



# Tegenbegroting 2021 van GroenLinks, PvdA en SP

Het CPB heeft op verzoek van GroenLinks, PvdA en SP de ex-ante budgettaire effecten van een aantal wijzigingsvoorstellen voor de begroting 2021 gezien.

Een tegenbegroting bestaat uit een aantal voorstellen voor wijziging van de plannen van het kabinet voor het komend begrotingsjaar. Uitgangspunt vormen de voorstellen van het kabinet in de Miljoenennota 2021, zoals deze door het CPB in de Macro Economische Verkenning 2021 zijn verwerkt.

## CPB Notitie

Sander van Veldhuizen  
Maurits van Kempen  
Alice Zulkarnain

# 1 Inleiding

Het CPB heeft op verzoek van GroenLinks, PvdA en SP de ex-ante budgettaire effecten in 2021 van een aantal wijzigingsvoorstellen voor de begroting 2021 bezien. De door het CPB doorgerekende maatregelen worden in deze notitie gepresenteerd. Uitgangspunt vormen de kabinetsvoorstellen in de Miljoenennota 2021, zoals deze door het CPB in de Macro Economische Verkenning 2021 zijn verwerkt.<sup>1</sup>

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 2021.<sup>2</sup> Voor berekeningen van de korte termijn macro-economische en koopkrachtheffekten ontbreekt de tijd. De rapportage richt zich op maatregelen met een budgettaire beslag van minimaal 100 mln euro in 2021.<sup>3</sup>

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 2021 en uitvoerbaar zijn.<sup>4</sup> Voorstellen die vanaf het hoofdbesluitvormingsmoment van het kabinet in het voorjaar niet meer ingevoerd kunnen worden in 2021, zijn niet meegenomen in de analyse.

## 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 2020 en betreffen allemaal afwijkingen ten opzichte van het basispad zoals weergegeven in de MEV 2021.<sup>5</sup>

### 2.1 Uitgaven

De partijen intensiveren per saldo 4,6 mld euro op de collectieve uitgaven in 2021. Een opsomming van de uitgavenmaatregelen wordt gevolgd door tabel 2.1.

#### Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

- Het budget voor de arbeidsvoorwaarden van de overheid en de sociale advocatuur wordt met 0,4 mld euro verhoogd. (DLP\_109\_a)

---

<sup>1</sup> Zie de bijlage beleidsuitgangspunten in CPB, 2020, *Macro Economische Verkenning 2021* ([link](#)).

<sup>2</sup> De ex-ante effecten zijn exclusief de budgettaire effecten als gevolg van de macro-economische doorwerking, maar inclusief de eerste-ordegedragseffecten. Dit betekent bijvoorbeeld dat de extra belastinginkomsten door het verhogen van lerarsalarissen niet zijn inbegrepen. Het betekent ook dat directe wegleffecten van belastingmaatregelen wel zijn inbegrepen. Deze definitie van ex-ante effecten is conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte over de budgettaire omgang met gedragseffecten.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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

## Onderwijs

- De partijen hebben de intentie om bestuurlijke akkoorden af te sluiten met bonden, scholen en werknemers in de onderwijssector om de lonen van de huidige en nieuwe docenten in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, en voortgezet speciaal onderwijs te verhogen. De hiervoor benodigde middelen worden beschikbaar gesteld door middel van een verhoging van het loonbudget met 1 mld euro. (DLP\_109\_b)

## Sociale zekerheid

- De partijen intensiveren in extra loondoorbetaling. Dit is een taakstellende intensivering van 0,9 mld euro. (DLP\_122\_a)

## Zorg

- De partijen hebben de intentie om bestuurlijke akkoorden af te sluiten met zorgverzekeraars, werkgevers en werknemers in de Zvw om de lonen te verhogen. De hiervoor benodigde middelen worden beschikbaar gesteld door middel van een verhoging van de rijksbijdrage Zvw met 1,2 mld euro. (DLP\_109\_c)
- De partijen hebben de intentie om bestuurlijke akkoorden af te sluiten met zorgkantoren, werkgevers en werknemers in de Wlz om de lonen te verhogen. De hiervoor benodigde middelen worden beschikbaar gesteld door middel van een verhoging van de contracteerruimte in de Wlz met 0,7 mld euro. (DLP\_109\_d)
- De partijen hebben de intentie om bestuurlijke akkoorden af te sluiten met gemeenten, werkgevers en werknemers in de Wmo/jeugdzorg om de lonen te verhogen. De hiervoor benodigde middelen worden beschikbaar gesteld door middel van een verhoging van de rijksbijdrage voor gemeenten met 0,3 mld euro. (DLP\_109\_e)

## Overdrachten aan bedrijven

- De partijen intensiveren 0,5 mld euro ten behoeve van de cultuursector. (DLP\_115)
- De partijen intensiveren in een leerwerktraject voor omscholingsdoelinden. Dit is een taakstellende intensivering van 0,9 mld euro. (DLP\_122\_b)
- De partijen schaffen de partnertoets van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers af. Dit is een intensivering van 0,5 mld euro. (DLP\_122\_c)
- De partijen draaien de invoering van een baangerelateerde investeringskorting (BIK) terug. Dit is een ombuiging van 2 mld euro die leidt tot een beleidsmatige lastenverzwaring voor bedrijven. (DLP\_123)
- De partijen draaien de storting van de staat in het solvabiliteitsfonds terug. Dit is een ombuiging van 0,3 mld euro. (DLP\_124)

## Internationale samenwerking

- Het budget voor de ontwikkelingssamenwerking wordt met 0,5 mld euro verhoogd. (DLP\_117)

**Tabel 2.1 Uitgaven in 2021, ex ante, mld euro**

(-) betekent EMU-saldo verslechterend, (+) betekent EMU-saldo verbeterend.	2021
<b>Arbeidsvoorwaarden collectieve sector</b>	<b>-0,4</b>
Intensivering in arbeidsvoorwaarden overheid (DLP_109_a)	-0,4
<b>Onderwijs</b>	<b>-1,0</b>
Intensivering onderwijs met het oog op verhoging lonen (DLP_109_b)	-1,0
<b>Zorg</b>	<b>-2,2</b>
Verhogen rijksbijdrage Zvw met het oog op verhoging zorglonen (DLP_109_c)	-1,2
Verhoging contracteerruimte Wlz met het oog op verhoging zorglonen (DLP_109_d)	-0,7
Verhoging rijksbijdrage Wmo/jeugd met het oog op verhoging zorglonen (DLP_109_e)	-0,3
<b>Sociale zekerheid</b>	<b>-0,9</b>
Intensivering in extra loondoorbetaling (DLP_122_a)	-0,9
<b>Overdrachten aan bedrijven</b>	<b>0,4</b>
Intensivering in omscholing (DLP_122_b)	-0,9
Steunmaatregel cultuursector (DLP_115)	-0,5
Afschaffing partnertoets Tozo (DLP_122_c)	-0,5
Terugdraaien: Baangerelateerde investeringskorting (BIK) (DLP_123)	2,0
Terugdraaien: Storting solvabiliteitsfonds (DLP_124)	0,3
<b>Internationale samenwerking</b>	<b>-0,5</b>
Intensivering ontwikkelingssamenwerking (DLP_117)	-0,5
<b>Totaal uitgavenmaatregelen</b>	<b>-4,6</b>

## 2.2 Lasten

De partijen verhogen de collectieve lasten op EMU-basis met per saldo 4,6 mld euro in 2021. Een opsomming van de lastenmaatregelen wordt gevolgd door een tabel 2.2. Het gaat hier om het effect van beleidsmaatregelen op het EMU-saldo. Daarnaast wordt in tabel 2.3 de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) per betrokken groep gerapporteerd. De beleidsmatige lastenverzwaring van per saldo 6,6 mld euro is opgebouwd uit een verhoging van 2,4 mld euro voor gezinnen en een verhoging van 4,2 mld euro voor bedrijven.

### Inkomen en arbeid

- De partijen zetten meer collectieve middelen in om de vereveningsbijdrage aan zorgverzekeraars te verhogen. Zorgverzekeraars kunnen daardoor op jaarbasis een 64 euro lagere nominale premie vragen aan verzekerden. Dit levert een lastenverlichting op van 0,9 mld euro. Omdat de partijen de bijdrage uit de collectieve middelen verhogen zonder de private verzekeringsmarkt te wijzigen, bestaat het risico dat de Europese Commissie dit zal beoordelen als staatssteun. (DLP\_107)
- De partijen voeren boven op het tweeschijvenstelsel nog een derde schijf in voor inkomens vanaf 150 dzd euro. Hierbij wordt het tarief van de derde schijf gelijk aan 60%. Dit is een lastenverzwaring van 1 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\_108)

- De partijen schaffen de 30%-regeling voor ingekomen werknemers in 2021 af. Dit is een lastenverzwaring van 0,3 mld euro. (DLP\_112)

### Vermogen en winst

- De partijen verhogen het tarief in de tweede schijf van de vennootschapsbelasting in 2021 naar 30%. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 2,7 mld euro. (DLP\_102)
- Door aanpassingen in de forfaitaire rendementen op sparen en beleggen en het heffingvrije vermogen in box 3 betalen huishoudens met een vermogen lager dan 103 dzd euro geen belasting meer in box 3, en voor vermogens hoger dan 103 dzd euro wordt het effectieve tarief verhoogd. Per saldo leidt dit tot een lastenverzwaring van 2 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\_105)
- De partijen verlagen de verhuurderheffing naar 0%. Dit is een lastenverlichting voor bedrijven van 1,6 mld euro in 2021. (DLP\_118)

### Milieu

- De partijen voeren een CO<sub>2</sub>-belasting in voor alle bedrijven in de industriesector die onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS) vallen. Ook enkele niet-ETS bedrijven, zoals lachgasproducenten en afvalverbrandingsinstallaties, worden met de heffing belast. Dit is een taakstellende lastenverzwaring voor bedrijven van 1,0 mld euro in 2021. (DLP\_121)

**Tabel 2.2 EMU-relevante lastenmutaties in 2021, ex ante, mld euro**

(-) betekent EMU-saldo verslechterend, (+) betekent EMU-saldo verbeterend.	2021
<b>Inkomen en arbeid</b>	<b>0,4</b>
Verlagen nominale Zvw-premies (DLP_107)	-0,9
Invoeren van nieuwe schijf box 1 inkomstenbelasting (DLP_108)	1,0
Afschaffen 30%-regeling (DLP_112)	0,3
<b>Vermogen en winst</b>	<b>3,1</b>
Tarief verhuurderheffing naar 0% (DLP_118)	-1,6
Verhogen tarief tweede schijf vennootschapsbelasting (DLP_102)	2,7
Aanpassing effectieve tarieven box 3 inkomstenbelasting (DLP_105)	2,0
<b>Milieu</b>	<b>1,0</b>
Invoering CO <sub>2</sub> -belasting (DLP_121)	1,0
<b>Totaal EMU-relevante lastenmutaties</b>	<b>4,6</b>

Tabel 2.3 Effect op beleidsmatige lastenontwikkeling 2021, ex ante, mld euro

(-) betekent lastenverlichtend, (+) betekent lastenverzwarend.	2021
<b>Totaal effect blo</b>	<b>6,6</b>
w.v. gezinnen	2,4
w.v. bedrijven	4,2

### 3 Ex-ante effect EMU-saldo

De wijzigingsvoorstellen van de partijen impliceren 4,0 mld euro aan intensiveringen op de collectieve uitgaven. Daarnaast hebben de lastenmaatregelen een verhogend effect op het EMU-saldo van 4,6 mld euro.

Tabel 3.1 Ex-ante effecten op EMU-saldo 2021

	mld euro (a)	% bbp
Uitgaven	-4,6	-0,6
EMU-effect lastenmaatregelen	4,6	0,6
Ex-ante effect op EMU-saldo	0,0	0,0

In de Macro Economische Verkenning 2021, waarin de kabinetsvoorstellen uit de Miljoenennota zijn verwerkt, is een EMU-saldo van -5,1% bbp gerapporteerd voor 2021. Ex ante leiden de voorstellen van GroenLinks, de PvdA en de SP tot een ongewijzigd 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.