

Centraal Planbureau

CPB Notitie | 4 oktober 2017

Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord

Uitgevoerd op verzoek van de informateur

Centraal Planbureau

CPB Notitie

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

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Albert van der Horst en
Wim Suyker

Aan: De informateur

Datum: 4 oktober 2017
Betreft: Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord

Inhoudsopgave

1 Inleiding 2
2 Overheidsbegroting 3
3 Zorg 7
4 Macro-economische effecten 8
5 Overheidssaldo en overheidsschuld 10
6 Koopkrachteffecten 11
7 Langetermijnbeleidseffecten op inkomens en inkomensverdeling 16
8 Structurele werkgelegenheidseffecten 18
9 Houdbaarheid overheidsfinanciën 20
10 Financiële bijlage Regeerakkoord: de maatregelen 22
10.1 Uitgaven 22
10.2 Lasten 32

1 Inleiding

Deze gevraagde analyse is gebaseerd op de maatregelen van de financiële bijlage van het Regeerakkoord die u ons op 29 september heeft aangeleverd.[1] In hoofdstuk 10 staat precies aangegeven welke maatregelen zijn meegenomen in de analyse. Bij de beoordeling van het pakket is op dezelfde manier te werk gegaan als bij de beoordeling van verkiezingsprogramma's in Keuzes in Kaart 2018-2021.[2] In tegenstelling tot de doorrekening van de verkiezingsprogramma's zijn ook maatregelen opgenomen met een budgettair beslag van minder dan 100 mln euro.

Het basispad is de middellangetermijnverkenning zoals gepubliceerd in augustus 2017.[3] Dit betekent dat de augustusbesluitvorming van het demissionaire kabinet, zoals getalsmatig verwerkt in de Miljoenennota 2018, als maatregelen zijn meegenomen. Daarbij zijn eventuele aanpassingen als afzonderlijke maatregelen opgenomen.

Een aantal ingeleverde maatregelen heeft een taakstellend karakter. Dit is in hoofdstuk 10 voor de betreffende maatregelen aangegeven. Bij een concretere invulling kunnen de effecten afwijken. Bij lastenmaatregelen wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (blo) gepresenteerd. Eventuele niet-EMU-relevante lastenontwikkelingen worden niet weergegeven.

[1] Voorliggende analyse is dus géén analyse van het Regeerakkoord.
[2] CPB, 2017, Keuzes in Kaart 2018-2021, CPB Boek, 16 februari. (link). Zie met name hoofdstuk 1
[3] CPB, 2017, Actualisatie Middellangetermijnverkenning (MLT) 2018-2021, CPB Notitie, 16 augustus. (link)

2 Overheidsbegroting

Het beleidspakket verhoogt de uitgaven en verlicht de lasten. Hierdoor verslechtert het **EMU-saldo** in 2021 per saldo met 14,5 mld euro ten opzichte van het basispad.[4] Dit is de ex-ante mutatie, dat wil zeggen ongerekend de macro-economische doorwerking.

In 2021 verhoogt het beleidspakket de **overheidsuitgaven** per saldo met 7,9 mld euro. De netto intensiveringen betreffen met name sociale zekerheid, defensie en onderwijs. Per saldo wordt het meest omgebogen bij zorg. De maatregelen uit de augustusbesluitvorming zijn onderdeel van het beleidspakket en tellen op tot een intensivering van 0,1 mld euro in 2021. In de periode 2018-2021 stijgen de overheidsuitgaven in het pad inclusief het beleidspakket met 2,1% per jaar.

Op de **arbeidsvoorwaarden collectieve sector** wordt in 2021 ten opzichte van het basispad 0,2 mld euro geïntensiveerd als gevolg van hogere pensioenpremies in de veronderstelling dat de doorsneesystematiek wordt afgeschaft. Het beleidspakket intensiveert 1,0 mld euro op **openbaar bestuur.** Deze intensivering is voornamelijk het gevolg van accreseffecten op het gemeente- en provinciefonds. Deze accreseffecten komen voort uit een verbreding van de systematiek tot de uitgaven onder de drie uitgavenkaders en de netto-intensivering in het beleidspakket. Het beleidspakket geeft per saldo 0,5 mld euro meer uit aan **veiligheid.** Het gaat daarbij onder meer om extra uitgaven aan politie, strafrechtketen, cybersecurity en contraterrorisme.

De **defensie-uitgaven** worden met 1,5 mld euro verhoogd. Het betreft vooral taakstellende uitgaven voor vervangingsinvesteringen en modernisering van de krijgsmacht. Op het terrein van **bereikbaarheid** komt het regeerakkoord tot een netto intensivering van 0,1 mld euro. Het infrastructuurfonds wordt incidenteel verhoogd met gemiddeld 0,5 mld euro per jaar in de jaren 2018-2020. Het beleidspakket geeft in 2021 0,6 mld euro extra uit aan **milieu**. Deze intensivering is onder andere het gevolg van klimaatintensiveringen ten behoeve van de energietransitie. Verder wordt er een terugleversubsidie ingevoerd ter vervanging van de huidige fiscale salderingsregeling.

Op **onderwijs** wordt voor 1,4 mld euro geïntensiveerd in 2021. Het gaat voornamelijk om verhoging van de lumpsum primair onderwijs, onder andere ten behoeve van salarisverhoging**.** In de **zorg** buigt het beleidspakket per saldo 0,5 mld euro om, zie paragraaf 3. Het beleidspakket intensiveert per saldo 1,6 mld euro in de **sociale zekerheid.** De grootste intensiveringen betreffen de verhoging van de kinderbijslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

[4] Alle in deze paragraaf genoemde getallen zijn ten opzichte van het basispad, tenzij anders aangegeven.

Aan **overdrachten aan bedrijven** wordt in 2021 per saldo 0,5 mld euro meer besteed. Het beleidspakket geeft 0,8 mld euro extra uit aan **internationale samenwerking**, voornamelijk aan een verhoging van het ODA-budget en een intensivering in het buitenlands diplomatiek netwerk. Op de **overige uitgaven** wordt netto 0,3 mld euro geïntensiveerd, wat onder andere een incidentele intensivering ten behoeve van regionale knelpunten betreft.

Het beleidspakket leidt tot een stijging van de **werkgelegenheid in de sector overheid** van 1,1% per jaar. Als gevolg van het beleidspakket vindt in de **zorgsector** een daling van de werkgelegenheid plaats van 0,2% per jaar. Daarmee komt de jaarlijkse stijging in het pad inclusief het beleidspakket op 0,8% voor de sector overheid en 3,0% voor de zorgsector.

Tabel 2.1 Effecten op de overheidsuitgaven van het beleidspakket

	2017	Basispad 2021	Netto inten-siveringen	Basispad inclusief pakket	Basispad	Basispad inclusief pakket
	mld euro				% per jaar	
Arbeidsvoorwaarden			0,2	0,2		
Openbaar bestuur	62,8	65,6	1,0	66,5	1,1	1,5
Veiligheid	12,6	12,0	0,5	12,5	-1,3	-0,2
Defensie	7,5	7,7	1,5	9,3	0,9	5,6
Bereikbaarheid	9,9	10,3	0,1	10,4	1,0	1,2
Milieu			0,6	0,6		
Onderwijs	38,0	38,6	1,4	39,9	0,3	1,2
Zorg	67,0	79,0	-0,5	78,5	4,2	4,0
Sociale zekerheid	88,4	90,7	1,6	92,4	0,6	1,1
Overdrachten aan bedrijven	9,5	9,4	0,5	9,9	-0,3	1,0
Internationale samenwerking	12,0	13,4	0,8	14,2	2,7	4,1
Overig			0,3	0,3		
Totaal EMU-relevante uitgaven	307,9	326,7	7,9	334,7	1,5	2,1

In het basispad zijn de functies arbeidsvoorwaarden, milieu en overig niet gespecificeerd.

Tabel 2.2 Werkgelegenheidseffecten bij de overheid en zorg van het beleidspakket

	Basispad	Effect pakket	Basispad inclusief pakket	Basispad	Effect pakket	Basispad inclusief pakket
	2018-2021	2018-2021	2018-2021	2018-2021	2018-2021	2018-2021
	miljoenen gewerkte uren			% per jaar		
Sector overheid	-20	65	45	-0,3	1,1	0,8
Zorg	225	-20	205	3,2	-0,2	3,0
Overheid en zorg	205	50	255	1,6	0,4	1,9

De optelling van de cijfers kan door afronding afwijken van de gerapporteerde totalen.

Het beleidspakket verlicht de **collectieve lasten** in 2021 per saldo met 6,4 mld euro. Gezinnen betalen 5,2 mld euro minder belastingen en premies. Dit is voornamelijk het gevolg van de invoering van het tweeschijvenstelsel. Voor bedrijven stijgen de collectieve lasten met 0,1 mld euro. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een beperking van de aftrekbaarheid van de rentelasten voor de vennootschapsbelasting (vpb) en een verhoging van het lage btw-tarief. Daartegenover staat een verlaging van de vpb-tarieven. De collectieve lasten voor het buitenland worden met 1,3 mld euro verlaagd, vooral door de afschaffing van de dividendbelasting.

De **lasten op inkomen en arbeid** worden netto met 7,5 mld euro teruggebracht. De grootste lastenverlichtingen zijn de invoering van het tweeschijvenstelsel en de verhoging van de algemene heffingskorting. Door ombuigingen op de Zvw-uitgaven (Hoofdlijnenakkoord, geneesmiddelen) dalen de Zvw-premies en de zorgtoeslag. Voor gezinnen wordt het saldo hiervan ongedaan gemaakt door een hoger tarief in de eerste schijf. Bij werkgevers worden de lagere zorgpremies (iab) gecompenseerd door een hogere Aof-premie. Stabilisatie van het eigen risico leidt tot hogere nominale zorgpremies voor gezinnen en lagere eigen betalingen dan in het basispad. De **lasten op vermogen en winst** worden verlicht met 3,1 mld euro. Het gaat daarbij voornamelijk om de verlaging van de vpb-tarieven en de afschaffing van de dividendbelasting.

De **belastingen op milieu** worden door het beleidspakket verzwaard (1,4 mld euro). Deze lastenverzwaring is voornamelijk het gevolg van een verhoging van de energiebelasting en de invoering van een minimumprijs voor CO_2. Het beleidspakket verhoogt per saldo de **overige belastingen** met 2,8 mld euro, vooral door de verhoging van het lage btw-tarief naar 9%.

Het beleidspakket verlaagt de **gaswinning** in Groningen met 1,5 mld Nm^3 en dit heeft een negatief effect op het EMU-saldo van 0,2 mld euro.

Tabel 2.3 Effecten op belastingen, sociale premies en gasbaten van het beleidspakket

	Basispad	Netto lastenverzwaring	Basispad inclusief pakket
	2018-2021	2021	
	mld euro		
Inkomen en arbeid	4,0	-7,5	-3,5
Vermogen en winst	0,0	-3,1	-3,1
Milieu	1,5	1,4	2,9
Overig	-0,6	2,8	2,2
Totaal beleidsmatige lasten	4,9	-6,4	-1,5
w.v. gezinnen	2,8	-5,2	-2,4
bedrijven	2,2	0,1	2,3
buitenland	0,0	-1,3	-1,3
Gasbaten		-0,2	

3 Zorg

De collectieve zorguitgaven dalen als gevolg van het beleidspakket van de financiële bijlage van het regeerakkoord per saldo met 0,5 mld euro in 2021, waarvan 0,2 mld euro door de augustusbesluitvorming. De overige daling van 0,3 mld euro is opgebouwd uit een per saldo verlaging van de collectieve Zvw-uitgaven met 0,6 mld euro en een verhoging van de begrotingsgefinancierde zorguitgaven met 0,3 mld euro.

In de **curatieve zorg** worden binnen het huidige stelsel van gereguleerde concurrentie een aantal wijzigingen doorgevoerd. De intentie is om via hoofdlijnenakkoorden de volumegroei in de ziekenhuiszorg, de wijkverpleging en de geestelijke gezondheidszorg (ggz) te beperken. Het macrobeheersinstrument fungeert daarbij als stok achter de deur. Dit betekent een ombuiging van 0,9 mld euro in 2021. Diverse maatregelen op het gebied van geneesmiddelen leveren gezamenlijk een ombuiging van 0,4 mld euro in 2021. Het verplicht **eigen risico** wordt gemaximeerd op 385 euro per persoon vanaf 2018. Dit betreft een intensivering van 0,7 mld euro. Er worden geen wijzigingen aangebracht in het **verzekerde pakket**.

In de **langdurige zorg** leiden veranderingen in de vormgeving van de eigen bijdrage tot een beperkte intensivering in 2021.

Bij de **overige zorg** wordt de huidige eigen bijdrage in de Wmo vervangen door een uniform abonnementstarief. De gemeenten ontvangen hiervoor een gedeeltelijke compensatie via de Rijksbijdrage Wmo van 0,1 mld euro in 2021. Daarnaast leiden diverse taakstellende intensiveringen van beperkte omvang ten behoeve van onder meer ouderenzorg, sport en preventie tot een intensivering van 0,1 mld euro in 2021 bij de begrotingsgefinancierde zorg.

4 Macro-economische effecten

Het beleidspakket zorgt – ten opzichte van het basispad – voor een extra bbp-groei van gemiddeld 0,2%-punt per jaar. Het bbp neemt daardoor met 2,0% per jaar toe en ligt daarmee ruim boven de potentiële groei. De lastenverlichting voor huishoudens en de extra werkgelegenheid zorgen ervoor dat de consumptie met gemiddeld 0,6%-punt stijgt. Door intensiveringen met name in defensie en onderwijs nemen de overheidsbestedingen toe. Door de toenemende vraag produceren bedrijven meer en trekken de investeringen aan. De hogere prijzen remmen de uitvoer, die daardoor minder toeneemt dan in het basispad. De hogere vraag stimuleert de invoer.

De werkloosheid komt in 2021 0,4%-punt lager uit dan in het basispad door de hogere werkgelegenheid. Bij de overheid komen er meer banen bij door intensiveringen bij defensie en onderwijs. Door de hogere productie neemt ook de werkgelegenheid in de marktsector toe. In de zorg leidt het hoofdlijnenakkoord tot een lagere groei van het aantal banen ten opzichte van het basispad (zie tabel 2.2). Het arbeidsaanbod verandert nauwelijks.

De contractlonen bij bedrijven stijgen gemiddeld met 0,8%-punt per jaar ten opzichte van het basispad, terwijl de inflatie met gemiddeld 0,6%-punt toeneemt. De verhoging van het lage btw-tarief en andere indirecte belastingen zorgen direct voor hogere inflatie, en leiden via onderhandelingen tot hogere lonen. Daarnaast leidt de bestedingsimpuls van extra overheidsbestedingen en lastenverlichting tot daling van de werkloosheid waardoor de druk op lonen en prijzen toeneemt. Door de hogere reële lonen neemt ook de arbeidsinkomensquote toe.

Tabel 4.1 Macro-economische effecten van het beleidspakket

	Basis	Effect pakket	Basispad incl. pakket
	% per jaar		
Volume bestedingen en productie			
Bruto binnenlands product	1,8	0,2	2,0
Consumptie huishoudens	1,4	0,6	2,0
Overheidsbestedingen	1,7	0,6	2,3
Investeringen bedrijven	2,8	0,3	3,1
Uitvoer goederen en diensten	4,2	-0,2	4,1
Lonen en prijzen			
Contractloon bedrijven	2,3	0,8	3,1
Consumentenprijsindex	1,6	0,6	2,2
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	0,8	0,1	1,0
	effect op niveau 2021 in %-punten		
Werkloze beroepsbevolking	4,6	-0,4	4,1
Arbeidsinkomensquote bedrijven	73,4	0,6	74,0

5 Overheidssaldo en overheidsschuld

Het EMU-saldo bedraagt 0,5% bbp in 2021 door het beleidspakket. Dat is 1,2% bbp lager dan in het basispad. Door de maatregelen verslechtert het saldo initieel met 1,8% bbp. De macro-economische doorwerking zorgt voor een verbetering van het saldo met 0,6% bbp. Door hogere consumptie nemen de btw-opbrengsten toe. Door een toename van de werkgelegenheid en de hogere lonen nemen de opbrengsten van de inkomensheffing toe, terwijl het aantal uitkeringen afneemt door de lagere werkloosheid. De extra banen bij de overheid zorgen via extra bestedingen, werkgelegenheid en lagere werkloosheid voor hoge doorwerkingseffecten. Daartegenover staat dat de afschaffing van dividendbelasting die ten gunste komt van het buitenland en dan ook nauwelijks terugverdieneffecten kent.

Het structureel EMU-saldo daalt ten eerste door een verslechtering van het feitelijk EMU-saldo. Daarnaast is de hogere groei en daarmee de doorwerkingseffecten voor een deel conjunctureel van aard. Dit zorgt ervoor dat het structureel saldo lager uitkomt dan het feitelijk saldo. Het structurele saldo ligt in 2018 net onder de MTO-grens van -0,5% bbp en is in de jaren erna positief.[5] De schuldquote stijgt in 2021 ten opzichte van het basispad, doordat het effect van de afname van het EMU-saldo in verhouding groter is dan het effect van de toename van het nominale bbp (de noemer van de schuldquote). De toename van het nominale bbp wordt veroorzaakt door zowel extra economische groei als hogere bbp-prijzen.

Tabel 5.1 Effecten op overheidstekort en overheidsschuld van het beleidspakket

	2018	2019	2020	2021
EMU-saldo (% bbp, basispad)	0,9	1,2	1,5	1,6
Initieel effect pakket (% bbp)	-0,6	-0,8	-1,5	-1,8
Doorwerkingseffect pakket (% bbp)	0,3	0,6	0,6	0,6
EMU-saldo inclusief effect pakket (% bbp)	0,5	1,0	0,6	0,5
Structureel EMU-saldo (% bbp, basispad)	-0,1	0,6	1,2	1,6
Effect pakket	-0,6	-0,5	-0,9	-1,3
Structureel EMU-saldo inclusief effect pakket (% bbp)	-0,7	0,1	0,3	0,2
EMU-schuld (% bbp, basispad)	53,8	50,7	47,7	45,0
Effect pakket	-0,1	-0,7	-0,2	0,8
EMU-schuld inclusief effect pakket (% bbp)	53,6	50,0	47,5	45,8

[5] Gezien de onzekerheid over de inschatting van het structurele begrotingssaldo hanteert de Europese Commissie een marge van 0,25% bbp bij de beoordeling van al of niet voldoen aan de middellangetermijndoelstelling (MTO). Zie pag 53 van Europese Commissie, 2017, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2017 Edition, Institutional paper 052. (link)

6 Koopkrachteffecten

Als gevolg van het beleidspakket van de financiële bijlage van het regeerakkoord verbetert de totale mediane koopkracht van huishoudens met 0,7% gemiddeld per jaar ten opzichte van het basispad. De voor koopkracht relevante maatregelen worden gefaseerd ingevoerd. De belangrijkste maatregelen die bijdragen aan het positieve koopkrachteffect zijn de lastenverlichting behorend bij de introductie van het tweeschijvenstelsel in box 1, het verhogen van de algemene heffingskorting en het verhogen van de maximale arbeidskorting. Onder andere het bevriezen van het aangrijpingspunt van het toptarief tot en met 2021 en het schrappen van de Kan-bepaling in de huurtoeslag hebben negatieve effecten op de koopkracht.

De volgende maatregelen zijn gunstig voor de koopkracht:

- Invoeren van een tweeschijvenstelsel in box 1 inclusief lastenverlichting
- Verhogen van de maximale algemene heffingskorting met steilere afbouw
- Verder verhogen van de maximale arbeidskorting bij het afbouwpunt (boven op algemene verhoging van de maximale arbeidskorting)
- Afschaffen van de harde maximale inkomensgrens in de huurtoeslag
- Verhogen van de kinderopvangtoeslag
- Verhogen van de kinderbijslag
- Verhogen van het afbouwpunt van het kindgebonden budget voor paren
- Verhogen van het heffingsvrij vermogen in box 3
- Verlagen van het eigenwoningforfait
- Temporiseren van de jaarlijkse verlaging van de bijstand (via de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon) in het basispad
- Verhogen van de zorgtoeslag van paren
- Netto effect van doorwerking beleidspakket op nominale Zvw-premies, zorgtoeslag en eigen betalingen in het kader van de Zvw[6]

De volgende maatregelen zijn nadelig voor de koopkracht:

- Bevriezen van het aangrijpingspunt van het hoogste tarief in box 1 tot en met 2021 (inclusief terugdraaien beleidsmatige verhogingen tot en met 2021)
- Schrappen van de Kan-bepaling in de huurtoeslag
- Geleidelijk afschaffen van de overdraagbaarheid IACK en arbeidskorting
- Geleidelijk afschaffen aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld ('wet Hillen')
- Afschaffen van de doorsneesystematiek bij pensioenfondsen

[6] Dit is inclusief het effect van het stabiliseren van het eigen risico.

- Verlagen van de zorgtoeslag voor alleenstaanden
- Geleidelijk beperken van aftrekposten tot het laagste tarief in box 1 (in lijn met de beperking van de hypotheekrenteaftrek)
- Versnellen beperking hypotheekrenteaftrek en andere aftrekposten tot het laagste tarief in box 1
- Verhogen van het tarief in box 2

De volgende maatregelen pakken verschillend uit voor verschillende groepen:

- Veranderen van de opbouw IACK
- Verhogen van zowel de maximale arbeidskorting als het afbouwpercentage
- Wijzigen van de berekening van het forfaitaire rendement op sparen
- Verhogen van de ouderenkorting voor lage inkomens en inkomensafhankelijk afbouwen van de ouderenkorting tot nul voor hogere inkomens
- Het maatregelenpakket in de augustusbesluitvorming 2018

Door het beleidspakket nemen de reële contractlonen bij bedrijven gemiddeld met 0,1%-punt per jaar meer toe dan in het basispad (zie paragraaf macro-economische effecten). De contractlonen versnellen met 0,8% per jaar en de inflatie met 0,6% per jaar. Door deze aanpassingen in lonen en prijzen valt de koopkracht 0,1% per jaar lager uit. De hogere inflatie vertaalt zich namelijk een-op-een in koopkrachtverlies, terwijl het effect van de hogere contractlonen deels weglekt in hogere belastingen en lagere toeslagen. Voor gepensioneerden is het koopkrachteffect van de aanpassingen in lonen en prijzen negatiever dan voor andere groepen, omdat ze wel nadeel ondervinden van de hogere inflatie, maar de aanvullende pensioenen niet volledig meebewegen met de contractlonen (doordat ze beperkt worden geïndexeerd).

Het beleidspakket heeft een positief effect op de mediane koopkracht van alle huishoudgroepen in de medianentabel (zie tabel 6.1). Alle groepen gaan er in doorsnee tussen de 0,5% en 0,9% op vooruit ten opzichte van het basispad. Huishoudens met een inkomen tot 175% wml hebben vooral voordeel van het verhogen van de maximale algemene heffingskorting en (in mindere mate) van het invoeren van het tweeschijvenstelsel. Het schrappen van de Kan-bepaling in de huurtoeslag en de verlaging van de zorgtoeslag zijn ongunstig voor deze groep. Huishoudens met een inkomen van 175% wml of hoger hebben vooral voordeel van de invoering van het tweeschijvenstelsel en het verhogen van de maximale arbeidskorting. Het bevriezen van het aangrijpingspunt van het toptarief en het sneller afbouwen van de arbeidskorting hebben een negatief effect op de koopkracht van met name de hoogste inkomensgroep.

Werkenden gaan er in doorsnee met 0,8% per jaar op vooruit ten opzichte van het basispad. Werkenden hebben vooral voordeel van de invoering van het tweeschijvenstelsel, van het verhogen van de maximale arbeidskorting en van de

algemene heffingskorting. Het bevriezen van het aangrijpingspunt van het toptarief heeft een negatief effect op de koopkracht van deze groep.

Uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden gaan er in doorsnee respectievelijk 0,6% en 0,5% per jaar op vooruit ten opzichte van het basispad. Ook deze groepen hebben voordeel van het invoeren van het tweeschijvenstelsel, hoewel in mindere mate dan werkenden. Het verhogen van de algemene heffingskorting heeft juist een relatief sterk positief effect op de koopkracht van deze groepen. De koopkracht van deze groepen wordt beperkt door het schrappen van de Kan-bepaling en het verlagen van de zorgtoeslag. De aanpassingen in de ouderenkorting zijn ten slotte gunstig voor gepensioneerden met lagere inkomens, maar ongunstig voor gepensioneerden met hogere inkomens.

Alleenverdieners gaan er in doorsnee gemiddeld per jaar evenveel op vooruit als tweeverdieners, met 0,8% per jaar ten opzichte van het basispad. Alleenstaanden gaan er 0,6% per jaar op vooruit ten opzichte van het basispad. In vergelijking met alleenverdieners hebben tweeverdieners en met name alleenstaanden minder voordeel van het invoeren van het tweeschijvenstelsel.

De mediane koopkracht van gezinnen met en zonder kinderen neemt met 0,8% per jaar toe ten opzichte van het basispad. Gezinnen met kinderen hebben voordeel van het verhogen van de kinderbijslag en het verlagen van het afbouwpercentage van het kindgebonden budget. De nieuwe vormgeving van de IACK heeft een negatief effect op de koopkracht van deze groep.

Een maatregel die niet meeloopt in de berekening van de koopkracht is het afschaffen van het recht op IACK en arbeidskorting voor mensen met een ZW-uitkering. De maatregel heeft betrekking op nieuwe uitkeringssituaties; ofwel het zittende bestand wordt ontzien. Daarom valt deze maatregel niet onder de statische koopkrachtdefinitie.

Bepaalde maatregelen worden niet aan specifieke huishoudens toegewezen en komen tot uiting in de koopkracht via de inflatie. Voorbeelden betreffen (doorwerking op) huren, indirecte belastingen zoals btw-aanpassingen en accijnzen zoals op tabak.[7]

[7] Bij specifieke wetsvoorstellen die betrekking hebben op dergelijke maatregelen berekent het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wel vaak inkomenseffecten voor verschillende typen huishoudens.

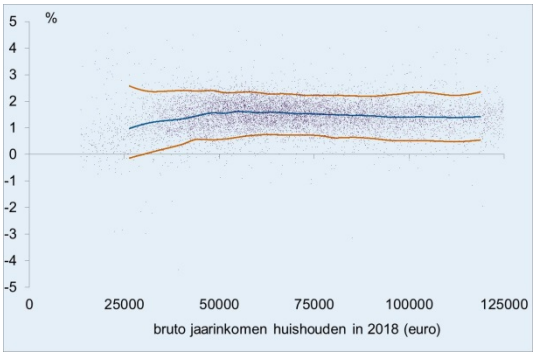
Tabel 6.1 Ex-post koopkracht van het beleidspakket van de financiële bijlage van het regeerakkoord, gemiddeld over 2018-2021

	Omvang (a)	Basispad inclusief beleidspakket (b)	Effect beleidspakket (c)
	% totaal	% per jaar	
Inkomensniveau (d)			
<175% wml	38	0,8	0,6
175-350% wml	37	1,3	0,9
350-500% wml	14	1,4	0,8
>500% wml	11	1,4	0,5
Inkomensbron (e)			
Werkenden (f)	63	1,4	0,8
Uitkeringsgerechtigden	9	0,6	0,6
Gepensioneerden	26	0,7	0,5
Huishoudtype			
Tweeverdieners	52	1,3	0,8
Alleenstaanden	43	0,9	0,6
Alleenverdieners	6	1,2	0,8
Gezinssamenstelling (g)			
Met kinderen	25	1,5	0,8
Zonder kinderen	50	1,3	0,8
Alle huishoudens	100	1,1	0,7

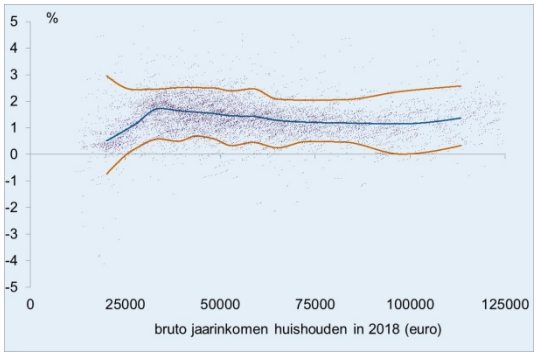
(a) Percentage van totaal aantal huishoudens in 2018.
(b) Mediane statische koopkrachtmutaties exclusief incidentele inkomensmutaties. Het betreft het gemiddelde van de koopkrachtmutaties in 2018, 2019, 2020 en 2021.
(c) Effect beleidspakket als mediaan van de koopkrachtveranderingen op individueel niveau. Deze kan afwijken van het verschil van de medianen omdat medianen niet bij elkaar opgeteld of afgetrokken mogen worden. In deze tabel ontbreekt het basispad om verwarring op dit punt te voorkomen.
(d) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; bruto minimumloon (wml) is in 2018 ongeveer 20.500 euro.
(e) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
(f) Bij de koopkrachtmutatie van werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele mutaties van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
(g) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Figuur 6.1 Spreiding koopkracht beleidspakket van de financiële bijlage van het regeerakkoord (inclusief basispad) over 2018-2021[8]

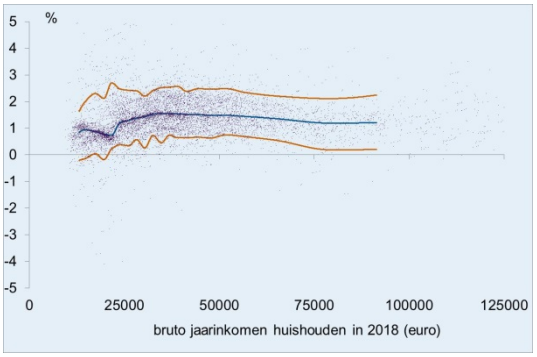
Werkende tweeverdiener



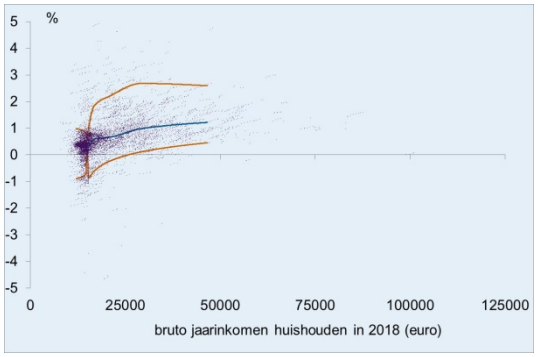
Werkende alleenverdiener



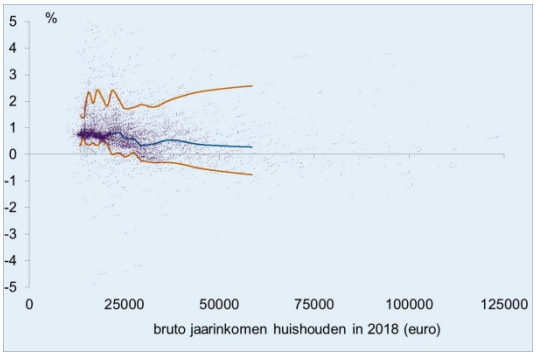
Werkende alleenstaande



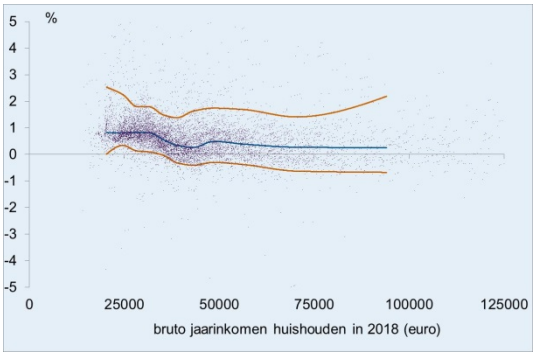
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande



Gepensioneerde tweeverdiener



[8] Koopkracht naar huishoudtype en huishoudinkomen, mutaties in % per jaar, 2018-2021. Per inkomensniveau ligt de koopkrachtontwikkeling van 90% van de huishoudens tussen de bovenste en onderste lijn. De middelste lijn geeft de mediaan weer.

7 Langetermijnbeleidseffecten op inkomens en inkomensverdeling

Het beleidspakket van de financiële bijlage van het regeerakkoord leidt tot een lagere inkomensongelijkheid op de lange termijn dan in het basispad. Ten opzichte van het basispad ligt de Gini-coëfficiënt 2,7% lager. Belangrijke maatregelen die de Gini-coëfficiënt verlagen zijn onder andere het verhogen van de maximale algemene heffingskorting (met steilere afbouw), het (deels) terugdraaien van de beleidsmatige ophogingen van het aangrijpingspunt van het hoogste box 1-tarief en het sneller afbouwen van de arbeidskorting. Het verlagen van het tarief van de huidige tweede en derde schijf (het invoeren van het tweeschijvenstelsel), het verhogen van de arbeidskorting en het verlagen van de zorgtoeslag hebben echter een verhogend effect op de Gini-coëfficiënt.

Maatregelen met een Gini-verhogend effect:

- Invoeren van een tweeschijvenstelsel in box 1 inclusief lastenverlichting
- Verder verhogen van de maximale arbeidskorting bij het afbouwpunt (boven op algemene verhoging van de maximale arbeidskorting)
- Verlagen van de zorgtoeslag voor alleenstaanden
- Veranderen van de opbouw IACK
- Schrappen van de Kan-bepaling in de huurtoeslag
- Geleidelijk afschaffen van de overdraagbaarheid IACK en arbeidskorting
- Afschaffen van de IACK en arbeidskorting voor personen met een Ziektewetuitkering
- Verlagen van het eigenwoningforfait
- Geleidelijk afschaffen aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (‘wet Hillen’)
- Verhogen van de kinderopvangtoeslag
- Netto effect van doorwerking beleidspakket op nominale Zvw-premies, zorgtoeslag en eigen betalingen in het kader van de Zvw

Maatregelen met een Gini-verlagend effect:

- Verhogen van de maximale algemene heffingskorting met steilere afbouw
- Verhogen van zowel de maximale arbeidskorting als het afbouwpercentage
- Geleidelijk beperken van aftrekposten tot het laagste tarief in box 1
- Bevriezen van het aangrijpingspunt van het hoogste tarief in box 1 tot en met 2021 (inclusief terugdraaien beleidsmatige verhogingen tot en met 2021)
- Afschaffen van de harde maximale inkomensgrens in de huurtoeslag

- Het deels terugdraaien van beleidsmatige ophogingen van het aangrijpingspunt van de hoogste schijf in box 1 na 2021
- Verhogen van de zorgtoeslag voor paren
- Verhogen van het tarief in box 2
- Het maatregelenpakket in de augustusbesluitvorming 2018
- Verhogen van het afbouwpunt van het kindgebonden budget voor paren
- Verhogen van de kinderbijslag
- Verhogen van de ouderenkorting voor lage inkomens en inkomensafhankelijk afbouwen van de ouderenkorting tot nul voor hogere inkomens
- Verhogen van het heffingsvrij vermogen in box 3

De reservering in verband met de transitie afschaffing doorsneesystematiek is een tijdelijke maatregel en heeft daardoor geen structurele effecten.

Tabel 7.1 Langetermijneffecten op de inkomensverdeling van het beleidspakket

+ = grotere inkomensongelijkheid	Basispad	Basispad inclusief beleidspakket (a)	Effect beleidspakket (b)
	%		
Relatieve mutatie in de Gini-coëfficiënt (c)	2,7	-0,1	-2,7

(a) Basispad en basispad inclusief beleidspakket geven de relatieve mutatie van de Gini-coëfficiënt waarbij doorlopend beleid is afgekapt in 2060.
(b) Effect beleidspakket geeft de relatieve mutatie van de Gini-coëfficiënt door het beleidspakket in de structurele situatie waarbij doorlopend beleid is afgekapt in 2060.
(c) In formule: (verandering in de Gini-coëfficiënt) / (Gini-coëfficiënt in het basispad).

Het effect van het beleidspakket op de inkomensverdeling op lange termijn wijkt af van het effect van het pakket op de lage en hoge inkomens in de periode 2018-2021. In de periode 2018-2021 gaan alle inkomensgroepen er namelijk op vooruit zodat nauwelijks tot geen sprake lijkt van minder inkomensongelijkheid. Terwijl er op de lange termijn wel sprake is van minder inkomensongelijkheid (namelijk een afname van de Gini-coëfficiënt met 2,7%). Het beleidspakket bevat maatregelen die gunstig zijn voor lage inkomens en maatregelen die gunstig zijn voor midden- en hoge inkomens. De maatregelen die relatief gunstig zijn voor lage inkomens op de korte termijn, zoals het verhogen van de maximale algemene heffingskorting, zijn blijvend en hebben dus op de lange termijn ongeveer hetzelfde effect. Het effect van het beleid dat relatief gunstig is voor midden- en hoge inkomens op de korte termijn valt echter op de lange termijn (grotendeels) weg. Een belangrijke maatregel die gunstig is voor de midden- en hogere inkomens is het invoeren van het tweeschijvenstelsel. Dit effect is vooral zichtbaar in de periode 2018-2021. Op de lange termijn is het effect van deze maatregel kleiner omdat er reeds een lastenverlichting in het basispad zit na 2021 door lagere tarieven, als compensatie voor de geleidelijke beperking van de hypotheekrenteaftrek.

8 Structurele werkgelegenheidseffecten

In totaal verhogen de maatregelen van het beleidspakket van de financiële bijlage van het regeerakkoord de structurele werkgelegenheid in uren met 0,2%. Dit effect wordt veroorzaakt door maatregelen op het terrein van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid. Fiscale maatregelen hebben per saldo geen effect op de structurele werkgelegenheid. Op het gebied van de AOW-leeftijd bevat het beleidspakket geen maatregelen die de structurele werkgelegenheid beïnvloeden.

Tabel 8.1 Effecten van het beleidspakket op de structurele werkgelegenheid in uren

	Effect pakket
Werkgelegenheid (a,b)	0,2
w.v. fiscaal	0,0
sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	0,2
AOW-leeftijd	0,0

(a) Procentuele verandering ten opzichte van het basispad. Door afronding kan het totaal afwijken van de som van de onderdelen.
(b) 0,1% staat ongeveer gelijk aan 7.000 fulltime banen.

Per saldo verhogen de maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid de structurele werkgelegenheid licht. De structurele werkgelegenheid groeit aan de onderkant van de arbeidsmarkt doordat het aantal beschutte werkplekken wordt uitgebreid. Op het gebied van sociale zekerheid stimuleert het aanscherpen van de claimbeoordeling bij arbeidsongeschiktheid de structurele werkgelegenheid. De uitbreiding van het partnerverlof en het beperken van de premiedifferentiatie WGA[9] tot vijf jaar doen dit deels teniet.

De fiscale maatregelen hebben per saldo geen effect op de structurele werkgelegenheid. De introductie van een tweeschijvenstelsel in box 1 van de inkomstenbelasting heeft nauwelijks effect op de structurele werkgelegenheid. Weliswaar leidt dit nieuwe stelsel tot een lager tarief van de huidige tweede en derde schijf, wat de structurele werkgelegenheid verhoogt, maar het verminderen van de verhoging van het aangrijpingspunt van het toptarief werkt hier tegenin. Ook de verhoging van de arbeidskorting en de verhoging van de algemene heffingskorting werken tegen elkaar in; per saldo verlagen ze de structurele werkgelegenheid licht. Het hogere afbouwpunt van het kindgebonden budget voor paren heeft eveneens een neerwaarts effect. De hogere kinderopvangtoeslag stimuleert de structurele werkgelegenheid daarentegen, evenals het afschaffen van het recht op arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting voor personen met een

[9] Dit betreft een premiedifferentiatie voor bedrijven waarvan werknemers arbeidsongeschikt worden. Momenteel betalen bedrijven 10 jaar lang een verhoogde premie nadat een van hun werknemers de arbeidsongeschiktheid instroomt.

Ziektewetuitkering, de verlaging van de vennootschapsbelasting en het schrappen van de Kan-bepaling in de huurtoeslag.

De combinatie van alle kindgerelateerde regelingen, zowel fiscaal als in de sociale zekerheid, verlaagt per saldo de structurele werkgelegenheid. Weliswaar stimuleert de verhoging van de kinderopvangtoeslag de structurele werkgelegenheid, maar de aanpassingen van het kindgebonden budget, de uitbreiding van het partnerverlof en de verhoging van de kinderbijslag doen dit meer dan teniet.

De verschillen tussen vaste en flexibele werknemers worden door de maatregelen van het beleidspakket kleiner. Verschillende ingrepen in de transitievergoeding, die lager wordt voor lange dienstverbanden en ook van toepassing wordt op korte contracten, dragen hieraan bij. De kostenverschillen tussen flexibele en vaste werknemers worden bovendien kleiner, doordat voor kleine bedrijven in bepaalde situaties de transitievergoeding en het tweede jaar loondoorbetaling bij ziekte worden gecollectiviseerd.

Omdat een deel van deze maatregelen, net als sommige andere maatregen (compensatie lagere zorgpremies en uitbreiding partnerverlof) worden gefinancierd met hogere aof- en awf-premies , is het gevolg voor de kostenverschillen tussen werknemers en zzp'ers ongewis. Enerzijds dalen de kostenverschillen door de lagere transitievergoedingen voor lange contracten. Anderzijds worden verschillen groter door de hogere werknemerspremies[10] en de toepassing van transitievergoedingen vanaf de eerste dag van een arbeidscontract.

[10] De hogere milieulasten voor bedrijven worden deels gecompenseerd via een lagere Aof-premie, maar per saldo neemt de aof-premie toe.

9 Houdbaarheid overheidsfinanciën

Het beleidspakket in de financiële bijlage van het regeerakkoord vermindert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,6% bbp. Het resulterende houdbaarheidssaldo bedraagt -0,4% bbp. Dit betekent dat op enig moment in de toekomst uitgavenverlagingen dan wel inkomstenverhogingen nodig zijn. De houdbaarheid neemt af doordat de uitgaven op lange termijn (over een aantal decennia) méér worden verhoogd dan de inkomsten. Het pakket verhoogt de uitgaven op lange termijn met 0,5% bbp. Dit betreft vooral intensiveringen bij openbaar bestuur, defensie, onderwijs en sociale zekerheid. Daartegenover staan kleinere netto ombuigingen bij onder andere de curatieve zorg (vooral door het hoofdlijnenakkoord). De structurele verhoging van de uitgaven is 0,2% bbp kleiner dan die in 2021. Het effect van de vervanging van de loonkostensubsidie in de Participatiewet door een loondispensatie loopt na 2021 op, de intensivering van de milieu-enveloppe neemt af en het effect van de besparingen in de zorg loopt op door de vergrijzing.

Het beleidspakket verhoogt op lange termijn ook de lasten, maar deze stijging is met 0,1% bbp kleiner dan die bij de uitgaven. De lasten stijgen op lange termijn door hogere indirecte belastingen bij gezinnen en bedrijven (btw, milieulasten). Deze worden niet volledig gecompenseerd door lagere directe belastingen voor gezinnen. Binnen de directe belastingen van gezinnen staan tegenover lastenverzwaringen (beperking van aftrekposten) grotere lastenverlichtingen zoals de invoering van het tweeschijvenstelsel, een verhoging van de algemene heffingskorting en een hogere arbeidskorting. Bij bedrijven worden hogere indirecte belastingen gedeeltelijk gecompenseerd door een verlaging van de vpb-tarieven. In 2021 is echter, vooral door het naar voren halen van de lastenverlichting van gezinnen, sprake van een lastendaling met 1,0% bbp.

Het pakket leidt tot een verhoging van de structurele werkgelegenheid met 0,2% (zie paragraaf 8). De hogere structurele werkgelegenheid heeft een positief effect op de houdbaarheid van afgerond 0,0% bbp.

Het negatieve houdbaarheidseffect wordt volledig gerealiseerd binnen de kabinetsperiode. Het beleidspakket heeft een effect op het EMU-saldo in 2021 van -1,2% bbp. Na 2021 volgt een positief effect van 0,6% bbp. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat het pakket de lastenverlichting voor gezinnen, die in het basispad na 2021 zit, naar voren haalt. Daarnaast dalen de uitgaven na 2021. Per saldo zijn de budgettaire effecten in 2021, en de eerste decennia erna, negatiever dan die op de (heel) lange termijn. Door de negatieve effecten in de eerste decennia is het verlies aan houdbaarheid iets groter dan het budgettaire effect op lange termijn.

Tabel 9.1 Effecten op houdbaarheid overheidsfinanciën van het beleidspakket van het regeerakkoord

	% bbp	mld euro
Houdbaarheid basispad	0,2	1
Effect beleidspakket	-0,6	-5
Houdbaarheid inclusief beleidspakket	-0,4	-3
Effect op houdbaarheid, binnen de kabinetsperiode en daarna		
Effect op EMU-saldo in 2021	-1,2	-9
Effecten na 2021	0,6	4

10 Financiële bijlage Regeerakkoord: de maatregelen

Dit hoofdstuk geeft een gedetailleerde analyse van het door de coalitiepartijen aangeleverde beleidspakket en zijn effecten op de overheidsfinanciën. De bedragen zijn ex ante, in prijzen 2017 en betreffen afwijkingen ten opzichte van het basispad.

10.1 Uitgaven

Het beleidspakket van het Regeerakkoord intensiveert per saldo 7,9 mld euro in 2021 op de collectieve uitgaven. Na een opsomming volgt een tabel met de uitgavenmaatregelen.

Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

- Vanaf 2020 is er de taakstellende fiscale ruimte om de pensioenpremies met 1,0 mld euro te laten stijgen om – bij een afschaffing van de doorsneesystematiek bij pensioenen – een evenwichtige transitie mogelijk te maken. Het beleidspakket van het regeerakkoord verwacht dat werkgevers voor twee derde hieraan bijdragen. De stijging van de pensioenpremie leidt tot een stijging van budgetten door loonbijstelling via huidige arrangementen van 0,2 mld euro. (RA_551_b)

Openbaar bestuur

- De normeringssystematiek wordt toegepast op de maatregelen in de financiële bijlage van het Regeerakkoord, waarbij de systematiek wordt verbreed tot de uitgaven onder de drie uitgavenkaders (RBG-eng, SZA en BKZ). 1) Aangezien er per saldo geïntensiveerd wordt op de uitgavenkaders, leidt dit tot een verhoging van de uitgaven. 2) De hogere groei van de uitgaven die relevant zijn voor het accres in de nieuwe normeringssystematiek ten opzichte van de oude indexatie, verhoogt de uitgaven ten opzichte van het basispad. De totale intensivering is 1,2 mld euro in 2021. Van deze intensivering is 0,1 mld euro nodig voor de invoering van het abonnementstarief Wmo. (RA_503)
- Er komt extra budget voor de inspectie SZW. Dit betekent een beperkte intensivering in 2021 en 0,1 mld euro structureel. (RA_656)
- Beperkte intensivering in de capaciteit van de NVWA in 2020-2022. (RA_620)
- Ombuiging op het gemeente- en provinciefonds van 0,3 mld euro, als gevolg van de handhaving van de opschalingskorting uit Rutte II. (RA_501)
- Een incidentele intensivering van 0,1 mld euro in 2018 in de Belastingdienst ten behoeve van de investeringsagenda (augustusbesluitvorming). (RA_216)

- Een beperkte incidentele intensivering in 2018 in de NVWA (augustusbesluitvorming). (RA_217)
- Incidentele intensivering van gemiddeld 0,1 mld euro per jaar in 2018-2020 ten behoeve van de Investeringsagenda bij de Belastingdienst. (RA_505)

Veiligheid

- Intensivering van 0,5 mld euro in 2021 in veiligheid ten behoeve van de politie, de versterking van de strafrechtketen, het afpakken van crimineel vermogen, intensivering cybersecurity, het terugdringen van recidive, ondermijnende criminaliteit en contraterrorisme, alsmede experimenten met wiet. De structurele intensivering is 0,4 mld euro. (RA_506)
- Intensivering van het aanpakken van cyberspionage. Dit is een beperkte intensivering in veiligheid (augustusbesluitvorming). (RA_212_a)
- Een beperkte intensivering in terrorismebestrijding (augustusbesluitvorming). (RA_214)
- Een beperkte incidentele intensivering in 2018 in de kustwacht van het Caribisch gebied (augustusbesluitvorming). (RA_215)
- Een beperkte intensivering in veiligheid ten behoeve van de aanpak van het afpakken van crimineel vermogen (augustusbesluitvorming). (RA_218)

Defensie

- Intensivering van taakstellend 1,5 mld euro in defensie ten behoeve van vervangingsinvesteringen, de modernisering van de krijgsmacht, de kustwacht en overige intensiveringen veiligheid (o.a. cyber- en informatiedomein). (RA_507)
- Een beperkte intensivering in de Koninklijke Marechaussee (augustusbesluitvorming). (RA_213)
- Een beperkte intensivering in defensie ten behoeve van de aanpak van cyberspionage en –sabotage (augustusbesluitvorming). (RA_212_b)

Bereikbaarheid

- Incidentele verhoging van het infrastructuurfonds met gemiddeld 0,5 mld euro per jaar in de kabinetsperiode 2018-2021. De structurele intensivering is 0,1 mld euro. (RA_508)

Milieu

- Incidentele intensivering tot en met 2030 van taakstellend 0,3 mld euro per jaar in energietransitie om broeikasgasemissies terug te dringen. (RA_509)
- Als alternatief voor de salderingsregeling wordt vanaf 2020 een terugleversubsidie van door zonne-energie opgewekte elektriciteit aan het net ingevoerd, taakstellend voor 0,3 mld euro. (RA_611)
- Incidentele intensivering in natuur en waterkwaliteit in 2018-2020 van gemiddeld 0,1 mld euro. (RA_619)

Onderwijs

- De lumpsumbekostiging voor het primair onderwijs wordt met 0,4 mld euro verhoogd ten behoeve van de verlaging van de werkdruk, een intensivering bij het achterstandenbeleid en voor aandacht voor hoogbegaafde kinderen. (RA_625)[11]
- De lumpsumbekostiging van het primair onderwijs wordt verhoogd met 0,3 mld euro ten behoeve van een verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor medewerkers in het primair onderwijs. (RA_626)
- Netto-intensivering in fundamenteel onderzoek van 0,2 mld euro. (RA_511_f)
- Intensivering van taakstellend 0,2 mld euro in vroeg- en voorschoolse educatie. (RA_624)
- Intensivering van 0,2 mld euro in het verlagen van het collegegeld voor eerstejaars studenten in het hoger onderwijs (en voor pabo-studenten voor de eerste twee jaar). (RA_635)
- Intensivering van 0,1 mld euro om jongeren te stimuleren deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten. (RA_630)
- Intensivering van 0,1 mld euro in integratie/taalles. (RA_658)
- Netto-intensivering van 0,1 mld euro in het voortgezet onderwijs ten behoeve van de kwaliteit van vmbo techniek. (RA_511_b)
- Beperkte intensivering in de aanpak van laaggeletterdheid. (RA_634)
- Beperkte intensivering in Nederlandse scholen in het buitenland. (RA_678)
- Ombuiging van 0,1 mld euro op onderwijs, verdeeld over de lumpsum van mbo, hbo en wo. (RA_511_c, 511_d, 511_e)
- Een beperkte incidentele intensivering in groen onderwijs in 2018 (augustusbesluitvorming). (RA_211)
- De rente van de studieleningen wordt verhoogd van de 5-jaarsobligatie naar de 10-jaarsobligatie. Dit betekent een structurele ombuiging van 0,2 mld euro. (RA_515)

Zorg

- Het eigen risico wordt tussen 2018 en 2021 gestabiliseerd op 385 euro. Dit is een verhoging van de collectieve zorguitgaven van 0,7 mld euro in 2021. Het gaat deels om een verschuiving van private naar collectieve zorguitgaven. (RA_637_a)
- De eigen bijdrage in de Wmo wordt afgeschaft en vervangen door een uniform abonnementstarief van 17,50 euro per maand. Deze maatregel leidt in 2021 tot 0,3 mld euro lagere inkomsten voor gemeenten. Deze lagere inkomsten worden voor de helft gecompenseerd via een verhoging van de Rijksbijdrage Wmo met 0,1 mld euro in 2021. (RA_522_a)

[11] In de macro-economische doorwerking wordt voor de lumpsumbekostigingen in het onderwijs een vaste verdeling over loonsom en materiële consumptie gebruikt, onafhankelijk van het doel van de maatregel.

- De begrotingsgefinancierde uitgaven nemen met 0,1 mld euro toe in 2021. Dit betreft diverse taakstellende intensiveringen van beperkte omvang ten behoeve van ouderenzorg, sport, preventie, de ontwikkeling van uitkomstindicatoren, digitaal ondersteunende zorg, cliëntondersteuning, een subsidieregeling voor het in loondienst nemen van medisch specialisten, jeugdzorg, mensen met een lichte verstandelijke beperking, daklozen en zwerfjongeren en experimenten met wiet. Daarnaast worden alleen in de jaren 2018-2020 taakstellende intensiveringen van beperkte omvang gedaan ten behoeve van transformatiegelden jeugd en de tegemoetkoming vanwege Q-koorts. (RA_639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 649, 650, 651)
- De begrotingsgefinancierde uitgaven worden met 0,1 mld euro verhoogd in 2021 (augustusbesluitvorming). Dit betreft een overboeking van 0,1 mld euro van Wlz naar begrotingsgefinancierd in verband met het kwaliteitskader verpleeghuiszorg. (RA_223)
- Drie onderdelen van de eigen bijdrage in de Wlz worden veranderd: (1) een verlaging van de vermogensinkomensbijtelling (VIB) in de Wlz van 8% naar 4% per 2019; (2) een verkorting van de periode waarvoor de lage eigen bijdrage geldt van zes naar vier maanden per 2019; (3) een verlaging van het marginale tarief voor de lage eigen bijdrage in de Wlz van 12,5% naar 10% per 2018. Per saldo resulteert deze maatregel in een intensivering van 0,025 mld euro in 2021. Het gaat om een verschuiving van private naar collectieve zorguitgaven (RA_648_a)
- De intentie om hoofdlijnenakkoorden in combinatie met een macrobeheersinstrument af te sluiten leidt in 2021 tot ombuigingen van 0,7 mld euro in de ziekenhuiszorg, 0,1 mld euro in de geestelijke gezondheidszorg en 0,1 mld euro in de wijkverpleging. Voor deze ombuigingen geldt dat lagere zorguitgaven leiden tot minder zorg of lagere kwaliteit van zorg. (RA_518)
- Er worden in de curatieve zorg diverse maatregelen genomen op het gebied van geneesmiddelen: aanpassing van de Wet geneesmiddelenprijzen (ZiK_065), herberekening van limieten geneesmiddelenvergoedingssysteem (ZiK_066), overhevelen medisch-specialistische geneesmiddelen naar ziekenhuisbudget (ZiK_067), uitbreiding centrale inkoop genees- en hulpmiddelen door de Rijksoverheid (ZiK_071) en verplichten uniforme barcodering genees- en hulpmiddelen (ZiK_073). De aanpassing van de Wet geneesmiddelenprijzen leidt tot hogere eigen betalingen. Deze maatregelen leiden tot een besparing van 0,4 mld euro in 2021. Tot slot is er in 2021 taakstellend 0,02 mld euro ingeboekt om de bijbetaling per persoon te maximeren. Dit maximum hoeft niet noodzakelijkerwijs gelijk te zijn aan 250 euro per persoon. (RA_520_a, 520_d)
- De Wlz-uitgaven worden per saldo met 0,3 mld euro verlaagd in 2021 (augustusbesluitvorming). Dit betreft onder meer een ombuiging van 0,1 mld euro door het verlagen van het tarief voor huisvestingskosten vanwege de

lagere rente, een budgetkorting van 0,1 mld euro en de overboeking van 0,1 mld euro van Wlz naar begrotingsgefinancierd in verband met het kwaliteitskader verpleeghuiszorg. (RA_222, 219, 220, 221)
- De uitgaven aan jeugdzorg worden alleen in 2020 met een beperkt bedrag verlaagd vanwege een overboeking van jeugd naar Wlz in verband met het transformatiefonds (augustusbesluitvorming). (RA_224)
- De Wmo-uitgaven worden alleen in 2018 met een beperkt bedrag verhoogd en alleen in 2020 met een beperkt bedrag verlaagd (augustusbesluitvorming). De verlaging betreft een overboeking van Wmo naar Wlz in verband met het transformatiefonds. (RA_225)

Sociale zekerheid

- Het afbouwpunt van het kindgebonden budget voor paren wordt verhoogd met 16.350 euro in 2020. Dit is een intensivering van 0,5 mld euro in 2021. (RA_604)
- De zorgtoeslag wordt verhoogd via de normpercentages. Dit is een intensivering van 0,3 mld euro in 2021 (augustusbesluitvorming). (RA_204)
- De kinderbijslag wordt in 2019 verhoogd met 92 euro per jaar. Dit is een intensivering van 0,3 mld euro. (RA_536)
- De kinderopvangtoeslag wordt verhoogd (via een aanpassing van de kindtabellen). Dit is een intensivering van 0,3 mld euro. (RA_537)
- Er wordt een collectieve verzekering voor het tweede jaar loondoorbetaling geïntroduceerd voor bedrijven tot 25 werknemers. De overheidsuitgaven nemen met 0,2 mld euro toe in 2021 en met 0,4 mld euro structureel. Hier staat een verhoging van de premies voor kleine werkgevers tegenover (zie RA_534_b). (RA_534_a)
- Het partnerverlof wordt uitgebreid van twee naar vijf dagen tegen volledig loon en vervolgens met vijf weken tegen 70% van het loon. Het adoptieverlof wordt uitgebreid van vier naar zes weken. Dit is een intensivering van 0,2 mld euro. (RA_617_d)
- De harde inkomensgrens in de huurtoeslag komt in 2020 te vervallen. De huurtoeslag wordt voortaan geleidelijk afgebouwd naar inkomenshoogte. Dit is een intensivering van 0,1 mld euro. (RA_544)
- De zorgtoeslag voor paren wordt vanaf 2019 verhoogd middels het verlagen van de normpercentages. Dit is een intensivering van 0,1 mld euro in 2021. (RA_583_b)
- Er komt een geoormerkt budget voor meer face-to-face gesprekken in de dienstverlening van het UWV. Dit is een intensivering van 0,1 mld euro in 2021. (RA_523)
- Sinds 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand afgebouwd. Hierdoor daalt de bijstand (en aan de bijstand gerelateerde regelingen zoals de Toeslagenwet). Deze maatregel verlaagt de jaarlijkse afbouw van 5%-punt naar 3,75%-punt.

De bijstand daalt hierdoor minder hard. Dit is een intensivering van 0,1 mld euro in 2021. (RA_605)

- Het aantal beschutte werkplekken wordt met twintigduizend vergroot. De ingroei van deze extra werkplekken sluit aan bij het ingroeipad van de oorspronkelijke plekken. Dit is een intensivering van 0,1 mld euro in 2021 en een structurele intensivering van 0,5 mld euro. (RA_525)
- Het kindgebonden budget voor het tweede kind stijgt met 71 euro. Dit is een intensivering van 0,04 mld euro in 2021 (augustusbesluitvorming). (RA_205)
- De premiedifferentiatie in de WGA wordt beperkt tot vijf jaar in plaats van tien jaar. Het wegnemen van deze financiële prikkel leidt tot een beperkte stijging van de WIA-uitgaven in 2021 (en 0,2 mld euro structureel) en per saldo ook tot hogere WGA-premies (RA_615_b). (RA_615_a)
- Door de stabilisatie eigen risico stijgt de zorgtoeslag. Dit is een intensivering van met 0,03 mld euro in 2021. (RA_675)
- De afbouw van de algemene heffingskorting in de bijstand wordt getemporiseerd. Dit is een intensivering van 0,02 mld euro in 2021 (augustusbesluitvorming). (RA_203)
- Er wordt gedurende de kabinetsperiode een beperkt bedrag vrijgemaakt voor een experiment met scholing voor arbeidsongeschikten. (RA_655)
- Het wel of niet, het te laat of te vroeg inzetten van een tweede spoortraject kan niet langer leiden tot een loonsanctie van het UWV. Omdat de prikkel voor re-integratie minder sterk wordt, stijgen de WIA-uitgaven met een beperkt bedrag in 2021 en met 0,1 mld euro structureel. (RA_672_a)
- Voor WGA- en IVA-gerechtigden die aan het werk gaan, beziet het UWV gedurende de eerste vijf jaar na werkhervatting niet of hun verdiencapaciteit is gewijzigd. Dit heeft een beperkte stijging van de uitkeringslasten tot gevolg. (RA_654)
- De ombuigingen op de Zvw-uitgaven leiden via lagere nominale premies tot lagere zorgtoeslagen. Dit is een ombuiging van 0,3 mld euro in 2021. (RA_547)
- De Kan-bepaling in de huurtoeslag wordt geschrapt. Dit houdt in dat de normhuur (het deel van de huur dat de huurder zelf betaalt) vanaf 2019 uitsluitend wordt gekoppeld aan de huurprijsontwikkeling. Dit is een ombuiging van 0,2 mld euro. (RA_543)
- De loonkostensubsidie in de Participatiewet wordt vervangen door loondispensatie. Dit levert een besparing op van 0,1 mld euro in 2021 en 0,5 mld euro structureel. (RA_524)
- Het Schattingsbesluit wordt aangepast zodat het arbeidsongeschiktheidspercentage voortaan wordt gebaseerd op het loon dat men kan verdienen op negen arbeidsplaatsen (onafhankelijk van het aantal functies). Dit levert een beperkte besparing op in 2021 en 0,3 mld euro structureel doordat minder mensen volledig arbeidsongeschikt zullen worden verklaard. (RA_526)

- De zorgtoeslag wordt voor alleenstaanden vanaf 2019 verlaagd middels het verhogen van de normpercentages. Dit is een ombuiging van 0,03 mld euro in 2021 en 0,2 mld euro structureel. (RA_583_a)
- De inkomensondersteuning AOW wordt verlaagd met 10 euro. Dit is een ombuiging van 0,03 mld euro in 2021 (augustusbesluitvorming). (RA_208)
- In de WGA 80-99 wordt een loonaanvullingsuitkering geïntroduceerd. Hiermee wordt werken gestimuleerd na de loongerelateerde fase in de WIA. Iemand die arbeidsongeschikt is, ontvangt een loonaanvullingsuitkering wanneer minimaal 50% van de restverdiencapaciteit benut wordt. Bij minder benutting van de restverdiencapaciteit volgt een lagere vervolguitkering. Dit regime geldt nu al in de WGA 35-80. De structurele besparing is beperkt. (RA_676)
- De IOW wordt met vier jaar verlengd en de leeftijdsgrens voor de IOW stijgt vanaf 2020 mee met de AOW-leeftijd. (RA_653)
- Gedurende de kabinetsperiode wordt extra budget vrijgemaakt ter bestrijding van schulden en armoede bij gezinnen met kinderen. Het gaat in totaal om 0,1 mld euro. (RA_657)

Overdrachten aan bedrijven

- Intensivering in toegepast onderzoek van 0,2 mld euro. (RA_629)
- De transitievergoeding na ziekte wordt gecollectiviseerd. Hier staat een lastendekkende premie tegenover (671_b). Dit betekent een intensivering van 0,2 mld euro in 2021 en structureel. (RA_671_a)
- De transitievergoeding wordt in bepaalde, welomschreven situaties gecollectiviseerd voor mkb bedrijven. Hiervoor wordt taakstellend structureel 0,1 mld euro uitgetrokken. Daar staat een verhoging van de premies tegenover (RA_614_b). (RA_614_a)
- De opbouw van de transitievergoeding wordt aangepast. Ten eerste krijgen alle werknemers vanaf de eerste dag van een arbeidscontract recht op een transitievergoeding (dus ook in het geval van tijdelijke dienstverbanden korter dan twee jaar). Daarnaast gaat voor elk jaar in dienstverband de transitievergoeding een derde maandsalaris bedragen (dus ook na tien jaar van een dienstverband). Hierdoor wordt de transitievergoeding lager voor dienstverbanden langer dan tien jaar. De overgangsregeling voor 50-plusser wordt gehandhaafd. (RA_679)

Internationale samenwerking

- Incidentele intensivering in internationale samenwerking gedurende de kabinetsperiode oplopend tot 0,5 mld euro in 2021. Dit bedrag is inclusief een intensivering in het buitenlands diplomatiek netwerk. (RA_540)
- Het ODA-budget is gecorrigeerd voor een foutieve extrapolatie van een incidentele verlaging van het budget, zodat het structurele budget nu overeenstemt met de politieke afspraken. Dit betekent een intensivering van

0,3 mld euro in 2021 en een structurele intensivering van 0,4 mld euro (augustusbesluitvorming). (RA_210)

Overig

- Incidentele intensivering in regionale knelpunten (incl. de BES eilanden), natuur en een ontnemingsfonds voor ondermijnende criminaliteit van gemiddeld 0,3 mld euro per jaar gedurende de kabinetsperiode. (RA_542)
- Intensivering van 0,1 mld euro ten behoeve van de culturele sector en historisch democratisch bewustzijn. (RA_631)
- Gedurende de kabinetsperiode wordt in totaal 0,2 mld euro toegevoegd aan het gasfonds Groningen. De structurele intensivering is 0. (RA_664)
- Beperkte incidentele intensivering tijdens de kabinetsperiode in het stimuleren van de ombouw van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas. (RA_663)
- Incidentele intensivering in de erfgoed- en monumentensector gedurende de kabinetsperiode, van gemiddeld 0,1 mld euro per jaar. (RA_633)
- Beperkte intensivering ter ondersteuning van vrijwilligerswerk en –organisaties (RA_665)
- Beperkte intensivering in media, onder andere gericht op het ondersteunen van onderzoeksjournalistiek. (RA_632)
- Incidentele intensivering in landbouw in 2018-2020 van gemiddeld 0,1 mld euro per jaar ten behoeve van cofinanciering fonds warme sanering varkenshouderij, cofinanciering innovatie visserij en een fonds bedrijfsopvolging agrarische sector. (RA_621)

Tabel 10.1 Netto ombuigingen in 2021, t.o.v. basispad ex ante, mld euro

(-) betekent EMU-saldo verslechterend, (+) betekent EMU-saldo verbeterend.	2021
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	-0,2
Reservering transitie a.g.v. afschaffing doorsneesystematiek (stijging budgetten door loonbijstelling via huidige arrangementen) (RA_551_b)	-0,2
Openbaar bestuur	-1,0
Accreseffect inclusief aanpassing normeringssystematiek GF/PF (RA_503)	-1,2
Intensivering inspectie SZW (RA_656)	0,0
Intensivering NVWA (RA_620)	0,0
Apparaatskorting lagere overheden (RA_501)	0,3
Augustusbesluitvorming: investeringsagenda Belastingdienst (RA_216)	0,0
Augustusbesluitvorming: intensivering NVWA (RA_217)	0,0
Incidentele intensivering Belastingdienst (RA_505)	0,0
Veiligheid	-0,5
Intensivering veiligheid (RA_506)	-0,5
Augustusbesluitvorming: intensivering cybersecurity (veiligheid) (RA_212_a)	0,0
Augustusbesluitvorming: intensivering terrorismebestrijding (RA_214)	0,0
Augustusbesluitvorming: intensivering kustwacht Caribisch gebied (RA_215)	0,0
Augustusbesluitvorming: Intensivering veiligheid (RA_218)	0,0
Defensie	-1,5
Intensivering defensie (RA_507)	-1,5
Augustusbesluitvorming: intensivering Koninklijke Marechaussee (RA_213)	0,0
Augustusbesluitvorming: intensivering cybersecurity (defensie) (RA_212_b)	0,0
Bereikbaarheid	-0,1
Verhoging infrastructuurfonds (RA_508)	-0,1
Milieu	-0,6
Intensivering klimaat ten behoeve van energietransitie (RA_509)	-0,3
Invoeren terugleversubsidie (RA_611)	-0,3
Incidentele verhoging Deltafonds (RA_619)	0,0
Onderwijs	-1,4
Verhoging lumpsum primair onderwijs (RA_625)	-0,4
Verhoging lumpsum primair onderwijs ten behoeve van salarisverhoging (RA_626)	-0,3
Intensivering fundamenteel onderzoek (RA_511_f)	-0,2
Intensivering vroeg- en voorschoolse educatie (RA_624)	-0,2
Verlaging collegegeld voor eerstejaars studenten ho (RA_635)	-0,2
Intensivering maatschappelijke activiteiten jongeren (RA_630)	-0,1
Intensivering in integratie en taallessen (RA_658)	-0,1
Verhoging lumpsum voortgezet onderwijs (RA_511_b)	-0,1
Intensivering aanpak laaggeletterdheid (RA_634)	0,0
Intensivering in Nederlandse scholen in het buitenland (RA_678)	0,0
Ombuiging op onderwijs (RA_511_c, 511_d, 511_e)	0,1
Augustusbesluitvorming: intensivering groen onderwijs (RA_211)	0,0
Verhogen rente studielening (5-jaars- naar 10-jaarsobligatie) (RA_515)	0,0
Zorg	0,5
Stabilisatie eigen risico, EMU relevant (RA_637_a)	-0,7
Verhoging Rijksbijdrage Wmo (RA_522_a)	-0,1
Diverse begrotingsgefinancierde intensiveringen (RA_639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 649, 650, 651)	-0,1
Augustusbesluitvorming: Per saldo intensivering begrotingsgefinancierde BKZ-uitgaven (incl. overboekingen) (RA_223)	-0,1
Maatregelen eigen bijdrage Wlz (RA_648_a)	0,0

Hoofdlijnenakkoorden 2019-2021 i.c.m. MBI (RA_518)	0,9
Maatregelen op gebied van genees- en hulpmiddelen, EMU relevant (RA_520_a, 520_d)	0,4
Augustusbesluitvorming: ombuiging Wlz (RA_222, 219, 220, 221)	0,3
Augustusbesluitvorming: Ombuiging op jeugdzorg (RA_224)	0,0
Augustusbesluitvorming: Per saldo intensivering Wmo (RA_225)	0,0
Sociale zekerheid	-1,6
Verhoging afbouwpunt kindgebonden budget voor paren (RA_604)	-0,5
Augustusbesluitvorming: verhoging zorgtoeslag (RA_204)	-0,3
Verhoging kinderbijslag (RA_536)	-0,3
Verhogen kinderopvangtoeslag (RA_537)	-0,3
Loondoorbetaling bij ziekte: collectief tweede jaar kleine werkgevers (RA_534_a)	-0,2
Uitbreiding partnerverlof (RA_617_d)	-0,2
Harde inkomensgrens huurtoeslag vervalt (RA_544)	-0,1
Verhoging van de zorgtoeslag voor paren via de normpercentages (RA_583_b)	-0,1
Meer face-to-face gesprekken in dienstverlening UWV (RA_523)	-0,1
Temporiseren verlaging bijstand (RA_605)	-0,1
Uitbreiding beschutte werkplekken (RA_525)	-0,1
Augustusbesluitvorming: verhoging kindgebonden budget (RA_205)	0,0
Premiedifferentiatie WGA beperken tot vijf jaar: uitgaven (RA_615_a)	0,0
Stabilisatie eigen risico: effect op zorgtoeslag (RA_675)	0,0
Augustusbesluitvorming: lagere afbouw AHK in bijstand (RA_203)	0,0
Pilot scholing WGA (RA_655)	0,0
Beperken loonsanctie bij tweede spoor re-integratie: uitgaven (RA_672_a)	0,0
Garantie voor werkhervatters in de WIA (RA_654)	0,0
Doorwerking RA op zorgtoeslag (RA_547)	0,3
Kan-bepaling huurtoeslag schrappen (RA_543)	0,2
Loondispensatie i.p.v. loonkostensubsidie (RA_524)	0,1
Aanscherpen claimbeoordeling (RA_526)	0,0
Verlaging van de zorgtoeslag voor alleenstaanden via de normpercentages (RA_583_a)	0,0
Augustusbesluitvorming: verlaging Inkomensondersteuning AOW (RA_208)	0,0
Introductie loonaanvullingsuitkering in WGA 80-99 (RA_676)	0,0
Verlenging IOW en koppelen leeftijdsgrens aan AOW-leeftijd (RA_653)	0,0
Bestrijding schulden en armoede bij gezinnen met kinderen (RA_657)	0,0
Overdrachten aan bedrijven	-0,5
Intensivering toegepast onderzoek ten behoeve van innovatie (RA_629)	-0,2
Transitievergoeding na ziekte (Arbeidsmarktpakket 2016): uitgaven (RA_671_a)	-0,2
Collectiviseren transitievergoeding MKB: uitgaven (RA_614_a)	-0,1
Internationale samenwerking	-0,8
Incidentele intensivering in internationale samenwerking (RA_540)	-0,5
Augustusbesluitvorming: intensivering ODA (RA_210)	-0,3
Overig	-0,3
Incidentele intensivering ten behoeve van regionale knelpunten (RA_542)	-0,1
Intensivering cultuur (RA_631)	-0,1
Incidentele intensivering gasfonds Groningen (RA_664)	-0,1
Intensivering in de ombouw van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas (RA_663)	0,0
Incidentele intensivering in erfgoed en monumenten (RA_633)	0,0
Intensivering vrijwilligerswerk en –organisaties (RA_665)	0,0
Intensivering media/onderzoeksjournalistiek (RA_632)	0,0
Incidentele intensivering landbouw (RA_621)	0,0
Totaal	-7,9

10.2 Lasten

Het beleidspakket van de financiële bijlage van het Regeerakkoord verlaagt de collectieve lasten met per saldo 6,4 mld euro in 2021. Een opsomming van de lastenmaatregelen wordt gevolgd door een tabel. Het gaat hier om de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (blo). De verlaging van 6,4 mld euro is opgebouwd uit een verlaging van 5,2 mld euro voor gezinnen, een verhoging van 0,1 mld euro voor bedrijven en een verlaging van 1,3 mld euro voor het buitenland.

Inkomen en arbeid

- Er wordt gefaseerd een tweeschijvenstelsel ingevoerd met tarieven van 36,89% en 49,5% in 2021 (met behoud van lagere tarieven voor gepensioneerden in de oude eerste en tweede schijf). Dit resulteert in een lastenverlichting van 5,9 mld euro in 2021 en 0,6 mld euro structureel. De structurele lastenverlichting is lager omdat in het kader van de wet woningmarktmaatregelen de tarieven van de tweede, derde en vierde schijf reeds verlaagd worden na 2021 in het basispad. (RA_563, 548, 582)
- De maximale algemene heffingskorting wordt gefaseerd met in totaal 350 euro verhoogd in 2021. Doordat de algemene heffingskorting over een vast inkomenstraject afbouwt (tussen het aangrijpingspunt van de eerste en vierde schijf) wordt de algemene heffingskorting hiermee tevens steiler afgebouwd. Dit is een lastenverlichting van 3,1 mld euro in 2021. (RA_564)
- Het vlakke maximum van de arbeidskorting wordt gefaseerd vervangen door een opbouwtraject. Het nieuwe maximum ligt 364 euro hoger, en wordt bereikt bij het inkomen waar de afbouw van de arbeidskorting begint. Dit is een lastenverlichting van 1,5 mld euro in 2021. (RA_560)
- Als gevolg van de ombuigingen op de Zvw-uitgaven dalen de zorgpremies. Dit betekent een lastenverlaging van 0,7 mld euro voor gezinnen en 0,5 mld euro voor bedrijven in 2021. (RA_545, 546)
- Het EWF-tarief wordt geleidelijk verlaagd met uiteindelijk 0,15%-punt. Dit is een lastenverlichting van 0,4 mld euro in 2021 en 0,9 mld euro structureel. (RA_601)
- De maximale ouderenkorting wordt verhoogd met 160 euro in 2019. Tegelijkertijd wordt er een inkomensafhankelijke afbouw geïntroduceerd. De afbouw bedraagt 15% van het inkomen boven ca. 36 duizend euro en komt in de plaats van de harde grens tussen de hoge en lage ouderenkorting. Bij een inkomen van ca. 46 duizend euro is de ouderenkorting afgebouwd naar nul. Dit is een lastenverlichting van 0,4 mld euro. (RA_603)
- De maximale ouderenkorting wordt verhoogd met 115 euro. Dit is een lastenverlichting voor gezinnen van 0,2 mld euro in 2021 (augustusbesluitvorming). (RA_206)
- Vanaf 2020 is er de taakstellende fiscale ruimte om de pensioenpremies met 1,0 mld euro te laten stijgen om – bij een afschaffing van de

doorsneesystematiek bij pensioenen – een evenwichtige transitie mogelijk te maken. Het beleidspakket verwacht dat werknemers voor een derde en werkgevers voor twee derde hieraan bijdragen. De stijging van de pensioenpremie leidt tot een niet EMU-relevante lastenverzwaring voor bedrijven en gezinnen. Door de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies en lagere winsten bedrijven en is er vanaf 2020 een tijdelijke EMU relevante lastenverlichting van 0,2 mld euro. (RA_551)

- De hogere milieulasten voor bedrijven worden deels gecompenseerd via een lagere Aof-premie. Dit is een lastenverlichting van 0,2 mld euro in 2021. (RA_613)
- De maximale onbelaste vrijwilligersvergoeding gaat omhoog naar 1700 euro. Dit betekent een beperkte lastenverlichting in 2021 en structureel. (RA_670)
- Van 2019 tot en met 2021 worden de beleidsmatige ophogingen van het aangrijpingspunt van het toptarief in box 1 teruggedraaid. Daarnaast wordt het aangrijpingspunt van 2019 tot en met 2021 tijdelijk niet geïndexeerd. Hierdoor verandert het aangrijpingspunt van 2018 tot en met 2021 niet. Dit is een lastenverzwaring van 1,2 mld euro in 2021 en structureel. (RA_556)
- Het maximum tarief voor aftrekposten wordt versneld afgebouwd naar het lage tarief van het tweeschijvenstelsel (met 3% per jaar vanaf 2020). Dit is een lastenverzwaring van 0,6 mld euro in 2021. (RA_554_b)
- Als gevolg van de stabilisatie van het eigen risico stijgen de zorgpremies voor gezinnen met 0,6 mld euro in 2021. (RA_673)
- Ter compensatie van de lagere inkomensafhankelijke zorgpremies t.l.v. werkgevers wordt de Aof-premie verhoogd. Dit is een lasterverzwaring voor werkgevers van 0,5 mld euro in 2021. (RA_549)
- Uitboeken van bij de augustusraming van het CPB verlaagde tarief 1e schijf, wordt nu anders ingevuld. Dit is een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,4 mld euro in 2021 (augustusbesluitvorming). (RA_201)
- De maximale arbeidskorting wordt gefaseerd verhoogd met in totaal 179 euro in 2021. Daarnaast wordt het afbouwpercentage verhoogd naar 6,0% in 2019. Dit is per saldo een lastenverzwaring van 0,4 mld euro in 2021. (RA_561)
- De looptijd van de 30%-regeling voor ingekomen werknemers wordt verkort van acht jaar naar vijf jaar. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,3 mld euro. (RA_558)
- Er wordt een collectieve verzekering voor het tweede jaar loondoorbetaling geïntroduceerd voor bedrijven tot 25 werknemers. De toename van de overheidsuitgaven (RA_534_a) wordt betaald uit een premie voor kleine werkgevers. Dit is een EMU-relevante lastenverzwaring van 0,2 mld euro in 2021, structureel is het 0,4 mld euro. De lastenverzwaring is gedeeltelijk een schuif van private loondoorbetaling naar de collectieve verzekering. (RA_534_b)
- De vaste voet in de IACK verdwijnt. Het opbouwpercentage wordt verhoogd naar 11,45% vanaf hetzelfde opbouwpunt als in het basispad. Hierdoor blijft

de maximale IACK gelijk, maar wordt het maximum wel eerder bereikt. Dit leidt tot een lastenverzwaring van 0,2 mld euro in 2021. (RA_557)

- De transitievergoeding na ziekte wordt gecollectiviseerd. Tegenover deze intensivering staat een lastendekkende verhoging van de premie. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,2 mld euro in 2021 en structureel. (RA_671_b)
- De uitbreiding van het partnerverlof en adoptieverlof wordt, deels direct en deels via een hogere Awf-premie, gefinancierd door werkgevers. Dit is een lastenverzwaring van 0,2 mld euro. (RA_617)
- De mate van overdraagbaarheid van de arbeidskorting en de IACK wordt gelijk getrokken met de beperkte overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. In 2023 zijn deze kortingen helemaal niet meer overdraagbaar. Dit is een lastenverzwaring van 0,2 mld euro. (RA_555)
- Augustusbesluitvorming: Een hogere Aof-premie leidt tot een lastenverzwaring voor werkgevers van 0,1 mld euro in 2021 (augustusbesluitvorming). (RA_202)
- Bij Ziektewet-uitkeringen van uitkeringsgerechtigden zonder dienstverband verdwijnt vanaf 2020 het recht op arbeidskorting en IACK. Dit is een lastenverzwaring van 0,1 mld euro in 2021 en 0,2 mld euro structureel. (RA_550)
- De transitievergoeding wordt in bepaalde, welomschreven situaties gecollectiviseerd voor mkb bedrijven. Hiervoor wordt taakstellend 0,1 mld euro uitgetrokken (RA_614_a). Daar staat een verhoging van de premies met hetzelfde bedrag tegenover. (RA_614_b)
- De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (‘wet Hillen’) wordt vanaf 2019 in 20 jaar afgeschaft. Dit is een lastenverzwaring van 0,1 mld euro in 2021 en 1,1 mld euro structureel. (RA_559)
- Er wordt een maximumtarief voor aftrekposten geïntroduceerd in 2020 (uitgezonderd is de omkeerregel). Dit tarief is gelijk aan het maximum aftrektarief voor de hypotheekrenteaftrek, dat reeds geleidelijk wordt afgebouwd. Structureel is het tarief gelijk aan het lage tarief van het tweeschijvenstelsel. Dit is een lastenverzwaring van 0,1 mld euro in 2021 en 0,6 mld euro structureel. (RA_554_a)
- De maximale algemene heffingskorting wordt verlaagd met 8 euro. Dit is een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,1 mld euro in 2021 (augustusbesluitvorming). (RA_207)
- Als gevolg van de stabilisatie van het eigen risico stijgen de zorgpremies voor werkgevers met 0,05 mld euro in 2021. (RA_674)
- De alleenstaande ouderenkorting wordt verlaagd met 19 euro. Dit is een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,04 mld euro in 2021 (augustusbesluitvorming). (RA_209)
- De premiedifferentiatie in de WGA wordt beperkt tot vijf jaar in plaats van tien jaar. Het wegnemen van deze financiële prikkel leidt tot hogere WIA-

uitgaven (RA_615_a) en ook tot hogere WGA-premies in 2021 (0,2 mld euro structureel). (RA_615_b)
- Hogere uitgaven als gevolg van het beperken van de loonsanctie bij tweede spoor re-integratie worden gefinancierd met een hogere Aof-premie. Dit is een beperkte lastenverzwaring voor bedrijven in 2021 en 0,1 mld euro structureel. (RA_672_b)
- De verhogingen van het aangrijpingspunt van het toptarief na 2021 in het basispad worden deels teruggedraaid. Het aangrijpingspunt wordt met 3,1 duizend euro verlaagd. Dit is aan lastenverzwaring van 0,7 mld euro structureel. (RA_602)

Vermogen en winst

- De tarieven in de eerste en tweede schijf van de Vpb worden verlaagd van 20% en 25% in 2018 naar 19% en 24% in 2019, 17,5% en 22,5% in 2020 en 16% en 21% in 2021. Dit betekent een lastenverlichting voor bedrijven van 3,3 mld euro. (RA_575)
- De dividendbelasting wordt per 2020 afgeschaft. Dit heeft geen effect voor ingezetenen, omdat voor hen de dividendbelasting wordt verrekend met de inkomstenheffing. Per saldo resulteert een lastenverlichting van 1,4 mld euro voor het buitenland. (RA_668, 666, 667)
- In samenhang met de verlaging van het vpb tarief wordt het tarief in box 2 in de IB verhoogd van 25% in 2019 naar 27,3% in 2020 en 28,5% vanaf 2021 teneinde aanzuigende werking naar de BV te voorkomen. Voor bedrijven leidt dit tot een structurele lastenverzwaring van 0,4 mld euro. Door te verwachten anticipatie effecten (vervroegde afdracht) in 2019 is het budgettaire effect in 2021 echter negatief ter grootte van 0,5 mld euro. (RA_576)
- Het heffingsvrije vermogen wordt verhoogd van 25.225 euro naar 30.000 euro in 2018. Dit is een lastenverlichting van 0,2 mld euro in 2021. (RA_578_a)
- De inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting voor deelnemingsdividenden naar verdragslanden wordt uitgebreid. Dit betekent een beperkte lastenverlichting van afgerond 0,0 mld euro (augustusbesluitvorming). (RA_226)
- De aftrekbaarheid van rente voor bedrijven wordt beperkt tot maximaal 30% van de winst voor rente, belastingen, afschrijvingen en amortisatie (EBITDA) met een drempel van 1 mln euro zonder groepsvrijstelling, conform de bouwstenen 0 en 1 van de werkgroep fiscaliteit van de Studiegroep Duurzame Groei. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 1,3 mld euro. (RA_567)
- Een generieke minimum-kapitaalregel (thin cap rule) wordt ingevoerd conform bouwsteen 8 van de werkgroep fiscaliteit van de Studiegroep Duurzame Groei. Dat betekent een beperking van de renteaftrek over vreemd

vermogen vanaf 92% van het commerciële balanstotaal. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,3 mld. (RA_570)

- De voorgenomen verhoging van de eerste schijf van de vpb van tweehonderdduizend euro naar driehonderdvijftigduizend euro wordt teruggedraaid. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,3 mld euro. (RA_566)
- De afschrijving van gebouwen in eigen gebruik in de vpb wordt beperkt tot 100% van de WOZ-waarde. Dit betekent een lastenverzwaring van bedrijven van 0,2 mld euro. (RA_572)
- Het effectief tarief van de innovatiebox wordt verhoogd van 5% naar 7%. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,1 mld euro. (RA_571)
- Het spaarrendement wordt niet langer gebaseerd op het vijfjaars-voortschrijdend gemiddelde spaarrente (t-6 tot en met t-2), maar op de gemiddelde spaarrente tussen juli (t-2) en juni (t-1). Het effect van deze maatregel verschilt per jaar. (RA_578_b)
- De BPM-teruggaaf op taxi's wordt in 2020 afgeschaft. Dit betekent een beperkte lastenverzwaring voor bedrijven van afgerond 0,0 mld euro. (RA_669)
- De verliesverrekening in de vennootschapsbelasting wordt versoberd door de carry forward te beperken tot zes jaar. Dit is een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,9 mld euro structureel. (RA_568)

Milieu

- De verhuurderheffing wordt verlaagd voor corporaties, afhankelijk van de omvang van hun investeringen in verduurzaming van hun woningvoorraad. Dit is een lastenverlichting van 0,1 mld euro. (RA_565)
- Het vaste verminderingbedrag in de energiebelasting wordt verlaagd van 308 euro naar 257 euro. Dit betekent een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,3 mld euro en voor bedrijven van 0,1 mld euro. (RA_607)
- De salderingsregeling met betrekking tot thuis opgewekte maar niet direct gebruikte zonne-energie, wordt geheel afgeschaft. Hier staat deels de invoering van een terugleversubsidie tegenover. De afschaffing van de salderingsregeling betekent een lastenverzwaring voor gezinnen van 0,3 mld euro. (RA_610)
- Een minimumprijs voor CO_2 voor elektriciteitsopwekking wordt ingevoerd oplopend van 18 euro in 2020 tot 43 euro in 2030. Dit betekent een lastenverzwaring voor bedrijven van 0,3 mld euro en 0,6 mld euro structureel. (RA_612)
- Een luchtvaartbelasting per vertrekkende passagier van 2 jaar of ouder wordt ingevoerd, welke taakstellend 0,2 mld euro zal genereren. Transferpassagiers blijven vrijgesteld. Dit betekent een lastenverzwaring voor het buitenland van 0,1 mld euro en voor gezinnen en bedrijven tezamen van 0,1 mld euro. (RA_609)

- In de energiebelasting vindt een schuif plaats, waarbij de tarieven in de eerste schijf voor aardgas met 3 cent per m^3 wordt verhoogd en in de eerste schijf van elektriciteit met 0,72 cent per Kwh wordt verlaagd. Dit betekent een lastenverzwaring van 0,1 mld euro voor gezinnen en 0,1 mld euro voor bedrijven. (RA_606)
- De belasting op verbranden en storten van afval wordt taakstellend verhoogd met 0,1 mld euro. Het betreft een lastenstijging voor zowel gezinnen als bedrijven. (RA_608)

Overig

- Het lage btw-tarief wordt in 2019 verhoogd van 6% naar 9%. Dit betekent een lastenverzwaring voor gezinnen van 2,0 mld euro en voor bedrijven van 0,6 mld euro. (RA_580)
- De accijns op tabakswaren wordt taakstellend verhoogd. Dit betekent een lastenverzwaring voor gezinnen oplopend tot 0,2 mld euro in 2022. (RA_581_a)
- Het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen wordt beperkt tot producten die op basis van de Geneesmiddelenwet (GMW) als geneesmiddel in het handelsverkeer mogen worden gebracht. Dit betekent een lastenverzwaring van afgerond 0,0 mld euro. (augustusbesluitvorming) (RA_227)

Gasbaten

- De aardgaswinning wordt verlaagd met 1,5 mld Nm^3. Dit leidt tot een daling van de aardgasbaten en vpb van 0,2 mld euro. De vraag naar aardgas zal dalen als gevolg van de daling van de exportvraag en de ombouw naar hoogcalorisch gas. Deze daling in vraag wordt gebruikt om minder gas te produceren. (RA_662)

Tabel 10.2 Lastenmutaties t.o.v. basispad in 2021, ex ante, mld euro

(-) betekent EMU-saldo verslechterend, (+) betekent EMU-saldo verbeterend.	2021
Inkomen en arbeid	-7,5
Invoeren tweeschijvenstelsel (RA_563, 548, 582)	-5,9
Verhogen maximale algemene heffingskorting (RA_564)	-3,1
Maximale arbeidskorting bij afbouwpunt verder verhogen (RA_560)	-1,5
Doorwerking RA op zorgpremies gezinnen (RA_545, 546)	-1,2
Verlagen EWF-tarief (RA_601)	-0,4
Verhogen maximale ouderenkorting en invoeren geleidelijke inkomensafhankelijke afbouw (RA_603)	-0,4
Augustusbesluitvorming: verhoging ouderenkorting (RA_206)	-0,2
Reservering transitie a.g.v. afschaffing doorsneesystematiek (RA_551)	-0,2
Enveloppe terugsluis milieulasten bedrijven (RA_613)	-0,2
Verruiming onbelaste vrijwilligersvergoeding (RA_670)	0,0
Aangrijpingspunt toptarief bevriezen op niveau 2018 gedurende kabinetsperiode (RA_556)	1,2
Versneld afbouwen HRA en andere aftrekposten naar lage tarief tweeschijvenstelsel (RA_554_b)	0,6
Stabilisatie eigen risico: effect zorgpremies gezinnen (RA_673)	0,6
Verhoging Aof-premie (compensatie zorgpremies werkgevers) (RA_549)	0,5
Augustusbesluitvorming: verhoging tarief 1e schijf (RA_201)	0,4
Verhogen maximale arbeidskorting en verhogen afbouwpercentage (RA_561)	0,4
Beperken 30%-regeling naar 5 jaar (RA_558)	0,3
Loondoorbetaling bij ziekte: premie tweede jaar kleine werkgevers (RA_534_b)	0,2
Vaste voet in de IACK naar 0, opbouwpercentage naar 11,45% (RA_557)	0,2
Transitievergoeding na ziekte (Arbeidsmarktpakket 2016): Awf-premie (RA_671_b)	0,2
Uitbreiding partnerverlof (RA_617)	0,2
Beperken overdraagbaarheid IACK en arbeidskorting (RA_555)	0,2
Augustusbesluitvorming: verhoging Aof-premie (RA_202)	0,1
Afschaffen recht op AK en IACK bij Ziektewet-uitkeringen van uitkeringsgerechtigden zonder dienstverband (RA_550)	0,1
Collectiviseren transitievergoeding MKB: premie (RA_614_b)	0,1
Geleidelijk afschaffen aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (‘wet Hillen’) (RA_559)	0,1
Geleidelijk beperken aftrekposten conform de HRA (RA_554_a)	0,1
Augustusbesluitvorming: verlaging algemene heffingskorting (RA_207)	0,1
Stabilisatie Eigen Risico: effect zorgpremies werkgevers (RA_674)	0,0
Augustusbesluitvorming: verlaging alleenstaande ouderenkorting (RA_209)	0,0
Premiedifferentiatie WGA beperken tot vijf jaar: Aof-premie (RA_615_b)	0,0
Beperken loonsanctie bij tweede spoor re-integratie: Aof-premie (RA_672_b)	0,0
Verminderen verhoging aangrijpingspunt toptarief na 2021 (RA_602)	0,0
Vermogen en winst	-3,0
Verlagen Vpb tarieven (RA_575)	-3,3
Afschaffen dividendbelasting (RA_668, 666, 667)	-1,4
Correctie box 2-tarief in de IB met het oog op globaal evenwicht (RA_576)	-0,5
Aanpassing box 3: verhogen heffingsvrij vermogen (RA_578_a)	-0,2
Augustusbesluitvorming: Uitbreiden inhoudingsvrijstelling voor deelnemingsdividenden naar verdragslanden (RA_226)	0,0
Beperking aftrekbaarheid rentelasten voor bedrijven (RA_567)	1,3
Minimum kapitaalregel banken (RA_570)	0,3
Terugdraaien verlenging tariefopstapje uit Belastingplan 2017 (RA_566)	0,3
Beperken afschrijving gebouwen in eigen gebruik in de vpb (RA_572)	0,2
Effectief tarief innovatiebox naar 7% (RA_571)	0,1
Aanpassing box 3: wijziging berekening forfaitair rendement op sparen (RA_578_b)	0,1
Afschaffen teruggaafregeling taxi’s (RA_669)	0,0
Versoberen verliesverrekening bedrijven (RA_568)	0,0
Milieu	1,4
Lagere verhuurdersheffing t.b.v. duurzame woningen (RA_565)	-0,1
Verhogen energiebelasting (RA_607)	0,4
Afschaffen salderingsregeling (RA_610)	0,3

Oplopende CO2-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking (RA_612)	0,3
Invoeren luchtvaartbelasting (RA_609)	0,2
Schuif energiebelasting van elektriciteit naar aardgas (RA_606)	0,2
Hogere belasting op verbranden en storten van afval (RA_608)	0,1
Overig	2,8
Verhogen lage btw-tarief (RA_580)	2,6
Verhogen tabaksaccijns (RA_581_a)	0,2
Augustusbesluitvorming: Inperken lage BTW tarief geneesmiddelen (RA_227)	0,0
Totaal beleidsmatige lasten	-6,4
w.v. gezinnen	-5,2
bedrijven	0,1
buitenland	-1,3
Gasbaten	
Verlagen gaswinning (RA_662)	-0,2

Afkortingenlijst

AHK	Algemene heffingskorting
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
awf	Algemeen werkloosheidsfonds
bbp	Bruto binnenlands product
BKZ	Begrotingskader zorg
btw	Omzetbelasting volgens het stelsel van heffing over de toegevoegde waarde
CO2	Koolstofdioxide
CPB	Centraal Planbureau
EBITDA	Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization; maatstaf voor de brutowinst voor aftrek van overheadkosten
EMU	Economische en Monetaire Unie
EWF	Eigenwoningforfait
GMW	Geneesmiddelenwet
HRA	hypotheekrente-aftrek
iab	Inkomensafhankelijke bijdrage; de eigen bijdrage voor de Zvw
IACK	Inkomensafhankelijke combinatiekorting
IB	Inkomstenbelasting
IOW	Inkomensvoorziening oudere werklozen
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
MBI	Macrobeheersinstrument; een middel voor de minister van VWS als de zorgkosten het macrobudget overschrijden
mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
mkb	Midden- en kleinbedrijf
mld	Miljard
mln	Miljoen
MLT	Middellangetermijnverkenning
MTO	Medium-term objective; middellangetermijndoelstelling voor het overheidstekort in het kader van de Europese begrotingsregels
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

ODA	Official Development Assistance; ontwikkelingshulp conform OESO-definitie
po	Primair onderwijs
RBG	Kader rijksbegroting in enge zin
SZA	Kader sociale zekerheid
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VIB	Vermogensinkomensbijtelling in de Wlz
vmbo	Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	Voortgezet onderwijs
vpb	Vennootschapsbelasting
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wlz	Wet langdurige zorg
wml	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	Wet waardering onroerende zaken
ZiK	Zorgkeuzes in kaart
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

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

Oktober 2017