



Planbureau voor de Leefomgeving

# ANALYSE LEEFOMGEVINGSEFFECTEN VERKIEZINGSPROGRAMMA'S

**Startnotitie**

**26 september 2020**

PBL

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Aanpak en proces</b> .....	<b>6</b>
2.1	<i>Samenhang analyse PBL en CPB</i> .....	6
2.2	<i>Criteria voor aanleveren maatregelen</i> .....	6
2.3	<i>Methode: basispad en nationale kosten</i> .....	8
2.4	<i>Proces en planning</i> .....	9
2.5	<i>Spelregels</i> .....	10
<b>3</b>	<b>UITWERKING THEMA'S</b> .....	<b>11</b>
3.1	<i>Mobiliteit &amp; bereikbaarheid</i> .....	11
	Inhoud van de analyse.....	11
	Mogelijke maatregelen .....	14
	Methoden.....	15
3.2	<i>Klimaat &amp; energie</i> .....	15
	Inhoud van de analyse.....	16
	Mogelijke maatregelen .....	19
	Methoden.....	20
3.3	<i>Landbouw, voedsel en natuur</i> .....	21
	Inhoud van de analyse.....	21
	Mogelijke maatregelen .....	25
	Methoden.....	27
3.4	<i>Wonen</i> .....	28
	Inhoud van de analyse.....	28
	Mogelijke maatregelen .....	29
	Methode.....	30
	<i>Bijlage 1: Literatuur</i> .....	32

# 1 Inleiding

Op 17 maart 2021 vinden de Tweede Kamerverkiezingen plaats. Voorafgaand daaraan stellen politieke partijen verkiezingsprogramma's op, om potentiële kiezers duidelijk te maken waar zij voor staan. De leefomgevingskwaliteit zal naar verwachting één van de onderwerpen zijn die in verkiezingsprogramma's aandacht krijgen. De stikstofcrisis, klimaatverandering, bereikbaarheid en het woningtekort zijn actuele thema's die daarbij aan de orde kunnen komen.

Evenals bij voorgaande Tweede Kamerverkiezingen biedt het PBL politieke partijen aan om een analyse te maken van de effecten voor de leefomgeving van hun verkiezingsprogramma's. Hiermee kunnen we inzicht geven in de effecten van de voorstellen uit verkiezingsprogramma's. We bieden deze analyse aan omdat de effecten van beleidsvoorstellen niet altijd gemakkelijk zijn te doorzien. Bovendien hebben maatregelen naast beoogde effecten veelal ook neveneffecten. In de praktijk is er vaak sprake van 'afruilen': een bepaald aspect van de leefomgeving verbetert terwijl tegelijkertijd een ander aspect verslechtert. PBL wil met deze analyse bijdragen aan het maatschappelijk debat over wat op het terrein van de leefomgeving te kiezen valt.

Deze notitie is opgesteld om politieke partijen informatie te geven over de analyse van de verkiezingsprogramma's die het PBL aanbiedt. We geven hiermee een beeld van de aanpak van de analyse, het type resultaten dat de PBL-analyse zal opleveren en wat we van politieke partijen vragen om die analyse mogelijk te maken. De notitie geeft de partijen daarmee informatie die hen kan helpen bij hun afweging om aan deze analyse deel te nemen.

In de analyse van de verkiezingsprogramma's kijkt het PBL naar de effecten van beleidsvoorstellen van de deelnemende politieke partijen. Het gaat daarbij om maatregelen die een effect kunnen hebben op de leefomgeving. De PBL-analyse zal zich richten op een viertal thema's:

1. Mobiliteit & bereikbaarheid
2. Landbouw, voedsel & natuur
3. Klimaat & energie
4. Wonen

Het PBL heeft de analyse van de verkiezingsprogramma's ten opzichte van de vorige editie uit 2017 verbreed. Het thema wonen is toegevoegd, evenals onderwerpen als voedsel en de sociaal economische aspecten van de landbouw. Daarnaast is de beschouwing over mogelijke kansen, risico's en onzekerheden voor de uitvoering van maatregelen uitgebreid. Hiermee beogen we een completer beeld te geven van de verschillende gevolgen en effecten van de keuzes die partijen maken.

De thema's met hun deelonderwerpen zijn gekozen vanwege het belang ervan voor de leefomgeving. Voor deze onderwerpen is op dit moment politiek en maatschappelijk veel aandacht, waardoor ze relevant zijn voor de komende kabinetsperiode. Daarbij is gekozen voor een invulling waarbij het PBL wetenschappelijke voldoende robuuste data en methoden heeft voor het maken van een analyse. Tabel 1 geeft een overzicht van de deelonderwerpen en de indicatoren die we daarbij hanteren. Bij de presentatie van de kernresultaten zullen we naast 'cijfers' (kwantitatieve resultaten) ook beschouwingen (kwalitatieve resultaten) presenteren.

In de analyse van de verkiezingsprogramma's is de centrale vraag wat de verwachte leefomgevingseffecten en de kosten zijn van de voorgestelde maatregelen uit verkiezingsprogramma's. We kijken daarbij naar de basiskeuzes in de voorstellen van partijen en wat de verschillende effecten hiervan zijn binnen en tussen de thema's. Bij basiskeuzes gaat het bijvoorbeeld om voorstellen

gericht op een bepaald type landbouw-, energie- of transportsysteem. We beschouwen ten slotte ook de mogelijke kansen, risico's en onzekerheden voor de uitvoering van de maatregelen in de praktijk.

We hebben de afgelopen weken met politieke partijen gesproken over de analyse. Verschillende partijen gaven daarbij aan meer inzicht te willen krijgen in de kosten van maatregelen voor verschillende groepen. Naar aanleiding hiervan hebben we een kwalitatieve analyse opgenomen over hoe en bij wie welke kosten terecht komen voor rekeningrijden, het stimuleren van elektrisch vervoer, de verduurzaming van woningen en investeringen voor klimaat en energie. Een aantal partijen gaf aan het thema circulaire economie opgenomen te willen zien. We kunnen zo'n analyse echter niet aanbieden omdat een uitgekristalliseerde aanpak daarvoor nu nog niet beschikbaar is.

In deze notitie hebben we daarnaast extra informatie opgenomen vanwege vragen die meerdere partijen ons hebben gesteld over de aanpak. Zo gaan we nader in op hoe we omgaan met: recente voorstellen voor nieuw beleid voor een nieuwe EU-doelstelling voor klimaat (§ 3.2.), de onzekerheden in maatschappelijke ontwikkelingen als gevolg van de coronacrisis (§ 2.3), effecten van nationale maatregelen in het buitenland (§3.2 en §3.3), effecten van maatregelen op de lange termijn (2050) (§3.2), de gerechtelijke uitspraak in de Urgenda-klimaatzaak (§ 3.2), de gerechtelijke uitspraak over de aanpak stikstof en de daarmee samenhangende problemen met de vergunningverlening (§ 3.3) en hoe we onze analyse met het CPB afstemmen (§2.1).

In deze notitie gaan we in hoofdstuk 2 nader in op de aanpak en het proces van de analyse van maatregelen die partijen voorstellen in hun verkiezingsprogramma's. In hoofdstuk 3 geven we per thema een nadere uitwerking van wat we analyseren, welke indicatoren we daarbij gebruiken, wat mogelijke maatregelen zijn, welke informatie hierover nodig is van partijen en welke methoden gebruikt worden voor de analyse. Vragen van partijen over het beleid in het basispad en mogelijke effecten van maatregelen komen in de vervolgnotitie aan de orde. Partijen die deelnemen ontvangen deze informatie in de week na 8 oktober.

Tabel 1. Overzicht van de thema's met deelonderwerpen en tussen haakjes indicatoren waarop de voorstellen van de partijen geanalyseerd worden

	Partij A	Partij B	Partij C	Partij D	Partij E	Partij F
<b>MOBILITEIT &amp; BEREIKBAARHEID</b>						
<b>Mobiliteit</b> (Autokilometers, openbaar vervoergebruik, langzaam verkeer, aantal passagiers Nederlandse luchthavens)						
<b>Bereikbaarheid</b> (Voertuigverliesuren, Bereikbaarheid banen per auto, OV of fiets)						
<b>Leefbaarheid</b> (Stikstofemissie verkeer, fijnstofemissies verkeer, verkeersveiligheid)						
<b>KLIMAAT &amp; ENERGIE</b>						
<b>Broeikasgasemissies</b> (Industrie, Elektriciteit, Gebouwde omgeving, Verkeer en vervoer, landbouw, totaal)						
<b>Voortgang van de energietransitie</b> (bijdrage sector industrie, elektriciteit, verkeer en vervoer, landbouw aan energietransitie)						
<b>LANDBOUW, VOEDSEL, NATUUR</b>						
<b>Duurzaam voedsel</b> (aandeel dierlijke en plantaardige eiwitten voedselpakket, landvoetafdruk voedselconsumptie, prijs voedselmandje)						
<b>Emissie en milieukwaliteit</b> (ammoniakemissie landbouw, risico's gewasbeschermingsmiddelen waterleven)						
<b>Natuur en biodiversiteit</b> (biodiversiteit landnatuur, natuurlijke bestuiving landelijk gebied, groene recreatie, stikstofdepositie)						
<b>Sociaal-economische effecten</b> (toegevoegde waarde landbouw, landbouwinkomens)						
<b>WONEN</b>						
<b>Woningtekort</b> (nader af te leiden)						
<b>Nationale kosten</b> (mobiliteit en bereikbaarheid, klimaat & energie, landbouw, voedsel en natuur)						

# 2 Aanpak en proces

Zoals besproken in de inleiding staan in de analyse de beleidsvoorstellen uit de verkiezingsprogramma's van de deelnemende politieke partijen centraal. Als partijen deelnemen aan de PBL-analyse, dan zal het PBL de partijen vragen om informatie over de voorgenomen maatregelen aan te leveren. Zowel het PBL (leefomgevingseffecten) als het CPB (financieel-economische effecten) analyseert de verkiezingsprogramma's in afzonderlijke projecten. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de samenhang tussen de PBL en CPB analyses van de verkiezingsprogramma's, de criteria voor aanlevering van maatregelen, de onderzoeksmethode op hoofdlijnen en de planning. We sluiten dit hoofdstuk af met een overzicht van de spelregels bij deelname aan deze analyse van de verkiezingsprogramma's.

## 2.1 Samenhang analyse PBL en CPB

De analyse van de verkiezingsprogramma's bij het PBL (leefomgevingseffecten) en het CPB (financieel-economische effecten) zijn afzonderlijke projecten. Voor partijen die bij zowel het PBL als het CPB meedoen stemmen het PBL en het CPB de onderlinge consistentie op elkaar af. Sectorspecialisten van het CPB en het PBL checken of de ingediende maatregelenlijsten consistent zijn. Zij stemmen de interpretatie van de maatregelen en de raming van het effect waar nodig af. Partijen blijven zelf ook medeverantwoordelijk voor het indienen van consistente maatregel lijsten. Sommige verschillen zijn onvermijdelijk. Het CPB hanteert als tijdshorizon 2025 voor de komende kabinetsperiode, terwijl het PBL kijkt tot 2030 omdat veel maatregelen pas na 2025 effecten hebben op de leefomgeving. De projectleiding van het PBL heeft elke twee weken overleg met de projectleiding van het CPB om de analyses op elkaar af te stemmen met oog op zoveel mogelijk consistentie tussen de analyses.

## 2.2 Criteria voor aanleveren maatregelen

Als partijen deelnemen aan de analyse, dan levert het PBL een format aan waarin de partijen hun maatregelen kunnen aanleveren. Een maatregel definiëren we als een actieve overheidsinterventie om een gewenste beleidsdoelstelling te bereiken waarvoor beleidsinstrumenten worden ingezet. Beleidsinstrumenten zijn globaal in de volgende vier categorieën onder te verdelen:

- 1) *Regelgeving* (verplichten, verbieden, verruimen). Denk bijvoorbeeld aan verandering in de gebruiksnormen voor mest, het stellen van een maximumsnelheid voor verkeer, energieprestatienormen voor woningen.
- 2) *Financiële instrumenten* (belastingen, heffingen, subsidies, fiscale faciliteiten). Denk bijvoorbeeld aan verandering van btw-tarieven voor voedsel, opkoopregelingen om de veestapel te krimpen, regulerende energiebelastingen, subsidies voor duurzame energie, belastingvoordelen voor elektrische voertuigen en de hypotheekrenteaftrek.
- 3) *Communicatie* (voorlichting, kennisuitwisseling). Denk bijvoorbeeld aan bewustwordingscampagnes gericht op duurzaam voedsel, het verduurzamen van woningen en energiezuinig rijden.
- 4) *Organisatie* (controlesystemen, infrastructuur, faciliterende organisatie). Denk hierbij aan het versterken van de handhavingcapaciteit of het samenbrengen van partijen in een convenant.

Om de voorgestelde maatregelen te kunnen analyseren is het van belang dat ze voldoende concreet zijn en informatie bevatten over de in te zetten instrumenten, de benodigde financiering, en

de bijbehorende organisatie. Een voldoende concreet uitgewerkte maatregel bevat tenminste uitspraken over wat, wie, hoe en wanneer:

Beschrijving per maatregel:

- Het instrument dat wordt ingezet en de wijze waarop dat gedaan wordt.
- De afbakening van de maatregel (op welke actoren c.q. doelgroep is de maatregel gericht en in welke tijdsperiode(n)?).
- Welke doelstelling ermee beoogd wordt.

Voorbeelden van relevante aspecten om mee te nemen in beschrijving:

- Wat zijn de uitgangspunten voor heffingen (heffingsgrondslag) of regelgeving?
- Wat is de hoogte en/of het verloop van tarieven?.
- Wie voert de maatregel uit? Wanneer?
- Wat is de doelgroep?
- Welke middelen (budget/resources/input) zijn beschikbaar?
- Hoe zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden geregeld?
- Welke wijzigingen worden in de huidige regelgeving voorgesteld bij voorstellen voor regulering?

Afhankelijk van de voorgestelde maatregel kan aanvullende informatie nodig zijn om het effect te kunnen inschatten. Voor verplichtingen of verboden is bijvoorbeeld van belang waarop deze precies betrekking hebben en op welke groepen ze zijn gericht. Daarbij is van belang welke sanctie geldt voor het niet nakomen ervan en hoe hierop wordt gecontroleerd. Bij financiële instrumenten zijn gegevens nodig over het bedrag dat voor de maatregelen gereserveerd wordt. Voor subsidies of heffingen is informatie nodig over wat wordt gesubsidieerd, hoe hoog het budget is, hoe de tarifiering vormgegeven is, of er een heffingsvrije voet is, of de opbrengst wordt teruggesluisd naar de doelgroep, et cetera.

Niet alle maatregelen leiden tot een individueel 'meetbaar' effect. Dit betekent niet noodzakelijkerwijze dat de maatregel geen bijdrage levert. Om tot een effect te komen is het soms van belang dat verschillende barrières tegelijk worden aangepakt. Ook hebben sommige maatregelen invloed op hetzelfde gedrag. Het is daarom in sommige gevallen zinniger om clusters van maatregelen te analyseren dan individuele maatregelen. Hier zal het PBL een keuze in maken.

Indien maatregelen niet concreet genoeg zijn geformuleerd kan het PBL mogelijk slechts een indicatieve range van het effect of in het geheel geen effect toekennen aan de maatregel. Waar nodig zal het PBL in contact treden met de partij om tot zo precies mogelijke beschrijving van een maatregel te komen.

Voor alle thema's geldt dat in de analyse alleen maatregelen op Rijksniveau worden meegenomen waarover het kabinet de komende periode zelf kan beslissen en welke het kabinet in die periode in werking kan stellen. Voor het mandaat op langere termijn zijn steeds eerst nieuwe verkiezingen aan de orde. Wij beperken ons tot deze verkiezingen en de daaropvolgende regeertermijn.

Maatregelen waar het kabinet geen directe zeggenschap over heeft laten wij buiten beschouwing. Voorbeelden zijn Europese beleidsmaatregelen waarbij de beslissingsbevoegdheid primair bij de Europese instituties ligt. De nationale invulling van Europees beleid nemen we wel mee, voor zover Nederland daar zeggenschap over heeft. In veel gevallen kan het kabinet het beleid van andere bestuurslagen wel beïnvloeden, bijvoorbeeld door (onder condities) budgetten beschikbaar te stellen aan andere overheden. Ook kan de beoogde positionering van het kabinet belangrijk zijn bij de besluitvorming op het niveau van andere overheden. Daarom wordt deze positionering wel bij enkele thema's kwalitatief geanalyseerd zoals bij klimaat en energie en landbouw, voedsel en natuur (zie hoofdstuk 3).

## 2.3 Methode: basispad en nationale kosten

Het PBL analyseert de maatregelen op effecten voor de leefomgeving. We maken hierbij gebruik van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Voor het thema wonen beperken we ons tot een kwalitatieve analyse. De samenhang binnen en tussen de thema's wordt meegenomen in de analyse omdat maatregelen bij de verschillende thema's op elkaar kunnen inwerken, zowel binnen als tussen de thema's. Hiervoor gebruiken we informatie over effecten uit andere onderzoeken, uit de literatuur en uit de modelanalyses per thema. In de hoofdstukken over de thema's gaan we nader in op de gehanteerde methodes per thema. Omdat de kwantitatieve analyse een gezamenlijk basispad en kostenmethodiek hanteert, gaan we hieronder in op deze gezamenlijke aanpak.

### **Basispad**

Bij alle thema's met een kwantitatieve analyse zullen de effecten van maatregelen in beeld worden gebracht ten opzichte van een zogenaamd 'basispad'. Dit basispad bevat aannames over de ontwikkeling van belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen voor de leefomgeving zoals de ontwikkeling van de economie voor verschillende sectoren, ontwikkeling van de bevolking, ontwikkeling van het verkeer en vervoer, de veestapel en de uitvoering van het bestaande beleid. Dit basispad ontleen we aan de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) die het PBL eind oktober 2020 publiceert. De KEV bevat het vastgestelde en voorgenomen beleid tot de peildatum van 1 mei jl. In de analyse zal waar mogelijk rekening worden gehouden met eventuele effecten van beleid van de huidige regering dat na de peildatum is vastgesteld of voorgenomen. In de vervolgotitie gaan we nader in op het beleid in het basispad.

### **Coronacrisis en het basispad**

De KEV gaat uit van een economische ontwikkeling tot 2030 zoals die bij het uitbreken van de Coronacrisis door het CPB is ingeschat. Het gevolg van het verschil met de economische ontwikkelingen in het CPB-Prinsjesdagscenario zullen we kwalitatief beschrijven. De omvang van de economie (bruto binnenlands product) ligt daarin circa 4% lager in 2030. Dit valt binnen de onzekerheidsmarges van scenario's met deze termijnen. Bij sectoren waar de ontwikkelingen heel ongewis zijn - zoals de luchtvaart- zullen we bij het analyseren van maatregelen deze onzekerheden expliciet aangeven.

### **Onzekerheden**

Zoals we hierboven al bespraken, zijn de uitkomsten van deze doorrekening onvermijdelijk omgeven met onzekerheden. We beogen met de analyse van maatregelen een ordegrrootte van het verwachte effect aan te geven. De ontwikkelingen in de toekomst zijn immers onzeker. Bij een hogere of juist lagere economische groei, snellere technologische ontwikkeling, meer of minder internationaal klimaatbeleid (zoals voorstellen voor nieuw EU-beleid, zie § 3.2), zal de uitkomst in 2030 anders zijn. Dit zal ook zijn weerslag hebben op de effecten van maatregelen. In veel gevallen is er tussen nu en 2030 nog wel tijd om zo nodig de maatregelen hier op aan te passen. De analyse brengt op basis van de huidige kennis en modellen wel robuust de verschillen in effecten tussen de programma's van politieke partijen in beeld. Verschillen in effecten tussen vergelijkbare maatregelen van verschillende partijen zijn minder gevoelig voor veranderingen dan de omvang van effecten van maatregelen per partij. Als voorstellen in de toekomst worden omgezet in concrete beleidsbeslissingen is het raadzaam deze opnieuw te analyseren aan de hand van verschillende omgevings-scenario's en de meest actuele inzichten.

De kwantitatieve analyse is gericht op het zichtjaar 2030. Op die termijn zijn de effecten van lange termijn maatregelen goed zichtbaar. Als een maatregelenpakket een belangrijk deel van de effecten eerder bereikt dan geven we dat aan in de tekst.



## Kosten

We rapporteren de nationale kosten van de maatregelen, de kosten die de maatschappij als geheel maakt. De nationale kosten omvatten de materiële kosten van maatregelen alsmede de kostenbesparingen ten gevolge van maatregelen. Daarmee omvatten ze investeringskosten (vertaald naar jaarlijkse kapitaalkosten), exploitatiekosten (zoals onderhoud en beheer), eventuele besparingen en uitvoeringskosten van de overheid. Alle kosten worden vertaald naar jaarlijkse kosten in het zichtjaar 2030. Op deze manier zijn ze goed te vergelijken met de jaarlijkse effecten in dat zichtjaar. Overdrachten binnen Nederland, zoals subsidies en belastingen inclusief fiscale vrijstellingen, zijn geen onderdeel van de nationale kosten. Naast nationale kosten brengen we kosten in beeld voor levensmiddelen voor consumenten en kijken we naar verandering in het inkomen van agrariërs als gevolg van de beleidsvoorstellen van partijen. Ook kijken we hoe en bij wie welke kosten terecht komen voor rekeningrijden, het stimuleren van elektrisch vervoer, verduurzaming van woningen en investeringen voor klimaat en energie. Voor de effecten van verkiezingsprogramma's op de overheidsfinanciën en de koopkracht verwijzen we naar de analyse van het Centraal Planbureau.

## 2.4 Proces en planning

Bij de analyse van de verkiezingsprogramma's moet er in korte tijd veel werk worden verzet door zowel het PBL als de deelnemende partijen. Er zit niet veel ruimte in de planning om hiervan af te wijken, de verkiezingsdatum is een harde deadline. Er zijn twee rondes voorzien waarin het PBL in contact treedt met de deelnemende partijen. De deadlines dienen in acht genomen te worden om tot een tijdige oplevering van de resultaten te kunnen komen. Het is hierbij van belang dat partijen hier in hun planning rekening mee houden. Hieronder gaan we nader in op de planning, de contacten tussen het PBL en de partijen en de mogelijkheden om voorstellen nog aan te passen met de bijbehorende voorwaarden en termijnen. Het project bestaat uit 4 fasen. Hieronder bespreken we per fase de activiteiten. In tabel 2 hebben we de belangrijkste activiteiten op een rijtje gezet.

### Fase 1: Opstartfase: januari tot oktober 2020

In deze fase werken we de onderwerpen, indicatoren, methoden (basispad), tijdspad en opzet van het onderzoek uit. Het PBL voert gesprekken met partijen om procedure, verwachtingen en planning te bespreken. Op 21 september is er een bijeenkomst geweest met partijen om de opzet te bespreken. Om partijen te informeren over de analyse heeft het PBL deze startnotitie opgesteld. Partijen kunnen zich uiterlijk tot 8 oktober aanmelden voor deelname. Partijen die deelnemen, ontvangen medio oktober een notitie met nadere informatie over het basispad en mogelijke effecten van maatregelen.

### Fase 2: Eerste ronde met partijen: oktober tot december 2020

In de tweede fase leveren partijen tot 27 oktober de gevraagde informatie aan over de maatregelen. Begin november vinden er gesprekken plaats met de politieke partijen over de interpretatie van maatregelen, en voor het thema wonen over de achterliggende veronderstellingen bij de maatregelen. Medio november worden de maatregelen vastgesteld en controleren we de consistentie hiervan met de maatregellijstgegevens van het CPB. De analyse van de maatregelen vindt plaats in november. Rond 11 december krijgen de deelnemende partijen de conceptresultaten, ieder voor zijn eigen verkiezingsprogramma.

### Fase 3: Tweede ronde met partijen: december 2020 tot februari 2021

In de derde fase kunnen de partijen op basis van de conceptuitkomsten nog maatregelen aanpassen. Vanwege de krappe planning is er geen of beperkt ruimte voor nieuwe maatregelpakketten. Als die aanpassing veel extra inspanning van het PBL vraagt, kan het PBL aangeven dat de doorrekening daarvan niet haalbaar is. Het aanleveren van aanpassingen is mogelijk tot en met 6 januari 2021. Aanpassingen in maatregelen voor het thema wonen zijn mogelijk tijdens de gesprekken en interviews in november (zie §3.4). De analyse van het thema wonen loopt door tot en met eind

december. Eind januari krijgen de partijen inzage in de analyse van hun partij voor een check op feitelijke onjuistheden. Behalve correctie van feitelijke onjuistheden zijn geen of alleen zeer beperkte wijzigingen mogelijk. Het commentaar dient binnen een week aan het PBL toegezonden te worden.

#### **Fase 4: Publicatie en presentatie: februari t/m maart 2021**

In de laatste fase verwerken we het commentaar van de partijen. Twee dagen voor de publicatie krijgen de partijen de tekst over hun programma voor een akkoord op publicatie. Partijen hebben de mogelijkheid zich dan nog terug te trekken. Publicatie is voorzien rond 1 maart (2 tot 3 weken voor de verkiezingen).

*Tabel 2 Planning op hoofdlijnen*

Fase	Datum	Planning
1	21 september	Gezamenlijke bijeenkomst met politieke partijen waarbij nader toelichting geven wordt over aanpak op basis van een concept startnotitie
	26 september	Politieke partijen ontvangen startnotitie met aanpak, tijdpad, indicatoren en informatie over wijze van aanleveren maatregelen
	8 oktober	Sluiting aanmeldtermijn voor deelname
	Medio oktober	Deelnemende partijen ontvangen in de week na 8 oktober een aanvullende notitie met nadere info over het basispad en mogelijke effecten van maatregelen
2	27 oktober	Deadline voor indienen pakket door te rekenen maatregelen
	Begin november	Gesprekken met politieke partijen over interpretatie maatregelen
	11 december	Conceptuitkomsten naar politieke partijen (exclusief wonen)
3	6 januari	Laatste dag voor eventuele aanpassingen maatregelen
	Eind januari	Conceptteksten naar politieke partijen voor feitelijke check
	Week na concept	Commentaar politieke partijen moet binnen zijn
4	Twee dagen voor publicatie	Finale teksten naar partijen; akkoord op publicatie of terugtrekking
	Rond 1 maart	Publicatie en presentatie
	17 maart 2021	Verkiezingen

## 2.5 Spelregels

Hierboven hebben we verschillende uitgangspunten voor de analyse van verkiezingsprogramma's besproken. Hieronder geven we een overzicht van de belangrijkste spelregels die het PBL hanteert bij de deelname aan de analyse van de verkiezingsprogramma's:

- Partijen doen op eigen verzoek mee en kunnen zich tot 8 oktober aanmelden.
- Partijen leveren informatie over voorgenomen maatregelen die overeenkomt met de tekst daarover in hun verkiezingsprogramma.
- Het PBL behandelt de verkregen informatie vertrouwelijk. Het PBL deelt alleen informatie met het CPB om inconsistenties tussen de analyses van het CPB en het PBL te voorkomen voor partijen die aan de analyse van beide instituten deelnemen.
- Het PBL rekent alleen maatregelen door op kwantitatieve effecten die het Rijk zelf kan (laten) nemen. We geven een kwalitatieve beschouwing op de inzet van het kabinet op het beleid van andere bestuurslagen.
- Het PBL analyseert alleen maatregelen die in de komende kabinetsperiode ingaan.
- Het PBL maakt waar mogelijk gebruik van actuele relevante kennis. Bij het gebruik van nieuwe inzichten die gevolgen hebben voor de resultaten van de analyse zal dit met de betrokken partijen gecommuniceerd worden.
- Partijen krijgen de concepttekst van hun partijhoofdstuk voor controle op feitelijke onjuistheden.
- Partijen hebben het recht om te beslissen om de analyse van hun bijdrage niet te laten publiceren tot twee dagen voor publicatie.

# 3 UITWERKING THEMA'S

In de vorige hoofdstukken zijn de thema's en de aanpak van de analyse op hoofdlijnen aan de orde geweest. In dit hoofdstuk gaan we in op de inhoud en aanpak per thema. We geven een nadere uitwerking van wat we analyseren, welke indicatoren we daarbij gebruiken, wat mogelijke maatregelen daarbij zijn, welke informatie hierover nodig is van partijen en welke methoden gebruikt worden voor de analyse. We doen dit voor mobiliteit & bereikbaarheid in §3.1, klimaat en energie in §3.2, landbouw, voedsel en natuur in §3.3 en sluiten af met wonen in §3.4.

## 3.1 Mobiliteit & bereikbaarheid

Mobiliteit stelt mensen en bedrijven in staat activiteiten op verschillende plekken te ontplooiën, wat zowel vanuit economisch als sociaal oogpunt belangrijk is. Op uiteenlopende manieren beïnvloedt de overheid deze mobiliteit. Mobiliteitsbeleid richt zich op het verbeteren van de bereikbaarheid en op het beperken van de negatieve effecten van mobiliteit op de leefomgeving, zoals bijvoorbeeld de uitstoot van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen. Daarvoor is een breed palet aan mogelijke maatregelen beschikbaar (zie de publicatie Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020, Verrips en Hilbers 2020).

In aansluiting op Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 beschouwen we bij dit thema de deelonderwerpen mobiliteit, bereikbaarheid, leefbaarheid en kosten. Bij de deelonderwerpen mobiliteit (afgelegde kilometers naar vervoerswijze) en bereikbaarheid (bereikbaarheid banen uitgesplitst naar vervoersmiddel en voertuigverliesuren hoofdwegennet) gaan we in op de mate waarin mensen in staat zijn om bestemmingen te bereiken met verschillende vervoerswijzen en wat het effect van beleid is op de keuze voor verschillende vervoerswijzen. Mobiliteit draagt bij aan de uitstoot van broeikasgassen, luchtvervuiling en verkeersonveiligheid. Bij het deelonderwerp leefbaarheid gaan we in op de mate waarin beleidsmaatregelen deze effecten beïnvloeden. Ten slotte kunnen beleidsmaatregelen ten aanzien van mobiliteit gepaard gaan met extra kosten bijvoorbeeld bij infrastructuurinvesteringen. We rapporteren over kosten en investeringen om inzicht te geven in hoe verschillende partijen hier invulling aan geven.

### Inhoud van de analyse

De indicatoren beschrijven de effecten en kosten van voorgestelde maatregelen. In de toelichting en de beschouwing geven we aan wat het maatregelenpakket oplevert voor mobiliteit, bereikbaarheid, leefbaarheid en kosten, welke factoren een grote rol hebben gespeeld bij de uitkomsten en wat belangrijke aandachtspunten zijn bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen. Hieronder gaan we nader in op de indicatoren (zie ook tabel 4) die we daarbij gebruiken.

#### **Indicator 1: Mobiliteit**

Hier rapporteren we het *aantal personenautokilometers op het Nederlandse wegennet*, het *aantal reizigerskilometers trein, tram/bus/metro* en ook het *aantal afgelegde kilometers langzaam verkeer (lopen en fietsen)*. Daarmee geven we een beeld van de verandering in de omvang en samenstelling van de mobiliteit in Nederland. Voor de luchtvaart rapporteren we het aantal passagiers op Nederlandse luchthavens.

## **Indicator 2: Bereikbaarheid**

Hier rapporteren we de *verandering in de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen* per auto, per openbaar vervoer en per fiets. Dit vullen we aan met de verandering in het aantal verliesuren op het hoofdwegennet. Daarmee geven we een zo compleet mogelijk beeld van de bereikbaarheidseffecten. De verandering in de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen beschrijft in hoeverre veranderingen in reissnelheid (auto, ov en fiets) maar ook in afstand (bijvoorbeeld door ruimtelijk beleid) en in kosten (door tarieven en beprijzing) doorwerken in het aantal bereikbare banen voor een gemiddelde Nederlander, uitgaande van de gemeten bereidheid om een bepaalde reistijd en bepaalde reiskosten aan woonwerkverplaatsingen te besteden. In Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 is deze bereikbaarheidsmaat al voor een brede set aan maatregelen toegepast. In aanvulling hierop beschrijft het aantal verliesuren op het Nederlandse hoofdwegennet het tijdverlies ten gevolge van filevorming en vertraging.

## **Indicator 3: Leefbaarheid**

Hier rapporteren we de *emissies van broeikasgassen* berekend volgens de IPCC-voorschriften. Het effect op de nationale emissies van broeikasgassen sluit aan bij de cijfers uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Deze emissies zijn een resultante van de omvang van het verkeer en de samenstelling van het wagenpark. Bij het mondiale effect wordt ook rekening gehouden met de emissies van de internationale luchtvaart en met grenseffecten. De emissies van broeikasgassen komen ook terug bij het thema energie en klimaat. Daarnaast rapporteren we uitstoot van fijnstof en stikstofoxiden (relevant voor luchtkwaliteit en stikstofdepositie) op Nederlands grondgebied. Het effect op verkeersveiligheid wordt kwalitatief beoordeeld, door de berekende volumeontwikkeling te combineren met de verwachte risicocijfers.

## **Indicator 4: Kosten transportmaatregelen**

Voor deze indicator rapporteren we de verandering in nationale kosten voor de voorgestelde maatregelen binnen het thema mobiliteit & bereikbaarheid. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om meer of minder aanleg van infrastructuur, invoerings- en exploitatiekosten van een kilometerheffing et cetera. Het gaat zowel om de materiële kosten van maatregelen als om de kostenbesparingen ten gevolge van maatregelen, zoals bijvoorbeeld verminderd brandstofverbruik. Daarmee omvatten ze investeringen (vertaald naar jaarlijkse kapitaalkosten), kosten voor onderhoud en beheer, energiekosten en uitvoeringskosten van de overheid.

Alle kosten worden vertaald naar jaarlijkse kosten in het zichtjaar 2030. Op deze manier zijn ze goed te vergelijken met de effecten in het zichtjaar. Indien van evident belang wordt de verdeling van kosten en opbrengsten tussen overheid, bedrijven en huishoudens in de tekst getypeerd. Voor het stimuleren van elektrisch rijden en rekeningrijden doen we dat in zogenoemde kosten-tekstboxen. Daarin laten we zien welke kostenposten bij welke groepen in de samenleving belanden. In het voorbeeld in tabel 3 is te zien dat voor de elektrische rijder de besparing aan energiekosten en onderhoudskosten groter is dan de extra afschrijvingskosten en de kosten voor de laadpalen zoals opgenomen in de elektriciteitsprijs bij de laadpaal. Daarenboven betaalt de elektrische rijder minder bijtelling, lagere motorrijtuigenbelasting (mrb) en belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) en minder accijns/energiebelasting. Voor de overheid zijn de kosten de lagere bijtelling, de lagere mrb en bpm en minder accijns/energiebelasting. Bij de nationale kosten blijven de subsidies en belastingen buiten beschouwing. We zullen de kosten in kostentekstbox waar mogelijk ook kwantificeren.

Tabel 3 Voorbeeld kostentekstbox stimuleren elektrisch rijden met toename (+) en afname (-) van kosten voor verschillende groepen

<i>In miljoenen euro's</i>	<i>Kosten Elektrische rijder</i>	<i>Kosten Overheid</i>	<i>Nationale Kosten</i>
<b>Hogere afschrijving EV'S</b>	+		+
<b>Laadpalen</b>	+		+
<b>Energiekosten en onderhoudskosten</b>	-		-
<b>Bijtelling</b>	-	+	
<b>BPM en mrb</b>	-	+	
<b>Accijns en energiebelasting</b>	-	+	
<b>Totaal</b>	-	+	-

Tabel 4 Dummytabel Mobiliteit & bereikbaarheid

	<i>Eenheid</i>	<i>PP 1</i>	<i>PP 2</i>	<i>PP 3</i>	<i>PP 4</i>	<i>PP 5</i>	<i>PP 6</i>
<b>1 Mobiliteit</b>							
• Personenautokilometers	Proc. Verandering						
• Reizigerskilometers Openbaar vervoer	Proc. Verandering						
• Verplaatsingskilometers fietsen en lopen	Proc. Verandering						
• Aantal passagiers Nederlandse luchthavens	Mln						
<b>2 Bereikbaarheid</b>							
• Bereikbaarheid banen per auto	Proc. Verandering						
• Bereikbaarheid banen per OV	Proc. Verandering						
• Bereikbaarheid banen per fiets	Proc. Verandering						
• Voertuigverliesuren Hoofdwegennet	Proc. Verandering						
<b>3 Leefbaarheid</b>							
• Verandering uitstoot broeikasgassen transport Nationaal	Mton/jaar						
• Verandering uitstoot broeikasgassen mondiaal	Mton/jaar						
• Verandering Emissie fijnstof (PM10)	kton/jaar						
• Verandering emissie stikstofoxiden (NOx)	kton/jaar						
• Afname verkeersslachtoffers	Kwalitatief						
<b>4 Nationale kosten transportmaatregelen</b>	Mld euro/jaar						

### Toelichtende beschouwing

Bij de toelichtende beschouwing betrekken we de verschillende resultaten van de analyses voor de verschillende indicatoren. In de eerste plaats maken we helder welke factoren belangrijk zijn geweest voor de uitkomsten, zodat duidelijk wordt waarom het maatregelpakket deze resultaten bewerkstelligt. Daarbij gaan we ook in op mogelijke interactie-effecten. Een tweede aandachtspunt zijn de verdelingseffecten en neveneffecten: waar zijn substantiële verschillen te verwachten voor verschillende groepen, welke neveneffecten zijn te verwachten die niet in de set indicatoren is gevangen. Een derde element is het verloop in de tijd. De indicatoren richten zich op het jaar 2030, maar wat kan (zonder uitgebreide extra analyses) gezegd worden over de effecten op korte termijn (binnen de aankomende kabinetsperiode) en over het perspectief op de langere termijn (2050)? Tot slot gaan we in op onzekerheden, spanningsvelden en risico's. Wat zijn belangrijke aandachtspunten bij de uitwerking, welke omgevingsonzekerheden kunnen de resultaten sterk beïnvloeden en hoe kan daar mee worden omgegaan?

Het doel van deze beschouwing is enerzijds om de kwantitatieve resultaten van de indicatoren te duiden, en anderzijds om maatregelen en effecten die niet of beperkt doorwerken in de

indicatoren, maar die wel relevant zijn voor mobiliteits- en bereikbaarheidsbeleid, een plek te kunnen geven in de analyse.

## Mogelijke maatregelen

Tabel 5 illustreert met een aantal voorbeelden welk type maatregelen er mogelijk is binnen dit thema, welke informatie aangeleverd moet worden en welk type effecten deze maatregelen kunnen hebben. Een completer overzicht van mogelijke maatregelen is te vinden in de publicatie Kansrijk Mobiliteitsbeleid (Verrips en Hilbers 2020). Daarin staan ook voorbeelden van de verwachte effecten van deze maatregelen. Het staat politieke partijen uiteraard volledig vrij andere maatregelen of andere invullingen van maatregelen aan te leveren.

Tabel 5 Mogelijke maatregelen mobiliteit en bereikbaarheid

<b>Onderwerp</b>	<b>Voorbeeld Beleidsmaatregel</b>	<b>Hoe aanleveren?</b>	<b>Verwachte effecten</b>
<b>Wegverkeer</b>	Meer of minder geld voor aanleg wegen	Welk bedrag? Benoem eventueel concrete projecten die toegevoegd of geschrapt worden	Meer wegen: meer autogebruik, minder congestie, betere bereikbaarheid banen, meer emissies Minder wegen: minder autogebruik, meer congestie, afname bereikbaarheid banen reistijdverlies, minder emissies
	Aanpassen maximum snelheid	Wat wordt de nieuwe maximum snelheid? Op welk (soort) trajecten?	Lagere snelheid leidt tot minder autokilometers, iets minder files, afname bereikbaarheid banen door langere reistijden, minder emissies, lagere accijnsopbrengsten
<b>Prijsbeleid</b>	Congestieheffing op drukke wegen in de spits	Op welke trajecten, op welke uren en welk tarief?	Iets minder autogebruik, duidelijke afname congestie, effect op bereikbaarheid banen afhankelijk van balans tussen reistijdafname en kostentoe name
	Kilometerheffing voor alle autokilometers	Welk tarief? In de plaats van mrb/bpm? Differentiëren naar kenmerken auto of naar tijd en plaats? Welke techniek?	Sterke afname autogebruik. Beperkte toename ov/fiets. Congestie daalt, maar afname bereikbaarheid door hogere pendelkosten. Minder emissies en minder verkeersslachtoffers
	Beperken aftrekbaarheid woon-werkvergoedingen	Geheel of gedeeltelijk? Specificeer onder welke voorwaarden	Afname auto en ov gebruik, toename fiets, minder congestie, afname bereikbaarheid door hogere pendelkosten, afname emissies en verkeersslachtoffers
<b>Goederenvervoer</b>	Aanpassing in de kilometerheffing voor vrachtwagens	Welk tarief? Overal of alleen hoofdwegen? Vanaf welk gewicht? Wat te doen met bestelauto's?	Hogere heffing leidt tot minder vrachtverkeer, iets meer personenautoverkeer, iets minder files, afname uitstoot CO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> en fijn stof, afname geluidsoverlast en verkeersongevallen
<b>Openbaar vervoer</b>	Investeren in spoor	Welk bedrag? Benoem, eventueel concrete projecten die toegevoegd worden	Ov-gebruik neemt toe, beperkte afname automobilititeit, reistijdwinst per ov, bereikbaarheid neemt toe, afname congestie op wegen beperkt.

	Aanpassing studentenreisproduct	Wat wordt veranderd en voor welke groep?	Minder ov-gebruik tijdens spits, beperkt meer automobilititeit, toename fietsgebruik; door minder drukte ov tijdens spits meer comfort
<b>Fiets</b>	Fiscaal stimuleren fietsgebruik	Aard/omvang maatregelen specificeren	Beperkte overstap van de auto en openbaar vervoer naar de fiets in het woon-werkverkeer; geringe effecten op bereikbaarheid; iets minder uitstoot; gezondheidsbatens compenseren toename verkeersongevallen
<b>Luchtvaart</b>	Verandering van heffing op vliegtickets	Welk tarief? Vast per vlucht of gedifferentieerd naar afstand?	Minder vliegverplaatsingen door duurdere tickets en/of afname aanbod vluchten; afname geluidshinder en emissies luchtverontreinigende stoffen
<b>Ruimtelijk mobiliteitsbeleid</b>	Nieuwe woon- en werkgebieden bundelen in bestaand stedelijk gebied	Aard van de maatregelen specificeren. Voorbeelden: locatiebeleid, openruimteheffing, ruimtelijk gedifferentieerde fiscale voordelen	Minder autogebruik en meer ov- en fietsgebruik; afname congestie en toename bereikbaarheid van bestemmingen door nabijheid; afname uitstoot
<b>Fiscale vergroening</b>	Lagere mrb voor relatief zuinige auto's of hogere mrb voor vervuilende auto's	Aangeven onder welke voorwaarden/welk tarief	Afname uitstoot CO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> en PM <sub>10</sub>

## Methoden

De aanpak voor de analyse van aangedragen maatregelen is vergelijkbaar met de werkwijze bij de analyse van effecten van verkiezingsprogramma's voor de vorige verkiezingen in 2017 (PBL 2017) en met de analyses in Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020. Net als bij de analyse in 2017 worden de effecten op de omvang en samenstelling van het autopark geraamd met het model Dynamo en de effecten op mobiliteit en bereikbaarheid geraamd met het Landelijk Modellsysteem (LMS). Met deze modellen bepalen we effecten van infrastructuurmaatregelen, prijsingsmaatregelen, maximumsnelheden e.d. op personenmobiliteit, bereikbaarheid en emissies. De effecten van andersoortige maatregelen (zoals beprijzing voor vrachtverkeer of veranderingen in de OV-studentenkaart) worden op basis van bestaande studies ingeschat. Voor de kwalitatieve duiding van het effect op verkeersveiligheid worden de resultaten uit de mobiliteitsberekeningen gecombineerd met inzichten uit bestaande studies.

## 3.2 Klimaat & energie

Het thema klimaat en energie is een van de centrale onderwerpen in het huidige politieke en maatschappelijke debat. De energievoorziening speelt een belangrijke rol in de gehele maatschappij en burgers, bedrijven en overheden hebben er dagelijks mee te maken. Tegelijkertijd is energieopwekking met fossiele brandstoffen de grootste bron van CO<sub>2</sub>-emissies en daarmee een belangrijke oorzaak van klimaatverandering. Het terugdringen van deze emissies vergt grootschalige veranderingen in het energiesysteem, de leefomgeving en de maatschappij als geheel. De effecten van deze veranderingen zullen voor iedereen merkbaar zijn. Daarmee ligt de keuze voor klimaat en energie als thema binnen deze analyse verkiezingsprogramma's voor de hand.

Het Nederlandse energie- en klimaatbeleid richt zich op het behalen van de klimaatdoelstellingen geformuleerd in het Parijsakkoord van 2015 en de concretisering daarvan via de Klimaatwet van

2019. In de laatste worden doelen voor reductie van broeikasgasemissies van 49% in 2030 en respectievelijk 95% in 2050 geformuleerd. In onze analyse staan de bijdragen van voorgestelde maatregelen aan deze doelstellingen centraal. In dat licht zullen wij ten aanzien van het behalen van het Urgenda-doel van 25% emissiereductie vanaf 2020 geen aparte analyse uitvoeren. Voor de verwachting voor het behalen van dit doel verwijzen wij naar de Klimaat- en Energieverkenning (KEV).

### Inhoud van de analyse

Centraal in onze analyse staan de effecten van voorgestelde instrumenten. We kijken ten eerste naar hoe de instrumenten actoren aanzetten tot het nemen van maatregelen die leiden tot emissiereductie in 2030. Gegeven de doorlooptijd tussen het inzetten van instrumenten en het realiseren van effecten dienen voor een effect in 2030 de beoogde instrumenten in de komende kabinetsperiode in gang te worden gezet. Naast het effect van de instrumenten wordt ook geanalyseerd welke kosten ermee gemoeid zijn.

Om de langetermijndoelstelling van 95% reductie in 2050 te realiseren zijn na 2030 verdergaande stappen nodig, waarvoor in de komende jaren voorwerk moet worden verricht. We kijken daarom ten tweede naar welke instrumenten partijen inzetten om ons land op de verdergaande transitie na 2030 voor te bereiden en hoe deze passen bij een transitie naar een samenleving met 95% minder broeikasgasemissies.

Voor het realiseren van de klimaatopgave is het van belang dat het beleid van verschillende bestuurslagen en op verschillende terreinen goed op elkaar is afgestemd. We beschouwen daarom ook de effecten van de maatregelen in hun onderlinge samenhang. Belangrijk onderdeel van deze beschouwing is de wijze waarop partijen de interactie voorstellen van het rijksbeleid met dat van andere overheden zoals de EU en gemeenten.

Voor bovenstaande analyses maken we gebruik van drie indicatoren (zie tabel 6), aangevuld met een kwalitatieve beschouwing, die gezamenlijk een brede analyse van het voorgestelde energie- en klimaatbeleid geven. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

#### **Indicator 1: Effecten broeikasgasemissies in 2030**

Zoals hierboven benoemd spelen de geformuleerde emissiereductiedoelstellingen een centrale rol in de analyse. Om de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te beoordelen, rapporteren we hier daarom de directe broeikasgasemissiereductie in 2030 als gevolg van het voorgestelde nationale beleid. Er is om meerdere redenen gekozen voor 2030 als zichtjaar. Ten eerste: veel maatregelen geven later dan 2025 (einde van een kabinetsperiode) effecten op de leefomgeving. Ten tweede: voor 2030 zijn concrete emissiereductiedoelstellingen geformuleerd. Ten derde hebben maatregelen die in de komende kabinetsperiode worden genomen in dat jaar voor een belangrijk deel mogelijk hun volledige effect bereikt. Tot slot wordt zo aangesloten bij de Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Dit maakt het mogelijk een vergelijking te maken met het basispad uit de KEV.

De indicator omvat de volgende onderdelen:

1. De absolute emissiereductie door Nederlands beleid in Nederland in 2030, in Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten ten opzichte van het basispad. De resulterende uitstoot wordt tevens vertaald naar een reductiepercentage ten opzichte van 1990.
2. Belangrijke doorwerkingseffecten van Nederlands beleid op emissies in het buitenland in 2030 in Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten, uitgesplitst naar 'carbon leakage' (verplaatsen van emissies over de grens) en 'emissiereducties'.

Deze effecten worden uitgesplitst naar de sectoren industrie, elektriciteit, gebouwde omgeving, verkeer & vervoer en landbouw & landgebruik. Naast deze twee onderdelen wordt als afgeleide ook



het aandeel hernieuwbare energie in 2030 bepaald en worden de nationale effecten uitgesplitst naar effecten binnen en buiten het Europese emissiehandelsysteem ETS.

### **Indicator 2: Nationale kosten van de voorgestelde maatregelen**

Naast de emissie-effecten van de voorgestelde maatregelen, zijn ook de kosten hiervan van belang om de effectiviteit te kunnen beoordelen. Via indicator 2 worden daarom de nationale kosten in 2030 gerapporteerd, uitgedrukt in miljard euro per jaar. Deze kosten omvatten onder andere investeringskosten, brandstofkosten en operationele kosten en geven inzicht in wat de voorgestelde maatregelen de maatschappij als geheel kosten. Ook de kosten worden uitgesplitst naar de sectoren industrie, elektriciteit, gebouwde omgeving, verkeer en vervoer en landbouw.

Aanvullend op de nationale kosten, worden kostentekstboxen opgenomen, waarmee meer inzicht wordt gegeven in hoe en waar de kosten terechtkomen. Eén van de kostenboxen gaat over de kosten en baten van woningverduurzaming. Deze box gaat in op hoe de voorgestelde maatregelen doorwerken voor betrokken partijen. De tweede box gaat nader in op de benodigde investeringen per sector, als gevolg van de voorgestelde maatregelen.

### **Indicator 3: Voortgang van het transitieproces**

Niet alle acties die van belang zijn voor het stimuleren van de energietransitie (gericht op een emissiearme economie in 2050) leiden direct tot een emissiereductie in 2030. Het kan nodig zijn om nu al voorbereidende acties te nemen, die ervoor zorgen dat de emissiereductie ook na 2030 voldoende door kan zetten.

Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als het maken van afspraken tussen actoren in de samenleving, zoals een verplichting voor gemeenten om op wijkniveau warmteplannen te ontwikkelen. Ook het voorbereiden/stimuleren van technieken die pas op langere termijn van belang zijn voor het verminderen van emissies is van belang voor het transitieproces. Dit kan financiële ondersteuning zijn, maar kan ook bestaan uit het verrichten van onderzoek. Ook het wettelijk vastleggen van bijvoorbeeld (tussen)doelen voor emissiereductie of het sluiten van akkoorden in sectoren draagt bij aan het transitieproces, omdat het bijdraagt aan draagvlak voor het transitieproces.

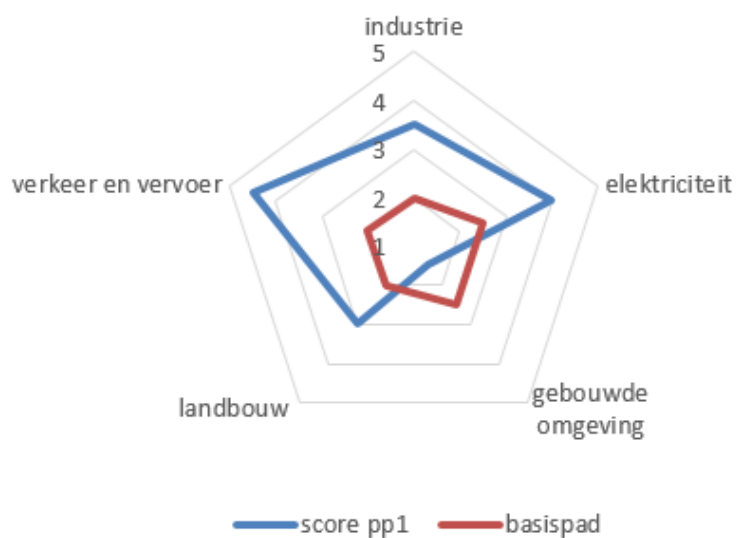
Bij het uitblijven van dergelijke acties kan het gevolg zijn dat bepaalde noodzakelijke oplossingen (bijvoorbeeld hernieuwbare opwekcapaciteit, uitbreiding van elektriciteitsnetten of andere infrastructuur) niet tijdig worden gerealiseerd of dat er bottlenecks of lock-ins ontstaan. Het is daarom belangrijk om dit soort aspecten te analyseren en te benoemen, en niet alleen te kijken naar de bijdragen aan de emissiereductiedoelen voor 2030.

Met indicator 3 wordt per sector in kaart gebracht in welke mate de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de voortgang van het transitieproces (zie figuur 1). Op basis van de aangeleverde maatregelpakketten en de toelichtende gesprekken zal worden geïnventariseerd welke 'transitie-impulsen' in het maatregelpakket zijn opgenomen. Een kwalitatieve analyse zal plaatsvinden aan de hand van het criterium hoe krachtig het voorgestelde beleid de transitie naar een samenleving met vergaand verminderde broeikasgasemissies in 2050 ondersteunt. De analysemethodiek zal nader worden toegelicht in de vervolgnote.

Tabel 6 Dummyvoorbeelden indicatoren 1, 2 en 3 voor Energie & Klimaat

	Eenheid	PP 1	PP 2	PP 3	PP 4	PP 5	PP 6	PP 7
<b>Emissie van broeikasgassen</b>								
Verandering broeikasgasemissie – Totaal	Mton							
- waarvan Industrie	Mton							
- waarvan Elektriciteit	Mton							
- waarvan Gebouwde omgeving	Mton							
- waarvan Verkeer en vervoer	Mton							
- waarvan Landbouw	Mton							
waarvan ETS	Mton							
waarvan niet-ETS	Mton							
Verandering broeikasgasemissie buiten NL	Mton							
- Waarvan emissiereductie buiten NL	Mton							
- Waarvan carbon leakage	Mton							
Aandeel hernieuwbare energie	%							
Nationale kosten	Mld €/j							

### Voortgang transitieproces



Figuur 1 Voortgang transitieproces klimaat en energie

## Kwalitatieve beschouwing

In dit onderdeel worden de resultaten van de analyses voor de verschillende indicatoren nader geëvalueerd. De resultaten van de individuele indicatoren worden besproken in relatie tot het gehele pakket aan voorgestelde maatregelen: waar liggen de zwaartepunten, wat leveren de maatregelen op en wat kosten ze? Ook worden hier mogelijke interactie-effecten, neveneffecten, onzekerheden, spanningsvelden en risico's beschreven. Het doel van deze beschouwing is enerzijds om de kwantitatieve resultaten van de indicatoren te duiden, en anderzijds om maatregelen die niet of beperkt doorwerken in de indicatoren, maar die wel relevant zijn voor energie- en klimaatbeleid, een plek te kunnen geven in de analyse.

Een belangrijk onderdeel daarbij is de relatie van de voorgestelde maatregelen op rijksoverheidsniveau tot maatregelen van andere bestuurslagen, van lokaal tot internationaal. Alhoewel de rijksoverheid beslissingen van deze bestuurslagen niet eenzijdig kan afdwingen, heeft zij vaak wel invloed op de besluitvorming. Een goed op elkaar afgestemd beleidsraamwerk kan bovendien bijdragen aan grotere effectiviteit en/of efficiëntie.

Omdat maatregelen op het gebied van klimaat en energie afhankelijk zijn van (internationale) samenwerking en afspraken met andere overheden, worden voorstellen die afhankelijk zijn van andere overheden niet meegenomen onder indicator 1. De rijksoverheid 'gaat er niet over', en de mogelijke effecten van maatregelen kunnen dus niet direct worden bereikt via het voorgestelde beleid. De positionering van de rijksoverheid kan echter wel gewicht in de schaal leggen en bepaalde beslissingen stimuleren of juist blokkeren. De positionering ten aanzien van dergelijke besluitvorming kan daarmee van groot belang zijn voor het realiseren van de nationale en internationale klimaatdoelstellingen.

Belangrijk voor het beleidsthema klimaat en energie zijn de actuele ontwikkelingen op het gebied van EU-klimaatbeleid. De ambities worden aangescherpt en de verwachting is dat gedurende de analyse meer duidelijk zal worden over de doelstelling. Tegelijkertijd zullen concrete voorstellen pas in de loop van 2021 worden gedaan, en wordt dan pas duidelijk hoe het nieuwe beleid vormgegeven gaat worden, en welke gevolgen dit voor Nederland heeft.

Voor de kwantitatieve doorrekeningen van de maatregelen zullen we dan ook niet afwijken van het basispad uit de KEV. Als het beleid gedurende de analyse concreet genoeg wordt, zullen we kwalitatief duiden welke interactie-effecten er kunnen bestaan tussen het nieuwe beleid en de doorwerking van voorgestelde maatregelen, en hoe deze van invloed kunnen zijn op de resultaten van de analyse. Omdat de Europese Commissie voornemens is in juni 2021 met een Impact Assessment over concrete beleidsmaatregelen te komen, verwachten we echter niet dat hier veel over te melden zal zijn, en voor de analyse zullen wij daarover niet speculeren.

## Mogelijke maatregelen

Uitgangspunt is dat voorgestelde maatregelen aanvulling of wijziging zijn op bestaand beleid, waarvoor wij het basispad uit de KEV2020 hanteren. Tabel 7 illustreert met een aantal voorbeelden welke typen maatregelen er onder andere mogelijk zijn binnen dit thema voor de indicatoren *broeikasgasemissies in 2030* en *voortgang van het transitieproces*. Deze tabel dient als illustratie van de verschillende typen maatregelen die in onze analyse kunnen worden beschouwd, en laat ook zien dat maatregelen die voor de ene indicator niet meetellen, dat voor de andere wel kunnen doen. Hierop wordt ook nader ingegaan in de kwalitatieve beschouwing.

Uiteraard is Tabel 7 niet uitputtend, en staat het partijen volledig vrij andere maatregelen of andere invullingen van maatregelen aan te leveren. Voor verdere inspiratie en verdieping ten aanzien van de uiteenlopende mogelijke maatregelen, kunnen partijen gebruik maken van bijvoorbeeld de studie *Opties voor Energie- en Klimaatbeleid* (PBL2016). In de notitie *Kosten energie- en*

klimaattransitie in 2030 – update 2018 (PBL 2018) zijn voor veel opties in de 5 sectoren kosten, CO<sub>2</sub>-effecten, potentiëlen en kosteneffectiviteiten uitgewerkt.

Tabel 7 Voorbeelden van typen maatregelen klimaat en energie

	BKG-emissies in 2030	Voortgang van het transitieproces
<i>Regelgeving</i> (verplichten, verbieden, verruimen)	Verplichte energieprestatienormen voor gebouwen; kilometerheffing wegvervoer	Wettelijk vastgelegde emissiereductiedoelen voor (deel)sectoren
<i>Financiële instrumenten</i> (belastingen, heffingen, subsidies, fiscale faciliteiten)	Aanpassing energiebelasting; extra subsidie verduurzaming woningen en bedrijven; extra subsidie opwek hernieuwbare energie; extra fiscaal voordeel energie-efficiëntiemaatregelen industrie	Subsidie voor onderzoek, ontwikkeling en demonstratie van duurzame technieken voor de langere termijn (b.v. waterstof, geothermie, etc.)
<i>Communicatie</i> (voorlichting, kennisuitwisseling)	Informatiecampagnes; veelal aanvullend of randvoorwaardelijk	Gerichte voorlichting over verduurzaming van woningen, energiezuinig rijden; intensivering samenwerking en kennisuitwisseling Europese elektriciteitsvoorziening; stimuleren technische beroepen
<i>Organisatie</i> (controlesystemen, infrastructuur, faciliterende organisatie)	Meer handhaving (b.v. Wet Milieubeheer); veelal aanvullend of randvoorwaardelijk	Deltaplan elektriciteitsinfrastructuur

## Methoden

De aanpak is vergelijkbaar met de werkwijze bij de analyse van effecten van verkiezingsprogramma's in 2017 (PBL 2017). Net als bij de analyse in 2017 wordt voor Indicator 1 (de effecten op de broeikasgasemissies in 2030) gebruik gemaakt van verschillende methodes die elkaar aanvullen. Deels zal gebruik worden gemaakt van de diverse energiemodellen van het PBL, deels wordt geput uit relevante literatuur, bestaande kennis, data en kengetallen, bijvoorbeeld op het gebied van energieverbruik, CO<sub>2</sub>-emissies, kosten of prijseffecten. Het emissie-effect van de voorgestelde maatregelen (indicator 1) wordt op sectorniveau gerapporteerd, uitgesplitst naar de sectoren industrie, elektriciteit, gebouwde omgeving, verkeer en vervoer, en landbouw. Daarnaast worden ook de emissiereductie-effecten die buiten Nederland plaatsvinden meegenomen. Dit kunnen positieve effecten zijn (b.v. extra opwek van hernieuwbare energie wat zorgt voor minder import van elektriciteit en daardoor emissiereductie buiten Nederland), maar ook negatieve effecten zoals een toename van broeikasgasemissies door het verplaatsen van productie met CO<sub>2</sub>-uitstoot naar het buitenland (*carbon leakage*).

Er wordt rekening gehouden met interacties tussen effecten van individuele maatregelen. Ook wordt de samenhang met de overige thema's (verkeer en vervoer, landbouw en natuur) meegenomen. De effecten worden bepaald ten opzichte van het basispad voor zichtjaar 2030. Voor de voortgang van het transitieproces (indicator 3) zal gebruik gemaakt worden van de (geactualiseerde) methodiek die ook bij de vorige analyse in 2016/2017 is gebruikt (PBL 2017a). De overkoepelende beschouwing wordt ingevuld aan de hand van expertkennis.

### 3.3 Landbouw, voedsel en natuur

Het thema landbouw, voedsel en natuur krijgt de afgelopen jaren veel aandacht in het politieke en maatschappelijke debat (PBL 2020). Veel aspecten zijn daarbij aan de orde. Voedsel speelt een essentiële rol in het dagelijkse leven. De landbouw is een drager van het Nederlandse landschap. Het totale agrocomplex droeg in 2017 circa 7 procent bij aan het bruto binnenlands product (WEcR 2019). De verschillende landbouwsectoren krijgen maatschappelijke waardering (Onwezen et al. 2018). Tegelijkertijd heeft de stikstofcrisis ervoor gezorgd dat er veel aandacht is voor het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit en het herstel ervan in Natura 2000-gebieden. Ook is er veel aandacht voor de achteruitgang van nuttige diensten van de natuur zoals natuurlijke bestuiving, plaagbestrijding en CO<sub>2</sub>-vastlegging.

In het debat over landbouw-, voedsel- en natuurbeleid spelen uiteenlopende maatschappelijke ambities een rol, die deels overlappen, deels naast elkaar kunnen bestaan en deels conflicteren. Het huidige beleid richt zich binnen de grenzen van Europese regelgeving op een landbouwproductie met minder druk op de leefomgeving, het klimaat en de natuur. Daarbij is er tevens aandacht voor sociaaleconomische aspecten, zoals de gevolgen van beleid voor boereninkomens, de prijs en samenstelling van voedsel en de geschiktheid van het landelijk gebied voor recreatie en voor economische ontwikkeling. Daarnaast staat ook de uitvoerbaarheid van het overheidsbeleid zélf in de belangstelling (PBL 2018).

Voor de analyse van de leefomgevingseffecten van de verkiezingsprogramma's beschouwen we vier actuele deelonderwerpen die in het maatschappelijke en politieke debat over dit thema regelmatig naar voren komen. Die onderwerpen zijn (i) duurzaam voedsel, (ii) emissies en milieukwaliteit, (iii) natuur en biodiversiteit en (iv) de sociaaleconomische effecten in de vorm van het verdienvermogen van de landbouw. Door leefomgevingseffecten en sociaaleconomische effecten in samenhang te laten zien, ontstaat een helder beeld van accenten die politieke partijen leggen en welke uitruilen politieke keuzes tot gevolg hebben (PBL 2020).

#### Inhoud van de analyse

De analyse van landbouw, voedsel en natuur is gericht op de effecten van de voorgestelde beleidsmaatregelen en op de uitvoeringsaspecten die van belang zijn om ze in de praktijk te brengen. We starten de analyse door eerst kort te beschrijven welke doelen de partijen binnen dit thema prioriteren en welke sturende rol van de overheid is voorzien. Daarna analyseren we de effecten van de beleidsvoorstellen aan de hand van een brede set van 12 effectindicatoren (zie uitwerking hieronder). We doen dit zoveel mogelijk op kwantitatieve wijze. In de praktijk kan niet van elke maatregel op een wetenschappelijk robuuste wijze het effect worden gekwantificeerd. Daar waar het berekenen van effecten niet mogelijk is geven we de 'orde van grootte' van effecten en/of beschouwen we op basis van wetenschappelijke literatuur welke effecten in kwalitatieve zin van deze beleidsinstrumenten te verwachten zijn.

We zullen de resultaten samenvatten in een overzichtstabel per partij (zie tabel 8). Daarna volgt een integrale beschouwing van het voorgestelde pakket aan beleidsmaatregelen waarin we de effecten op de twaalf indicatoren toelichten en duiden. In die beschouwing staan we ook stil bij de uitvoeringsaspecten van de beleidsvoorstellen. We analyseren daarbij de consistentie en interactie van de maatregelen, de kennis over de uitvoering van dergelijke maatregelen en de juridische aandachtspunten daarbij. In deze kwalitatieve beschouwing kunnen we alle beleidsmaatregelen meenemen, dus ook maatregelen die niet voldoen aan de voorwaarden voor doorrekening (zie aandachtspunten onder kopje maatregelen in deze paragraaf), zoals maatregelen gericht op communicatie en netwerken en maatregelen die via het Europese spoor gerealiseerd zouden moeten worden. Ten slotte gaan we in op de kosten van beleidsvoorstellen, en duiden in een toelichting waar die kosten vooral terecht komen.

De 12 effectindicatoren hebben betrekking op de vier deelonderwerpen: (i) duurzaam voedsel, (ii) emissies en milieukwaliteit, (iii) natuur en biodiversiteit en (iv) het verdienvermogen van de

landbouw. De voorgestelde maatregelen zullen waarschijnlijk op verschillende indicatoren effecten hebben. We staan derhalve stil bij de interactie tussen maatregelen op de verschillende indicatoren. Zo heeft een verandering van de milieudruk vanuit de landbouw effecten op de natuur en biodiversiteit. Beleidsmaatregelen hebben mogelijk zowel leefomgevingseffecten als sociaaleconomische effecten op de landbouwsector.

In deze studie veronderstellen we dat veranderingen in de Nederlandse voedselconsumptie in beperkte mate direct doorwerken op de Nederlandse landbouwproductie en vice versa. Redenen hiervoor zijn de sterke mondialisering van het landbouw- en voedselsysteem en de complexiteit van import- en exportpatronen (PBL 2018; 2019). De indirecte effecten van een veranderend voedselconsumptiepatroon op de Nederlandse landbouwproductie kwantificeren we daarom niet, omdat landbouwbedrijven zoeken naar exportmogelijkheden. Andersom gaan we ervanuit dat een verandering van de landbouwproductie in Nederland geen direct effect heeft op de binnenlandse consumptie, doordat importpatronen zullen veranderen. Ook hebben producenten binnen de voedselketen veelal beperkte mogelijkheden om hogere kosten aan consumenten door te belasten. Indien relevant bespreken we deze effecten wel kwalitatief.

### **Duurzaam voedsel**

Het eetpatroon van Nederlanders is een belangrijk aangrijpingspunt om zowel de milieudruk door de Nederlandse consumptie te verminderen, als de volksgezondheid te verbeteren. Over de samenstelling van wat een duurzaam eetpatroon zou zijn bestaat in grote lijnen wetenschappelijke consensus: duurzaam betekent minder consumptie van dierlijke en meer consumptie van plantaardige producten (Dooren & Seves 2019). Tegelijkertijd bestaat er een levendig debat over de gevolgen van de transitie naar een duurzamer voedselsysteem voor de prijs van het voedselpakket, waaraan de gemiddelde Nederlander nu circa een tiende van het inkomen besteedt (CBS 2020). Prijsveranderingen drukken zwaarder op lage dan op hoge inkomens, omdat de lagere inkomens een groter aandeel van hun inkomen aan voedingsmiddelen besteden. We analyseren de effecten van het pakket maatregelen daarom op drie indicatoren:

- 1) *Aandeel dierlijke en plantaardige eiwitten in het voedselpakket (%)*. Voedselconsumptie met minder druk op de leefomgeving behelst onder andere een verschuiving van de consumptie van dierlijke naar plantaardige eiwitten. Deze indicator geeft de verandering in de verhouding aan tussen de *consumptie* van dierlijke en van plantaardige eiwitten in het Nederlandse voedselconsumptiepatroon.
- 2) *Landvoetafdruk van de Nederlandse voedselconsumptie (ha)*. De productie van ons voedsel heeft gevolgen voor de leefomgeving, zowel in Nederland als in andere landen. De landvoetafdruk van de voedselconsumptie weerspiegelt de totale hoeveelheid land die er in binnen- en buitenland nodig is voor voedselproductie voor de Nederlandse consument.
- 3) *Prijsverandering van standaard voedselmandje (%)*. Deze indicator geeft een beeld van de *directe* effecten van beleidsmaatregelen op de uitgaven van consumenten aan voedsel. Daarvoor gebruiken we de CBS-consumentenprijsindex van voedingsmiddelen, die is opgebouwd uit verschillende bestedingscategorieën met elk een eigen wegingsfactor. Zo besteedt de Nederlandse consument ongeveer een kwart van de voedseluitgaven aan vlees en vis, gevolgd door ruim een vijfde aan groente en fruit (CBS 2020a). We richten ons op de directe effecten op voedselprijzen via prijsmaatregelen door de overheid.

### **Emissies en milieukwaliteit**

Het gebruik van grondstoffen en de uitstoot van vervuilende stoffen leiden tot verschillende natuur- en milieuproblemen. Voorbeelden zijn aantasting van de afname van de biodiversiteit in het landelijk gebied door uitstoot van stikstof en gewasbeschermingsmiddelen, en klimaatverandering door de uitstoot van broeikasgassen en afname van de biodiversiteit. We analyseren het pakket maatregelen op de volgende drie indicatoren:

- 4) *Ammoniakemissie uit de landbouw (kton/jaar)*. Het overgrote deel van de uitstoot van ammoniak in Nederland is afkomstig van de landbouw. Ammoniak wordt in de Nederlandse landbouw

voornamelijk gevormd uit stikstof in de urine en feces van landbouwdieren, waarbij vooral de emissies die samenhangen met stal en mestopslag en het uitrijden van mest belangrijk zijn. Een te hoge ammoniakemissie draagt bij aan de (voor natuur nadelige) stikstofdepositie, die deels ook afhankelijk is van de uitstoot van stikstofoxiden uit verkeer en industrie. De invloed van maatregelen op de ammoniakemissie wordt bepaald aan de hand van het NEMA-model dat de belangrijkste emissiestromen binnen de landbouwsector kwantificeert.

- 5) *Risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor het waterleven (toxische eenheden)*. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw (open teelten en glastuinbouw) leidt tot emissies naar het oppervlaktewater. Afhankelijk van de toxiciteit van een middel kan dit nadelige effecten hebben voor het waterleven. De effecten (risico's) van gewasbeschermingsmiddelen worden bepaald op basis van het verbruik en de toxiciteit van het middel.
- 6) *Emissies van broeikasgassen uit de landbouw en natuur (Mton/jaar)*. De landbouw veroorzaakt ongeveer 10 procent van de nationale broeikasgasemissies (onder andere methaan en lachgas). Ook komen broeikasgassen vrij uit veenbodems en door houtkap. Daarentegen leggen bossen CO<sub>2</sub> vast. Daarom houden we in de analyse rekening met broeikasgasemissies uit de landbouw en het landgebruik in Nederland. Indien relevant en mogelijk duiden we eventuele doorwerking van beleid op broeikasgasemissies in het buitenland, bijvoorbeeld door verplaatsing van productie.

### **Natuur en biodiversiteit**

De stikstofcrisis heeft ervoor gezorgd dat er veel aandacht is voor het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit en het herstel ervan in Natura 2000-gebieden. Het herstel van deze natuur is een voorwaarde voor het vlottrekken van de vergunningverlening. Ook staat de biodiversiteit buiten beschermde natuurgebieden onder druk. Mede hierdoor staan nuttige diensten van natuur zoals bestuiving, plaagbestrijding, recreatie en belevingswaarde onder druk, de zogenoemde ecosystemendiensten. We analyseren het pakket aan maatregelen op de volgende vier indicatoren:

- 7) *Percentage landnatuur in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar de stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarde ligt (% areaal)*. Hier rapporteren we het percentage areaal stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar na het nemen van stikstofbronmaatregelen de stikstofdepositie onder de zogeheten kritische depositiewaarde ligt. Daarbij kijken we naar de effecten van veranderingen in de neerslag van stikstof door verandering in de uitstoot van stikstofoxiden en/of ammoniak als gevolg van de beleidsmaatregelen in de verschillende thema's. De neerslag van stikstof in onder meer natuurgebieden heeft in grote delen van Nederland gevolgen voor de vergunningverlening.
- 8) *Biodiversiteit landnatuur (% VHR soorten)*. Biodiversiteit landnatuur drukken we uit als het percentage Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten (VHR-soorten) op het land met geschikte condities om op landelijke schaal duurzaam te kunnen voortbestaan. De indicator legt het accent op broedvogels, dagvlinders en vaatplanten, die de grote meerderheid van alle VHR-soorten uitmaken (90%) en representatief zijn voor verschillende ecologisch relevante schaalniveaus. Met behulp van het model MetaNatuurplanner (Pouwels et al. 2017) worden de effecten van maatregelen bepaald, zoals verandering in inrichting en omvang van natuurgebieden, hydrologie en stikstofdepositie, in diverse leefgebieden zoals de Natura 2000-gebieden en natuur in het agrarisch gebied.
- 9) *Natuurlijke bestuiving in het landelijk gebied (index; huidige situatie is 100%)*. Vanwege de aandacht voor de achteruitgang van insectenpopulaties besteden we specifiek aandacht aan de nuttige ecosystemendienst natuurlijke bestuiving. Op basis van de aangeleverde beleidsmaatregelen schatten we het effect op de hoeveelheid natuurlijke akkerranden, bosjes, heggen/houtwallen/bomenrijen, slootranden, wegbermen en andere natuurlijke elementen in het landelijk gebied nabij akkerbouwgewassen die bestuivingsafhankelijk zijn. Naast de hoeveelheid natuurlijke elementen gaat het ook om de kwaliteit hiervan, die afhankelijk is van de milieudruk en het beheer. Het effect van deze maatregelen op natuurlijke bestuiving wordt vervolgens berekend met behulp van een aantal vuistregels die zijn afgeleid van bestaande modellen.

10) *Groene recreatie (index; huidige situatie is 100%)*. Bij de ecosysteemdienst groene recreatie gaat het om de beschikbaarheid van een aantrekkelijke groene omgeving om in te recreëren. Het aanbod hiervan wordt bepaald door het areaal aan recreatief aantrekkelijk en goed ontsloten terrein zoals stadsparken, natuurgebieden en recreatief aantrekkelijk agrarisch gebied. Hierbij is de verdeling van verschillende typen terreinen eveneens bepalend voor het effect. Zo hebben bossen een hogere recreatieve opvangcapaciteit dan agrarische gebieden die slecht ontsloten zijn. We brengen dit in beeld met behulp van een aantal vuistregels die zijn afgeleid van bestaande modellen. Deze modellen maken onderdeel uit van het Natuurlijk Kapitaal model waarin de verschillende ecosysteemdiensten op consistente wijze worden uitgerekend (Remme et al., 2017).

### **Verdienvermogen**

De inkomens van boeren zijn onderwerp van het politieke en maatschappelijke debat. De boerenprotesten in het najaar van 2019 gingen voor een belangrijk deel over de spanning tussen aan de ene kant het voldoen aan eisen voor milieu- en natuurkwaliteit en aan de andere kant het verdienvermogen van boeren dat door die eisen onder druk komt te staan. Uit de cijfers blijkt dat boereninkomens, zeker voor sommige groepen en deelsectoren, onder druk staan (PBL 2018). Door keuzes uit het verleden, die gericht waren op specialisering, intensivering en schaalvergroting, is het niet gemakkelijk voor boeren om hun productiewijze te veranderen of te verduurzamen (PBL 2018). We analyseren in dit thema het pakket aan maatregelen op de volgende indicatoren:

11) *Toegevoegde waarde (bbp) van de landbouwsector (€)*. Deze indicator vat effecten van maatregelen samen op de economische omvang van de Nederlandse landbouwsector. Het economische geheel van de primaire landbouwproductie, de toeleverende diensten en de verwerkende industrie wordt ook wel het agrocomplex genoemd. De indicator raakt daarmee aan het verdienvermogen en werkgelegenheid in de gehele sector.

12) *Landbouwincomens (% verandering)*. 'Zorgen voor een redelijk inkomen in de landbouw' is één van de doelstellingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2021-2027. In de analyse beperken we ons tot beleidsmaatregelen met directe inkomenseffecten: kostprijsverhogende maatregelen en verschuiving in GLB-toeslagen. Dit zetten we af tegen het gemiddelde 'standaardinkomen' in de Nederlandse landbouwsector.

### **Nationale kosten**

We rapporteren de verandering in nationale kosten van zowel *landbouwmaatregelen* als van *natuurmaatregelen*, volgens de methode uitgewerkt in sectie 2.3. De verdeling van kosten tussen overheid en private sector (consumenten en landbouwbedrijven) wordt in de tekst getypeerd en toegelicht.



Tabel 8 Dummytabel Landbouw, Voedsel en Natuur

	<b>Eenheid</b>	<b>PP1</b>	<b>PP2</b>	<b>PP3</b>	<b>PP4</b>	<b>PP5</b>	<b>PP6</b>	<b>PP7</b>
<b>1 Duurzaam voedsel</b>								
• Aandeel dierlijke en plantaardige eiwitten in het voedselpakket	%							
• Landvoetafdruk van de Nederlandse voedselconsumptie	Ha							
• Prijsverandering standaard voedselmandje	%							
<b>3 Emissies en milieukwaliteit</b>								
• Ammoniakemissies	Kton/jaar							
• Effecten gewasbeschermingsmiddelen waterleven	Toxische eenheden							
• Broeikasgasemissies landbouw	Mton/jaar							
<b>3 Natuur en biodiversiteit</b>								
• Percentage landnatuur in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar de stikstofdepositie beneden de kritische waarde (KDW) ligt	% N2000-gebieden onder KDW							
• Biodiversiteit landnatuur	% VHR soorten							
• Natuurlijke bestuiving	index							
• Groene recreatie	index							
<b>4 Verdienvermogen van de landbouw</b>								
• Toegevoegde waarde (bbp) van de landbouwsector	Mld €/jaar							
• Verandering van landbouwinkomens	% verandering							
<b>Nationale kosten</b>	Mld €/jaar							

### Mogelijke maatregelen

Het rapport *Kansrijk landbouw- en voedselbeleid* (PBL 2020) beschrijft een breed scala aan mogelijke maatregelen vanuit verschillende maatschappelijke perspectieven oftewel politieke opvattingen. De maatregelen dienen ter inspiratie en zijn archetypen die elk via nadere specificering en instrumentering concreet gemaakt of op maat gesneden kunnen worden. Er zijn ook vele andere maatregelen denkbaar. Tabel 9 geeft voorbeelden van maatregelen.

Tabel 9 Mogelijke maatregelen landbouw, voedsel en natuur

<b>Thema</b>	<b>Voorbeeld beleidsmaatregel</b>	<b>Verwachte effecten</b>
<b>Duurzaam voedsel</b>	Regulering (van bijvoorbeeld productsamenstelling of reclame), communicatief (bewustwordingscampagnes gericht op duurzaam voedsel), economisch (verandering van btw-tarieven voor voedsel, heffingen op voedsel), organisatorisch (voedselconvenanten)	Verandering van het gemiddeld Nederlandse consumptiepatroon (verschuivingen in verhouding dierlijk en plantaardig eiwit) heeft effecten op de totale landafdruk van het Nederlandse consumptiepatroon in binnen- en buitenland. Interventies kunnen de prijs van het totale gemiddelde voedselpakket beïnvloeden en consumptieveranderingen te weegbrengen.
<b>Emissies en milieukwaliteit</b>	Regulering (zoals aanpassingen in de gebruiksnormen voor mest, aanpassingen aan het stelsel van dier- en fosfaatrechten, een verbod op de meest toxische gewasbeschermingsmiddelen), economisch (zoals heffingen op kunstmest of gewasbeschermingsmiddelen, subsidies voor technische aanpassingen in stal, mestopslag en -aanwending), communicatief (zoals bewustwordingscampagnes gericht op het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) of organisatorisch (zoals het versterken van handhavingcapaciteit of het sluiten van een convenant met de landbouwsector)	Interventies in de omvang van productie (volume) en wijze van productie leiden tot veranderingen van emissies (ammoniak, broeikasgassen) en tot afname van risico van gewasbestrijdingsmiddelen op het waterleven.
<b>Natuur en biodiversiteit</b>	Regulering (zoals normstellingen voor te realiseren nieuwe natuur of voor omvorming van bestaande natuur), economisch (zoals verschuiving van de GLB uitgaven van de eerste pijler gericht op inkomensondersteuning en ecoregelingen naar plattelandsontwikkeling of het beschikbaar maken van budgetten voor de ontwikkeling/onderhoud van landschapselementen of voor tijdelijke herstelmaatregelen voor vermindering van vermesting en verzuring), organisatorisch (stimuleren van gebiedsgerichte, integrale inrichtingsprojecten)	Toename in het percentage VHR-soorten op het land met condities voor duurzaam voortbestaan, toename van natuurlijke bestuiving in het landelijk gebied en toename van het aanbod van groene recreatie
<b>Verdienvermogen</b>	Communicatief (zoals een communicatiecampagne ter versterking van de boer-burgerrelatie), economisch (zoals de nadere invulling van het GLB met daarin verschuivingen van uitgaven tussen de 1 <sup>e</sup> pijler gericht op inkomensondersteuning en ecoregelingen en de 2 <sup>e</sup> pijler gericht op plattelandsontwikkeling), organisatorisch (zoals het sluiten van een convenant met de landbouwsector)	De omvang van de primaire landbouw heeft effecten op toegevoegde waarde van (onderdelen van) de landbouwsector. Verandering in mestregelgeving kan kostprijzen verhogen. Verschuiving binnen het budget voor hectaretoeslagen naar ecoregelingen of de 2 <sup>e</sup> pijler heeft effecten op inkomen grondgebonden boeren.

### Aandachtspunten voor het aanleveren van voorstellen door politieke partijen

Om een analyse van de aangeleverde maatregelen van het voorgestelde beleid op het gebied van landbouw, voedsel en natuur te kunnen maken vragen we de politieke partijen het volgende aan te leveren: (i) een tabel met maatregelen en (ii) een toelichtende paragraaf waarin zij hun visie en doelstellingen voor het landbouw-, voedsel- en natuurbeleid toelichten.

Om beleidsmaatregelen *kwantitatief* te kunnen beschouwen aan de hand van de 12 bovengenoemde indicatoren gelden de criteria in paragraaf 2.2. Met name van belang is dat de maatregel ten eerste voldoende concreet en uitgewerkt is. In het geval van regulering moet worden aangegeven welke wijzigingen in de huidige regelgeving voorgesteld worden (bijvoorbeeld rond dierrechten of emissie-eisen). In het geval van financiële instrumenten is informatie nodig over bedragen of heffingsgrondslagen, en hoe die eventueel tussen deelsectoren verschillen. Ten tweede is het van belang dat de maatregel specifiek is gericht op beleid dat door de Nederlandse overheid kan worden genomen. Dit laatste betekent bijvoorbeeld dat we wél wijzigingen in de nationale invulling van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid meenemen omdat Lidstaten daar zelf beslissingsbevoegdheid over hebben, maar geen wijzigingen van het stelsel als zodanig omdat daar op Europees niveau besloten zal worden. Dergelijke wijzigingen op Europees niveau nemen we wel mee in de kwalitatieve beschouwing. Ten slotte past de kanttekening dat we alleen maatregelen beschouwen met effecten op de leefomgeving. Dit betekent dat we bijvoorbeeld maatregelen gericht op uitsluitend gezondheid zoals het verminderen van de hoeveelheid zout in voedsel niet beschouwen.

## Methoden

In de analyse maken we gebruik van zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden, die elkaar aanvullen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de diverse modellen (aangegeven onder de beschrijving van de indicatoren), van de relevante literatuur over (vergelijkbare) beleidsvoorstellen of worden gewerkt met eenvoudige rekenregels en kentallen. Er wordt rekening gehouden met interacties tussen effecten van individuele maatregelen over de verschillende deelonderwerpen. Ook wordt de samenhang met de overige thema's meegenomen op het gebied van broeikasgassen en stikstof.

Om inzicht te geven in de verschillen tussen de verkiezingsprogramma's analyseren we volgens een vast inhoudelijk format van circa 2-3 pagina's per verkiezingsprogramma. De beoogde opzet sluit aan bij de vier kernvragen van beleid zoals geformuleerd door Hemerijck (2003). Zie het rapport Kansrijk Landbouw- en Voedselbeleid (PBL 2020) voor een nadere toelichting. We starten met een korte alinea waarin we beschrijven welke doelen de partij op het gebied van landbouw, voedsel en natuur nastreeft, welke rol van de overheid voorzien wordt en welke beleidsmaatregelen worden voorgesteld. Zo maken we zichtbaar waar partijen accenten leggen. Dit doen we uitsluitend beschrijvend, zonder een oordeel te geven. Daarna analyseren en beschouwen we welke effecten te verwachten zijn (werkt het?). Hierbij analyseren we het maatregelpakket op de 12 indicatoren die hierboven zijn uitgewerkt. Daarna geven we een kwalitatieve beschouwing van de uitvoeringsaspecten van de beleidsvoorstellen (past het? en mag het?), op basis van de wetenschappelijke literatuur en recente beleidsevaluaties. Daarin staat centraal wat er nodig is om het beleidspakket in de praktijk te brengen in termen van verandering van wetgeving en uitvoeringscapaciteit. Daarnaast gaan we uit van de samenhang binnen het ingezette maatregelenpakket (is daar sprake van maatregelen die tegen elkaar inwerken of elkaar juist versterken?). Ten slotte staan we stil bij juridische aandachtspunten, die van belang zijn om het maatregelenpakket passend te maken binnen het vigerende (Europees) recht. We geven hier geen finaal oordeel of de maatregelen wel of niet ingevoerd kunnen worden, omdat dat sterk van de uiteindelijke vormgeving afhankelijk zal zijn.

## 3.4 Wonen

Eén van de meest urgente thema's op het gebied van wonen is het opgelopen woningtekort. In de recente Staat van de Woningmarkt 2020 stelt het Ministerie van BZK dat nog ruim een miljoen woningen moeten worden gebouwd om het woningtekort op langere termijn terug te brengen. In de tussenliggende periode worden grote aantallen huishoudens geconfronteerd met hoge huizenprijzen, hoge huren en lange wachttijden. Hierbij aansluitend wil het PBL rapporteren over de effecten van voorgestelde typen maatregelen met betrekking tot het terugdringen van het woningtekort. De analyse voor het thema wonen richt zich niet op de door individuele partijen voorgestelde maatregelen, maar op een clustering naar type maatregel. We gaan hier nader op in bij het stuk over 'mogelijke maatregelen'.

### Inhoud van de analyse

De analyse zal zich richten op de verwachte effecten en haalbaarheid van voorgenomen typen maatregelen om het woningtekort terug te dringen. Hoe werken de voorgestelde maatregelen, en passen ze binnen huidige wet- en regelgeving? Daarnaast is de vraag of en hoe de voorgestelde typen maatregelen met elkaar samenhangen, en met aanpalende beleidsdomeinen: versterken typen maatregelen elkaar, of werken ze juist tegen elkaar in?

Bij de analyse gaat het om typen maatregelen die gericht zijn op de bouw van nieuwe woningen, maar ook andere typen maatregelen die mensen voorzien in de vraag naar woonruimte, of die op een andere wijze invloed hebben op het woningtekort. De voorgenomen typen maatregelen worden in de bredere context van het woon- en ruimtelijk beleid beschouwd. Daarbij kijken we naar de samenhang van de voorgestelde typen maatregelen onderling, en de samenhang met andere relevante beleidsdomeinen.

Oordelen over de typen maatregelen die worden voorgesteld, worden gevormd aan de hand van de volgende kernvragen van beleid (Hemerijck, 2003):

1. Welke effecten op de indicatoren zijn te verwachten (werkt het?)?  
Centraal in de analysebespreking staat de mogelijke werking van typen instrumenten. De mogelijke effecten worden op hoofdlijnen beschouwd inclusief eventuele uitruilen (bijvoorbeeld sociaaleconomisch versus leefomgeving).
2. Welke uitvoeringsaspecten hangen samen met de voorgestelde maatregelen (past het?)?  
Dit betreft een beschouwing van uitvoeringsaspecten. Daarin staat centraal wat nodig is om bepaalde typen maatregelen in de praktijk te brengen in termen van verandering van wetgeving en uitvoeringscapaciteit.
3. Welke juridische aandachtspunten hangen samen met de voorgestelde maatregelen (mag het?)?  
We geven hier geen finaal oordeel of de maatregelen wel of niet kunnen passen binnen het huidige juridisch kader, omdat dat sterk van de uiteindelijke vormgeving zal afhangen. Hier beschouwen we slechts kort de belangrijkste aspecten van specifieke typen maatregelen.

### Indicatoren

In tegenstelling tot de andere thema's hanteren we bij dit thema geen kwantitatieve effectindicatoren voor het woningtekort. Dit komt omdat de analyse niet kwantitatief is en dus geen 'cijfer' oplevert over effecten. Oordelen als type maatregel X reduceert het woningtekort met 150.000 woningen in de komende kabinetsperiode zullen wij niet vellen. Er zal per type maatregel kwalitatief geanalyseerd worden of, en eventueel onder welke condities, deze effectief kunnen zijn in het terugdringen van het woningtekort. Eventuele neveneffecten, bijvoorbeeld ten aanzien van betaalbaarheid, zullen ook kwalitatief worden geëvalueerd.

Een voorbeeld van zo'n kwalitatieve duiding is door het PBL, in samenwerking met het CPB eerder gedaan in het kader van de Investeringsagenda bouw en leefomgeving (Buitelaar et al. 2020). In de investeringsagenda wordt verkend in hoeverre het Rijk het herstel van de economie kan bevorderen door geplande investeringen naar voren te halen. Ten aanzien van de bouw worden daarbij

enkele kanttekeningen geplaatst over de condities waaronder dit werkt. Zo leidt het naar voren halen van bouwplannen door de overheid in een sector die al op de grens van haar capaciteit zit, niet tot extra bouw, maar tot concurrentie om capaciteit, en daardoor tot hogere prijzen (neveneffecten). Bouwplannen naar voren halen is daarom alleen effectief wanneer de bouwsector capaciteit over heeft. Zolang de orderportefeuilles van bouwbedrijven gevuld zijn, kan de overheid dus beter niet plannen naar voren halen.

### Basispad

In de analyse van het thema Wonen wordt geen basispad gehanteerd. Er is weliswaar enige cijfermatige onderbouwing van het woningtekort, zoals de verwachte vraag naar woningen aan de hand van een regionale huishoudensprognose, maar het ontbreekt aan een integraal model waarin op overtuigende wijze de vraag- en aanbodontwikkeling met elkaar in verband worden gebracht. Daarbij is er in een modelmatige aanpak vaak geen of weinig ruimte voor de kansen en risico's van maatregelen in de uitvoering, terwijl deze in het bij uitstek relevant zijn in het woondossier waar verschillende overheden en partijen (multi-level en multi-actor) betrokken zijn. We nemen in de analyse daarom de huidige omstandigheden, wet- en regelgeving en beleid als uitgangspunt.

### Mogelijke maatregelen

De analyse voor het thema wonen richt zich niet op de door individuele partijen voorgestelde maatregelen, maar op een clustering naar type maatregel. Een oordeel wordt dus alleen gegeven over het *type* maatregel, niet over de specifieke vorm waarin deze door de politieke partij wordt voorgesteld. Als Politieke Partij 1 bijvoorbeeld al het leegstaand vastgoed op het platteland wil inzetten voor woningen, terwijl Politieke Partij 2 meer ziet in het inzetten van vooral Rijksvastgoed, hebben beide partijen met elkaar gemeen dat zij bestaand vastgoed willen transformeren om zo extra woningen aan de woningvoorraad toe te voegen. De reden hiervoor is eenvoudig: beide voorstellen kennen op hoofdlijnen dezelfde voetangels, en voor beide voorstellen gelden vergelijkbare mogelijkheden om bij te dragen aan het terugdringen van het woningtekort. Het is met een kwalitatieve analyse bovendien moeilijk hard te maken welke maatregel nu precies zal leiden tot de meeste toegevoegde woningen. Belangrijke verschillen in instrumentering zullen echter wel geduid worden. Aan de hand van de aangeleverde voorgenomen maatregelen van politieke partijen ontstaat, deductief, een overzichtstabel.

In de cellen komen korte, kernachtige samenvattingen van de uitgewerkte analyse van het type maatregel (zie tabel 10). Als 'Transformatie onderbenut vastgoed' bij PP1, PP4, PP5 en PP7 in het verkiezingsprogramma voorkomt, volgt bij ieder van deze partijen in de basis een zelfde oordeel - zoals hierboven aangegeven-, ongeacht de eigen specifieke voorgestelde maatregel. Wanneer er grote verschillen in uitwerkingsvorm zijn, bijvoorbeeld bij het inzetten van een subsidie van 1 miljoen of 1 miljard euro, zal dat in de duiding worden meegenomen. Er kan dus enige differentiatie ontstaan tussen de partijen. Bij de overige partijen, die geen voorstellen voor transformatie van onbenut vastgoed hebben, blijven de cellen in deze rij leeg.

Tabel 10 Dummytabel Wonen

	PP1	PP2	PP3	PP4	PP5	PP6	PP7
Transformatie onderbenut vastgoed							
Centrale aansturing woningbouw							
Aanbodsubsidies woningbouw							
Versoepeling ruimtelijk ordeningsbeleid							

Noot: bovengenoemde maatregelen zijn slechts illustratief – de feitelijke vulling van de typen maatregelen heeft plaats op basis van de aangeleverde maatregelen van politieke partijen.

## Aandachtspunten voor het aanleveren van voorstellen door politieke partijen

De analyse voor het thema Wonen is kwalitatief van aard en richt zich op de te verwachten haalbaarheid en effectiviteit van *typen* maatregelen die worden voorgesteld (zie tabel 11), en de condities waaronder de maatregelen effectief kunnen zijn. In de kwalitatieve analyse hanteren wij geen vooraf geïdentificeerde indicatoren; er zijn derhalve vooraf geen maatregelen die om die reden buiten de scope van de analyse vallen.

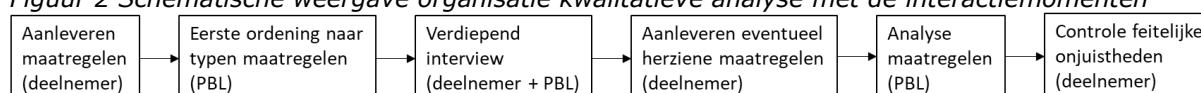
Tabel 11 Typen mogelijk aan te leveren maatregelen door politieke partijen

Type beleidsinstrument	Uitingsvorm
Juridisch	Legalisering Verplichting Verbod
Financieel-economisch	Tegemoetkoming in de kosten (subsidie) Betaalverplichting (heffing, boete)
Communicatief	Informatieverstrekking Afstemming Beïnvloeding
Organisatorisch	Organiseren Faciliteren

N.B. Dit is slechts één van de mogelijke indelingen. Ondanks dat deze indeling zeker niet uitputtend is, geeft het wel houvast voor het in beeld brengen van de beleidsinstrumenten die door de overheid ingezet kunnen worden om het woningtekort aan te pakken.

Aan partijen wordt derhalve gevraagd een overzicht te geven van de voorgenomen maatregelen die bijdragen aan het terugbrengen van het woningtekort (zie figuur 2). Het gaat daarbij om maatregelen die gericht zijn op de bouw van nieuwe woningen, maar ook andere maatregelen die mensen voorzien in de vraag naar woonruimte, of die op een andere wijze invloed hebben op het woningtekort. Tevens wordt de politieke partijen gevraagd om deel te nemen aan een interview naar aanleiding van de ingebrachte maatregelen. In dat interview worden vragen gesteld over onder meer het beoogde doel en effect van de voorgestelde maatregelen, en de samenhang met andere maatregelen en eventueel andere beleidsdomeinen. Vóór en na de interviews hebben partijen telkens een gelegenheid, aan de hand van interactiemomenten met het PBL, te reflecteren op de eigen maatregelen (zie figuur 2). Na de interviews hebben politieke partijen nog de gelegenheid de aangeleverde maatregelen te herzien.

Figuur 2 Schematische weergave organisatie kwalitatieve analyse met de interactiemomenten



## Methode

De analyse van de leefomgevingseffecten van de typen maatregelen uit verkiezingsprogramma's bestaat uit twee elementen, met twee interactiemomenten. Een analytische verkenning van de te verwachten effecten gegeven de huidige institutionele en maatschappelijke context van de woningmarkt, en een nadere duiding van onder meer verwachtingen en doelen die partijen nastreven met bepaalde instrumenten.

De eerste stap, een analytische verkenning binnen de institutionele en maatschappelijke context van de woningmarkt, wordt uitgevoerd aan de hand van de typen maatregelen die in eerste instantie door partijen worden voorgesteld. Om tot de typologie te komen wordt, in eerste instantie aan de hand van de eigen interpretatie van de maatregelen, een ordening aangebracht. Deze initiële ordening zal, samen met de gesprekshandleiding met enkele verdiepende vragen die sowieso gesteld gaan worden, vóór de interviews met de partijen worden gedeeld. Het doel van de analytische

verkenning van de institutionele en maatschappelijke context is primair om voorstellen in termen van haalbaarheid te toetsen, en vragen te formuleren over samenhang met andere maatregelen op het gebied van het wonen en aanpalende beleidsdomeinen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de toetsing van de instrumenten binnen de huidige ordening van de woningmarkt; zo hoeven in het gedecentraliseerde ruimtelijke domein instrumenten gericht op de Rijksoverheid niet altijd de beoogde werking te hebben op het lokale niveau. Belemmeringen in de uitvoering, of belangrijke trendbreuken met recente beleidsontwikkelingen kunnen in dit stadium in kaart worden gebracht. Daarvoor gebruiken we recente beleidsevaluaties, beleidsoptiedocumenten, en wetenschappelijke literatuur.

De tweede stap betreft de duiding en verdieping van de voorgenomen typen maatregelen. Hiervoor vormen de interviews met de politieke partijen de belangrijkste informatiebron. Deelnemende partijen hebben op dit moment de eerste structurering van de ingediende maatregelen en de hoofdvragen voor het interview al van het PBL ontvangen. Aan de hand van een coderingsschema (een wetenschappelijk onderbouwd schema om interviews gestructureerd te kunnen ordenen) creëren we een gezamenlijk analysekader voor alle partijen. Een analysekader beschrijft de samenhang tussen interventies door maatregelen, de verandering van gedrag en de effecten die daaruit volgen. Met het coderingsschema zullen de getranscribeerde interviews worden uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is de methode van de thematische analyse (zie Ritchie en Lewis (2003)). In deze fase ligt de nadruk op het 'hoe' (de aannames over de werking) en het 'waarom' (de beoogde resultaten) van voorgestelde typen maatregelen. Aangezien gelijksoortige instrumenten, indien met verschillende doelen voorgesteld, andere uitkomsten kunnen hebben, wordt de analytische verkenning uit de eerste stap gecontroleerd met de informatie van de politieke partijen. Deze analyse biedt verder ruimte om beoogde doelen en gekozen (typen) instrumenten met elkaar te confronteren. De interviews met de politieke partijen hebben een interactief karakter. Het is mogelijk dat de interviews partijen aanleiding geven om voorgenomen maatregelen te herzien, of iets anders te instrumenteren. Hiervoor is ruimte; er bestaat de mogelijkheid om een nieuwe set maatregelen aan te leveren, of aanpassingen te doen aan de eerder aangeleverde maatregelen. Deze nieuwe set maatregelen wordt vervolgens in de kwalitatieve analyse meegenomen.

Nota bene: De interviews worden opgenomen en uitgewerkt. Opname van de interviews gebeurt met moderne opnameapparatuur, waarop geluidsopnamen direct versleuteld worden. Verwerking van de interviews gebeurt anoniem: data wordt vertrouwelijk behandeld en op digitaal afgesloten locaties bewaard. Er worden geen herleidbare stukken tekst uit de interviews gepubliceerd. De anonimiteit van gesprekspartners en de partijen die zij vertegenwoordigen wordt extra geborgd doordat de analyse van maatregelen plaats heeft op *typen* maatregelen, en niet op specifieke uitvoeringsvarianten.

## Bijlage 1: Literatuur

- Buitelaar, E., Manders, T., en Schilder, F. (2020), *Aandachtspunten bij Investeringsagenda bouw en leefomgeving*. CPB/PBL Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau / Planbureau voor de Leefomgeving.
- CBS (2020), *Prijsstijging voeding hoogste in 10 jaar*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Beschikbaar via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/25/prijsstijging-voeding-hoogste-in-10-jaar>.
- CBS (2020a), *Het mandje van de consumentenprijsindex, de bestedingen van consumenten en de metingen van de CPI in 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dooren C. van & M. Seves (2019), *Brondocument Naar een meer plantaardig voedingspatroon*. Den Haag: Voedingscentrum. Beschikbaar via <https://www.voedingscentrum.nl/Assets/Uploads/voedingscentrum/Documents/Consumenten/Encyclopedie/Brondocument%20-%20Naar%20een%20meer%20plantaardig%20voedingspatroon%20-%20Voedingscentrum.pdf>
- Hemerijck, A. (2003), *Vier kernvragen van beleid*. Beleid en Maatschappij 30(1):3-19.
- Onwezen, M., E. Bouwman, M. Reinders & D. Taufik (2018), *De Agrifoodmonitor 2018: Waardering van de Agri & Foodsector in beeld*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- PBL (2016), *Opties voor energie- en klimaatbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2017), *Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2017-2021*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2017a), *Methodiek voor de analyse van transitiebeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018), *Kosten energie- en klimaattransitie in 2030 – update 2018*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de landbouw*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019), *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020), *Kansrijk Landbouw- en Voedselbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pouwels R., G.W.W. Wamelink, M.H.C. van Adrichem, R. Jochem, R.M.A. Wegman & B. de Knegt (2017), *MetaNatuurplanner v4.0 – Status A. Toepassing voor evaluatie Natuurpact*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Remme, R., T. de Nijs & M. Paulin (2017), *Natural Capital Model. Technical documentation of the quantification, mapping, and monetary valuation of urban ecosystem services*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Ritchie, J. en Lewis, J. (2003), *Qualitative research practice: a guide for social science students and researchers*. London: SAGE publications ltd.
- Verrips, A.S. & H.D. Hilbers (2020), *Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020*, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- WEcR (2019), *Aandeel agrocomplex in Nederlandse economie stabiel* via <https://www.agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232&sectorID=2243&themaID=2280&indicatorID=2919>