

Mogelijke toepassing van de Generatietoets bij NGF-voorstellen



Mogelijke toepassing van de Generatietoets bij NGF-voorstellen

Auteurs

Lieneke Beukers

Eline de Koning

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	De Generatietoets	8
3	Toepassing Generatietoets NGF	12
3.1	Bevindingen	12
3.2	Voorstel toepassing Generatietoets NGF	14

1 Inleiding

Het Nationaal Groeifonds (NGF) is een publiek fonds met als doel het duurzaam verdienvermogen van Nederland te verbeteren. Het NGF bekostigt kansrijke investeringsvoorstellen die hier een bijdrage aan kunnen leveren. Om te borgen dat alleen de meest succesvolle voorstellen worden bekostigd, is een onafhankelijke adviescommissie aangesteld. Deze commissie brengt een zwaarwegend advies uit aan het kabinet dat beslist over de bekostiging. Om te borgen dat de baten van deze investeringen niet eenzijdig neerslaan bij één bepaalde (leeftijd)groep in de samenleving, is ervoor gekozen om onder andere een Generatietoets op te nemen in het proces.

In het coalitieakkoord is de Generatietoets opgenomen als instrument dat wordt ingezet bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving. De Generatietoets is nog in ontwikkeling in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Binnen het NGF kan de Generatietoets gebruikt worden voor investeringsvoorstellen. In samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is in een pilot bekeken of en hoe de Generatietoets toepasbaar kan zijn bij investeringsvoorstellen.

Tijdens deze pilot is de Generatietoets toegepast op twee verschillende investeringsvoorstellen. Deze ervaring die hierbij is opgedaan is gebruikt om te bepalen op welke wijze de Generatietoets een plek kan krijgen bij het NGF. Op basis van deze bevindingen kan de directie AEP een onderbouwde keus maken over de mogelijke toepassing van de Generatietoets binnen het NGF.

In voorliggend rapport is de opzet en uitwerking van de Generatietoets beschreven en is een uitwerking opgenomen van de bevindingen tijdens de pilot. Tot slot is een voorstel opgenomen met een mogelijke toepassing van de Generatietoets in het kader van NGF-voorstellen.

2 De Generatietoets

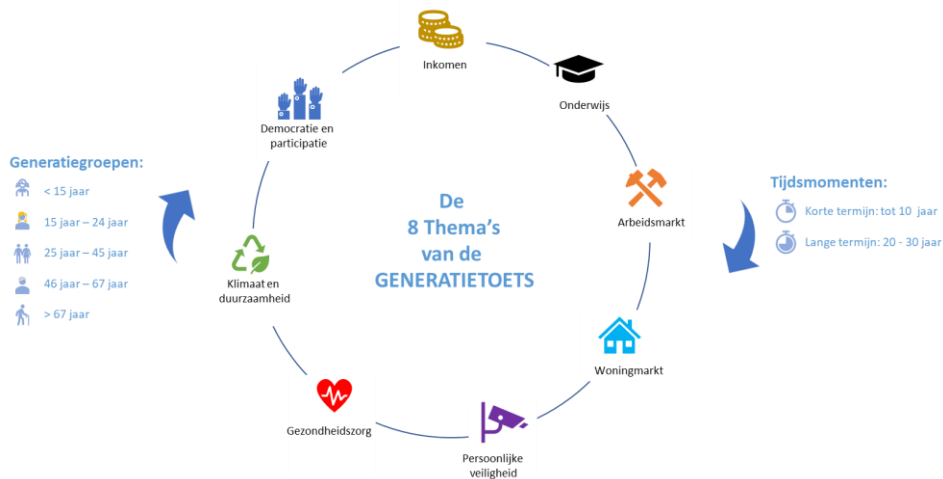
De Generatietoets is een nieuw instrument met als doel zichtbaar te maken wat de verwachte effecten zijn van wet- en regelgeving, overheidsbeleid of -investeringen op leeftijdsgroepen, nu en over 20-30 jaar. De Generatietoets maakt gebruik van bestaande informatie en biedt een gestructureerd kader met verschillende thema's, leeftijdsgroepen en tijdsmomenten. Het stimuleert beleidsmakers om de verwachtingen te bespreken en toetsen. De uitkomsten van de Generatietoets geven inzicht in de verwachte impact van voorgestelde wet- en regelgeving beleid per thema en leeftijdsgroep, direct na invoering en op lange termijn. In figuur 1 is de Generatietoets met de thema's, leeftijdsgroepen en tijdsmomenten samengevat.

In ontwikkeling

In samenwerking met het ministerie van BZK is de Generatietoets nog in ontwikkeling. Tijdens de uitwerking van deze en andere pilots worden inzichten verzameld over de toepassing van de Generatietoets. Deze inzichten worden getoetst bij betrokkenen, diverse (jongere) organisaties en planbureaus. Op basis daarvan wordt de Generatietoets verder ontwikkeld.

Tegelijkertijd met het uitvoeren van de pilot voor het NGF is de Generatietoets toegepast op een wetsvoorstel. Uit beide pilots kwam naar voren dat het thema persoonlijke veiligheid ontbreekt. Dit thema is toegevoegd aan de Generatietoets en meegenomen in het uiteindelijke voorstel over de toepassing bij het NGF.

Figuur 1. De thema's van de generatietoets, leeftijdsgroepen en tijdsmomenten



Uitgangspunten






- De Generatietoets past binnen de beleidsverantwoording en de wetgevingsprocessen. Dat betekent dat alle relevante informatie beschikbaar is bij de totstandkoming van wet- en regelgeving en gebruikt kan worden tijdens het besluitvormingsproces. Dit past bij een transparante overheid waarbij open wordt gecommuniceerd welke beslissingen (niet) zijn genomen. Daarmee kan gerekend worden op meer navolgbaarheid van de groepen die een positieve- of negatieve impact ondervinden van de wet- en regelgeving.
- De Generatietoets maakt gebruik van wat bekend is. In de huidige vorm van de Generatietoets wordt de impact weergegeven voor verschillende leeftijdsgroepen en tijdstipmomenten. De gebruikte informatie hiervoor betreft kwalitatieve informatie, waar mogelijk vanuit (wetenschappelijk) onderzoek en inzichten op sociaal, cultureel, economisch, ecologisch en politiek vlak. Indien relevant ondersteund met kwantitatieve data (trendanalyses) uit erkende bronnen. De verwachting hierbij is dat het gebruik van objectieve kennis en data leidt tot resultaten die gebaseerd zijn op een onafhankelijke berekening en inschatting van de impact van wet- en regelgeving op termijn voor alle leeftijdsgroepen.
- De Generatietoets is uitvoerbaar binnen een beperkte tijdsbesteding. Om tijdig vast te stellen welke (en hoe groot) de impact is van wet- en regelgeving, is het van belang om de Generatietoets vroegtijdig in het proces te gebruiken. Het instrument moet dus makkelijk uit te voeren zijn en in een kort tijdsbestek. De resultaten moeten daarbij duidelijk afleesbaar zijn: zo kunnen analyses op een efficiënte en effectieve wijze worden getrokken.

Werkdefinitie van de Generatietoets

De Generatietoets is een instrument dat, door het gebruik van bestaande kwantitatieve data en kwalitatieve informatie, in kaart brengt (in) welke (mate) beleid, wet- of regelgeving impact heeft op de leefomstandigheden van generaties in het heden en in de toekomst.

Leeftijdsgroepen

De Generatietoets laat de verwachte impact zien van wet- en regelgeving voor verschillende leeftijdsgroepen, van jong tot oud. Bij het samenstellen van de gebruikte leeftijdsgroepen (generaties) is gekeken naar onderscheid tussen belangrijke levensgebeurtenissen (zoals school, studeren, eerste woning, kinderen, pensioen) en naar de indeling die veelvuldig wordt gebruikt in onderzoeken van het CBS en andere planbureaus. We onderscheiden de volgende leeftijdsgroepen:

				
< 15 jaar	15 – 24 jaar	25 – 45 jaar	46 – 67 jaar	> 67 jaar

Tijdsmomenten

De verwachte effecten worden op twee tijdsmomenten weergegeven:



Korte termijn; direct na inwerkingtreding tot 10 jaar daarna. Deze termijn geeft voldoende ruimte voor het inregelen van de praktische uitvoering, nadat het besluit is gepubliceerd of de regelgeving en/of het beleid in werking is getreden. Het geeft de impact weer voor de verschillende leeftijdsgroepen op dat moment.



Lange termijn; 20-30 jaar na inwerkingtreding. Deze termijn geeft aanleiding tot nadenken over de effecten op lange termijn en hoe deze in verhouding staan tot de voorgestelde wet- en regelgeving; 'vanuit welk doel of maatschappelijke opgave is de wet- en regelgeving tot stand gekomen en is de verwachting dat dit (ook) in de toekomst wordt gerealiseerd?'. Uiteraard zijn verwachtingen over de toekomst onderhevig aan diverse onzekerheden.

Thema's

In totaal zijn er acht thema's waar de volgende vragen over worden gesteld:

1. Inkomen. In hoeverre heeft het investeringsvoorstel impact op het besteedbaar inkomen van de Nederlandse bevolking per leeftijdsgroep voor het moment direct na inwerkingtreding van wet- en regelgeving en 20 tot 30 jaar na de inwerkingtreding?
Het thema betreft de aspecten die een negatief of positief effect hebben op het besteedbaar inkomen, zoals schulden en werkgelegenheid.
2. Onderwijs. In hoeverre heeft het investeringsvoorstel impact op de mate waarin (initieel) onderwijs en (niet-initieel) ontwikkeling wordt gevolgd per leeftijdsgroep van de Nederlandse bevolking voor het moment direct na inwerkingtreding van wet- en regelgeving en 20 tot 30 jaar na de inwerkingtreding?
Het thema betreft de mate van deelname van de Nederlandse bevolking in het onderwijs. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen initieel onderwijs en niet-initieel onderwijs. Initieel onderwijs is het voltijdonderwijs dat mensen volgen voordat zij de arbeidsmarkt betreden, zoals het basisonderwijs, het voltijd voortgezet onderwijs en aansluitende vervolgoopleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger onderwijs (ho). Niet-initieel onderwijs zijn cursussen en opleidingen die mensen volgen tijdens/ in het kader van hun loopbaan.
3. Arbeidsmarkt. In hoeverre heeft het investeringsvoorstel impact op de beroeps- en niet-beroepsbevolking van Nederland per leeftijdsgroep voor het moment direct na inwerkingtreding van wet- en regelgeving en 20 tot 30 jaar na inwerkingtreding?
Het thema betreft zowel het economische aspect, zoals de werkgelegenheid, als het sociale aspect, zoals de arbeidsparticipatie, van de Nederlandse bevolking.
4. Woningmarkt. In hoeverre heeft het investeringsvoorstel impact op de woonlasten van de Nederlandse bevolking per leeftijdsgroep direct na inwerkingtreding van wet- en regelgeving en 20 tot 30 jaar na inwerkingtreding?
Het thema focust zich op de woningvoorraad in Nederland en het effect die dit heeft op woonlasten (hypotheken en huur).
5. Persoonlijke veiligheid. Het investeringsvoorstel impact op de persoonlijke veiligheid van de Nederlandse bevolking per leeftijdsgroep direct na inwerkingtreding van wet- en regelgeving en 20 tot 30 jaar na inwerkingtreding?
Het gaat hierbij om zowel fysieke- als digitale veiligheid en veiligheidsnetten bij schade/ongeval.

6. Gezondheidszorg. In hoeverre heeft het investeringsvoorstel impact op de gezonde levensverwachting van de Nederlandse bevolking per leeftijdsgroep voor het moment direct na inwerkingtreding van wet- en regelgeving en 20 tot 30 jaar na inwerkingtreding?

Het thema betreft de fysieke- en mentale van de Nederlandse bevolking.

7. Klimaat en duurzaamheid. In hoeverre heeft het investeringsvoorstel impact op klimaatverandering en/of leefomgeving direct na inwerkingtreding van wet- en regelgeving en 20 tot 30 jaar na inwerkingtreding?

Het thema betreft de menselijke invloed op het klimaat en hoe duurzaam er wordt omgegaan met de leefomgeving. De uitstoot van broeikasgassen (CO₂, waterdamp en methaan) door menselijke activiteiten is hiervoor een belangrijke graadmeter. Het is de hoofdoorzaak van klimaatveranderingen. Daarnaast gaat het ook om de leefomgeving zoals een schoon milieu en biodiversiteit in de natuur.

8. Democratie en participatie. In hoeverre heeft het investeringsvoorstel impact op het vertrouwen van de Nederlandse bevolking per leeftijdsgroep in het politieke systeem in Nederland direct na inwerkingtreding van wet- en regelgeving en 20 tot 30 jaar na inwerkingtreding?

Het thema betreft de deelname aan de democratie. Dit is ook afhankelijk van het vertrouwen in de Nederlandse politiek en de mate van inspraak van de bevolking.

3 Toepassing Generatietoets NGF

De Generatietoets is primair ontwikkeld om voorgenomen wet- en regelgeving te toetsen. Binnen het NGF zal de Generatietoets gebruikt worden voor investeringsvoorstellen. Tijdens de pilot is nagegaan in hoeverre de Generatietoets kan worden toegepast binnen het NGF. Uitgangspunt daarbij is dat het een werkbaar instrument is, voor zowel de aanvrager van de investering als voor de beoordelaars.

Tijdens het uitvoeren van de pilot is op verschillende momenten informatie verzameld over de mogelijke toepassing en werking van de Generatietoets bij het NGF. In ieder geval vallen hieronder de volgende momenten:

- Bureaustudie van beschikbare informatie over het NGF, de huidige selectieprocedure, randvoorwaarden en criteria bij investeringsvoorstellen.
- Praktijk toepassing van de huidige Generatietoets op twee verschillende investeringsvoorstellen
- Gesprekken met diverse belanghebbenden;
 - Opstellers/indieners van de investeringsvoorstellen
 - Stafleden van het NGF
 - Jongerenorganisaties, waaronder de SER-jongerenplatform, CNV-jongeren, Jonge klimaatbeweging.
 - Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
 - Betrokkenen bij de ontwikkeling van de Brede Welvaartstoets, waaronder de planbureaus, BZK en EZK.

3.1 Bevindingen

Thema's van de Generatietoets

- Door EZK is aangegeven dat naar verwachting bepaalde thema's uit de Generatietoets nooit een directe impact zullen laten zien. De reden hiervoor is dat de scope van het Groeifonds zich specifiek richt zich op kennisontwikkeling, onderzoek en ontwikkeling en innovatie (zoals fundamenteel onderzoek, doorontwikkeling van nieuwe technologieën of ideeën).
- Aanvullend op het bovenstaande is voorgesteld een driedeling te maken in de thema's zoals die nu zijn opgenomen in de Generatietoets. Het onderscheid gaat naar categorieën van thema's:
 - Moeten terugkomen: Inkomen, Onderwijs, Klimaat & duurzaamheid
 - Alleen indien relevant: Arbeidsmarkt, Gezondheid
 - Niet opnemen: Woningmarkt, Democratie & participatie
- Een aantal onderwerpen uit de Generatietoets, hebben al een plaats in de beoordelingsprocedure van de investeringsvoorstellen. Bijvoorbeeld het onderwerp inkomen, maar ook maatschappelijke effecten waaronder duurzaamheidseffecten zoals CO₂ – en stikstofuitstoot, circulariteit, biodiversiteit en klimaatadaptie. Het is belangrijk om na te gaan waar de Generatietoets hierop kan aansluiten zodat er geen dubbele gegevens worden uitgevraagd.
- Zowel indieners van de beide investeringsvoorstellen als alle jongerenorganisaties hebben aangegeven dat het thema veiligheid ontbreekt. Als onderbouwing hierbij is de piramide van Maslov besproken waarin hij een ordening aanbrengt in behoeftes

(motivatietheorie). Veiligheid en zekerheid staat daarin als tweede behoefte aangegeven (na organisatie en lichamelijke behoeften).

Beschikbaarheid informatie over de thema's in beide investeringsvoorstellen

- In beide investeringsvoorstellen was op basis van de bureaustudie al informatie te vinden over een deel van de thema's.
- Over de thema's 'Woningmarkt', 'Persoonlijke veiligheid', 'Klimaat & Duurzaamheid', 'Democratie & Participatie' stond in beide voorstellen *geen* informatie. Ook na aanvullende informatie van de indieners zijn hierover geen *directe* effecten voor te stellen.
- De *indieners* van de investeringsvoorstellen uit de pilot geven aan dat het aanleveren van gegevens voor een Generatietoets het minst belastend is als dit plaatsvindt gelijktijdig met de uitvraag van overige informatie (toegangscriteria/subsidieaanvraag). Aanvullend is de verwachting uitgesproken dat het aanleveren van dergelijke informatie niet onevenredig veel tijd zal kosten.
- Zowel de *indieners* van de investeringsvoorstellen als de *beoordelaars* hiervan geven aan dat heel helder moet zijn welke informatie wordt uitgevraagd en welke bronnen en methoden gebruik moeten worden om tot een onderbouwing te komen.

Leeftijdsgroepen

De Generatietoets geeft de impact van wet- en regelgeving weer voor alle generaties, van jong tot oud. De groepen generaties zijn onderverdeeld in vijf leeftijdscategorieën: deze sluiten aan bij belangrijke levensgebeurtenissen en dit geeft een stabiele basis voor het gebruik van kwantitatieve eenheden in de Generatietoets omdat deze zo veel mogelijk aansluiten bij de data uit erkende bronnen zoals CBS en CPB.

Tijdens de bespreking van de resultaten van de pilot met EZK is aangegeven dat het onderscheid in vijf leeftijdsgroepen veel is. De meerwaarde hiervan moet worden afgezet tegen de hoeveelheid werk wat voortkomt uit het uitsplitsen naar vijf groepen.

Kwantitatieve onderbouwing met parameters

- Daar waar geen informatie bekend was per thema, is gekeken naar sociaal (wetenschappelijke) inzichten en algemene parameters. Dit leidde tot aannames met een indirect of matig effect en is niet bruikbaar voor een goede beoordeling van het voorstel.
 - Bijvoorbeeld: een betere positie op de arbeidsmarkt kan leiden tot een betere positie op de woningmarkt (meer inkomen, meer zekerheid en meer te besteden).
 - Bijvoorbeeld: Een beter gemiddeld inkomen en arbeidspositie heeft een positief effect op deelname aan de maatschappij (democratie en participatie).
- Voor de thema's 'Inkomen' en 'Gezondheidszorg' was het mogelijk om bij beide investeringsvoorstellen dezelfde parameters en trendanalyses te gebruiken.
- Bij de thema's 'Onderwijs' en 'Arbeidsmarkt' zijn verschillende parameters en trendanalyse aangegeven tijdens de doorlichting.

Tijdsmomenten van de Generatietoets

- De tijdsmomenten zoals die in de huidige Generatietoets terugkomen zijn direct na invoering van een investeringsvoorstel (tot 10 jaar) en op lange termijn (20-30 jaar).
- Het doel van het NGF is om het duurzaam verdienvermogen van Nederland te versterken. De verwachting is dat een investeringsvoorstel pas volledig uitvoering heeft gekregen na 20 jaar en daarmee voor lange termijn een positieve impact heeft. Lange termijn betekent in deze zin dus langer dan 20 jaar.

Overige bevindingen

- Het zit niet in de opdracht van de commissie van het NGF om te kijken naar verdeelvraagstukken (leeftijdsgroepen).
- De Generatietoets maakt geen onderdeel uit van de regeling en kan niet zonder meer formeel worden toegepast.
- Het is noodzakelijk om na te gaan of en op welke wijze aanpassing van de regeling nodig is om uitkomsten van de Generatietoets mee te wegen in het beoordelingsproces.









3.2 Voorstel toepassing Generatietoets NGF

De meerwaarde van de Generatietoets bij het NGF is het vooraf – aan de hand van een afgebakend kader - gestructureerd in kaart brengen van de verwachte effecten van de investering voor verschillende thema's en leeftijdsgroepen.

Toepassing van de huidige vorm van de Generatietoets bij het NGF blijkt onevenredig veel tijd te kosten en op onderdelen minder relevant. Om te komen tot een praktisch instrument kan de Generatietoets binnen het NGF worden toegepast aan de hand van de volgende uitgangspunten:

1. **Vraag de indieners van het investeringsvoorstel om de Generatietoets in te vullen gelijktijdig met de toetsingscriteria.** Uit gesprekken met de indieners blijkt dat dit moment in het proces het minst belastend is om aanvullende gegevens aan te leveren.
1. **Ga na of aanpassing van de regeling noodzakelijk is.** Het is onduidelijk of de regeling aangepast moet worden om de resultaten uit de Generatietoets mee te kunnen nemen in de beoordeling van de voorstellen.
2. **Uitwerking van de Generatietoets kwalitatief onderbouwen, waar mogelijk onderbouwd met (wetenschappelijk) onderzoek en inzichten.** Gebleken is dat het uitwerken van kwantitatieve parameters en trendanalyses, gebaseerd op data uit erkende bronnen zoals CBS en CPB, onevenredig veel tijd kost. Gezien de omvang van de investeringsvoorstellen is het lastig om de kwantitatieve gegevens te vertalen naar een geïsoleerd effect van dat specifieke investeringsvoorstel.
3. **Categoriseer de thema's van de Generatietoets naar thema's die in ieder geval onderbouwd moeten worden en thema's die alleen onderbouwd moeten worden als een direct effect wordt verwacht.** Vanuit de scope van het NGF zijn er een drietal thema's waarbij je een direct effect mag verwachten. Deze moe-

ten in ieder geval worden onderbouwd. Daarnaast zijn er een aantal thema's die, afhankelijk van het investeringsvoorstel, een direct effect kunnen hebben. Voor die thema's geldt dat een onderbouwing nodig is als een direct effect wordt verwacht. De verdeling kan als volgt zijn opgebouwd:

Moet terugkomen	Alleen indien direct effect
 Inkomen	 Arbeidsmarkt
 Onderwijs	 Gezondheidszorg
 Klimaat & duurzaamheid	 Woningmarkt
	 Democratie & participatie
	 Persoonlijke veiligheid

4. **Breng het aantal leeftijdsgroepen terug tot drie groepen.** De omvang van een individueel investeringsvoorstel is beperkt, soms in bereik en doelgroep maar ook qua investering. Hierdoor is het aannemelijk maken van een geïsoleerd effect van het individuele voorstel moeilijk uit te splitsen naar vijf deze leeftijdsgroepen. Indeling van de groepen zou zoveel mogelijk aan moeten sluiten bij de bestaande data uit erkende bronnen en kan er als volgt uit zien:

Huidige Generatietoets	Mogelijke indeling in 3 groepen
< 15 jaar	< 25 jaar
15 - 25 jaar	
25 - 45 jaar	25 - 67 jaar
45 - 67 jaar	
> 67 jaar	> 67 jaar

5. **Laat de uitsplitsing naar 2 momenten in de tijd vervallen.** De tijdsmomenten zoals die in de huidige Generatietoets terugkomen zijn direct na invoering (tot 10 jaar) en op lange termijn (20-30 jaar). Vanuit het NGF is de verwachting dat een investeringsvoorstel pas volledig uitvoering heeft gekregen na 20 jaar (lange termijn). Daarmee is de indeling in tijdsmomenten vanuit de huidige Generatietoets niet relevant.