

Kosten van belastingheffing, baten van inkomensherverdeling en MKBA's

Werkgroep Kosten van belastingheffing en MKBA's

December 2016

Samenvatting en beleidsadvies

Het kabinet wil in 2016/2017 een besluit nemen over de toepassing van een correctie voor de kosten van belastingheffing bij maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's); dit betreft alle beleidsterreinen, zoals zorg, infrastructuur, energie, arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid, onderwijs, milieu-/natuurbeleid en belastingen. Het kabinet heeft de werkgroep 'Kosten van belastingheffing bij MKBA's' gevraagd hierover advies uit te brengen.

De kosten van belastingheffing hangen nauw samen met baten van inkomensherverdeling. Het feit dat belastingen tot verstoringen van gedrag leiden – bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt – en daarmee maatschappelijk kostbaar zijn, komt voort uit de wens tot herverdeling tussen hogere en lagere inkomens. Niet of weinig versturende belastingen, zoals vaste heffingen per inwoner, drukken relatief zwaar op huishoudens met lage inkomens. Vandaar dat meestal wordt gekozen voor belastingen die toenemen met inkomen, vermogen of consumptie: deze leiden tot meer verstoringen, maar dragen daardoor wel bij aan het verminderen van ongelijkheid. Bij maatregelen in het sociale domein wordt om dezelfde reden vaak gekozen voor uitgaven die juist afnemen met de omvang van inkomen, vermogen of consumptie. Vandaar dat in de taakopdracht is gevraagd niet alleen advies te geven over kosten van belastingheffing, maar ook over baten van inkomensherverdeling door belastingheffing en over baten van inkomensherverdeling door de maatregel zelf.

Hoofdconclusie

Volgens de werkgroep is een correctie voor de kosten van belastingheffing bij financiering uit algemene middelen niet nodig. Wel moet – in lijn met de algemene MKBA Leidraad (Romijn en Renes, 2013a) en de werkwijzer voor MKBA's in het sociale domein (Koopmans et.al., 2016) – expliciet aandacht worden besteed aan het afzonderlijk in beeld brengen van de mate waarin verschillende inkomensgroepen positieve of negatieve effecten ondervinden van een maatregel. Dit is alleen van belang als een maatregel is gericht op inkomensherverdeling of als de effecten zodanig scheef verdeeld zijn over inkomensgroepen dat deze de besluitvorming kunnen beïnvloeden. De bepaling van het MKBA-saldo blijft onveranderd. Het advies sluit daarmee grotendeels aan bij de huidige Nederlandse MKBA-praktijk, maar vraagt wel om expliciete(re) aandacht voor de verschillen tussen inkomensgroepen.

MCPF

De *marginal cost of public funds* (MCPF) kan worden gedefinieerd als de maatschappelijke waarde van een extra publieke euro (een euro ingezet voor een overheidsmaatregel) ten opzichte van de maatschappelijke waarde van een extra private euro. Vaak wordt geredeneerd dat de MCPF groter is dan één vanwege de kosten van belastingheffing. Door belastingheffing wordt immers een wig gedreven tussen de maatschappelijke en private opbrengsten van economische activiteiten, zoals werken, ondernemen en scholing. Dit leidt tot substitutie naar minder belaste of onbelaste activiteiten (zoals vrije tijd) en hierdoor ontstaan welvaartsverliezen. Dit betekent dat om een euro voor overheidsmaatregelen te

financieren, het nodig is om meer dan een euro te onttrekken uit de private sector. Voor een overheidsmaatregel betekent dit een extra kostenpost in de MKBA en daarmee een lager maatschappelijk rendement van de maatregel.

Tegenover de kosten van belastingheffing staan echter ook baten van inkomensherverdeling in de vorm van minder welvaartsongelijkheid. Door hogere inkomens meer te belasten dan lagere inkomens wordt de welvaartsverdeling minder ongelijk. Voor de bepaling van de hoogte van de MCPF moeten daarom de kosten van belastingheffing worden afgewogen tegen de daarmee gepaard gaande baten van inkomensherverdeling.

Om de relatie tussen de kosten van belastingheffing, MCPF en MKBA's te verduidelijken, beschrijft onderstaande tabel hoe de kosten van belastingheffing, de gedragseffecten en de baten van inkomensherverdeling die daarmee samenhangen van invloed kunnen zijn op het MKBA-saldo.

Het bovenste deel van de tabel geeft de baten, kosten en het saldo van een maatregel weer conform de huidige Nederlandse MKBA-praktijk. De baten (B) kunnen bestaan uit directe en indirecte effecten. Een deel van deze effecten omvat de arbeidsmarkteffecten (A), die het effect op welvaart meten van (gedrags-)veranderingen als gevolg van een maatregel voor de arbeidsmarkt.

Tabel 0.1 Regulier MKBA-saldo en correcties voor de kosten van belastingheffing en de baten van herverdeling over inkomensgroepen ('inkomensherverdeling')

	Mln euro's
Baten van maatregel (direct, indirect)	B
waaronder: welvaartssaldo van arbeidsmarkteffecten van maatregel	A
Kosten van maatregel	K
Regulier saldo conform huidige Nederlandse MKBA-praktijk (zie voetnoot 1)	$S = B - K$
<hr/>	
Kosten van belastingheffing (als gevolg van de marginal excess burden)	E
Baten van inkomensherverdeling door belastingheffing	F
Baten van inkomensherverdeling door maatregel	M
Saldo conform breed welvaartsbegrip inclusief kosten van belastingheffing en baten van inkomensherverdeling	$W = S - E + F + M$

Bij de kosten van een maatregel (K) gaat het om middelen die door de overheid en andere betrokkenen (private partijen) worden opgeofferd om de maatregel te implementeren (Romijn en Renes, 2013). Denk bijvoorbeeld aan de maatschappelijke kosten voor de aanleg van infrastructuur of de maatschappelijke kosten van een investering in onderwijs. De baten (B) minus de kosten (K) resulteren in het reguliere MKBA-saldo conform de huidige Nederlandse MKBA-praktijk (S).¹

¹ In dit MKBA-saldo worden kosten en baten opgeteld op basis van het principe 1 euro is 1 euro ongeacht wie hier profijt of nadeel van heeft. Dit staat bekend als het Hicks-Kaldor criterium. Volgens dit criterium kan een positief MKBA-saldo worden geïnterpreteerd als een zogeheten potentiële Pareto-verbetering van de welvaart: de 'winnaars' van een maatregel zouden de 'verliezers' in beginsel kunnen compenseren, zodat niemand er op achteruit gaat en er sprake is van een echte Pareto verbetering. Compensatie vindt in de praktijk niet plaats en zou ook moeilijk kosteloos kunnen worden gerealiseerd. Vandaar dat in Romijn en Renes (2013) wordt aanbevolen om netto welvaartsbaten voor verschillende groepen te laten zien

In het onderste deel van de tabel komen de kosten van belastingheffing en de baten van inkomensherverdeling aan de orde. De kosten van belastingheffing (E) betreffen het welvaartsverlies door de belastingverstoring, de zogeheten *marginal excess burden* (MEB). Verder worden twee soorten baten van inkomensherverdeling onderscheiden: de inkomensherverdelingsbaten samenhangend met de financiering uit algemene middelen (F) en de inkomensherverdelingsbaten van de maatregel zelf (M). Het reguliere MKBA-saldo (S) en de kosten van belastingheffing (E), de baten van inkomensherverdeling door belastingheffing (F) en de baten van inkomensherverdeling door de maatregel zelf (M) kunnen worden opgeteld. Dit alternatieve MKBA-saldo correspondeert met een breder welvaartsbegrip, inclusief de welvaartseffecten van kosten van belastingheffing en de baten van inkomensherverdeling.

MCPF = 1

De werkgroep adviseert om uit te gaan van een MCPF van 1 en daarom in MKBA's geen correctie voor de kosten van belastingheffing te maken. Een belangrijk argument is consistentie met het huidige belastingstelsel. Het huidige belastingstelsel maakt een afweging tussen de kosten van belastingverstoring en de baten van inkomensherverdeling die een weerspiegeling is van de bestaande politieke voorkeuren. Op basis van consistentie met deze afweging kunnen de kosten van belastingheffing en de baten van inkomensherverdeling dan tegen elkaar weg worden gestreept ($E=F$). Het zorgt ervoor dat de uitkomsten van de MKBA consistent zijn met ander beleid. Elke andere keuze is een uitspraak over de wenselijkheid van meer inkomensherverdeling ($MCPF < 1$) of minder ($MCPF > 1$). Het uitgangspunt dat tegenover de kosten van belastingheffing – aan de marge – ongeveer even grote baten van inkomensherverdeling door deze belasting staan, is daarmee een heldere, politiek neutrale en praktische keuze, en een goed uitgangspunt voor toegepaste beleidsanalyse.

Baten van inkomensherverdeling door maatregel (M) in het MKBA-saldo

Het advies over de MCPF impliceert dat de baten van inkomensherverdeling door belastingheffing *de facto* worden meegewogen in de welvaartsanalyse. Logischerwijze wordt dit uitgangspunt ook toegepast op de baten van inkomensherverdeling door de maatregel waarvoor de MKBA wordt gemaakt. De werkgroep adviseert dan ook in principe baten van inkomensherverdeling door een maatregel afzonderlijk mee te nemen in een MKBA. Dit is alleen zinvol voor maatregelen gericht op inkomensherverdeling of maatregelen waarvan de netto baten zodanig scheef verdeeld zijn over inkomensgroepen dat deze de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Dit kan door de effecten van de maatregel voor de verschillende inkomensgroepen te beschrijven en bij voorkeur ook kwantitatief in beeld te brengen.

Daarnaast heeft de werkgroep overwogen om de herverdelingseffecten ook mee te nemen in het MKBA-saldo. Bij deze aanpak krijgen de netto baten van de maatregel voor lage inkomens een groter gewicht dan die voor de hogere inkomens. De Werkgroep heeft dit spoor nader onderzocht door te kijken naar verschillende wegingsschema's en verschillende wijzen van presentatie. Geconcludeerd is dat voor het Nederlandse beleidsproces de meerwaarde van het expliciet wegen van inkomensherverdeling in MKBA's onzeker en onduidelijk is. Daarom adviseert de werkgroep niet om voor de effecten op ongelijkheid een

afzonderlijke post in de MKBA op te nemen die meetelt in het MKBA-saldo. De werkgroep adviseert wel om de effecten van een maatregel voor verschillende inkomensgroepen te beschrijven, te kwantificeren en te rapporteren naast het MKBA-saldo, als sprake is van substantiële en ongelijke effecten voor verschillende inkomensgroepen.

Andere vormen van financiering analyseren als zelfstandige maatregel

Tot de maatregel kunnen ook specifieke vormen van financiering horen. Bijvoorbeeld een weg die wordt gefinancierd met tolheffing. Maar er zijn ook maatregelen die juist veranderingen in financieringsstromen en financiële prikkels beogen, zoals subsidie van kinderopvang of hervorming van het belastingstelsel. Deze vormen van financiering verschillen duidelijk van financiering van een maatregel uit de algemene (rijks)belastingen en worden als apart te evalueren beleidsmaatregel beschouwd. Hiervoor geldt dus in lijn met het voorgaande dat de effecten voor de verschillende stakeholders en inkomensgroepen evenals de effecten op bestaande verstoringen in beeld worden gebracht en gekwantificeerd, maar om deze effecten op verschillende inkomensgroepen niet verschillend te wegen en geen alternatieve MKBA-saldo's te presenteren.

Andere verdelingseffecten van maatregel alleen in beeld brengen

Naast herverdeling over inkomensgroepen kan een maatregel ook andere verdelingseffecten hebben. Verschillende regio's of bevolkingsgroepen, zoals omwonenden van Schiphol versus reizigers; of rokers versus niet-rokers, kunnen verschillend geraakt worden. In de politieke besluitvorming kan dan sprake zijn van een gedifferentieerde weging, waardoor het in een MKBA van belang is om de netto baten apart te laten zien voor relevante regio's of bevolkingsgroepen. Dat is ook wat de bestaande MKBA Leidraad adviseert. De werkgroep adviseert om in het MKBA-saldo geen gedifferentieerde weging toe te passen voor dit soort verdelingseffecten, maar om deze verdelingseffecten wel in beeld te brengen.

Inhoudsopgave

Samenvatting en beleidsadvies	3
Inhoudsopgave	7
1 Inleiding.....	8
2 Algemeen kader marginal cost of public funds	9
3 Kosten van belastingheffing en baten van inkomensherverdeling.....	12
4 Baten van inkomensherverdeling door een maatregel.....	18
5 Arbeidsmarkteffecten van een maatregel	23
5.1 Huidige MKBA-praktijk.....	24
5.2 Arbeidsmarkteffecten en inkomensherverdeling	25
6 Andere vormen van financiering.....	25
7 Casestudies.....	27
7.1 Kinderopvangtoeslag	30
7.2 Terugdringen voortijdig schoolverlaten	37
7.3 Aanleg van de HSL Zuid.....	40
7.4 Longkankermedicijn in basispakket zorg.....	43
7.5 Verhoging benzineaccijns.....	45
Referenties.....	47
Bijlage 1. Gewichten op basis van huidige Nederlandse belastingstelsel.....	51
Bijlage 2. Leden van de werkgroep.....	54
Bijlage 3. Taakopdracht van de werkgroep.....	55

1 Inleiding

Aanleiding

Het kabinet wil in 2016/2017 een besluit nemen over de toepassing van een correctie voor de kosten van belastingheffing bij maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's); dit betreft alle beleidsterreinen, zoals zorg, infrastructuur, energie, arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid, onderwijs, milieu-/natuurbeleid, belastingen, et cetera. Het kabinet heeft de werkgroep 'Kosten van belastingheffing bij MKBA's' gevraagd hierover advies uit te brengen.

Deze adviesvraag vloeit voort uit de Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (Romijn en Renes, 2013a). Daarin komt naar voren dat er tot dusver geen uitsluitsel is of in MKBA's een correctie moet worden gemaakt voor de kosten van belastingheffing, en zo ja, hoe groot deze correctie zou moeten zijn. Tot op heden wordt in de praktijk geen correctie toegepast.

De kosten van belastingheffing hangen nauw samen met baten van inkomensherverdeling. Het feit dat belastingen tot verstoringen van gedrag leiden – bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt – en daarmee maatschappelijk kostbaar zijn, komt voort uit de wens tot herverdeling tussen hogere en lagere inkomens. Niet of weinig versturende belastingen, zoals vaste heffingen per inwoner, drukken relatief zwaar op huishoudens met lage inkomens. Vandaar dat meestal wordt gekozen voor belastingen die toenemen met inkomen, vermogen of consumptie: deze leiden tot meer verstoringen, maar dragen daardoor wel bij aan het verminderen van ongelijkheid. Bij maatregelen in het sociale domein wordt om dezelfde reden vaak gekozen voor uitgaven die juist afnemen met de omvang van inkomen, vermogen of consumptie. Vandaar dat in de taakopdracht is gevraagd niet alleen advies te geven over kosten van belastingheffing, maar ook over baten van inkomensherverdeling door belastingheffing en over baten van inkomensherverdeling door de maatregel zelf.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bespreekt een algemeen kader voor de kosten van belastingheffing, de baten van inkomensherverdeling en MKBA's. Dit kader vormt de basis voor het conceptadvies. Hoofdstuk 3 gaat in op de kosten van belastingheffing en of deze in een MKBA kunnen worden weggestreept tegen de baten van inkomensherverdeling door deze belastingheffing. Hierbij ligt de nadruk op financiering uit de algemene rijksbelastingen.

Hoofdstuk 4 bespreekt de baten van inkomensherverdeling door de beleidsmaatregel zelf. De kernvraag is of deze baten moeten worden meegewogen in het bepalen van het MKBA-saldo, en zo ja hoe. In hoofdstuk 5 gaat het over de arbeidsmarkteffecten van de maatregel en in hoeverre deze al (goed) in een reguliere MKBA zitten. Ook wordt besproken of er gevallen zijn waarin deze arbeidsmarkteffecten in termen van welvaart wegvallen tegen de baten van herverdeling door de maatregel zelf.

Hoofdstuk 6 bespreekt bovenstaande vragen wanneer de beleidsmaatregel niet wordt gefinancierd uit de algemene rijksbelastingen maar uit andere middelen, bijvoorbeeld uit specifieke heffingen, publiek-private constructies of lokale belastingen.

Hoofdstuk 7 besluit met vijf case studies voor verschillende beleidsterreinen, zoals afschaffen van de kinderopvangtoeslag, aanleg van de HSL-Zuid, en een nieuw longkankermedicijn in het basispakket zorg. Deze zijn niet alleen nuttig om de theoretische argumenten te illustreren, maar ook om een beter beeld te krijgen van de praktische aspecten en de doorwerking naar verschillende beleidsterreinen.

2 Algemeen kader marginal cost of public funds

De *marginal cost of public funds* (MCPF) kan worden gedefinieerd als de maatschappelijke waarde van een extra publieke euro (een euro ingezet voor een overheidsmaatregel) ten opzichte van de maatschappelijke waarde van een extra private euro. Vaak wordt geredeneerd dat de MCPF groter is dan één vanwege de kosten van belastingheffing.² Door belastingheffing wordt immers een wig gedreven tussen de maatschappelijke en private opbrengsten van economische activiteiten, zoals werken, ondernemen en scholing. Dit leidt tot substitutie naar minder belaste of onbelaste activiteiten (zoals vrije tijd) en hierdoor ontstaan welvaartsverliezen. Dit betekent dat om een euro voor overheidsmaatregelen te financieren, het nodig is om meer dan een euro te onttrekken uit de private sector. Voor een overheidsmaatregel betekent dit een extra kostenpost in de MKBA en daarmee een lager maatschappelijk rendement van de maatregel.

Tegenover de kosten van belastingheffing staan echter ook baten van inkomensherverdeling in de vorm van minder welvaartsongelijkheid. Door hogere inkomens meer te belasten dan lagere inkomens wordt de welvaartsverdeling minder ongelijk. Voor de bepaling van de hoogte van de MCPF moeten daarom de kosten van belastingheffing worden afgewogen tegen de daarmee gepaard gaande baten van inkomensherverdeling.

Om de relatie tussen de kosten van belastingheffing, MCPF en MKBA's te verduidelijken, beschrijft onderstaande tabel hoe de kosten van belastingheffing, de gedragseffecten en de baten van inkomensherverdeling die daarmee samenhangen van invloed kunnen zijn op het MKBA-saldo.

Het bovenste deel van de tabel geeft de baten, kosten en het saldo van een maatregel weer conform de huidige Nederlandse MKBA-praktijk. De baten (B) kunnen bestaan uit directe, en

² Dit omvat niet alleen de kosten van verstoring, maar ook inningskosten en kosten van handhaving om een toename van belastingontwijking of -ontduiking tegen te gaan. Gemiddeld zijn deze laatste kosten niet verwaarloosbaar, maar de marginale kosten zijn laag, aangezien deze kosten vooral uit vaste kosten ongeacht de hoogte van de belastingen bestaan (Jacobs, 2015).

indirecte effecten. Een deel van deze effecten omvat de arbeidsmarkteffecten (A), die het effect op welvaart meten van (gedrags-)veranderingen als gevolg van een maatregel voor de arbeidsmarkt (Atkinson en Stern, 1974).³ Zo leidt een verhoging van de kinderopvangtoeslag in veel gevallen tot extra arbeidsaanbod, doordat vooral meer moeders gaan werken of meer uren gaan maken.⁴

Tabel 2.1 Regulier MKBA-saldo en correcties voor de kosten van belastingheffing en baten van herverdeling over inkomensgroepen ('inkomensherverdeling')

	Mln euro's
Baten van maatregel (direct, indirect)	B
waaronder: welvaartssaldo van arbeidsmarkteffecten van maatregel	A
Kosten van maatregel	K
Regulier saldo conform huidige Nederlandse MKBA-praktijk (zie voetnoot 1)	$S = B - K$
Kosten van belastingheffing (als gevolg van de marginal excess burden)	E
Baten van inkomensherverdeling door belastingheffing	F
Baten van inkomensherverdeling door maatregel	M
Saldo conform breed welvaartsbegrip inclusief kosten van belastingheffing en baten van inkomensherverdeling	$W = S - E + F + M$

Bij de kosten van een maatregel (K) gaat het om middelen die door de overheid en andere betrokkenen (private partijen) worden opgeofferd om de maatregel te implementeren (Romijn en Renes, 2013). Denk bijvoorbeeld aan de maatschappelijke kosten voor de aanleg van infrastructuur of de maatschappelijke kosten van een investering in onderwijs.⁵ De baten (B) minus de kosten (K) resulteren in het reguliere MKBA-saldo conform de huidige Nederlandse MKBA-praktijk (S).⁶

In het onderste deel van de tabel komen de kosten van belastingheffing en de baten van inkomensherverdeling aan de orde. De kosten van belastingheffing (E) betreffen het welvaartsverlies door de belastingverstoring, de zogeheten *marginal excess burden* (MEB). Verder worden twee soorten baten van inkomensherverdeling onderscheiden: de inkomensherverdelingsbaten samenhangend met de financiering uit algemene middelen (F) en de inkomensherverdelingsbaten van de maatregel zelf (M). Het reguliere MKBA-saldo (S) en de kosten van belastingheffing (E), de baten van inkomensherverdeling door belastingheffing (F) en de baten van inkomensherverdeling door de maatregel zelf (M)

³ Ook andere gedragsreacties kunnen van belang zijn, bijvoorbeeld verandering in spaar-, scholings- en gezondheidsgedrag. Ook van deze gedragsreacties moeten de welvaartseffecten worden meegenomen.

⁴ Dit kan welvaartswinst opleveren wanneer het de bestaande verstoring - als gevolg van herverdelende belastingen, zoals loonbelasting - van het arbeidsaanbod helpt verminderen. Voor een werknemer worden de baten van extra arbeidsaanbod in de vorm van extra netto (loon)inkomen vrijwel geheel gecompenseerd door het verlies aan vrije tijd. Het welvaartseffect van extra arbeidsaanbod is daarom per saldo ongeveer gelijk aan de extra (loon)belastingopbrengsten voor de overheid.

⁵ Het gaat hier om kosten in termen van welvaart. Het gaat dus om het beslag op schaarse maatschappelijke middelen (goederen, productiecapaciteit, natuurlijke hulpbronnen en milieu); dit betekent dat bijvoorbeeld soms de opportunity kosten van belang zijn. Zuivere financieringsverschuivingen zonder enige gedragsreacties zijn als zodanig geen maatschappelijke kosten. Dit wordt nader toegelicht in de Nederlandse Leidraad voor MKBA (Romijn en Renes, 2013, hoofdstuk 9).

⁶ In dit MKBA-saldo worden kosten en baten opgeteld op basis van het principe 1 euro is 1 euro ongeacht wie hier profijt of nadeel van heeft. Dit staat bekend als het Hicks-Kaldor criterium. Volgens dit criterium kan een positief MKBA-saldo worden geïnterpreteerd als een zogeheten potentiële Pareto-verbetering van de welvaart: de 'winnaars' van een maatregel zouden de 'verliezers' in beginsel kunnen compenseren, zodat niemand erop achteruit gaat en er sprake is van een echte Pareto-verbetering. Compensatie vindt in de praktijk niet plaats en zou ook moeilijk kosteloos kunnen worden gerealiseerd. Vandaar dat in Romijn en Renes (2013a) wordt aanbevolen om netto welvaartsbaten voor verschillende groepen te laten zien.

kunnen worden opgeteld. Dit alternatieve MKBA-saldo correspondeert met het brede welvaartsbegrip, inclusief de welvaartseffecten van kosten van belastingheffing en de baten van inkomensherverdeling.

In termen van de begrippen uit bovenstaande tabel is de centrale vraag wat de verhouding is tussen de kosten van belastingheffing (E) en de baten van de inkomensherverdeling door deze belastingheffing (F). Als deze ongeveer even groot zijn ($E = F$), is de MCPF gelijk aan 1 en hoeft in een MKBA geen correctie voor kosten van belastingheffing te worden gemaakt (zie ook Jacobs et al., 2009; Jacobs, 2016). Daarnaast speelt de vraag hoe moet worden omgegaan met de baten van inkomensherverdeling door de maatregel zelf (M).

Naast baten van herverdeling over verschillende inkomensgroepen, kan een maatregel ook andere verdelingseffecten hebben, waarbij bijvoorbeeld verschillende regio's of bevolkingsgroepen verschillend geraakt worden (zoals Randstad versus overig Nederland, omwonenden van Schiphol versus reizigers, rokers versus niet-rokers). Paragraaf 4 gaat verder in op deze andere verdelingseffecten, het verschil met de baten door inkomensherverdeling en de manier waarop hier in MKBA's mee moet worden omgegaan.

In de huidige Nederlandse MKBA-praktijk worden de kosten van belastingheffing en de daarmee samenhangende baten van inkomensherverdeling niet meegenomen in het MKBA-saldo. De baten van inkomensherverdeling door de maatregel zelf komen in de huidige praktijk ongewogen tot uitdrukking in het MKBA-saldo. Indien relevant worden effecten voor verschillende inkomensgroepen wel genoemd en incidenteel gekwantificeerd.

Aanpassing van Nederlandse MKBA-praktijk?

Om te bepalen in hoeverre de Nederlandse MKBA-praktijk moet worden aangepast, kan een beslisschema worden opgesteld. Startpunt van de analyse is dat de kosten van belastingheffing en baten van inkomensherverdeling, zowel die van de belastingheffing als van de maatregel zelf, worden meegenomen in de MKBA, hetzij in het MKBA-saldo, hetzij op een andere manier. Het beslisschema omvat vier vragen:

1. Moet bij financiering uit algemene rijksbelastingen als uitgangspunt worden genomen dat de maatschappelijke kosten van belastingheffing (E) wegvallen tegen de baten van herverdeling door deze belastingheffing (F)? (paragraaf 3)
2. Moeten de baten van inkomensherverdeling van een maatregel (M) anders dan in de huidige MKBA-praktijk worden meegenomen in het MKBA-saldo en zo ja, hoe? (paragraaf 4)
3. Worden de arbeidsmarkteffecten van een maatregel (A) al (op een juiste manier) in reguliere MKBA's meegenomen? (paragraaf 5)
4. Hoe zien de bovenstaande afwegingen eruit als de financiering uit andere middelen voortkomt, bijvoorbeeld uit specifieke heffingen, publiek-private constructies en lokale belastingen? (paragraaf 6)

Bij de beantwoording van deze vragen spelen verschillende overwegingen een rol:

- Economisch-theoretische overwegingen. Bepaalde effecten kunnen bijvoorbeeld om theoretische redenen tegen elkaar wegvallen, of alleen in zeer specifieke gevallen van toepassing zijn.
- Empirische overwegingen, bijvoorbeeld als bepaalde effecten een geringe omvang hebben of moeilijk betrouwbaar te kwantificeren en/of te moneteriseren zijn.
- Politieke overwegingen, bijvoorbeeld politieke wens tot strikte scheiding van efficiency- en verdelingsvraagstukken.
- Praktische overwegingen, bijvoorbeeld:
 - Wanneer willen we wel en wanneer niet expliciet inzicht geven in de inkomensverdelingseffecten van een maatregel en de wijze van financiering van een maatregel?
 - Kosten en tijd van de benodigde (extra) analyse.
 - Extra complexiteit verlaagt de toegankelijkheid van de analyse voor belangrijke groepen gebruikers van MKBA's.
 - Toegevoegde waarde voor de praktijk van het beleidsproces.

De vier vragen en de overwegingen daarbij worden in de volgende paragrafen uitgewerkt.

3 Kosten van belastingheffing en baten van inkomensherverdeling

Deze paragraaf behandelt de eerste vraag uit het beslisschema:

Vallen bij financiering uit algemene middelen de kosten van belastingheffing (E) weg tegen de baten van herverdeling door deze belastingheffing (F)? De marginal cost of public funds is dan gelijk aan 1.

Belastingheffing heeft doorgaans een versturende werking op de economie, omdat een wig wordt gedreven tussen maatschappelijke en private opbrengsten van economische activiteiten, zoals werken, ondernemen, sparen en scholing. Hierdoor gaat er welvaart verloren.⁷ In wetenschappelijke artikelen en diverse MKBA-handboeken en -richtlijnen (zie bijvoorbeeld Boardman et al., 2006; OMB, 1992) wordt daarom gepleit voor een correctie in MKBA's voor de kosten van belastingheffing. In de VS en enkele Scandinavische landen (zie HEATCO, 2006) wordt in MKBA's een correctie van 20 tot 30% toegepast voor deze kosten.

⁷ We gaan uit van een *second best* wereld met heterogene agenten en imperfecte informatie over individuele verdien capaciteit, zoals in Mirrlees (1971). Bovendien gaan we ervan uit dat versturende belastingen worden geheven met inkomensherverdeling als doel. In een zogeheten *first-best* wereld zonder versturende belastingen is geen MCPF-correctie nodig of wenselijk. De zogeheten (first-best of originele) *Samuelson regel* is dan van toepassing voor optimale voorziening van publieke goederen: deze is optimaal als de ongewogen som van de individuele marginale baten gelijk zijn aan de marginale kosten (Samuelson, 1954). In een *second-best* wereld met versturende belastingen blijft de Samuelson regel ongewijzigd als het belastingstelsel optimaal is, de voorkeuren van alle individuen identiek zijn en als de overheid over een niet-lineaire inkomstenbelasting beschikt (Boadway en Keen, 1991).

Belastingen kunnen in theorie ook zonder verstorende werking worden geheven door bijvoorbeeld iedere belastingplichtige eenzelfde vast belastingbedrag op te leggen (“*poll tax*”).⁸ Deze belastingen zijn echter meestal regressief, dat wil zeggen bij een lager inkomen wordt een relatief groter deel betaald van het inkomen. Verstorende belastingheffing is dus een keuze. Die keuze komt voort uit de wens om welvaartsverschillen tussen individuen te beperken. Grote welvaartsongelijkheid wordt als onwenselijk gezien en het belastingstelsel is er (mede) op gericht om deze verschillen te verkleinen. Ook zijn er corrigerende belastingen die er juist op gericht zijn om een verstoring te verminderen of gedrag te sturen, bijvoorbeeld milieuheffingen of accijns op alcohol en tabak. Ook deze belastingen zijn een bewuste keuze, veelal vanuit een paternalistisch motief van de overheid.

Consistentie met huidig belastingstelsel

Het belangrijkste argument om geen correctie toe te passen in de MKBA voor kosten van belastingheffing is de gedachte dat het huidige belastingstelsel⁹ min of meer consistent is met de huidige politieke en maatschappelijke voorkeuren. Dit zal in grote lijnen de voorkeuren en besluitvormingsmacht van de opeenvolgende regeringen en hun achterban weerspiegelen. Hierbij is impliciet gekozen voor een bepaalde combinatie van verstorende belastingen en herverdeling. Financiering met minder verstorende belastingen was ook mogelijk geweest, maar kennelijk wegen voor de overheid de voordelen van extra herverdeling op tegen de nadelen van deze extra verstoring. Een correctie voor de kosten van belastingheffing is dan niet nodig ($MCPF = 1$) en de uitkomsten van een MKBA zijn consistent met ander beleid. Belangrijk om te benadrukken is dat dit argument geen politieke voorkeur uitspreekt voor een bepaalde ‘juiste’ mate van ongelijkheidsaversie, maar dat het slechts gaat om consistentie met huidig beleid. Desalniettemin is elk ander uitgangspunt een uitspraak over de wenselijkheid van meer inkomensherverdeling ($MCPF < 1$) of minder ($MCPF > 1$).

Hoewel het belastingstelsel de politieke voorkeur van dit moment reflecteert zijn andere voorkeuren mogelijk, bijvoorbeeld vanwege een sterk afwijkende ongelijkheidsaversie. Dan kan een redenering in twee stappen worden toegepast. Als de mensen met deze andere ongelijkheidsaversie aan de macht zouden komen, zullen zij allereerst maatregelen nemen om het belastingstelsel aan te passen; dit komt neer op een algemene belastingherziening. Vervolgens kunnen specifieke maatregelen weer worden beoordeeld en geanalyseerd en kan uitgegaan worden van de veronderstelling dat de kosten van belastingheffing – in de marge – ongeveer opwegen tegen de baten van herverdeling.

Theoretische argumenten

Twee soorten theoretische argumenten zijn relevant voor de discussie over MCPF: optimaal belastingbeleid en verdelingsneutrale financiering. Aan de voorwaarden van beide theoretische argumenten wordt in de praktijk echter niet voldaan.

⁸ Een niet-verstorende belasting is een belasting die onafhankelijk is van het gedrag van producenten en consumenten. Voorbeelden zijn vaste heffingen per hectare grond en in minder mate vaste heffingen per inwoner of per huis. Verschillen en veranderingen in de hoeveelheid grond, inkomen van een inwoner of de waarde van het huis hebben dan weinig invloed op de hoeveelheid belasting die moet worden betaald. Deze heffingen zijn daarom meestal regressief, d.w.z. bij een lager inkomen wordt een relatief groter deel betaald van het inkomen.

⁹ Tezamen met de vaak nauw hiermee samenhangende overdrachten van de overheid aan huishoudens.

Het eerste theoretische argument betreft optimaal belastingbeleid. In een economisch-theoretische wereld met versturende belastingen en herverdeling worden kosten van belastingheffing optimaal afgewogen tegen de baten van herverdeling (zie Jacobs et al., 2009; Jacobs, 2016). Als het belastingstelsel in het optimum zit, kan worden aangenomen dat deze baten van een minder ongelijke inkomensverdeling even groot zijn als de kosten van belastingheffing als het gaat om financiering uit algemene (rijks)middelen. In tabel 2.1 is F dan even groot als E.¹⁰ Dat betekent dat het reguliere MKBA-saldo niet hoeft te worden aangepast voor kosten van belastingheffing en de baten van herverdeling van deze financiering van een maatregel. De cruciale aanname is hier dat belastingen optimaal worden gezet. Als dat het geval is, dan zijn de theoretische voorwaarden voor $MCPF = 1$ niet heel stringent.¹¹

Hoe het optimale belastingstelsel er dan uitziet hangt af van de mate van ongelijkheidsaversie. Verschillende voorkeuren voor ongelijkheidsaversie leiden tot verschillende optimale belastingstelsels. Een hogere ongelijkheidsaversie betekent grotere baten van herverdeling en daarmee ook acceptatie van grotere verstoringen door belastingen.

Een optimaal belastingstelsel veronderstelt dat voldoende informatie beschikbaar is voor een goede afweging van de kosten van verstoring en de baten van herverdeling en dat deze informatie ook op een evenwichtige en consistente manier wordt gebruikt bij de keuze van belastingtarieven. Als de veronderstelling van optimaliteit wordt toegepast op het Nederlandse belastingstelsel worden echter enkele duidelijke anomalieën zichtbaar, zoals grillige patronen in marginale belastingtarieven voor verschillende inkomensgroepen (zie paragraaf 7.1).¹²

Het tweede theoretische argument betreft verdelingsneutrale financiering.¹³ Kaplow (1996; 2004) heeft erop gewezen dat wanneer bij beleidsmaatregelen verdelingsneutrale financiering mogelijk is, de verdelingseffecten en arbeidsmarkteffecten tegen elkaar wegvallen en er geen kosten van belastingheffing zijn.¹⁴ Bij sommige publieke diensten zijn volgens Kaplow de baten proportioneel met het inkomen, bijvoorbeeld van politiediensten. Als deze publieke diensten dan ook worden gefinancierd via een proportionele heffing op het inkomen is sprake van verdelingsneutrale financiering. Meer algemeen geldt voor verdelingsneutrale financiering dat degenen die profijt hebben van de maatregel ook evenredig bijdragen aan de financiering en dat degenen die nadeel ondervinden worden

¹⁰ Strikt genomen geldt dit alleen voor marginale veranderingen en dus niet voor hele grote veranderingen.

¹¹ Dit geldt zowel voor lineaire als niet-lineaire belastingen, ook als de bereidheid om te betalen voor publieke goederen varieert met de arbeidsinzet (niet-scheidbare voorkeuren voor private/publieke goederen en vrije tijd) en ook als huishoudens heterogene voorkeuren hebben voor publieke goederen (zie Jacobs, 2016).

¹² Politiek-economische inzichten, zoals over de rol van de mediane kiezer en verschillende lobbygroepen bij de politieke besluitvorming, kunnen een verklaring bieden voor deze anomalieën. Optimale belastingtheorie kan ook in één theoretisch model gecombineerd worden met politiek-economische inzichten, zie bijvoorbeeld Acemoglu en Golosov (2010).

¹³ Het theoretische argument van verdelingsneutrale financiering is niet alleen relevant bij financiering uit de algemene (rijks)belastingen, maar ook bij andere vormen van financiering, zoals tolheffing en zorgpremies. Dit argument wordt daarom ook in paragraaf 6 over andere vormen van financiering besproken.

¹⁴ In tabel 2.1 is het totaal van F en M (de beide verdelingseffecten) dan gelijk aan nul en zijn de kosten van belastingheffing (E) en de arbeidsmarkt effecten van de maatregel (A) ook ieder gelijk aan nul. Dit betekent dat niet alleen E en F, maar ook M en A kunnen worden weggestreept.

gecompenseerd¹⁵. Verdelingsneutrale financiering is echter alleen mogelijk onder strikte voorwaarden; bij beleidsmaatregelen die onderwerp zijn van MKBA is hier vrijwel nooit aan voldaan.¹⁶

Tabel 3.1 Argumenten voor MCPF = 1 bij financiering uit algemene middelen (rijksbelastingen)

Argument	Toelichting
1. Consistentie met huidig belastingbeleid	Huidig beleid bevat een – impliciete - afweging van kosten van belastingheffing en baten van herverdeling. Bij beoordeling van beleidsmaatregelen is consistentie met impliciete afweging in het huidige algemene belastingstelsel een redelijk en pragmatisch uitgangspunt.
2. Theoretische argumenten: a) optimaal belastingbeleid b) verdelingsneutrale financiering	Als het belastingstelsel optimaal is, vallen de marginale kosten van belastingheffing weg tegen de marginale baten van herverdeling. Bij verdelingsneutrale financiering zijn verdelingseffecten en arbeidsmarkteffecten afwezig en zijn er geen kosten van belastingheffing.
3. Pragmatische benchmark vanwege onzekerheid over baten herverdeling door belastingheffing en omvang van kosten van belastingheffing	Onzeker is in hoeverre de MCPF groter of kleiner is dan 1. Dit betreft aannames voor de raming van baten van herverdeling (welke voorkeuren voor ongelijkheidsaversie?) en van kosten van belastingheffing.
4. Praktische overwegingen	Kosten en tijd van de benodigde (extra) analyse, toegankelijkheid voor belangrijke groepen gebruikers van MKBA en toegevoegde waarde voor de praktijk van het beleidsproces.

Pragmatische en praktische argumenten voor MCPF =1

Daarnaast zijn er diverse pragmatische en praktische argumenten om de kosten van belastingheffing in een MKBA weg te strepen tegen de baten van inkomensherverdeling.

De kosten van belastingheffing en baten van herverdeling van financiering uit algemene middelen zijn onzeker en hangen af van theoretische aannames. Onder sommige aannames zijn deze posten precies even groot ($E=F$), onder andere aannames kan de MCPF kleiner of groter zijn dan één. De MEB ramingen lopen uiteen (zie onderstaand tekstkader) en ook de schatting van de verdelingsbaten op basis van ongelijkheidsaversie (zie paragraaf 4). Gegeven dat beide posten tegenhangers zijn, dezelfde orde van grootte hebben op basis van consistentie en dat de relatieve omvang van overheidsfalen versus marktfalen onduidelijk is, is het een pragmatische aanname om te veronderstellen dat beide posten even groot zijn.

Er zijn ook diverse praktische argumenten voor een veronderstelling van $MCPF = 1$. Deze veronderstelling bespaart kosten en tijd van de benodigde (extra) analyse. Dit is een voordeel wanneer de baten van deze extra analyse onduidelijk of niet groot zijn. Aparte ramingen voor de kosten van belastingheffing en de baten van herverdeling bij financiering uit algemene middelen vergroten de complexiteit van een MKBA en kunnen daardoor de

¹⁵ De herziening van het zorgstelsel in 2006 is bijvoorbeeld vergezeld gegaan van een omvangrijk arsenaal aan flankerende maatregelen.

¹⁶ Veronderstelling is bijvoorbeeld dat voorkeuren van individuen voor private en publieke goederen homogeen zijn en dat indirecte effecten van de maatregel geen invloed hebben op het arbeidsaanbod. Een maatregel als afschaffen kinderopvangtoeslag zal echter wel invloed op het arbeidsaanbod hebben. Ook moet (belasting)heffing op basis van profijt mogelijk zijn. Dit betekent dat de overheid volledig niet-lineaire belastingen ter beschikking moet hebben, anders kan ze niet de bereidheid om voor de maatregel te betalen perfect afromen. Dit kan in de praktijk niet perfect, omdat de overheid stapsgewijs lineaire belastingen heft. Ook volledige compensatie in geval van nadelen is in de praktijk vaak lastig. Dit argument van verdelingsneutrale financiering is daarom beperkt tot algemene maatregelen en geldt in de regel niet voor maatregelen met regionale effecten of gericht op specifieke groepen. Ook is dit argument meestal niet van toepassing bij financiering uit de algemene middelen.

toegankelijkheid van een MKBA voor belangrijke doelgroepen verminderen. Dit kan het gebruik van de MKBA in de politieke besluitvorming en het beleidsproces ondergraven. Het uitgangspunt dat tegenover de kosten van belastingheffing – aan de marge – ongeveer even grote baten van inkomensherverdeling staan (MCPF = 1), is volgens de werkgroep daarmee een heldere, politiek neutrale en praktische keuze, en een goed uitgangspunt voor toegepaste beleidsanalyse.

Onzekerheid over de grootte van de MEB

In de Europese richtlijnen voor MKBA's wordt geadviseerd om geen correctie uit te voeren voor de marginal excess burden van belastingen (MEB) vanwege de grote onzekerheid in de ramingen (zie HEATCO, 2006). Zo laten Kleven en Kreiner (2003) voor OECD-landen zien dat de MEB samenhangt met de wijze van financiering (hogere gemiddelde tarieven of meer belastingprogressie), het wel of niet meenemen van de participatiebeslissing en het al dan niet rekening houden met de hoogte van andere inkomsten dan uit arbeid (zoals toeslagen en uitkeringen). Ook voor Nederland blijkt dat de ramingen van de MEB sterk uiteen kunnen lopen afhankelijk van de gehanteerde aannames (zie Jacobs, 2015).

Tabel 3.2 Raming MEB in Nederland door Jacobs (2015), basismodel en diverse varianten

	Gecompens. arbeidsaanbod-elasticiteit	Elasticiteit van vraag naar arbeid	Marginaal tarief inkomstenbelasting en sociale premies	Elasticiteit loonvloer en belasting-tarief	Elasticiteit loonvloer en werkloosheid-percentage	Marginal excess burden
Basismodel	0,3	oneindig	0,56	0	0	0,38
Vijf variaties op het basismodel						
1. Basismodel met andere elasticiteit						
a. lage elasticiteit	0,2	oneindig	0,56	0	0	0,25
b. hoge elasticiteit	0,4	oneindig	0,56	0	0	0,51
2. Onvolledig elastische arbeidsvraag	0,3	2,5	0,56	0	0	0,34
3. Wig niet alleen in inkomstenbelasting en werknemerspremies maar ook in werkgeverspremies	0,3	2,5	0,80	0	0	1,07
4. Correctie verzekeringspremies en kapitaalmarktfalen	0,3	2,5	0,56	0	0	0,34
5. Correctie arbeidsmarktverstoringen	0,3	2,5	0,56	0,5	2	0,58

Volgens Jacobs (2015) is de MEB van het algemene belastingstelsel in Nederland ongeveer 0,50, dat wil zeggen 50 eurocent per extra euro belasting. Er zijn echter verschillende aannames mogelijk en deze kunnen leiden tot aanzienlijk andere ramingen van de MEB in Nederland. Bovenstaande tabel geeft een basisberekening, maar laat ook 5 verschillende variaties op deze berekening zien. In het basismodel is de MEB 0,38; uitgaande van een lagere of hogere gecompenseerde arbeidselasticiteit varieert dit van 0,25 tot 0,51. Als ook de verstoring door de wig via de werkgeverspremies wordt meegenomen kan de MEB oplopen tot meer dan het dubbele (1,07).

Argumenten tegen MCPF = 1

Argumenten tegen MCPF = 1 zijn in principe een spiegelbeeld van de argumenten voor. Aparte bespreking van de tegenargumenten lijkt daarom overbodig. Maar twee specifieke

argumenten tegen $MCPF = 1$ zullen we voor de helderheid van de discussie toch bespreken.

Dit zijn:

- Gebruik van de veronderstelling dat $MCPF = 1$ leidt tot informatieverlies, omdat de omvang van de kosten van belastingheffing en de baten van herverdeling van deze financiering niet worden getoond;
- Dat kosten van belastingheffing wegvallen tegen de baten van minder inkomensongelijkheid geldt niet voor alle politieke voorkeuren.

Ten aanzien van het eerste bezwaar tegen $MCPF = 1$, geldt dat het opnemen van een aparte raming van de kosten van belastingheffing een onevenwichtig beeld geeft, omdat dan de hiermee sterk samenhangende baten van herverdeling worden vergeten. Het opnemen van een raming van beide posten is echter ook niet erg informatief. De raming van de kosten van belastingheffing is onzeker (zie kader) en zonder politieke opvattingen over de ongelijkheidsaversie kunnen de baten van herverdeling niet worden bepaald. Vandaar dat wegstrepen maar een beperkt verlies van nuttige informatie is.

De veronderstelling van $MCPF = 1$ voor MKBA's van specifieke maatregelen is ook bruikbaar bij politieke voorkeuren voor inkomensherverdeling die sterk afwijken van die in het huidige belastingstelsel. Dit kan zowel gaan om politieke voorkeuren met een veel sterkere wens tot herverdeling als om voorkeuren voor veel minder herverdeling. Dan kan een redenering in twee stappen worden gebruikt, nl. eerst veronderstellen dat het belastingstelsel wordt herzien en dat pas daarna naar de kosten en baten van de specifieke maatregel wordt gekeken. Bij deze tweede stap is een veronderstelling van $MCPF = 1$ wederom redelijk.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat er principiële en pragmatische gronden bestaan om in MKBA's de kosten van belastingheffing en de baten van inkomensherverdeling die daarmee gepaard gaan, tegen elkaar weg te strepen. Omwille van consistentie heeft deze conclusie ook gevolgen voor de behandeling van de baten van inkomensherverdeling van een maatregel (zie de volgende paragraaf).

4 Baten van inkomensherverdeling door een maatregel

In deze paragraaf staat de tweede vraag uit het beslisschema centraal:

Moeten de baten van inkomensherverdeling door een maatregel (M) in het MKBA-saldo worden meegenomen en zo ja, hoe?

Een keuze om de kosten van belastingheffing te laten wegvallen tegen de baten van inkomensherverdeling door belastingheffing betekent uit het oogpunt van consistentie dat ook de baten van inkomensherverdeling door de maatregel zelf in kaart moeten worden gebracht. Dit kan door in de eerste plaats de effecten voor verschillende inkomensgroepen te beschrijven en bij voorkeur ook kwantitatief de netto baten per inkomensgroep in beeld te brengen.¹⁷ Een stap verder is om waar mogelijk en zinvol deze effecten ook te waarderen en mee te nemen in het MKBA-saldo.

In het laatste geval gaat het om een correctie voor de effecten van inkomensherverdeling ten opzichte van het reguliere MKBA-saldo (zie tabel 2.1). In het reguliere MKBA-saldo wordt een gelijk gewicht gegeven aan het effect op hoge en lage inkomens ('een euro is een euro'). Als herverdeling van inkomen wordt gewogen op basis van ongelijkheidsaversie, betekent dit dat geen gelijk gewicht wordt toegekend aan het effect op hoge en lage inkomens, maar dat dit gewicht kleiner is voor hoge inkomens en juist groter voor lage inkomens. Hoe hoger het gewicht voor lage inkomens en hoe lager het gewicht voor hoge inkomens, des te groter is de ongelijkheidsaversie. Als het verschil met het reguliere MKBA klein is, is de ongelijkheidsaversie kennelijk gering of zijn de effecten op de inkomensverdeling zo verdeeld dat de netto baten van inkomensherverdeling klein zijn. Dit verschil in weging van de baten per inkomensgroep ten opzichte van een gelijk gewicht kan als een aparte post worden meegenomen in een MKBA. Dit kan worden gezien als een correctie ten opzichte van het reguliere MKBA-saldo waarin netto baten worden opgeteld, ongeacht wie hier voordeel van heeft.

Een eenvoudig voorbeeld kan dit illustreren. Stel dat de totale netto baten van een maatregel twee miljard euro bedragen en dat alle baten terecht komen bij hoge inkomens. Ga voor lage inkomens uit van een gewicht één en voor hoge inkomens een gewicht nul.¹⁸ Dan wordt het MKBA-saldo twee miljard lager (nul euro) dan bij gelijke weging voor alle inkomens, zoals in het reguliere MKBA-saldo. Als het inkomenseffect van de maatregel voor de helft terecht komt bij lage inkomens zal het MKBA-saldo een miljard lager uitkomen dan bij het reguliere MKBA-saldo.

Een ander voorbeeld is het afschaffen van de kinderopvangtoeslag (zie paragraaf 7.1 en onderstaande tabel). Het reguliere MKBA-saldo is -1,0 mld euro. Als wordt uitgegaan van een lage ongelijkheidsaversie wordt het MKBA-saldo inclusief verdelingseffecten 0,3 mld euro gunstiger. Bij hoge ongelijkheidsaversie is de bijstelling van 0,1 mld euro. Uitgaande van de

¹⁷ Het reguliere MKBA-saldo geeft de contante waarde van de netto baten. Uitsplitsing van de netto baten per inkomensgroep betreft dus in principe ook de contante waarde. Om de effecten per inkomensgroep te laten zien is het effect op het jaarlijkse inkomen echter vaak aansprekender. Gemakshalve wordt hier vaak uitgegaan van inkomensgroepen uit het verleden. Dit wordt ook gedaan in de case studie over de Kinderopvangtoeslag (zie paragraaf 7.1). Strikt genomen is dit niet juist en zou moeten worden vergeleken met de inkomensgroepen wanneer de maatregel daadwerkelijk van kracht wordt. Bij een langdurig en grootschalig investeringsproject kan dit wel tien jaar of meer in de toekomst liggen.

¹⁸ In dit voorbeeld is het gemiddelde gewicht niet 1. Dit betekent dat zelfs al zijn alle netto baten gelijk verdeeld over hoge en lage inkomens het brede welvaart MKBA saldo toch niet gelijk is aan het reguliere MKBA saldo.

ongelijkheidsaversie in het huidige Nederlandse belastingstelsel is de bijstelling 0,2 mld euro.¹⁹

Tabel 4.1 MKBA-saldo afschaffen kinderopvangtoeslag, regulier MKBA saldo en breed welvaart MKBA-saldo met varianten met lage en hoge ongelijkheidsaversie en conform het huidige belastingstelsel

Wegingsvariant	MKBA correctie verdelingseffect maatregel	MKBA-saldo incl. verdelingseffect maatregel
	Mld euro	Mld euro
Reguliere MKBA uitkomst (Hicks-Kaldor, geen correctie voor ongelijkheidsaversie)	0,0	-1,0
MKBA uitkomst bij:		
Lage ongelijkheidsaversie	0,3	-0,7
Hoge ongelijkheidsaversie	0,1	-0,9
Ongelijkheidsaversie conform huidige belastingstelsel	0,2	-0,8

In een MKBA rekening houden met baten van inkomensherverdeling is alleen zinvol voor maatregelen gericht op inkomensherverdeling of maatregelen waarvan de netto baten zodanig scheef verdeeld zijn over inkomensgroepen dat deze de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Hierbij worden de baten voor verschillende inkomensgroepen gemeten als de (impliciete) betalingsbereidheid voor het publieke goed in euro's (niet als percentage van het inkomen). Bij veel MKBA's in het fysieke domein, bijvoorbeeld infrastructuur, lijken verdelingseffecten een beperkte rol te spelen.²⁰ Bij veel beleid in het sociale domein, zoals voor zorg en onderwijs, is inkomensherverdeling een belangrijk doel. In dergelijke gevallen zal in een MKBA in beginsel rekening moeten worden gehouden met de welvaartseffecten van inkomensherverdeling door een maatregel.

Welvaartseffecten van inkomensherverdeling meenemen in de MKBA is in de praktijk echter niet eenvoudig. Hierbij spelen twee problemen. Ten eerste kunnen de effecten van een maatregel op de inkomensverdeling om diverse redenen moeilijk te meten zijn. Vaak is bijvoorbeeld niet voldoende informatie beschikbaar over de effecten per inkomensgroep. Ten tweede is ook de keuze van de welvaartsgewichten voor inkomensherverdeling niet vanzelfsprekend. Diverse methodes voor het bepalen van wegingsfactoren zijn mogelijk (zie tekstkader) en per methode zijn ook vele keuzes bij de uitwerking en toepassing mogelijk. Dit laatste wordt geïllustreerd door de casus over de kinderopvangtoeslag (zie paragraaf 7.1).

¹⁹ In dit voorbeeld is het gemiddelde gewicht vrijwel gelijk aan 1. Het is niet precies gelijk aan 1, omdat het gewicht van 1 is gebruikt voor een referentie-inkomen van 32 duizend euro; dit is het mediane inkomen in 2002. Als een andere normalisatie wordt gekozen, zoals die in het vorige voorbeeld (zie voetnoot 16), zijn de resultaten anders.

²⁰ Er zijn ook MKBA's in het fysieke domein waar inkomensverdelingseffecten wel een belangrijke en beleidsrelevante rol spelen, zoals een kilometerheffing en investeringen in lokaal openbaar vervoer naar achterstandswijken. Ook kan de betalingsbereidheid van bijvoorbeeld reistijdwinst verschillen tussen hoge en lage inkomens. Op het totaal van de baten en kosten zijn voor veel infrastructurele projecten de verdelingseffecten veelal klein in vergelijking tot maatregelen in het sociale domein waarin verdeling vaak een centrale rol speelt.

Verschillende methoden voor welvaartsgewichten van inkomensherverdeling

Een eerste methode om welvaartsgewichten te meten gaat uit van veronderstellingen over de aversie tegen inkomensongelijkheid en/ of semi-empirische schattingen van het afnemend marginaal nut van inkomen (Evans, 2005; Dahlby, 2008, p. 40; Florio, 2014, p. 205). Een simpel voorbeeld van weging met aversie tegen inkomensongelijkheid is gebaseerd op het verschil tussen het gemiddelde nationale inkomen per inwoner en dat van de betreffende inkomensgroep: het gewicht neemt omgekeerd evenredig af met het inkomen. Als bijvoorbeeld het inkomen van een groep rijke inwoners vier maal zo hoog is als het gemiddelde nationale inkomen dan wordt een welvaartsgewicht van een kwart toegekend. Bij een groep arme inwoners met een inkomen van een kwart van het gemiddelde nationale inkomen wordt het gewicht dan vier (zie Mishan en Quah, 2007, hoofdstuk 3). Een simpel voorbeeld gebaseerd op afnemend marginaal nut is als de elasticiteit van het nut met betrekking tot inkomen constant wordt verondersteld, bijvoorbeeld -2; dit betekent dat een 1 procent toename in inkomen tot een daling van het marginaal nut met 2 procent leidt.

De tweede methode is een empirische methode en gaat uit van de impliciete voorkeuren in het huidige belastingstelsel (zie bijlage). Deze zogeheten inverse van de optimale belastingmethode, kijkt naar de herverdeling in het algemene belastingstelsel (Bourguignon en Spadaro, 2012; Bargain et al., 2013; Hendren, 2014; Lockwood en Weinzierl, 2016; Zoutman et al., 2016). De marginale belastingtarieven kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt voor het wegen van de netto baten van verschillende inkomensgroepen: een dubbel zo hoog tarief betekent dan bijvoorbeeld een minder dan half zo groot gewicht. Deze methode kan ook worden gebaseerd op specifieke overheidsmaatregelen. Voorbeelden hiervan zijn ontwikkelingshulp of inkomensgerelateerde boetes (zie Evans, 2005) of maatregelen met een negatief MKBA-saldo die desondanks wel politiek werden goedgekeurd en gerealiseerd.

Beide methoden zijn toegepast voor de casus kinderopvangtoeslag (zie paragraaf 7.1). Daarnaast wordt in een aparte bijlage nader ingegaan op toepassing van de inverse optimale belastingmethode voor Nederland.

De Werkgroep heeft de correctie van het MKBA-saldo voor de baten van herverdelingseffecten per inkomensgroep nader onderzocht door te kijken naar verschillende wegingsschema's voor verschillende inkomensgroepen. Dit wordt nader besproken in paragraaf 7.1. Ook is gekeken naar verschillende wijzen van presentatie. Het MKBA-saldo inclusief de baten van inkomensherverdeling kan op een prominente manier worden gepresenteerd, bijvoorbeeld door dit saldo volledig centraal te stellen in de samenvatting en overzichtstabel. Maar het kan ook op een minder prominente wijze, bijvoorbeeld als een soort aanvullende informatie op een weinig prominente plek in het MKBA-rapport.

Baten van inkomensherverdeling in internationale MKBA praktijk

In de internationale MKBA-praktijk worden welvaartsgewichten voor inkomensherverdeling niet of nauwelijks toegepast. Dit is zelfs het geval als de MKBA-richtlijnen dit wel expliciet aanbevelen. Een goed voorbeeld hiervan is MKBA bij de Wereldbank.

Sinds de jaren zeventig zijn MKBA's een handelsmerk van de Wereldbank. Financiering van projecten in ontwikkelingslanden wordt ondersteund door MKBA's. Volgens de MKBA richtlijnen van de Wereldbank (zie Little en Mirrlees, 1974) moeten bij het bepalen van de baten voor huishoudens ook rekening worden gehouden met de hoogte van hun inkomen. In de MKBA-praktijk van de Wereldbank (zie Wereldbank, 2010, zie ook Riet, 2016) werd dit echter bijna nooit toegepast. Mogelijke redenen hiervoor zijn dat dit te complex was en dat MKBA's vooral werden gebruikt voor sectoren waarvoor verdelingseffecten minder relevant werden geacht, zoals landbouw, energie, transport en water. Voor beleidsmaatregelen op terreinen als onderwijs, zorg en milieu is bij de Wereldbank vrijwel nooit een MKBA gemaakt.

In de MKBA-richtlijnen van het Britse Ministerie van Financiën (UK Green Book, 2003) wordt het principe ondersteund dat bij het bepalen van kosten en baten rekening moeten worden gehouden met het inkomen of vermogen van de huishoudens die hiervan profiteren of nadeel hebben. Vervolgens wordt echter opgemerkt dat informatie hierover verzamelen meestal tot onevenredig veel extra kosten zal leiden. Geen duidelijke toelichting wordt gegeven voor welke projecten of onder welke omstandigheden een dergelijke analyse wel verstandig is.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste argumenten voor en tegen het meenemen van de baten van inkomensherverdeling in het MKBA-saldo.

Tabel 4.2 Moeten baten van herverdeling over inkomensgroepen in het MKBA-saldo worden meegenomen?

	Ja	Nee
Informatief?	Inkomensherverdelingseffecten zijn een belangrijk onderdeel van brede welvaart. Door baten van herverdeling mee te nemen in het MKBA-saldo, wordt direct duidelijk hoe zwaar de inkomensgevolgen van een maatregel moeten worden gewogen ten opzichte van de andere kosten en baten van de maatregel.	<ul style="list-style-type: none"> - MKBA moet alle belangrijke effecten in kaart brengen, maar niet alles hoeft in MKBA-saldo. Waar relevant tonen van effecten voor verschillende inkomensgroepen volstaat. - Dit geeft teveel nadruk op het belang van Inkomensherverdeling t.o.v. andere aspecten die ook niet in het MKBA-saldo tot uiting komen, zoals andere vormen van verdeling en milieu. - Dit voegt extra complexiteit toe, terwijl een MKBA vaak al complex is. - Effecten op de verdeling van inkomen tussen huishoudensamenstellingen, werkenden en niet-werkenden en andere verschillen binnen inkomensgroepen zijn niet zichtbaar in het saldo zelf.
Voldoende betrouwbaar en objectief?	Veel manieren van weging zijn mogelijk, maar door uit te gaan van een empirische methode, goede nationale voorschriften en een standaard gevoeligheidsanalyse met verschillende aannames kan dit worden ondervangen. Ongewogen optellen van netto baten voor verschillende inkomensgroepen is arbitrair en niet politiek neutraal.	Voorschriften op basis van een empirische methode kunnen dit niet oplossen. De precieze methode blijft willekeurig en onvoldoende betrouwbaar. Dit leidt tot discussie over gewichten in plaats van over de resultaten van een MKBA.
Geen conflict met taakverdeling met politiek?	Taak van MKBA is politiek goed en evenwichtig te informeren, bijvoorbeeld door te benadrukken dat het Hicks-Kaldor criterium niet politiek neutraal is en door te laten zien wat de implicaties van andere weging zijn.	MKBA moet informeren maar zeker niet op de stoel van de politicus gaan zitten. Het Hicks-Kaldor criterium is niet politiek neutraal maar wel een praktisch uitgangspunt bij politieke discussie.

De werkgroep heeft geconcludeerd dat voor het Nederlandse beleidsproces de meerwaarde van het expliciet wegen van inkomensherverdeling in MKBA's onzeker en onduidelijk is. Vooral de taakverdeling met de politiek kan voor verwarring zorgen, omdat verschillende welvaartsgewichten voor verschillende inkomensgroepen bij uitstek als het domein van de politiek wordt beschouwd. Daarom wordt geadviseerd alleen de effecten van een maatregel voor verschillende inkomensgroepen te beschrijven en te kwantificeren, maar niet verschillend te wegen en geen alternatieve MKBA-saldo's te presenteren. Als het gaat om substantiële en ongelijke effecten voor verschillende inkomensgroepen moet de omvang hiervan in de samenvatting van een MKBA zichtbaar worden gemaakt.

Naast herverdeling over verschillende inkomensgroepen kan een maatregel ook andere verdelingseffecten hebben, waarbij bijvoorbeeld verschillende regio's of bevolkingsgroepen (omwonenden van Schiphol versus reizigers; rokers versus niet-rokers) verschillend geraakt worden. In beginsel kan ook hierbij met verschillende gewichten worden gewerkt. Aangezien de relevante verdelingsaspecten per maatregel sterk verschillen, kunnen hiervoor geen algemene richtlijnen worden gegeven. Ook is er voor de opsteller van een MKBA in de regel geen aanleiding om de netto baten van de ene groep anders te wegen dan van de andere groep en hiervoor een specifiek wegingsschema te hanteren. In dat geval kunnen de netto baten ongewogen in het saldo meegenomen worden. In de politieke besluitvorming kan wel sprake zijn van een gedifferentieerde weging waardoor het in een MKBA van belang is om de netto baten apart te laten zien voor relevante regio's/bevolkingsgroepen. Dat is ook wat de algemene MKBA leidraad adviseert.

5 Arbeidsmarkteffecten van een maatregel

Deze paragraaf beantwoordt vraag 3 uit het beslisschema van paragraaf 2:

Worden de arbeidsmarkteffecten van een maatregel (A) al (op een correcte manier) in reguliere MKBA's meegenomen?

Daarnaast wordt in deze paragraaf ingegaan op de vraag in hoeverre de arbeidsmarkt- en inkomensverdelingseffecten van een maatregel tegen elkaar kunnen worden weggestreept ($A+M=0$).²¹

²¹ Ook effecten van een maatregel op andere markten dan de arbeidsmarkt, zoals effecten op spaar- en gezondheidsgedrag moeten in een MKBA worden meegenomen. Deze worden hier echter niet besproken.

5.1 Huidige MKBA-praktijk

In de huidige Nederlandse MKBA-praktijk worden de effecten van een maatregel op de arbeidsmarkt al meegenomen. De relevantie ervan verschilt echter voor verschillende soorten maatregelen.

De algemene MKBA Leidraad voor Nederland (Romijn en Renes, 2013a)²² zegt hierover dat bij maatregelen die gericht zijn op het functioneren van de arbeidsmarkt, op het verhogen van de arbeidsproductiviteit of het arbeidsaanbod, expliciet rekening moet worden gehouden met arbeidsmarkteffecten.²³ Voor maatregelen die hier niet primair op zijn gericht worden alleen de indirecte effecten meegenomen, waarbij meestal op de lange termijn alleen sprake is van verschuivingen tussen regio's en/of bedrijfstakken. Door de maatregel kan de werkgelegenheid in een regio of bedrijfstak bijvoorbeeld toenemen, maar daar staat vaak tegenover dat die in andere regio's of bedrijfstakken afneemt. Het netto effect op de werkgelegenheid is dan gering, maar andere arbeidsmarkteffecten, zoals toename van de arbeidsproductiviteit, kunnen dan misschien wel belangrijk zijn.²⁴

Een voorbeeld waar arbeidsmarkteffecten zeer relevant zijn, betreft de kinderopvangtoeslag (zie ook de case studie in paragraaf 7). Tegengestelde voorbeelden zijn de bouw van een windmolenpark of het verzwaren van dijken. Dergelijke maatregelen kennen beperkte arbeidsmarkteffecten en in de MKBA's hierover worden deze dan ook niet meegenomen.

Een voorbeeld waarin verschillende arbeidsaanbodmechanismen naar voren komen, is de verbetering van transportinfrastructuur. Deze verbetering kan voor het woon-werkverkeer worden geïnterpreteerd als een subsidie voor werken en zal vermoedelijk dan ook leiden tot een stijging van het arbeidsaanbod. Tegelijkertijd maakt de verbetering van transportinfrastructuur ook het reizen voor sociaal-recreatieve doeleinden gemakkelijker. Dit kan worden opgevat als een subsidie voor vrije tijd met naar verwachting juist een daling van het arbeidsaanbod tot gevolg. De vraag is hoe de arbeidsaanbodeffecten van de maatregel per saldo uitpakken. In de praktijk wordt er bij MKBA's van dergelijke maatregelen daarom vaak geabstraheerd van deze effecten, behoudens de (indirecte) agglomeratie-effecten in termen van bijvoorbeeld een hogere productiviteit als gevolg van een verbeterde bereikbaarheid en een verbeterde werking van de arbeidsmarkt (zie bijvoorbeeld Romijn en Renes, 2013b).

Samenvattend kan worden opgemerkt dat in de huidige Nederlandse MKBA-praktijk de arbeidsmarkteffecten van een maatregel in beginsel al worden meegenomen. In concrete toepassingen zijn verbeteringen mogelijk, maar het gaat niet om 'vergeten' effecten.

²² De werkwijzer MKBA in het sociale domein (Koopmans et al., 2016) gaat uitgebreider in op de arbeidsmarkteffecten in een MKBA. In paragraaf 5.3 van deze werkwijzer wordt het kwantificeren van de arbeidsmarkteffecten besproken en in paragraaf 6.1 het waarden van deze effecten.

²³ De Leidraad zegt ook dat tegenover extra arbeidsaanbod verlies van vrije tijd staat en dat deze effecten gesaldeerd moeten worden. Daarnaast is de belastingopbrengst van extra arbeidsaanbod een welvaartsbaat. De belasting op (loon)inkomen introduceert een marktimperfectie en het externe effect hiervan, belastinginkomsten, vormen welvaartseffecten.

²⁴ Voor de welvaart zijn indirecte effecten alleen van belang voor zover ze de wig tussen de private en publieke opbrengsten van economische activiteiten, zoals werken, sparen, studeren en consumeren, veranderen.

5.2 Arbeidsmarkteffecten en inkomensherverdeling

De argumenten die worden gehanteerd voor het meenemen van arbeidsmarkteffecten van een maatregel lijken op de argumenten voor het meenemen van de inkomensverdelingseffecten van een maatregel. In het sociale domein, bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsmarktbeleid, is het belang van inkomensherverdeling groot en wordt ook expliciet rekening gehouden met de effecten op het arbeidsaanbod. Dit suggereert dat de arbeidsaanbodeffecten en de inkomensherverdelingseffecten van een maatregel overlappen en zelfs tegen elkaar weg zouden kunnen vallen. Immers als een maatregel vooral ten gunste komt van lage inkomens op de arbeidsmarkt en zo inkomensongelijkheid vermindert, maakt dit tegelijk de beloning van extra arbeidsaanbod geringer en versterkt zo de verstoring op de arbeidsmarkt. Dit leidt dan tot de vraag: Kunnen de arbeidsmarkt- en verdelingseffecten van een maatregel tegen elkaar worden weggestreept?

Jacobs et al. (2009) en Jacobs (2009) geven aan dat dit zich kan voordoen maar alleen mogelijk is onder strenge theoretische voorwaarden.²⁵ In de praktijk is het onwaarschijnlijk dat hieraan is voldaan en bovendien is het niet goed mogelijk om na te gaan of dat wel het geval is. Verder zijn de arbeidsmarkteffecten van een maatregel vaak al meegenomen in de maatregeltotalen in de MKBA, als deze van belang zijn. Beleidsmakers, bestuurders en politici hechten vaak veel waarde aan informatie over arbeidsmarkteffecten. Wegstrepen zou in deze gevallen leiden tot informatieverlies. De aanbeveling is daarom om de arbeidsmarkteffecten van een maatregel apart te laten zien naast eventuele baten van inkomensherverdeling.

6 Andere vormen van financiering

Deze paragraaf geeft antwoord op de vierde vraag uit het beslisschema betreffende andere vormen van financiering dan algemene rijksbelasting. De vraag is dan:

Vallen bij financiering uit andere middelen dan de algemene rijksbelasting de kosten van financiering (E) weg tegen de effecten van belastingheffing op de inkomensverdeling (F)? De marginal cost of public funds is dan gelijk aan 1.

We zullen deze vraag beantwoorden voor verschillende vormen van andere financiering, zoals kilometerheffing, zorgpremies, publiek-private constructies en lokale belastingen.

Zelfstandige maatregel

Zoals in paragraaf 3 ook al werd aangegeven, kan financiering uit andere middelen een zelfstandige beleidsmaatregel zijn, zoals verhoging van de benzineaccijns, invoering van een

²⁵ De maatregel moet de lonen van mensen met veel en met weinig verdientalent in gelijke mate verhogen. Als dit niet zo is, dan gelden voorwaarden, zoals homogene voorkeuren voor publieke goederen en zwak scheidbare preferenties tussen vrije tijd enerzijds en private/publieke goederen anderzijds en de aanwezigheid van een niet-lineaire inkomstenbelasting.

kilometerheffing of een algemene belastingherziening. Zoals voor elke maatregel brengen we dan de versturende effecten (cf paragraaf 5) en de gedifferentieerde effecten per inkomensgroep in beeld (cf paragraaf 4). Omdat er geen kosten van financiering zijn, is de vraag of de $MCPF = 1$ niet relevant. Met andere woorden: het gaat niet over E en F, maar over A en M.

Verschillende vormen van financiering mogelijk

Vaak zijn bij een maatregel verschillende vormen van financiering mogelijk. Elk van deze vormen heeft zijn eigen kosten van verstoring en inkomensverdelingseffecten. Het is dan verstandig de effecten van de maatregel zelf te analyseren alsof er sprake is van financiering uit algemene middelen²⁶ en vervolgens de effecten van de verschillende vormen van financiering apart te analyseren alsof het een afzonderlijke maatregel is. Vervolgens kan worden gekeken in hoeverre nog sprake is van een positieve of negatieve synergie als beide worden gecombineerd.

Zo kan bijvoorbeeld eerst worden gekeken wat de baten van aanleg van een nieuwe weg zijn. Vervolgens kan worden gekeken wat de baten zijn van verschillende vormen van financiering, zoals vaste tolheffing, spitsheffing, verhoging benzineaccijns of verhoging motorrijtuigenbelasting. Deze vormen van financiering kunnen soms ook als alternatief worden gezien van aanleg van een nieuwe weg: tolheffing en aanleg of verbreding van een weg zijn beide een instrument om de files te bestrijden en de bereikbaarheid van steden te vergroten.

Tot slot kan worden gekeken of het combineren van aanleg van de weg met een specifieke vorm van financiering vanwege synergie-effecten nog nieuwe inzichten biedt. In sommige gevallen zou sprake kunnen zijn van een redelijk effectieve profijtheffing of een grotendeels verdelingsneutrale financiering à la Kaplow (zie paragraaf 3). Een ander voorbeeld is financiering van een nieuw longkankermedicijn in het basispakket zorg. Dit kan worden gefinancierd via gewone zorgpremies, maar ook door inkomensafhankelijke premies, lifestyle-afhankelijke premies of deels door eigen bijdragen. De voor- en nadelen van een nieuw longkankermedicijn in het basispakket moeten dan bij voorkeur worden geanalyseerd voor de verschillende vormen van financiering. Hetzelfde geldt voor maatregelen die worden vergezeld van allerlei compensatiepakketten. Te groot geachte nadelige koopkrachteffecten van beleidsinitiatieven worden in de Nederlandse praktijk vaak gecompenseerd door verlaging van belastingtarieven of verhoging van specifieke uitkeringen. Denk bijvoorbeeld aan de herziening van het zorgstelsel. Bij een dergelijke 'koopkrachtrepatrie' is strikt genomen sprake van een tweede maatregel naast de 'echte maatregel' die apart geanalyseerd zou kunnen worden.

De vorm van financiering is vaak ook een sterk politieke keuze. Wie moet betalen en in welke mate voor publieke diensten is bij uitstek een vraag waarbij politieke criteria als rechtvaardigheid en solidariteit een rol spelen. In hoeverre een MKBA hierop antwoord kan en moet geven is eigenlijk al besproken in paragraaf 4 over de baten van herverdeling.

²⁶ Rijksbelastingen zoals loon- en inkomstenbelasting en BTW.

Alleen maatschappelijke kosten en verdelingseffecten voor publiek gefinancierde deel

Bij publiek-private financiering heeft alleen het publiek gefinancierde deel additionele kosten en voor dat deel kan weer onderscheid worden gemaakt tussen financiering uit de algemene rijksbelastingen (zie paragraaf 3.1) of specifieke financiering (deze paragraaf).

Financiering lokale uitgaven

In Nederland wordt veruit het grootste deel van de lokale uitgaven gefinancierd door overdrachten van de rijksoverheid, zoals via het Gemeentefonds, het Provinciefonds of specifieke uitkeringen. Dit betekent dat deze uit de algemene rijksbelastingen worden gefinancierd. Wat dit betekent voor de kosten van belastingheffing en de inkomensverdelingseffecten van de financiering is al besproken in paragraaf 3.

Als specifieke maatregelen van de lokale overheid gefinancierd worden door extra lokale belasting, dan zijn de kosten van lokale belasting van belang. In Nederland zijn dat vooral onroerend zaakbelasting en waterschap belastingen. Het gaat hier om heffingen met een niet mobiele grondslag (WOZ-waarde van de woning) of waterschapheffingen die worden geheven als een vast bedrag per woonruimte of per 'vervuilingseenheid', bijvoorbeeld alleenstaand of 2 of meer persoonshuishouden. Vandaar dat de gedragseffecten en daarmee de kosten van belastingheffing veelal gering zullen zijn. Daar tegenover staat de verdelingseffecten van deze heffingen wel duidelijk aanwezig zijn. Deze verdelingseffecten van de lokale belasting zouden dan in de analyse van de MKBA van de specifieke maatregel, net als de verdelingseffecten van de maatregel zelf, in principe moeten worden meegenomen. Dit is echter alleen zinvol voor zover de financiering met een lokale belasting zo scheef verdeeld is over verschillende inkomensgroepen of stakeholders dat deze de besluitvorming zou kunnen beïnvloeden.

Samengevat

Dit betekent dat andere financiering meestal als een zelfstandige maatregel moet worden geanalyseerd. Net als voor andere maatregelen moeten de effecten op de arbeidsmarkt en inkomensverdeling in kaart worden gebracht.

7 Casestudies

Om de praktische uitwerking van de argumenten uit de voorgaande paragrafen te illustreren, bespreken we in deze paragraaf vijf casestudies, te weten:

- (i) Afschaffen van de kinderopvangtoeslag;
- (ii) Terugdringen van voortijdig schoolverlaten;
- (iii) Aanleg van de HSL-Zuid;
- (iv) Nieuw longkankermedicijn in het basispakket zorg;
- (v) Verhoging van de benzineaccijns.

Bij de keuze van case studies was vooral belangrijk dat deze verschillende beleidsterreinen betreffen en dat de belangrijkste discussiepunten door één of meerdere case studies worden geïllustreerd (zie onderstaande tabel). Een aanvullend selectie criterium was de beschikbaarheid van een MKBA. Deze was voor de eerste drie case studies beschikbaar, maar niet voor de laatste twee.

Tabel 7.1 Kenmerken van de case studies

Kenmerken van casus	1. Kinderopvang-toeslag	2. Minder schooluitval	3. HSL-Zuid	4. Longkanker-medicijn	5. Benzineaccijns
1. Beleidsterrein	arbeidsmarkt & sociale zekerheid	onderwijs	Infra-structuur & mobiliteit	gezondheidszorg & sociale premies	belastingen & mobiliteit
2. Inkomensherverdeling als doel	ja	nee	nee	nee	nee
3. Beleidsrelevante inkomensverdelingseffecten	ja	ja	?	nee	?
4. Financiering uit algemene middelen	ja	Ja	ja	nee	nee
5. Andere verdelingseffecten als belangrijk doel	?	?	nee	ja	nee

Een belangrijk aspect in al deze case studies betreft het in beeld brengen van de herverdelingseffecten van de maatregel naar inkomensgroep. De casus over de kinderopvangtoeslag bleek het meest geschikt voor het kwantificeren van de effecten per inkomensgroep en toepassen van welvaartsgewichten voor inkomensherverdeling. Vandaar dat die casestudie veruit het meest uitgebreid is en als eerste casus wordt besproken. Andere casestudies zijn veel minder ver uitgewerkt en worden daarom schetsmatiger en meer kwalitatief behandeld (zie onderstaande tabel).

Deze case studies betreffen fictieve voorbeelden met wortels in de beleidspraktijk. Voor zover beschikbaar wordt in de case studies selectief gebruikt gemaakt van bestaande MKBA's. Deze worden niet beoordeeld, maar slechts aangewend voor het doel van deze studie. Wel geven we bij de casussen aan welk analysekader van toepassing is en of is voldaan aan de Nederlandse richtlijnen rond het in kaart brengen van verdelingseffecten. Voor geen van de case studies is in de bestaande MKBA of andere beschikbare documentatie systematisch gekeken naar herverdelingseffecten per inkomensgroep. Dit betekent dat we op dit punt de casussen aanvullen, soms op basis van redelijk serieuze analyses, soms op basis van grove aannames. Het doel is niet om een realistisch beeld van de uitkomsten te schetsen, maar om de implicaties voor de opzet en uitwerking van de MKBA aan te geven.

Tabel 7.2 **Uitwerking van inkomensherverdeling van de maatregel in de 5 case studies**

	1. Kinderopvang-toeslag	2. Minder schooluitval	3. HSL-Zuid	4. Benzine-accijns	5. Longkanker-medicijn
1. Uitsplitsing netto baten naar stakeholder	x	x	x	x	x
2. Kwantificeren effecten naar inkomensgroep	x				
3. Verschillende weging in MKBA-saldo voor verschillende inkomensgroepen	x				

Lessen uit de case studies

De case studies geven een indruk van de relevantie en praktische mogelijkheden van het in beeld brengen van de effecten per inkomensgroep en het gebruik van welvaartsgewichten voor inkomensherverdeling. Een driedeling van maatregelen lijkt hier relevant:

- Maatregelen op het gebied van sociale zekerheid en loon- en inkomstenbelasting;
- Maatregelen voor andere delen van het sociale domein en andere vormen van financiering;
- Overige maatregelen, vooral met betrekking tot collectieve goederen en diensten.

De uitgebreide aanpak in de casus over het afschaffen van de kinderopvangtoeslag inclusief de welvaartsgewichten voor inkomensherverdeling lijkt toepasbaar voor veel maatregelen op het gebied van sociale zekerheid en loon- en inkomstenbelasting. Voor deze maatregelen is inkomensherverdeling een belangrijk doel en zijn mede daarom al redelijke data en modellen bij het CPB (MIMOSI en MICSIM) beschikbaar om de effecten voor verschillende inkomensgroepen, vooral op het besteedbaar inkomen, in beeld te brengen. Deze modellen kunnen ook rekening houden met belangrijke gedrags- en afwentelingseffecten. Economische onderzoeksbureaus anders dan het CPB, zoals SEO Economisch Onderzoek en private adviesbureaus, beschikken echter meestal niet over dergelijke data en modellen.

Voor andere delen van het sociale domein (zie casussen Voortijdig schoolverlaten en Longkankermedicijn) en andere vormen van financiering (zie casus Benzineaccijns en life style financiering bij casus Longkankermedicijn) ontbreken data en modellen om de effecten per inkomensgroep inzichtelijk te maken. Hier zijn bovendien vaak ook niet alleen effecten naar inkomensgroep belangrijk, maar ook andere verdelingseffecten. Dit betekent dat voor deze maatregelen het in beeld brengen van effecten voor verschillende inkomensgroepen minder relevant of vanzelfsprekend is. Analyse kan dan aantonen in hoeverre deze effecten ongelijk zijn verdeeld over de verschillende inkomensgroepen en daarmee toch een onderwerp van politiek belang kan zijn. Voor deze maatregelen zal het echter voor een MKBA vaak wel veel extra inspanning in termen van data verzamelen en analyse vragen om dit goed in beeld te brengen.

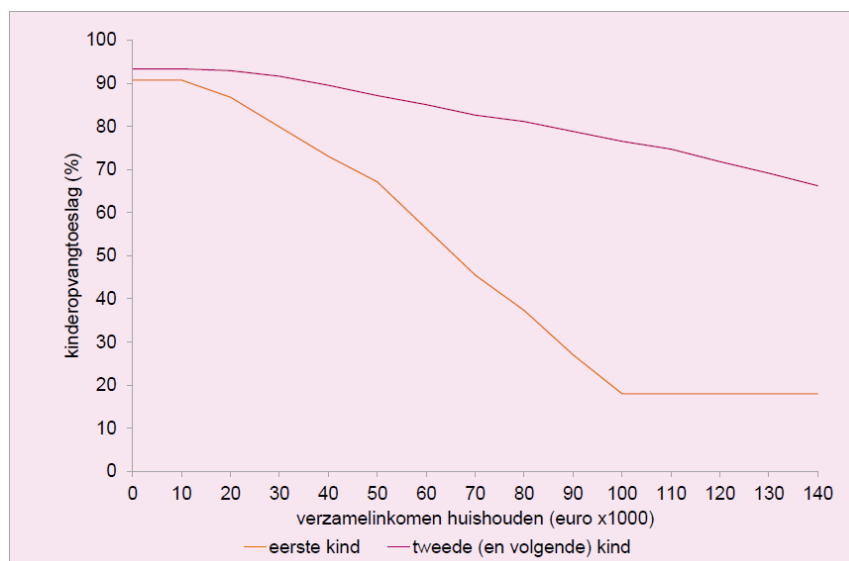
Overige maatregelen betreffen vooral verlening van collectieve goederen en diensten, zoals politie, defensie, justitie, dijken, riolering en verkeersinfrastructuur. Voor deze maatregelen (zie casus Aanleg van de HSL-Zuid) zijn de effecten naar inkomensgroep vaak minder

belangrijk, in ieder geval in de politieke besluitvorming. Als hier de effecten per inkomensgroep worden getoond, moet ook rekening worden gehouden met eventuele grote afwentelingseffecten. In het geval van de ESB-discussie over de HSL-Zuid (zie Jacobs en De Mooij, 2009) werd verondersteld dat vooral de reistijdwinst voor de zakenreiziger ten goede komt van de hoge inkomens. Maar deze reistijdwinst voor de (rijke) zakenreiziger zal vermoedelijk nauwelijks of in het geheel geen persoonlijk profijt opleveren, maar wel voor de werkgever. Zelfs voor infrastructuur als de HSL-Zuid lijkt de herverdeling over verschillende inkomensgroepen daarom van beperkt belang.

7.1 Kinderopvangtoeslag

De eerste casus is een gestileerde maatregel die gaat over de afschaffing van de subsidie voor de kinderopvang (kinderopvangtoeslag of KOT). De maatregel omvat het afschaffen van de overheidsbijdrage aan de kinderopvang (0,8 mld euro in 2014) en de afschaffing van de werkgeversbijdrage (1,1 mld euro in 2014). Ouders zouden na de maatregel zelf moeten betalen voor de opvang van hun kinderen. De onderstaande figuur laat zien dat de kinderopvangtoeslag als percentage van het verzamelinkomen van huishoudens afneemt met de hoogte van het inkomen. Per huishouden raakt afschaffing lagere inkomens daarom harder dan hogere inkomens. Het gebruik van kinderopvang is echter niet evenwichtig gespreid over hoge en lage inkomens. Volgens SCP (2011) werd tien jaar geleden 90% van de kinderopvang gebruikt door de rijkste helft van de bevolking en 10% door de armste helft.

Figuur 7.1 Kinderopvangtoeslag als percentage van het huishoudinkomen in 2014



Bron: CPB,(2015).

Verdelingseffecten van de afschaffing voor verschillende groepen

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de verdelingseffecten van de afschaffing voor verschillende groepen op basis van een door SEO Economisch Onderzoek uitgevoerde MKBA (Kok et al., 2015).²⁷ In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen de positieve en negatieve

²⁷ Een ander voorbeeld voor de kinderopvang staat beschreven in de MKBA-leidraad (Romijn en Renes, 2013a).

effecten van de maatregel, waaronder de arbeidsmarkteffecten van de maatregel.²⁸ Voor de welvaartsanalyse is het analysekader uit de CPB-studie van Van 't Riet (2013) van toepassing.

Tabel 7.3 Verdelingseffecten van de afschaffing voor verschillende groepen

	Totaal mld euro	Overheid	Aanbieders formele opvang	Aanbieders informele opvang en peuterspeelzaal	Overige werkgevers	Laagopgeleide gezinnen met kinderen	Hoogopgeleide gezinnen met kinderen	Overige huishoudens
Positieve effecten van maatregel		Afschaffing subsidies	Kostenbesparing formele opvang	Betalingen informele opvang	Afname loonkosten	Minder uren formele kinderopvang Minder loonbelasting, meer vrije tijd	Minder uren formele kinderopvang Minder loonbelasting, meer vrije tijd	Meer arbeidsaanbod
Negatieve effecten van maatregel		Minder opbrengsten loonbelasting en sociale premies Toename uitkeringslasten	Betalingen formele opvang	Kosten-toename informele opvang	Afname productie	Eigen bijdrage 100% Meer uren informele opvang Minder arbeidsaanbod, lange termijn effect lagere arbeidsparticipatie moeders	Eigen bijdrage 100% Meer uren informele opvang	Minder vrije tijd, meer loonbelasting
MKBA saldo (Hicks-Kaldor)	-1,0	0,4	0,0	0,0	0,0	-1,4		PM

Bij de verdelingseffecten van het afschaffen van de kinderopvangtoeslag kan onderscheid worden gemaakt tussen de overheid, werkgevers, aanbieders van formele opvang, aanbieders van informele opvang en peuterspeelzalen en huishoudens met en zonder kinderen. Bij de huishoudens met kinderen die aanspraak maken op de KOT komen zowel de gevolgen voor hoog- als laagopgeleide gezinnen aan bod.

De afschaffing van de kinderopvangtoeslag levert voor de *overheid* een besparing op; de huidige subsidie vervalt immers. Daar staan minder opbrengsten uit loonbelasting en sociale premies tegenover, omdat ouders naar verwachting minder gaan werken (arbeidsmarkteffect van de maatregel). Ook nemen de uitkeringslasten waarschijnlijk toe. Desondanks is het netto effect van de maatregel voor de overheid positief.

Als gevolg van het geringere arbeidsaanbod betekent de afschaffing voor *werkgevers* een vermindering van de productie. Enerzijds zorgt dit voor minder opbrengsten, anderzijds brengt het ook lagere (loon)kosten met zich mee. Per saldo ondervinden werkgevers vermoedelijk geen voor- of nadeel van de maatregel²⁹.

²⁸ Baten en kosten kunnen bij deze maatregel voor spraakverwarring zorgen. De baten kunnen worden beschouwd als positieve effecten en de kosten als negatieve effecten.

²⁹ Hoewel welvaart uitsluitend het gezamenlijke nut van individuen in een maatschappij omvat, wordt in de MKBA praktijk ook met effecten op de winsten van bedrijven en de overheidsfinanciën gewerkt. Volgens de algemene MKBA Leidraad (Romijn en Renes, 2013a, paragraaf 3.2.4) is dit praktisch, omdat de winsten van bedrijven uiteindelijk inkomen van gezinnen vormen en begrotingoverschotten of –tekorten uiteindelijk via hogere of lagere belastingen bij huishoudens terecht komen. Dit betekent dat in MKBA's effecten op de (over)winsten van bedrijven of de overheidsbegroting als aparte

De *aanbieders van formele opvang* zullen door de afschaffing worden geconfronteerd met een verminderde vraag en op termijn inkrimpen. Naar verwachting daalt hun omzet, maar ook hier geldt dat de (loon)kosten voor deze groep eveneens afnemen. In een goed functionerende markt zonder verstoringen is het totaaleffect op de aanbieders van formele opvang nihil.

De vraag naar *informele kinderopvang en peuterspeelzalen* neemt vermoedelijk juist toe. Dat komt door substitutie tussen de formele en informele opvang. Op termijn zullen hierdoor tevens nieuwe aanbieders toetreden tot de markt en bestaande aanbieders hun plaatsingsaanbod vergroten. Het effect voor de informele kinderopvang en peuterspeelzalen in totaal kan daarom als nihil worden verondersteld.

Ouders met kinderen die gebruik maken van de huidige regeling gaan er door de afschaffing gemiddeld genomen op achteruit. Ze besteden in dat geval waarschijnlijk minder aan formele kinderopvang, maar meer aan informele opvang en peuterspeelzalen. Verreweg de grootste kostenpost voor deze groep is de verhoging van de eigen bijdrage naar 100%. In de praktijk zullen mogelijk vooral moeders minder gaan werken, hetgeen tevens resulteert in een lagere arbeidsproductiviteit op lange termijn. *Laagopgeleide ouders* (met lage inkomens) ondervinden bovendien nog een aanvullend nadeel van de maatregel. Kwalitatief goede kinderopvang heeft namelijk een positief effect op de kansen van kinderen uit deze groep. Afschaffing zou daarom kunnen leiden tot een gemiddelde arbeidsproductiviteitsdaling voor de kinderen van laagopgeleide ouders op lange termijn. Voor *hoogopgeleide ouders* is dit effect niet aangetoond. Tot slot wordt er in de MKBA ook waarde toegekend aan de eventuele positieve effecten van de maatregel voor ouders in de vorm van extra vrije tijd.

Inkomensverdelingseffecten van de maatregel

De afschaffing van de kinderopvangtoeslag heeft voor lagere inkomens een grotere impact, omdat deze groep aanzienlijk minder eigen bijdrage betaalt in de huidige regeling. In aanvulling op de MKBA vat onderstaande tabel de inkomenseffecten van de maatregel samen per inkomenscategorie voor huishoudens met kinderen. Hierbij is gebruik gemaakt van het microsimulatiemodel MIMOSI van het CPB.³⁰ Kolom 4 van de tabel bevestigt dat de effecten van de maatregel op het nominaal besteedbaar inkomen (NBI) procentueel het grootst zijn voor huishoudens met lage inkomens en kinderen. De laatste kolom van de tabel rapporteert de inkomensveranderingen per inkomenscategorie (ΔI_k). Hieruit blijkt dat ruim driekwart van het totaal van inkomensveranderingen, gemeten in mld euro's, terecht komt bij hogere inkomenscategorieën (categorie 4 en hoger).

posten terug kunnen komen. Voor het MKBA saldo is het dan niet nodig om specifiek na te gaan op welke manier en bij welke huishoudens deze effecten uiteindelijk terecht komen. Als er echter ook inkomensherverdelingseffecten worden gewaardeerd, is het wel nodig om te weten bij welke inkomensgroepen deze effecten terecht komen.

³⁰ Het totaaleffect van de maatregel op het besteedbaar inkomen van huishoudens is volgens MIMOSI iets groter dan dat volgens de SEO-analyse. Vandaar dat het totaal effect in tabel 7.4 niet precies gelijk is aan de 1,4 mld euro uit tabel 7.3..

Tabel 7.4 Inkomenseffecten afschaffing KOT per inkomenscategorie zonder terugsluis

Categorie	Bruto Inkomen (dزد euro) per categorie, alleen huishoudens met kinderen		Inkomenseffect NBI (%)	Inkomensverandering (mld euro)
	Minimum	Maximum		
1	0	20	-24	-0,18
2	20	30	-19	-0,14
3	30	40	-16	-0,12
4	40	50	-10	-0,15
5	50	59	-10	-0,25
6	59	69	-8	-0,25
7	69	79	-7	-0,21
8	79	89	-6	-0,16
9	89	99	-5	-0,11
10	99	109	-4	-0,07
11	>109		-3	-0,25

Gewichten voor inkomensherverdeling

Deze effecten op het besteedbaar inkomen van verschillende inkomensgroepen kunnen worden vertaald in een correctie voor de baten van herverdeling op het MKBA-saldo. Hierbij laten we de resultaten van twee verschillende methoden zien: ongelijksaversie of afnemend marginaal nut van inkomen en impliciete voorkeuren afgeleid uit het belastingstelsel, dat wil zeggen de inverse optimale belastingmethode.

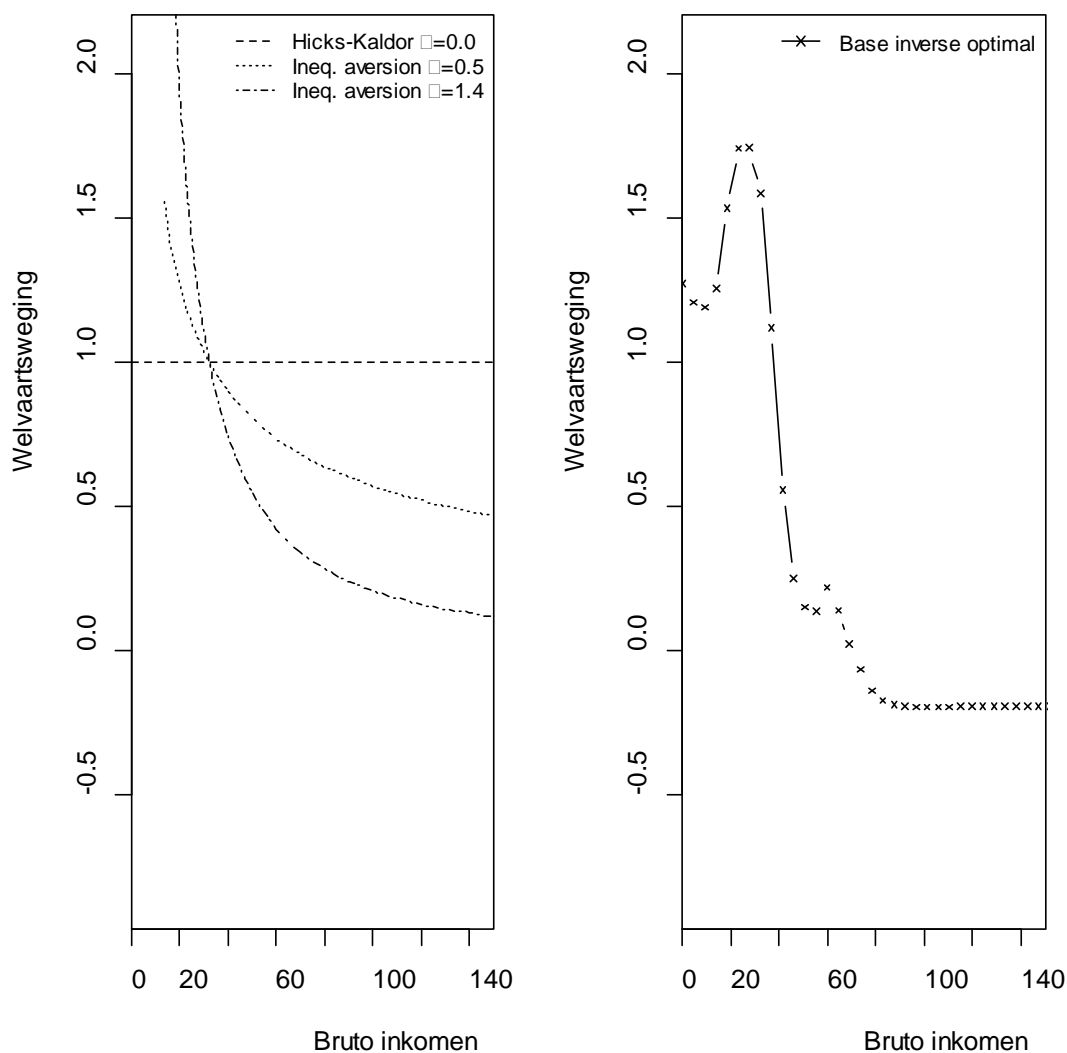
De marginale welvaartsgewichten voor de baten van herverdeling volgen uit een standaard welvaartsfunctie:

$$\omega_k = \left(\frac{Y_k}{Y_r} \right)^{-\rho}, \quad (1)$$

waarin Y_r een gekozen referentie-inkomen is voor een noodzakelijke normalisatie en ρ een normatieve parameter is voor ongelijkheidsaversie. Hoe hoger ρ , hoe groter de ongelijkheidsaversie. Het reguliere MKBA-saldo wordt verkregen bij $\rho = 0$.³¹ Voor de ongelijkheidsaversiemethode worden twee extremen getoond: een hoge mate van ongelijkheidsaversie gebaseerd op $\rho = 1,4$ en een lage mate van ongelijkheidsaversie met $\rho = 0,5$ (zie onderstaande figuur, linker paneel). Bij de impliciete voorkeurenmethode wordt de ongelijkheidsaversie afgeleid van de marginale belastingtarieven in het huidige belastingstelsel (zie Zoutman, et al., 2016 en onderstaande figuur, rechter paneel).

³¹ Dit wil overigens niet zeggen dat het reguliere MKBA-saldo volgens het Hicks-Kaldor principe impliceert dat de maatschappij geen waarde hecht aan het voorkomen van te veel inkomens- of welvaartsongelijkheid. Het Hicks-Kaldor principe kiest ervoor dat aspect niet mee te nemen in het MKBA saldo, d.w.z. de netto baten voor verschillende inkomensgroepen ongewogen op te tellen.

Figuur 7.2 Wegingsvarianten voor de gevoeligheidsanalyse



We wegen de inkomenseffecten van de maatregel voor geaggregeerde inkomenscategoriën van huishoudens die voor toeslag in aanmerking komen in het referentiealternatief. De effecten per inkomenscategorie zijn afkomstig uit het microsimulatiemodel MIMOSI van het CPB. We werken voor deze illustratie met de 11 inkomenscategoriën uit tabel 7.4.

We wegen de inkomenseffecten van de maatregel als volgt. Definieer ΔI_k als de totale inkomensverandering van de huishoudens in inkomenscategorie k .³² Definieer verder genormaliseerde wegingsfactoren ω_k , die een weging geven voor de inkomensverandering van de huishoudens in categorie k . De MKBA-correctie in euro's voor de verdelingseffecten van de maatregel volgt van:

³² Herverdeling heeft betrekking op welvaart. In dit geval benaderen we dat met (besteedbaar) inkomen.

$$A = \sum_{k=1}^K \Delta I_k (\omega_k - 1), \quad (2)$$

De correctie in het MKBA-saldo voor de verdelingseffecten van een maatregel is niet alleen afhankelijk van de methode en, in het geval van de ongelijkheidsaversiemethode, de mate van ongelijkheidsaversie die wordt verondersteld. Diverse implementatiekeuzes zijn ook van invloed op het resultaat, zoals de normalisatie, de afbakening van de populatie en de definitie van inkomen (zie onderstaande tabel).

Tabel 7.5 Toelichting implementatiekeuzes

Implementatie	Toelichting
Normalisatie welvaartsweging	Normalisatiekeuzes zijn van groot belang voor de omvang van de correctie en de interpretatie van de resultaten. De welvaartsgewichten kunnen bijvoorbeeld worden genormaliseerd, opdat het gemiddelde van de gewichten één is. Dit betekent dan dat een euro voor een lage inkomensgroep als meer dan een euro (bijvoorbeeld 1,5 of 2 euro) gaat meetellen, terwijl dat voor hogere inkomensgroepen minder dan één euro of zelfs nul euro wordt. Een andere normalisatie is bijvoorbeeld een gewicht van 1 voor een euro voor de laagste inkomensgroep en een lager gewicht voor die voor andere inkomensgroepen. Het gemiddelde van de gewichten hoeft dan niet één te zijn. Een variant op deze normalisatie is een gewicht van 1 te gebruiken voor een ander referentie inkomen, bijvoorbeeld het mediane inkomen.
Het basisjaar en dynamiek welvaartsweging	De welvaartsweging uit de inverse van de optimale belastingmethode is niet constant over de tijd.
Welvaartsweging met of zonder niet werkenden, arbeidsparticipatie of –uren	Inkomenselasticiteiten verschillen tussen werkenden en niet werkenden en tussen de intensieve en extensieve marge. Ook vormen niet-werkenden geen homogene groep.
Wel of geen negatieve welvaartsgewichten toestaan	Negatieve welvaartsgewichten uit de inverse van de optimale belastingmethode wringen met de aanname van optimaliteit van het belastingstelsel. Het wel of niet toestaan van negatieve welvaartsgewichten heeft een effect op de correctie.
Inkomensverdeling	De definitie van inkomen, de populatie en toegepaste filters zijn van invloed op de inkomensverdeling en daarmee op de hoogte van de correctie.

Voor de casus Kinderopvangtoeslag is gekozen voor normalisatie op het mediane inkomen van 32 duizend euro in 2002. Dat wil zeggen dat de inkomensgroep met het mediane inkomen een welvaartsgewicht van 1 krijgt, dat lagere inkomens een hoger gewicht krijgen en hogere inkomens een lager. De mate waarin dit zo is, verschilt per methode. Bij de ongelijkheidsaversiemethode wordt uitgegaan van veronderstellingen over de mate van ongelijkheidsaversie; bij de impliciete voorkeuren methode wordt deze zo goed mogelijk geschat, waarbij ook diverse implementatiekeuzes zijn gemaakt, zoals wel negatieve welvaartsgewichten toestaan, geen smoothing³³ en alleen raming op basis van huishoudens die werken.

Resultaten

Onderstaande tabel laat de hoogte van de correctie van het MKBA-saldo zien als wel wordt rekening gehouden met de baten van herverdeling. In het reguliere MKBA-saldo, conform het

³³ In de bijlage over de inverse optimale belastingmethode voor Nederland wordt wel smoothing gebruikt.

Hicks-Kaldor criterium, is er geen correctie in het MKBA-saldo voor de effecten van de maatregel op de inkomensverdeling. Bij de alternatieve wegingen krijgen de effecten op de lage inkomensgroepen meer gewicht (negatieve MKBA-correctie voor deze groepen onder het mediane inkomen) en de inkomenseffecten op hogere inkomenscategorieën (positieve MKBA-correctie voor deze groepen boven het mediane inkomen) krijgen een lagere weging.

Tabel 7.6 MKBA-correcties (mld euro's) voor de baten van inkomensherverdeling van de maatregel (resultaten zijn afhankelijk van normalisatiekeuze)

Wegingsvariant	MKBA-correctie verdelingseffecten maatregel (mld euro)
Reguliere MKBA-saldo (Hicks-Kaldor, $\rho = 0$)	0,0
Lage ongelijkheidsaversie ($\rho = 0,5$)	0,3
Hoge ongelijkheidsaversie ($\rho = 1,4$)	0,1
Inverse optimale belastingmethode	0,2

De drie verschillende wegingen op basis van ongelijkheidsaversie resulteren allemaal in een positieve correctie voor de baten van inkomensherverdeling, dat wil zeggen afschaffen van de kinderopvangtoeslag zorgt voor positieve baten van inkomensherverdeling. Dit resultaat is op het eerste gezicht niet intuïtief, aangezien het procentuele effect van de maatregel op het netto beschikbaar inkomen voor lage inkomensgroepen veel groter is dan voor hoge inkomens (tabel 7.2). Omdat driekwart van de totale inkomenseffecten echter bij midden en hogere inkomens (categorie 4 en hoger) terecht komt, zijn de baten van herverdeling van afschaffen van de kinderopvangtoeslag toch positief. Deze neemt af als de lage inkomens meer gewicht krijgen.

De inverse van de optimale belastingmethode is een empirische methode en geeft andere uitkomsten dan zuivere ongelijkheidsaversie op basis van veronderstellingen. Zo krijgen mediane inkomensgroepen relatief veel gewicht. Deze methode en de toepassing daarvan voor Nederland wordt nader toegelicht in een aparte bijlage.

Conclusie baten inkomensherverdeling van een maatregel

De casus illustreert hoe de baten van inkomensherverdeling van een maatregel kunnen worden meegenomen in het MKBA-saldo. De resultaten zijn berekend volgens twee verschillende aannames over ongelijkheidsaversie en volgens de inverse optimale belastingmethode, waarbij de ongelijkheidsaversie is afgeleid van het Nederlandse belastingstelsel. In deze casus maakt het wel of niet rekening houden met de baten van inkomensherverdeling weinig uit, omdat de effecten van het afschaffen van de kinderopvangtoeslag in mld euro redelijk gelijk gespreid zijn over de 11 verschillende inkomensgroepen én gekozen is voor een normalisatie van gewichten voor verschillende inkomensgroepen die ongeveer optelt tot gemiddeld 1. Het in kaart brengen van de *ongewogen* effecten van de maatregel voor de verschillende inkomensgroepen is bij deze casus geen overbodige luxe.

Deze casus illustreert dat de wijze waarop de baten van inkomensherverdeling van een maatregel worden meegenomen niet vanzelfsprekend is, dat hierbij vele keuzes moeten worden gemaakt en dat deze ook grote gevolgen hebben voor de interpretatie van het

resulterende MKBA-saldo. De kwaliteit en vergelijkbaarheid van deze keuzes kan worden gestimuleerd door nationale voorschriften over de methode en de wijze van implementatie. De inverse van de optimale belastingmethode heeft het grote voordeel dat het empirische grondslag heeft. Een deel van de bezwaren tegen deze methode kunnen worden ondervangen door een gesmoothde versie te nemen, maar ook deze methode heeft haar beperkingen (zie bijlage). Daarnaast heeft het meenemen van de baten van inkomensherverdeling in het MKBA-saldo voor de politieke besluitvorming nadelen, omdat dit door politici snel zal worden gezien als een inbreuk op hun domein. Dit kan het gebruik van een MKBA in het algemeen ondergraven (zie paragraaf 4). Vandaar dat voor het gebruik in het Nederlandse beleidsproces het onduidelijk is wat de meerwaarde is van een breed MKBA-saldo inclusief de baten van inkomensherverdeling (zie tabel 7.6) ten opzichte van een regulier MKBA-saldo in combinatie met het tonen van de effecten voor de verschillende inkomensgroepen (tabel 7.4).

Een algemeen principe bij MKBA's is dat altijd een vergelijking moet worden gemaakt met het beste alternatief (zie Romijn en Renes, 2013a). In dit geval ligt het voor de hand om de effecten van het volledig afschaffen van de kinderopvangtoeslag te vergelijken met die van het inkomensafhankelijker maken van de kinderopvangtoeslag, bijvoorbeeld door alleen de lage inkomens recht op kinderopvangtoeslag te geven.³⁴

7.2 Terugdringen voortijdig schoolverlaten

De Nederlandse overheid voert samen met scholen en gemeenten beleid om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Van voortijdig schoolverlaten is sprake als een jongere van onder de 23 jaar zonder startkwalificatie het onderwijssysteem verlaat. Voortijdig schoolverlaten vormt een economisch en maatschappelijk probleem. Voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) hebben meer moeite om (geschikt) werk te vinden, nemen vaker deel aan criminele activiteiten en zijn minder gezond.

Het aantal vsv'ers is de afgelopen tien jaar gehalveerd. Voortijdig schoolverlaten treedt het meest op in het mbo, op afstand gevolgd door schoolverlaters in het voortgezet onderwijs (vo). Schoolverlaters binnen het voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo) vormen de kleinste groep. In het vo en in het mbo is er ruimte om het aantal vsv'ers verder te verminderen (CPB, 2016).

Maatregelen om voortijdig schoolverlaten te verminderen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de interventies, doelgroepen en maatregelen die zijn geanalyseerd in de MKBA van In 't Veld et al. (2006). Ook wordt aangegeven of de maatregelen preventief of curatief zijn.

³⁴ Dergelijke meer of minder inkomensafhankelijke alternatieven kunnen dan worden geordend op basis van ongelijkheidsaversie.

Tabel 7.7 Overzicht van interventies, doelgroepen en maatregelen uit in 't Veld et al. (2006)

Interventie	Type	Doelgroep	Maatregel
Integratie arbeidsmarkt en onderwijs	Preventief	mbo niveau 1 en 2	Verkleining van groepen naar 20 leerlingen
	Preventief	mbo niveau 1 en 2	Verplaatsen onderwijs naar de werkomgeving en aanstellen relatiemanagers
Intensiveren en verplichten van voorschool	Preventief	Doelgroep voor aanvang primair onderwijs	Verlagen van het moment van aanvang van de leerplicht met voorschool
Beter begeleiden overgang VMBO naar MBO	Curatief	Alle vsv'ers	Verhogen leerlicht voor het behalen van een startkwalificatie, extra onderwijs
	Curatief	vsv'ers vmbo en mbo	Motivatieprogramma
	Curatief	vsv'ers vmbo en mbo	Officiële toetsing en erkenning werkervaring
	Preventief	Risicoleerlingen vmbo4	Individuele begeleiding
	Preventief	Alle leerlingen laatste jaar basisonderwijs, vmbo4, 1 ^e jaar mbo	Assessments
Intensiveren zorg binnen onderwijs	Preventief	mbo 1 en 2: alle leerlingen en doelgroepen	Diversen. Uitbreiding schoolmaatschappelijk werk, mentoraat, trajectbegeleiding, gedragshulpverlening, ondersteunende trainingen
Voorzieningen rond werk en inkomen	Curatief	Alle vsv'-ers	Uitbreiden jongerenloket, organisatie van functies rond werk en inkomen en trajectbegeleiding

Kosten en baten van minder voortijdig schoolverlaten

In deze MKBA worden tevens kosten en baten gerapporteerd van de interventies. De omvang van deze baten wordt geschat op ruim 7 mld euro³⁵ en de kosten ruim 4 mld euro. Drie soorten baten worden onderscheiden: inkomenswinst voor de voortijdig schoolverlater, minder criminaliteit en minder uitkeringen. Een uitgebreider beeld van de verschillende baten van minder voortijdig schoolverlaten wordt in onderstaande tabel gegeven.

Tabel 7.8 Baten van minder voortijdig schoolverlaten

Baten voor voortijdig schoolverlaters	Baten voor de overheid en rest van de maatschappij
Hogere inkomsten	Hogere belastingopbrengsten vanwege hogere lonen
Hogere niet-loongerelateerde opbrengsten van werk	Minder uitkeringen voor werkloosheid en gezondheidszorg
Meer mogelijkheden voor mobiliteit en training	Minder kosten en overlast door minder criminaliteit
Hogere kans op werk	Hogere participatie in het electorale en politieke proces
Meer financiële zekerheid	Hogere sociale cohesie
Hoger gevoel van eigenwaarde	
Betere gezondheid	
Minder kans op criminaliteit en geweld	

Bron: CPB (Van der Steeg en Webbink, 2006)

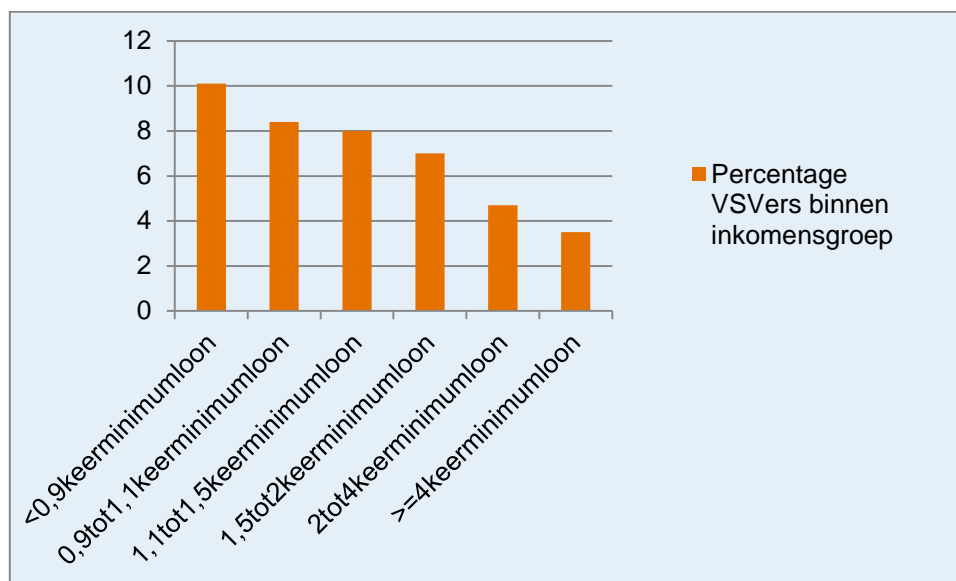
De verdeling van de baten naar inkomensgroepen

De baten van minder voortijdig schoolverlaten zijn niet gelijk verdeeld over inkomensgroepen. Onderstaande figuur laat zien dat het percentage voortijdig schoolverlaters hoger is in huishoudens met lage inkomens dan in huishoudens met hoge inkomens. Maatregelen die vsv verminderen kunnen daarom in het algemeen een groter

³⁵ Deze raming is echter zeer onzeker omdat de gehanteerde aannames over de effectiviteit empirisch niet (goed) onderbouwd zijn en er problemen zijn met de afbakening van risicogroepen (CPB, 2006). In het onderwijsdomein treden vaak interacties op tussen de effecten van maatregelen. Daardoor kunnen de baten hiervan in veel gevallen niet worden opgeteld, omdat dit leidt dan tot dubbelstellingen.

effect hebben voor lage inkomensgroepen. Zeker als vsv-maatregelen, zoals voorschoolse educatie, specifiek zijn gericht op bijvoorbeeld achterstandsgezinnen met een laag inkomen.

Figuur 7.3 Voortijdig schoolverlaten naar huishoudeninkomen voor schooljaar 2005-2006



Data: CBS (2013.)

Uit het bovenstaande kan echter niet met zekerheid worden geconcludeerd dat maatregelen die vsv verminderen, positieve herverdeling impliceren. Dat hangt af van het gemiddelde effect dat vsv-maatregelen hebben op verschillende inkomensgroepen en het aantal vsv'ers in deze groepen. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat het effect van vsv-maatregelen gemiddeld minder of meer effectief is voor gezinnen met lage inkomens dan hoge inkomens. Het is in ieder geval bekend dat vsv-maatregelen vooral effectief zijn op een 'middengroep' met milde problemen en minder op jongeren met grote problemen.

Het moneteriseren van de inkomensverdelingseffecten van vsv-maatregelen zou nader onderzocht kunnen worden in een aanvullend onderzoek. Hiervoor zou voor een specifieke interventie niet alleen bekend moeten zijn hoe effectief deze is geweest, maar ook wat voor en na de interventie de verdeling van voortijdig schoolverlaters is over verschillende huishoudinkomensgroepen. Deze informatie is landelijk niet beschikbaar, maar misschien wel op lokaal niveau.

Deze casus laat zien dat informatie over de effecten per inkomensgroep niet eenvoudig beschikbaar kan worden gemaakt. Analyse zou kunnen aantonen in hoeverre deze effecten ongelijk zijn verdeeld over de verschillende inkomensgroepen en daarmee toch een onderwerp van politiek belang kan zijn. Voor maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten zal het echter vaak wel veel extra inspanning in termen van data verzamelen en analyse vragen om dit goed in beeld te brengen. Tot slot laat deze casus ook zien dat andere dimensies van verdeling belangrijk kunnen zijn, zoals verdeling naar etniciteit, leeftijd en geslacht van voortijdig schoolverlaten.

7.3 Aanleg van de HSL Zuid

In de ESB-discussie uit 2009 over de MCPF (zie bijvoorbeeld Koopmans en De Nooij, 2009; Jacobs en De Mooij, 2009) wordt expliciet verwezen naar de aanleg van de HSL-Zuid. Deze maatregel is interessant voor deze discussie omdat vooral hoge inkomens hiervan zouden profiteren.

We zullen eerst de presentatie in de MKBA van de HSL-Zuid uit 1994 (NEI, 1994, Kosten-baten analyse Hoge Snelheidslijn) bespreken. Vervolgens wordt toegelicht hoe de veronderstelde baten van inkomensherverdeling door de maatregel, kunnen worden meegenomen in een MKBA.

De MKBA uit 1994 zonder verdelingseffecten

In de MKBA uit 1994 wordt alleen de kolom met het totaal van de verschillende soorten kosten en baten gepresenteerd (zie kolom totaal in onderstaande tabel).³⁶

We zullen de verschillende posten kort toelichten.

Tabel 7.9 MKBA van HSL-Zuid, inclusief toedeling naar stakeholders

	Totaal	Overheid	Vervoerder	Reizigers		Rest maatschappij
				Zakelijk	Overig	
	Mln gld					
Baten van maatregel						
Exploitatiesaldo	1390		1390			
Pure reistijdwinst	1180			828	352	
Reiskostenbesparing	763			587	176	
Surplus gegenereerde reizigers	549			287	262	
Efficiency (werktijd) winst	462			462		
Milieu	12					12
Verkeersveiligheid	169			85	85	
Uitstel investeringen in Rail 21	497	497				
Totaal baten	5022	497	1390	2248	875	12
Kosten aanleg en onderhoud						
	4143	4143				
P.M. Indirecte effecten						
MKBA saldo op basis van het standaard Hicks-Kaldor compensatieprincipe						
	879	-3646	1390	2248	875	12

Tegenover de kosten van aanleg en onderhoud van de HSL-Zuid van ruim 4 miljard gulden staan de volgende gemonetariseerde baten:

³⁶ Hierbij wordt slechts gekeken naar het MKBA-saldo vanuit Nederlands perspectief. In de MKBA wordt echter ook een Europees perspectief getoond, d.w.z. inclusief de baten voor niet-Nederlandse reizigers. Dit perspectief laten we hier buiten beschouwing. Ook kijken we niet in hoeverre de kosten en baten, mede op basis van de wijsheid achteraf, goed zijn geschat. Volgens de enquêtecommissie Fyra waren de kosten van de aanleg van de HSL-Zuid in 2015 opgelopen tot 11 miljard euro. Ook is geen rekening gehouden met een toekomstscenario waarin de vliegtarieven sterk dalen (zie ook paragraaf 6.2.5 in Kansrijk mobiliteitsbeleid (CPB, 2016)). Tot slot is in de oorspronkelijke MKBA niet goed rekening gehouden met de *rule-of-half*: de baten voor de overstappende vliegreizigers worden niet bepaald door de hoogte van de vliegtarieven, maar door verandering in reistarieven en reistijden.

- Exploitatiesaldo: Inkomsten uit de verkoop van treinreizen op de HSL-Zuid verbetert het exploitatiesaldo van de vervoerder met 1,4 mld gulden.³⁷
- Reistijdwinst: Reizigers die eerst per auto of een andere trein naar hun bestemming reisden boeken een reistijdwinst. Reizigers die eerst per vliegtuig gingen boeken gemiddeld een reistijdverlies. Deze reistijdwinsten en -verliezen zijn gemonetariseerd op basis van een gemiddelde reistijdwaardering voor zakenreizigers van 70-90 gulden per uur reistijdwinst en voor niet-zakenreizigers een vijfde deel hiervan (14-18 gulden per uur).
- Reiskostenbesparing: Voor reizigers die eerst per vliegtuig gingen wordt uitgegaan van de hoge vliegtarieven uit begin jaren negentig. Vandaar dat gerekend wordt met een grote besparing voor overstappende zakenreizigers (114 miljoen gulden). Daarentegen moeten reizigers die eerst per auto of een andere trein naar hun bestemming reisden nu extra betalen.
- Surplus gegenereerde reizigers: Voor volledig nieuwe reizigers, dat wil zeggen reizigers die niet zijn overgestapt van vliegtuig, auto of trein, wordt ook een welvaartswinst toegerekend. Hierbij wordt uitgegaan van de helft van de netto baten van een gemiddelde zaken- en niet-zakenreiziger.
- Efficiencywinsten voor werkgevers. Voor zakelijk verkeer ontstaan efficiencywinsten voor werkgevers, omdat eerste klasreizigers in de HSL door de reistijdwinst in vergelijking met de auto of andere trein beter en efficiënter kunnen werken. Overigens wordt dit voordeel (deels) afgeroomd door de prijs van HSL-rit.
- Milieu: De uitstoot van schadelijke stoffen, zoals CO₂, is gemonetariseerd. Voor CO₂ is bijvoorbeeld uitgegaan van een schade van 46 gulden per ton.
- Verkeersveiligheid: Verkeer per trein is aanzienlijk veiliger dan per auto. Vandaar dat overstappen van auto naar trein per HSL-Zuid tot minder verkeersdoden en -gewonden leidt en ook tot minder materiële schade. Uitgaande van bijvoorbeeld 0,5 miljoen gulden per verkeersdode kan de verbetering in verkeersveiligheid gemonetariseerd worden.
- De investeringen in Rail 21 kunnen worden uitgesteld. Zonder de HSL-Zuid was dat niet mogelijk. Vandaar dat dit ook een besparing voor de Nederlandse overheid oplevert.³⁸

Indirecte effecten worden wel genoemd maar zijn niet gemonetariseerd. Als belangrijkste indirecte baten worden genoemd:

- Verbetering van het vestigingsklimaat, vooral voor back-office activiteiten en Europese hoofdkantoren; dit zal tot extra handelsstromen.
- Extra werkgelegenheid vanwege meer reizen om orders te verwerven, aankopen te doen of om interne contacten te onderhouden.
- Verbetering van de Randstedelijke en Europese arbeidsmarkt, met name voor steden met een HSL-halte.
- Versterking van de mainport status van Schiphol.

³⁷ Hierbij is gewoon gerekend met een opslag op het huidige exploitatieresultaat: dit zou gedurende 12 jaar met 2,5% per jaar extra groeien en in de jaren daarna met 1% per jaar.

³⁸ Hierbij moeten echter in principe ook de vermindering van de baten van Rail 21 door dit uitstel worden meegenomen.

Volgens de huidige Nederlandse MKBA-richtlijnen is een praktische vuistregel dat de omvang van de indirecte effecten 0-30% van de directe baten zijn. Uitgaande van 15% van de reistijdbaten zou dit neerkomen op ongeveer 0,8 mld gulden extra baten.

Hoe kunnen de verdelingseffecten worden meegenomen?

Aan inkomensverdelingseffecten wordt in de MKBA geen aandacht besteed. Maar de omschrijving van de diverse posten plus nadere informatie in de MKBA maakt het wel mogelijk een ruwe stakeholder analyse te maken. Dit wordt getoond in tabel 7.9 in de kolommen na het totaal. De belangrijkste conclusies over wie profiteert en wie betaalt zijn dan:

- De overheid en de algemene belastingbetaler leveren een bijdrage van 3,6 mld gulden. De vervoerder profiteert met 1,4 mld gulden. Maar als de vervoerder een vergoeding moet betalen aan de overheid voor exploitatie van de HSL-Zuid neemt de bijdrage van de overheid hiermee af en die van de vervoerder hier mee toe. Als de vervoerder een Nederlands staatsbedrijf zoals de NS is, kan voor het financiële overheidsbelang ook naar het totaal van overheid en vervoerder worden gekeken.
- Zakenreizigers profiteren met 1,7 mld gulden, dit komt vooral via reistijdwinst. Dit kan worden gezien als hun eigen voordeel, maar ook als dat van hun werkgever. Deze laatste boeken voorts nog een efficiencywinst van 0,5 mld gulden.
- Niet-zakenreizigers profiteren met 0,8 mld gulden. Dit zal vermoedelijk vooral een voordeel bij de vrijetijdsbesteding betreffen.
- Algemene voordelen door beter milieu en grotere verkeersveiligheid (0,2 mld gulden).

Voor het maken van een expliciete correctie voor herverdelingseffecten moet eerst worden vastgesteld in welke mate er daadwerkelijk sprake is van een scheve verdeling van de baten naar inkomensgroep. Informatie hierover is niet bekend uit de MKBA. Maar er zou bijvoorbeeld naar de verdeling van de baten over zakenreizigers en niet-zakenreizigers kunnen worden gekeken.³⁹ Vervolgens kunnen inkomensafhankelijke welvaartsgewichten aan hun baten worden toegerekend en op basis daarvan het MKBA-saldo worden gecorrigeerd. Stel bijvoorbeeld dat aan zakenreizigers een lager gewicht wordt toegerekend dan op basis van de reistijdwaardering (een suggestie van Jacobs en De Mooij in ESB-discussie). We nemen twee eenvoudige voorbeelden:

- Uitgaande van een gewicht van 0,5 voor zakenreizigers⁴⁰ dalen de welvaart gewogen baten van zakenreizigers van 1,7 mld gulden dan naar 0,8 mld gulden. Het welvaartgewogen MKBA-saldo wordt dan ongeveer nul in plaats van het ongewogen netto batensaldo van 0,8 mld gulden.
- Bij de reistijdwaardering is uitgegaan van een vijf maal zo hoge reistijdwaardering voor zakenreizigers dan voor niet-zakenreizigers. Als de welvaart gewogen reistijdwaardering

³⁹ Het onderscheid tussen zakelijke en niet-zakelijke reizigers is geen goede benadering van inkomensgroepen. Maar voor het illustratieve doel van deze case studie geeft het wat inzichten over de mogelijke effecten. Het laat tevens zien welke type keuzes en analyses er aanvullend nodig zijn om een echte analyse van de gedifferentieerde weging van de effecten per inkomensgroep te kunnen maken.

⁴⁰ Een gewicht van 0,5 in plaats van 1 en het gewicht voor niet-zakenreizigers blijft ongewijzigd. Het voorbeeld kan ook worden aangepast door een wat ingewikkelder normalisatie te gebruiken, bijvoorbeeld dat het gewogen gemiddelde weer optelt tot 1 en daarom de niet-zakenreizigers een gewicht boven 1 moeten krijgen.

van zakenreizigers gelijk wordt verondersteld aan die van niet-zakenreizigers, moet het welvaartsgewicht voor zakenreizigers 0,2 zijn⁴¹. Het welvaart gewogen MKBA-saldo wordt dan negatief.

Het werken met welvaartsgewichten betekent in dit geval dat de hoge reistijdwaardering van zakenreizigers geheel of gedeeltelijk wordt ongedaan ongemaakt, omdat deze baten vooral bij hogere inkomens terecht zouden komen.

De effecten van de HSL-Zuid op het arbeidsaanbod van zakenreizigers en forensen zullen zeer beperkt zijn. De reistijdwinst voor zakenreizigers zal vermoedelijk door hun werkgever worden benut om hen andere activiteiten te laten doen of om minder personeel in dienst te nemen. Voor forensen kan de reistijdbesparing wel tot extra arbeidsaanbod leiden, maar daar tegenover staat dat de HSL-Zuid ook tot reistijdbesparing voor sociaal recreatieve doeleinden leidt en daarmee tot een daling van het arbeidsaanbod.

Geconcludeerd kan worden dat voor de 'Aanleg van de HSL-Zuid' de effecten naar inkomensgroep geen rol hebben gespeeld in de politieke besluitvorming. Als hier de effecten per inkomensgroep worden bepaald, moet ook rekening worden gehouden met eventuele grote afwentelingseffecten. In de ESB-discussie over de HSL-Zuid (zie Jacobs en De Mooij, 2009) werd verondersteld dat vooral de reistijdwinst voor de zakenreiziger ten goede komt aan de hoge inkomens. Maar deze reistijdwinst voor de (rijke) zakenreiziger zal vermoedelijk nauwelijks of in het geheel geen persoonlijk profijt opleveren, maar wel voor de werkgever. Zelfs voor infrastructuur als de HSL-Zuid lijkt de herverdeling over verschillende inkomensgroepen daarom van beperkt belang.

7.4 Longkankermedicijn in basispakket zorg

Deze casus betreft een fictieve uitbreiding van het basispakket met een curatief longkankermedicijn. We illustreren de *directe* baten en kosten van de opname van een fictief longkankermedicijn in het basispakket voor rokers en niet-rokers met een gestileerd getallenvoorbeeld. Onderstaande tabel rapporteert op basis van een aantal simpele aannames⁴² de gemonetariseerde winst in levensjaren in goede gezondheid, uitgedrukt in zogeheten *Quality Adjusted Life Years* (QALY's), voor rokers en niet-rokers van het medicijn bij standaard en lifestyle premiefinanciering. De tabel laat zien dat de rokers meer baat hebben van de toevoeging van het medicijn aan het basispakket, omdat circa 76% van deze kankergevallen kan worden toegeschreven aan roken (Lanting et al., 2014).

⁴¹ Ook in dit voorbeeld is uitgegaan van een ongewijzigd gewicht voor de niet-zakenreizigers. Het voorbeeld kan ook aangepast door uit te gaan van een andere normalisatie.

⁴² Bij dit voorbeeld nemen we aan dat het medicijn 10% van de lucht- en longkankerpatiënten geneest en dat mensen die genezen gemiddeld 10 jaar langer leven. In 2015 waren er naar schatting 10420 luchtpijp- en longkankerdoden (CBS, 2016b). Ter illustratie hanteren we verder de bovengrens van een QALY (100 duizend euro) uit de MKBA-werkwijzer voor het sociaal domein (SEO, 2016a) en een levenskwaliteit factor van 0,75 voor mensen die genezen (SEO, 2016b).

Tabel 7.10 Voorbeeld directe baten en –kosten (mln euro's per jaar) voor rokers en niet-rokers bij standaard en lifestyle premieverhoging voor de opname van een fictief longkankermedicijn

	Standaard premieverhoging		Lifestyle financiering	
	Rokers	Niet-rokers	Rokers	Niet-rokers
QALY winst	596	186	596	186
Zorgkosten medicijn	175	659	635	198
Subtotaal	420	-473	-40	-12

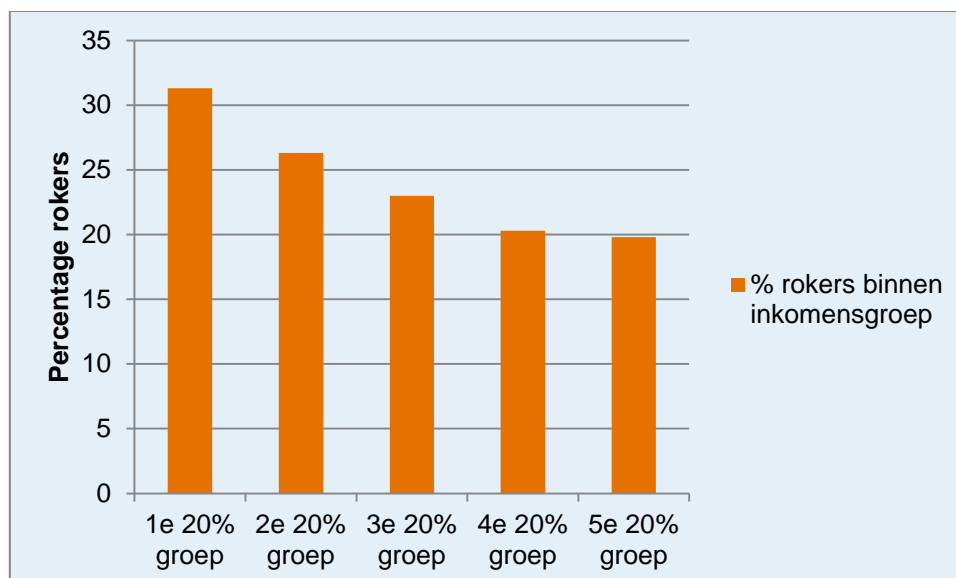
De standaardfinanciering (kolom 2 en 3) is een vaste premieverhoging voor iedereen die zorgpremie betaalt. In dat geval gaan rokers er flink op vooruit en gaan niet-rokers erop achteruit. Stel dat het medicijn precies voldoet aan het kosteneffectiviteitscriterium van 80 dzd euro per QALY dat in de praktijk wordt toegepast bij een hoge ziektelast (zie Zorginstituut Nederland, 2015b). Rokers dragen dan slechts een vijfde van deze kosten, terwijl zij driekwart van de directe baten (QALY winst) genieten.

Als daarentegen wordt gekozen voor lifestyle financiering (even afgezien van de vraag of dat mogelijk is), waarbij rokers naar rato meer zorgpremie voor de basisverzekering moeten betalen, zijn de verdelingseffecten tussen rokers en niet-rokers nagenoeg verdwenen (kolom 4 en 5). Dat betekent wel dat de premieverhoging voor rokers in dit voorbeeld sterk kan oplopen (tot circa 20 euro per maand).

De verdelingseffecten voor verschillende groepen van een wijziging van het basispakket zijn echter complexer dan in bovenstaand voorbeeld: naast consumenten, uitgesplitst naar rokers en niet-rokers, zijn er producenten (farmaceutische bedrijven, zorgaanbieders, producenten van rookwaren en overig), en de overheid. Daarbij treden diverse arbeidsmarkteffecten op korte en lange termijn op, inclusief effecten op de arbeidsproductiviteit, het structureel arbeidsaanbod, belastingen, premies en uitkeringen, die apart moeten worden geanalyseerd (zie SEO, 2016a, paragraaf 5.3.1 en 6.1.1).

De uitbreiding van het basispakket met een curatief longkankermedicijn heeft tevens effect op de inkomensverdeling. Onderstaande figuur laat zien dat het percentage rokers afneemt in de hoogte van het inkomen. Een verklaring hiervoor is dat het percentage laagopgeleiden dat rookt hoger is dan het percentage hoogopgeleiden en dat het inkomen toeneemt in opleidingsniveau. Als kan worden aangenomen dat de effectiviteit van het longkankermedicijn ongeveer gelijk is voor de verschillende inkomensgroepen, betekent dit dat de inkomensverdelingseffecten van de betreffende uitbreiding van het basispakket positief zijn (i.e. er zijn positieve baten van herverdeling naar inkomensgroep), mits deze wordt gefinancierd met een premieverhoging die geen onderscheid maakt tussen rokers en niet-rokers.

Figuur 7.4 Percentage rokers in gestandaardiseerde inkomensgroepen



Data: CBS (2016c).

Deze casus laat zien dat bij het weergeven van herverdelingseffecten voor verschillende inkomensgroepen, het van belang kan zijn om de verdelingseffecten naar doelgroep van beleidsmaatregelen in beeld te brengen. Op basis van de verdelingseffecten tussen rokers en niet-rokers alleen zou het voor de hand liggen om de verhoging van de basispremie te differentiëren naar lifestyle: rokers zouden dan een hogere basispremie betalen. Als echter ook rekening wordt gehouden met het feit dat lage inkomens relatief veel roken, wordt duidelijk dat dit zou betekenen dat lage inkomens door deze maatregel relatief zwaar zouden worden getroffen. Voor een volledig beeld van de verdelingseffecten van de maatregel moeten daarom zowel de verdelingseffecten naar groepen als rokers en niet-rokers als de verdelingseffecten naar inkomensgroep in kaart worden gebracht.

7.5 Verhoging benzineaccijns

De verhoging van de benzineaccijns is een belastingmaatregel en een voorbeeld van een maatregel zonder aparte financiering. Hiervan kan een reguliere MKBA worden gemaakt zonder inkomensverdelingseffecten (zie onderstaande tabel, kolom totaal en exclusief de laatste regels over inkomensverdelingseffecten). De belangrijkste baten zijn minder milieuvervuiling en reistijdwinsten, vooral voor autobezitters. De kosten bestaan uit de maatschappelijke kosten door de verstoring van private consumptie van met name autobezitters en door arbeidsmarktverstoringen. Vervolgens kunnen kosten en baten worden uitgesplitst naar stakeholders, zoals autobezitters en geen-autobezitters en de overheid, om zo een beeld te krijgen van wie baat heeft bij de maatregel en wie verliest. Een aparte regel is nodig om de overdracht tussen de overheid en de betalers van de benzineaccijns te tonen.

Tabel 7.11 MKBA verhoging benzineaccijns

	Totaal	Consumenten Autobezitters	Geen- autobezitters	Producenten Autosector	Overig	Overheid
Baten						
Minder milieuvervuiling						
Minder files, dus minder reistijd en meer betrouwbare reistijd						
Kosten						
Verstoring private consumptie van autobezitters						
Verstoring van de arbeidsmarkt						
Overdrachten (belastingbetalingen en -ontvangsten die per saldo nul zijn)	0					
Regulier MKBA-saldo (Hicks-Kaldor)						
Inkomensverdelingseffecten (baten meer dan evenredig bij hoge inkomens)						
MKBA-saldo inclusief inkomensverdelingseffecten						

Deze uitsplitsing naar stakeholders laat niet de inkomensverdelingseffecten zien, maar benadrukt wel andere verdelingsvraagstukken. De effecten voor het besteedbaar inkomen van verschillende inkomensgroepen kunnen in beeld worden gebracht door een relatie te leggen tussen autogebruik en inkomen. Als deze effecten voldoende ongelijk zijn verdeeld over verschillende inkomensgroepen, zou dit ook de politieke besluitvorming kunnen beïnvloeden. Op basis van welvaartsgewichten voor de baten van inkomensherverdeling kan eventueel een aangepast MKBA-saldo worden berekend.

Referenties

- Acemoglu, D. en M. Golosov, 2010, Dynamic Mirrlees taxation under political economy constraints, *Review of Economic Studies*, vol. 77: 841-881.
- Atkinson, A. B. en Stern, N. H., 1974, Pigou, taxation and public goods, *Review of Economic Studies*, vol. 41: 119-128.
- Bargain, O., M. Dolls, D. Neumann, A. Peichl en S. Siegloch, 2013, Comparing inequality aversion across countries when labor supply responses differ, *International Tax and Public Finance*, vol. 21(5): 845-873.
- Barrios, S., J. Pycroft en B. Saveyn, 2013, The marginal cost of public funds in the EU: the case of labour versus green taxes, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Bickel, P.R., A. Friedrich, A. Burgess en P. Fagiani, 2006, Proposal for harmonised guidelines, HEATCO (Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment, 2006, Proposal for Harmonised Guidelines.
- Boadway, R., 1976, Integrating equity and efficiency in applied welfare economics, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 90(4): 541-556.
- Boadway, R. en M. Keen, 1993, Public goods, self-selection and optimal income taxation, *International Economic Review*, vol. 34: 463-478.
- Boardman, A.E., D.H. Greenberg, A.R. Vining en D.L. Weimer, 2006, *Cost-Benefit Analysis: Concepts and practice*, 3rd edition, Pearson, Upper Saddle River.
- Boer, H.W. de, 2015, Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag, CPB, Den Haag.
- Bourguignon, F. en A. Spadaro. 2012, Tax-benefit revealed social preferences, *Journal of Economic Inequality*, vol. 10(1): 75-108.
- Bovenberg, A.L. en R.A. de Mooij, 1994, Environmental Levies and Distortionary Taxation, *The American Economic Review*, vol. 84(4): 1085-1089.
- CBS StatLine, 2013, Voortijdig schoolverlaters; verdachten, inkomstenniveau, 2004/'05-2008/'09
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71308ned&D1=a&D2=0&D3=0&D4=0-1&D5=0-2&D6=0,2-8&D7=1-2&HDR=G1,G2,T&STB=G3,G4,G5,G6&VW=T>.
- CBS StatLine, 2016a, Voortijdig schoolverlaters; onderwijssoort,
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71292ned&D1=0-1,3&D2=0&D3=0&D4=0-1,21,52&D5=0&D6=a&HDR=G1,G2,G4,G5,G3&STB=T&VW=T>.

CBS StatLine, 2016b, Overledenen; belangrijke doodsoorzaken (korte lijst), leeftijd, geslacht. Nieuwvormingen, Kwaadaardige nieuwvormingen, Kw. nv. van luchtpijp en long, http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=7052_95&D1=18&D2=a&D3=a&D4=l&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T.

CBS StatLine, 2016c, Leefstijl, preventief onderzoek; persoonskenmerken; 2010-2013, Rookgedrag, 12 jaar of ouder, <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81177NED&D1=0-1,4-5,8&D2=0-2,4-12,33-43&D3=0&D4=l&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T>.

CPB, 2006, Beoordeling KBA voortijdig schoolverlaten, CPB, Den Haag.

CPB, 2016a, Kansrijk onderwijsbeleid, CPB, Den Haag.

CPB, 2016b, Kansrijk mobiliteitsbeleid, CPB, Den Haag.

Dahlby, B. 2008, *The marginal cost of public funds: Theory and applications*, MIT Press, Cambridge.

Evans, D.J., 2005, The elasticity of marginal utility of consumption: Estimates for 20 OECD countries, *Fiscal Studies*, vol. 26(2): 197-224.

Florio, M., 2014, *Applied welfare economics: Cost-Benefit Analysis of projects and policies*, Routledge, New York.

Gerritsen, S., S. Heijnen en K. van der Wiel, 2014, Maatschappelijke kosten-batenanalyses in het onderwijs: Op weg naar een werkwijzer voor onderwijsmaatregelen, CPB, Den Haag.

Harberger, A.C., 1978, On the use of distributional weights in Social Cost-Benefit Analysis, *Journal of Political Economy*, vol. 86(2): S87-S120.

Hasselen, H.W.J. van en M.Y. van Schijndel-Pronk, 1994, Kosten-baten analyse hoge snelheidslijn, Rotterdam, NEI.

Hendren, N., 2014, The inequality deflator: interpersonal comparisons without a social welfare function, NBER Working Paper 20351.

Jacobs, B., 2009, The marginal cost of public funds and optimal second-best policy rules, mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jacobs, B. 2015, *De prijs van gelijkheid*, Prometheus, Amsterdam.

Jacobs, B., 2016, The marginal cost of public funds is one at the optimal tax system, mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jacobs, B. en R. A. de Mooij, 2009, De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan een, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 94(4567): 532-535. Naschrift: *Economisch Statistische Berichten*, vol. 94(4571): 669.

Jacobs, B., R. de Mooij en A. Armstrong, 2009, De prijs van de overheid, CPB, Den Haag.

- Kaplow, L., 1996, The optimal supply of public goods and the distortionary cost of taxation. *National Tax Journal*, vol. 49(4): 513-533.
- Kaplow, L., 2004, On the (ir)relevance of distribution and labor supply distortion to public goods provision and regulation, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18: 159-175.
- Kleven, H.J. en C.T. Kreiner, 2003, The marginal cost of public funds in OECD countries: Hours of work versus labor force participation, CESIFO Working Paper 935.
- Kok, L., C. Berden en C. Koopmans, 2016b, *Kosten van roken*, SEO, Amsterdam.
- Kok, L., C. Berden, E. van den Berg en C. Koopmans, 2015, *Het economisch belang van kinderopvang*, SEO, Amsterdam.
- Koopmans, C. en M. de Nooij, 2009, Reactie op: De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan één., *Economisch Statistische Berichten*, vol. 94(4569): 605.
- Koopmans, C., A. Heyma, B. Hof, M. Imandt, L. Kok en M. Pomp, 2016a, *Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein: Hoofdrapport*, SEO, Amsterdam.
- Lanting, C.I., E.M.M. de Vroome, S.G. Elias, P.A. van de Brandt, F.E. van Leeuwen, et al., 2014, Bijdrage van leefstijlfactoren aan kanker : secundaire analyse van Nederlandse gegevens voor 2010 met een voorspelling voor 2020.
- Layard, R., G. Mayraz en S. Nickell, 2008, The marginal utility of income. *Journal of Public Economics*, vol. 92(8-9): 1846-1857.
- Lockwood, B.B. en M. Weinzierl, 2016, Positive and normative judgments implicit in U.S. tax policy, and the costs of unequal growth and recessions, *Journal of Monetary Economics*, vol. 77: 30-47.
- Mirrlees, J.A., 1971, An exploration in the theory of optimum income taxation, *Review of Economic Studies*, vol. 38: 175-208.
- Mishan, E.J. en E. Quah. 2005, *Cost-benefit analysis, 5th Edition*, Routledge, New York.
- OMB (US Office of Management and Budget), 1992, *Circular A-94: Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs*, Washington, DC.
- Riet, M. van 't, 2013, *Welvaartsanalyse kinderopvang: Een decompositie van welvaartseffecten op basis van micro-economische modellering*, CPB, Den Haag.
- Riet, M. van't, 2016, *Een kleine geschiedenis van de theorie van koste-baten analyse*. CPB Achtergronddocument.
- Romijn, G. en G. Renes, 2013a, *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, CPB / PBL, Den Haag.
- Romijn, G. en G. Renes, 2013b, *Plannen voor de stad: Een multidisciplinaire verkenning van de effecten van verstedelijkingsprojecten op het functioneren van een stad*, CPB/PBL, Den Haag.

Samuelson, P. A., 1954, The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, vol. 36: 387-389.

SCP, 2011, Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007.

Steeg, M. van der en D. Webbink, 2006, Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten, CPB, Den Haag.

Treasury, H.M. 2011, The Green Book: Appraisal and evaluation in central government treasury guidance, TSO, London.

Veld, R. in 't, W. Korving, Y. Hamdan en M. van der Steen, 2006, Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten.

Vijgen, S.M.C., 2015a, Farmaco-economisch rapport voor nivolumab (Opdivo(R)) bij de behandeling van plaveiselcel NSCLC, Zorginstituut Nederland.

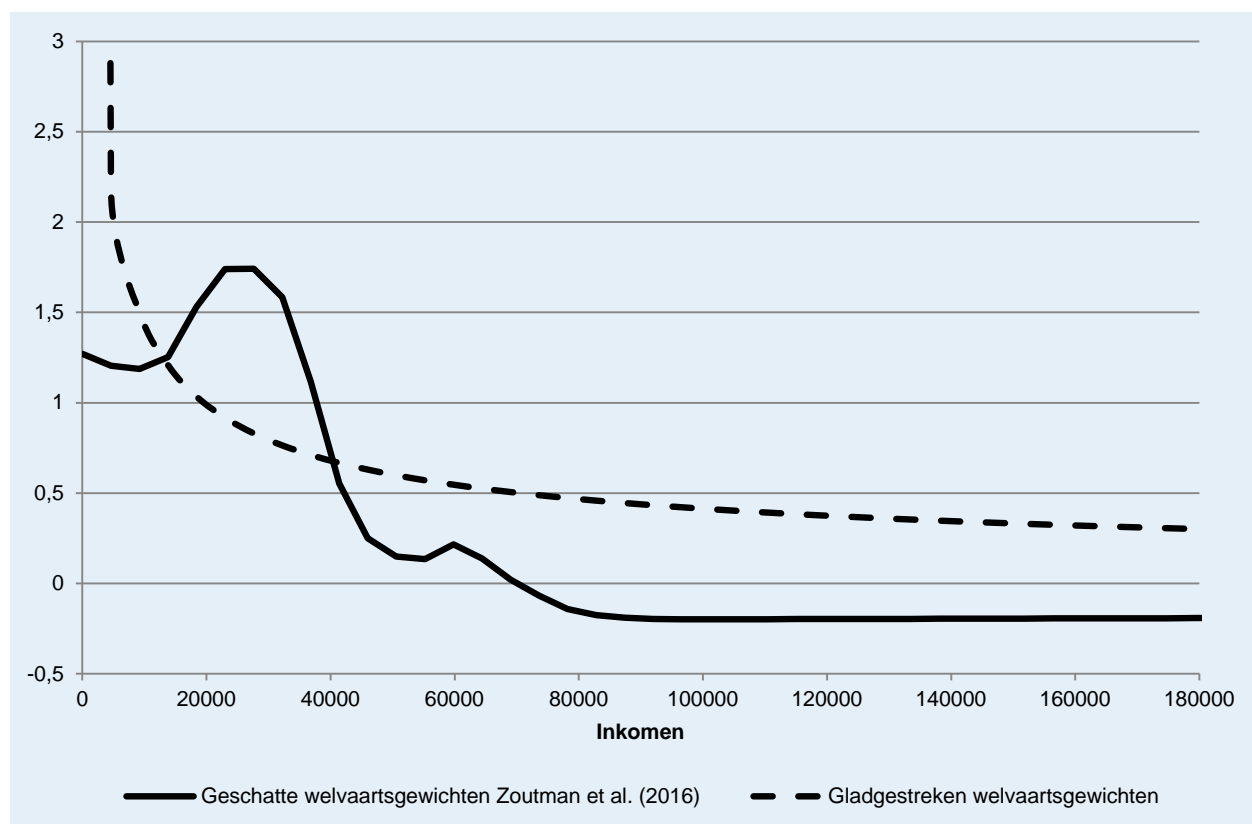
Zoutman, F.T., B. Jacobs en E.L.W. Jongen, 2016, Redistributive politics and the tyranny of the middle class, T. Institute, TI 2016-032/VI.

Zwaap, J., S. Knies, C. van der Meijden, P. Staal en L. van der Heiden, 2015b, Kosteneffectiviteit in de praktijk, Zorginstituut Nederland.

Bijlage 1. Gewichten op basis van huidige Nederlandse belastingstelsel

Onderstaande figuur geeft de schatting van de sociale welvaartsgewichten in Zoutman et al. (2016). Deze welvaartsgewichten zijn afgeleid met behulp van een model waarmee de optimale belasting voor Nederland kan worden bepaald. Het model beschrijft zowel de intensieve als de extensieve arbeidsaanbodbeslissing. Mensen zijn heterogeen in hun verdientalent en hun participatiekosten. Het model is gekalibreerd op recente Nederlandse schattingen voor de intensieve en extensieve arbeidsaanbodelasticiteit, geobserveerde participatiegraden, de feitelijke inkomensverdeling en het waargenomen belasting- en uitkeringsstelsel. Zoutman et al. (2016) berekenen de sociale welvaartsgewichten met behulp van de 'inverse optimale belastingmethode': bij welke maatschappelijke voorkeuren voor inkomensherverdeling (d.w.z. bij welke sociale welvaartsfunctie) is het feitelijk waargenomen belasting- en uitkeringsstelsel maatschappelijk optimaal, gegeven de budgetrestrictie voor de overheid, en gegeven de gedragsreacties van mensen op belastingheffing?

Figuur B.1 Welvaartsgewichten en gladgestreken welvaartsgewichten bij ieder inkomensniveau volgens de inverse optimale belastingmethode



De door de studie gevonden welvaartsgewichten voor Nederland zijn *grosso modo* hoger voor de lage dan voor de hoge inkomens. Verder zijn de welvaartsgewichten hoger voor de (lage) middengroepen dan de laagste inkomens. Tot slot zijn de gewichten voor de topinkomens (licht) negatief.

Deze geschatte welvaartsgewichten hebben twee anomalieën ten opzichte van een gangbare sociale welvaartsfunctie. Ten eerste zijn de gevonden welvaartsgewichten niet continu dalend. De oplopende welvaartsgewichten in het begin van de inkomensverdeling impliceren dat herverdeling van lage naar middeninkomensgroepen de maatschappelijke welvaart doet toenemen. De oorzaak hiervan is dat de marginale tarieven gemiddeld niet dalen tot aan modaal, maar juist stijgen. Dat kan alleen optimaal zijn als de middengroepen een groter gewicht krijgen dan de lage inkomens. Ten tweede zijn de welvaartsgewichten voor de hoogste inkomens negatief. Dit betekent dat een euro in de handen van de hoge inkomensgroepen de maatschappelijke welvaart zou verlagen. De reden voor dit resultaat is dat het toptarief iets voorbij het opbrengstmaximaliserende tarief is gezet. De eerste anomalie is zeer robuust voor de gemaakte modelaannames. De tweede is dat niet en verdwijnt bij een lagere elasticiteit van het belastbaar inkomen voor veelverdieners. Zoutman et al. (2016) verklaren deze anomalieën door politiek-economische overwegingen. In Nederland zijn de middengroepen politiek dominant, waardoor hun welvaartsgewichten toenemen ten opzichte van die voor de hoge en lage inkomensgroepen.

Deze schattingen voor de welvaartsgewichten zijn (vooralsnog) de enige beschikbare informatie waarmee de herverdelingsvoorkeur van de Nederlandse overheid objectief kan worden vastgesteld. Dergelijke welvaartsgewichten zijn in beginsel ook geschikt om de verdelingseffecten in MKBA's te waarderen. Echter, dat dient wel met gezond verstand te geschieden. Het is niet wenselijk om in een MKBA te werken met welvaartsgewichten die zijn gebaseerd op anomalieën in het belastingstelsel. Voor de praktische toepassing in MKBA's kan het schema voor de geobserveerde welvaartsgewichten daarom worden gladgestreken ('smoothen'). Door structuur op te leggen aan de welvaartsgewichten kan een patroon van welvaartsgewichten worden verkregen dat consistent is met de welvaartsgewichten die worden afgeleid uit een standaard sociale welvaartsfunctie met een constante coëfficiënt voor ongelijkheidsaversie ρ .

Veronderstel dat het welvaartsgewicht een log-lineaire functie is van het inkomen: $g = \alpha z^{-\rho}$, waarbij α een constante is die de gewichten op 1 normaliseert. Deze welvaartsgewichten dalen monotoon in het inkomen en zijn nooit negatief. We kunnen de vergelijking $g = \alpha z^{-\rho}$ schatten met behulp van een niet-lineaire, gewogen kleinste-kwadratenregressie op de door Zoutman et al. (2016) geschatte data voor de welvaartsgewichten. Het gewicht in deze schattingen is de dichtheid van de inkomensverdeling bij ieder inkomensniveau. De geschatte coëfficiënt is gelijk aan $\rho = 0.541$ (standaardfout = 0.0546, t-waarde = 9.91). Dit impliceert dat gemiddelde herverdelingsvoorkeur in Nederland wordt beschreven door een coëfficiënt van ongelijkheidsaversie gelijk aan ongeveer $\rho = 0.55$. Figuur B.1 laat zien hoe de gladgestreken welvaartsgewichten afwijken van de welvaartsgewichten zoals berekend in Zoutman et al. (2016).

Om een welvaartsweging te maken in een MKBA zou een verzameling welvaartsgewichten g voor ieder inkomensniveau kunnen worden afgeleid op basis van $g = \alpha z^{-0.55}$, waarbij de constante α moet zorgen dat de gewichten gemiddeld op 1 worden genormaliseerd. De gemiddelde coëfficiënt van ongelijkheidsaversie van $\rho = 0.55$ op basis van de gladgestreken welvaartsgewichten is een puntschatting op basis van de data in Zoutman et al. (2016). Het is belangrijk een paar beperkingen van deze data in het achterhoofd te houden. De schattingen voor de welvaartsgewichten zijn alleen gemaakt voor de werkenden en de niet-werkenden tussen 25-65 jaar. Het is op dit moment niet duidelijk wat de welvaartsgewichten zijn voor kinderen, studenten en gepensioneerden. Daarnaast is de schatting zo goed als het specifieke model gebruikt voor de berekening van de welvaartsgewichten. Hoewel het een zeer geavanceerd model is, blijft het logischerwijs een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Zo wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende huishoudtypen (alleen/tweeverdiener, alleenstaand/samenwonend, kinderen/geen kinderen). Daarnaast is het model statisch waardoor geen rekening kan worden gehouden met intertemporele dimensies (inkomen uit kapitaal, pensioenen, etc.).

Bijlage 2. Leden van de werkgroep

Leden van de werkgroep

Casper van Ewijk (voorzitter, Universiteit van Amsterdam)
Frits Bos (secretaris, CPB; redactie rapport)
Mathijs Gerritsen (secretaris, Ministerie van Financiën)
Ben Geurts (Ministerie van Algemene Zaken)
Jedid-Jah Jonker (Ministerie van Financiën)
Wim van Tol (Ministerie van Financiën)
George Gelauff (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid)
Ted Reininga (Ministerie van OC&W)
Valentin Neevel (Ministerie van VWS)
Marcel Klok (Ministerie van Economische Zaken)
Gijs Roelofs (Ministerie van SZW)
Arend Bongers (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Deborah Moolenaar (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
Bas Jacobs (Erasmus Universiteit)
Carl Koopmans (Vrije Universiteit van Amsterdam)
Erik Schokkaert (Katholieke Universiteit Leuven)
Gerbert Romijn (CPB)
Gusta Renes (PBL)

Ondersteuning van de werkgroep

Thomas van der Pol (CPB)
Sander Hoogendoorn (CPB)

Bijlage 3. Taakopdracht van de werkgroep

Onderwerp

Het kabinet zal in 2016 een besluit nemen over de toepassing van een correctie voor de kosten van belastingheffing (*marginal cost of public funds*; MCPF) bij maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's).⁴³ Om dit besluit te nemen, wordt door het kabinet advies gevraagd.

Deze adviesvraag vloeit voort uit de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (Romijn en Renes, 6 december 2013). Daarin komt naar voren dat er tot dusver geen uitsluitel is of in MKBA's rekening gehouden moet worden met een correctie voor de MCPF en zo ja, hoe groot deze correctie zou moeten zijn⁴⁴. Tot dusver houdt men in de praktijk meestal niet expliciet rekening met de MCPF. Wanneer dit wel het geval zou zijn, zal een negatieve uitkomst van de MKBA voor projecten die met belastingen worden gefinancierd, vaker voorkomen en zal eerder besloten worden af te zien van een publiek project.

De verstoring van belastingen en de MCPF

Belastingheffing kan verstoringen werken op de economie.⁴⁵ De inkomstenbelasting verlaagt bijvoorbeeld de werkinspanning van de beroepsbevolking, wat hun productiviteit of hun werkbereidheid afzwakt. De BTW verhoogt de prijs van goederen en diensten waardoor eveneens verstoringen kunnen ontstaan. Dit welvaartsverlies komt tot uiting in de MCPF, de verhouding tussen de waarde van een extra euro belastingopbrengst ten opzichte van de waarde van die euro in de private sector. Als er sprake is van verstoringen, is de MCPF dus groter dan 1. Hoe groter de waarde van de MCPF, hoe groter het welvaartverlies door de belastingverstoring.

De MCPF wel of niet in een MKBA?

De algemene MKBA-leidraad gaat in op een aantal opvattingen in de literatuur over de toepassing van de MCPF bij MKBA's. Een gangbare opvatting is dat ten behoeve van een MKBA de effecten van een beleidsmaatregel op de overheidsbegroting zouden moeten worden vermenigvuldigd met de MCPF, en dat dit als kostenpost dient te worden gehanteerd. Daar staat tegenover dat betoogd kan worden dat de wijze van belastingheffing samenhangt met de wens tot inkomensherverdeling en dat een gunstigere inkomensverdeling de verstoringende werking van de belastingheffing compenseert.⁴⁶ De

⁴³ Kabinetsbrief bij de Algemene MKBA-leidraad. Brief nummer 33750-IX-9, 6 december 2013.

⁴⁴ Romijn, G. en G. Renes (2013) Algemene leidraad voor Maatschappelijke kosten-batenanalyse. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving; paragraaf 9.3.5.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Dahlby (2008) *The marginal cost of public funds. Theory and applications*. Cambridge: MIT Press.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld Jacobs en de Mooij (2009) De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan één. *ESB*, 94(4867), pp. 532-535 en Jacobs et al. (2009) De Prijs van de Overheid. *CPB Document* 189.

overheid blijft immers herverdelen totdat de baten van verdere herverdeling niet meer opwegen tegen de kosten van dit streven (de belastingverstoring). In een met een MKBA te beoordelen project strepen de kosten van belastingheffing dus weg tegen de met de belastingheffing bereikte baten van herverdeling. Dit impliceert een MCPF van 1, wat gelijkstaat aan het buiten beschouwing laten van de MCPF.

In de huidige MKBA-praktijk worden de herverdelingseffecten van een project echter niet in het welvaartssaldo opgenomen. Er wordt uitgegaan van het Hicks-Kaldor principe dat een euro baten hetzelfde waard is ongeacht bij wie die euro terecht komt ("een euro is een euro"). Als het nodig is worden herverdelingseffecten apart naast het welvaartssaldo vermeld. De gedachte dat in een MKBA de kosten van belastingheffing wegvallen tegen de baten van herverdeling door belastingheffing betekent echter dat we baten van herverdeling van de financiering van het project impliciet wel meenemen. Hoe verhoudt zich dit tot de toepassingspraktijk om de herverdelingseffecten van het project niet mee te nemen?⁴⁷

De vraag is bovendien of het Nederlands belastingstelsel zich in een herverdelingsoptimum bevindt. Als dat niet het geval is compenseren herverdelingseffecten van de belastingheffing en de versturende werking van belastingheffing elkaar niet precies. Ook rijst de vraag wat er allemaal onder het belastingstelsel valt. Omvat dit bijvoorbeeld ook de sociale premies en de belastingen door provincies, gemeenten en waterschappen.

Deze overwegingen betekenen dat de huidige toepassingspraktijk met een MCPF van één maar het niet waarderen van herverdelingseffecten van een publiek gefinancierd project tegen het licht moet worden wordt gehouden. Het advies heeft dus mogelijk verstrekkende gevolgen voor de MKBA-praktijk en de uitkomsten van MKBA's.

De hoogte van de MCPF

Naast deze verschillende inzichten over de relevantie van de MCPF bij MKBA's, is ook niet duidelijk in welke mate de MCPF groter is dan 1. De Nooij en Koopmans (2004) komen tot een MCPF van 1,25⁴⁸. Deze schatting is echter niet gebaseerd op empirie voor Nederland, wat wel van belang is omdat de MCPF verschilt voor verschillende vormen van belastingheffing. De belastingmix van een land is dus van invloed op de hoogte van de MCPF. Voor Nederland zijn er MCPF-waarden bekend uit onderzoek van Barrios et al (2007).⁴⁹ Zij vinden dat de MCPF voor loonbelasting ongeveer 1,5 is. De MCPF voor energiebelastingen is ongeveer 0,8. Voor andere belastingtypen ontbreekt empirische informatie en daarmee ook voor de totale MCPF van Nederland.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Koopmans en de Nooij (2009), Reactie op: De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan één. *ESB*, 94(4869), pp. 605.

⁴⁸ De Nooij en Koopmans (2004). Vergeten kosten van projecten, *ESB*, 90(4442), pp. 444-445.

⁴⁹ Barrios et al. (2013) The marginal cost of public funds in the EU: the case of labour versus green taxes. *Europese Commissie Taxation Papers Working paper*, 35. Andere schatting voor de MCPF voor verschillende OESO landen kunnen worden gevonden in Kleven, H. J., & Kreiner, C. T. (2003) *The Marginal Cost of Public Funds in OECD Countries; Hours of Work Versus Labor Force Participation*. Munchen: CESifo.

Opdracht aan de werkgroep

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken *hoe en in welke mate bij MKBA's voor geheel of gedeeltelijk publiek gefinancierde projecten rekening moet worden gehouden met welvaartsverliezen als gevolg van de versturende werking van belastingheffing*. De werkgroep moet in ieder geval ingaan op de volgende kernvragen:

- Onder welke condities kan een MCPF van 1 worden gehanteerd bij MKBA's?
- Wat zijn argumenten om af te wijken van een MCPF van 1, wanneer gelden die en welke waarde van de MCPF moet dan gehanteerd worden?
- Wat betekenen de keuzes voor de hoogte van de MCPF en de argumenten daarbij voor de manier waarop in een MKBA moet worden omgegaan met de herverdelingsbaten van belastingen? Wat betekent dit voor de manier waarop met herverdelingseffecten van een project moet worden omgegaan in een MKBA?

Bij het beantwoorden van de kernvragen kan het nodig zijn om ook in te gaan op de volgende vragen:

- Bevindt het Nederlandse belastingstelsel zich in een herverdelingsoptimum?
- Moet daarbij naast rijksbelastingen ook rekening worden gehouden met sociale premies en de belastingen van mede-overheden?
- Hoe hoog is de MCPF voor het huidige Nederlandse belastingstelsel? Hoe stabiel of volatiel is de MCPF bij (kleine) wijzigingen in het belastingstelsel?

Het advies van de werkgroep baseert zich op wetenschappelijke inzichten. Ook betreft de werkgroep ervaringen met de MCPF bij MKBA's uit het buitenland. Het advies van de werkgroep moet concreet en pragmatisch zijn. Ook moet het advies duidelijk maken wat de gevolgen van de gemaakte keuzes in de praktijk betekenen voor MKBA's op verschillende beleidsterreinen.