



# Beleidsvarianten met Saffier II.1

In dit CPB Achtergronddocument laten we de macro-economische effecten op de middellange termijn (2022-2015) zien van negen beleidsimpulsen op onderdelen van de overheidsbegroting.

Hiermee krijgen lezers inzicht in de werking van Saffier II.1, het model waarmee het CPB de macro-economische effecten op de middellange termijn van dit soort impulsen berekent.

CPB Achtergronddocument

Henk Kranendonk  
Loes Verstegen  
Eva van der Wal

september 2020

# 1 Inleiding

In dit CPB Achtergronddocument laten we de macro-economische effecten op middellange termijn zien van negen beleidsimpulsen. Hiermee krijgen lezers inzicht in de werking van het model waarmee het CPB de macro-economische effecten op middellange termijn van dit soort impulsen berekent.

Deze set van beleidsvarianten bevat impulsen op de belangrijkste onderdelen van de inkomsten- en uitgavenkant van de overheidsbegroting met een verschillende macro-economische uitwerking. Alle impulsen verbeteren het EMU-saldo. Daarnaast is een verhoging van het minimumloon doorgerekend. De volgende beleidsimpulsen komen aan de orde:

1. verhoging productgebonden belastingen
2. verhoging loon- en inkomstenbelasting
3. verhoging sociale premies werkgevers bedrijven
4. verlaging materiële overheidsbestedingen
5. vermindering aantal ambtenaren
6. verlaging overdrachten aan het buitenland
7. verlaging van alle uitkeringen
8. verlaging van de collectieve zorguitgaven
9. verhoging minimumloon

Voor deze beleidsvarianten is het macro-economische model Saffier (versie II.1) gebruikt. De belangrijkste wijziging in het model ten opzichte van het oorspronkelijke model uit 2011<sup>1</sup> en het model gebruikt in 2015<sup>2</sup> voor de beleidsvarianten betreft de wijziging van de loonvergelijking. Uit de internationale literatuur blijkt dat het effect van de replacement rate (de terugvalpositie in geval van werkloosheid) op de loonstijging langzamer en kleiner is. Ook reageren de lonen nu langzamer op de prijsontwikkeling en langzamer en minder op veranderingen in de belasting- en premiedruk. De effecten van de varianten in deze publicatie zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met die van de in 2015 gepubliceerde beleidsvarianten, met uitzondering van de gematigde reactie van lonen en prijzen vanwege bovengenoemde wijzigingen in het model.

Voor de vergelijkbaarheid is de impuls in de meeste varianten 1% bbp, ofwel 8,6 mld euro. Dit betekent dat bijvoorbeeld voor de eerste variant de productgebonden belastingen met 8,6 mld euro worden verhoogd.<sup>3</sup> Uitzonderingen qua impuls zijn de variant met verlaging van overdrachten naar het buitenland waar de schok is gehalveerd, en de variant met de verhoging van het minimumloon, waar het minimumloon met 10% stijgt.

Een impuls van 1% bbp is fors, maar hier is bewust voor gekozen om de uitkomsten zo duidelijk mogelijk te maken. De impuls wordt gegeven in 2022. De impulsen zijn structureel en worden in de jaren daarna dus niet teruggedraaid. In deze publicatie wordt bij elke variant de volledige impuls in het eerste jaar gegeven, om de mechanismes in het model duidelijk te tonen. Bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's en beleidspakketten zal de impuls veelal worden opgebouwd, waardoor de effecten ook geleidelijk op gang komen. Een doorrekening van de geleidelijke impuls is, net als de resultaten in deze publicatie, per variant terug te vinden in de tabellen die bij dit achtergronddocument worden gepubliceerd.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> CPB, 2010, SAFFIER II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document 217. ([link](#))

<sup>2</sup> Es, F. van, 2015, Beleidsvarianten met Saffier-II, CPB Achtergronddocument. ([link](#))

<sup>3</sup> De 8,6 mld is een ex-ante bedrag: exclusief de budgettaire effecten als gevolg van de macro-economische doorwerking, maar inclusief de eerste-ordegedragseffecten (zie startnotitie Keuzes in Kaart 2022-2025).

<sup>4</sup> Beschikbaar via een Excel-bestand op de website ([link](#)).

Deze notitie laat de effecten zien van 2022 tot en met 2025. De beleidsvarianten zijn gedraaid met de MEV-MLT cijfers als basispad.<sup>5</sup> Dat betekent dat de op dat moment verwachte effecten van de coronacrisis in het basispad zitten. De werkloosheid in het basispad is bijvoorbeeld hoger dan voor de coronacrisis. De macro-economische effecten van beleidsvarianten worden hierdoor, zij het slechts beperkt, beïnvloed. De loonvoet reageert bijvoorbeeld sterker op de replacement rate wanneer de werkloosheid relatief hoog is.<sup>6</sup>

Per beleidsvariant wordt een tabel met macro-economische en budgettaire effecten gepresenteerd. In deze laatste categorie vallen de effecten op het begrotingsaldo (het EMU-saldo) en de staatsschuld (EMU-schuld). De effecten op bbp, bestedingen, lonen en prijzen zijn de effecten op de procentuele mutatie in het weergegeven jaar en zijn dus geen cumulatieve effecten. Tabel 2.1 bijvoorbeeld laat van de verhoging van de productgebonden belastingen een effect zien op de bbp-groei van -0,3%-punt in 2022 en -0,3%-punt in 2023. Het effect op het bbp-niveau in 2023 is daarmee -0,6%-punt. De effecten op het werkloosheidspercentage, het EMU-saldo (%bbp) en de EMU-schuld (%bbp) zijn effecten op het absolute niveau (in procentpunten) in het weergegeven jaar.

De effecten op het begrotingsaldo inclusief macro-economische doorwerking wijken af van de gegeven impuls (een verbetering van het EMU-saldo met 1% bbp, het ex-ante effect) vanwege doorwerkingseffecten. Doorwerkingseffecten zijn de veranderingen van het EMU-saldo die het gevolg zijn van de macro-economische doorwerking van een maatregel. Bij een doorwerkingseffect kan er sprake zijn van een verbetering of een verslechtering van het ex-post EMU-saldo ten opzichte van het ex-ante EMU-saldo. Wanneer bijvoorbeeld de belastingen worden verhoogd, leidt dit tot een lagere economische groei. Hierdoor nemen de belastinginkomsten af en de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen toe. De initiële verbetering van het EMU-saldo neemt dan af.

Saffier II.1 bevat niet alle economische doorwerkingen van elke maatregel. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het effect van een stijging van het arbeidsaanbod als gevolg van een hoger minimumloon of aanpassingen bij uitkeringen. Bij doorrekening van verkiezingsprogramma's en beleidspakketten worden deze additionele effecten -berekend door andere modellen- wel meegenomen en hebben deze effect op de macro-economische uitkomsten die hier worden gepresenteerd.<sup>7</sup>

Buiten deze macro-economische effecten kunnen de beleidsmaatregelen van invloed zijn op allerlei andere terreinen die voor de welvaart van belang zijn, denk aan het milieu en klimaat, de inkomensverdeling en mobiliteit. Het macro-economische model dat voor deze varianten is gebruikt, brengt deze effecten niet in kaart en deze blijven in deze publicatie dan ook achterwege. De verschillende Kansrijk-studies (zie voetnoot 7) geven inzicht in de bredere effecten van diverse maatregelen op verschillende deelreinen.

De macro-economische effecten van de beleidsvarianten zijn, gegeven het basispad, waarbij vooral de hoogte van de werkloosheid van belang is, tot op zekere hoogte symmetrisch en lineair.<sup>8</sup> Symmetrisch betekent dat een beleidsimpuls in de tegengestelde richting vergelijkbare effecten oplevert maar met het omgekeerde teken. Lineair betekent dat een wat kleinere of grotere impuls proportioneel andere effecten heeft. Conform eerdere publicaties is in deze notitie voor varianten gekozen die het EMU-saldo verbeteren, behalve de minimumloonvariant.

---

<sup>5</sup> CPB, 2020, MEV-MLT, ([link](#))

<sup>6</sup> Zie ook CPB, 2010, pagina 37 (volledige referentie in voetnoot 1).

<sup>7</sup> Zie voor o.a. de arbeidsaanbodeffecten van beleid de serie Kansrijk beleid ([link](#))

<sup>8</sup> Indien de gekozen (stapelings) omvang van maatregelen dusdanig is dat de modeluitkomsten naar het oordeel van het CPB minder betrouwbaar zijn, kan er bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's gekozen worden op basis van expert judgement af te wijken van deze uitkomsten, of het model aanvullende restricties op te leggen.

## 2 Uitkomsten

### 2.1 Verhoging productgebonden belastingen

In deze variant worden de productgebonden belastingen verhoogd zodat de opbrengst zonder doorwerkingseffecten met 1% bbp toeneemt. De btw vormt het grootste deel van de productgebonden belastingen, maar ook accijnzen behoren hier bijvoorbeeld toe. De productgebonden belastingen drukken niet alleen op de consumptie van huishoudens (ruim de helft) maar ook op investeringen (vooral woningen), overheidsconsumptie en uitvoer.

De hogere belastingtarieven leiden tot een stijging van de inflatie. Deze hogere inflatie werkt niet volledig en niet direct door op de cao-lonen. De lastenverzwaring zorgt dus voor een daling van het reëel beschikbaar inkomen op middellange termijn en daarmee voor een daling van de consumptie.

Tabel 2.1 Macro-economische en budgettaire effecten verhoging productgebonden belastingen met 1% bbp

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Consumptie huishoudens	-0,2	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2
Overheidsconsumptie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringen bedrijven (excl. woningen)	-0,6	-1,1	-0,4	-0,1	-0,5
Uitvoer goederen en diensten	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	0,8	0,1	0,1	-0,1	0,2
Loonvoet bedrijven (per uur)	0,3	0,0	0,0	-0,2	0,0
Cao-loon bedrijven	0,3	0,1	0,0	-0,2	0,1
	Cumulatief effect op niveau				
Werkloze beroepsbevolking (%)	0,1	0,3	0,5	0,6	
EMU-saldo (%bbp)	0,8	0,7	0,5	0,4	
EMU-schuld (%bbp)	-1,3	-1,8	-2,2	-2,4	

De concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van die uit het buitenland verslechtert door de stijging van de uitvoerprijs, door hogere belastingen en hogere lonen in het eerste jaar. Hierdoor neemt de uitvoer af ten opzichte van het basispad. De bbp-groei is gemiddeld 0,2%-punt lager dan in het basispad door zowel lagere consumptie, investeringen en uitvoer. Hierdoor loopt de werkloosheid op. Dit leidt op den duur tot een neerwaartse druk op de cao-lonen, wat het opwaartse effect vanuit de prijzen bijna tenietdoet. Per saldo stijgen de cao-lonen gedurende vier jaar net iets harder dan in het basispad.

Het ex-post budgettaire effect is positief: het EMU-saldo verbetert, de EMU-schuld neemt af. De initiële verbetering van het EMU-saldo door hogere productgebonden belastingen wordt voor iets meer dan de helft tenietgedaan na een periode van vier jaar door hogere prijzen voor overheidsconsumptie, meer sociale uitkeringen en lagere belastingopbrengsten als gevolg van lagere productie, inkomens en bestedingen.

## 2.2 Verhoging loon- en inkomstenbelasting

In deze variant stijgen de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB) zodanig dat de opbrengst zonder doorwerkingseffecten met 1% bbp stijgt. De lonen stijgen beperkt, omdat werknemers de verhoging van de belastingen slechts gedeeltelijk kunnen afwentelen op hun werkgever. Daarom verlaagt de belastingverhoging het beschikbare inkomen van huishoudens. De consumptie door huishoudens neemt af ten opzichte van het basispad door het lagere beschikbaar inkomen: de consumptiegroei komt gemiddeld 0,5%-punt lager uit. Deze daling is veel groter dan bij een verhoging van de productgebonden belastingen, omdat de LB/IB helemaal door huishoudens betaald wordt en de productgebonden belastingen slechts deels; de lastenverzwaring voor huishoudens is in deze variant dus groter. Het bbp groeit gemiddeld met 0,3%-punt minder dan in het basispad. Hoewel de consumptie meer wordt geraakt dan bij een verhoging van de LB/IB, daalt de uitvoer juist minder sterk dan bij een verhoging van de productgebonden belastingen, waardoor het bbp-effect in beide varianten vergelijkbaar is. De werkloosheid is na vier jaar 0,7%-punt hoger.

Tabel 2.2 Macro-economische en budgettaire effecten verhoging loon- en inkomstenbelasting met 1% bbp

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	-0,3	-0,4	-0,1	-0,1	-0,3
Consumptie huishoudens	-0,9	-1,0	-0,2	-0,2	-0,5
Overheidsconsumptie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investerings bedrijven (excl. woningen)	-0,6	-1,2	-0,3	0,2	-0,5
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Loonvoet bedrijven (per uur)	0,5	0,1	0,0	-0,2	0,1
Cao-loon bedrijven	0,5	0,1	0,0	-0,2	0,1
<b>Cumulatief effect op niveau</b>					
Werkloze beroepsbevolking (%)	0,1	0,4	0,6	0,7	
EMU-saldo (%bbp)	0,9	0,6	0,5	0,4	
EMU-schuld (%bbp)	-0,8	-1,2	-1,6	-1,9	

Het EMU-saldo verbetert in eerste instantie met 0,9% bbp, maar na vier jaar is dit effect teruggelopen tot 0,4% bbp door de lagere economische groei, waardoor de belasting- en premie-inkomsten teruglopen en de uitgaven aan uitkeringen stijgen. De EMU-schuld is 1,9% bbp lager.

## 2.3 Verhoging sociale premies werkgevers bedrijven

In deze variant worden de werkgeverspremies voor bedrijven voor de sociale verzekeringen met 1% bbp verhoogd. Dit zijn bijvoorbeeld premies voor werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De hogere werkgeverslasten leiden in eerste instantie tot een hogere loonvoet<sup>9</sup> en een hogere inflatie. Hogere werkgeverslasten worden geleidelijk afgewenteld op werknemers in de vorm van lagere cao-lonen, waardoor het cao-loon over een periode van vier jaar gemiddeld enkele tienden achterblijft bij het basispad. Dat heeft een negatief effect op de consumptie van huishoudens.

De hogere loonvoet drukt de winst van bedrijven waardoor de investeringen minder groeien. Hierdoor en door de lagere bbp-groei van ongeveer 0,2%-punt blijft de investeringsgroei over de periode van vier jaren achter. Het hogere prijsniveau heeft een negatief effect op de prijsconcurrentiepositie waardoor de uitvoer iets minder groeit.

Omdat de overheid een deel van de premies zelf betaalt, verbetert het EMU-saldo in het eerste jaar met slechts 0,7%-punt in plaats van 1%-punt. Na vier jaar verbetert het EMU-saldo minder dan de initiële verbetering. Door meer werkloosheidsuitkeringen en minder belastinginkomsten loopt het terug tot 0,2%-punt.

**Tabel 2.3 Macro-economische en budgettaire effecten verhoging sociale premies werkgevers met 1% bbp**

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Consumptie huishoudens	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Overheidsconsumptie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringen bedrijven (excl. woningen)	-0,4	-0,8	0,2	-0,4	-0,4
Uitvoer goederen en diensten	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	0,6	0,2	0,0	-0,1	0,2
Loonvoet bedrijven (per uur)	2,3	-0,4	-0,3	-0,3	0,3
Cao-loon bedrijven	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2
<b>Cumulatief effect op niveau</b>					
Werkloze beroepsbevolking (%)	0,1	0,3	0,6	0,7	
EMU-saldo (%bbp)	0,7	0,5	0,3	0,2	
EMU-schuld (%bbp)	-1,2	-1,6	-1,7	-1,7	

<sup>9</sup> De loonvoet is gelijk aan het cao-loon plus werkgeverslasten en incidentele lonen.

## 2.4 Verlaging materiële overheidsbestedingen

Materiële overheidsbestedingen bestaan uit goederen en diensten die de overheid van bedrijven koopt, waaronder de overheidsinvesteringen. Een verlaging van deze bestedingen met 1% bbp resulteert in het eerste jaar direct in een afname van het bbp met 1%-punt. De werkgelegenheid daalt door de lagere productie en de werkloosheid neemt toe. De lonen groeien daardoor elk jaar minder dan in het basispad. De consumptie van huishoudens groeit met enkele tienden minder, vooral als gevolg van het lagere looninkomen, zowel door minder werkgelegenheid als lagere reële lonen. Ook de investeringen blijven achter bij het basispad vanwege de daling van de productie. Daarentegen stijgt de uitvoer licht als gevolg van de verbeterde prijsconcurrentiepositie. De lagere loonvoet leidt tot een daling van de uitvoerprijs.

Het EMU-saldo is na vier jaar 0,3% bbp hoger dan in het basispad. Het verschil met de aanvankelijke impuls is ongeveer 70% en ontstaat door de lagere lonen en werkgelegenheid, wat resulteert in minder belasting- en premie-inkomsten en meer werkloosheidsuitkeringen. Ondanks het hogere EMU-saldo (als % bbp) vermindert de EMU-schuld als % bbp nauwelijks. Dit komt door het noemereffect: het nominale bbp komt lager uit door zowel een lager volume- als prijsniveau.

**Tabel 2.4 Macro-economische en budgettaire effecten verlaging materiële overheidsbestedingen met 1% bbp**

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	-1,0	-0,1	0,1	0,1	-0,2
Consumptie huishoudens	-0,1	-0,4	-0,3	-0,1	-0,2
Overheidsconsumptie	-3,8	0,0	0,1	0,1	-0,9
Investerings bedrijven (excl. woningen)	-2,0	-1,8	1,3	0,6	-0,5
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Loonvoet bedrijven (per uur)	-0,5	-0,6	-0,3	-0,3	-0,4
Cao-loon bedrijven	-0,2	-0,6	-0,3	-0,3	-0,3
<b>Cumulatief effect op niveau</b>					
Werkloze beroepsbevolking (%)	0,3	0,8	0,8	0,6	
EMU-saldo (%bbp)	0,6	0,3	0,3	0,3	
EMU-schuld (%bbp)	0,1	0,0	-0,2	-0,4	

### Verskil met Keuzes in Kaart: geleidelijke invoering

Zoals in de inleiding besproken, zal bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's en beleidspakketten de impuls veelal opgebouwd worden. Dit geleidelijk invoeren betekent dat de impuls oploopt over de jaren: van 25% in 2022 naar 100% in 2025. De effecten zijn hierdoor anders. In de tabellen beschikbaar bij dit achtergronddocument ([link](#)) worden de effecten van iedere variant voor zowel de directe impuls als de geleidelijke invoering getoond. Hier gaan we voor de variant verlaging materiële overheidsbestedingen in op de verschillen.

De directe impuls leidt meteen in het eerste jaar tot een daling van de bbp-groei met 1 %-punt. In de jaren daarna herstelt de groei zich deels. Bij geleidelijke invoering is de initiële daling minder groot, maar blijft de bbp-groei gedurende de hele periode onder het basispad. Uiteindelijk is het gemiddelde effect vergelijkbaar: de effecten worden dus meer uitgesmeerd over de jaren als de impuls geleidelijk wordt opgebouwd. Dit geldt ook voor de verbetering van het EMU-saldo. Dit verbetert met 0,6 %-punt in het eerste jaar bij de directe impuls, waarna door doorwerkingseffecten de verbetering afneemt. Bij geleidelijke invoering loopt de saldoverbetering juist langzaam op. De EMU-schuld (% bbp) komt hoger uit in de variant met geleidelijke invoering. Dit komt doordat het bbp-niveau in deze variant in de latere jaren nog lager is, waar deze zich na de directe impuls -na een dieper dal- al meer heeft hersteld.

**Tabel 2.5.1 Macro-economische en budgettaire effecten bij geleidelijke verlaging materiële overheidsbestedingen met 1% bbp**

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Consumptie huishoudens	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Overheidsconsumptie	-0,9	-0,9	-0,8	-0,8	-0,9
Investerings bedrijven (excl. woningen)	-0,5	-0,9	-0,6	-0,4	-0,6
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Loonvoet bedrijven (per uur)	-0,1	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3
Cao-loon bedrijven	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2
<b>Cumulatief effect op niveau</b>					
Werkloze beroepsbevolking (%)	0,1	0,3	0,4	0,6	
EMU-saldo (%bbp)	0,1	0,2	0,3	0,4	
EMU-schuld (%bbp)	0,0	0,0	0,0	-0,1	



## 2.5 Vermindering aantal ambtenaren

In deze variant wordt het aantal ambtenaren verminderd in die mate dat de loonsom van de overheid 1% bbp lager uitkomt. Dit is een afname van het aantal ambtenaren met ca. 11%.<sup>10</sup> Het effect op het besteedbaar inkomen van huishoudens is kleiner dan 1% bbp, omdat de netto salarissen daarvoor van belang zijn.

De vermindering van het aantal ambtenaren betekent dat de overheidsconsumptie afneemt en daarmee daalt ook het bbp. Dit wordt versterkt door een daling van consumptie van huishoudens, als gevolg van een vermindering van het looninkomen van deze ambtenaren. De bbp-groei is daardoor 1,1%-punt lager dan in het basispad. De werkgelegenheid in de marktsector heeft eerst te kampen met vraaguitval door de lagere consumptie. Na verloop van tijd neemt deze echter weer -beperkt- toe, want de loonvoet daalt door een hogere werkloosheid, en daardoor stijgt de uitvoer.

De doorwerkingseffecten zijn om twee redenen groot ten opzichte van voorgaande varianten. De eerste reden is dat de directe belastingopbrengsten onmiddellijk dalen door de vermindering van de werkgelegenheid bij de overheid. Daarnaast heeft de krimp van de economie een negatief effect op het EMU-saldo. Alles bij elkaar verbetert het EMU-saldo met 0,3% bbp in het eerste jaar, en neemt het door de terugval van de economie af naar 0,1% bbp in het laatste jaar. Ondanks deze verbetering van het EMU-saldo komt de EMU-schuld als percentage van het bbp toch hoger uit. Dit komt door het noemereffect: het nominale bbp komt lager uit door zowel een lager volume- als prijsniveau.

**Tabel 2.6 Macro-economische en budgettaire effecten verlaging aantal ambtenaren voor een bedrag van 1% bbp**

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	-1,1	-0,1	0,1	0,2	-0,2
Consumptie huishoudens	-0,5	-0,7	-0,2	-0,2	-0,4
Overheidsconsumptie	-3,8	0,0	0,0	0,0	-0,9
Investerings bedrijven (excl. woningen)	-0,2	-0,3	-0,1	0,5	0,0
Uitvoer goederen en diensten	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Loonvoet bedrijven (per uur)	-1,0	-0,6	-0,7	-0,5	-0,7
Cao-loon bedrijven	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6
<b>Cumulatief effect op niveau</b>					
Werkloze beroepsbevolking (%)	1,4	1,3	1,2	1,0	
EMU-saldo (%bbp)	0,3	0,2	0,1	0,1	
EMU-schuld (%bbp)	0,6	0,8	0,8	0,8	

<sup>10</sup> Voor de vergelijkbaarheid met andere varianten en om de doorwerkingseffecten goed te kunnen laten zien hanteren we een impuls van 1% bbp; in de praktijk zal een dergelijke afname niet uitvoerbaar zijn (zie startnotitie Keuzes in Kaart 2022-2025). Ook zal een vermindering van het aantal ambtenaren in de praktijk gepaard gaan met een verlaging van de materiële overheidsbestedingen.

## 2.6 Verlaging overdrachten aan het buitenland

In deze variant verlaagt de overheid de overdrachten aan het buitenland met 0,5% bbp. Deze post betreft de internationale ontwikkelingssamenwerking van Nederland. De impuls is lager dan in andere varianten omdat de omvang van overdrachten aan het buitenland in het basispad maar net 1% bbp bedraagt. In eerste instantie verbetert het EMU-saldo, zonder dat de beleidsimpuls macro-economische gevolgen heeft. Sommige ontwikkelingshulp genereert echter ook handel. De uitvoer van binnenlands geproduceerde goederen komt hierdoor lager uit dan in het basispad, waardoor de totale uitvoer met 0,2%-punt minder groeit.<sup>11</sup> Het bbp groeit gemiddeld vrijwel even hard als in het basispad. De werkloosheid is in het laatste jaar iets hoger dan in het basispad.

Het EMU-saldo verbetert met 0,4-0,5%-punt. Tegenover de lagere overdrachten staan iets lagere belastinginkomsten en iets hogere werkloosheidsuitkeringen vanwege het lagere bbp in het eerste jaar.

**Tabel 2.7 Macro-economische en budgettaire effecten verlaging overdrachten aan het buitenland met 0,5% bbp**

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Consumptie huishoudens	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Overheidsconsumptie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investerings bedrijven (excl. woningen)	-0,3	-0,2	0,2	0,1	-0,1
Uitvoer goederen en diensten	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Loonvoet bedrijven (per uur)	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Cao-loon bedrijven	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Cumulatief effect op niveau</b>					
Werkloze beroepsbevolking (%)	0,0	0,1	0,1	0,1	
EMU-saldo (%bbp)	0,5	0,4	0,4	0,4	
EMU-schuld (%bbp)	-0,4	-0,7	-1,1	-1,5	

## 2.7 Verlaging van alle bruto uitkeringen

In de inleiding van dit document staat vermeld dat de analyse van de varianten soms partieel is, omdat bijsturingen met effecten uit andere modellen nu niet worden meegenomen, terwijl dat bij KiK of andere doorrekeningen van beleidspakketten wel gebeurt. Dit speelt in grote mate bij deze variant, omdat de effecten

<sup>11</sup> Het effect op de uitvoer is net zoals in het document van 2015 gebaseerd op IOB,2014, Good things come to those who make them happen; Return on aid for Dutch exports, IOB study 392. ([link](#))

op het arbeidsaanbod hier substantieel zijn, meer mensen zullen zich immers aanbieden op de arbeidsmarkt omdat het inkomen uit een uitkering verlaagd is. De werkloosheid loopt hierdoor verder op dan dat we hier beschrijven. Dat kan vooral aan de orde zijn bij aanpassingen die betrekking hebben op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.<sup>12</sup>

In deze variant wordt de hoogte van alle bruto uitkeringen door de overheid aan huishoudens verlaagd (onder meer bijstand, WW, AOW, WIA, kinderbijslag). De verlaging betreft 1% bbp, de totale uitkeringen bedragen ca. 70 mld euro. Dit verlaagt de inkomens van huishoudens die één of meerdere van deze uitkeringen ontvangen. Merk op dat dit inkomen met minder dan 1% bbp daalt, omdat daar de netto uitkeringen relevant voor zijn. Dit scheelt ongeveer 30%.

De terugvalpositie in geval van werkloosheid (de replacement rate) verslechtert. Het wordt door de lagere uitkering onaantrekkelijker om werkloos te zijn. Werknemers zijn dan ook bereid te werken tegen een lager loon. Dit veroorzaakt een daling in cao-lonen. De lagere uitkeringen en de lagere lonen zorgen ervoor dat de consumptie van huishoudens minder groeit. Door de terugloop van bestedingen loopt de werkloosheid op. Hierdoor dalen de lonen verder en wordt ook het bestedingseffect van de lagere uitkeringen nog iets groter. Het gemiddelde effect op de bbp-groei over vier jaar is met -0,1%-punt licht negatief.

Het EMU-saldo is in het eerste jaar 0,6% bbp hoger en daarna zorgen doorwerkingseffecten ervoor dat het EMU-saldo in 2025 slechts 0,4% bbp is verbeterd. De uitkeringen zijn met 1% bbp gedaald, maar het EMU-saldo stijgt dus een stuk minder. In het eerste jaar heeft dit vooral te maken met het verschil tussen bruto en netto uitkeringen, daarna zorgen ook de lagere lonen voor minder belastinginkomsten.

**Tabel 2.8 Macro-economische en budgettaire effecten verlaging alle bruto uitkeringen met 1% bbp**

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	-0,2	-0,2	0,0	0,1	-0,1
Consumptie huishoudens	-0,6	-0,8	-0,2	-0,1	-0,4
Overheidsconsumptie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investerings bedrijven (excl. woningen)	-0,3	-0,6	-0,1	0,4	-0,2
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Loonvoet bedrijven (per uur)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3
Cao-loon bedrijven	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3
<b>Cumulatief effect op niveau</b>					
Werkloze beroepsbevolking (%)	0,1	0,2	0,2	0,2	
EMU-saldo (%bbp)	0,6	0,4	0,4	0,4	
EMU-schuld (%bbp)	-0,4	-0,5	-0,8	-1,1	

<sup>12</sup> CPB, 2020, Kansrijk Arbeidsmarktbeleid: update sociale zekerheid ([link](#)). Bij de gekozen impuls kan dat een effect zijn van een extra olop van de werkloosheid met 0,1%-punt in 2025.

## 2.8 Verlaging van de collectieve zorguitgaven

In deze variant worden de collectieve zorguitgaven verlaagd met 1% bbp, in het basispad zijn deze uitgaven ongeveer 75 mld euro. De zorgpremies en eigen betalingen worden constant verondersteld. Collectieve zorguitgaven zijn onderdeel van de overheidsconsumptie, deze daalt dus ten opzichte van het basispad. De lagere zorguitgaven betreffen zowel minder werkgelegenheid in de zorgsector als minder materiële bestedingen. Het beschikbaar inkomen van huishoudens neemt hierdoor af, en daarmee ook de consumptie. Door de vermindering van de werkgelegenheid in de zorg en de daling van de consumptie loopt de werkloosheid op, wat een neerwaartse druk op de lonen geeft. Dit stimuleert de uitvoer enigszins, waardoor de werkgelegenheid in de marktsector harder groeit dan in het basispad. Al met al groeit het bbp gemiddeld 0,2%-punt per jaar minder in 2022-2025 en komt de werkloosheid hoger uit.

Doordat de economie minder hard groeit, lopen de belastinginkomsten terug en de werkloosheidsuitkeringen op. Het EMU-saldo verbetert daarom minder dan 1% bbp, gemiddeld 0,3%. De verbetering van de EMU-schuld als gevolg van de ombuiging in de zorg wordt geremd door een noemereffect: het nominale bbp komt lager uit door zowel een lager volume als een lager prijsniveau. Dit heeft een opwaarts effect op de schuldquote.

Tabel 2.9 Macro-economische en budgettaire effecten verlaging collectieve zorguitgaven met 1% bbp

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	-1,0	-0,1	0,1	0,2	-0,2
Consumptie huishoudens	-0,4	-0,6	-0,3	-0,2	-0,4
Overheidsconsumptie	-3,8	0,0	0,0	-0,1	-1,0
Investerings bedrijven (excl. woningen)	-0,9	-0,2	-0,2	0,5	-0,2
Uitvoer goederen en diensten	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Loonvoet bedrijven (per uur)	-1,3	-0,7	-0,7	-0,6	-0,8
Cao-loon bedrijven	-0,7	-0,7	-0,7	-0,6	-0,7
<b>Cumulatief effect op niveau</b>					
Werkloze beroepsbevolking (%)	1,5	1,4	1,3	1,2	
EMU-saldo (%bbp)	0,3	0,2	0,2	0,3	
EMU-schuld (%bbp)	0,6	0,8	0,7	0,6	

## 2.9 Verhoging minimumloon

In deze variant wordt het wettelijk minimumloon verhoogd met 10%. Verschillende uitkeringen, zoals de AOW en de bijstand, zijn gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon, dus stijgen deze uitkeringen mee. Net als de variant verlaging bruto uitkeringen heeft deze variant een sterk partieel karakter. Zowel een verhoging van het minimumloon als een verhoging van de daaraan gekoppelde uitkeringen heeft een effect op het

arbeidsaanbod. Zoals in de inleiding van dit document staat, worden deze effecten (uit andere modellen) hier niet meegenomen, terwijl dat bij KiK of andere doorrekeningen van beleidspakketten wel gebeurt.

Het hogere minimumloon doet de gemiddelde cao-lonen direct in het eerste jaar al stijgen met 0,5% ten opzichte van het basispad. Dit is het effect van zowel hogere minimumlonen als de opwaartse druk op de lonen net boven het minimum.<sup>13</sup> Een verhoging van de uitkeringen leidt tot een verbetering van de terugvalpositie van werknemers (replacement rate). De uitkeringen stijgen namelijk sterker dan de lonen. Door de stijging van de replacement rate hebben werknemers een betere onderhandelingspositie en zullen de lonen in volgende jaren nog verder stijgen. Hogere lonen en uitkeringen hebben in eerste instantie voornamelijk effect op het besteedbaar inkomen en daardoor de consumptie van huishoudens: deze stijgt 0,5%-punt meer dan in het basispad in 2022.

Het bbp groeit hierdoor in het eerste jaar 0,1%-punt extra en de werkloosheid daalt in het tweede en derde jaar. De hogere loonvoet heeft ook een opwaarts effect op de inflatie: deze stijgt met 0,1%-punt ten opzichte van het basispad. De concurrentiepositie verslechtert hierdoor iets waardoor de uitvoer op termijn achterblijft. Dit heeft een neerwaarts effect op de bbp-groei, en zorgt ervoor dat de werkloosheid weer terugkeert op het basispad.

Het EMU-saldo verslechtert met 0,3% bbp, want de extra uitgaven aan hogere uitkeringen worden maar gedeeltelijk gecompenseerd door hogere belastingontvangsten. Hierdoor stijgt ook de schuldquote.

**Tabel 2.9 Macro-economische en budgettaire effecten verhoging minimumloon met 10%**

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Effect op jaarlijkse groei in %-punt				Gemiddeld
<b>Volume bestedingen</b>					
Bruto binnenlands product	0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0
Consumptie huishoudens	0,5	0,6	0,1	0,1	0,3
Overheidsconsumptie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investerings bedrijven (excl. woningen)	0,2	0,4	0,1	-0,3	0,1
Uitvoer goederen en diensten	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Lonen en prijzen</b>					
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Loonvoet bedrijven (per uur)	0,5	0,3	0,3	0,1	0,3
Cao-loon bedrijven	0,5	0,2	0,3	0,1	0,3
<b>Cumulatief effect op niveau</b>					
Werkloze beroepsbevolking (%)	0,0	-0,1	-0,1	0,0	
EMU-saldo (%bbp)	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	
EMU-schuld (%bbp)	0,1	0,2	0,4	0,7	

<sup>13</sup> Het effect op de gemiddelde lonen is afgeleid uit CPB, 2020, Kansrijk Arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid ([link](#)).