



## Over de brug komen

Op 29 oktober presenteerden de VVD en PvdA hun regeerakkoord. Deze plannen komen bovenop de eerder aangekondigde maatregelen van Rutte I en het Begrotingsakkoord 2013. Als we alles bij elkaar optellen moeten huishoudens en bedrijven flink met geld over de brug komen. De aangekondigde maatregelen leiden in de komende jaren tot een lagere economische groei en een hogere werkloosheid. Hierdoor valt de verbetering van de overheidsfinanciën lager uit dan het oorspronkelijke ombuigingsbedrag van ruim € 15 miljard.

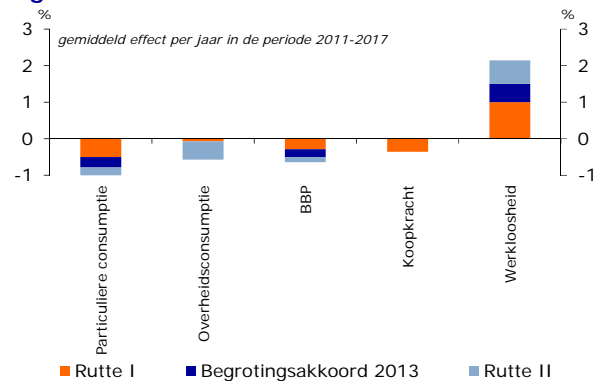
### Macro-economische effecten

De VVD en PvdA hebben een scala aan maatregelen gepresenteerd om het begrotingstekort in de periode 2013-2017 met € 15¼ miljard terug te dringen. Deze maatregelen worden uitgebreid besproken in onze publicatie "Brugbouwers aan de slag". Het terugdringen van het begrotingstekort gaat vanzelfsprekend gepaard met de nadelige gevolgen voor de economische groei, maar in de doorrekening van het Centraal Planbureau (CPB) is dit effect nog relatief mild. In de periode 2013-2017 komt de economische groei ¼% lager uit ten opzichte van het basispad op gemiddeld 1¼% (CPB, 2012). Ook gaat het CPB er in zijn berekeningen vanuit dat de budgettaire sanering in Nederland met relatief geringe kosten voor wat betreft economische groei valt te realiseren in vergelijking met het recente onderzoek van het IMF (2012) waarin rekening wordt gehouden met grotere effecten op de economie. Met een begrotingstekort dat de komende jaren rond de 3%-tekortnorm schommelt, kan dat nog wel eens voor nare verrassingen zorgen. Overigens zijn wij minder optimistisch over de groeiperspectieven van de Nederlandse economie in de komende jaren (Stegeman *et al.*, 2012).

Om het volledige effect van de ombuigingen op de economie te bepalen, dienen eveneens de maatregelen uit het regeerakkoord van Rutte I

en het Begrotingsakkoord 2013 (Lente-Akkoord) te worden meegenomen in de analyse. Uit figuur 1 blijkt dat het effect van de drie akkoorden op de binnenlandse bestedingen (en daarmee ook op de economische groei) fors is. Cumulatief zorgen de bezuinigingen en lastenverzwaringen voor een negatief effect op de economische groei van 4,5% van het BBP in de periode 2011-2017. Gezien de fasering van de bezuinigingen moet het grootste effect op de economie in de komende jaren nog komen.

**Figuur 1: Forse effecten drie akkoorden**



Bron: CPB, Rabobank

De koopkracht daalt de komende jaren met 4,5%-punt.<sup>1</sup> Terwijl het kabinet Rutte I inzette op denivellering, wordt dit bij het kabinet Rutte II weer grotendeels teruggedraaid. Met een mediane koopkrachtdaling van ½% vielen de koopkrachteffecten onder het kabinet Rutte I over de hele linie negatief uit, waarbij de lage inkomensgroepen het hardst werden geraakt. Het Begrotingsakkoord 2013 en het regeerakkoord van Rutte II hebben vooral aan de verdeling tussen hoge en lage inkomensgroepen zitten sleutelen, wat per saldo geresulteerd heeft in nivellering. Over de hele periode 2011-2017 is echter grosso modo nog sprake van denivellering als gevolg van het overheidsbeleid.<sup>2</sup> De bezuinigingen en lastenverzwaringen

<sup>1</sup> Het gaat hier om de mediane koopkracht, waarbij de spreiding rondom de mediaan zeer groot is.

<sup>2</sup> Het is zeer lastig de totale koopkrachteffecten van

uit de drie bovengenoemde akkoorden leiden ook tot een daling van de werkgelegenheid, waardoor de werkloosheid door beleidsmaatregelen in de periode 2011-2017 met 2,1%-punt oploopt.

De dalende koopkracht en werkgelegenheid resulteren vanzelfsprekend in een aanzienlijke afname van de particuliere consumptie. In de periode 2011-2017 valt de consumptie 1%-punt per jaar lager uit door het kabinetsbeleid. Een groot deel van het nadelige effect van de ombuigingen uit de drie akkoorden op de economie loopt dan ook via de particuliere bestedingen. Voor zowel de koopkracht- als de consumptiedaling geldt dat het beleid van het kabinet Rutte I daaraan de voornaamste bijdrage levert. De voorgenomen maatregelen van het kabinet Rutte II drukken vooral de overheidsbestedingen.

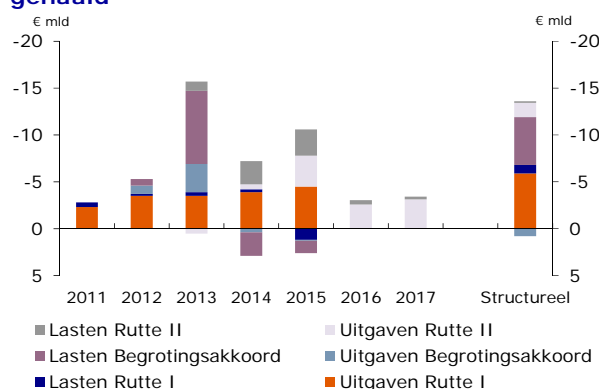
### Overheidsbegroting en frontloading

Het voorgenomen beleidspakket van het kabinet Rutte II leidt tot een ex ante verbetering van het begrotingssaldo met ruim € 15 miljard (2,3% van het BBP) in 2017 ten opzichte van het basispad in de Miljoenennota 2013. Hoewel er sprake is van een stapeling van bezuinigingsinspanningen, kunnen de nieuwe maatregelen er niet voor zorgen dat de overheidsbegroting in 2017 in evenwicht komt of een overschot vertoont. Het begrotingstekort komt in 2017 uit op 1,5% van het BBP, terwijl de ombuigingen uit de drie akkoorden goed zijn voor een daling van het begrotingstekort van gemiddeld 1,7% van het BBP (€ 11,5 miljard) per jaar in de periode 2011-2017. Dit is het gevolg van het zogenaamde 'inverdieneffect'. De budgettaire winst die wordt geboekt, gaat dan deels verloren als gevolg van de tegenvallende economische ontwikkelingen. Hierdoor daalt het begrotingstekort minder snel dan zonder deze economische doorwerking.

de drie akkoorden in beeld te brengen, laat staan het effect op de inkomensverdeling. Daarnaast zal een aantal effecten, zoals bijvoorbeeld stijgende lokale lasten, ook een negatief koopkrachteffect hebben terwijl daarmee in de CPB-doorrekening geen rekening wordt gehouden.

Figuur 2 laat zien dat het begrotingsbeleid op korte termijn saldostructuring is gericht. Dit heeft tot gevolg dat de druk eenzijdig wordt gelegd op korte termijn begrotingsconsolidatie, zoals de begroting voor volgend jaar dat ook illustreert. Dit is in lijn met het recente advies van de 14<sup>de</sup> Studiegroep Begrotingsruimte (2012) om maatregelen relatief snel te nemen (*'front-loading'*). Bovendien blijkt uit figuur 2 dat de budgettaire saneringen uiteindelijk tot structureel hogere lasten leiden, die de economische groei onder druk zetten.

**Figuur 2: Maatregelen worden naar voren gehaald**



Bron: CPB, Rabobank

Hoewel het kabinet Rutte II zijn regeerperiode met een begrotingstekort afsluit, verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën sterk. Dankzij het voorgenomen beleidspakket van Rutte II samen met de ombuigingsmaatregelen van het kabinet Rutte I en het Begrotingsakkoord 2013 verbetert de houdbaarheid met 5,4% van het BBP, en komt daarmee uit op een overschot van 0,8% van het BBP (€ 5 miljard) (tabel 1). Dit betekent dat het kabinet financiële ruimte creëert voor toekomstige uitgaven of lastenverlichting. In 2010 is het houdbaarheidstekort door het CPB (2010) geraamd op 4½% van het BBP, oftewel € 29 miljard. Het beleid van het kabinet Rutte I en de plannen opgenomen in het Begrotingsakkoord 2013 leiden tot een verbetering van het houdbaarheidssaldo met 5,9% van het BBP. De verslechterde economische situatie zorgde echter voor een verslechtering van de houdbaarheid met 2,6% van het BBP. De voorgere-

nomen maatregelen van het kabinet Rutte II zorgen voor een verbetering van de houdbaarheid met 2,1% van het BBP.

**Tabel 1: Verbetering houdbaarheid overheidsfinanciën sinds 2010**

	% BBP
<b>Houdbaarheidssaldo (stand maart 2010)</b>	<b>-4,5</b>
<i>Effect maatregelen</i>	
<i>Financieel kader Rutte I</i>	3,4
<i>Pensioenakkoord</i>	0,7
<i>Begrotingsakkoord 2013</i>	1,8
<i>Financieel kader Rutte II</i>	2,1
Economische situatie	-2,6
<b>Houdbaarheidssaldo (stand 2017)</b>	<b>0,9</b>

Bron: CPB

Rekening houdend met de vergrijzing en de daarmee samenhangende stijgende zorg- en AOW-uitgaven en de afnemende gasvoorraad is het realiseren van structureel overschot op de overheidsbegroting op middellange termijn noodzakelijk voor gezonde overheidsfinanciën. Net als het kabinet Rutte I realiseert ook het kabinet Rutte II een belangrijk deel van de houdbaarheidsverbetering tijdens de kabinetsperiode, die te danken is aan de beoogde verbetering van het begrotingssaldo in 2017. Als dit begrotingssaldo aan het einde van de nieuwe kabinetsperiode niet wordt gerealiseerd dan zal de houdbaarheidsverbetering hoogstwaarschijnlijk lager uitvallen. Het CPB (2012) constateert bovendien dat een aantal maatregelen van het kabinet Rutte II op lange termijn minder oplevert dan in 2017, wat de houdbaarheidsverbetering afzwakt.

Gegeven het te verwachten lagere nominale groeipad van het BBP in de komende jaren, de grotere (economische) risico's voor en de volatilititeit van de overheidsbegroting is het economisch onverstandig om te veel nadruk leggen op de 3% tekortnorm als het gaat om ondergrens van de saldodoelstelling. In onze eerdere publicatie (Piljic en Stegeman, 2012) stelden we voor om uit gaan van een expliciete uitruil tussen houdbaarheidsverbetering en saldoverbetering in combinatie met een voldoende behoedzame saldodoelstelling. Hiermee wordt op korte termijn meer begrotingsruimte

geboden in ruil voor hervormingen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op termijn verbeteren. Dit betekent echter niet dat meer begrotingsruimte op korte termijn een slappe begrotingsdiscipline impliceert. Het uitstel van korte termijn bezuinigingen is immers alleen mogelijk wanneer geloofwaardige, structurele hervormingen worden doorgevoerd die ook na de huidige kabinetsperiode niet alleen voor voldoende opbrengsten voor de schatkist zorgen, maar ook het groeipotentieel van de economie versterken. Dat wordt weer makkelijker als op korte termijn de lasten minder worden verzwaard. Bovendien is het inmiddels duidelijk geworden dat de forse korte termijn begrotingsconsolidatie van de afgelopen jaren niet heeft kunnen voorkomen dat het begrotingstekort, mede als gevolg van tegenvallende economische ontwikkelingen, opnieuw uit de hand liep.

### Conclusie

*Om de overheidsbegroting op orde te krijgen, zijn in de afgelopen jaren bezuinigingsinspanningen op elkaar gestapeld. Het kabinet Rutte II doet daar nog een schepje bovenop. De eenzijdige focus op korte termijn feitelijke saldo-sturing en het zogenaamde 'frontloading' van maatregelen gaan gepaard met ingrijpende gevolgen voor de economische groei op korte termijn en zijn weinig effectief. Immers, ondanks forse bezuinigingsinspanningen slaagt Den Haag er niet in om het begrotingstekort aanzienlijk terug te brengen en daarmee ook de houdbaarheid van overheidsfinanciën veilig te stellen.*

november 2012

Danijela Piljic (030 – 213 1104)

D.Piljic@rn.rabobank.nl

Hans Stegeman (030- 213 1407)

H.W.Stegeman@rn.rabobank.nl

Ruth van de Belt (030 – 216 0143)

R.Belt@rn.rabobank.nl

[www.rabobank.com/economie](http://www.rabobank.com/economie)

### Literatuurlijst

Belt, R. en D. Piljic (2012), *Bruggenbouwers aan de slag*, Themabericht 2012/28, Utrecht: Rabobank Nederland

CPB (2010), *Vergrijzing verdeeld: Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Document No 86, Den Haag: CPB.

CPB (2012), *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie, Den Haag: CPB.

IMF (2012), *World Economic Outlook: Coping with high debt and sluggish growth*, oktober 2012, Washington: IMF.

Piljic, D. en H.W. Stegeman (2012), *Tijd voor echt trendmatig begrotingsbeleid*, Special 2012/6, Utrecht: Rabobank Nederland.

Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en vertrouwen*, Den Haag: Ministerie van Financien.

Stegeman, H.W., R. van de Belt en D. Piljic (2012), *Economische stagnatie als vooruitzicht*, Me judice, 12 oktober 2012.