



Tegenbegroting 2023 van de PvdA en GroenLinks

Het CPB heeft op verzoek van de PvdA en GroenLinks de ex-ante budgettaire effecten van een aantal wijzigingsvoorstellen voor de begroting 2023 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 2023, zoals deze door het CPB in de Macro Economische Verkenning 2023 zijn verwerkt.

1 Inleiding

Het CPB heeft op verzoek van de PvdA en GroenLinks de ex-ante budgettaire effecten in 2023 van een aantal wijzigingsvoorstellen voor de begroting 2023 gezien. De door het CPB doorgerekende maatregelen worden in deze notitie gepresenteerd. Uitgangspunt vormen de kabinetsvoorstellen in de Miljoenennota 2023, zoals die door het CPB in de Macro Economische Verkenning 2023 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 2023.² Voor berekeningen van de korte termijn macro-economische en koopkrachteffecten ontbreekt de tijd. De rapportage richt zich op maatregelen met een budgettaire beslag van minimaal 100 mln euro in 2023.³

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 2023 en uitvoerbaar zijn.⁴ Voorstellen die vanaf het hoofdbesluitvormingsmoment van het kabinet in het voorjaar niet meer ingevoerd kunnen worden in 2023, zijn niet meegenomen in de analyse.

2 Wijzigingsvoorstellen

Deze paragraaf geeft een gedetailleerd overzicht van de door de partij voorgestelde maatregelen en hun effecten op de overheidsfinanciën. De bedragen zijn ex ante, in prijzen 2023 en betreffen allemaal afwijkingen ten opzichte van het basispad zoals weergegeven in de MEV 2023.⁵

2.1 Uitgaven

De PvdA en GroenLinks intensiveren per saldo 18,0 mld euro op de collectieve uitgaven in 2023. Een opsomming van de uitgavenmaatregelen wordt gevolgd door tabel 2.1.

Sociale zekerheid

- De PvdA en GroenLinks verhogen het wettelijk minimumloon met 12,5%, boven op de bestaande beleidsmatige verhoging van 8,05%. Daarmee komt het wml uit op 14 euro op basis van een 36-urige werkweek. Omdat per 2023 nog geen wettelijk minimumuurloon is doorgevoerd, betekent dit voor

¹ Zie paragraaf 2.1 voor een globaal overzicht van de beleidsuitgangspunten in CPB, 2022, *Verdieping Macro Economische Verkenning 2023* ([link](#)). In de MEV 2023 is geen rekening gehouden met het nieuwe kabinetsvoorstel voor een prijsplafond voor gas en elektriciteit en overige aanvullende energiemaatregelen, zoals naar voren halen van een deel van de energietoeslag voor huishoudens tot 120% van het sociaal minimum van 2023 naar 2022 ([link](#)).

² 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 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 gedragseffecten.

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, 2020, Startnotitie Keuzes in Kaart, CPB Notitie, september 2020 ([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.

⁴ Uitvoerbaar betekent dat het wijzigingsvoorstel niet strijdig is met juridische verplichtingen of internationale afspraken, het wetgevingproces 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. De beoordeling op uitvoerbaarheid door het CPB is marginaal, en dient niet gezien te worden als een volledige juridische beoordeling of uitvoeringstoets.

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

werknemers in sectoren met een CAO op basis van 38 of 40 uur een lager minimumloon dan 14 euro: bij 40 uur gaat het om 12,60 euro. De verhoging van het wml leidt tot hogere uitgaven aan toeslagen en uitkeringen. Hierdoor nemen de sociale zekerheidsuitgaven met 7,7 mld euro toe. (PAGL_139_b, PAGL_139_c, PAGL_139_d, PAGL_139_e, PAGL_139_f, PAGL_139_g, PAGL_139_h, PAGL_139_i)

- De PvdA en GroenLinks geven een éénmalige uitkering van 800 euro aan alle ontvangers van zorgtoeslag. Dit is een intensivering van 3,6 mld euro. (PAGL_140)
- De PvdA en GroenLinks draaien de verlaging van de normpercentages in de zorgtoeslag voor eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens terug. Dit is een ombuiging van 2,2 mld euro. (PAGL_157)

Zorg

- De PvdA en GroenLinks draaien het verwijderen van vitamine D uit het basispakket terug. Dit is een intensivering van 0,1 mld euro. (PAGL_155)
- De PvdA en GroenLinks draaien de ombuiging op kwaliteitskader verpleeghuiszorg terug. Dit is een intensivering van 0,1 mld euro. (PAGL_153)
- De PvdA en GroenLinks draaien de ombuiging op zorginfrastructuur terug. Dit is een beperkte intensivering van 0,0 mld euro. (PAGL_154)
- De PvdA en GroenLinks draaien het via aanbodbeperking remmen van de groei van verpleeghuiszorg (een nadere invulling van de maatregel "Scheiden wonen en zorg" uit het Coalitieakkoord) terug. Vanwege de aanloopkosten bij deze maatregel betreft dit per saldo een ombuiging van 0,1 mld euro in 2023. (PAGL_156)

Openbaar bestuur

- De PvdA en GroenLinks verhogen het wettelijk minimumloon met 12,5%, boven op de bestaande beleidsmatige verhoging van 8,05%. Daarmee komt het wml uit op 14 euro op basis van een 36-urige werkweek. Ook de lonen in de publieke sector nemen hierdoor toe. Dit is een intensivering van 0,3 mld euro. (PAGL_139_a)

Onderwijs

- De PvdA en GroenLinks stellen 0,5 mld euro beschikbaar voor de omscholing naar banen in de energietransitie. Aangezien in het basispad al omvangrijke intensiveringen zijn gepland voor 2023 en sprake is van een krappe arbeidsmarkt, is er een aanzienlijk risico dat het gebudgetteerde bedrag niet volledig kan worden besteed. (PAGL_145)

Overdrachten aan bedrijven

- De PvdA en GroenLinks maximeren de gasprijs op 1,57 euro per kuub en de elektriciteitsprijs op 0,36 euro per kWh bij een gebruik onder de 1500 kuub en 3300 kWh per huishouden. De energieleveranciers worden gecompenseerd voor het verschil tussen de inkoopprijs van gas en elektriciteit en de netto maximumprijs (prijs exclusief belastingen). Dit is een intensivering van 5,8 mld euro. (PAGL_152)
- De PvdA en GroenLinks verhogen het budget van de transitieregeling OV-bedrijven met 0,4 mld euro. Een verhoging van het budget vergroot de kans op het verlenen van ongeoorloofde staatssteun. (PAGL_146)
- De PvdA en GroenLinks maken afspraken met de corporatiesector om de huren in 2023 te bevriezen. De corporaties krijgen compensatie voor de misgelopen huurinkomsten. Dit is een intensivering van 0,3 mld euro. (PAGL_141)

- De PvdA en GroenLinks reserveren taakstellend 0,2 mld euro voor woningcorporaties. De PvdA en GroenLinks beogen hiermee de huur te verlagen voor mensen met een hoge woonquote en/of de laagste energielabels. (PAGL_142)

Bereikbaarheid

- De PvdA en GroenLinks maken afspraken met de bedrijven van het openbaar vervoer om de tarieven in 2023 niet te verhogen. De bedrijven krijgen hiervoor compensatie. Dit is een intensivering van 0,4 mld euro. (PAGL_147)

Klimaat en milieu

- De PvdA en GroenLinks stellen 0,5 mld euro beschikbaar voor de verduurzaming van gebouwen in de mkb-sector en corporatiewoningen. Aangezien in het basispad al omvangrijke intensiveringen zijn gepland voor 2023 en er sprake is van een krappe arbeidsmarkt, is er een aanzienlijk risico dat het gebudgetteerde bedrag niet volledig kan worden besteed. (PAGL_143)
- De PvdA en GroenLinks stellen 0,5 mld euro beschikbaar voor het isoleren van slecht geïsoleerde woningen met het oog op energiebesparing. Aangezien in het basispad al omvangrijke intensiveringen zijn gepland voor 2023 en er sprake is van een krappe arbeidsmarkt, is er een aanzienlijk risico dat het gebudgetteerde bedrag niet volledig kan worden besteed. (PAGL_144)

Tabel 2.1 Uitgaven in 2023, ex ante, mld euro

(+) betekent intensivering, (-) betekent ombuiging.	2023
Sociale zekerheid	9,1
Wml verhogen met 12,5% (PAGL_139_b, PAGL_139_c, PAGL_139_d, PAGL_139_e, PAGL_139_f, PAGL_139_g, PAGL_139_h, PAGL_139_i)	7,7
Eenmalige uitkering zorgtoeslagontvangers (PAGL_140)	3,6
Terugdraaien: Verlagen normpercentage in de zorgtoeslag (PAGL_157)	-2,2
Zorg	0,1
Terugdraaien: Verwijderen vitamine D uit het basispakket (PAGL_155)	0,1
Terugdraaien: Ombuiging kwaliteitskader verpleeghuiszorg (PAGL_153)	0,1
Terugdraaien: Ombuiging zorginfrastructuur (PAGL_154)	0,0
Terugdraaien: Via aanbodbeperking remmen groei verpleeghuiszorg (PAGL_156)	-0,1
Openbaar bestuur	0,3
Wml verhogen met 12,5%: effect op lonen (PAGL_139_a)	0,3
Onderwijs	0,5
Intensiveren omscholing gericht op energietransitie (PAGL_145)	0,5
Overdrachten aan bedrijven	6,6
Maximeren energieprijzen (PAGL_152)	5,8
Verhogen transitierегeling OV-bedrijven (PAGL_146)	0,4
Bevriezen huren in de gereguleerde huursector (PAGL_141)	0,3

Taakstellende intensivering met het oog op een huurverlaging (PAGL_142)	0,2
Bereikbaarheid	0,4
Niet verhogen tarieven openbaar vervoer (PAGL_147)	0,4
Klimaat en milieu	1,0
Intensivering verduurzaming gebouwen MKB en corporatiewoningen (PAGL_143)	0,5
Intensivering isolatieprogramma (PAGL_144)	0,5

2.2 Lasten

De PvdA en GroenLinks verhogen de beleidsmatige lasten met per saldo 15,4 mld euro in 2023. Een opsomming van de lastenmaatregelen wordt gevolgd door tabel 2.2. Het betreft daarbij de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) zoals gedefinieerd in het achtergronddocument bij de MEV 2021.⁶ Daarnaast wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling per betrokken groep gerapporteerd. De verhoging is opgebouwd uit een verlaging van 2,0 mld euro voor gezinnen, een verhoging van 17,0 mld euro voor bedrijven en een verhoging van 0,4 mld euro voor het buitenland.

Inkomen en arbeid

- De algemene heffingskorting wordt verhoogd met 600 euro. Dit is een lastenverlichting van 4,6 mld euro. (PAGL_103)
- De PvdA en GroenLinks verlagen het tarief in de eerste schijf in de inkomstenbelasting met 0,30%-punt. Dit is een lastenverlichting voor gezinnen van 1,2 mld euro. (PAGL_160)
- De PvdA en GroenLinks introduceren een werkgeversheffing van 16% op loon boven 150.000 euro. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 1,5 mld euro. Deze maatregel leidt mogelijk tot (forse) uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst vanwege het invoeren van een nieuwe belasting in het loondomein. (PAGL_118)
- De PvdA en GroenLinks schaffen de 30%-regeling en de vrijstelling extraterritoriale kosten (ETK) voor ingekomen werknemers af. Dit is een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,4 mld euro. (PAGL_101)
- De PvdA en GroenLinks verlagen de grens waarbij schulden bij de eigen vennootschap worden belast met een box 2-heffing naar 17.500 euro. Dit geldt zowel voor bestaande als nieuwe schulden en is inclusief de eigen woningschuld. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven. In 2023 ontstaan vanwege anticipatie-effecten substantiële kasontvangsten (EMU-basis) van 2,7 mld euro, in de jaren na invoering ontstaat er juist een beperkte jaarlijkse derving. (PAGL_107)

Vermogen en winst

- De PvdA en GroenLinks introduceren een derde schijf van 50% in de vpb vanaf 10 mln euro en verzwaren zo de lasten voor bedrijven met 4,0 mld euro. Deze inschatting is echter met extra grote onzekerheid omgeven. De kans is groot dat bedrijven zullen proberen deze maatregel te ontwijken. (PAGL_122)
- De PvdA en GroenLinks verhogen het tarief in de gezamenlijke eerste en tweede schijf van de vennootschapsbelasting met 4,2%-punt naar 30%. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 3,5 mld euro. (PAGL_114)
- Het box 3-tarief wordt verhoogd naar 49%. Dit is lastenverzwaring van 2,6 mld euro. (PAGL_108)

⁶ Badir, M. en M. van Kempen, 2020, Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling, CPB Achtergronddocument, Den Haag. ([link](#))

- De PvdA en GroenLinks trekken het tarief in de eerste schijf van de vennootschapsbelasting gelijk met dat van de tweede schijf. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 2,5 mld euro. (PAGL_113)
- De PvdA en GroenLinks verhogen de bankenbelasting taakstellend met 1,0 mld euro. (PAGL_119)
- De PvdA en GroenLinks scherpden de earningsstrippingmaatregel aan, waarbij renteaftrek boven 1 mln euro wordt beperkt tot 10% van de gecorrigeerde winst. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 1,0 mld euro. (PAGL_128)
- De PvdA en GroenLinks scherpden de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting aan tot 30% van de jaarwinst boven de 1 mln euro, beperken de carry forward naar zes jaar en schaffen de carry back af. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,5 mld euro. (PAGL_127)
- De PvdA en GroenLinks schaffen de innovatiebox af. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,5 mld euro in 2023. (PAGL_129)
- De PvdA en GroenLinks schaffen de vrijstelling in de dividendbelasting bij de inkoop van eigen aandelen af. Dit is een lastenverzwaring voor het buitenland van 0,4 mld euro. (PAGL_120)
- De PvdA en GroenLinks voeren een aftrekbeperking in voor kosten binnen een concern die bij de ontvanger niet voldoende belast zijn. Hierbij wordt gekeken naar het effectieve tarief waaraan de betaling onderworpen is bij de ontvanger, zonder uitzondering voor ontvangers met wezenlijke economische activiteiten. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,4 mld euro. (PAGL_130)
- De PvdA en GroenLinks schaffen het doorschuiven van stakingswinst af, waardoor bij de overgang van een onderneming belasting betaald dient te worden over de stakingswinst. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,3 mld euro. (PAGL_131)
- De PvdA en GroenLinks scherpden de CFC-regel voor laagbelaste buitenlandse inkomsten van multinationals aan en breidt deze uit naar actieve inkomsten, met als grens een effectief tarief van 9% en een bijheffing tot het Nederlandse statutaire tarief. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,2 mld euro. (PAGL_132)
- De PvdA en GroenLinks schaffen de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) in de erf- en schenkbelasting af. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,1 mld euro. (PAGL_110)
- De PvdA en GroenLinks schaffen de landbouwvrijstelling af. Zonder overgangsrecht is dit een structurele lastenverzwaring voor bedrijven van 0,5 mld euro. In 2023 is de opbrengst 0,1 mld euro vanwege een beperkte heffingsgrondslag. (PAGL_112)
- De PvdA en GroenLinks vormen de deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting om van een bruto- naar een netto vrijstelling, waardoor de kosten in verband met een deelneming niet meer aftrekbaar zijn. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,1 mld euro. (PAGL_133)

Milieu

- De PvdA en GroenLinks verhogen de onbelaste reiskostenvergoeding taakstellend met 0,4 mld euro. Dit is een lastenverlichting voor gezinnen. (PAGL_148)
- De PvdA en GroenLinks introduceren een openruimteheffing (heffing op onbebouwde grond) op nationaal niveau. Dit is een taakstellende lastenverzwaring voor bedrijven van 0,7 mld euro. (PAGL_123)
- De PvdA en GroenLinks draaien de verlaging van de benzineaccijns met 21% terug. Dit is een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,5 mld euro. (PAGL_158_b)
- De PvdA en GroenLinks draaien de verlaging van de dieselaccijns met 21% terug. Dit is een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,3 mld euro. (PAGL_159_b)
- De PvdA en GroenLinks draaien de verlaging van de dieselaccijns met 21% terug. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,2 mld euro. (PAGL_159_a)
- De PvdA en GroenLinks draaien de verlaging van de benzineaccijns met 21% terug. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,1 mld euro. (PAGL_158_a)

- De PvdA en GroenLinks schaffen de vrijstelling van belasting op leidingwater bij een jaarlijks waterverbruik van meer dan 300 m³ (grootverbruik) af. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,1 mld euro. (PAGL_121)
- De PvdA en GroenLinks schaffen de vrijstelling van de kolenbelasting voor het gebruik van kolen om elektriciteit op te wekken af. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,1 mld euro. (PAGL_115)

Overig

- De PvdA en GroenLinks verhogen het tarief van de assurantiebelaasting van 21% naar 25%. Dit is een lastenverzwaring van 0,4 mld euro voor gezinnen. (PAGL_124_b)
- De PvdA en GroenLinks verhogen het tarief van de assurantiebelaasting van 21% naar 25%. Dit is een lastenverzwaring van 0,1 mld euro voor bedrijven. (PAGL_124_a)

Tabel 2.2 Lastenmutaties in 2023, ex ante, mld euro

(-) betekent lastenverlichting, (+) betekent lastenverzwaring.	2023
Inkomen en arbeid	-3,9
Verhogen algemene heffingskorting (PAGL_103)	-4,6
Verlagen tarief eerste schijf inkomstenbelasting (PAGL_160)	-1,2
Werkgeversheffing van 16% op loon boven 150.000 euro (PAGL_118)	1,5
Afschaffen 30%-regeling en ETK-regeling (PAGL_101)	0,4
Versoberen fiscale behandeling lenen uit eigen vennootschap (PAGL_107)	0,0
Vermogen en winst	17,1
Introductie derde schijf in de vpb (PAGL_122)	4,0
Verhogen tarief 2e schijf vpb (PAGL_114)	3,5
Verhogen tarief box 3 (PAGL_108)	2,6
Optrekken tarief eerste schijf vpb (PAGL_113)	2,5
Verhogen bankenbelasting (PAGL_119)	1,0
Aanscherpen earningsstrippingmaatregel (PAGL_128)	1,0
Aanscherpen verliesverrekening, carry-forward naar 6 jaar, afschaffen carry back (PAGL_127)	0,5
Afschaffen innovatiebox (PAGL_129)	0,4
Afschaffen vrijstelling dividendbelasting bij inkoop eigen aandelen (PAGL_120)	0,4
Invoeren aftrekbeperking laagbelaste betalingen binnen concern (PAGL_130)	0,4
Afschaffen doorschuif stakingswinst (PAGL_131)	0,3
Aanscherping en uitbreiding CFC-regel in de vennootschapsbelasting (PAGL_132)	0,2
Afschaffen bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) (PAGL_110)	0,1
Afschaffen landbouwwijziging (PAGL_112)	0,1
Kosten voor deelnemingen niet meer aftrekbaar (PAGL_133)	0,1
Milieu	1,7
Verhogen onbelaste reiskostenvergoeding (PAGL_148)	-0,4
Invoeren openruimteheffing (PAGL_123)	0,7
Terugdraaien: Verlagen benzineaccijns (gezinnen) (PAGL_158_b)	0,5

Terugdraaien: Verlagen dieselsaccijns (gezinnen) (PAGL_159_b)	0,3
Terugdraaien: Verlagen dieselsaccijns (bedrijven) (PAGL_159_a)	0,2
Terugdraaien: Verlagen benzineaccijns (bedrijven) (PAGL_158_a)	0,1
Afschaffen vrijstelling belasting leidingwater grootverbruik (PAGL_121)	0,1
Afschaffen vrijstelling kolenbelasting (PAGL_115)	0,1
Overig	0,5
Verhogen assurantiebelaasting (gezinnen) (PAGL_124_b)	0,4
Verhogen assurantiebelaasting (bedrijven) (PAGL_124_a)	0,1

3 Ex-ante effect EMU-saldo

Ten gevolge van de wijzigingsvoorstellen blijft het EMU-saldo ongewijzigd.

Tabel 3.1 Ex-ante effecten op EMU-saldo

	mld euro(a)	%bbp
Uitgaven	-18,0	-1,9
EMU-effect lastenmaatregelen	18,0	1,9
Ex-ante effect op EMU-saldo	0,0	0,0

In de Macro Economische Verkenning 2023, waarin de kabinetsvoorstellen uit de Miljoenennota zijn verwerkt, is een EMU-saldo van -2.5% bbp gerapporteerd voor 2023. Ex ante leiden de voorstellen van de PvdA en GroenLinks ten opzichte van de MEV 2023 tot een onveranderd EMU-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.