

Risico op extra baanverlies

in geval van recessie

Kabinet vaart met begrotingstekort scherp aan de wind



Conclusie

Kabinet vaart scherp aan de wind

Het kabinet wil met zijn trendmatig begrotingsbeleid de economie automatisch ondersteunen in mindere economische tijden. Het begrotingssaldo waar het kabinet op afstevent geeft echter nauwelijks ruimte om bij economische tegenslag de hogere uitkeringsuitgaven en dalende belastinginkomsten op te vangen. Daarvoor vaart het kabinet namelijk te scherp aan de wind, met een gemiddeld begrotingstekort van 2,6%bbp in 2025-2028 dat nauwelijks afstand houdt tot de eigen norm van 2,8%bbp.

Kabinet wil binnen de lijntjes kleuren, maar dat wordt moeilijk als het economisch tegenzit

Op basis van huidige inschattingen van de economische ontwikkeling blijft het kabinet binnen deze eigen meerjarige tekortdoelstelling van 2,8%bbp. Bovendien heeft de Europese Commissie recent geconcludeerd dat het Nederlandse overheidstekort voorlopig niet buitensporig is. Als de economische omstandigheden niet wijzigen, geldt dit naar inschatting van ING Research waarschijnlijk ook voor de rest van de kabinetsperiode. Echter, al bij een economische tegenvaller van zo'n 1%bbp zal het kabinet zich gedwongen kunnen voelen te bezuinigen om het overheidssaldo weer in het gareel te krijgen.

Bezuinigingen tijdens recessies doen twee keer zoveel schade

Zulke plotselinge bezuinigingen zijn doorgaans extra schadelijk voor de welvaart, zeker als deze tijdens een recessie worden uitgevoerd. Uit recente wetenschappelijk onderzoek blijkt dat bezuinigingen tijdens een recessie ongeveer twee keer zoveel schade doen aan de economie dan wanneer de economie floreert.

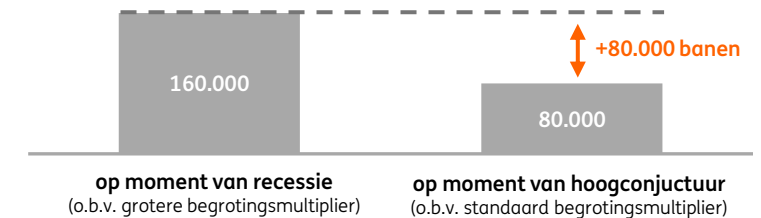
Risico op 80 duizend extra verlies aan banen bij gemiddelde economisch teruggang

Uit een scenario-analyse van ING Research met als aanname een historisch gemiddelde economische teruggang blijkt dat de dan benodigde bezuinigingen van 1,7%bbp (ofwel 20 tot 22 miljard euro) tot circa 160 duizend minder banen kunnen leiden. Zouden de bezuinigingen worden gedaan in een economisch florissantere periode, dan zou het baanverlies circa 80 duizend lager uitkomen. Deze schatting van het extra baanverlies geeft een orde van grootte weer: hoe dit in de praktijk precies zou uitpakken hangt af van de exacte bezuinigingsmaatregelen, timing en natuurlijk de aard en omvang van de recessie.

Dit illustreert dat voor de overheidsfinanciën meestal geldt dat het dak het beste gerepareerd kan worden als de zon schijnt. Een kabinet dat het overheidstekort nu al minder laat oplopen, zou zo extra werkgelegenheidsverlies bij een eventuele recessie kunnen voorkomen

Bezuiniging tijdens recessie zorgt voor extra verlies van zo'n 80.000 banen

Schatting van baanverlies als gevolg van bezuinigingen* ter correctie van het overheidssaldo



*In dit rekenvoorbeeld gaan we ervan uit dat de overheid 1,7%bbp ex ante bezuinigt om aan eigen begrotingsafspraken te voldoen. We rekenen met een gemiddelde economische teruggang, vanuit een recessie en vanuit een hoogconjunctuur.

Inhoud

Inleiding

Het aantreden van een nieuw kabinet betekent nieuw begrotingsbeleid voor de komende vier jaar. Dit is economisch van belang, omdat de overheidsbegroting de economische fluctuaties kan versterken of kan dempen. Het kabinet geeft met zijn keuze voor trendmatig begrotingsbeleid aan de economische cyclus te willen dempen, en legt zichzelf een aantal begrotingsregels op, waaronder het respecteren van het Europese Stabielteit en Groeiact.

In deze publicatie kijken we hoe het voorgestelde begrotingsbeleid uitpakt voor de Nederlandse economie. We beantwoorden daarbij drie belangrijke vragen:

1. Hoe ziet het begrotingsbeleid er de komende kabinetsperiode uit?
2. Hoe pakt dit begrotingsbeleid uit in het licht van de huidige begrotingsregels?
3. Wat gebeurt er als het economisch anders loopt dan verwacht?


We mogen constateren dat het kabinet scherp aan de wind vaart met haar beleid. Geringe economische tegenvallers kunnen het kabinet al snel dwingen tot bezuinigingen om het overheidssaldo weer in het gareel te krijgen. De uitkomsten van een scenario-analyse van bezuinigingen tijdens economisch teruggang illustreren dat dan extra werkgelegenheidsverlies dreigt, omdat het kabinet het dak niet al repareert als de zon schijnt.

We gebruiken in deze analyse de uitkomsten van hét macro-economische model van het CPB, maar passen die op één cruciaal punt aan. We houden conform de recente wetenschappelijke literatuur namelijk rekening met het feit dat bezuinigingen tijdens recessies de economie extra schade toe brengen. Zodanig kan deze publicatie worden gezien als aanvullend op de analyse van het hoofdlijnenakkoord van het CPB.

Met deze scenarioanalyse maakt ING Research de abstracte waarschuwing van veel economen tegen “procyclisch begrotingsbeleid” concreet en geeft aan wat het voor veel mensen in Nederland kan betekenen. De schatting van het extra baanverlies geeft een orde van grootte weer: hoe dit in de praktijk precies zou uitpakken hangt af van de exacte bezuinigingsmaatregelen, timing en natuurlijk de aard en omvang van de recessie.

Inhoudsopgave

1. Hoe het begrotingsbeleid van kabinet Schoof er op korte termijn uitziet	4
Begrotingstekort stijgt deze kabinetsperiode	5
Kabinet krijgt mogelijk zware dobber aan het eerbiedigen van de eigen begrotingsafspraken	6
2. Hoe het begrotingsbeleid zich verhoudt tot de economische situatie	7
Als de economie groeit als voorzien draagt het begrotingsbeleid mogelijk bij aan oververhitting	8
Slechtweersscenario: risico op extra baanverlies bij bezuinigingen tijdens economische neergang	9
Voetnoten	10
Bronnen	12
Colofon	13



1. Hoe het begrotingsbeleid van kabinet Schoof er op korte termijn uitziet

Begrotingstekort stijgt deze kabinetsperiode

5

Kabinet krijgt mogelijk zware dobber aan het eerbiedigen van de eigen begrotingsafspraken

6

1.1 Begrotingstekort stijgt deze kabinetsperiode

Aan het begin van de kabinetsperiode vooral extra uitgaven

Het begrotingsbeleid van kabinet Schoof is expansief. Het kabinet verhoogt door de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord aan het begin van de kabinetsperiode (2025-2026) de overheidsuitgaven. De uitgaven zijn zowel hoger dan het jaar ervoor (2024) als een verhoging ten opzichte van de reeds bestaande uitgavenplannen voor de komende jaren van het vorige kabinet. Met andere woorden, het kabinet Schoof zet veel van extra uitgaven die door kabinet Rutte IV waren voorzien per saldo voort en doet daar aanvankelijk zelfs nog een schep extra uitgaven bovenop. Die extra uitgaven zijn vooral plannen die de koopkracht stimuleren.

Kabinetsperiode begint met het verhogen van het begrotingstekort

Tegenover de extra uitgaven staan aan het begin van de kabinetsperiode ook plannen voor extra belasting, zoals hogere btw-tarieven, maar die zijn niet zo omvangrijk als de extra uitgaven. Daardoor loopt het begrotingstekort de komende jaren flink op, met 1,1%bbp in twee jaar tijd. In 2025 is dit vooral het gevolg van nieuw beleid van dit kabinet; in 2026 speelt vooral de al eerder geplande eenmalige overstap naar een kapitaalgedekt pensioensysteem voor Defensiepersoneel. Uiteindelijk schiet het begrotingssaldo in 2026¹ zelfs even door de Europese norm van -3%bbp en komt uit op -3,3%bbp.

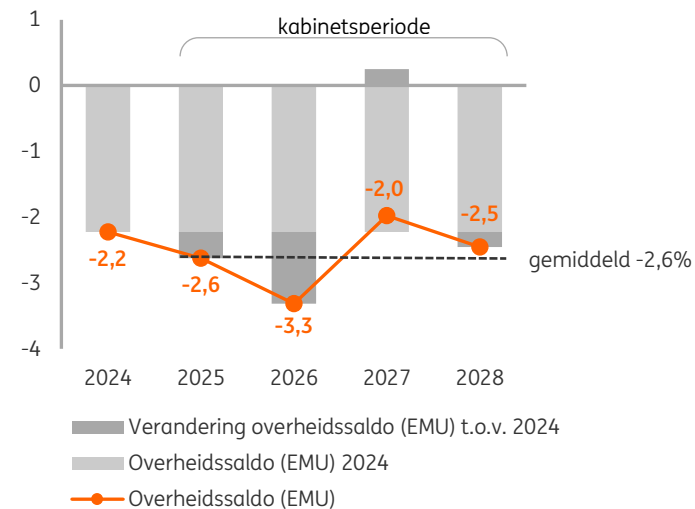
Flink hogere uitgaven aan einde

Voor de laatste twee jaar van de kabinetsperiode (2027-2028) is het financiële plaatje van de plannen van kabinet Schoof minder eenduidig dan voor de beginjaren. Het idee vanuit het hoofdlijnenakkoord is om per saldo een aantal miljard euro te bezuinigen ten opzichte van de uitgaven die het vorige kabinet

had voorzien. Desondanks pakt het totaal aan beleidsuitgaven nog flink hoger uit dan in 2024. In 2028 maar liefst €36 miljard (ofwel 3,2%bbp) hoger dan in 2024, volgens de eerste inschattingen van het CPB². De maatregelen aan de inkomstenkant van de begroting en conjunctureel gedreven belastinginkomsten bieden geen volledig tegenwicht. Zo zijn de beleidsmatige³ lasten in 2028 slechts €9 miljard (0,8%bbp) hoger dan in 2024 na doorvoering van het hoofdlijnenakkoord.

Het overheidssaldo daalt gedurende de kabinetsperiode en komt uit op gemiddeld -2,6%bbp

Raming overheidssaldo en veranderingen daarin ten opzichte van 2024 als %bbp



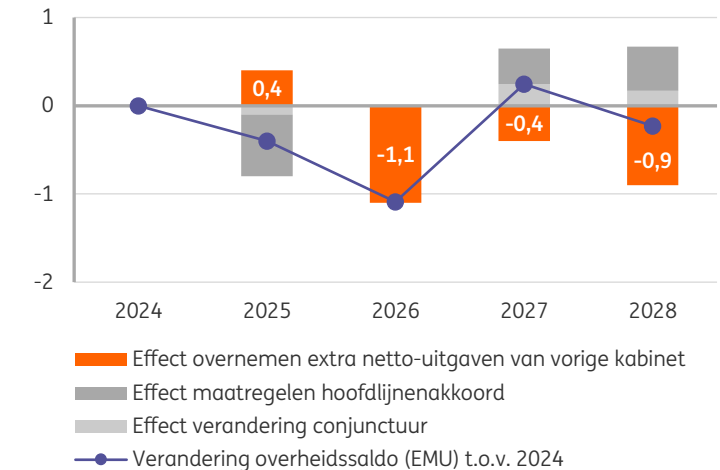
Bron: CPB Concept MEV 2025, bewerking ING Research

Hoofdlijnenakkoord kan niet voorkomen dat tekort uiteindelijk oploopt

Zo komt het overheidssaldo naar onze laatste schatting in 2028 lager uit dan in 2024, zo'n 0,2%bbp (ofwel €3 miljard). Zonder de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord was het saldo echter wel nog (0,5% bbp) lager geweest en op -3,0%bbp uitgekomen. Het lagere begrotingssaldo aan het eind van de kabinetsperiode komt dus doordat kabinet Schoof een groot deel van de uitgavenplannen van kabinet Rutte IV overneemt.

Lager overheidssaldo vooral vanwege het overnemen van de geplande extra uitgaven van het vorige kabinet

Raming verandering overheidssaldo ten opzichte van 2024* en bijdragen daaraan als %bbp



Bron: CPB Concept MEV 2025, bewerking ING Research

1.2 Kabinet krijgt mogelijk zware dobber aan het eerbiedigen van de eigen begrotingsafspraken

Kabinet vaart erg scherp aan de wind

Het kabinet heeft afgesproken dat het meerjarige overheidstekort op maximaal 2,8%bbp uit mag komen. Over de hele kabinetsperiode bezien komt het overheidstekort gemiddeld uit op 2,6%bbp. Dat valt dus net binnen de eigen doelstelling. Wel vaart het kabinet daarmee scherp aan de wind. Slechts een kleine tegenvaller in de economische ontwikkelingen of een beperkte budgetoverschrijding in de uitvoeringspraktijk kan ervoor zorgen dat het tekort hoger uitvalt.

Nederland komt voor de korte termijn niet op Europese strafbankje

Naast de eigen begrotingsregels, geeft het kabinet aan zich ook aan de Europese begrotingsregels te willen houden. De Europese Commissie (EC) heeft Nederland in 2024 niet in de *buitensporigtekortprocedure* geplaatst, omdat de geraamde feitelijke tekorten voor 2023-2025 niet meerjarig boven de 3%bbp uitkomen en de schuld voorlopig ook niet boven de 60% bbp uitkomt. Die procedure bepaalt of de Commissie eist of een land aanpassingen aan de begroting moet maken om zo het tekort te verbeteren.

Voorlopig geldt voor de rest van de kabinetsperiode een uitzondering

De EC oordeelt de komende jaren pas over de rest van de kabinetsperiode. Het CPB schat het Nederlandse overheidstekort in 2026 nu op 3,3%bbp; boven de norm van 3%bbp. Als deze verwachting overeind blijft, zal de EC moeten onderzoeken of sprake is van een buitensporig tekort. Toch zal dit er waarschijnlijk niet voor zorgen dat Nederland in de buitensporigtekortprocedure komt. De Commissie kijkt namelijk ook of het tekort tijdelijk of langdurig te groot is. In het Nederlandse geval is dat op korte termijn tijdelijk. In 2026 zorgt de eenmalig overgang naar een nieuw pensioenstelsel voor Defensiepersoneel er namelijk voor dat het tekort tijdelijk hoger uitvalt. Zonder die eenmalig post komt het tekort in 2026 uit op “slechts” 2,6%bbp⁴.

Kabinetsbeleid niet conform advies van de Commissie voor de middellange termijn

Wel is het overigens zo dat Nederland momenteel waarschijnlijk niet voldoet aan de preventieve aanbevelingen van de Commissie. Deze preventieve arm is op een langere termijn⁵ gericht dan de correctieve arm (waar de buitensporigtekortprocedure onderdeel vanuit maakt) en beoogt uiteindelijk het overheidstekort langdurig onder de 3%bbp te houden en de schuld plausibel onder de 60% te houden, zodat grote problemen worden voorkomen. Nederland stevent voorlopig af op een lager (structureel) primair begrotingsaldo dan de EC voor Nederland adviseert⁶.

Het kabinet lijkt voorlopig net binnen de boekjes te blijven

Met de begrotingsplannen van het kabinet lijkt Nederland net binnen de boekjes te blijven. De begrotingscijfers zijn echter berekend op basis van een economisch basisscenario, dat met veel onzekerheid omgeven is. De begrotingsregels maken duidelijk dat het kabinet bij een economische tegenvallers het begrotingstekort wil corrigeren. Dat zorgt ervoor dat de economische cyclus een belangrijke factor is het begrotingsbeleid. Hierbij ligt het risico van “procyclisch” beleid op de loer. Hier gaan we het volgende hoofdstuk nader op in.

2. Hoe het begrotingsbeleid zich verhoudt tot de economische situatie



Als de economie groeit als voorzien draagt het begrotingsbeleid mogelijk bij aan oververhitting
Slechtweerscenario: risico op extra baanverlies bij bezuinigingen tijdens economische neergang

8
9

2.1 Als de economie groeit als voorzien draagt het begrotingsbeleid mogelijk bij aan oververhitting

Overheidstekorten zijn stimulans voor de bestedingen

Het kabinet vergroot dus het overheidstekort. Dat tekort heeft een omvang die macro-economisch relevant is. In principe geldt: als de overheid een tekort heeft, stimuleert zij de economie. Hoe groter het overheidstekort, des te groter die stimulans voor het bruto binnenlands product. Daarbij maakt het niet uit of het tekort voorkomt uit extra uitgaven door nieuwe beleidsambities of vanzelf ontstaat uit het teruglopen van belastinginkomsten of het oplopen van de uitkeringsuitgaven.

Op de rem tijdens hoogconjunctuur, op het gas tijdens laagconjunctuur

Een geleidelijke economische ontwikkeling is in principe welvaartsoptimaal⁷. Dit kan reden zijn voor een overheid om de begroting te gebruiken als stabilisator van de economie. Zo zouden extra overheidsbestedingen in tijden van laagconjunctuur economisch wenselijk zijn⁸.

In hoogconjunctuur is het juist andersom. Dan zijn extra overheidsbestedingen juist onwenselijk. Ze vergroten dan de opwaartse fluctuaties, wat ervoor zorgt dat de economie tegen zijn productiegrenzen aanloopt en de inflatie wordt aangewakkerd. Dit is economisch gezien verre van optimaal, ook omdat het extra uitdagingen voor het behalen van maatschappelijke doelen betekent. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer de extra overheidsbestedingen gepaard gaan met het aantrekken van extra personeel voor de [semipublieke sector, dat dan ook de personeelsvraag vanuit het bedrijfsleven verdringt](#).

Automatische stabilisatoren als uitgangspunt economisch gewenst

Economische onzekerheid is een belangrijke reden⁹ waarom veel economen automatische stabilisatie adviseren, en alleen in uitzonderlijke omstandigheden “discretionair” of “beleidsmatige begrotingsbeleid” adviseren om in te zetten voor demping van de economische cyclus. Automatische stabilisatie betekent dan in de praktijk dat er tijdens een kabinetsperiode normaalgesproken alleen vast wordt gehouden aan een afgesproken constant beleidsmatig uitgavenniveau. Zodoende fluctueert de begroting alleen als gevolg van veranderingen in de belastingbasis (zoals van de btw of vpb) aan de inkomstenkant of veranderingen in het aantal uitkeringen aan de uitgavenkant. Traditioneel hebben de Nederlandse begrotingsregels van het vorige kabinetten dit uitgangspunt. Dit vormt de basis van het zogenoemde “trendmatig begrotingsbeleid”.¹⁰ Ook het huidige kabinet heeft een aantal begrotingsregels gekozen die automatische stabilisatie mogelijk moeten maken.

Het kabinet jaagt de bestedingen aan, maar weet niet zeker of dat nu de conjunctuur stabiliseert

Duidelijk is dat in de kabinetsperiode de hogere overheidstekorten beleidsmatig de bestedingen aanzwengelen. Dit effect is niet gering¹¹. Om te beoordelen of het begrotingsbeleid van het kabinet Schoof vanuit conjunctuurperspectief verstandig is, is het echter nodig de stand van de conjunctuur in de komende jaren in te schatten. Dat is een lastige opgave. Zo zijn zelfs de verschillende economische ramingsinstituten het momenteel ook niet met elkaar eens te zijn in welke conjunctuurfase Nederland momenteel verkeert (Zie Box 1: Hoogconjunctuur of laagconjunctuur? Consensus over huidige stand ontbreekt).

Box 1: Hoogconjunctuur of laagconjunctuur? Consensus over huidige stand ontbreekt

Op dit moment heerst er geen overduidelijke consensus over het antwoord op de vraag of Nederland in hoog- of laagconjunctuur zit. Mechanische schattingen van het niveau van de output gap¹² in 2024 variëren van licht negatief (van de OESO, de Europese Commissie en IMF) tot licht positief (van het CPB, DNB en ING Research). Aangezien de output gap niet significant afwijkt van nul en de economie dus nabij zijn houdbare productiecapaciteit presteert, is er in de huidige omstandigheden ook ruimte om de economische stand van zaken als “conjunctureel neutraal” duiden.¹³ Enerzijds is de arbeidsmarkt nog behoorlijk krap (wat wijst op hoogconjunctuur), anderzijds is de productiviteitsontwikkeling recent lager dan wat Nederland gewend is en neemt de arbeidsmarkt krapte af (wat wijst op laagconjunctuur, of in ieder geval verslechtering van de conjunctuur). Duidelijk is dat geen van de ramingsinstituten de huidige situatie als overduidelijke hoogconjunctuur of als zware recessie duidt. Daarnaast is de jaarontwikkeling van de output gap in 2024 dermate zwak, dat er wel een behoorlijke consensus bestaat dat er recent sprake is van conjuncturele afzwakking.

Extra overheidsuitgaven lijken nu vooral olie op het vuur

Hoog- of laagconjunctuur, van extreme laagconjunctuur is op dit moment in ieder geval geen sprake. De werkloosheid is namelijk nog tamelijk laag en veel bedrijven ervaren het vinden van personeel als belemmerend. Dit zijn concrete tekenen van oververhitting van de economie, en die suggereren dat de extra netto-uitgaven van het kabinet – zoals die voor de komende jaren gepland staan – voorlopig procyclisch uit kunnen pakken.

2.2 Slechtweersscenario: risico op extra baanverlies bij bezuinigingen tijdens economische neergang

Wat als het economisch tegenzit?

De (economische) toekomst is ongewis. Zodoende is het verstandig om bij het duiden van begrotingsbeleid niet alleen van het basisscenario met nu nog redelijk gematigde groei uit te gaan, maar ook te kijken wat er gebeurt in het geval de ontwikkelingen anders uitpakken. Hieronder kijken we daarom naar een situatie met van economische teruggang waarin het begrotingstekort oploopt en de overheid zich gedwongen voelt om te bezuinigen

Bezuinigen tijdens een recessie berokkent de economie twee keer zoveel schade

We nemen een scenario onder de loep waarin de economie zodanig omslaat dat Nederland zich overduidelijk in laagconjunctuur bevindt. Hierbij maken we gebruik van de uitkomsten van scenario-analyses die geschat zijn met het [standaard macro-economische model van het CPB](#). Dit CPB-model is gebouwd op historische data, vaak op perioden met een gemiddelde economische ontwikkeling. Vernieuwend aan onze scenario-analyse is dat we rekening houden met het feit dat de economie tijdens een recessie veel kwetsbaarder is dan in voorspoedigere tijden. Dit doen we op basis van schattingen van de economische effecten van bezuinigingen, de zogenaamde “begrotingsmultipliers”¹⁴, die naar voren komen in een [CPB-studie van de internationale literatuur](#). Daaruit blijkt dat bezuinigingen van overheidsbestedingen tijdens laagconjunctuur gemiddeld ongeveer twee keer zoveel bbp-verlies veroorzaken als in economisch florissantere tijden.¹⁵

Gemiddelde economische neergang zorgt via automatische stabilisatoren voor te hoog overheidstekort

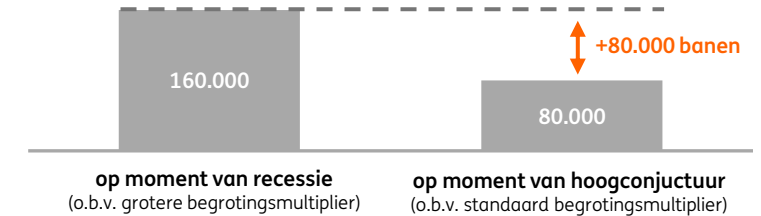
We gaan uit van een historisch gemiddelde economische teruggang.¹⁶ Die gaat in Nederland gepaard met zo'n 3% bbp-verlies.¹⁷ Dat kan in eerste instantie al leiden tot een verlies van zo'n 1% van de werkgelegenheid, bijna 125 duizend banen. De werkloosheid zal dan met zo'n 1%-punt oplopen.¹⁸ Deze situatie leidt, als de automatische stabilisatoren zoals gebruikelijk hun werk doen (met hogere uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en lagere belastinginkomsten) tot een flinke verslechtering van het begrotingssaldo van maar liefst 1,1%bbp.¹⁹ In kabinetsperiode 2025-2028 zou het overheidstekort daardoor op gemiddeld 3,7% uitkomen, in plaats van de nu geraamde 2,6%bbp. Dat is een overschrijding van zowel de Europese 3%-norm als van de meerjarige kabinetsnorm van 2,8%bbp. De begrotingsafspraken vragen dan om bezuinigingen.

Ingrijpen bij tegenvaller volgens eigen begrotingsregels berokkent economie schade

Indien het kabinet in ieder geval weer aan deze twee normen wil voldoen en zodoende het overheidssaldo wil terugbrengen naar 2,8%bbp zal het flink moeten bezuinigen.²⁰ De Nederlandse overheid zal (ex ante) zo'n 1,7% bbp (ofwel circa €20 tot 22 miljard) moeten ombuigen.²¹ Zo'n grote ombuiging heeft een groot negatief effect op het bbp.²² Gedurende een recessie kan de economie daardoor 3,4% extra groeiverlies lijden. Dat betekent een verlies aan werkgelegenheid van 1,4% en 0,7%-punt hogere werkloosheid. Een banenverlies van 160 duizend.

Bezuiniging tijdens recessie zorgt voor extra verlies van zo'n 80.000 banen

Schatting van baanverlies als gevolg van bezuinigingen* ter correctie van het overheidssaldo



Dak repareren als de zon schijnt voorkomt extra verlies van zo'n 80 duizend banen

Een vergelijkbare bezuiniging in betere tijden, in tijden van hoogconjunctuur, zou leiden tot een veel kleiner verlies aan banen, namelijk zo'n 80 duizend. Het verschil in baanverlies van zo'n 80 duizend maakt duidelijk dat het verstandig is om in goede tijden de overheidsfinanciën op orde te brengen. Dit onderstreept waarom het verstandig zou zijn als een kabinet bij het maken van plannen voor de gehele kabinetsperiode in het beoogde overheidssaldo een noemenswaardige bufferafstand houdt tot de 2,8%-norm of 3%-norm. Daarop wijst ook de [17^e Studiegroep Begrotingsruimte](#). Doordat het kabinet inzet op het uitgeven van meer geld gedurende de kabinetsperiode, wordt de stabilisatiefunctie van de begroting snel ondermijnd en dreigt zelfs al bij een economische tegenvaller van zo'n 1% bbp de eigen tekortnorm overschreden te worden. Beter het dak repareren als de zon schijnt.

Voetnoten (1/2)

- 1) Dit is op basis van de [Concept Macro Economisch Verkenning 2025 van het CPB](#). Op basis van een eerdere [inschatting van DNB](#) is het overheidstekort zelfs in drie kabinetjaren gelijk aan of groter dan 3%bbp. In de DNB-raming is nog geen rekening gehouden met de recent opwaartse bijstelling van de cijfers over het bruto binnenlands product en [tegenvallers](#) en [meevallers](#) die zich in tussentijd hebben voorgedaan.
- 2) Deze geschetste uitgaven- en lastenontwikkelingen zijn op basis van de [Analyse hoofdlijnenakkoord 2025-2028](#) van het CPB en sluiten dus niet één op aan bij de actuelere ramingen voor het overheidssaldo op basis van de [cMEV](#) gecorrigeerd voor latere mee- en tegenvallers. Ze zijn wel illustratief voor de grote omvang van beleidsmutaties over tijd.
- 3) We gebruiken de beleidsmatige lastenontwikkeling als een indicatie van de ontwikkeling aan de inkomstenkant van de overheidsbegroting die niet gedreven is door de conjuncturele ontwikkeling. Beleidsmatige lasten betreffen [echter alleen beleidsmatige lastenmutaties zoals ervaren](#) door huishouden, bedrijven en het buitenland. Deze definitie sluit niet één-op-één aan bij de overheidsbegroting; niet alle lasten zijn namelijk relevant voor het EMU-saldo.
- 4) Als we zouden uitgaan van de laatste ramingen van DNB inclusief hoofdlijnenakkoord, dan zou het tekort gecorrigeerd voor Defensiepensioenen in 2026 uitkomen op 3,1%bbp, hoger dan 3%bbp dus. Aangezien DNB ook voor 2025 en 2028 een tekort groter dan 3%bbp raamt, zou in het geval dat het vooruitzicht van DNB voor de economie en overheidsfinanciën accuraat blijkt de kans een stuk groter zijn dat Nederland toch in de buitensporigtekortprocedure wordt geplaatst. Een zekerheid is dat echter nooit. De Europese normen zijn geen mechanische regels die automatisch altijd tot dezelfde beslissing leiden. De Europese Commissie heeft namelijk ruimte voor interpretatie en hanteert soms ook marges tot normen.
- 5) Het gaat hier vooral om een periode van tien jaar vanaf het einde van de kabinetperiode, die in de Europese richtlijnen de “middellange termijn” wordt genoemd. Het betreft 2029-2038.
- 6) Volgens technische informatie die de EC het Ministerie van Financiën gaf mikt de EC voor Nederland op een geadviseerd structureel primair saldo van 0,1%bbp in 2028. We ramen op basis van CPB-cijfers en de laatste informatie over verwerking van mee- en tegenvallers dat saldo op -1,0%bbp in 2028. Daar zit een verschil tussen van 1,1%bbp.
- 7) Dit omdat consumenten doorgaans meer nut ontleen aan meerdere perioden met gematigde consumptie dan van evenveel consumptie die over de perioden scheef verdeeld is. Het is het gevolg van afnemende meeropbrengst: extra consumptie levert minder extra nut op als je al veel consumeert dan als je weinig consumeert.
- 8) Economen noemen expansief begrotingsbeleid tijdens een recessie “anticyclisch” begrotingsbeleid, bezuinigingen tijdens een recessie “procyclisch”. Ten tijde van hoogconjunctuur is dat juist andersom.
- 9) Een andere belangrijke reden voor bescheidenheid met discretionair begrotingsbeleid gericht op conjunctuurstabilisatie is het feit dat een deel van het beleid, zoals extra investeringen, lastig te timen is, bijvoorbeeld vanwege de soms lange en complexe implementatietrajecten.
- 10) In de hervormingen van de EU-richtlijnen voor begrotingsbeleid is ook een poging gewaagd om meer richting trendmatig begrotingsbeleid te gaan, o.a. door meer focus op middellangetermijnguitgaven en minder nadruk op feitelijke overheidstekorten. Maar omdat er nog veel zekerheidsmechanismen, zoals de buitensporigtekortprocedure, zijn ingebouwd, is in de praktijk verre van sprake zuiver trendmatig begrotingsbeleid. In het verleden is de wens om aan de Europese 3%-norm te voldoen in Nederland dan ook [oorzaak geweest van het vergroten van recessies](#).
- 11) Doordat het CPB in zijn [analyse van het hoofdlijnenakkoord](#) de effecten middelt over een periode van 4 jaar lijken de effecten op het eerst gezicht beperkt. Het beleid verschilt nogal per jaar. Bekijken we de effecten per jaar dan gaat het weldegelijk over effecten van serieuze macro-economische omvang.
- 12) Dit is het verschil tussen het feitelijke bbp en de houdbare productiecapaciteit, zoals benaderd door het theoretische concept het “potentiële bbp”, dat voornamelijk op basis van lange termijntrends wordt geschat. In de regel wordt bij een negatieve output gap gesproken over laagconjunctuur, die verslechterd bij een dalende output gap. Hoewel de officiële definitie van een recessie twee achtereenvolgende kwartalen van krimp is, wordt vaak pas gesproken over een “echte recessie” als de output gap voldoende negatief is en gepaard gaat met oplopende werkloosheid.
- 13) Het CPB hanteerde bij een [analyse over de cycliciteit van discretionair begrotingsbeleid](#) marges van +/- 0,5%bbp, bij overwegen over het toepassen van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabieleit en Groeipact hanteerden adviseurs van de Europese Commissie soms +/-1,5%bbp als grens voor “neutraal”.
- 14) Dit is de procentuele verandering in het bruto binnenlands product na een 1 procent beleidsmatige verandering in de overheidsbestedingen of belastingen.
- 15) De schattingen van begrotingsmultiplieurs in een [literatuuroverzicht van het CPB](#) lopen sterk uiteen, in laagconjunctuur van 0,5 tot 4,5. We constateren dat de mediaan van het middelpunt van de symmetrische schattingen en de asymmetrische schattingen in geval van bezuinigingen in een recessie 1,9 is. Voor betere tijden is dat 0,9, ongeveer twee keer zo klein dus. Die 0,9 is nagenoeg gelijk aan de schatting van 1,0 die (in 4 jaar tijd) uit het CPB-model komt. Daarom hanteren we voor normale tijd de standaardschatting van het CPB-model van 1. Voor laagconjunctuur vermenigvuldigen we de effecten met het afgeronde getal 2.
- 16) Het gaat hier om minder bruto binnenlands product dan er anders zou zijn geweest, als de economie was blijven floreren. Dat is strikt genomen niet helemaal hetzelfde als een daling van het bruto binnenlands product, maar kan net als een bbp-daling de werkgelegenheid drukken.

Voetnoten (2/2)

- 17) 3,2% op preciezer te zijn. We gaan hierbij uit van de totale daling van de output gap, van topjaar tot daljaar, op basis van jaarramingen voor Nederland van de Europese Commissie voor de periode 1965-2018. We laten hierbij de coronacrisis weg, aangezien die recessie een ongebruikelijke oorzaak had die buiten de economie lag. Ook laten we de periode vanaf 2022 buiten beschouwing, aangezien de beoordeling van die periode nog sterk onderhevig is aan nog definitief vast te stellen cijfers.
- 18) We gebruiken hiervoor de impulsvariant, ook wel “spoorboekje” genoemd, van het [CPB-model Saffier 3.0](#), van een daling van de relevante wereldhandel, aangezien de meeste economische teruggangen in Nederland een buitenlandse oorzaak hebben.
- 19) We gaan hiervan uit op basis van een elasticiteit van het begrotingssaldo op de output gap/bbp van -0,33 zoals uit de impulsvariant van [CPB-model Saffier 3.0](#) voor de relevante wereldhandel volgt. Dit is een in absolute termen een relatief lage schatting; in het kader van Europese begrotingskaders wordt voor Nederland doorgaans met -0,605 op basis van [Mourre, Poissonnier & Lausegger \(2019\)](#) gerekend.
- 20) Het kabinet koos met het hoofdlijnenakkoord niet voor begrotingsbeleid conform het preventieve advies van de Europese Commissie. Zou het kabinet in dit scenario van economische neergang wel aan dit advies willen voldoen, dan zou het er naar onze inschatting voor moeten zorgen dat in ieder geval 1,1%bbp van het totaal van 1,7% bbp bezuinigingen structureel is.
- 21) Vanwege uitverdieneffecten zal het voor een verbetering van het EMU-saldo niet genoeg zijn om 0,9%bbp (3,7% minus 2,8%) om te buigen. Als de overheid 1 euro minder uitgeeft, bespaart de overheid doorgaans namelijk minder dan 1 euro. De bezuiniging van de overheid betekent voor bedrijven minder inkomsten, waardoor het bbp daalt en de overheid ook minder inkomsten zal hebben dan voor heeft. We baseren ons hiervoor op de impulsvariant van het [CPB-model Saffier 3.0](#) voor een bezuiniging op de materiële overheidsbestedingen.
- 22) We gaan in dit geval uit van de multipliers voor bestedingen, niet van multipliers voor inkomstenmaatregelen. Daarvoor hebben we vier redenen. In de Europese richtlijnen voor het duurzaam onder 3%bbp brengen van het overheidstekort is de sturingsvariabel (een pad voor) nationale (primaire) netto-uitgaven. Bovendien geeft het CPB aan dat er meer wetenschappelijk onderzoek is naar de economische effecten van verandering van de bestedingen dan naar die van inkomstenmaatregelen. Ook is het zo dat de hogere overheidstekorten in de huidige periode vooral worden veroorzaakt door uitgavenstijgingen, niet door belastingverlagingen. Bovendien schrijven de eigen begrotingsafspraken van het kabinet voor om in geval van overschrijding van begrotingsnormen eerst bij te sturen via de uitgaven.

Bronnen

- 17^e Studiegroep Begrotingsruimte (2023): [Bijsturen met het oog op de toekomst](#)
- CBS (2024): [Arbeidsvolume via Statline](#)
- CPB (2020): [Herdefiniëring beleidsmatige Lastenontwikkeling](#)
- CPB (2021): [Het macromodel van het CPB: Saffier 3.0](#)
- CPB (2023): [Cyclisch begrotingsbeleid](#)
- CPB (2023): [Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen](#)
- CPB (2024): [Analyse Hoofdlijnenakkoord 2025-2028](#)
- CPB (2024): [Budgettaire analyse Voorjaarsnota 2024](#)
- CPB (2024): [Concept Macro Economisch Verkenning 2025](#)
- CPB (2024): [Tweet over cMEV 2025](#)
- Darvas, Welslau & Zettelmeyer (2023): [A quantitative evaluation of the European Commission's fiscal governance proposal](#)
- Darvas, Welslau & Zettelmeyer (2024): [The implications of the European Union's new fiscal rules](#)
- Van Dijk & Ziesemer (2024): [Hoofdlijnenakkoord mist structurele groeiplannen terwijl schuld oploopt](#)
- DNB (2024): [DNB Voorjaarsraming Juni 2024](#)
- Europese Commissie (2024): [2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2022-2070\)](#)
- Europese Commissie (2024): [AMECO, versie mei 2024](#)
- Europese Commissie (2024): [Commission staff working document - 2024 Country Report - Netherlands](#)
- Europese Commissie: [Vragen en antwoorden over de evaluatie van de economische governance](#)
- Europese Commissie (2024): [Verslag opgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#)
- Het Financieele Dagblad (2024): [Financiën zijn voor nieuwe kabinet de achilleshiel](#)
- IMF (2024.3): [World Economic Outlook Data - April 2024 Edition](#)
- ING Research (2023): [Arbeidsmarktcrisps: de impact van vergrijzing, verduurzaming en deglobalisering](#)
- ING Research (2024): [Ramingen Nederlandse economie](#)
- Ministerie van Financiën (2024): [Geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 15-16 juli 2024](#)
- Mourre, Poissonnier & Lausegger (2019): [The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance - An Update and Further Analysis](#)
- OESO (2024): [OECD Economic Outlook 115 Database](#)
- PVV, VVD, NSC en BBB (2024): [Hoop, lef en trots - Hoofdlijnenakkoord 2024 - 2028](#)
- Raad van State (2024): [Voorjaarsrapportage 2024](#)

Meer weten?

Auteur

Marcel Klok
Senior macro-econoom
06 1149 1616

Met medewerking van

Dimitry Fleming	ING Research
Lex Hoekstra	ING Research
Marten van Garderen	ING Research

Kijk op ing.nl/kennis en volg ons op [X](#)

Disclaimer

Deze publicatie is opgesteld door de 'Economic and Financial Analysis Division' van ING Bank N.V. ("ING") en slechts bedoeld ter informatie van haar cliënten. Deze publicatie is geen beleggingsaanbeveling noch een aanbieding of uitnodiging tot koop of verkoop van enig financieel instrument. Deze publicatie is louter informatief en mag niet worden beschouwd als advies in welke vorm dan ook. ING betreft haar informatie van betrouwbaar geachte bronnen en heeft alle mogelijke zorg betracht om er voor te zorgen dat ten tijde van de publicatie de informatie waarop zij haar visie in deze publicatie heeft gebaseerd niet onjuist of misleidend is. ING geeft geen garantie dat de door haar gebruikte informatie accuraat of compleet is. ING noch één of meer van haar directeuren of werknemers aanvaardt enige aansprakelijkheid voor enig direct of indirect verlies of schade voortkomend uit het gebruik van (de inhoud van) deze publicatie alsmede voor druk-en zetfouten in deze publicatie. De informatie in deze publicatie geeft de persoonlijke mening weer van de Analist(en) en geen enkel deel van de beloning van de Analist(en) was, is, of zal direct of indirect gerelateerd zijn aan het opnemen van specifieke aanbevelingen of meningen in dit rapport. De analisten die aan deze publicatie hebben bijgedragen voldoen allen aan de vereisten zoals gesteld door hun nationale toezichthouders

aan de uitoefening van hun vak. De informatie in deze publicatie kan gewijzigd worden zonder enige vorm van aankondiging. ING noch één of meer van haar directeuren of werknemers aanvaardt enige aansprakelijkheid voor enig direct of indirect verlies of schade voortkomend uit het gebruik van (de inhoud van) deze publicatie alsmede voor druk-en zetfouten in deze publicatie. Auteursrecht en rechten ter bescherming van gegevensbestanden zijn van toepassing op deze publicatie. Niets in deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of gepubliceerd door wie dan ook voor welke reden dan ook zonder de voorafgaande uitdrukkelijke toestemming van de ING. Alle rechten zijn voorbehouden. ING Bank N.V. is statutair gevestigd te Amsterdam, houdt kantoor aan Bijlmerplein 888, 1102 MG te Amsterdam, Nederland en is onder nummer 33031431 ingeschreven in het handelsregister van de kamer van koophandel. In Nederland is ING Bank N.V. geregistreerd bij en staat onder toezicht van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Voor nadere informatie omtrent ING policy zie <https://research.ing.com/>. De tekst is afgesloten op 3 september 2024.