



De Nederlandse economie

# De invloed van de overheid op het bbp

Floris Jansen

Januari 2018

# Inhoud

Samenvatting 3

1. Inleiding 3
2. Voor het eerst in zes jaar weer bijdrage economische groei door overheidsconsumptie 4
3. Minder overheidspersoneel 7
4. Geen anticyclische overheidsinvesteringen 8
5. Hogere premie- en belastingdruk, minder subsidies 9
6. Overheidstekort omgeslagen in overschot 11
7. Conclusie 12

Literatuur 13

# Samenvatting

In dit artikel wordt onderzocht welke invloed de overheid na de uitbraak van de kredietcrisis in 2008 op het bbp heeft gehad. In 2009, toen de economie fors kromp, blijkt er nog sprake te zijn geweest van compenserende overheids groei. Tijdens de tweede dip, in 2012 en 2013, was hier echter geen sprake van. In deze periode voerde de overheid vooral lastenverzwaringen en bezuinigingen door. De overheid heeft toen niet veel bijgedragen aan de economische groei, maar de lastenverzwaringen en bezuinigingen hielpen wel het overheidstekort binnen de Europese norm te houden en de schuldquote te verlagen.

## 1. Inleiding

De overheid heeft de afgelopen jaren op verschillende manieren invloed gehad op de economische groei, die in dit artikel als de toename van het bruto binnenlands product (bbp) wordt gedefinieerd. In dit artikel wordt onderzocht welke invloed de overheid na de uitbraak van de kredietcrisis in 2008 op het bbp heeft gehad.<sup>1)</sup> Hierbij komt onder meer aan bod of de overheid een procyclisch of een anticyclisch beleid heeft gevoerd. Een anticyclisch beleid houdt in dat de overheid meer besteedt als het minder goed gaat met de economie en juist minder als het weer beter gaat en een procyclisch beleid dat de overheid bezuinigt in slechte tijden en meer besteedt als de economie flink groeit.

Bij de analyse wordt een onderscheid gemaakt tussen de directe en de indirecte invloed op het bbp. Directe invloed heeft de overheid door haar eigen bestedingen in de vorm van de overheidsconsumptie en –investeringen aan te passen. Met indirecte invloed wordt hier bedoeld dat het niet de overheidssector zelf is die het bbp beïnvloedt, maar bijvoorbeeld de particuliere bedrijven of de huishoudens die reageren op overheidsbeleid.

Dit artikel beschrijft zowel de directe rol die de overheid heeft gehad als de indirecte invloeden die de overheid met haar beleid heeft gehad. Hiertoe wordt eerst gekeken naar de consumptie door de overheid en de uitgaven aan ambtenarensalarissen. Vervolgens komen ook de investeringen en de belastingen en subsidies aan bod. Tot slot wordt de balans opgemaakt aan de hand van de ontwikkeling van de overheidsschuld en -saldo.

<sup>1)</sup> De sector overheid bestaat uit behalve uit het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen ook uit instellingen die gecontroleerd en voor een belangrijk deel gefinancierd worden door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Voorbeelden van zulke instellingen zijn ProRail en de Open Universiteit.

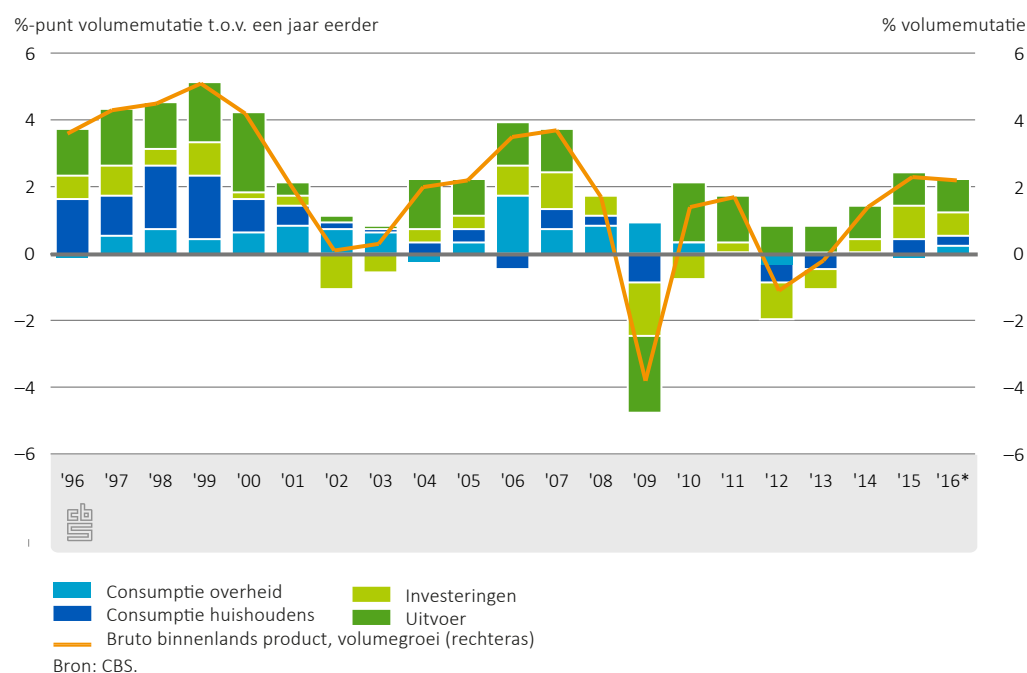
## 2. Voor het eerst in zes jaar weer bijdrage economische groei door overheidsconsumptie

De economie kan om verschillende redenen groeien of krimpen. We kijken hiernaar vanuit een benadering van het bbp op basis van bestedingen:

$$bbp = consumptie\ huishoudens + investeringen + export - import + overheidsconsumptie^{2)}$$

In figuur 2.1 is de bijdrage van elke bestedingscategorie aan de groei van het bruto binnenlands product weergegeven. Hierbij zijn de consumptie door de overheid, de investeringen, de consumptie door huishoudens en de uitvoer geschoond van de aan deze bestedingscategorieën toegerekende invoer van goederen en diensten.

### 2.1 Bijdrage bestedingen aan volumegroei van het bbp



De bijdrage aan de economische groei of krimp is per onderdeel en jaar verschillend. De krimp in de uitvoer en de investeringen in 2009 droeg voor een belangrijk deel bij aan de economische krimp in dat jaar. Er werden toen minder Nederlandse producten geëxporteerd dan een jaar eerder. De krimp van de investeringen betrof vooral woningen,

<sup>2)</sup> De verandering van voorraden wordt hier bij de investeringen meegerekend.

bedrijfsgebouwen, vervoermiddelen en machines. De investeringen in grond-, weg- en waterbouwkundige werken, die vooral door de overheid worden gedaan, groeiden in 2009 nog. De uitvoer was in de jaren na dit crisisjaar juist de belangrijkste factor van het economische herstel. De investeringen krompen daarentegen tot en met 2013 vrijwel onafgebroken. De tweede dip in 2012 en 2013 is vooral aan de investeringen toe te schrijven.

De consumptie door huishoudens droeg na de kredietcrisis niet of nauwelijks bij aan de economische groei. In de tweede helft van de jaren negentig was de consumptie door huishoudens nog minstens net zo belangrijk voor de economische groei als de uitvoer.

De overheidsbestedingen reageerden met enige vertraging op de economische krimp. Zo bleef de overheid in 2009 ondanks de crisis meer consumeren. De bezuinigingen werden pas in 2010 ingezet.

---

## De overheid in de nationale rekeningen

Het bruto binnenlands product (bbp) is een maat voor de omvang van de economie. De actoren in de economie kunnen ingedeeld worden naar verschillende sectoren op basis van hun rol in de economie. De sector overheid speelt hierin een aparte rol. In tegenstelling tot de meeste andere sectoren van de economie betreft het gros van de productie van de overheid productie die niet aan de markt verkocht wordt; er is geen sprake van marktprijzen en marktafnemers zoals bij de andere sectoren. Om toch een maatstaf voor de bijdrage van de overheid aan de economie te hebben wordt de overheidsproductie bepaald aan de hand van de productiekosten. Deze productiekosten zijn voornamelijk de beloning van werknemers, de ingekochte goederen en diensten en de afschrijvingen op bezittingen. Hogere kosten leiden dus per definitie tot meer productie van de overheid. In het systeem van nationale rekeningen hoort bij alles wat geproduceerd wordt ook een afnemer. Maar als de overheid geen marktafnemer heeft voor het gros van de diensten die ze produceert, wie nemen die diensten dan wel af? Om het systeem van vraag en aanbod sluitend te krijgen is in de internationale richtlijnen afgesproken dat de overheid haar eigen niet-marktproductie afneemt. De overheidsconsumptie betreft daarom niet alleen aankopen van de overheid bij marktproducenten, maar ook haar eigen niet-marktproductie.

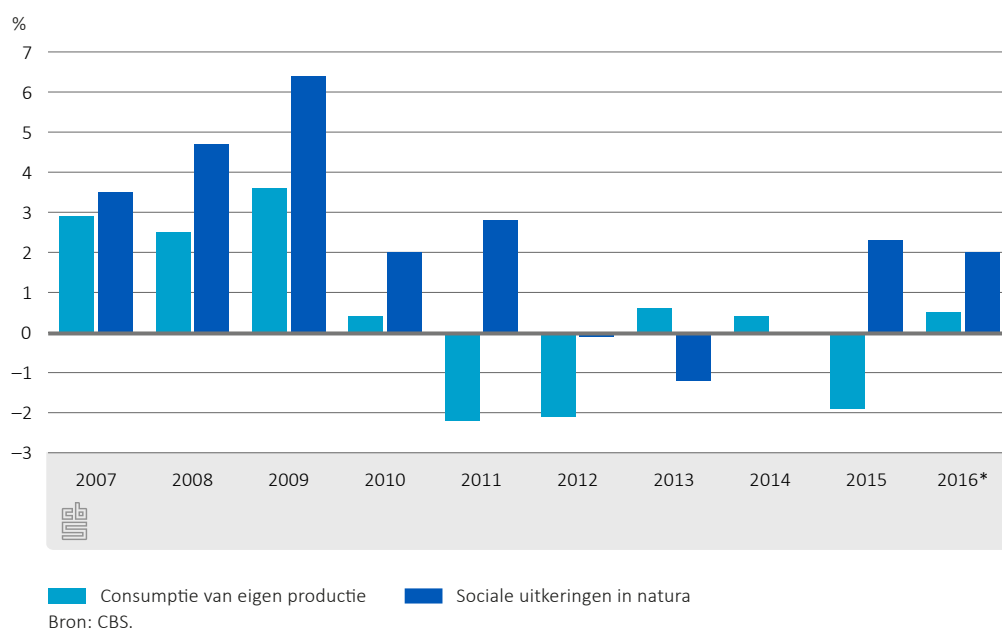
De volumemutatie van het bbp is een maat voor de groei (of krimp) van de economie. Met de volumemutatie wordt de verandering van het bbp geschoond van prijsveranderingen bedoeld. De bijdrage van de overheid aan de economische groei wordt ook uitgedrukt in volumes. Als een leraar meer betaald krijgt voor het op dezelfde manier onderwijzen van hetzelfde aantal leerlingen als een jaar eerder, is dit een prijsverandering die niet doorwerkt in de reële economische groei. Als de leraar meer leerlingen onderwijst of beter onderwijs geeft, zijn dit volume-effecten en werkt het wel door in de reële overheidsproductie.

---

Via de overheidsbestedingen kan de overheid een anticyclisch beleid voeren. Dit betekent dat de overheid meer besteedt als het minder goed gaat met de economie en juist minder als het weer beter gaat. Ten tijde van de economische dip in 2009 zien we dat de overheid een

dergelijk beleid heeft gevoerd. Echter, de tweede dip in 2012 en 2013 ging gepaard met een lage of negatieve bijdrage van de overheidsconsumptie aan de economische groei. In de jaren 2011–2015 groeide de overheidsconsumptie niet, met uitzondering van het jaar 2014. Hierdoor was er ook nauwelijks een bijdrage aan de economische groei. In 2016 had de overheidsconsumptie weer een positieve bijdrage aan de groei. In dat jaar bedroeg de overheidsconsumptie bijna 25 procent van het bbp. Het aandeel was hiermee kleiner dan in 2010 (26,5 procent). Het aandeel van de overheidsinvesteringen daalde in dezelfde periode van 4 naar 3 procent.

## 2.2 Volumegroei overheidsconsumptie



De overheidsconsumptie kan gesplitst worden in consumptie die gerelateerd is aan de eigen productie (zie kader) en sociale uitkeringen in natura. De uitkeringen in natura betreffen goederen en diensten die de overheid koopt bij derden en die vervolgens gratis of tegen een lage eigen bijdrage verstrekt worden aan huishoudens of instellingen zonder winstoogmerk. Het gaat daarbij onder meer om zorguitgaven, huisvestingstoelagen, sociale woningen en kortingen op vervoertarieven. De groei van de overheidsconsumptie in 2016 kwam vooral door een toename van de sociale uitkeringen in natura. De consumptie van eigen productie groeide sinds 2010 niet of nauwelijks. Vanaf dat jaar werden de bezuinigingen op de apparaatskosten van overheidsinstellingen duidelijk zichtbaar. Zo waren de uitgaven aan de beloningen van gemeenteambtenaren in 2016 lager dan in 2010.

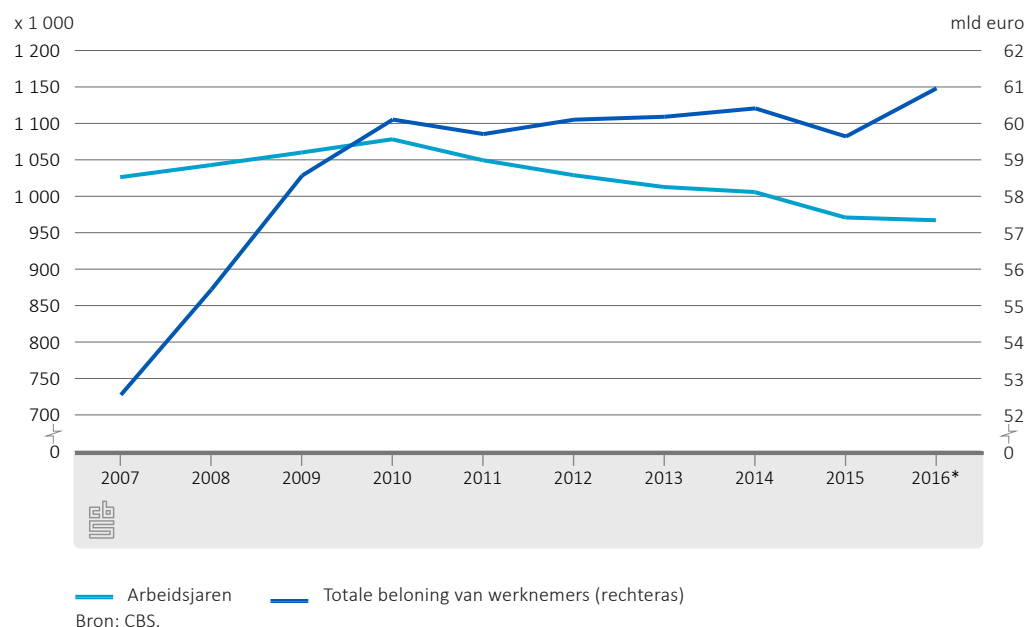
De uitgaven aan sociale uitkeringen in natura groeiden de afgelopen zeven jaar meestal wel, maar een stuk minder hard dan in de jaren voor 2010. Deze vorm van overheidsconsumptie betreft vooral de zorg die de overheid via de zorgverzekeringswet, de wet langdurige zorg en de wet maatschappelijke ondersteuning aan haar burgers verstrekt. Voor 2010 groeiden vooral de uitgaven voor de zorgverzekeringswet, onder andere doordat zorg vanuit de AWBZ (de voorloper van de wet langdurige zorg) naar de zorgverzekeringswet verhuisde. De groei

van deze zorguitgaven kwam onder andere door het beschikbaar komen van steeds duurdere geneesmiddelen en meer persoonsgebonden budgetten. De overheid heeft wel een actief beleid gevoerd om de zorguitgaven te beteugelen, onder meer door verhogingen van het verplichte eigen risico voor de zorgverzekering. Hierdoor werd minder zorg door de overheid geconsumeerd en meer direct door huishoudens. Daarnaast is er een actief beleid geweest om de zorguitgaven bij de producenten te beteugelen, bijvoorbeeld door groei-afspraken te maken. Tot slot wordt er sinds de decentralisatie van zorgtaken aan de gemeenten in 2015 meer zorg, bijvoorbeeld de jeugdzorg, ingekocht en minder door de overheid zelf geproduceerd. Dit zorgde voor een verschuiving van consumptie van eigen productie naar sociale uitkeringen in natura in dat jaar.

### 3. Minder overheidspersoneel

De beloning van ambtenaren heeft niet alleen een directe invloed op het bbp via de overheidsconsumptie. Het stimuleert ook de consumptie door huishoudens. De uitgaven aan lonen en sociale lasten zijn na 2010 weinig veranderd. De overheid is hier jaarlijks rond de 60 miljard euro aan kwijt. De overheid kan de uitgaven aan lonen en sociale lasten verhogen door meer mensen in dienst nemen of deze meer belonen. Afgelopen jaren zijn er echter steeds minder mensen werkzaam bij de overheid. Het arbeidsvolume gemeten in voltijds-equivalenten (vte) daalde na 2010 met tien procent.

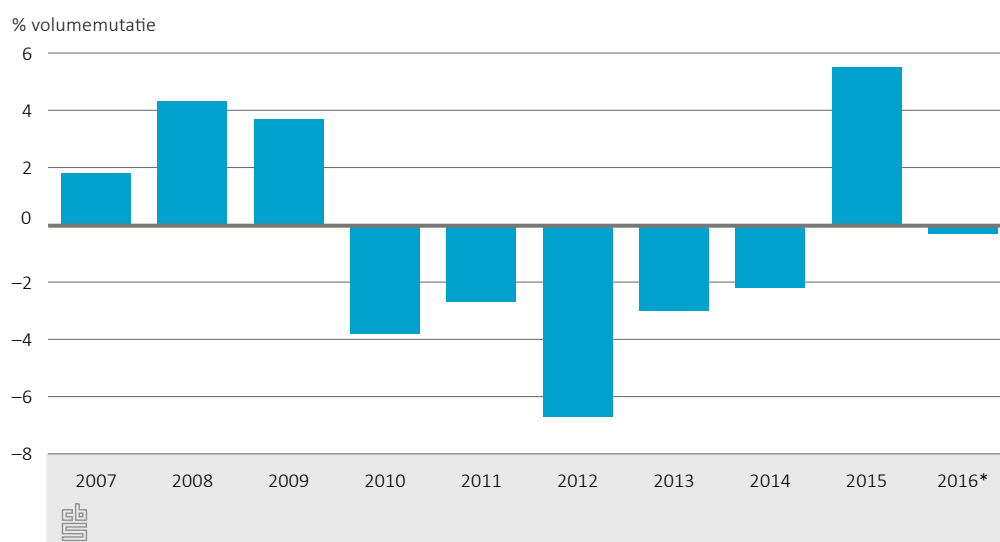
#### 3.1 Arbeidsvolume en beloning bij de overheid



## 4. Geen anticyclische overheidsinvesteringen

De overheid kan de economische groei ook beïnvloeden via de overheidsinvesteringen. De Nederlandse bouwsector kan bijvoorbeeld profiteren als de overheid besluit een weg aan te leggen. Daarnaast kunnen na het aanleggen van de weg andere bedrijven profiteren van de aanwezigheid daarvan, wat ook weer effect kan hebben op de economische groei. Door extra te investeren in tijden van economische neergang kan de overheid een anticyclisch beleid voeren. De overheidsinvesteringen krompen echter in de periode 2010–2014 en hadden zodoende een negatieve bijdrage aan de economische groei in een periode dat de economie ook niet of maar beperkt groeide.

### 4.1 Bruto investeringen in vaste activa door overheid



Bron: CBS.

De overheid investeert in tal van verschillende investeringsgoederen. Het betreft vooral investeringen in infrastructuur (39 procent van de overheidsinvesteringen in 2016), bedrijfsgebouwen (15 procent), software (15 procent) en onderzoek en ontwikkeling (14 procent). Na 2009 is vooral minder geïnvesteerd in infrastructuur en in bedrijfsgebouwen, terwijl de investeringen in software en onderzoek en ontwikkeling juist bleven toenemen. Iedere investering heeft een andere bijdrage aan de Nederlandse economische groei. Als bijvoorbeeld een Amerikaans vliegtuig geïmporteerd wordt, heeft dit vooral een positief effect op het Amerikaanse bbp en niet zozeer op het Nederlandse. Tegenover de toename van de overheidsinvesteringen staat in dat geval immers een toename van de import



(zie formule in paragraaf 2). De bouw van een snelweg heeft een grotere bijdrage aan de Nederlandse economische groei via een hogere productie van de Nederlandse bouwnijverheid.<sup>3)</sup> In dit geval is er geen opwaarts effect op de import.

## 5. Hogere premie- en belastingdruk, minder subsidies

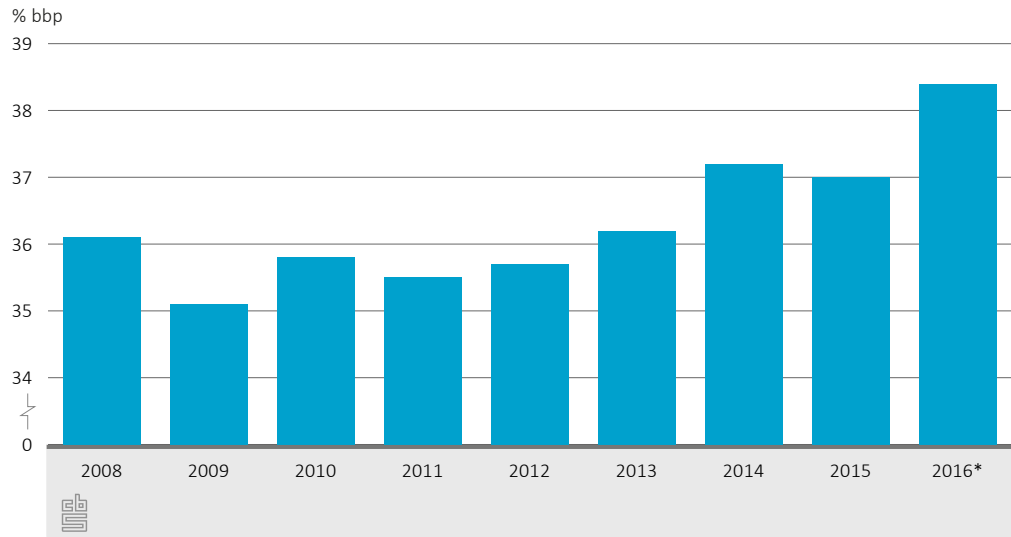
De overheid kan de economische groei ook beïnvloeden door meer of minder belastingen en premies te innen. Een indicator hiervoor is de belasting- en premiedruk. Deze drukt de totale opbrengst van belastingen en wettelijk sociale premies uit als percentage van het bbp. Een stijging van de belasting- en premiedruk leidt tot minder vrij besteedbaar inkomen en dus minder consumptie door huishoudens en minder winst bij bedrijven. Dit kan leiden tot minder investeringen van bedrijven en tot minder hoge netto lonen waardoor huishoudens minder uitgeven. De belasting- en premiedruk meet echter geen herverdelingseffecten die via subsidies of uitkeringen plaatsvinden.

In 2009 daalde de belasting- en premiedruk nog door hard teruglopende winsten en de mogelijkheid voor bedrijven om verliezen te verrekenen in de vennootschapsbelasting. In de jaren daarna namen de belastinginkomsten juist sterker toe ten opzichte van de economische groei. Dit zorgde voor het opwaartse effect op de lastendruk in de periode na 2009. De introductie van nieuwe belastingen zoals een bankenbelasting in 2012 en een verhuurdersheffing in 2013 verhoogde de druk. Daarnaast werden sommige tarieven verhoogd van bestaande belastingen. Zo ging het btw-tarief in 2012 van 19 naar 21 procent. Het tarief van de eerste loonbelastingsschijf werd verhoogd en er kwamen aangepaste grenzen van de belastingsschijven. Tevens werd er meer aan premies geïnd voor de zorgverzekeringswet. Ook beperkte de overheid vanaf 2013 geleidelijk de hypotheekrenteaftrek. De overheid voerde echter ook belastingverlagingen door op sommige plekken. Zo daalde het tarief voor de overdrachtsbelasting in 2011 van 6 naar 2 procent. Ook kreeg de bouwnijverheid tussen 2013 en medio 2015 steun doormiddel van een verlaagd btw-tarief voor verbouwwerkzaamheden. Per saldo nam de belasting- en premiedruk na 2011 echter toe.

Niet alleen door belastingverlagingen, maar ook door middel van het verstrekken van subsidies aan marktproducenten kan de overheid de economie stimuleren. Subsidies zijn betalingen van de overheid aan producenten met als doel de prijzen van producten te verlagen, de werkgelegenheid te stimuleren of de productiefactoren meer te belonen.

<sup>3)</sup> Om de bijdrage van de overheidsinvesteringen op de economische groei te kunnen becijferen is eigenlijk een analyse van de gehele productiecycclus nodig. Een bouwer van een nieuwe snelweg kan bijvoorbeeld kiezen om Nederlands asfalt te gebruiken of om asfalt te importeren. Als Nederlands asfalt gebruikt wordt, dan leidt dit tot hogere vraag en daarmee productie voor de Nederlandse asfaltproducenten. Deze analyse wordt alleen gedaan voor de totale investeringen in Nederland zonder uitsplitsing naar een privaats- en overheidsdeel.

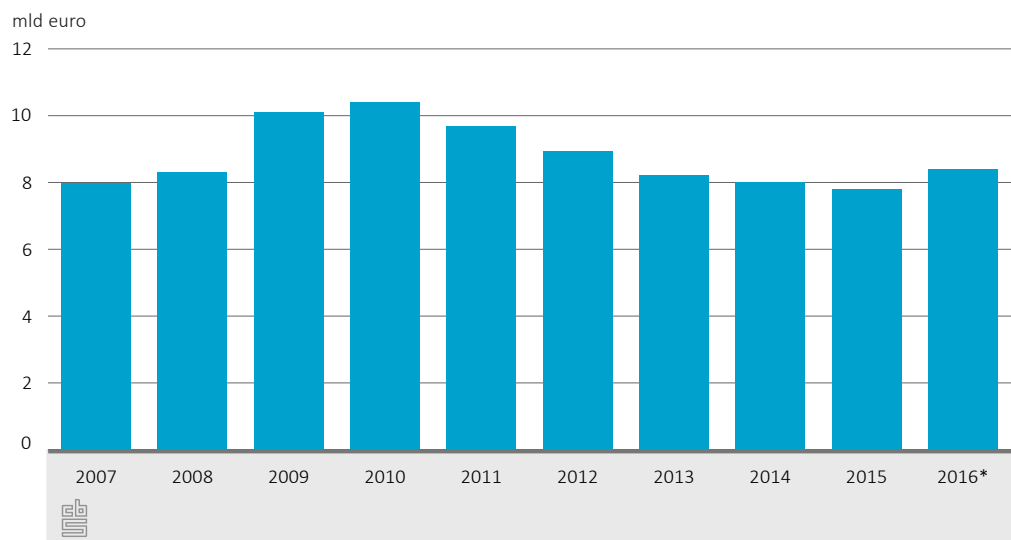
## 5.1 Belasting- en premiedruk



Bron: CBS.

Dit gebeurde onder andere door de invoering van de deeltijd-WW in 2009 die duurde tot medio 2011.<sup>4)</sup> Na 2010 is er echter een dalende trend met een negatief effect op de economische groei als gevolg. Er werden vooral minder loonsubsidies verstrekt, bijvoorbeeld voor werknemers met een achterstand op de arbeidsmarkt. Vanaf 2009 is de premievrijstelling voor oudere werknemers langzaam afgebouwd en vervangen door een kleinere

## 5.2 Subsidies



Bron: CBS.

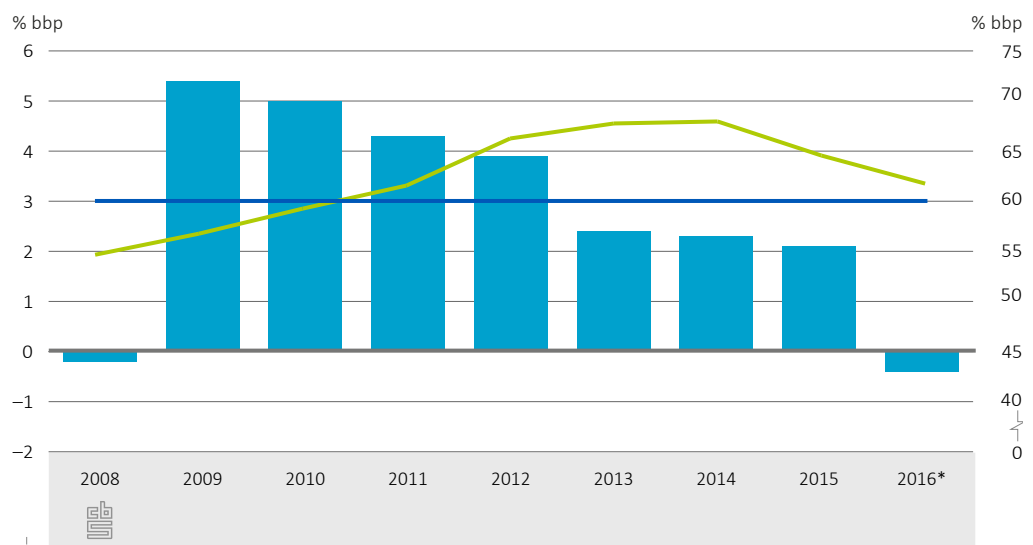
<sup>4)</sup> Met de deeltijd-WW konden werkgevers de contracturen van de werknemer met maximaal 50 procent verminderen. Voor het verminderde aantal uren kon de werknemer een WW-uitkering krijgen.

premiëkorting. In 2016 werd de dalende trend omgebogen naar een groei doordat het Rijk meer loonsubsidies heeft verstrekt aan mensen die werkzaam zijn in de R&D.

## 6. Overheidstekort omgeslagen in overschot

Voor het overheidstekort en de overheidsschuld gelden Europese normen. Het tekort dient onder de drie procent van het bbp te blijven en de schuldquote onder de zestig procent of daar naartoe te bewegen. Na de uitbraak van de kredietcrisis sloeg het overheidsoverschot om in een tekort en nam de overheidsschuld als percentage van het bbp toe. In 2009 was het tekort groter dan de 3 procentnorm van het Stabiliteits- en Groeipact. De overheidsschuld steeg niet alleen door de tekorten, maar ook doordat enkele financiële instellingen generationaliseerd werden of een kapitaalinjectie kregen. De schuldquote kwam in 2011 boven de EMU-norm van 60 procent van het bbp uit. Om weer aan de normen te voldoen, moest de overheid de tekorten verkleinen. Een manier voor de overheid om het tekort te verlagen is door te bezuinigen of door meer belastingen en premies te innen. Dit heeft de overheid in de periode 2011–2016 dan ook gedaan; de overheidsbestedingen groeiden in die jaren niet of nauwelijks, terwijl de belasting- en premiedruk steeg. Dit had echter nadelige effecten op de bbp-groei, bijvoorbeeld door lagere overheidsconsumptie en minder consumptie door huishoudens. De overheid is er wel in geslaagd het tekort om te buigen in een overschot en de schuldquote te verlagen. Vanaf het eerste kwartaal van 2017 ligt de schuldquote onder de 60 procent.

### 6.1 Overheidstekort en overheidsschuld



■ Overheidstekort  
— EMU-norm schuld (rechteras) en tekort (linkeras)  
— Overheidsschuld (EMU, rechteras)

Bron: CBS.

## 7. Conclusie

De overheid kan op verschillende manieren de economische groei beïnvloeden. De meest directe manier is door overheidsconsumptie en -investeringen. De consumptie door de overheid is in reële termen voor het eerst in zes jaar weer gegroeid in 2016. In de voorgaande jaren groeide de overheidsconsumptie niet of kromp deze. In de jaren van de 'dubbele dip' (2012–2013) en in de herstelperiode daar direct op volgend was er, in tegenstelling tot in 2009, geen sprake van compenserende overheids groei. In haar rol als werkgever heeft de overheid de afgelopen jaren niet veel bijgedragen aan economische groei. Het personeelsbestand kromp met 10 procent. De totale beloning van ambtenaren veranderde weinig.

Ook bij de overheidsinvesteringen was het effect van een bezuinigende overheid te zien; er was geen sprake van anticyclisch beleid. Deze remmende werking van de overheid op de economische groei is een direct gevolg van de lastenverzwaring en bezuinigingen die de overheid de afgelopen jaren doorvoerde.<sup>5)</sup> Hierdoor werd het overheidstekort wel steeds verder gereduceerd in deze periode.

Door belastingen en premies te verhogen heeft de overheid mogelijk een negatief effect gehad op de consumptie door huishoudens en de winstgevendheid van bedrijven. Wel hielpen de belastingverhogingen het overheidstekort binnen de Europese norm te houden. De overheid stimuleerde de economie in 2009 en 2010 door meer subsidies te verstrekken, maar bouwde dit in de periode van de tweede dip weer af.

## Literatuur

CPB (2016). De impact van de overheid op de economie tijdens de grote recessie.

CPB (2015). Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?

<sup>5)</sup> CPB, 2016.

## Verklaring van tekens

Niets (blanco)	Een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
.	Het cijfer is onbekend, onvoldoende betrouwbaar of geheim
*	Voorlopige cijfers
**	Nader voorlopige cijfers
2017–2018	2017 tot en met 2018
2017/2018	Het gemiddelde over de jaren 2017 tot en met 2018
2017/'18	Oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2017 en eindigend in 2018
2015/'16–2017/'18	Oogstjaar, boekjaar, enz., 2015/'16 tot en met 2017/'18

In geval van afronding kan het voorkomen dat het weergegeven totaal niet overeenstemt met de som van de getallen.

## Colofon

*Uitgever*  
Centraal Bureau voor de Statistiek  
Henri Faasdreef 312, 2492 JP Den Haag  
[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

*Prepress*  
CCN Creatie en visualisatie, Den Haag

*Ontwerp*  
Edenspiekermann

*Inlichtingen*  
Tel. 088 570 7070  
Via contactformulier: [www.cbs.nl/infoservice](http://www.cbs.nl/infoservice)

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2018.  
Verveelvoudigen is toegestaan, mits het CBS als bron wordt vermeld.