

*Bron: W.D. Bolhuis, 'Studiegroep Begrotingsruimte moet anticiperen op een recessie', Me Judice, 14 augustus 2019.*

## Studiegroep Begrotingsruimte moet anticiperen op een recessie

Onderwerpen: **Macro-economische politiek, Openbare Financiën**

14 augustus 2019: Wimar Bolhuis

**De wereldeconomie piept en kraakt, een recessie dreigt. Men zou verwachten dat in Den Haag hier actief op geanticipeerd wordt in het begrotingsbeleid. De meeste economen zijn ervan overtuigd dat je niet direct op de rem moet trappen. Echter, een belangrijke stem in dit geheel komt traditiegetrouw van de Studiegroep Begrotingsruimte. De Leidse econoom Bolhuis vreest dat de traditionele bezorgdheid van deze club van ambtenaren over het overheidssaldo zal overheersen en dat de lessen van de crisis niet geleerd worden.**

### Dreiging recessie

Ambtelijk Den Haag werkt op dit moment al hard aan de volgende kabinetsformatie, op de planning na de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021. En gelukkig maar. Achter de schermen overdenken slimme en ervaren ambtenaren van ministeries, planbureaus en adviesorganen allerlei scenario's en beleidsopties. Om voorbereid te zijn. Er kan immers van alles gebeuren. Niet alleen straks, maar ook in deze regeerperiode van Rutte III.

Een groot risico is een nieuwe recessie. Ja, Nederland kent hoogconjunctuur, een lage werkloosheid en zorgeloze overheidsfinanciën (CPB, 2019). Maar het consumentenvertrouwen is laag, het vertrouwen van producenten, inkopers en beleggers zakt weg, en het groeitempo van onze economie vlakkt af. In Duitsland en Amerika zijn al enige tijd heftige publieke debatten gaande wanneer de nieuwe recessie zal uitbreken, mede door zorgwekkende binnenlandse ontwikkelingen in China. Een aantal economen waarschuwde dat eind 2019 de omslag komt en er in 2020 kwartalen van economische krimp en stijgende werkloosheid zullen zijn (BIS, 2018; Bloomberg, 2018). ECB-president Draghi liet doorschemeren de rente verder te verlagen en meer obligaties te kopen als de Europese groeiverwachtingen niet verbeteren (ECB, 2019).

### Stilte voor de storm

Maar wat verwacht Nederland en welke voorbereidingen worden getroffen? In ons land is er nog opvallend weinig publiek debat. Ramingen zijn traditioneel leidend. Zijn die stabiel en positief, dan gaat het goed. De Nederlandsche Bank (DNB) voorspelt 1,5% bbp-groei in 2020 en 1,4% in 2021 (DNB, 2019). Volgens DNB ligt dit dichtbij de potentiële groei en 'normaliseert' het tempo zich. Het CPB gaat in de Juni-raming uit van een ontwikkeling van 1,5 procent in 2020, waarbij de werkloosheid licht stijgt (CPB, 2019). Het planbureau stelt dat er sprake is van "een meer standaard economische groei". De wetenschap leert echter dat ramingen het moment van omslag en de diepte van de dip erna niet goed voorspellen. Onderzoek wijst uit dat (inter)nationale ramingen de groei in een opgaande conjunctuur gemiddeld onderschatten met 0,9%-punt bbp en in een neergaande conjunctuur – waar de wereld nu heen lijkt heen te gaan - overschatten met 1,3%-punt bbp (Butler, Stokman en Van Dijk, 2017). De DNB- en CPB-ramingen hebben zagezegd een kleine marge.

Het CPB benoemde daarom expliciet neerwaartse risico's: het Amerikaanse handelsbeleid, een no-deal Brexit, de situatie in Italië en een woningmarktomslag. De stagnerende wereldhandel en de vertragende Nederlandse export waren al zorgelijk. De recente verkiezing van Boris Johnson die een harde Brexit dichterbij brengt, de opgelaaide handels- en valuta-oorlog tussen Washington en Peking en de Italiaanse regeringscrisis veroorzaakt door Salvini, beïnvloeden de

verwachtingen negatief. Onze bbp-groei wordt daarbij de komende jaren grotendeels gedragen door begrote overheidsuitgaven, waarvan de daadwerkelijke besteding door de krappe arbeidsmarkt niet zeker is (Barendregt en Prins, 2019). Als dit geldt voor infrastructuur, defensie en zorg niet uitgegeven wordt, slaat het een deuk in de groei. De Voorjaarsnota waarschuwt al voor het risico op onderbesteding (Rijksoverheid, 2019a). Als deze risico's samenkomen en wantrouwen, onzekerheid en financiële stress plots oplopen, kan de omslag snel en hard gaan. Ambtelijk Den Haag zal ook dit scenario moeten doordenken.

## Wat doet de Studiegroep Begrotingsruimte?

Zeker de nieuwe Studiegroep Begrotingsruimte, een werkgroep van financieel-economische ambtenaren die in 2020 een begrotingsadvies uitbrengt ter voorbereiding op de Tweede Kamerverkiezingen. Deze werkgroep staat voor een dubbele opdracht. Enerzijds zal de Studiegroep, zoals oud-CPB-directeur Teulings in het *Financieele Dagblad* schreef, moeten komen met een economische onderbouwing voor de structurele tekortpositie en schuldpositie van de overheid (Teulings, 2019). Dit als vervanging van "hoe lager tekort en staatsschuld, hoe beter". Kijkende op de meerdere jaren van grote overschotten op de betalingsbalans en de begroting (en nu de negatieve rentes), doet Nederland zich al enige tijd tekort. Ook de OESO en het IMF wezen er op dat er ruimte is voor belastingverlaging en extra investeringen in onderwijs en innovatie (IMF, 2019; OESO, 2019). Inwoners van ons land leven nu minder welvarend en koopkrachtig dan mogelijk en wenselijk.

Anderzijds zal de Studiegroep moeten adviseren over de beste begrotingsreactie op een nieuwe recessie op korte of middellange termijn. Het was niet vanzelfsprekend dat de werkgroep expliciet op dit scenario ingaat, naast de gangbare notie dat "de automatische stabilisatoren hun werk moeten doen". De Studiegroep zal zijn advies immers baseren op de nieuwe Middellangetermijnverkenning (MLT) voor de komende kabinetsperiode die het CPB zal maken. Aangezien deze raming wordt opgesteld in hoogconjunctuur, kan een aanpak zijn dat het gestage groeipad rondom de potentiële groei wordt doorgetrokken, met daarbij waarschuwingen voor de aanzienlijke neerwaartse risico's.

## "Er is een aanzienlijke kans dat onze economie tijdens het schrijven van het advies of kort na de publicatie in een recessie komt"

Als de Studiegroep dan op dezelfde voet zou doorgaan weten we het advies nu al. Uit (een klein onderdeel) van mijn promotieonderzoek bleek dat de Studiegroep sinds 1989 in hoogconjunctuur *altijd* adviseert om het begrotingsbeleid voort te zetten (Bolhuis, 2018). Geen nieuwe bezuinigingen en of uitgavenverhogingen en geen nieuwe lastenverhogingen of lastenverzwaringen: een nuladvies.

Echter, er is een aanzienlijke kans dat onze economie tijdens het schrijven van het advies of kort na de publicatie in een recessie komt. Op een ander pad bereidt politiek-ambtelijk Den Haag zich hier al op voor. Ambtenaren maken nu voor de exercitie 'Beleids- en uitvoeringsopties in beeld' meerdere menukaarten met beleidsopties om te kunnen benutten bij een volgende neergaande conjunctuur (Rijksoverheid, 2019c). Deze worden begin 2020 naar de Kamer gestuurd en bevatten gelukkig zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. De Tweede Kamerleden Joost Sneller e.a. toonden **in hun motie** geleerd te hebben van de 'Brede Heroverwegingen' uit 2010.

## Lessen geleerd?

Maar leren we ook van de toenmalige begrotingsreactie? Opvallend is dat CPB-directeur Van Geest en medewerkers Smid en Suyker in maart het opiniestuk 'Trap bij een recessie niet op de rem' in *NRC Handelsblad* plaatsten (Van Geest, Smid en Suyker, 2019). Zij concluderen dat Nederland traditioneel bij de eerste tekenen (ramingen) van tegenspoed gaat bezuinigen en hervormen. Hun waarschuwing is dat de rekening van een dergelijke aanpak door meer flexibeler geworden arbeidsmarkt nu nog forser bij de kwetsbaarste groepen zal neerkomen in de vorm van werkloosheid en inkomensverlies. Ook stellen de CPB'ers dat het 'zigzagbeleid' na de vorige

crisis op korte termijn veel schade veroorzaakte en het vertrouwen van laagopgeleiden in de toekomst verlaagde. De ING, Rabobank, OESO en IMF spraken zich eerder ook kritisch uit over het gevoerde begrotingsbeleid door Nederland (Clift, 2018; Elliott, 2016; ING, 2016; Rabobank, 2012).

Het advies van Van Geest, Smid en Suyker is dat de overheid, als een nieuwe recessie uitbreekt, een begrotingsbeleid dient te voeren dat gebaseerd is op langjarige verwachte groei, zodat er niet plotseling op de rem getrapt hoeft te worden. Ze zeggen terecht dat daar macro-economisch de ruimte voor is en zelfs dat Brussel hiervan te overtuigen moet zijn.

**“Door de nu snel verslechterende economische omgeving, zal ook in de politiek de vraag urgenter worden wat de beste begrotingsreactie is.”**

Het is de vraag hoe hier in de Studiegroep over gedacht wordt, zeker nu de economische omgeving steeds verder verslechtert. Uit mijn onderzoek blijkt dat sinds 1989 in laagconjunctuur het ambtelijke advies *altijd* was om restrictief begrotingsbeleid te voeren: op de rem trappen (Bolhuis, 2018). Budgettaire overwegingen lijken de voorkeur te krijgen boven overwegingen van bbp- en inkomensverlies en oplopende werkloosheid. De verantwoordelijke politici volgden dit advies vervolgens op, hoewel in afgezwakte vorm. Van Geest, Smid en Suyker verzoeken eigenlijk om een cultuurverandering. Pikant, aangezien het CPB in 2012 ervoer dat zijn directeur Teulings niet zijn gewenste stempel kon drukken op het algemene Studiegroep-advies. Teulings liet toen een voetnoot in het rapport zetten om duidelijk te markeren dat hij miljarden minder wilde ombuigen (Studiegroep Begrotingsruimte 2012: 35). Zijn inhoudelijke opvatting kreeg in de opvolgende jaren overigens steeds bredere steun door de uitkomsten van (inter)nationaal onderzoek naar de gevolgen van het begrotingsbeleid.

Zo ligt er voldoende gespreksmateriaal voor de Studiegroep Begrotingsruimte. Begin dit jaar had men nog kunnen denken dat deze ambtenaren in alle rust, ongemoeid, konden overleggen over de juiste begrotingskoers voor verschillende scenario's. Bijna geen politicus zou er naar kraaien. Echter, door de nu snel verslechterende economische omgeving, zal ook in de politiek de vraag urgenter worden wat de beste begrotingsreactie is. Het is logisch dat Kamerleden de zestiende Studiegroep Begrotingsruimte verzoeken om expliciet en actief te overdenken hoe – gelet op alle vergaarde nieuwe kennis en inzichten - beter gereageerd kan worden op een nieuwe recessie.

## Referenties

Barendregt, E. en C. Prins, 2019, [Economische groei Nederland leunt zwaarder op overheidsbestedingen](#) , *Economisch Kwartaalbericht RaboResearch*.

BIS, 2018, [BIS Quarterly Review](#) , December 2018.

Bloomberg, 2018, [JP Morgan predicts the next financial crisis will strike in 2020](#).

Bolhuis, W., 2018, [Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuercyclus](#) , *Economisch Statistische Berichten*, 103(4760), 165-167.

Butler, B., A. Stokman, en D. van Dijk, 2017, [Voorspellers onderschatten cycliciteit van de economie](#) , *Economisch Statistische Berichten* 102(4755), 552-555.

Clift, B., 2018, [The IMF's Surprising Interventions in the Politics of Austerity](#) , *PERCblog* 1 mei.

CPB, 2019, [Juniraming 2019](#). CPB, Den Haag.

DNB, 2019, [Economische ontwikkeling en vooruitzichten](#) , *Juni 2019, nummer 17*. Amsterdam

ECB, 2019, [Verslag persconferentie Mario Draghi en Luis de Guindos 25 juli 2019](#) , Frankfurt.

Elliott, L., 2016, [OECD calls for less austerity and more public investment](#) , The Guardian 18 februari.

Geest, L, van, B. Smid, en W. Suyker, 2019, [Trap bij een recessie niet op de rem](#) , *NRC Handelsblad* 4 maart 2019.

IMF, 2019, [Euro Area – IMF Staff Concluding Statement of the 2019 Article IV Mission](#) , 13 juni, Washington DC,

ING, 2016, [Hoge prijs voor trouw aan Europese regels](#) , *ING Nieuws- en persberichten* 14 september, Amsterdam.

OESO, 2019, [OECD Economic Outlook May 2019](#) , Parijs.

Rabobank, 2012, [Tijd voor echt trendmatig begrotingsbeleid](#) , *Kennis en economisch onderzoek 2012*, Utrecht.

Rijksoverheid, 2019a, [Voorjaarsnota 2019](#), Den Haag.

Rijksoverheid, 2019b, [Studiegroep Begrotingsruimte](#), Den Haag.

Rijksoverheid, 2019c, [Ministeries brengen beleids- en uitvoeringsopties in beeld](#) , Nieuwsbericht 3 april, Den Haag.

Studiegroep Begrotingsruimte, 2012, [Stabiliteit en Vertrouwen](#) , *Veertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.*, Den Haag.

Teulings, C., 2019, [Nieuwe ‘Studiegroep Begrotingsruimte’ kan niet op dezelfde voet doorgaan](#) , *Financieele Dagblad* 13 juni.

**Te citeren als**

Wimar Bolhuis, “Studiegroep Begrotingsruimte moet anticiperen op een recessie”, *Me Judice*, 14 augustus 2019.