

Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurcyclus

Het advies van topambtenaren over het begrotingsbeleid in de Studiegroep Begrotingsruimte geldt als budgettair kompas tijdens de formatie. Maar in hoeverre laten de formerende partijen zich door dit advies leiden? En hoe procyclisch is het eigenlijk?

WIMAR BOLHUIS
Promovendus aan de
Universiteit Leiden

De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) is een bekende ambtelijke werkgroep die voor de Tweede Kamerverkiezingen advies uitbrengt over de begrotingsdoelstellingen en de begrotingsregels voor de komende kabinetsperiode. Het rapport heeft normaal gesproken veel invloed. De SBR-voorzitter wordt traditioneel door de informateur gevraagd om de politieke onderhandelaars te adviseren over het gewenste financieel-economisch beleid (Van Baalen en Van Kessel, 2016) en Nederlandse topambtenaren noemen de SBR een van de sterkste instituties om op persoonlijke titel invloed uit te oefenen op politieke beslissingen (Camps et al., 2003).

Het advies is invloedrijk omdat het gezien wordt als

een technisch advies waarop politici zich in verregeande mate kunnen baseren (Craft en Howlett, 2012). Vanuit de wetenschappelijke hoek is er echter soms kritiek op het SBR-rapport, omdat het advies tot procyclisch begrotingsbeleid zou leiden, vooral in tijden van laagconjunctuur (De Haan et al., 1989; Heertje, 1997; Jacobs, 2013).

Om te zien of het SBR-advies inderdaad procyclisch is en of dat uitmaakt, onderzoek ik de relatie ervan met de conjunctuurcyclus en kijk ik in hoeverre het advies doorwerkt in het regeerakkoord. Ik richt me hierbij op de doelstelling voor het overheidssaldo ten opzichte van het bruto binnenlands product (bbp) vanaf 1989 en het houdbaarheidssaldo ten opzichte van het bbp vanaf 2006. Vanaf dan komen deze saldo's voor in het SBR-advies en in de daaropvolgende CPB-doorrekeningen van de regeerakkoorden, zie kader 1. Naast deze kwantitatieve doet de SBR ook kwalitatieve aanbevelingen. Die komen hier niet aan bod.

ADVIES OVER HET OVERHEIDSSALDO

Elk SBR-rapport adviseert om het overheidssaldo gedurende de kabinetsperiode te verbeteren of te stabiliseren; er is nooit een saldooverslechtering geadviseerd. De zwarte lijn in figuur 1 laat de geadviseerde saldo-verbeteringen aan het einde van de kabinetsperiode zien. Ze duiden op een voorkeur voor 'veilige' begrotingsdoelstellingen bij de financieel-economische topambtenaren.

Tijdens een laagconjunctuur adviseert de SBR een saldoverbetering op middellange termijn. De outputgap geeft de stand van de conjunctuur weer. Als deze negatief is tijdens het eerste jaar van de kabinetsperiode, is het SBR-advies positief (zie figuur 1). Dit is een advies tot procyclisch begrotingsbeleid: een restrictief begrotingsbeleid bij een negatieve outputgap (Abbott en Jones, 2013). Tijdens een hoogconjunctuur, oftewel bij een positieve outputgap, adviseert de SBR een salдостabilisatie op middellange termijn. Dit is een advies tot neutraal begrotingsbeleid, niet anticyclisch of procyclisch. Er blijkt een duidelijke negatieve relatie tussen het SBR-advies voor het overheidssaldo en

De SBR-rapporten doorgerekend door het CPB

KADER 1

De Studiegroep Begrotingsruimte bracht acht adviezen uit waarna het Centraal Planbureau (CPB) het erop volgende regeerakkoord doorrekende: *Naar gezonde overheidsfinanciën* (1989), *Naar een trendmatig begrotingsbeleid* (1993), *Op weg naar begrotingsevenwicht* (1997), *Stabiel en duurzaam begroten* (2001), *Vergrijzing en houdbaarheid* (2006), *Risico's en zekerheden* (2010), *Stabiliteit en vertrouwen* (2012) en *Van salдостuring naar stabilisatie* (2016).

In 1989 zond formateur Lubbers de CPB-doorrekening naar de Staten-Generaal. In 1994, 1998, 2002, 2007, 2010, 2012, 2017 maakte het CPB de doorrekening zelf openbaar. In 1986 werd de CPB-doorrekening van het regeerakkoord voor eerst met de Staten-Generaal gedeeld, maar had de SBR voor de verkiezingen geen adviesaanvraag van de minister van Financiën ontvangen: men vond het SBR-rapport uit 1983 recent genoeg.

de conjunctuurcyclus. De correlatie tussen de SBR-adviezen en de outputgaps is $-0,75$.

Het ambtelijke SBR-advies blijkt een richtsnoer voor de politieke keuzes in formaties. Deze keuzes zijn zichtbaar in het regeerakkoord en Figuur 1 illustreert dat er een duidelijk verband bestaat tussen het door de SBR geadviseerde overheidssaldo en het besluit in het regeerakkoord. De correlatie is $0,87$. Wel koersen regeerakkoorden in de regel op een minder stringente saldooverandering dan de SBR adviseert. Het gemiddelde verschil over de periode 1989–2017 is een $0,46$ procentpunt van het bbp kleinere saldoverbetering dan de SBR-adviseerde. Op basis van het door het CPB geraamde bbp voor 2018 is dit circa $3,5$ miljard euro minder. Bij een SBR-advies tot saldoverbetering, in laagconjunctuur, kiest de politiek niet voor de volledige saldoverbetering. Bij een SBR-advies tot saldo-stabilisatie, in hoogconjunctuur, kiest de politiek voor beperkte saldo-verslechtering. Uitzondering op bovenstaande regels vormt het regeerakkoord van 2002, want toen dook de economie in de tijd die verstreek tussen het SBR-advies en het regeerakkoord in een recessie. Balkenende I besloot daarom tot extra ombuigingen (CPB, 2002). Formatiepartijen reageren dus op updates van de Middellangetermijnverkenning (MLT).

De kabinetten nemen het procyclische SBR-advies in laagconjunctuur dus geheel of grotendeels over, maar in hoogconjunctuur wijken kabinetten ervan af. In laagconjunctuur besluiten formatiepartijen tot lastenverzwaringen en uitgavenbeperkingen, en in hoogconjunctuur tot lastenverlichtingen en uitgavenvergrotingen. Dat is ook te zien aan de negatieve correlatie van $-0,65$ tussen de geplande saldooverandering in regeerakkoorden en de outputgaps. Deze bevinding spoort met meerdere studies dat het Nederlandse begrotingsbeleid veelal procyclisch is, vooral in slechte economische tijden (Homan en Suyker, 2015; Buiters et al., 2006).

Nieuw is echter het bewijs in dit artikel dat de onderhandelaars aan de formatietafel in laagconjunctuur tot *minder* procyclisch begrotingsbeleid besluiten dan geadviseerd door de SBR, en dat ze in hoogconjunctuur juist tot *meer* procyclisch begrotingsbeleid besluiten.

ADVIES OVER HET HOUDBAARHEIDSSALDO

Figuur 2 suggereert dat de veranderingen in het houdbaarheidssaldo in de doorgerekende regeerakkoorden beperkter aansluiten bij de SBR-adviezen. Met overigens beduidend minder datapunten dan bij het overheidssaldo, blijkt er een lagere correlatie tussen beide van $0,69$. Opmerkelijker in het patroon van politieke keuzes ten aanzien van het houdbaarheidssaldo is echter de grote mate van ‘undershooting’ en ‘overshooting’ in individuele jaren. Deze dynamiek is niet zichtbaar voor het overheidssaldo, waar de onderhandelaars eigenlijk altijd besluiten tot een beperkte mate van ‘undershooting’. Het houdbaarheidssaldo in een regeerakkoord lijkt door andere factoren te worden bepaald dan door het SBR-advies.

Verdere analyse leert dat het houdbaarheidssaldo in een regeerakkoord sterk wordt bepaald door de keuzes in hetzelfde regeerakkoord ten aanzien van het overheidssaldo op middellange termijn. Figuur 3 illustreert dat als

het overheidssaldo door beleidsmaatregelen verbetert, dit doorwerkt in een houdbaarheidswinst. Verslechtert het overheidssaldo op middellange termijn, dan werkt dit door in een houdbaarheidsverlies. De correlatie tussen beide is $0,98$. Terwijl SBR-ambtenaren voor het overheidssaldo en het houdbaarheidssaldo *afzonderlijke* adviezen opstellen, behandelen formatiepartijen de saldi *gezamenlijk*. De onderhandelaars werken van middellange termijn naar

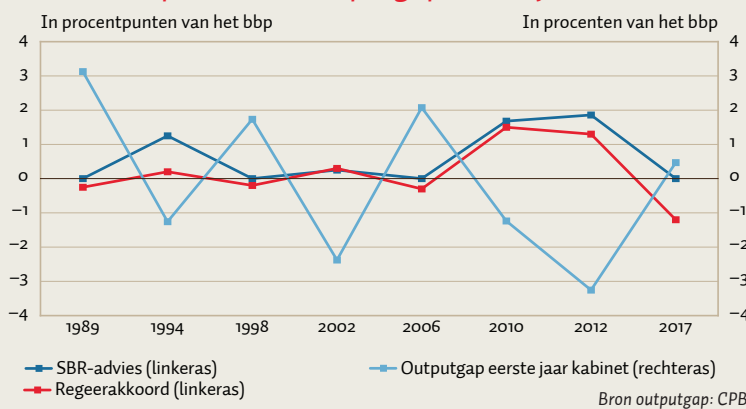
Nederlands begrotingsbeleid is procyclisch

lange termijn – veranderingen in het houdbaarheidssaldo zijn via de structurele doorwerking in belangrijke mate bijvangst van het overheidssaldo. Hierdoor kan de geplande houdbaarheidswinst in regeerakkoorden ver boven het SBR-advies uitkomen, zoals in 2010 en 2012, terwijl de saldoverbetering op middellange termijn vrijwel altijd onder het SBR-advies blijft.

Omdat de formatiepartijen vooral naar het overheidssaldo kijken en aanpassingen daarin doorwerken op het

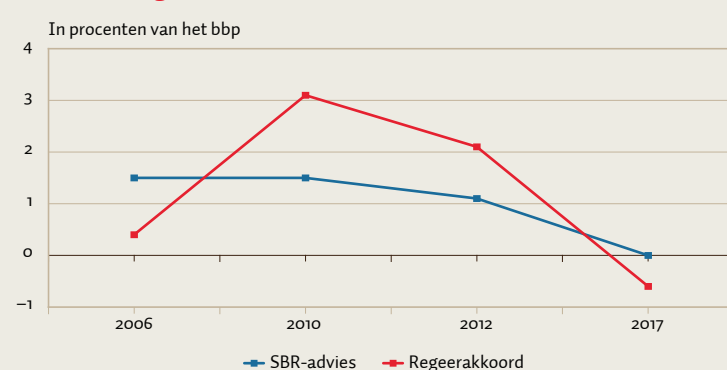
Verandering in het begrotingssaldo gedurende de kabinetsperiode en outputgap eerste jaar kabinet

FIGUUR 1



Verandering in het houdbaarheidssaldo

FIGUUR 2



houdbaarheidssaldo, kent het houdbaarheidssaldo vrijwel dezelfde procyclische patronen als het overheidssaldo. Figuur 3 laat zien dat de laagconjunctuur in 2010 en 2012 gepaard ging met relatief sterke houdbaarheidsverbeteringen. De hoogconjunctuur in 2006 en 2017, toen de overheidsfinanciën op middellange termijn zeer rooskleurig

geraamd werden, leidde tot zeer beperkte houdbaarheidsverbetering of houdbaarheidsverslechtering.

Men kan concluderen dat de mate waarin formatiepartijen een SBR-advies tot houdbaarheidsverbetering opvolgen, *toeneemt* bij laagconjunctuur, zoals de literatuur voorspelt. Financieel-economische topambtenaren zijn vooral invloedrijk in crises, omdat er dan meer van economisten wordt verwacht en er directe aanleiding is om de abstracte kennis van beleidseconomen om te zetten in beleid (Christensen, 2017). Ook zijn politici in crises bereidwilliger om hervormingen door te voeren (Alesina et al., 2006).

CONCLUSIE

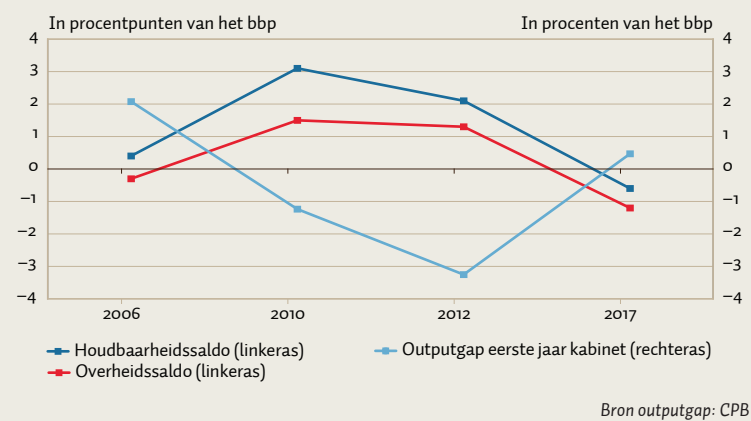
Het SBR-advies voor het overheidssaldo is een politiek richtsnoer. Het blijkt echter duidelijk dat de ambtelijke advisering en de politieke besluitvorming sterk worden bepaald door de conjunctuurcyclus. In laagconjunctuur adviseert de SBR saldoverbetering. Dit is een procyclisch advies: restrictief begrotingsbeleid bij een negatieve outputgap. In hoogconjunctuur adviseert de SBR saldo-stabilisatie. Dit is een advies tot neutraal begrotingsbeleid bij een positieve outputgap.

Maar formatiepartijen besluiten vrijwel altijd tot een minder restrictieve of meer expansieve saldo-variant op middellange termijn dan het SBR adviseert. Het gemiddelde verschil is 0,46 procentpunt bbp. In laagconjunctuur besluit de politiek tot minder procyclisch begrotingsbeleid dan geadviseerd door de SBR, in hoogconjunctuur tot meer procyclisch begrotingsbeleid. Alleen een onvoorziene, sterke verslechtering van de conjunctuur leidt ertoe dat formatiepartijen kiezen voor meer saldoverbetering dan in het SBR-advies staat.

Veranderingen in het houdbaarheidssaldo blijken via de structurele doorwerking vooral bijvangst van veranderingen in het overheidssaldo. Hoewel de SBR afzonderlijke adviezen voor deze saldi geeft, maakt de formatietafel juist een gezamenlijke politieke keuze. Daardoor kent het houdbaarheidssaldo, net als het overheidssaldo, een sterke verwevenheid met de conjunctuur. De mate waarin een SBR-advies tot houdbaarheidsverbetering wordt opgevolgd, neemt toe bij laagconjunctuur.

Deze resultaten betekenen dat de invloed van de conjunctuurcyclus op ambtelijke advisering en politieke begrotingskeuzes groot is. Wellicht is het mogelijke deze conjuncturele component te verminderen. Eerder beschreven De Jong en Tselms (2016) dat Zweden en Denemarken ons leren dat zichtbare, eenduidige begrotingsregels die op voldoende draagvlak kunnen rekenen, kunnen bijdragen aan een begrotingsbeleid dat minder procyclisch is.

Veranderingen in de saldo's in de regeerakkoorden en outputgap eerste jaar kabinet FIGUUR 3



LITERATUUR

Abbott, A. en P. Jones (2013) Procyclical government spending: a public choice analysis. *Public Choice*, 154(3-4), 243-258.

Alesina, A., S. Ardagna en F. Trebbi (2006) Who adjusts and when? The political economy of reforms. *IMF Staff Papers* (special issue), 53, 1-29.

Baalen, C. van, en A. van Kessel (red.) (2016) *Kabinetformaties 1977-2012*. Amsterdam: Boom.

Buiter, W.H., S.C.W. Eijffinger, C.G. Koedijk et al. (2006) De verleiding van een opgaande conjunctuur. *Tijdschrift voor overheidsfinanciën*, 38, 153-163.

Camps, M., L. van Geest en J. Vijlbrief (2003) Beleidseconomie binnen departementale muren. *ESB*, 88(4417), 28-30.

Centraal Planbureau (2002) *Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003-2006*. CPB Document, 22.

Christensen, J. (2017) *The power of economists within the state*. Stanford: Stanford University Press.

Craft, J. en M. Howlett (2012) Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy*, 32(2), 79-98.

Haan, J. de, C. de Kam en C. Sterks (1989) Naar gezonde overheidsfinanciën? *ESB*, 74(3693), 134-142.

Heertje, A. (1997) Begrotingsevenwicht in zicht. *ESB*, 82(4114), 555-556.

Homan, E. en W. Suyker (2015) *Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?* CPB Achtergronddocument, 15 september.

Jacobs, B. (2013) Coen Teulings en het Nederlandse macro-economische beleid. *TPEdigitaal*, 7(2), 7-15.

Jong, J. de, en R. Tselms (2016) Begrotingslessen uit Zweden en Denemarken. *ESB*, 101(4734), 330-333.

In het kort

- ▶ In laagconjunctuur adviseert de Studiegroep Begrotingsruimte om te bezuinigen en in hoogconjunctuur om niets te doen.
- ▶ Het overheidssaldo in het regeerakkoord is gemiddeld 0,46 procentpunt bbp ruimer dan in het advies van de Studiegroep.
- ▶ Het houdbaarheidssaldo is belangrijk in het SBR-advies, maar speelt maar een beperkte rol tijdens de formatie.