



De overheid en de economie: leidt snoei tot groei?

Een internationale vergelijking van het overheidsbeleid 2010-2016

Snoei kost soms groei

De Nederlandse economie groeit weer. De overheidsfinanciën verbeteren. Op vele internationale ranglijsten prijkt Nederland in de top tien. We gaan richting de verkiezingen, dus claimen politici de successen. Toch wordt er bij een begrotingsbehandeling vaak maar voor een paar miljard euro aan ingrepen gedaan. Een druppel op de gloeiende plaat, voor een economie die een omvang heeft van bijna 700 miljard euro. Mensen vragen me dan ook regelmatig of politici wel zoveel grip hebben op de economie.

Zo vlak voor de laatste Prinsjesdag van dit kabinet is het een mooi moment om de balans op te maken. Dat doen we door Nederland te vergelijken met zeven toplanden die ook in de 'economische eredivisie' spelen: de vier meest nabije landen: België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, twee Scandinavische landen met een meer geleide economie, Denemarken en Zweden, en de Verenigde Staten als voorbeeld van de vrije markt waarnaar de hele wereld vaak kijkt. Wat kunnen we leren door terug te kijken en te vergelijken?

Heeft de overheid wel echt invloed op de economie?

Ja, de overheid bepaalt mede hoe hard de economie groeit. De conjunctuur – de schommelingen, zijn voor een flink deel afhankelijk van de overheid. Bovendien bepaalt de overheid de randvoorwaarden voor langetermijngroei.

Heeft de Nederlandse overheid het beter gedaan dan de andere toplanden voor de conjunctuur?

Nee, de overheid heeft harder ingegrepen en onze economie loopt mede daardoor zo'n drie jaar achter op andere landen. Dit kwam doordat Nederland zich wilde houden aan het Europese Stabiliteits- en Groeipact. Landen die minder hard ingrepen konden met minder pijn weer groeien. Iedereen weet voor de tuin: niet snoeien tijdens vorst. Nu weten we voor de economie: niet snijden in uitgaven tijdens een crisis. Zeker niet als je tegelijk flink hervormt. Een goede evaluatie van dit Europese pact is daarom hard nodig.

Heeft de Nederlandse overheid het beter gedaan dan de andere toplanden voor de lange termijn?

Ja, de overheidsfinanciën zijn goed op orde, en de randvoorwaarden voor groei in een tijdperk van vergrijzing zijn de afgelopen jaren duidelijk verbeterd. Daar kan snoeien op termijn wel leiden tot bloei. Nederland staat nu nog hoger in de economische ranglijsten.










Wijsheid achteraf

Wie me drie jaar geleden had gevraagd of Europa een economisch offer waard was in de vorm van extra ingrepen, had op mijn instemming kunnen rekenen. Pas met de wijsheid achteraf zie ik dat in de economie snijden op het verkeerde moment soms groei kost. Internationaal woedt daarover verhit debat onder economen en beleidsmakers. We ontnemen onszelf een kans als we dat debat in Nederland niet voeren.



Marieke Blom
Hoofdeconoom
ING Nederland

Inhoud

Inleiding Snoei kost soms groei 2				
Korte termijn: conjunctuur en overheidsfinanciën Startpunt Flink gat in de begroting, net als elders 4 Aanpak Alle ingrepen op een rij 5 Nederland heeft hardst geremd op uitgaven 6 Inkomstengroei valt onbedoeld hard terug 7  Effect op de economie Drie jaar achterstand op andere landen 8  Effect op de financiën Schatkist op orde, maar tegen hoge prijs 9	→	Lange termijn: randvoorwaarden voor economische groei  Betaalbaar pensioen Nu ook overheidspensioen toonaangevend 10  Arbeidsparticipatie Inhaalslag ouderen, vrouwen blijven achter 11  Betaalbare zorg Uitgaven eindelijk onder controle 12  Onderwijs Ontgroening drukt kosten 13  Infrastructuur Profijt van de eerder opgebouwde voorsprong 14  Energieomslag Stoutste jongetje van klas betert leven iets 15  Innovatie Positie in kopgroep geprolongeed 16		
		↓		
			Beoordeling Concurrentiepositie verbeterd, bevolking kritisch 17 Conclusie Nederland heeft Europa iets te leren 18	
			→ Meer weten 19	

Startpunt

Flink gat in de begroting, net als elders

Overheden vangen eerste klap op

De crisis sloeg in 2008-'09 een groot gat in de begroting van overheden. Bedrijfswinsten daalden en daarmee de belastinginkomsten. Tegelijk liepen de uitgaven sterk op. Meer werklozen betekende meer uitkeringen. Om het economisch tij te keren besloten politici extra te gaan investeren, bijvoorbeeld in wegenonderhoud.

Tekorten lopen hard op

De eurolanden hadden een maximum afgesproken van 3% voor het overheidstekort. Daar schoten Nederland, België,

Duitsland en Frankrijk doorheen. In de VS en het VK bereikte het tekort zelfs dubbele cijfers. Bij de Denen en Zweden bleef de schade beperkt. Zij hadden voor de crisis dan ook grote overschotten.

Harde ingrepen bij eerste herstel economie

Met herstel van de economie in 2010 daalden de tekorten weer licht. Op dat moment begonnen de Europese overheden de begrotingsteugels stevig aan te halen. Voor Nederland speelden drie argumenten:

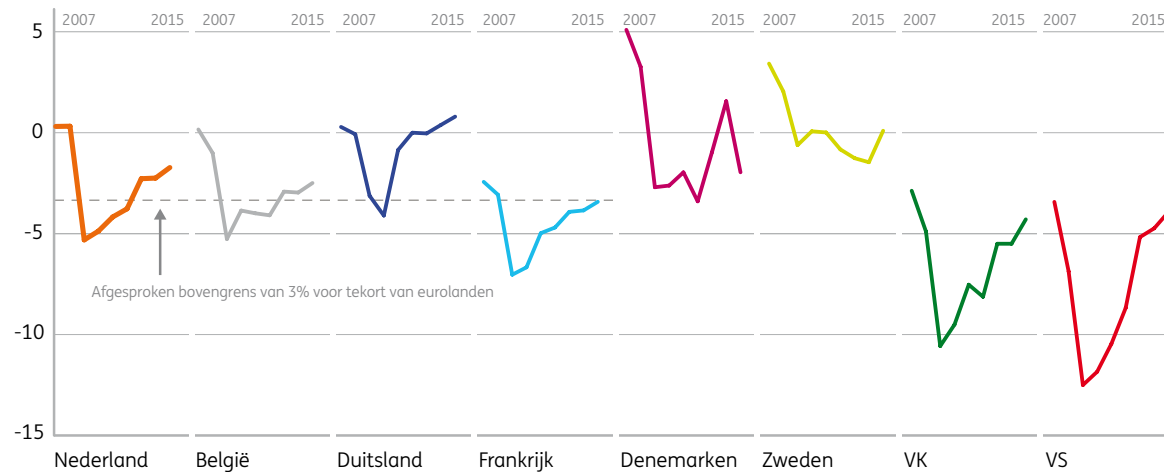
Regels In het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP) staat dat het tekort niet boven de 3% mag komen en de staatsschuld niet boven de 60%. Gebeurt dat wel, dan moet het tekort binnen drie jaar weer onder de 3% liggen.

Vertrouwen Politici vreesden het vertrouwen van financiële markten te verliezen. Dan zou de rente hard stijgen. Toch was op dat moment (nog) geen sprake van een dergelijke vertrouwensbreuk.

Voorbeeldfunctie Met name Nederland had zich richting Zuid-Europa zeer streng opgesteld als het ging om navolging van de begrotingsregels. Nederland kon nu niet zelf de regels aan de laars lappen.

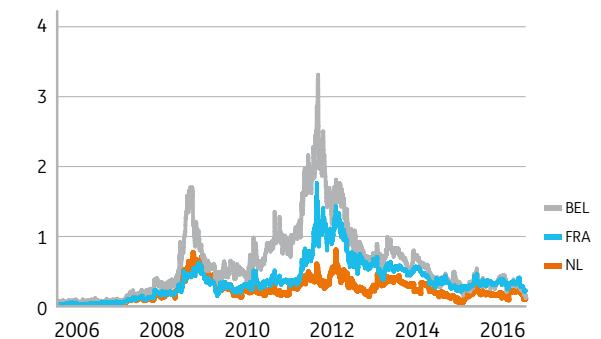
Overall ontstonden enorme gaten in de begroting, Nederland was wat dat betreft een middenmoter...

Ontwikkeling overheidssaldo 2007-2015, als % van bbp



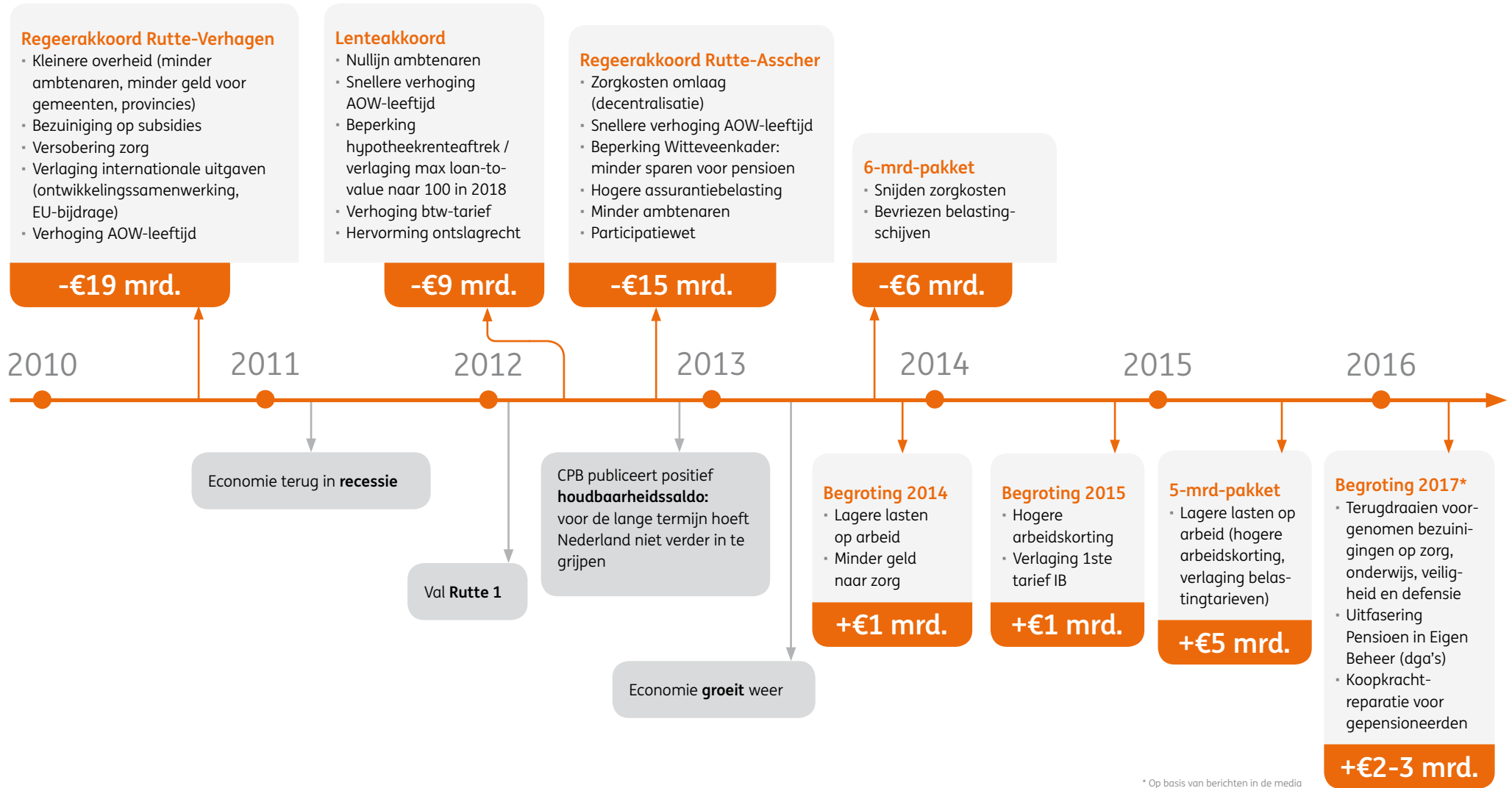
...het vertrouwen van de financiële markten nam iets af, maar het verschil met Duitsland bleef klein

Rente-spread met Duitsland, 10 jaarsrente, in basispunten



Bronnen: AMECO, Macrobond

Aanpak Alle ingrepen op een rij



* Op basis van berichten in de media

Aanpak Nederland heeft hardst geremd op uitgaven

Historische begrotingsoperatie

De Nederlandse overheid greep scherp in. Van 2010 tot en met 2015 werd besloten tot maatregelen die in die periode zo'n 40 miljard (of 7% bbp) effect zouden hebben. Dat is meer dan in de andere landen. De Denen en Duitsers grepen nauwelijks in en in Zweden werden de uitgaven zelfs opgevoerd. Ter vergelijking: tussen 1983 en 1993 bezuinigden de achtereenvolgende kabinetten Lubbers voor in totaal ongeveer 5% van het bbp over die periode.

Grote, snelle klap: 25 miljard minder uitgeven

De Europese afspraken vroegen om impact op korte termijn. Om dat mogelijk te maken werd er flink gesneden in de overheidsuitgaven. In totaal voor zo'n 25 miljard euro.

Op diverse gebieden: minder ambtenaren en een nullijn drukten de salariskosten bij ministeries. Investeringen werden op allerlei terreinen teruggeschroefd en subsidies sneuvelen.

15 miljard euro hogere lasten

Aan de inkomstenkant ging het btw-tarief omhoog, net als de belasting op alcohol, tabak, frisdank, energie en verzekeringen. De verhuurderheffing en de bankenbelasting werden geïntroduceerd en de premies voor de WW en de zorg stegen.

Zorg: snelle hervorming

De decentralisatie van de zorg en sociale zekerheid remde de overheidsuitgaven met miljarden. Het basispakket werd

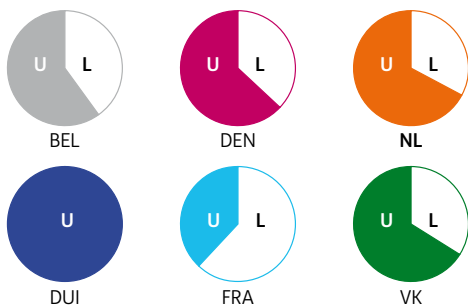
kleiner, het eigen risico hoger en minder ouderen kregen toegang tot het verzorgingshuis. Ook de kinderopvang werd duurder voor ouders.

Wonen, werk, pensioen: grote, geleidelijke hervorming

Tegelijk moest een geleidelijk ingevoerde, maar **ingrijpende sociale verbouwing** de overheidsfinanciën op termijn klaar maken voor de vergrijzing. De arbeidsmarkt (ontslagrecht, WW), wonen (minder hypotheekrenteaftrek, hogere huren) en de pensioenleeftijd werden aangepakt. De effecten daarvan waren de afgelopen jaren nog redelijk beperkt, maar zullen in de komende decennia steeds verder oplopen.

In bijna alle landen namen vooral de uitgaven af, een veel kleiner deel was lastenverzwaringen.

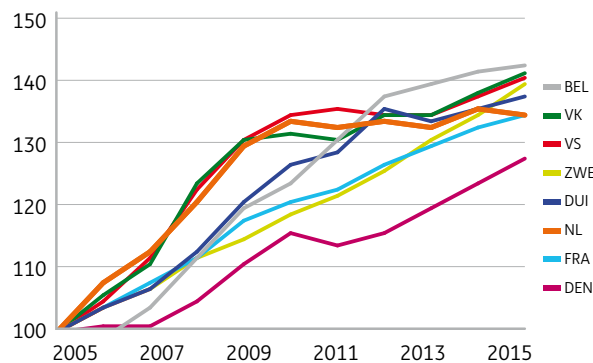
Verhouding lastenverzwaring (L) en uitgavenbeperking (U)



Op basis van genomen maatregelen 2011-2015a. Duitsland heeft de lasten niet verzwaaard, alleen de uitgaven licht. Zweden heeft per saldo het beleid versoepeld en voor de VS zijn geen vergelijkbare cijfers beschikbaar.

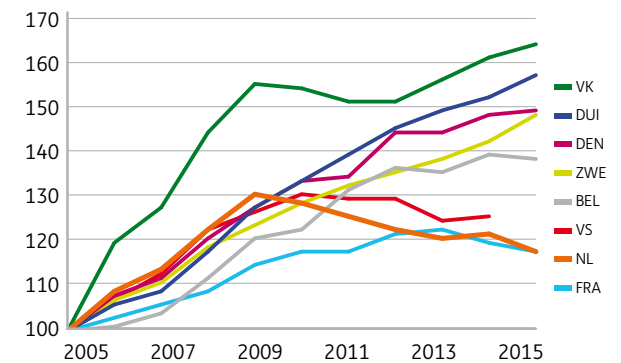
Nederland heeft groei uitgaven hardst geremd

Overheidsuitgaven excl rente, index, 2005 = 100



Overheid investeert en consumeert minder

Overheidsinvesteringen en -consumptie, index, 2005 = 100



Bronnen: AMECO, CPB, OESO, berekeningen ING Economisch Bureau

Aanpak

Inkomstengroei valt onbedoeld hard terug

Veel bezuinigen, maar totale uitgaven niet omlaag

Ondanks de miljardeningrepen sinds 2010 is de overheid niet minder gaan uitgeven. In 2015 werd in totaal ongeveer net zoveel uitgegeven als in 2010. Toch is deze stabilisatie een prestatie op zich. Immers, zoals op de vorige pagina te zien is, stegen vóór 2010 de uitgaven nog fors, met gemiddeld 6% per jaar.

Kosten vergrijzing stijgen door

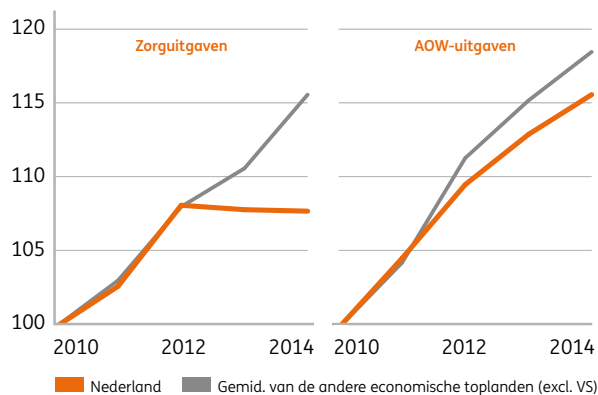
Dat de totale overheidsuitgaven niet dalen, komt vooral door de kosten van de zorg en AOW; samen goed voor de helft van de totale overheidsbegroting. Door grote ingrepen zijn deze kosten in Nederland minder hard gestegen dan eerder én minder hard dan elders. Dalen doen ze echter niet. Dat komt door de vergrijzing. Ondanks de verhoging van de pensioenleeftijd blijft de groep ouderen in omvang stijgen. Daarnaast heeft de verhoging van de pensioenleeftijd ertoe geleid dat arbeidsongeschikten en werklozen langer hun uitkering ontvangen. Dat kost de overheid juist geld.

Stijging inkomsten valt tegen

Door forse lastenverzwaringen namen de inkomsten van de Nederlandse overheid wel toe, maar veel langzamer dan voor 2010 en ook minder hard dan in de andere landen. De opbrengst uit de loon- en inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting viel sterk tegen. Deze belastingposten zijn samen goed voor 20% van overheidsinkomsten. Ook de gasbaten vielen tegen: het kabinet besloot jaarlijks 35% minder gas uit de grond te halen en de gasprijzen daalden. Nederland kon daardoor de begroting minder gemakkelijk op orde krijgen dan andere landen.

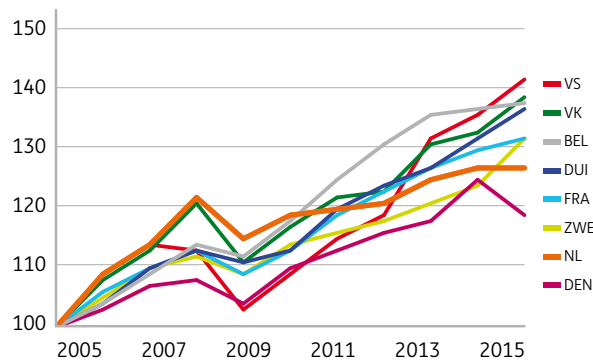
Vergrijzings- en zorgkosten harder omgebogen in Nederland

Index, 2010 = 100



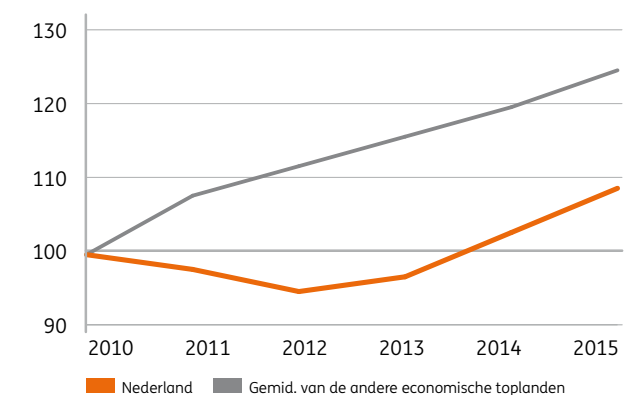
Ondanks lastenverzwaringen namen de inkomsten na 2010 veel minder hard toe in Nederland...

Overheidsinkomsten, index, 2005 = 100



...vooral de belastingontvangst bleef sterk achter

Index, 2005 = 100



Bronnen: CBS, AMECO, OESO, berekeningen ING Economisch Bureau



Effect op de economie

Drie jaar achterstand op andere landen



Bijna 6% misgelopen groei

De bezuinigingen en lastenverzwaringen hebben de Nederlandse economie geraakt. Op basis van bevindingen van het Centraal Planbureau (CPB) **schat Bas Jacobs** dat de maatregelen die sinds 2010 zijn ingevoerd een hap uit de economie hebben genomen van bijna 6% bbp. Exact is nooit precies te zeggen hoe groot het effect is geweest, maar uit de rechterfiguur wordt helder dat Nederland zo'n drie jaar achterop raakte bij de andere landen.

Ook pensioenen en bankencrisis slecht voor groei

De achterstand ontstond overigens niet alleen door beleid. Ook de pensioenen (hogere premies, lagere uitkeringen)

waren slecht voor de koopkracht en voor het vertrouwen. Daar had de overheid weinig invloed op. Met de schulden- en bankencrisis waren de problemen voor Nederland relatief groot: de overheid moest veel banken steunen.

Huizenmarkt kreeg extra tik door beleid

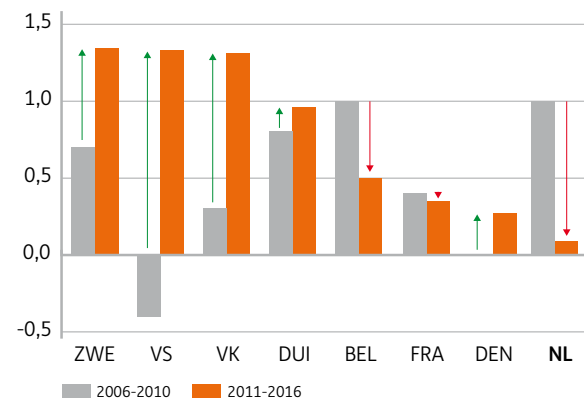
Verder zakte de huizenmarkt in Nederland diep weg, terwijl die in veel andere landen herstelde. Dat was aan de ene kant een noodzakelijke correctie op de hoog opgelopen hypotheekschulden. Maar de onzekerheid over de hypotheekrenteaftrek kwam ook op een slecht moment: door die ingreep viel het aantal woningverkopten hier veel verder terug dan in andere landen.

Amper banen erbij

Sinds 2010 zijn er per saldo amper banen bijgekomen. Als Nederland dezelfde werkgelegenheids groei had gehad als het gemiddelde van de andere zeven landen, dan was het aantal mensen met een baan (grote en kleine) zo'n 350 duizend hoger geweest. Dat komt voor een deel door de pensioenen, bankencrisis en huizenmarkt die hier sterker speelden, maar de overheidsingrepen hebben hier ook een flinke rol gespeeld. Zo was de zorg ooit een banenmotor: van 2008 tot 2012 ontstonden hier nog bijna 145.000 banen. Na 2012 zijn er juist zo'n 83.000 banen verdwenen. Al met al kostte het snijden in overheidsuitgaven waarschijnlijk een paar honderdduizend banen.

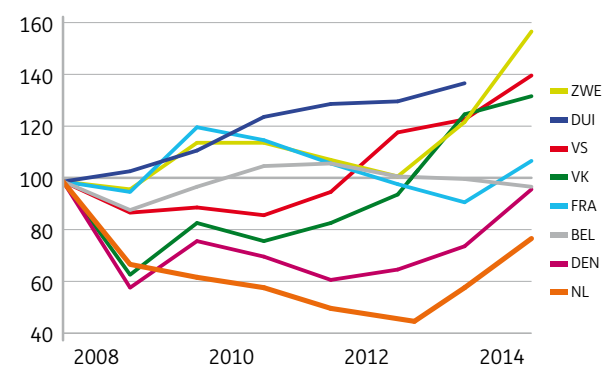
Werkgelegenheid nam in NL sinds 2010 amper toe

Werkgelegenheid in personen, gemiddelde groei, in %



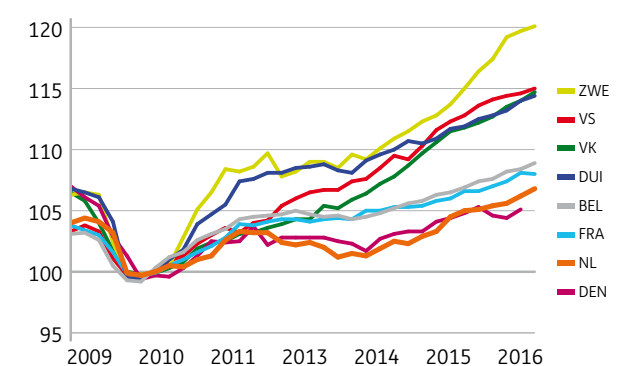
Huizenmarkt deed het in NL duidelijk slechter

Omzet op huizenmarkt, index, 2008 = 100



NL economie raakte achterop in herstel

Omvang economie (bbp), volume-index, 2009 = 100



Bronnen: Eurostat, Hypostat, Macrobond, BIS, berekeningen ING Economisch Bureau



Effect op de financiën

Schatkist op orde, maar tegen hoge prijs



Ruim 40 mrd euro snijden voor 22 mrd resultaat

Het gat in de begroting is nu flink afgenomen: was het in 2010 nog 32 miljard euro, nu is het minder dan 10 mrd euro, dus een verbetering met 22 miljard euro. Om dat te halen heeft de overheid voor 44 miljard euro ingegrepen. De ingrepen zijn dus twee keer groter dan de effecten.

Waarom ingrepen soms weinig opleveren

Dat de ingrepen groter waren dan de effecten had drie oorzaken:

- Tegenvallers: De gasbaten vielen fors tegen. Anderzijds: de rentekosten vielen juist mee. Per saldo is dit neutraal;
- 'Uitverdieneffecten': Ambtenaren ontslaan scheelt

bijvoorbeeld loonkosten, maar kost vervolgens geld via de extra WW of huurtoeslag en lagere inkomstenbelasting;

- De 'multiplier': Een ontslagen ambtenaar consumeert bijvoorbeeld minder. Het inkomen van het bedrijfsleven en de werkgelegenheid daalt dan. Dat schaadt het vertrouwen, zodat de consumptie nog verder terugvalt. De belastinginkomsten daalden in Nederland dan ook veel harder dan elders.

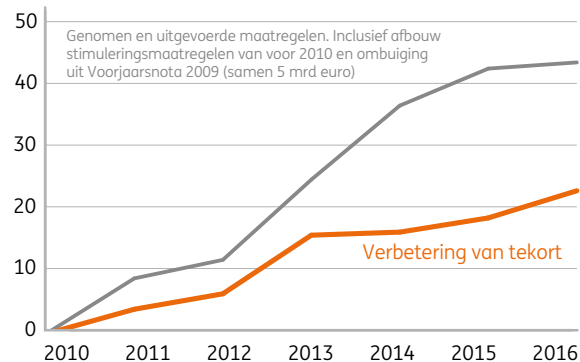
Uit een *inventarisatie van het IMF* blijkt dat dit effect – de multiplier – vooral heel groot is als een overheid in slechte tijden snijdt in de uitgaven. Volgens dit – recente – inzicht heeft Nederland een onnodig pijnlijke keuze gemaakt.

Begroting op korte en lange termijn op orde

Al in 2012 becijferde het CPB dat het 'houdbaarheidstekort' verdwenen was: de belastingen en premies volstaan om in de toekomst, ondanks de vergrijzing, het sociale stelsel te behouden. De ingrepen in 2013 ('6-mrd-pakket'), waren dan ook vooral gericht op de Europese begrotingsregels. Een brede kamermeerderheid steunde de ingrepen. Achteraf bleek al in 2013 het tekort op 2,4% uitgekomen te zijn, dus onder de Europese norm. De Nederlandse staatsschuld is – ondanks dure steun aan de banken – relatief laag gebleven. In 2018 duikt die schuld waarschijnlijk onder de norm van 60%. Toch is dit niet veel beter uitpakend dan het gemiddelde van de andere landen. Voor dat gemiddelde effect heeft Nederland het hardst moeten snijden: al met al een hoge prijs.

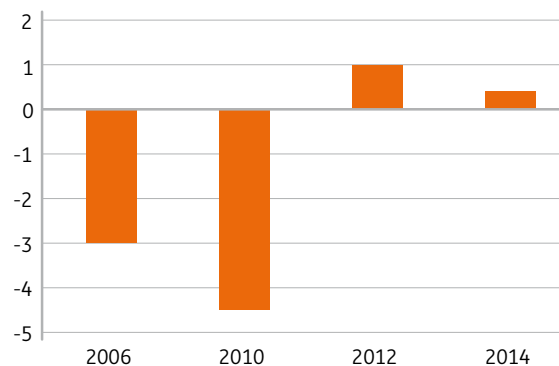
Een hoge prijs: de omvang van de maatregelen was twee keer zo groot als het uiteindelijke effect...

In miljarden euro



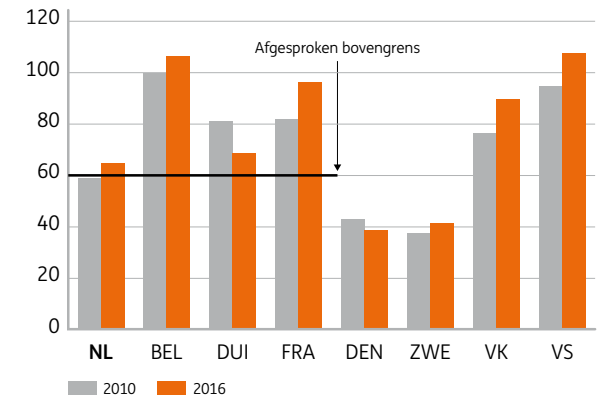
...maar op termijn is de schatkist op orde...

Houdbaarheidssaldo, in % van bbp



...onze staatsschuld was al relatief laag en is dat nu nog steeds

Overheidsschuld, 2010-2016, als % van bbp



Bronnen: CPB, AMECO, Macrobond, berekeningen ING Economisch Bureau



Betaalbaar pensioen



Nu ook overheidspensioenen toonaangevend

Het startpunt: een goed pensioenstelsel, maar veel sterkere vergrijzing dan in andere landen

Op de wereldranglijst van beste pensioenstelsels staat Nederland tweede achter Denemarken. Qua hoogte van de pensioenuitkering laten we de Denen zelfs ver achter ons. De pensioenpotten zijn nergens zo goed gevuld als in Nederland. Het private stelsel is relatief robuust. Er staat wel een relatief hoge premiedruk en grotere schokgevoeligheid tegenover.

De AOW was echter wel een zorgpunt. In Nederland staan in 2050 nog slechts twee werkenden tegenover elke 65-plusser. Alleen Duitsland stond voor wat betreft de vergrijzing voor een grotere uitdaging dan Nederland.

De aanpak: de sterkste verhoging van de pensioenleeftijd en per jaar iets minder sparen

De AOW-leeftijd gaat stapsgewijs omhoog naar 67 jaar in 2021. Daarna zal deze jaarlijks worden aangepast aan de levensverwachting. Op dit gebied is Nederland het meest ambitieus binnen de groep van acht.

Verder versoberde het kabinet in het pensioenakkoord de belastingvrijstelling voor het pensioensparen. Daarnaast verbeterd de schokbestendigheid van het stelsel, het bestuur en toezicht bij pensioenfondsen en de inzichtelijkheid van opgebouwde pensioenrechten.

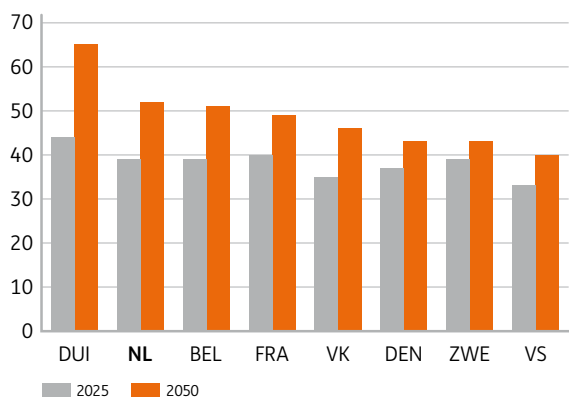
Het effect: kosten voor pensioensparen onder controle

Aanvankelijk stegen de pensioenpremies flink, door dekkingsproblemen bij de pensioenfondsen. Dat was schadelijk voor de koopkracht en dus de economie. Mede door de overheidsmaatregelen dalen de pensioenpremies sinds 2014 weer wat. Dat is juist gunstig geweest voor de groei.

De gemiddelde leeftijd waarop mensen met pensioen gaan loopt al jaren snel op. Van 2010 tot 2016 steeg deze van 62,8 naar 64,4 jaar. Hoe langer mensen doorwerken, hoe meer AOW-premie zij afdragen. De AOW-lasten zijn door de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd juist sterk verlaagd. De ingrepen waren belangrijk voor het gezond krijgen van de overheidsfinanciën op de (middel)lange termijn. Nederland gaat van achterblijver naar de voorhoede.

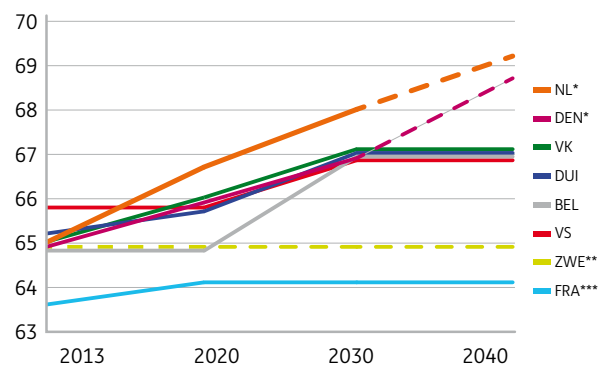
Na Duitsland de sterkste vergrijzing

Projectie van 'afhankelijkheidsratio', aantal 65-plussers als percentage van aantal 20- tot 65-jarigen



Nederland voorop in verhoging pensioenleeftijd

Huidige en toekomstige, wettelijke pensioengerechtigde leeftijd (voor mannen)



* Landen waar de wettelijke pensioenleeftijd toeneemt in lijn met de stijging van de levensverwachting. De pensioengerechtigde leeftijd voor Nederland vanaf 2024 en voor Denemarken vanaf 2030 berekend o.b.v. de prognose levensverwachting.

** Pensioengerechtigde leeftijd flexibel vanaf de leeftijd van 61, zonder een bovengrens. Hier is daarom de minimumleeftijd opgenomen waarop volledig pensioen bereikbaar is.

*** Frankrijk verhoogt de minimum pensioengerechtigde leeftijd geleidelijk van 60 naar 62 jaar in 2017 en de leeftijd voor een volledig pensioen van 65 naar 67 tussen 2016 en 2023. De minimum bijdrageperiode stijgt van 41,25 jaar in 2014 tot 43 jaar in 2035.



Arbeidsparticipatie

Inhaalslag ouderen, vrouwen blijven achter



Het startpunt: achterblijver in participatie van ouderen en vrouwen

Nederland was in 2010 achterblijver op het gebied van ouderenparticipatie. Ook op het gebied van vrouwenparticipatie liep Nederland achter. Er werken wel veel vrouwen, maar ze werken veel minder uren dan in de rest van Europa. In het licht van een verkrappende arbeidsmarkt is het belangrijk om de participatie te stimuleren.

De aanpak: ouderen aangemoedigd, vrouwen ontmoedigd

De belangrijkste ingreep was de hogere AOW-leeftijd. Eerder beleid (afschaffen van de VUT onder Balkenende) had ook nog een positief effect. Tegelijkertijd werd de 'mobiliteitsbonus', een werkgeversbonus voor het in dienst nemen van een 50+er, beperkt tot 56+ers. Ook wordt er in Nederland veel meer training aan mensen boven vijftig jaar gegeven dan vroeger, alhoewel de investering in oudere medewerkers relatief laag blijft vergeleken met bijvoorbeeld Denemarken en Zweden. Op de participatie van vrouwen werd aanvankelijk flink bezuinigd. Gezinnen moesten een veel groter deel van de opvangkosten voor kinderen zelf gaan betalen, wat de participatie van vrouwen schaadt. De laatste jaren neemt de vergoeding weer wat toe.

Het effect: door inhaalslag zitten onze ouderen nu in de middenmoot, vrouwen werken nog steeds weinig

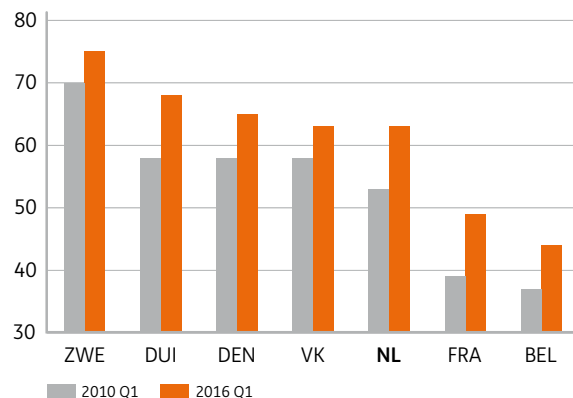
Nederland heeft een aardige inhaalslag gemaakt in de afgelopen jaren qua ouderenparticipatie, maar loopt nog steeds achter bij Scandinavische landen en Duitsland.

De participatie van vrouwen blijft nog steeds sterk achter vergeleken bij de andere zeven landen. In een vergrijzende samenleving zal dit een steeds nijpender probleem voor de economie worden.

Per saldo verbeterde de relatieve positie van Nederland iets als het gaat om de arbeidsparticipatie, maar Nederland blijft achterlopen bij de andere zeven landen.

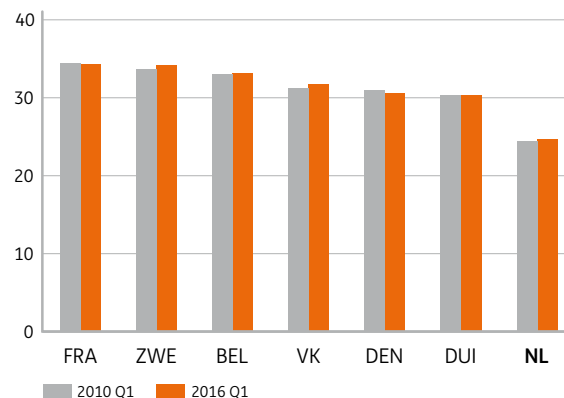
Nederland is aan een inhaalslag bezig qua werkende ouderen

Werkgelegenheid als % van leeftijdsgroep 55-64



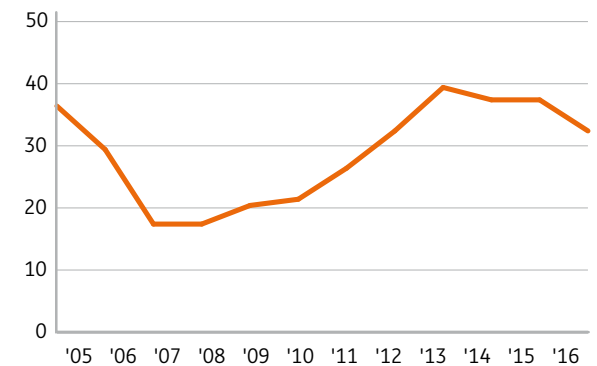
Vrouwen werken nog steeds zeer weinig in Nederland

Gemiddelde gewerkte uren per week, vrouwen



Kinderopvang sinds 2010 duurder voor ouders

Percentage van de opvangkosten dat ouders gemiddeld zelf betalen



Bronnen: Eurostat, Brancheorganisatie Kinderopvang, OESO, berekeningen ING Economisch Bureau



Betaalbare zorg

Uitgaven eindelijk onder controle



Het startpunt: Nederland besteedde een gemiddeld bedrag aan zorg, uitgaven groeiden snel

De Nederlandse zorguitgaven lagen in 2010 met 10,4% van het nationaal product net lager dan de gemiddelde 10,8% van de andere zeven landen.

Toch zag het kabinet aanleiding om stevig in te grijpen. De jaarlijkse uitgavenstijging lag tussen 2005 en 2010 met 3,4% immers ver boven die van andere landen. Bovendien speelt, zoals al eerder genoemd, in Nederland de vergrijzing sterker dan in andere landen, zodat in de toekomst de zorgkosten nog veel verder zouden stijgen.

De aanpak: Nederland greep harder in op de zorguitgaven dan andere landen

Het kabinet heeft de groei van de zorguitgaven in de vijf jaar na 2010 tot 1,3% per jaar weten terug te brengen. Daarmee heeft Nederland harder op de rem getrapt dan de andere landen.

Het ombuigingsbeleid bestond onder meer uit akkoorden over kostenbeheersing met de sector en budgetplafonds voor zorgsegmenten tot verhoging van het verplichte eigen risico in de basispolis en grotere financiële risico's voor zorgverzekeraars. Allemaal gericht op de geneeskundige zorg.

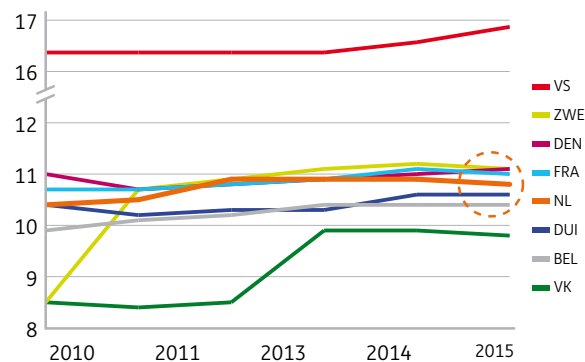
Het effect: zorguitgaven onder controle, eerst in de geneeskundige zorg, later ook in de langdurige zorg

In het andere grote zorgsegment, de langdurige zorg, hebben hervormingen met ingang van 2015 het grootste effect. Tot dat jaar stegen de kosten nog met ruim 3% per jaar.

De uitgavengroei is structureel met bijna twaalf miljard euro per jaar ingeperkt. Het zorgaandeel in het nationaal product is in Nederland – ondanks tegenvallende economische groei – met slechts 0,4 procentpunt toegenomen, tegenover 0,8 in de andere landen. Op korte termijn scheelde dit groei en banen, maar Nederland ging wel van de achterhoede naar de voorhoede als het gaat om de grip op de zorgkosten.

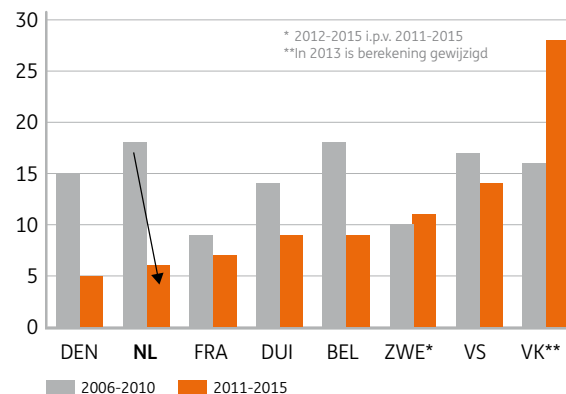
Zorguitgaven op gemiddeld niveau

Zorguitgaven, in % bbp



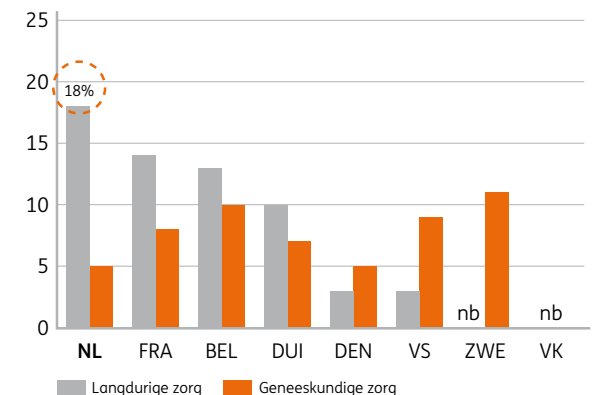
Stijging zorguitgaven sterkst afgeremd

Stijging zorguitgaven, in constante prijzen en constante koopkrachtpariteiten



Groei langdurige zorg tot 2015 nog hoog

Stijging zorguitgaven, in constante prijzen en constante koopkrachtpariteiten, 2011-2014



Bronnen: OESO, berekeningen ING Economisch Bureau



Onderwijs Ontgroening drukt kosten



Het startpunt: voor minder dan de gemiddelde kosten heeft Nederland uitmuntend onderwijs

In verhouding geeft Nederland net wat minder uit aan onderwijs dan de andere toplanden. Daarvoor krijgt Nederland goede prestaties terug: het aandeel hoog-opgeleiden stijgt nog steeds en bevindt zich in Nederland op een vergelijkbaar niveau als bij de rest. Onze vaardigheden zijn dik in orde: Nederland staat stevast bij de bovenste twee landen binnen de groep van acht.

Vaardigheden op hoog niveau

Vaardigheden Nederlandse bevolking

Plaats op ranglijst van 8 toplanden

Volwassenen (2015)

Leesvaardigheid 1

Rekenvaardigheid 2

Probleemoplossend vermogen in technologierijke omgevingen 2

Kinderen van 15 jaar oud (2012)

Leesvaardigheid 2

Wiskunde 1

Natuur- en scheikunde 2

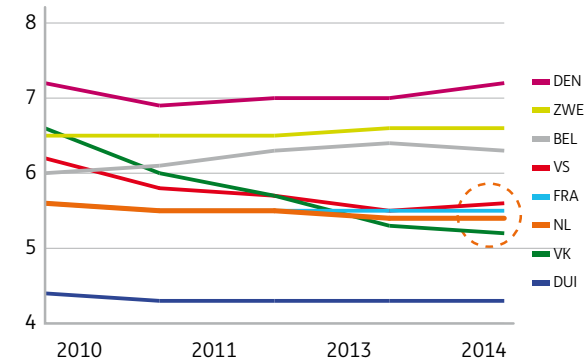
De aanpak: uitgaven aan onderwijs meer beperkt dan in andere landen, vooral door ontgroening

Het kabinet investeert met het Nationaal Onderwijsakkoord in meer en betere leerkrachten. In 2016 loopt de extra investering tot bijna 300 miljoen euro op. De middelen komen onder meer uit het vervangen van de basisbeurs door een studielening.

Van 2010 tot 2015 zijn de onderwijsuitgaven echter nauwelijks toegenomen. Met nog niet één procent groei blijft Nederland qua uitgaven zes procentpunt achter bij de gemiddelde zeven procent groei van de andere toplanden.

Uitgaven aan onderwijs net onder gemiddelde

Overheidsuitgaven aan onderwijs, in % bbp

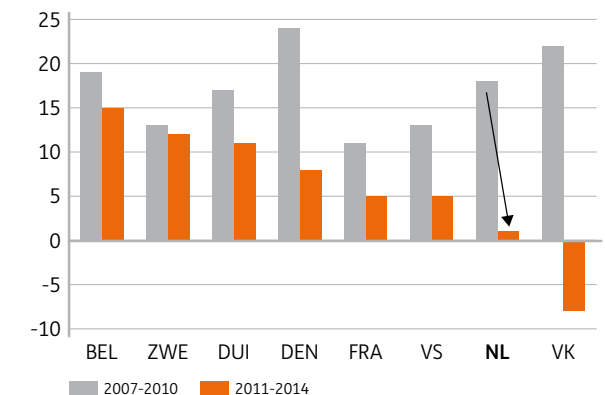


Het effect: op termijn moet blijken of de resultaten desondanks goed blijven

De belangrijkste oorzaak van de achterblijvende uitgaven-groei is echter de aanpassing van de uitgaven op de dalende leerlingaantallen. Nederland ontgroent relatief sterk. Na correctie voor het gedaalde aantal leerlingen komt het verschil in uitgavengroei dan ook lager uit: de totale uitgaven per onderwijsdeelnemer stegen in Nederland twee procentpunt minder dan bij de andere landen. Nederland blijft daarmee in de voorhoede, vooral op basis van de eerder opgebouwde positie.

Groei onderwijsuitgaven relatief sterk teruggebracht

Ontwikkeling overheidsuitgaven aan onderwijs, gemeten in de nationale munteenheid, in %



Bronnen: OESO, berekeningen ING Economisch Bureau



Infrastructuur

Profijt van de eerder opgebouwde voorsprong



Het startpunt: infrastructuur van wereldklasse

Zowel de Nederlandse fysieke als digitale infrastructuur stonden er in 2010 erg sterk voor. Voor de fysieke infrastructuur (wegen, havens) komt dit bijvoorbeeld door het Nederlandse infrastructuurfonds. Ook heeft kabinet Balkenende IV om de economie te stimuleren investeringen in de infrastructuur naar voren gehaald.

In andere landen is infrastructuur meer een sluitpost, omdat er minder structureel geld voor is vrijgemaakt. Een kenmerk van het infrastructuurfonds is ook dat tekorten en overschotten buiten de begroting om binnen het fonds kunnen worden gecompenseerd.

De aanpak: uitgaven aan infrastructuur meer beperkt dan in andere landen

Sinds 2010 heeft de overheid op infrastructuur bezuinigd. De omvang van het infrastructuurfonds is van een piek van 8,1 mrd euro in 2011 geslonken naar 5,8 mrd euro in 2016. Daarnaast besteedt de overheid nog weinig aandacht aan digitale infrastructuur. Dit wordt vooral aan private partijen overgelaten.

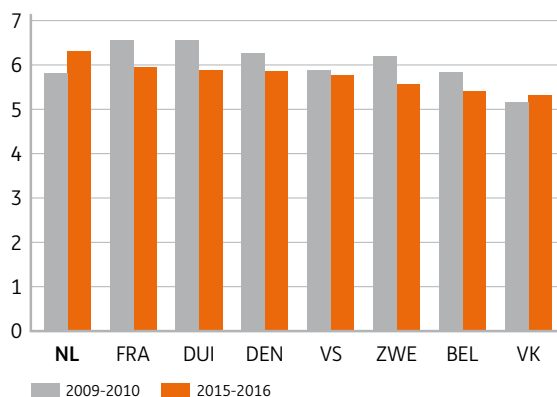
De investeringen zijn ten opzichte van het bbp weliswaar gelijk gebleven op 0,6%, maar omdat de economie kromp is er voor minder geld geïnvesteerd. Frankrijk en Denemarken trokken juist extra geld uit, bovenop de groei van de economie.

Het effect: voorlopig nog koploper

Door de sterke structurele investeringen in het verleden staat de Nederlandse infrastructuur er nog altijd zeer sterk voor. Andere landen met een meer ad-hoc beleid hebben de kwaliteit van infrastructuur door bezuinigingen in de afgelopen jaren zien dalen.

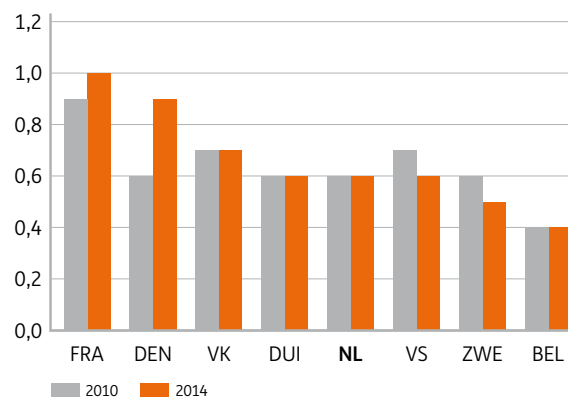
Dat investeringen achteruit gegaan zijn en er minder geld vrij is gemaakt kan op termijn een risico zijn. De logistieke rol van Nederland kan erdoor onder druk komen te staan. Ook op digitaal gebied is het belangrijk om te blijven investeren om onze sterke positie te behouden. Maar voorlopig blijft Nederland op dit gebied gewoon koploper.

De kwaliteit van onze infrastructuur was al sterk en nam verder toe Kwaliteit van de infrastructuur score volgens het World Economic Forum (maximum score: 7)



...maar sommige andere landen investeren meer ten opzichte van hun economie

Investeringen als percentage van bbp



Bronnen: World Economic Forum, OESO, berekeningen ING Economisch Bureau



Energieomslag

Stoutste jongetje van klas betert leven iets

2010=2016



Het startpunt: een fossiele economie en geen enkele impuls voor een verandering

Nederland is sterk afhankelijk van fossiele brandstoffen. Denk aan de gaswinning, de energie-intensieve sectoren als chemische industrie en Nederland als doorvoerland van fossiele brandstoffen (gas uit Groningen naar Duitsland en België, kolen uit Rotterdam naar Ruhrgebied). Onze fossiele economie heeft ook remmend gewerkt op de invoering van duurzame energie. In 2010 liep Nederland dan ook fors achter in de transitie naar hoger gebruik van hernieuwbare energie.

De aanpak: eindelijk iets in gang gezet door het energieakkoord, maar anderen zitten niet stil

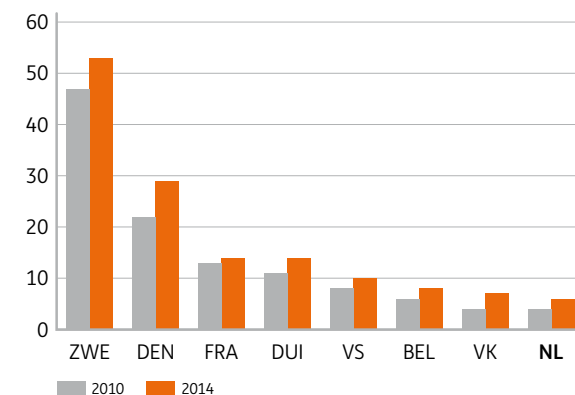
Het energieakkoord heeft wel een forse trendbreuk in NL teweeg gebracht, maar de andere zeven landen maken een nog snellere ontwikkeling door waardoor NL het stoutste jongetje van de klas blijft. Ondanks dat de overheidsfinanciën steeds minder afhankelijk van de gasbaten worden, betekent dat nog niet dat Nederland koploper groen aan het worden is. De subsidies in Duitsland, België en Denemarken hebben een sterke impact op het gebruik van hernieuwbare energie gehad en dat gat zal lastig te dichten zijn in de komende jaren met het huidige beleid.

Het effect: Nederland bungelt nog steeds achteraan in de energietransitie

Nederland heeft – met een aandeel van circa 5% – nog steeds het laagste percentage hernieuwbare energie in het verbruik van heel Europa, op Malta en Luxemburg na. Zeker ten opzichte van de Scandinavische landen, maar ook ten opzichte van Duitsland en Frankrijk ligt Nederland ver achter. Nederland blijft in de achterhoede van de energietransitie spelen.

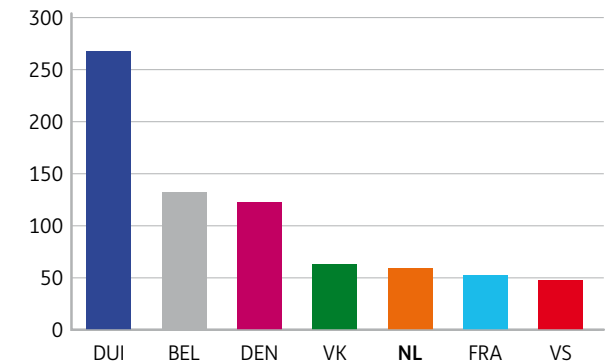
Nederland blijft hekkensluiter in hernieuwbaar energieverbruik...

Aandeel renewables in energieverbruik, in %



...en geeft er relatief weinig subsidie aan uit

Hernieuwbare energie subsidies (US\$ per inwoner, 2013)



Bronnen: Eurostat, IEA, berekeningen ING Economisch Bureau



Innovatie

Positie in kopgroep geprolongeer



Het startpunt: Nederland in kopgroep

Het belang van innovatie voor de langetermijngroei van de economie wordt de afgelopen jaren steevast benadrukt door beleidsmakers. Nederland staat al jaren in de top-10 van de Global Innovation Index. Over de hele linie liggen kennis en creatieve opbrengsten op een hoog niveau. Toch zijn de R&D-uitgaven in Nederland (samen met het VK) al jaren het laagst van alle toplanden. De overheid draagt gemiddeld evenveel bij als in de andere toplanden. Het verschil zit hem in de private R&D-uitgaven: het Nederlandse bedrijfsleven maakt duidelijk minder geld vrij voor innovatie. Dat valt voor een deel te verklaren door het relatief kleine aandeel van met name de high-tech en farmaceutische industrie. Ook na een correctie hiervoor behoren de R&D-uitgaven van bedrijven in Nederland echter niet tot de top.

De aanpak: R&D in bedrijven stimuleren

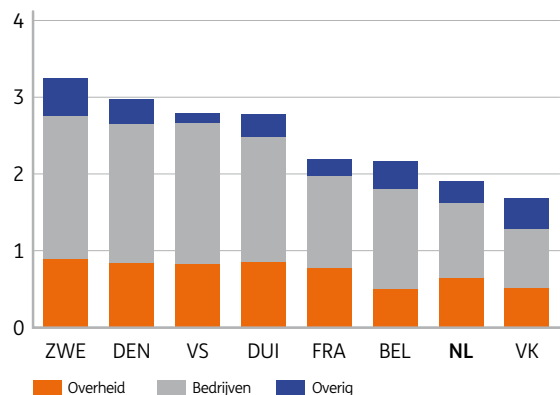
De kern van het kabinetsbeleid is de samenwerking tussen bedrijven, overheden en wetenschappers. Dit topsectorenbeleid moet meer private R&D-investeringen uitlokken. Het generieke beleid, waaronder fiscale stimulering en een innovatiefonds voor het mkb, dient hetzelfde doel. De overheidsuitgaven aan R&D zijn tussen 2010 en 2016 stabiel gebleven. Het gelijktijdig met de introductie van de topsectoren wegvallen van de FES-middelen – een structuurfonds van 500 miljoen euro gevoed uit aardgasbaten – heeft de groei van innovatiemiddelen ingeperkt.

Het effect: meer investering kan nog meer mogelijk maken

In 2016 is Nederland door de Europese Commissie als één van de vijf Europese ‘innovationleaders’ uitgeroepen. In het stimuleren van R&D in het bedrijfsleven is flink vooruitgang geboekt: hierin maakte Nederland de grootste groei door. Nederland staat in 2016 nog altijd in de top-10 van de ‘Global Innovation Index’. De negende plek lijkt iets lager dan in 2010, maar ontstond enkel door het ontbreken van data, zodat Nederland een te lage score kreeg. Nederland blijft dus in de top. Verbeterpunten zijn: het gemak van het starten van een bedrijf, de hoogte van de onderwijsuitgaven en het omzetten van kennis in echte innovaties. Op een ander punt boekt Nederland duidelijk vooruitgang: in tien jaar tijd nam het aantal techniekstudenten met 65% toe.

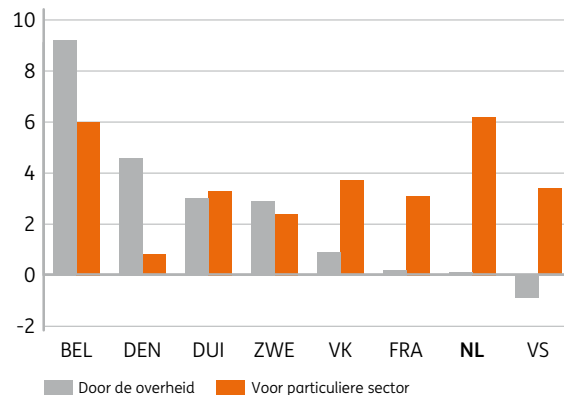
R&D-uitgaven waren in NL relatief laag, vooral door bedrijven...

R&D-uitgaven, naar financieringsbron, 2011, in % van bbp



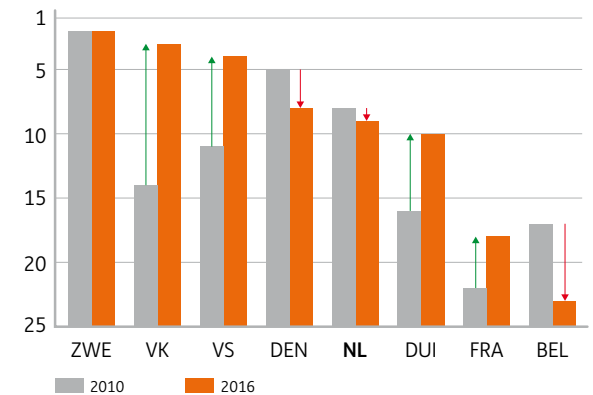
...maar die hebben een inhaalslag gemaakt

Jaarlijkse groei in R&D uitgaven (2009-2014), in %



Nederland nog altijd in de top-10 innovatiefste landen

Positie op Global Innovation Index



Bronnen: Eurostat, Global Innovation Index, berekeningen ING Economisch Bureau

Beoordeling

Concurrentiepositie verbeterd, bevolking kritisch

Professionele beoordelaars – de opstellers van ranglijsten – zijn nu positiever over Nederland dan in 2010...



*2016: Global Innovation, Logistics Performance Index, Ease of Doing Business
2015: WEF Global competitiveness, Corruption Perceptions, Human Development, Prosperity Index
2014: Global Enabling Trade Report 2014

...terwijl de bevolking juist negatiever oordeelt over het economisch beleid



Bron: ING Vraag van Vandaag

Conclusie

Nederland heeft Europa iets te leren

Wijshheid achteraf: snijden doet extra pijn in moeilijke jaren

Het is achteraf altijd veel te gemakkelijk praten. Tegelijk is er geen beter moment om lessen te gaan trekken: In Nederland komen de verkiezingen eraan en in Europa is er momentum voor discussie over de toekomst van het stabiliteits- en groeipact. We weten inmiddels dat snijden in een economie die toch al slecht draait extra pijn doet. En voor de schatkist daarom weinig oplevert. Zeker als het samenvalt met ambitieuze hervormingen. De loyaliteit aan het Europese stabiliteits- en groeipact heeft bijgedragen aan drie jaar extra stagnatie in Nederland.

Vooral op termijn zal beleid rond vergrijzing zich uitbetalen

Nederland is meer vergrijzingsbestendig gemaakt dan andere landen. Het is bijzonder dat de Nederlandse overheidsfinanciën daardoor op lange termijn op orde zijn, na zo'n zware crisis. Het is vooral de langetermijnvisie, waarin Nederland zich in positieve zin onderscheidt.

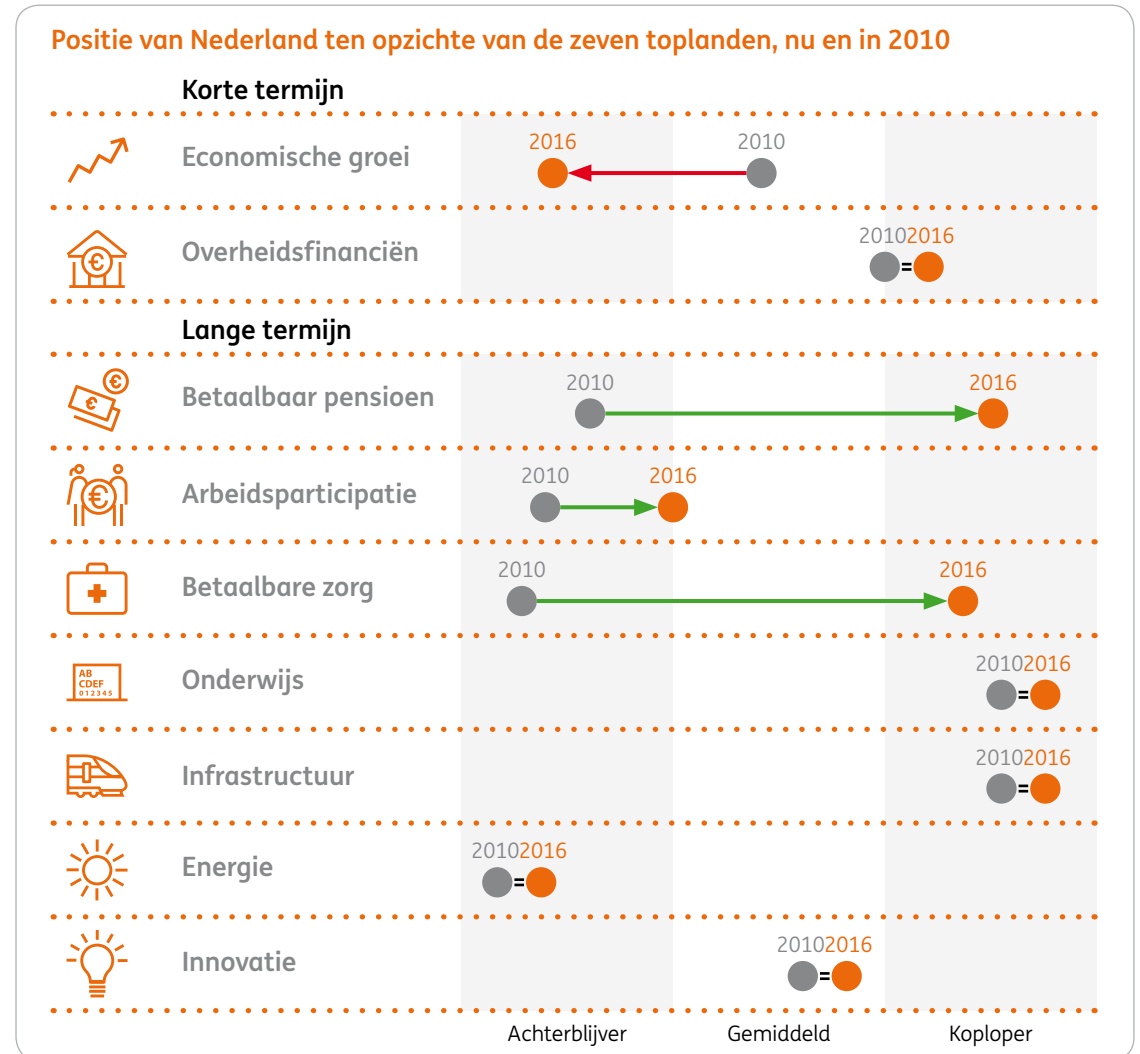
Meeste randvoorwaarden blijven top

Randvoorwaarden voor groei op lange termijn, zoals onderwijs, infrastructuur en innovatie waren en bleven in Nederland van goede kwaliteit, al hadden ze in de afgelopen jaren wat meer gekoesterd kunnen worden. Alleen voor de energietransitie en de arbeidsparticipatie loopt Nederland achter bij de zeven toplanden.

Lessen voor Europa dringen zich op

Wat was er gebeurd als alle Europese landen de afgelopen jaren zo scherp hadden ingegrepen als Nederland? Dan was de crisis verergerd, want ook die landen zouden dan langer gestagneerd zijn. Daar zou Nederland via de export ook last van gehad hebben. Anderzijds: Dan was heel Europa wel meer vergrijzingsbestendig geweest. Nu het stof van de crisis neerduwrelt, en de begrotingsafspraken waaraan niemand zich houdt aan herijking toe zijn, heeft Nederland Europa iets te leren. Van wat er goed ging, maar ook van wat er beter kon. Die kans mogen we ons niet laten ontglippen.

Positie van Nederland ten opzichte van de zeven toplanden, nu en in 2010



Meer weten

Kijk op ing.nl/economie en volg ons op Twitter

Of neem contact op met:

Marieke Blom ING Economisch Bureau
06 53 90 45 31

Bert Colijn ING Economisch Bureau
06 30 65 62 23

Edse Dantuma ING Economisch Bureau
06 83 64 83 06

Dimitry Fleming ING Economisch Bureau
06 22 95 48 75

Met dank aan:

Marten van Garderen, Gerben Hieminga, Senne Janssen,
Rico Luman en Jurjen Witteveen

Disclaimer

De informatie in dit rapport 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 toezichhouders aan de uitoefening van hun vak. Deze publicatie is opgesteld namens ING Bank N.V., gevestigd te Amsterdam en slechts bedoeld ter informatie van haar cliënten. ING Bank N.V. is onderdeel van ING Groep N.V. 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. ING Bank N.V. betreft haar informatie van betrouwbaar geachte bronnen en heeft alle mogelijk zorg betracht om er voor te zorgen dat ten tijde van de publicatie de informatie waarop zij haar visie in dit rapport heeft gebaseerd niet onjuist of misleidend is. ING Bank N.V. geeft geen garantie dat de door haar gebruikte informatie accuraat of compleet is. De informatie in dit rapport kan gewijzigd worden zonder enige vorm van aankondiging. ING Bank N.V. 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. Overneming van gegevens uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron wordt vermeld. In Nederland is ING Bank N.V. geregistreerd bij en staat onder toezicht van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. De tekst is afgesloten op 8 september 2016.