

Vermeende onenigheid tussen economische theorie en politieke realiteit

Het principe van automatische stabilisatie schrijft voor dat de huidige hoge groei gebruikt moet worden om de staatsschuld versneld af te bouwen. De politiek-economische realiteit vraagt echter om extra investeringen en lastenverlichtingen. Die tegenstelling is minder groot dan ze lijkt.

**COEN
HOGENDOORN**
Directeur Algemene
Financiële en Eco-
nomische Politiek
(AFEP) bij het Minis-
terie van Financiën
(MinFin)

**NIELS
MUSELAERS**
Beleidsmedewerker
bij MinFin

**SYLVIA
TEUNISSEN**
Beleidsmedewerker
bij MinFin

De laatste maanden verschijnen er prachtige cijfers over de Nederlandse economie. Volgens de eerste berekeningen van het CBS groeide het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp) in het tweede kwartaal van 2017 met 1,5 procent, vergeleken met het voorgaande kwartaal. Het CPB verwacht dat het bbp over heel 2017 met 3,3 procent toeneemt. Dergelijke groei-cijfers zijn sinds de eeuwwisseling een zeldzaamheid (zie figuur 1a). In het kielzog van de economische groei laten ook de cijfers voor de overheidsfinanciën een sterke verbetering zien: er is een overschot op de begroting en de schuld is dit jaar onder de grens van zestig procent bbp gedaald. Maar het schuldniveau is nog wel duidelijk hoger dan voor de crisis (zie figuur 1b).

DRIE PROCENT IS NIET 'HET NIEUWE NORMAAL'

Het is belangrijk te beseffen dat een groei van drie procent niet het 'nieuwe normaal' is. De potentiële groei bedraagt volgens het CPB 1,7 procent. Als gevolg van conjuncturele schommelingen zal de groei in sommige perioden – zoals momenteel – hoger zijn dan deze 1,7 procent, en in perioden van laagconjunctuur lager of zelfs negatief. In de komende jaren behoort zowel een periode van aanhoudende hoogconjunctuur als een nieuwe recessie tot de mogelijkheden. Het precieze pad van de economische ontwikkeling en de timing wat betreft de, op termijn onvermijdelijke, conjuncturele omslag naar een lagere of zelfs negatieve groei – met

een saldooverslechtering als gevolg – is niet te voorzien.

De huidige groei lijkt, in tegenstelling tot de situatie voor 2008, niet gestoeld te zijn op de opbouw van onderliggende onevenwichtigheden. In de nasleep van de crisis is er nog onbenutte capaciteit in de economie die nu wordt aangewend, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. In tegenstelling tot de vorige periode van hoogconjunctuur is de kredietgroei gematigd. Wel is het zo dat, wanneer het tij meezit, de alertheid voor de opbouw van nieuwe risico's vaak verslapt, en dat regels om deze risico's te bedwingen onder druk kunnen komen te staan. Zo gaan er stemmen op om de verscherping van bepaalde regels, waartoe tijdens de financiële crisis is besloten ter vermindering van risico's, gedeeltelijk weer terug te draaien, nu de banken er beter voor staan en de huizenprijzen snel stijgen.

AUTOMATISCHE STABILISATIE ALS ANKER

De economie is gebaat bij een stabiliserende werking van de begroting. Dat betekent dat er geen maatregelen worden genomen die de conjunctuurbeweging versterken, en dat er ruimte is voor automatische stabilisatie. De huidige conjunctuurgerelateerde meevallers moeten daarom niet worden aangewend voor additionele structurele uitgaven. In plaats daarvan dient er prioriteit te worden gegeven aan het bewaken van de onderliggende positie (houdbaarheid) van de overheidsfinanciën. De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) adviseerde in zijn eindrapport (Ministerie van Financiën, 2016) om terug te keren naar de Nederlandse begrotingssystematiek geënt op automatische stabilisatie. Alleen als de overheidsfinanciën er structureel (in termen van staatsschuld en houdbaarheid) goed voor staan, is er ruimte voor automatische stabilisatie in een laagconjunctuur.

ECONOMISCHE THEORIE VERSUS POLITIEK- ECONOMISCHE REALITEIT

In voorbije jaren met een negatieve outputgap zijn er forse bezuinigingen doorgevoerd om het begrotingstekort en de

staatsschuld voortvarend terug te dringen. Daarbij was en is er nog steeds veel discussie over de vraag of de bezuiniging van zes miljard verstandig was, waartoe het kabinet in 2013 met brede politieke steun besloot, onder meer om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsregels (Suyker, 2016). Twee jaar later, toen de economie iets opkrabbelde en er budgettaire ruimte ontstond, besloot het kabinet om de lastenverzwaring die in de crisis werd doorgevoerd iets te verlichten. De verlichting van de lasten op arbeid met vijf miljard was vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt verstandig, maar de timing van de verschillende begrotingsingrepen was niet consistent met een stabiliserend begrotingsbeleid. Dit neemt niet weg dat de overheid tijdens de crisis heeft bijgedragen aan de stabilisatie van de economie (Van Es et al., 2016). Ondanks de tekort-reducerende maatregelen na 2012 was er in de gehele periode 2009–2015 een begrotingstekort, wat betekent dat de overheid per saldo een positief effect had op het bbp en de werkgelegenheid (Ministerie van Financiën, 2016).

BEPERKTE INVESTERINGEN VERDEDIGBAAR, SAMEN MET HERVORMINGEN

Politici en hun kiezers hebben nu – na jaren van bezuinigingen en hervormingen – ook wensen. Ze willen investeren in de verpleeghuiscare, defensie of betere beloningen voor leraren, of de lasten van burgers of bedrijven verlichten. Voor dergelijke prioriteiten zien politici, nu het economisch beter gaat, ruimte die er de afgelopen jaren niet was. Tijdens de recentste verkiezing stelden nagenoeg alle politieke partijen daarom voor om de begrotingsteugels iets te laten vieren, zoals figuur 2 laat zien. Vaak maakt budgettaire ruimte het gemakkelijker om hervormingen door te voeren die de economie op de langere termijn versterken.

Is er sprake van een tegenstelling tussen de economische theorie die anticyclisch beleid voorschrijft en de meer procyclische politiek-economische realiteit? Alleen tot op zekere hoogte. De budgettaire intensiveringen die politieke partijen bepleiten, zijn beperkt van omvang. Alle partijprogramma's leiden bovendien tot een daling van de EMU-schuld over de voorziene kabinetsperiode. Zo bouwen zij – weliswaar in iets verschillende mate – een buffer op om de automatische stabilisatoren te laten werken in het geval de conjunctuur omslaat. Dit is noodzakelijk om bij een volgende recessie te voorkomen dat de overheid opnieuw te snel de broekriem moet aanhalen, met procyclisch beleid als gevolg.

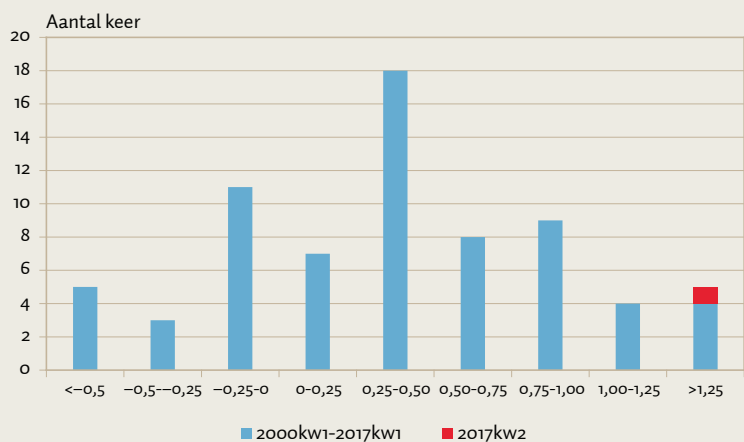
Ook om een andere reden is het verstandig om te vertrouwen op automatische stabilisatoren. Het is überhaupt onmogelijk te voorspellen of intensiveringen in de komende kabinetsperiode anticyclisch of juist procyclisch zullen uitpakken, omdat conjunctuuromslagen niet te voorzien zijn. Dat is een tweede reden waarom de SBR adviseerde om het begrotingsbeleid weer te laten leiden door de werking van automatische stabilisatoren, in plaats van te proberen het saldo te sturen of de conjunctuur te managen.

Een tweede ambtelijke studiegroep – de Studiegroep Duurzame Groei (SDG) – stelde dat er de komende jaren structurele hervormingen nodig zijn om voorwaarden te creëren voor duurzame welvaarts-groei in Nederland (Ministerie van Economische Zaken, 2016). De SDG presenteerde hiertoe, voorafgaand aan de recentste verkie-

Economische groei en overheidsfinanciën

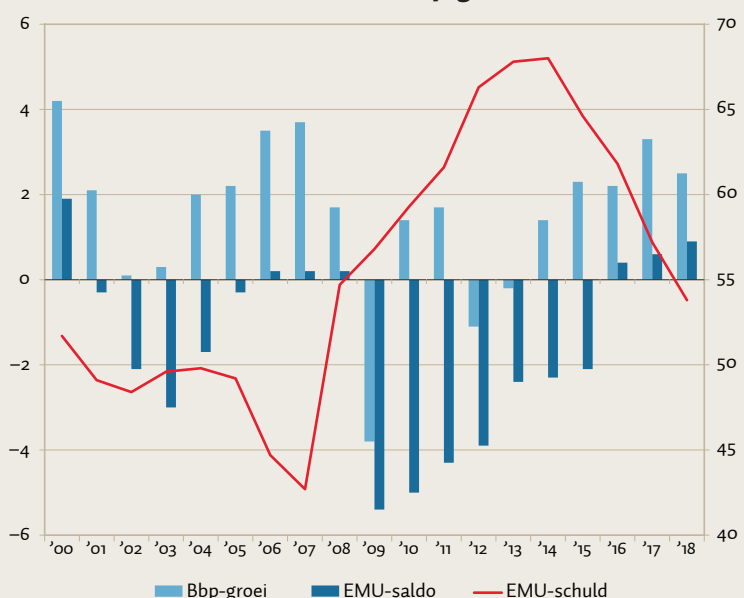
FIGUUR 1

1a. De frequentie van bbp-kwartaalgroei voeten sinds 2000



Bron: CBS

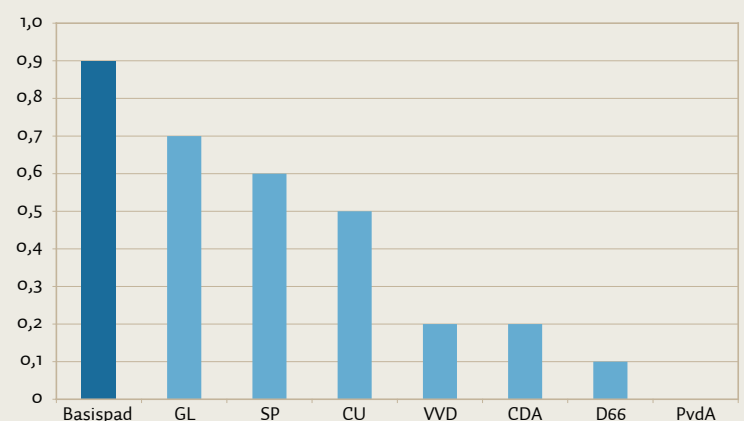
1b. Overheidsfinanciën en bbp-groei sinds 2000



Bron: CBS 2000-2017 data, CPB 2018 data

EMU-saldi in 2021 uit de doorrekening van de verkiezingsprogramma's

FIGUUR 2



Bron: CPB (2017)



zingen, een palet aan opties. Ook voor hervormingen geldt dat een optimale timing moeilijk realiseerbaar is. De gevolgen van hervormingen op bijvoorbeeld de woningmarkt (beperken hypotheekrenteafrek en verlagen maximale LTV) en de arbeidsmarkt (verhoging AOW-leeftijd) waren wellicht beter te verwerken geweest als deze niet middenin een recessie waren doorgevoerd. Belangrijke hervormingen vergen echter een degelijke beleidsvoorbereiding om het probleem en de oplossing helder te krijgen, en om hiervoor maatschappelijk en politiek draagvlak te vinden. Voor ingrijpende hervormingen blijkt dat een acute (gepercipieerde) dreiging – zoals een economische of budgettaire crisis – hieraan in de praktijk een belangrijke impuls kan geven. Daarbovenop kost ook de implementatie van beleid tijd. Een wetgevingstraject duurt al snel een jaar, en als beleid gepaard gaat met nieuw of extra werk voor uitvoeringsinstanties – zoals de Belastingdienst of UWV – dan hebben ook zij voorbereidingstijd nodig. Dit zorgt ervoor dat veel beleid waar vandaag toe besloten wordt, vaak pas per 2019 of 2020 uitvoerbaar zal zijn.

IN DE PRAKTIJK IS DE TEGENSTELLING BEPERKT

In de praktijk is de spanning tussen economische theorie en politieke realiteit te overzien. Naar verwachting neemt in de komende jaren van hoogconjunctuur de Nederlandse staatschuld gestaag af, zodat er buffers ontstaan voor een minder gunstige toekomstige periode. Door nu prudent te begroten, kan er voorkomen worden dat men bij een conjuncturele omslag meteen moet bezuinigen. Beperkte intensiveringen om tegemoet te komen aan politieke prioriteiten zijn in samenhang met hervormingen vanzelfsprekend verdedigbaar, maar moeten er niet toe leiden dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn wordt onder-

graven. Voor hervormingen geldt dat deze moeilijk goed te timen zijn. Beleidsmakers doen er daarom verstandig aan zich vooral te richten op het inhoudelijk onderbouwen van hervormingen – onder andere op basis van inzichten vanuit de wetenschap – en op een effectieve en uitvoerbare vormgeving. Vervolgens kunnen politici beoordelen welke hervormingen wenselijk zijn, en een zo breed mogelijk maatschappelijk en politiek draagvlak verwerven. Of beleid uiteindelijk is ingegaan in de meest ideale fase van de conjunctuur, is vaak pas achteraf vast te stellen. Daarom is het beter om onverhoopt het dak een keer te repareren in de regen, dan het dak te laten lekken.

LITERATUUR

- CPB (2017) *Keuzes in kaart 2018–2021*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Es, F. van, J. Lukkezen en I. van Tilburg (2016) *De impact van de overheid op de economie tijdens de Grote Recessie*. CPB Achtergronddocument, 2 mei 2016.
- Ministerie van Economische Zaken (2016) *Kiezen voor duurzame groei*. Rapport Studiegroep Duurzame Groei.
- Ministerie van Financiën (2016) *Van saldostrating naar stabilisatie*. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte.
- Suyker, W. (2016) *Opties voor begrotingsbeleid*. CPB Policy Brief 2016/02.

In het kort

- Drie procent groei is niet het ‘nieuwe normaal’.
- Beperkte investeringen zijn verdedigbaar, samen met hervormingen.