



Tegenbegroting 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 2020 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 2020, zoals deze door het CPB in de Macro Economische Verkenning 2020 zijn verwerkt.

CPB Notitie

Sander van Veldhuizen,
Maurits van Kempen en Benedikt Vogt

september 2019

1 Inleiding

Het CPB heeft op verzoek van GroenLinks, PvdA en SP de ex-ante budgettaire effecten in 2020 van een aantal wijzigingsvoorstellen voor de begroting 2020 gezien. De door het CPB doorgerekende maatregelen worden in deze notitie gepresenteerd. Uitgangspunt vormen de kabinetsvoorstellen in de Miljoenennota 2020, zoals deze door het CPB in de Macro Economische Verkenning 2020 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 2020.² 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 2020.³

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 2019 en uitvoerbaar zijn.⁴ Voorstellen die vanaf het hoofdbesluitvormingsmoment van het kabinet in het voorjaar niet meer ingevoerd kunnen worden in 2020, 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 2019 en betreffen allemaal afwijkingen ten opzichte van het basispad zoals weergegeven in de MEV 2020.⁵

2.1 Uitgaven

De partijen intensiveren per saldo 6,3 mld euro in 2021 op de collectieve uitgaven. Een opsomming van de uitgavenmaatregelen wordt gevolgd door tabel 2.1.

Sociale zekerheid

- De partijen verhogen het minimumloon per 1 januari 2020 met 2,5% meer dan de wettelijke verhoging op basis van de contractloon koppeling. Hierdoor stijgen de socialezekerheidsuitgaven in 2020 met 1,1 mld euro. (DLP_111)

Overige uitgaven

- De partijen investeren 0,5 mld euro in een fonds voor sociale woningbouw. (DLP_112)

¹ Zie de bijlage beleidsuitgangspunten in CPB, 2019, *Macro Economische Verkenning 2020* ([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 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 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, 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.

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.

Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

- Het budget voor de arbeidsvoorwaarden van de overheid en de sociale advocatuur wordt met 0,8 mld euro verhoogd. (DLP_107_a)

Zorg

- De partijen halveren het eigen risico in 2020 (een verlaging met 195 euro). Dit is een verhoging van de collectieve zorguitgaven met 2,0 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_107_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_107_c)
- De Rijksbijdrage Wmo/jeugd wordt verhoogd met het oog op het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. Deze verhoging bedraagt 0,2 mld euro. (DLP_107_d)

Openbaar bestuur

- De intensiveringen van de partijen zorgen per saldo voor een intensivering van 0,7 mld euro op het gemeente- en provinciefonds. (DLP_117)

Tabel 2.1 Uitgaven in 2020, ex ante, mld euro

(-) betekent EMU-saldo verslechterend, (+) betekent EMU-saldo verbeterend.	Bedrag (a)
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	-0,8
Verbetering arbeidsvoorwaarden overheid (DLP_107_a)	-0,8
Openbaar bestuur	-0,7
Doorwerking gemeente en provinciefonds (DLP_117)	-0,7
Zorg	-3,2
Verlagen van het verplicht eigen risico met 195 euro (DLP_103_a)	-2,0
ZVW-netto, volume beleid (DLP_107_b)	-0,6
Verhoging contracteerruimte Wlz (DLP_107_c)	-0,4
Verhoging Rijksbijdrage Wmo/jeugd (DLP_107_d)	-0,2
Sociale zekerheid	-1,1
Minimumloon 2,5% omhoog met koppeling (DLP_111)	-1,1
Overige uitgaven	-0,5
Investeringsfonds sociale woningbouw (DLP_112)	-0,5
Totaal	-6,3
(a) 0,0 betekent <50 mln euro.	

2.2 Lasten

De partijen verhogen de collectieve lasten met per saldo 6,3 mld euro in 2020. Een opsomming van de lastenmaatregelen wordt gevolgd door tabel 2.2. Het gaat hier om de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (blo). De lastenverhoging van 6,3 mld euro is opgebouwd uit een lastenverlaging van 0,6 mld euro voor gezinnen en een lastenverhoging van 7 mld euro voor bedrijven.

Inkomen en arbeid

- De partijen zien af van de invoering van het tweeschijvenstelsel. Het tarief van de eerste schijf (voor inkomens tot 20,7 dzd euro) wordt verlaagd naar 36,65% voor personen onder de AOW-gerechtigde leeftijd, en naar 18,75% voor personen hierboven. Dit is een lastenverlichting van 1,5 mld euro. (DLP_104_a)
- De partijen zien af van de invoering van het tweeschijvenstelsel. Het tarief van de derde schijf (voor inkomens tussen 34,7 dzd euro en 68,5 dzd euro) wordt verhoogd naar 38,75% voor personen onder en boven de AOW-gerechtigde leeftijd. Dit is een lastenverzwaring van 0,9 mld euro. (DLP_104_b)
- De partijen zien af van de invoering van het tweeschijvenstelsel. Het tarief van de vierde schijf (voor inkomens boven de 68,5 dzd euro) wordt verhoogd naar 52% voor personen onder en boven de AOW-gerechtigde leeftijd. Dit is een lastenverzwaring van 0,5 mld euro. (DLP_104_c)
- De partijen introduceren een werkgeversheffing op topinkomens van 16% over het loon boven 150 dzd euro. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 1,0 mld euro in 2020. Deze introductie betekent extra nieuwe werkzaamheden in het loonheffings- en inningsdomein. Uit de recente inventarisatie bij de Belastingdienst blijkt dat beide domeinen overvraagd zijn.⁶ De Belastingdienst voorziet daarom uitvoeringstechnische problemen en de haalbaarheid van deze maatregel per 2020 is dus met grote onzekerheid omgeven. (DLP_106)
- De partijen schaffen de 30%-regeling voor ingekomen werknemers in 2020 af. Dit is een lastenverzwaring van 0,6 mld euro. (DLP_110)

Vermogen en winst

- De partijen draaien de voorgenomen verlaging van het tarief in de eerste schijf van de vennootschapsbelasting terug. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,6 mld euro in 2020. (DLP_102_a)
- De partijen verhogen het tarief in de tweede schijf van de vennootschapsbelasting in 2020 naar 30%. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 3,8 mld euro. (DLP_102_b)
- Het heffingvrije vermogen in box 3 wordt verhoogd naar de grens van de eerste vermogensschijf in 2020, namelijk 102 dzd euro. Dit levert een lastenverlichting op van 1,1 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_105_a)
- Door aanpassingen in de forfaitaire rendementen op sparen en beleggen gaan huishoudens met een vermogen hoger dan het heffingvrije vermogen een hoger effectief tarief betalen. Dit leidt tot een lastenverzwaring van 2,9 mld euro in 2020. 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_b)
- De partijen verhogen de bankenbelasting taakstellend met 1,0 mld euro in 2020. (DLP_108)

⁶ Kamerbrief, 28 mei 2019, Uitkomsten ICT-portfolioprocess Belastingdienst ([link](#)).

- De partijen schaffen de innovatiebox in de vennootschapsbelasting af. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,8 mld euro. (DLP_109)
- De partijen verlagen de verhuurderheffing 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 voor bedrijven van 0,5 mld euro in 2020. (DLP_113)

Milieu

- De partijen draaien de door het kabinet voorgestelde verhoging met 4 cent van het tarief op aardgas in de eerste schijf van de energiebelasting terug. Dit is een lastenverlichting voor gezinnen van 0,3 mld euro. (DLP_114_a)
- De partijen draaien de door het kabinet voorgestelde verhoging met 4 cent van het tarief op aardgas in de eerste schijf van de energiebelasting terug. Dit is een lastenverlichting voor bedrijven van 0,2 mld euro. (DLP_114_b)
- De partijen verhogen het vaste verminderingsbedrag in de energiebelasting met 50 euro. Dit is een lastenverlichting voor gezinnen van 0,4 mld euro in 2020. (DLP_115_a)
- De partijen verhogen het vaste verminderingsbedrag in de energiebelasting met 50 euro. Dit is een lastenverlichting voor bedrijven van 0,0 mld euro in 2020. (DLP_115_b)
- De partijen verhogen de tarieven van de hoogste drie schijven van gas en elektriciteit in de energiebelasting. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 1,1 mld euro in 2020. (DLP_116)

Overig

- De partijen verlagen het lage btw-tarief van 9% naar 6%. Dit betekent een lastenverlichting voor gezinnen van 2,3 mld euro. De Belastingdienst voorziet grote uitvoeringstechnische problemen bij deze maatregel, die de uitvoerbaarheid onzeker maken. (DLP_101_a)
- De partijen verlagen het lage btw-tarief van 9% naar 6%. Dit betekent een lastenverlichting voor bedrijven van 0,8 mld euro. De Belastingdienst voorziet grote uitvoeringstechnische problemen bij deze maatregel, die de uitvoerbaarheid onzeker maken. (DLP_101_b)

Tabel 2.2 EMU-relevante lastenmutaties in 2020, ex ante, mld euro

(-) betekent EMU-saldo verslechterend, (+) betekent EMU-saldo verbeterend.	Bedrag (a)
Inkomen en arbeid	1,6
Verlagen tarief eerste schijf (afzien van tweeschijvenstelsel) (DLP_104_a)	-1,5
Verhogen tarief derde schijf (afzien van tweeschijvenstelsel) (DLP_104_b)	0,9
Verhogen tarief vierde schijf (afzien van tweeschijvenstelsel) (DLP_104_c)	0,5
Werkgeversheffing loon boven 150.000 euro (DLP_106)	1,0
Afschaffen 30%-regeling (DLP_110)	0,6
Vermogen en winst	7,6
Bevriezen tarief eerste schijf vennootschapsbelasting (DLP_102_a)	0,6
Verhogen tarief tweede schijf vennootschapsbelasting (DLP_102_b)	3,8
Verhoging heffingvrij vermogen (DLP_105_a)	-1,1
Wijziging forfaitaire rendementen box 3 (DLP_105_b)	2,9
Verhoging bankenbelasting (DLP_108)	1,0
Afschaffen innovatiebox (DLP_109)	0,8
Verlagen verhuurderheffing en introductie renovatie- en verduurzamingsprikkels (DLP_113)	-0,5
Milieu	0,2
Terugdraaien verhoging tarief eerste schijf aardgas energiebelasting (gezinnen) (DLP_114_a)	-0,3
Terugdraaien verhoging tarief eerste schijf aardgas energiebelasting (bedrijven) (DLP_114_b)	-0,2
Hogere belastingvermindering in energiebelasting (gezinnen) (DLP_115_a)	-0,4
Hogere belastingvermindering in energiebelasting (bedrijven) (DLP_115_b)	-0,0
Verhogen tarieven hogere schijven energiebelasting (DLP_116)	1,1
Overig	-3,1
Lage btw-tarief naar 6% (gezinnen) (DLP_101_a)	-2,3
Lage btw-tarief naar 6% (bedrijven) (DLP_101_b)	-0,8
Totaal lastenmaatregelen (blo)	6,3
w.v. gezinnen	-0,6
bedrijven	7,0
(a) 0,0 betekent <50 mln euro.	

3 Ex-ante effect EMU-saldo

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

Tabel 3.1 Ex-ante effecten op EMU-saldo

	mld euro (a)	% bbp
Uitgaven	6,3	
EMU-relevante lasten	6,3	
Ex-ante effect op EMU-saldo	+0,1	0,0

(-) betekent EMU-saldo verslechterend, (+) betekent EMU-saldo verbeterend. Door afronding tellen bedragen mogelijk niet op.
(a) 0,0 betekent <50 mln euro.

In de Macro Economische Verkenning 2020, waarin de kabinetsvoorstellen uit de Miljoenennota zijn verwerkt, is een EMU-saldo van 0,3% bbp gerapporteerd voor 2020. Ex ante leiden de voorstellen van GroenLinks, de PvdA en de SP tot een verhoging van het saldo met afgerond 0,0% bbp. 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.