

# Bezuinigen en groeien

*De financiële en economische crisis heeft in Nederland grote schade aangericht. Zelfs tijdens de Grote Depressie van de jaren dertig zakte de economische activiteit binnen één enkel jaar niet zo ver ineen en was de averij aan het begrotingssaldo niet zo groot als nu. Om de verwachte schuldoploop te stoppen, is vanaf 2011 een tekortreductie van 1%-punt per jaar noodzakelijk. Bij een lage groei betekent dat een zware bezuinigingsopgave. Een hogere groei, die deze opgave zou kunnen verlichten, vereist eveneens beleidsinspanningen. Van groot belang zijn het stimuleren van de arbeidsparticipatie, het bevorderen van een soepel herstructureringsproces en het op gang houden van de kredietverlening.*

## De schade van de crisis

In het afgelopen jaar is de wereldeconomie hard geraakt door de financiële crisis. Vooral in het vierde kwartaal van vorig jaar en het eerste kwartaal van dit jaar liep de economische activiteit in veel regio's sterk terug. Ten opzichte van een jaar eerder ligt het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp) in 2009 naar verwachting 4 procent lager dan in 2008. Dit is een ongekende daling. Zoals grafiek 1 laat zien, overtreft de huidige inzinking de terugval van de ernstige economische crisis begin jaren tachtig. Zelfs tijdens de Grote Depressie in de eerste helft van de jaren dertig daalde het Nederlandse bbp in geen enkel jaar met meer dan 3,4%, hoewel de cumulatieve terugval toen groter was dan nu voorzien wordt.

Door de financiële en economische crisis hebben ook de overheidsfinanciën grote averij opgelopen. Grafiek 2 plaatst het begrotingstekort en de schuldquote in een langetermijnperspectief. Het voor 2010 geraamde tekort van 6,3% bbp is vergelijkbaar met het tekort in 1982 toen de overheidsfinanciën volledig waren ontspoord, en zelfs groter dan tijdens de Grote Depressie. Deze tekorten leiden tot een verdere oploop van de schuldquote tot 68,3% bbp in 2010, nadat deze door de noodzakelijke steun aan de financiële sector in 2008 al met ruim 12,5%-punt steeg.

De volgende paragraaf belicht met rekenexercities hoe de schuldquote zich in de komende jaren kan ontwikkelen en hoe groot de beleidsinspanning moet zijn om de oploop van de schuldquote in de komende kabinetsperiode te stoppen. De paragraaf daarna gaat in op het effect van de crisis op de trendmatige economische groei en hoe de overheid de groeierugval kan minimaliseren.

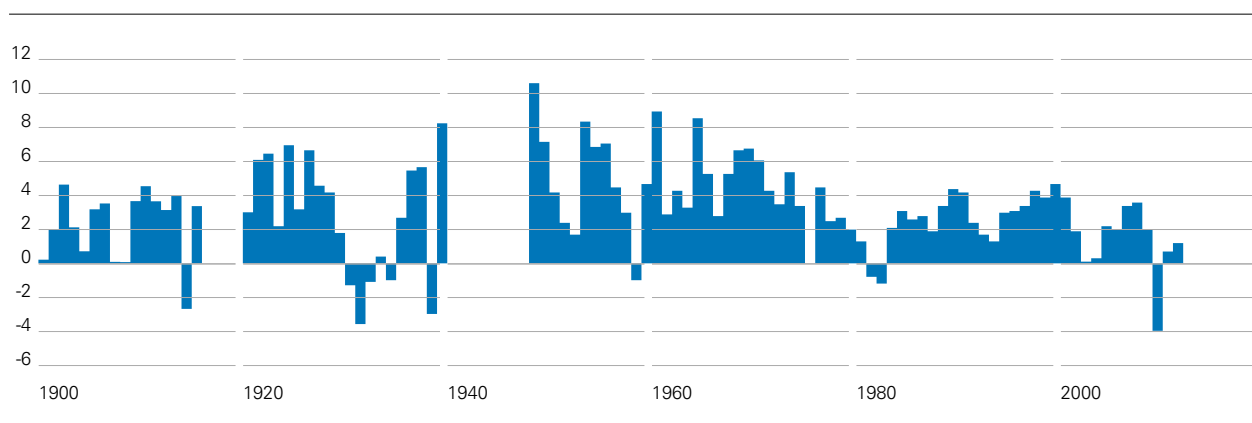
## Bezuinigen om de overheidsfinanciën op orde te krijgen

De ontwikkeling van de schuldquote in het aankomende decennium is afhankelijk van de ontwikkeling van het begrotingstekort. Indien het begrotingstekort op het voor 2010 geraamde niveau blijft hangen, loopt de schuld op tot 100% bbp in 2019. Met het oplopen van de schuldquote nemen ook de rentelasten toe, die andere overheidsuitgaven verdringen of het begrotingstekort verder vergroten. Uitgaande van een rente van 4%, ongeveer de huidige gemiddelde rente op de overheidsschuld, zijn de rente-uitgaven bij een gelijkblijvend begrotingstekort na 2010 aan het eind van de komende kabinetsperiode (2015) 1,6 %-punt bbp hoger dan in 2007. Een sterk stijgende schuld kan, met de vergrijzing voor de deur, het vertrouwen in houdbare overheidsfinanciën ondermijnen. Momenteel heeft de grote vraag naar staatsobligaties een drukkend effect op de rente, maar op termijn kan een sterk stijgende schuld leiden tot hogere rentes en wellicht zelfs oplopende inflatieverwachtingen. Ook neemt bij een stijgende schuldquote de capaciteit van de overheid af om schokken in de economie op te vangen. Kortom, gezien de oplopende schuldquote is het essentieel om het begrotingstekort in de komende kabinetsperiode te verkleinen.

Grafiek 3 toont drie paden voor de reductie van het begrotingstekort in de komende twee kabinetsperiodes, van 2011-2019, en de bijbehorende ontwikkeling van de schuldquote.<sup>1</sup> In het eerste scenario komt de reductie van het tekort slechts moeizaam van de grond, evenals in de jaren tachtig en begin jaren negentig. De schuldquote blijft in dit geval gestaag stijgen tot 85% bbp in

### Grafiek 1 BBP-groei in Nederland

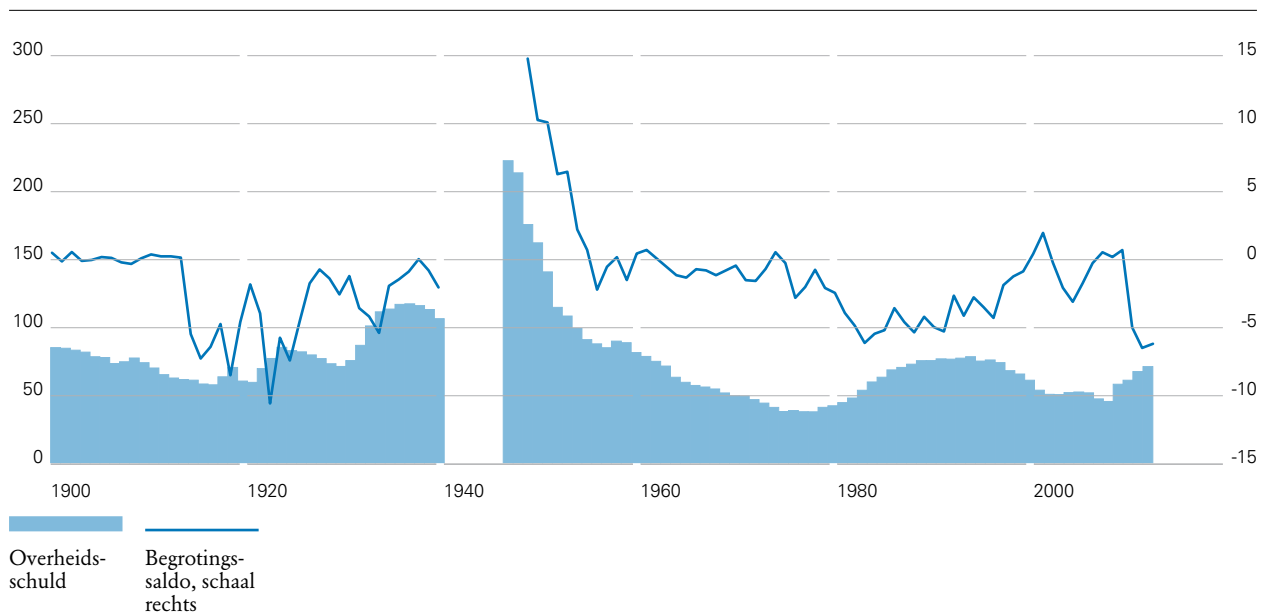
Procentuele jaarmutaties



Bron CBS, Maddison.

## Grafiek 2 Begrotingssaldo en overheidsschuld van Nederland

Procenten bbp



Bron: CPB, CBS en DNB.

2015 en bijna 93% bbp in 2019. In het tweede scenario is de verlaging van het tekort wel groot genoeg om de schuldquote te stabiliseren. De schuld piekt in 2017 op 82% bbp. In het derde scenario is de verbetering van het begrotingstekort vergelijkbaar met de consolidatie in de tweede helft van de jaren negentig, waardoor de oploop van de schuldquote in de komende kabinetsperiode tot staan wordt gebracht. De schuldquote piekt hierbij in 2014 op bijna 75% bbp. Hierbij dient te worden opgemerkt dat indien alle steun aan de financiële sector wordt terugbetaald, de schuldquote in 2019 ongeveer 9 %-punt lager uitkomt dan in de getoonde scenario's.

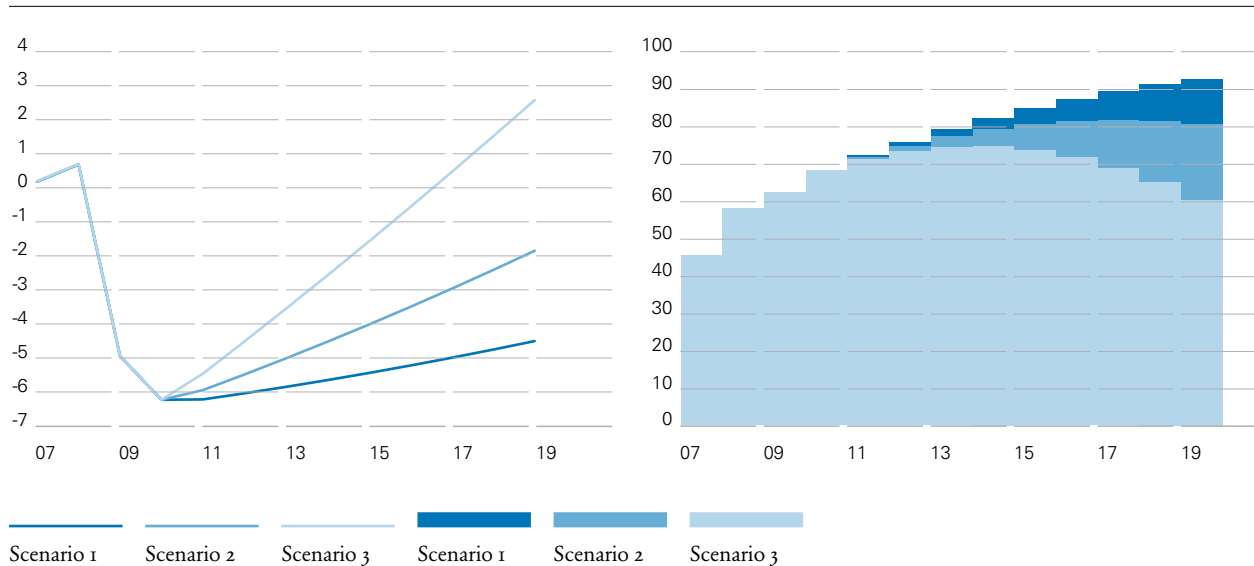
De scenario's in figuur 3 laten zien dat het begrotingstekort jaarlijks met ongeveer 1 %-punt moet worden verlaagd om de oploop van de schuldquote in de komende kabinetsperiode te stoppen. De beleidsinspanning die hiervoor nodig zal zijn, is sterk afhankelijk van het economische herstel in de aankomende jaren. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van indicatieve berekeningen voor de bezuinigingsopgave onder drie verschillende scenario's voor de economische ontwikkelingen op (middel)lange termijn. Tabel 1 toont de ruimte om de uitgaven van de overheid in reële termen te laten groeien bij een reductie van het begrotingstekort van gemiddeld 1%-punt per jaar en geeft daarmee een beeld van de uitdagingen die een komend kabinet te wachten kan staan. Een deel van de reductie vindt 'automatisch'

plaats, dat wil zeggen zonder beleidsinspanningen, doordat sommige inkomsten bij het herstel weer zullen toenemen en verschillende uitgaven zullen afnemen. Het is echter onwaarschijnlijk dat de overheidsfinanciën daardoor vanzelf weer helemaal op orde komen.

Hoewel het kabinet natuurlijk ook de lasten kan verzwaren, wordt de verbetering van het begrotingssaldo in de scenario's volledig via de uitgavenkant vormgegeven, omdat de huidige verslechtering van het begrotingssaldo voornamelijk is te herleiden tot een oplopende uitgavenquote. De uitgaven zijn voor meerdere jaren vastgelegd in de uitgavenkaders, die zijn opgesteld onder de aanname van een gemiddelde economische groei van 2%. Doordat de uitgaven niet mee bewegen met het bbp, vormen zij een belangrijke stabilisator voor de economie. Dit leidt momenteel echter ook tot een snel oplopende uitgavenquote. Een verbetering van het begrotingssaldo via de uitgaven is doorgaans ook effectiever, omdat deze minder gemakkelijk ongedaan wordt gemaakt. In de tabel is te zien dat als de trendgroei in de komende kabinetsperiode op 1% blijft steken (scenario 1), de overheidsuitgaven in reële termen met 0,8% per jaar moeten krimpen om toch tot een jaarlijkse saldoverbetering van 1%-punt te komen. Als de trendgroei daarentegen 2,5% per jaar bedraagt (scenario 3), dan kunnen de overheidsuitgaven bij een saldoverbetering van 1%-punt per jaar nog met 1,4% per jaar

### Grafiek 3 Consolidatie en schuldontwikkeling 2011-2019

Procentpunten per jaar

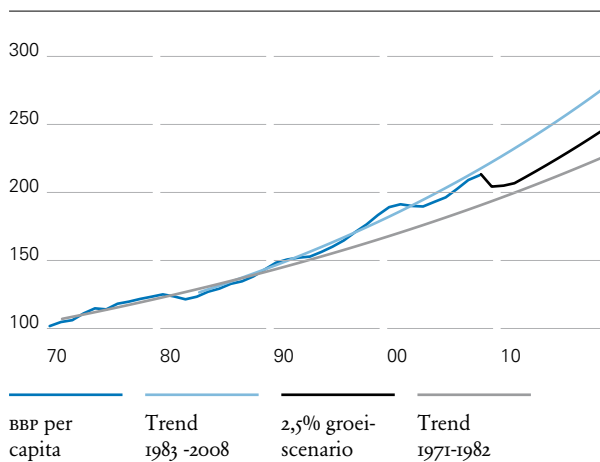


Scenario 1: gemiddelde consolidatie van 0,2%-punt per jaar.  
 Scenario 2: gemiddelde consolidatie van 0,5%-punt per jaar.  
 Scenario 3: gemiddelde consolidatie van 1,0%-punt per jaar.

groeien. De mate waarin komende kabinetten zullen moeten bezuinigen om het begrotingstekort te verkleinen, wordt dus sterk beïnvloed door de hoogte van de economische groei.

### Grafiek 4 BBP per capita in Nederland

Index 1970 = 100



Bron: CBS, DNB.

### Beleidsinspanningen om op een gunstig groeipad terug te keren

De recente diepe bbp-terugval vormt een aanslag op de Nederlandse welvaart. Grafiek 4 geeft de ontwikkeling van de welvaart, gemeten in bbp per capita, vanaf begin jaren zeventig ten opzichte van twee trendlijnen uit het verleden. Uit deze figuur blijkt dat de Nederlandse welvaart door de crisis van het hogere trendpad vanaf begin jaren tachtig is af gevallen. Hoe de economische groei – en daarmee de welvaart – zich in de komende jaren ontwikkelt, is afhankelijk van de kracht van het cyclische herstel en de mate waarin het Nederlandse productiepotentieel is aangetast. Daarbij speelt het beleid een belangrijke rol.

Wanneer de wereldeconomie weer aantrekt, zijn er voor Nederland vanwege het grote onbenutte arbeidspotentieel en de lage bezettingsgraad natuurlijk volop mogelijkheden om een krachtige inhaalslag te maken. Het cyclische herstel, door een toenemende buitenlandse vraag, verkleint vanzelf de afstand tot de hogere welvaartstrend. In het meest optimistische herstelscenario, dat zich bijvoorbeeld begin jaren negentig in Zweden na een zware financiële crisis voltrok, wordt die afstand zelfs weer volledig overbrugd. Een dergelijk krachtig herstelscenario is voor Nederland nu niet zo

Tabel 1 Jaarlijkse consolidatie met 1%-punt in verschillende scenario's

Uitkomsten	Gemiddelde reële groei	bbp-deflator	Automatische stabilisatoren <sup>1</sup>	Saldo 2015	Ruimte reële uitgavengroei
Scenario 1	1,0	1,5	1,5	-1,3	-0,8
Scenario 2	1,5	2,0	2,3	-1,3	0,1
Scenario 3	2,5	2,0	3,0	-1,3	1,4

<sup>1</sup> Saldowinst als gevolg van de automatische stabilisatoren in de periode 2011-2015.

Toelichting: Het begrotingssaldo voor 2010 is ontleend aan de BMPE raming van december 2009. In de scenario's is uitgegaan van een gemiddelde rente op de overheidsschuld van 4%.

waarschijnlijk, omdat praktisch de gehele wereldeconomie gelijktijdig in een crisis verkeert. In de DNB-raming (zie het artikel 'Raming voor de Nederlandse economie') blijft de Nederlandse groei tot aan het begin van de komende kabinetsperiode zeer laag. Bij dit cyclische herstel ligt de welvaart enige tijd in de buurt van het lagere trendpad uit de jaren zeventig.

Behalve van de kracht van het cyclische herstel is de groei in de komende jaren afhankelijk van de ontwikkeling van het Nederlandse productiepotentieel. De huidige crisis leidt momenteel tot diepgaande reorganisaties, waarbij overcapaciteit wordt teruggebracht en arbeidsplaatsen worden weggesneden. Enerzijds krijgt het bedrijfsleven daarmee de kans om de organisatie op te schudden. De efficiëntie waarmee Nederlandse bedrijven hun werknemers en productiemiddelen inzetten kan daardoor omhoog. Anderzijds is het denkbaar dat overbodige productiemiddelen, zoals gebouwen en computerapparatuur, niet door andere Nederlandse bedrijven zijn te gebruiken en volledig verloren gaan. Ook is het denkbaar dat eenmaal ontslagen werknemers ook op termijn niet meer elders aan de slag komen. In de huidige raming voorziet DNB dat de negatieve effecten in ieder geval op de korte termijn overheersen. De 'potentiële groei' valt terug van circa 1<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% in 2008 tot ruim 3/4% in 2009-2011, mede omdat de structurele werkloosheid met ruim 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> % toeneemt tot een niveau van 5,5% van de beroepsbevolking in 2011.

Het zal grote beleidsinspanningen vergen om in het komende decennium op de hoge trendlijn vanaf begin jaren tachtig uit te komen. Grafiek 4 laat tevens zien dat een gemiddelde groei van 2,5% per jaar in 2012-2019 ontoereikend is om op het oude pad uit te komen. Om een hogere groei te behalen, dienen in ieder geval de fouten uit het verleden te worden vermeden. Begin jaren tachtig viel het beschikbare arbeidspotentieel

terug, doordat werknemers met vervroegde uittredingsregelingen de arbeidsmarkt konden verlaten. Het is van groot belang dat de Nederlandse overheid zich samen met de sociale partners tot het uiterste inspannt om dat nu te voorkomen, en andere maatregelen treft om de arbeidsparticipatie verder te verhogen. De vergrijzing leidt immers tot een afname van de beroepsbevolking.

De mate waarin het verlies aan productieve kapitaalgoederen kan worden beperkt hangt samen met de efficiëntie van het herstructureringsproces, waarbij sommige bedrijfstakken en bedrijven krimpen en andere uitbreiden. Een soepel herstructureringsproces vereist in ieder geval een snelle, doeltreffende afwikkeling van faillissementen, zodat waardevolle productiemiddelen niet onnodig lang onbenut blijven. Onnodige faillissementen moeten worden voorkomen. Kortdurende overheidssteun aan bedrijven, bijvoorbeeld met de regeling voor werktijdverkorting, kan helpen om door de huidige periode van extreme vraaguitval heen te komen. Maar als deze steun een permanent karakter krijgt, dan worden onvermijdelijke reorganisaties noodloos uitgesteld. Dit is een belangrijke les van de ondersteuning van de scheepsbouw in de jaren zeventig.

Een belangrijk risico voor de herstructurering vormen het functioneren van de financiële sector en de bereidheid van beleggers om risicodragend kapitaal te blijven verstrekken. Het zou zeer schadelijk zijn voor de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit – en daarmee voor de groei van het productiepotentieel – indien innovatieve bedrijven van financiering verstoken blijven door verzwakte bankbalansen of risicomijdende financiële markten. Dat gebeurde bijvoorbeeld in Japan na de bankencrisis van begin jaren negentig. Het is dus van belang dat de Nederlandse overheid de kredietverlening waar nodig ondersteunt.

## Tot besluit

De verder groeiende overheidsbestedingen en de stijgende uitkeringsuitgaven vormen een welkome impuls in een zwakke economie, maar leiden tot een hoog begrotingstekort. Reductie daarvan is noodzakelijk, maar mag niet te vroeg worden ingezet. Dit zou het economische herstel in de kiem smoren. Bij langdurig uitstel van de tekortreductie loopt de schuld echter te snel op, met alle negatieve gevolgen van dien voor de groei. Bij de huidige projecties voor het economische herstel, zou in 2011 al een begin moeten worden gemaakt met een substantiële verkleining van het tekort. Een op economische groei georiënteerd beleid kan de opgave verlichten. Maar hiervan mogen geen wonderen worden verwacht. De schade enigszins binnen de perken houden is een meer realistisch streven voor de toekomst.

1 Hierbij is een voorzichtige raming voor de trendgroei van 1,5% per jaar gebruikt. Deze ligt ongeveer 0,5%-punt lager dan de groei waarvan werd uit gegaan in de vorige kabinetsperiodes.