



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 19 september 2018

Ex-ante budgettaire effecten tegenbegroting 2019 van GroenLinks, PvdA en SP

*Op verzoek van GroenLinks,
PvdA en SP*



CPB Notitie

Aan: Tweede Kamerfractie van GroenLinks, PvdA en SP

Datum: 19 september 2018

Betreft: Ex-ante budgettaire effecten tegenbegroting van GroenLinks, PvdA en SP

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Sander van Veldhuizen
Maurits van Kempen
Maaïke Diepstraten
Remco van Eijkel

GroenLinks, PvdA en SP intensiveren in hun gezamenlijke tegenbegroting voor 2019 per saldo 5,9 mld euro. De partijen trekken met name extra geld uit voor een verlaging van het verplicht eigen risico met 195 euro. De partijen verzwaren de EMU-relevante lasten met 6 mld euro. De partijen houden in hun tegenbegroting het EMU-saldo in 2019 ex ante afgerond onveranderd ten opzichte van de Macro Economische Verkenning (MEV).

1 Inleiding

Het CPB heeft op verzoek van GroenLinks, PvdA en SP de ex-ante budgettaire effecten in 2019 van een aantal wijzigingsvoorstellen voor de begroting 2019 bezien. De door het CPB doorgerekende maatregelen worden in deze notitie gepresenteerd.

Uitgangspunt vormen de kabinetsvoorstellen in de Miljoenennota 2019, zoals deze door het CPB in de Macro Economische Verkenning 2019 zijn verwerkt.¹

Wijzigingsvoorstellen in de tegenbegroting worden afgezet tegen het huidige voorgenomen beleid. Het terugdraaien van een ombuiging van het kabinet betekent daarom een intensivering. Deze notitie presenteert zoals gebruikelijk alleen de ex-ante budgettaire effecten voor 2019.² Voor berekeningen van de korte termijn macro-economische en koopkrachteffecten ontbreekt de tijd. De rapportage richt zich op maatregelen met een budgettair beslag van minimaal 100 mln euro in 2019.³

¹ Zie de bijlage beleidsuitgangspunten in CPB, 2018, *Macro Economische Verkenning 2019*. ([link](#))

² De ex-ante effecten zijn exclusief de budgettaire effecten als gevolg van de macro-economische doorwerking, maar inclusief de eerste-ordegedrageffecten. Dit betekent bijvoorbeeld dat de extra belastinginkomsten door het verhogen van lerarensalarissen niet zijn inbegrepen. Het betekent ook dat directe weglekeffecten van belastingmaatregelen wel zijn inbegrepen. Deze definitie van ex-ante effecten is conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte over de budgettaire omgang met gedrageffecten.

³ Deze numerieke ondergrens is evenals bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's ingesteld om de doorrekening binnen een korte periode mogelijk te maken, zie CPB, 2016, Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021: de budgettaire effecten, CPB Notitie, 10 augustus 2016. ([link](#)) Voor maatregelen die nieuw kabinetsbeleid terugdraaien wordt niet de ondergrens van 100 mln euro gehanteerd, omdat de budgettaire beslagen reeds bekend zijn. Ten slotte is een verzamelpost van 100 mln euro aan taakstellende intensiveringen mogelijk.

Een tegenbegroting bestaat uit een aantal wijzigingsvoorstellen op de plannen van het kabinet voor het komend begrotingsjaar. Een onderdeel van de beoordeling in de voorliggende analyse is de toets of maatregelen een budgettaire opbrengst hebben in 2019 en uitvoerbaar zijn.⁴ Voorstellen die vanaf het hoofdbesluitvormingsmoment van het kabinet in het voorjaar niet meer ingevoerd kunnen worden in 2019, zijn niet meegenomen in de analyse. Maatregelen die wel uitvoerbaar zijn bij een begin aan de voorbereiding in het voorjaar maar niet bij een begin aan de voorbereiding in september, zijn met een asterisk (*) aangegeven in de tabellen.

2 Wijzigingsvoorstellen

Deze paragraaf geeft een gedetailleerd overzicht van de door de partijen voorgestelde maatregelen en hun effecten op de overheidsfinanciën. De bedragen zijn ex ante, in prijzen 2018 en betreffen allemaal afwijkingen ten opzichte van het basispad zoals weergegeven in de MEV 2019.⁵ Maatregelen die nieuw kabinetsbeleid terugdraaien zijn te herkennen aan de benaming ‘Terugdraaien: ...’.

2.1 Uitgaven

De partijen intensiveren per saldo 5,9 mld euro op de collectieve uitgaven. Tabel 1 geeft een overzicht.

Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

- Het budget voor de arbeidsvoorwaarden van de overheid en de sociale advocatuur wordt met 0,8 mld euro verhoogd. (DLP_110_a)

Openbaar bestuur

- De beoogde intensiveringen en ombuigingen in deze tegenbegroting worden niet via accreffecten doorgegeven aan het gemeente- en provinciefonds. Hiermee wordt afgeweken van de op dit moment geldende begrotingsregels. (DLP_120)

⁴ Uitvoerbaar betekent dat het wijzigingsvoorstel niet strijdig is met juridische verplichtingen of internationale afspraken, het wetgevingsproces tijdig kan worden afgerond en de uitvoeringsorganisatie de noodzakelijke aanpassingen op tijd kan afronden. Voorbeelden van maatregelen die op korte termijn niet meer haalbaar zijn: invoering van nieuwe belastingen, complexe aanpassingen zoals nieuwe afbouw- of aftoppingsgrenzen, stelselwijzigingen en voorstellen waarvoor een lang wetgevingstraject nodig is.

⁵ Door afronding op 0,1 mld euro kan het voorkomen dat de bedragen in de tabellen niet precies optellen.

Zorg

- De partijen halveren het eigen risico in 2019 (een verlaging met 195 euro). Dit is een verhoging van de collectieve zorguitgaven van 1,9 mld euro. Het gaat deels om een verschuiving van private naar collectieve zorguitgaven. (DLP_103_a)
- De Rijksbijdrage Zvw wordt verhoogd met het oog op verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Deze verhoging bedraagt 0,6 mld euro. (DLP_110_b)
- De contracteerruimte in de Wlz wordt verhoogd met het oog op het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. Deze verhoging bedraagt 0,4 mld euro. (DLP_110_c)
- De Rijksbijdrage Wmo wordt verhoogd met het oog op het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. Deze verhoging bedraagt 0,2 mld euro. (DLP_110_d)

Sociale zekerheid

- Door de bevroering van de AOW-leeftijd op 66 jaar, nemen de AOW-uitgaven toe met 0,6 mld euro in 2019 (DLP_119_a). De maatregel leidt daarnaast tot een daling van de uitgaven aan arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- en bijstandsuitkeringen met 0,3 mld euro (DLP_119_b). De doorwerking via lagere ontvangst van AOW-premie staat bij de lasten (DLP_119_c). (DLP_119_a, DLP_119_b)
- Er wordt in 2019 0,6 mld euro beschikbaar gesteld voor lokale armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Het betreft o.a. investeringen in beschut werk met een verplichting voor gemeenten om minimaal een bepaald bedrag aan dit doel uit te geven (om recht te hebben op deze financiering). Voor gemeenten die reeds beschutte werkplekken aanbieden, leidt de maatregel mogelijk tot een beperkte of geen uitbreiding van het aantal extra beschutte werkplekken. (DLP_107)
- De uitgaven aan sociale zekerheid worden taakstellend met 0,4 mld euro verhoogd ten behoeve van mensen met zware beroepen. De invulling hiervan moet nog nader worden onderzocht. Hierdoor zal de maatregel mogelijk later dan 1 januari 2019 effectief zijn. (DLP_105_a)
- De Wajong-uitkering voor mensen met arbeidsvermogen wordt verhoogd naar 75% van het wettelijk minimumloon. De maatregel 'Loondispensatie i.p.v. loonkostensubsidie' (RA_524) uit het Regeerakkoord wordt teruggedraaid. Ook de maatregel 'Aanscherpen claimbeoordeling arbeidsongeschikten' (RA_526) wordt teruggedraaid. Samen leiden deze maatregelen in 2019 tot een intensivering in de uitgaven van 0,1 mld euro. (DLP_109)
- Het schrappen van de Kan-bepaling in de huurtoeslag wordt teruggedraaid. Dit houdt in dat de normhuur (het deel van de huur dat de huurder zelf betaalt) vanaf 2019 wordt gekoppeld aan het minimum van de bijstandsontwikkeling en de huurprijsontwikkeling (in plaats van uitsluitend

de huurprijsontwikkeling). Dit is een intensivering van 0,0 mld euro in 2019. (DLP_114_a)

Overige uitgaven

- De partij investeert 0,6 mld euro in een fonds voor sociale woningbouw. (DLP_114_b)

Tabel 1 Uitgaven in 2019, ex ante, mld euro

Maatregel (-) betekent EMU-saldo verbeterend, (+) betekent EMU-saldo verslechterend.	Bedrag (a)
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	0,8
Verbetering arbeidsvoorwaarden overheid (DLP_110_a)	0,8
Openbaar bestuur	0,0
Geen doorwerking gemeente- en provinciefonds (DLP_120)	-
Zorg	3,1
Verlagen van het verplicht eigen risico met 195 euro (DLP_103_a)	1,9
ZVW-netto, volume beleid (DLP_110_b)	0,6
Verhoging contracteerruimte Wlz (DLP_110_c)	0,4
Verhoging Rijksbijdrage Wmo (DLP_110_d)	0,2
Sociale zekerheid	1,5
Bevriezen AOW leeftijd in 2019 (meer AOW-uitkeringen) (DLP_119_a)*	0,6
Intensivering lokaal armoedebeleid en schuldhulpverlening (DLP_107)	0,6
Budget voor vroegpensioen zware beroepen (DLP_105_a)	0,4
Bevriezen AOW leeftijd in 2019 (minder uitkeringen SZ) (DLP_119_b)*	-0,3
Verzamelpost: Wajong-uitkering naar 75% en terugdraaien RA_524 & RA_526 (DLP_109)	0,1
Afzien van schrappen Kan-bepaling huurtoeslag (DLP_114_a)	0,0
Overige uitgaven	0,6
Investeringsfonds woningen (DLP_114_b)	0,6
Totaal	5,9
(a) 0,0 betekent <50 mln euro.	
* betekent dat maatregel wel uitvoerbaar is bij een begin aan de voorbereiding in het voorjaar maar niet meer vanaf september.	

2.2 Lasten

De partijen verzwaren de EMU-relevante lasten netto met 6 mld euro. Tabel 2 geeft een overzicht van de fiscale maatregelen van de partijen. Het gaat hier om de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (blo). De verzwarende maatregelen zijn de optelsom van een verzwarende maatregel van 3,5 mld euro voor bedrijven, een verzwarende maatregel van 2,1 mld euro voor gezinnen en een verzwarende maatregel van 0,4 mld euro voor het buitenland.

Inkomen en arbeid

- Het invoeren van het tweeschijvenstelsel in box 1 wordt teruggedraaid. In plaats daarvan wordt het huidige stelsel met vier belastingschijven gehandhaafd (op basis van de tarieven die in 2017 golden). Dit is een lastenverzwaring van 3,9 mld euro in 2019. (DLP_104)
- De partijen schaffen de 30%-regeling voor ingekomen werknemers in 2019 volledig af. De regeling wordt in het Regeerakkoord reeds beperkt. Deze maatregel betekent een extra lastenverzwaring van 0,4 mld euro. (DLP_113)
- De lasten voor gezinnen dalen met 0,1 mld euro in 2019, omdat men eerder AOW-uitkering ontvangt en daarom geen AOW-premie meer betaalt. De effecten op de uitgaven aan AOW- en andere uitkeringen staan bij de uitgaven (DLP_119_a, DLP_119_b). (DLP_119_c)
- De vaste voet in de inkomensafhankelijke combinatiekorting (van circa 1060 euro) wordt niet geschrapt, maar blijft bestaan. Het opbouwpercentage gaat naar 6,16% vanaf hetzelfde opbouwpoint als in het Regeerakkoord. Hierdoor blijft de maximale inkomensafhankelijke combinatiekorting gelijk, maar wordt het maximum later bereikt dan in het Regeerakkoord. Dit leidt tot een lastenverlichting van 0,1 mld euro. (DLP_108_b)
- De arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting blijven volledig overdraagbaar aan de partner. Dit is een lastenverlichting van 0,1 mld euro. (DLP_108_a)

Vermogen en winst

- Door aanpassingen in de forfaitaire rendementen op sparen en beleggen en het heffingvrije vermogen in box 3 betalen huishoudens met een vermogen lager dan 101.000 euro geen belasting meer in box 3, en voor vermogens hoger dan 101.000 euro wordt het effectieve tarief verhoogd. Per saldo leidt dit tot een lastenverzwaring van 1,4 mld euro. Deze maatregel leidt tot verschillen tussen de voorlopige en definitieve aanslag voor een grote groep mensen. Hoewel deze maatregel technisch mogelijk is, voorziet de Belastingdienst hierbij forse uitvoeringsproblemen en een toename van de werkdruk, onder andere door een sterke toename van bezwaarschriften. (DLP_106)
- De partijen verhogen het tarief in de tweede schijf van de vennootschapsbelasting in 2019 naar 27%. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 1,4 mld euro. (DLP_102_b)
- De partijen verhogen de bankenbelasting taakstellend met 1 mld euro in 2019. (DLP_111)
- De partijen draaien de voorgenomen verlaging van de vennootschapsbelasting uit het Regeerakkoord terug. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,7 mld euro in 2019. (DLP_102_a)
- De verhuurderheffing wordt verlaagd voor verhuurders die investeren in renovatie en verduurzaming. Daarnaast wordt een generieke koppeling

tussen de verhuurderheffing en de macro-huurprijzen tot stand gebracht, waarbij lagere huurprijzen leiden tot een lagere verhuurderheffing. Dit is een taakstellende lastenverlichting van 0,6 mld euro in 2019. (DLP_115)

- De partijen draaien de in het Regeerakkoord voorgenomen afschaffing van de dividendbelasting terug. Dit heeft geen effect voor ingezetenen, omdat voor hen de dividendbelasting wordt verrekend met de inkomensheffing. Door het tenietdoen van anticipatie-effecten in 2018 en 2019 leidt dit tot een lastenverzwaring voor het buitenland van gecumuleerd 0,4 mld euro in 2019. (DLP_112)

Milieu

- De partijen verhogen de tarieven van de hoogste drie schijven van gas en elektriciteit in de energiebelasting. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 1,9 mld euro in 2019. (DLP_116_b)
- De partijen verhogen het vaste verminderingsbedrag in de energiebelasting met 100 euro in de plaats van de verlaging met 51 euro uit het Regeerakkoord in 2019. Dit is een lastenverlichting voor gezinnen van 1,1 mld euro. (DLP_117_a)
- De partijen verhogen het vaste verminderingsbedrag in de energiebelasting met 100 euro in de plaats van de verlaging met 51 euro uit het Regeerakkoord in 2019. Dit is een lastenverlichting voor bedrijven van 0,1 mld euro. (DLP_117_b)

Overig

- De partijen draaien de verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9% in 2019 terug. Dit betekent een lastenverlichting voor gezinnen van 2,2 mld euro. (DLP_101_a)
- De partijen draaien de verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9% in 2019 terug. Dit betekent een lastenverlichting voor bedrijven van 0,7 mld euro. (DLP_101_b)

Tabel 2 EMU-relevante lastenmutaties in 2019, ex ante, mld euro

Maatregel	Bedrag (a)
(-) betekent EMU-saldo verslechterend, (+) betekent EMU-saldo verbeterend.	
Inkomen en arbeid	4,0
Afzien van tweeschijvenstelsel (DLP_104)	3,9
Afschaffen 30%-regeling (DLP_113)	0,4
Bevriezen AOW leeftijd in 2019 (minder AOW-premie) (DLP_119_c)*	-0,1
Handhaven vaste voet in IACK (DLP_108_b)	-0,1
Handhaven overdraagbaarheid arbeidskorting en IACK (DLP_108_a)	-0,1
Vermogen en winst	4,2
Wijziging van de forfaitaire rendementen en heffingvrije vermogen in box 3 (DLP_106)*	1,4
Verhogen tarief tweede schijf vennootschapsbelasting (DLP_102_b)	1,4
Verhogen bankenbelasting (DLP_111)	1,0
Verlaging vennootschapsbelasting terugdraaien (DLP_102_a)	0,7
Verlagen verhuurderheffing en introductie renovatie- en verduurzamingsprikkel (DLP_115)	-0,6
Afschaffing dividendbelasting terugdraaien (DLP_112)	0,4
Milieu	0,7
Verhogen tarieven hogere schijven energiebelasting (bedrijven) (DLP_116_b)	1,9
Hogere vermindering in energiebelasting (gezinnen) (DLP_117_a)	-1,1
Hogere vermindering in energiebelasting (bedrijven) (DLP_117_b)	-0,1
Overig	-3,0
Verhoging lage btw-tarief terugdraaien (gezinnen) (DLP_101_a)	-2,2
Verhoging lage btw-tarief terugdraaien (bedrijven) (DLP_101_b)	-0,7
Totaal lastenmaatregelen (blo)	6,0
w.v. gezinnen	2,1
bedrijven	3,5
buitenland	0,4
(a) 0,0 betekent <50 mln euro.	
* betekent dat maatregel wel uitvoerbaar is bij een begin aan de voorbereiding in het voorjaar maar niet meer vanaf september.	

3 Ex-ante effect EMU-saldo

De wijzigingsvoorstellen van de partijen impliceren 0,3 mld euro aan ombuigingen op de collectieve uitgaven. Hiertegenover staan 6,2 mld euro aan intensiveringen. Daarnaast stijgen de EMU-relevante lasten met 6 mld euro.

Tabel 3 Ex-ante effecten op EMU-saldo

(-) betekent EMU-saldo verslechterend, (+) betekent EMU-saldo verbeterend.	mlrd euro (a)	%bbp
Uitgaven	-5,9	
EMU-relevante lasten	6,0	
Ex-ante effect op EMU-saldo	0,0	0,0

(a) 0,0 betekent <50 mln euro.

In de Macro Economische Verkenning 2019, waarin de kabinetsvoorstellen uit de Miljoenennota zijn verwerkt, is een EMU-saldo van 1,0% bbp gerapporteerd voor 2019. Ex ante leiden de voorstellen van GroenLinks, de PvdA en de SP tot het afgerond gelijk blijven van dit saldo. Het ex-post effect op het saldo, dus inclusief in- of uitverdieneffecten als gevolg van de macro-economische doorwerking van de maatregelen, is niet berekend.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

September 2018