



Centraal Planbureau

Macro-economische en budgettaire effecten van beleidsvarianten met Saffier 3.0

In deze publicatie laten we de macro-economische en budgettaire effecten zien van acht beleidsimpulsen op de overheidsbegroting. We kijken naar de middellange termijn (2025-2028).

De uitkomsten bieden inzicht in de werking van Saffier 3.0, het model waarmee het CPB de effecten van dit soort impulsen berekent. We maken hiervan gebruik bij onder andere de doorrekening van verkiezingsprogramma's.

CPB - augustus 2023

Loes Verstegen , Leon Bettendorf,
Stefan Boeters, Henk Kranendonk

1 Inleiding

In deze publicatie laten we de macro-economische en budgettaire effecten op middellange termijn zien van acht beleidsimpulsen volgens het CPB macro-economisch model Saffier. Hiermee krijgen lezers inzicht in de werking van het model waarmee het CPB de effecten van dit soort impulsen op middellange termijn (vier jaar) berekent. Voor deze beleidsvarianten is het macro-economische model Saffier 3.0 gebruikt.¹ Het CPB gebruikt dit model sinds december 2021 voor ramingen en doorrekeningen.

De beschouwde set van beleidsvarianten bevat impulsen op belangrijke onderdelen van de inkomsten- en uitgavenkant van de overheidsbegroting. We kijken specifiek naar beleidsimpulsen die het EMU-saldo verbeteren. 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 van alle uitkeringen
7. verlaging van de collectieve zorguitgaven
8. verhoging minimumloon

Voor de vergelijkbaarheid is de grootte van de impuls in alle varianten 10,9 mld euro (1% van het bbp). Dit betekent dat bijvoorbeeld in de eerste variant de productgebonden belastingen met 10,9 mld euro worden verhoogd.² Uitzondering is 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.

Het uiteindelijke effect wijkt af van de gegeven impuls vanwege doorwerkingseffecten. Dit is het duidelijkst zichtbaar bij effecten op het EMU-saldo. 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 en hogere werkloosheid. Hierdoor nemen de belastinginkomsten af en de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen toe. De initiële verbetering van het EMU-saldo neemt dan af.

De impuls wordt volledig ingezet in het eerste jaar en is permanent. We nemen aan dat de impuls wordt gegeven in 2025. Een verdere aanname is dat impulsen in de jaren daarna niet worden teruggedraaid.³ In deze publicatie wordt bij elke variant de volledige impuls in het eerste jaar gegeven, om de mechanismen in het model duidelijk te tonen. Bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's zal de impuls over de tijd worden opgebouwd, waardoor de effecten meer geleidelijk op gang komen. Een doorrekening van een geleidelijke impuls wordt geïllustreerd in het kader in deze publicatie.⁴ Wanneer een variant uit meerdere onderdelen bestaat, nemen wij aan dat de samenstelling hetzelfde blijft als in het basispad. Bijvoorbeeld in de variant

¹ CPB, 2021, Het macromodel van het CPB: Saffier 3.0, CPB Notitie. ([link](#))

² De 10,9 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 2025-2028).

³ Bij deze varianten wordt ander overheidsbeleid niet aangepast na de impuls. Een schok die het overheidstekort doet oplopen, zal dus leiden tot een hogere overheidsschuld.

⁴ Via de Saffier-tool op de CPB-website is het mogelijk om zelf de impulsen op te bouwen ([link](#)).

waarin alle uitkeringen worden verlaagd, veranderen wij de aandelen van de verschillende types uitkeringen niet.

De effecten van de beleidsvarianten zijn tot op zekere hoogte symmetrisch en lineair.⁵ Symmetrisch betekent dat een positieve impuls in grootte vergelijkbare effecten oplevert als een negatieve impuls, alleen met het tegengestelde teken. Lineair betekent dat de effecten in verhouding staan tot de omvang van de impuls. De effecten van een impuls van 1% bbp zijn dus twee keer groter dan de effecten van een impuls van 0,5% bbp.

De beleidsvarianten zijn gedraaid met de CEP-MLT-ramingen (van maart 2023) als basispad.⁶⁷ Per beleidsvariant wordt een tabel met macro-economische en budgettaire effecten ten opzichte van het basispad gepresenteerd. In deze laatste categorie vallen de effecten op het begrotingssaldo (het EMU-saldo) en de staatsschuld (EMU-schuld). Deze notitie laat de effecten zien van 2025 tot en met 2028. De effecten op bbp, bestedingen, lonen en prijzen zijn de effecten op de jaarlijkse groeivoeten in het basispad en zijn dus geen cumulatieve effecten. Tabel 2.1 bijvoorbeeld laat zien dat de verhoging van de productgebonden belastingen de bbp-groei vermindert met 0,1%-punt in 2025 en 0,1%-punt in 2026. Het bbp-niveau in 2026 is daarmee 0,2%-punt lager dan in het basispad. De effecten op het werkloosheidspercentage, de arbeidsinkomensquote, het EMU-saldo (%bbp) en de EMU-schuld (%bbp) zijn effecten op het absolute niveau (in procentpunten) in het weergegeven jaar.

Saffier 3.0 bevat niet alle economische doorwerkingen van elke maatregel. Zo ontbreekt 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 wordt dit additionele effect -berekend door andere modellen- wel meegenomen. Dit additioneel effect is van invloed op de uitkomsten die in dit document worden gepresenteerd.⁸ Buiten deze macro-economische effecten kunnen de beschouwde beleidsmaatregelen van invloed zijn op allerlei andere terreinen die voor de (brede) welvaart van belang zijn.⁹ Het macro-economische model dat voor deze varianten is gebruikt, brengt deze effecten niet in kaart en deze blijven in deze publicatie dan ook buiten beschouwing.

⁵ 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.

⁶ CPB, 2023, CEP-MLT, ([link](#))

⁷ De effecten van deze beleidsvarianten in Saffier 3.0 zullen minimaal verschillen als het basispad van de cMEV wordt gebruikt in plaats van het CEP. Daarom worden de uitkomsten van deze beleidsvarianten niet geactualiseerd bij publicatie van de cMEV.

⁸ Zie voor o.a. de arbeidsaanbodeffecten van beleid de serie Kansrijk beleid ([link](#))

⁹ CPB/PBL/SCP, 2022, Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek ([link](#))

2 Uitkomsten

2.1 Verhoging productgebonden belastingen

Impuls. In deze variant worden de tarieven van 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 hiertoe. De productgebonden belastingen drukken niet alleen op de consumptie van huishoudens (ruim de helft) maar ook op investeringen (vooral woningen), overheidsconsumptie en uitvoer. Wij nemen aan dat de samenstelling van de productgebonden belastingen ongewijzigd blijft.

Uitkomsten. De hogere belastingtarieven leiden tot een stijging van de inflatie. Deze hogere inflatie vertaalt zich niet direct volledig door in hogere lonen. De lastenverzwaring zorgt dus voor een daling van het reëel beschikbaar inkomen en daarmee van de consumptie.

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

	2025	2026	2027	2028	2025/2028
	effect op jaarlijkse groei in %-punt				gemiddeld
Volume bestedingen en productie					
Bruto binnenlands product	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
Consumptie huishoudens	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Overheidsbestedingen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investerings bedrijven	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Uitvoer goederen en diensten	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Lonen en prijzen					
Cao-loon bedrijven	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1
Inflatie (hicp)	1,5	0,2	0,0	0,0	0,4
Reële arbeidskosten bedrijven. ¹⁰	0,4	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
Arbeidsmarkt					
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
... waarvan bedrijven	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
cumulatief effect op niveau					
Werkloze beroepsbevolking	0,0	0,0	0,1	0,1	
Arbeidsinkomensquote bedrijven	0,5	0,4	0,4	0,4	
EMU-saldo (%bbp)	0,8	0,8	0,7	0,6	
EMU-schuld (% bbp)	-1,3	-2,2	-2,9	-3,5	

De concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van buitenlandse bedrijven verslechtert door de stijging van de uitvoerprijs, als gevolg van hogere loonkosten en hogere belastingen. Hierdoor neemt de uitvoer licht af ten opzichte van het basispad. De bbp-groei is gemiddeld 0,1%-punt lager dan in het basispad door zowel lagere consumptie, investeringen en uitvoer. Door de vraaguitval loopt de werkloosheid op en vermindert de druk op de lonen, waardoor de lonen gemiddeld nauwelijks harder groeien dan in het basispad.

De verhoging van de productgebonden belastingen verbetert het EMU-saldo en verlaagt de EMU-schuld (in % bbp). De initiële verbetering van het EMU-saldo wordt voor 0,4% bbp¹¹ tenietgedaan na vier jaar door hogere prijzen voor overheidsconsumptie, meer sociale uitkeringen en lagere belastingopbrengsten als gevolg van lagere productie, inkomens en bestedingen.

¹⁰ De reële arbeidskosten van bedrijven zijn gelijk aan de nominale loonkosten van bedrijven gedeeld door de prijs toegevoegde waarde van bedrijven (in de markt- en zorgsector).

¹¹ Dit is het verschil tussen de ex ante (1%) en ex post (0,6%) verbetering van het saldo na vier jaar.

2.2 Verhoging loon- en inkomstenbelasting

Impuls. In deze variant stijgen de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting zodanig dat de opbrengst zonder doorwerkingseffecten met 1% bbp stijgt. Wij nemen aan dat de samenstelling van deze belastingen ongewijzigd blijft.

Uitkomsten. 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 en neemt de consumptie af ten opzichte van het basispad: de consumptiegroei komt gemiddeld 0,4%-punt lager uit. Deze daling is groter dan bij een verhoging van de productgebonden belastingen, omdat huishoudens slechts een deel van de productgebonden belastingen betalen. De afname van de consumptie start een daling van alle vraagcomponenten en van het bbp. Hoewel de consumptie meer wordt geraakt, daalt de uitvoer juist minder sterk dan bij een verhoging van de productgebonden belastingen. Dat komt doordat er ook productgebonden belastingen op de uitvoer geheven worden. Hierdoor is het gemiddeld bbp-effect gelijk in beide varianten (-0,1% punt). Het effect op de werkloosheid loopt op naar 0,2% na vier jaar, waardoor het opwaarts effect op de lonen beperkt blijft tot het eerste jaar.

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

	2025	2026	2027	2028	2025/2028
	effect op jaarlijkse groei in %-punt				gemiddeld
Volume bestedingen en productie					
Bruto binnenlands product	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Consumptie huishoudens	-0,4	-0,6	-0,3	-0,2	-0,4
Overheidsbestedingen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringsbedrijven	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Lonen en prijzen					
Cao-loon bedrijven	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1
Inflatie (hicp)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Reële arbeidskosten bedrijven	0,5	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
Arbeidsmarkt					
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
... waarvan bedrijven	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
cumulatief effect op niveau					
Werkloze beroepsbevolking	0,1	0,1	0,2	0,2	
Arbeidsinkomensquote bedrijven	0,3	0,3	0,3	0,4	
EMU-saldo (%bbp)	0,9	0,9	0,8	0,8	
EMU-schuld (% bbp)	-0,9	-1,8	-2,5	-3,2	

De initiële verbetering van het EMU-saldo daalt naar 0,8% bbp na vier jaar door de lagere economische groei, waardoor de belasting- en premie-inkomsten teruglopen en de uitgaven aan uitkeringen stijgen. De EMU-schuld is in 2028 3,2% bbp lager.

2.3 Verhoging sociale premies werkgevers bedrijven

Impuls. In deze variant worden de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen in de markt- en zorgsector verhoogd met 1% bbp. Dit zijn bijvoorbeeld premies voor werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Wij nemen aan dat de samenstelling van deze premies ongewijzigd blijft.

Uitkomsten. De hogere werkgeverslasten leiden in eerste instantie tot hogere loonkosten en afzetprijzen. Hogere werkgeverslasten worden afgewenteld op werknemers, waardoor de groei van het cao-loon over een periode van vier jaar gemiddeld 0,3%-punt achterblijft bij het basispad. De daling van het reële beschikbaar inkomen drukt de consumptie van huishoudens. Het hogere prijsniveau verslechtert de concurrentiepositie waardoor de uitvoer iets minder groeit. Voor bedrijven wordt het minder aantrekkelijk om te investeren. Dit leidt tot een lagere bbp-groei (met gemiddeld 0,1%-punt) en een hogere werkloosheid.

Het EMU-saldo verbetert in het eerste jaar met minder dan 1% bbp omdat de overheid hogere loonkosten in de publieke sector moet betalen (voor de zorgsector via hogere zorgkosten) en minder inkomsten ontvangt uit de loon- en/of inkomstenbelastingen vanwege de daling van de cao-lonen. Door de lagere belastingontvangsten en hogere prijzen van overheidsuitgaven loopt de verbetering van het saldo na vier jaar terug tot 0,2%-punt.

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

	2025	2026	2027	2028	2025/2028
	effect op jaarlijkse groei in %-punt				gemiddeld
Volume bestedingen en productie					
Bruto binnenlands product	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Consumptie huishoudens	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Overheidsbestedingen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investerings bedrijven	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Uitvoer goederen en diensten	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Lonen en prijzen					
Cao-loon bedrijven	-0,9	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3
Inflatie (hicp)	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
Reële arbeidskosten bedrijven	1,5	-0,6	-0,2	-0,1	0,1
Arbeidsmarkt					
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	-0,4	0,0	0,0	0,0	-0,1
... waarvan bedrijven	-0,4	0,0	0,0	0,0	-0,1
cumulatief effect op niveau					
Werkloze beroepsbevolking	0,1	0,2	0,2	0,2	
Arbeidsinkomensquote bedrijven	0,7	0,4	0,3	0,4	
EMU-saldo (%bbp)	0,4	0,3	0,3	0,2	
EMU-schuld (% bbp)	-0,5	-0,9	-1,1	-1,3	

2.4 Verlaging materiële overheidsbestedingen

Impuls. In deze variant worden de materiële overheidsbestedingen verhoogd met 1% bbp. Materiële overheidsbestedingen bestaan uit goederen en diensten die de overheid van bedrijven koopt.

Uitkomsten. Een verlaging van deze bestedingen met 1% bbp resulteert in het eerste jaar in een afname van de groei van het bbp met 1,0%-punt. De werkgelegenheid bij bedrijven daalt door de lagere vraag en de werkloosheid neemt toe. De lonen groeien daardoor elk jaar minder dan in het basispad. De consumptie van huishoudens volgt het beschikbaar inkomen dat daalt als gevolg van minder werkgelegenheid en lagere reële lonen. Ook de investeringen blijven achter bij het basispad vanwege de daling van de productie. Door de daling in de binnenlandse vraag groeit het bbp gemiddeld minder.

Het EMU-saldo is na vier jaar 0,6% bbp hoger dan in het basispad. Het verschil met de impuls ontstaat door de lagere lonen en verminderde werkgelegenheid, wat resulteert in minder belastinginkomsten en meer werkloosheidsuitkeringen.

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

	2025	2026	2027	2028	2025/2028
	effect op jaarlijkse groei in %-punt				gemiddeld
Volume bestedingen en productie					
Bruto binnenlands product	-1,0	-0,1	0,0	0,0	-0,3
Consumptie huishoudens	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Overheidsbestedingen	-3,4	0,0	0,0	0,0	-0,8
Investerings bedrijven	-1,5	0,1	0,2	0,2	-0,3
Uitvoer goederen en diensten	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Lonen en prijzen					
Cao-loon bedrijven	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Inflatie (hicp)	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Reële arbeidskosten bedrijven	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	-0,2
Arbeidsmarkt					
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
... waarvan bedrijven	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1
cumulatief effect op niveau					
Werkloze beroepsbevolking	0,1	0,2	0,2	0,2	
Arbeidsinkomensquote bedrijven	0,5	0,4	0,3	0,2	
EMU-saldo (%bbp)	0,7	0,6	0,6	0,6	
EMU-schuld (% bbp)	-0,2	-0,6	-1,1	-1,5	

Verschil met Keuzes in Kaart: geleidelijke invoering

Zoals in de inleiding besproken, zal bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's de impuls over de tijd opgebouwd worden. Dit geleidelijk invoeren betekent dat de impuls oploopt over de jaren: bijvoorbeeld van 25% in 2025 naar 100% in 2028. De effecten zijn hierdoor anders dan de impulsen gepresenteerd in deze publicatie. Hier illustreren we de verschillen voor de variant verlaging materiële overheidsbestedingen.

De directe impuls leidt meteen in het eerste jaar tot een daling van de bbp-groeivoet 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. Het gemiddelde effect in de periode 2025-2028 is 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 0,7 %-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) daalt meer in de variant met directe invoering. Dit komt doordat de directe impuls meteen volledig doorwerkt op het schuldniveau.

Tabel 2.4.1 Macro-economische en budgettaire effecten bij geleidelijke verlaging materiële overheidsbestedingen met 1% bbp

	2025	2026	2027	2028	2025/2028
	effect op jaarlijkse groei in %-punt				gemiddeld
Volume bestedingen en productie					
Bruto binnenlands product	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Consumptie huishoudens	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Overheidsbestedingen	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Investerings bedrijven	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lonen en prijzen					
Cao-loon bedrijven	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Inflatie (hicp)	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Reële arbeidskosten bedrijven	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Arbeidsmarkt					
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
... waarvan bedrijven	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
cumulatief effect op niveau					
Werkloze beroepsbevolking	0,0	0,1	0,1	0,2	
Arbeidsinkomensquote bedrijven	0,1	0,2	0,3	0,3	
EMU-saldo (%bbp)	0,2	0,3	0,5	0,6	
EMU-schuld (% bbp)	0,0	-0,2	-0,5	-0,8	

2.5 Vermindering aantal ambtenaren

Impuls. In deze variant wordt het aantal ambtenaren zodanig verminderd dat de loonsom van de overheid 1% bbp lager uitkomt. Dit is een afname van het aantal ambtenaren met ca. 12%.¹²

Uitkomsten. 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 in het eerste jaar is daardoor 1,0%-punt lager dan in het basispad. De werkgelegenheid in de marktsector stijgt lichtjes, want de hogere werkloosheid drukt de loonkosten.

Tot de belangrijkste doorwerkingseffecten behoort de onmiddellijke daling van de directe belastingopbrengsten 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 0,7% bbp.

¹² Zoals uitgelegd in de inleiding, hanteren we voor de vergelijkbaarheid in alle varianten een forse impuls van 1% bbp. In de praktijk zal een dergelijke, snelle vermindering van het aantal ambtenaren niet uitvoerbaar zijn. Ook zal dit in de praktijk gepaard gaan met een verlaging van de materiële overheidsbestedingen.

Tabel 2.5 Macro-economische en budgettaire effecten verlaging aantal ambtenaren voor een bedrag van 1% bbp

	2025	2026	2027	2028	2025/2028
	effect op jaarlijkse groei in %-punt				gemiddeld
Volume bestedingen en productie					
Bruto binnenlands product	-1,0	0,0	0,0	0,0	-0,3
Consumptie huishoudens	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2
Overheidsbestedingen	-3,4	0,1	0,0	0,0	-0,8
Investerings bedrijven	-0,2	-0,2	0,0	0,0	-0,1
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lonen en prijzen					
Cao-loon bedrijven	-0,1	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
Inflatie (hicp)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Reële arbeidskosten bedrijven	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Arbeidsmarkt					
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	-1,0	0,1	0,0	0,0	-0,2
... waarvan bedrijven	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
cumulatief effect op niveau					
Werkloze beroepsbevolking	0,9	0,6	0,6	0,6	
Arbeidsinkomensquote bedrijven	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	
EMU-saldo (%bbp)	0,7	0,7	0,7	0,7	
EMU-schuld (% bbp)	-0,2	-0,7	-1,2	-1,8	

2.6 Verlaging van alle bruto-uitkeringen

Impuls. 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; dit is een verlaging van de totale uitkeringen met 10% (we nemen aan dat de samenstelling van de uitkeringen niet verandert). 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 daarvoor de netto-uitkeringen relevant zijn. Dit scheelt ongeveer 30%.

Uitkomsten. De verlaging van de uitkeringen verslechtert de terugvalpositie in geval van werkloosheid. Het wordt door de lagere uitkering minder aantrekkelijk om werkloos te zijn. Werknemers zijn dan ook bereid te werken tegen een lager loon. Dit veroorzaakt een daling in de lonen. Het lagere uitkerings- en looninkomen zorgt ervoor dat de consumptie van huishoudens daalt. De terugloop van bestedingen en het bbp versterkt het drukkend effect op de lonen. De verbetering van de concurrentiepositie draagt bij aan een lagere werkloosheid en een hogere bbp-groei in het laatste jaar.

Het EMU-saldo verbetert initieel met minder dan 1% bbp, vooral door het verschil tussen bruto- en netto-uitkeringen. Daarna blijft het saldo stabiel omdat de lagere uitgaven aan overheidssalarissen wegvallen tegen lagere belastinginkomsten.

Kanttekening. In dit document veronderstellen we dat de beleidsimpulsen geen effect hebben op het structureel arbeidsaanbod. In deze uitkeringsvariant kunnen deze effecten echter substantieel zijn als meer mensen zich zullen aanbieden op de arbeidsmarkt nadat het uitkeringsinkomen is verlaagd. De werkloosheid zal in dat geval minder dalen en het EMU-saldo minder verbeteren dan dat we hier beschrijven.

Tabel 2.6 Macro-economische en budgettaire effecten verlaging alle bruto uitkeringen met 1% bbp

	2025	2026	2027	2028	2025/2028
	effect op jaarlijkse groei in %-punt				gemiddeld
Volume bestedingen en productie					
Bruto binnenlands product	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0
Consumptie huishoudens	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,3
Overheidsbestedingen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringsbedrijven	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Lonen en prijzen					
Cao-loon bedrijven	-0,3	-0,7	-0,6	-0,5	-0,5
Inflatie (hicp)	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Reële arbeidskosten bedrijven	-0,3	-0,5	-0,3	-0,2	-0,3
Arbeidsmarkt					
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
... waarvan bedrijven	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
cumulatief effect op niveau					
Werkloze beroepsbevolking	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	
Arbeidsinkomensquote bedrijven	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	
EMU-saldo (%bbp)	0,7	0,7	0,7	0,7	
EMU-schuld (% bbp)	-0,6	-1,2	-1,7	-2,2	

2.7 Verlaging van de collectieve zorguitgaven

Impuls. In deze variant worden de uitkeringen in natura met 1% bbp verlaagd. Dat heeft vooral betrekking op de publiek gefinancierde zorguitgaven.¹³ De zorgpremies en eigen betalingen worden constant verondersteld. De lagere zorguitgaven betreffen zowel minder werkgelegenheid in de zorgsector als minder materiële bestedingen. Wij nemen aan dat de samenstelling van de collectieve zorguitgaven niet verandert.

¹³ Met uitkeringen in natura wordt hier bedoeld op de sociale overdrachten in natura van aangekochte marktproducten, die vallen onder de individuele consumptieve bestedingen van de overheid.

Uitkomsten. Het beschikbaar inkomen van huishoudens neemt af, en daarmee ook de consumptie. Door de vermindering van de werkgelegenheid in de zorg en de daling van de vraag loopt de werkloosheid op, wat een neerwaartse druk op de lonen geeft. Door de daling van de reële loonkosten herstelt de werkgelegenheid in de marktsector licht. Al met al groeit het bbp gemiddeld 0,2%-punt per jaar minder in 2025-2028 en stijgt de werkloosheid.

Doordat de economie minder hard groeit, lopen de belastinginkomsten terug en de werkloosheidsuitkeringen op. Het EMU-saldo verbetert daarom minder dan 1% bbp; met 0,7% in het laatste jaar.

Tabel 2.7 Macro-economische en budgettaire effecten verlaging collectieve zorguitgaven met 1% bbp

	2025	2026	2027	2028	2025/2028
	effect op jaarlijkse groei in %-punt				gemiddeld
Volume bestedingen en productie					
Bruto binnenlands product	-0,9	-0,1	0,0	0,0	-0,2
Consumptie huishoudens	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Overheidsbestedingen	-3,5	-0,1	0,0	0,0	-0,9
Investerings bedrijven	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Lonen en prijzen					
Cao-loon bedrijven	-0,1	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3
Inflatie (hicp)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Reële arbeidskosten bedrijven	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2
Arbeidsmarkt					
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	-1,1	0,1	0,1	0,0	-0,2
... waarvan bedrijven	-1,3	0,1	0,1	0,0	-0,3
cumulatief effect op niveau					
Werkloze beroepsbevolking	1,2	1,0	0,9	0,9	
Arbeidsinkomensquote bedrijven	-0,3	-0,5	-0,5	-0,6	
EMU-saldo (%bbp)	0,7	0,7	0,7	0,7	
EMU-schuld (% bbp)	-0,3	-0,8	-1,3	-1,9	

2.8 Verhoging minimumloon

Impuls. In deze variant wordt het wettelijk minimumloon verhoogd met 10%. We onderscheiden twee effecten van een hoger minimumloon in het model. Ten eerste, de uitkeringen die gekoppeld zijn aan het minimumloon (zoals de AOW en de bijstand) worden mee verhoogd. Ten tweede, het gemiddelde loon stijgt omdat alle lonen minstens even hoog moeten zijn als het nieuwe minimumloon en daarnaast stijgen de lonen

vlak boven het minimumloon vanwege overloopeffecten.¹⁴ Aangezien de uitkeringen sterker toenemen dan het gemiddelde loon, verbetert de terugvalpositie van werknemers in geval van werkloosheid. Door de verbetering van de onderhandelingsmacht van de werknemers loopt het gemiddeld loon verder op.

Uitkomsten. Hogere lonen en uitkeringen hebben in eerste instantie voornamelijk effect op het besteedbaar inkomen en de consumptie van huishoudens. Het bbp groeit hierdoor marginaal in het eerste jaar. Vanwege de hogere lonen daalt de arbeidsvraag en stijgt de werkloosheid licht. Het EMU-saldo verslechtert met 0,4% bbp, want de extra uitgaven aan loon-gekoppelde uitkeringen worden maar gedeeltelijk gecompenseerd door hogere belastingontvangsten. Hierdoor stijgt de schuldquote.

Kanttekening In dit document veronderstellen we dat de beleidsimpulsen geen effect hebben op het structureel arbeidsaanbod. De structurele arbeidsaanbodeffecten van een hoger minimumloon en hogere uitkeringen worden in deze variant niet meegenomen, bij Keuzes in Kaart of andere doorrekeningen van beleidspakketten gebeurt dat wel.

Tabel 2.8 Macro-economische en budgettaire effecten verhoging minimumloon met 10%

	2025	2026	2027	2028	2025/2028
	effect op jaarlijkse groei in %-punt				gemiddeld
Volume bestedingen en productie					
Bruto binnenlands product	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consumptie huishoudens	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Overheidsbestedingen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringsbedrijven	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lonen en prijzen					
Cao-loon bedrijven	0,6	0,0	0,1	0,1	0,2
Inflatie (hicp)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Reële arbeidskosten bedrijven	0,5	-0,1	0,0	0,0	0,1
Arbeidsmarkt					
Werkgelegenheid (gewerkte uren)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
... waarvan bedrijven	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
cumulatief effect op niveau					
Werkloze beroepsbevolking	0,0	0,1	0,1	0,1	
Arbeidsinkomensquote bedrijven	0,2	0,1	0,1	0,1	
EMU-saldo (%bbp)	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	
EMU-schuld (% bbp)	0,3	0,7	1,0	1,4	

¹⁴ Een uitgebreide uitleg van overloopeffecten is terug te vinden in de CPB-notitie over de effecten van een minimumloonsverhoging. CPB, 2020, Effecten verhogen minimumloon, CPB Notitie. ([link](#))