



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurecyclus

Bolhuis, W.D.

Citation

Bolhuis, W. D. (2018). Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurecyclus. *Economisch Statistische Berichten*, 103(4760), 165-167. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/87157>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/87157>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Verschenen: W.D. Bolhuis, 'Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurcyclus', *Economisch Statistische Berichten*, 103 (4760), pp. 165-167.

Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurcyclus

Wimar Bolhuis - Promovendus aan de Universiteit Leiden

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?

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, Van Geest en Vijlbrief, 2003). Het advies is invloedrijk omdat het gezien wordt als een technisch advies waarop politici zich in verregaande mate kunnen baseren (Craft en Howlett, 2012). Vanuit de wetenschappelijke hoek is echter soms kritiek op het SBR-rapport, omdat het advies tot procyclisch begrotingsbeleid zou leiden, vooral in laagconjunctuur (De Haan, De Kam en Sterks, 1989; Heertje, 1997; Jacobs, 2013).

Om te zien of het SBR-advies inderdaad procyclisch is en of dat uitmaakt, onderzoek ik de relatie van het SBR-advies met de conjunctuurcyclus en kijk ik in hoeverre het advies doorwerkt in het regeerakkoord. Het artikel richt zich hierbij op de doelstelling voor het overheidssaldo ten opzichte van bbp vanaf 1989 en het houdbaarheidssaldo ten opzichte van 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.

Kader 1: de SBR-rapporten doorgerekend door het CPB

De Studiegroep Begrotingsruimte bracht acht adviezen uit waarna het CPB het opvolgende 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 Saldosturing naar Stabilisatie* (2016). In 1989 verzond 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: men vond het SBR-rapport uit 1983 recent genoeg.

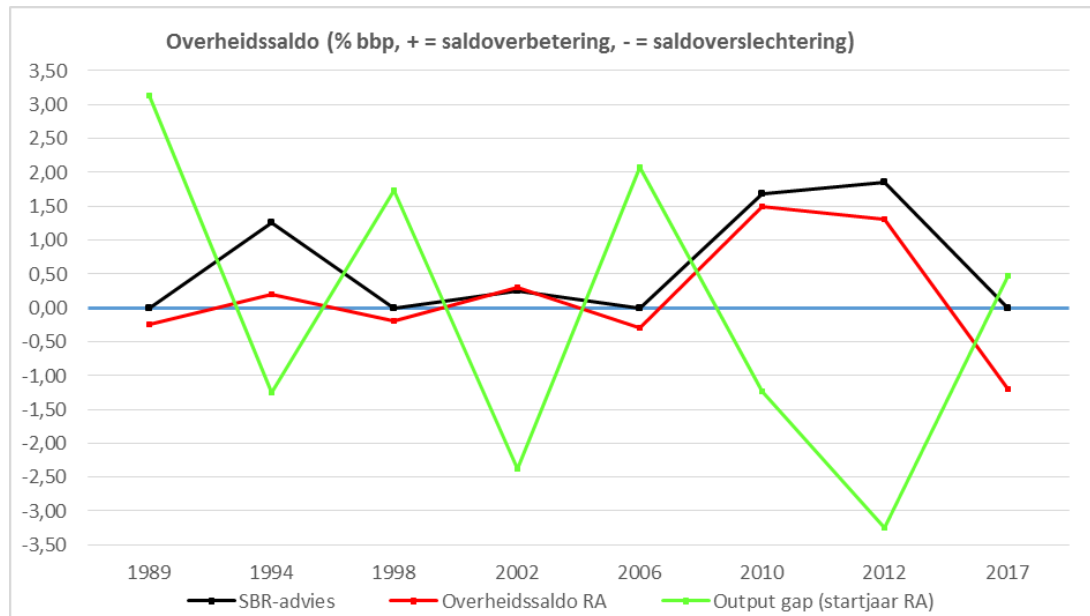
Het SBR-advies over het overheidssaldo en de conjunctuurcyclus

Elk SBR-rapport adviseert om het saldo te verbeteren of te stabiliseren gedurende de kabinetsperiode. Er werd nooit een saldooverslechtering geadviseerd. De zwarte lijn in Figuur 1 laat de geadviseerde saldo-veranderingen 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. Dat is te zien aan de output gap tijdens het eerste jaar van de kabinetsperiode in Figuur 1: als die negatief is, is het SBR-

advies positief. Dit is een advies tot procyclisch begrotingsbeleid: een restrictief begrotingsbeleid bij een negatieve output gap (Abbott en Jones, 2013). Tijdens een hoogconjunctuur, oftewel bij een positieve output gap, adviseert de SBR een saldostabilisatie op middellange termijn. Dit is een advies tot neutraal begrotingsbeleid, niet anticyclisch of procyclisch. Er blijkt er een duidelijke negatieve relatie tussen het SBR-advies voor het overheidssaldo en de conjunctuurcyclus. De correlatie tussen de SBR-adviezen en de output gaps is -0,75.

Figuur 1 SBR-adviezen saldooverandering, output gaps eerste jaar kabinet en regeerakkoorden



Bron output gap: CPB

Het ambtelijke SBR-advies blijkt een richtsnoer voor de politieke keuzes in formaties. Figuur 1 illustreert dat er een duidelijk verband tussen beide bestaat, en 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 geraamde bbp voor 2018 door het CPB is dit circa €3,5 miljard minder. Bij een SBR-advies tot saldoverbetering, in laagconjunctuur, kiest de politiek niet voor de volledige saldoverbetering. Bij een SBR-advies tot saldostabilisatie, in hoogconjunctuur, kiest de politiek voor (beperkte) saldooverslechtering. Uitzondering op bovenstaande regels vormt het regeerakkoord van 2002. 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 (Centraal Planbureau, 2002). Formatiepartijen reageren dus op updates van de *MLT*.

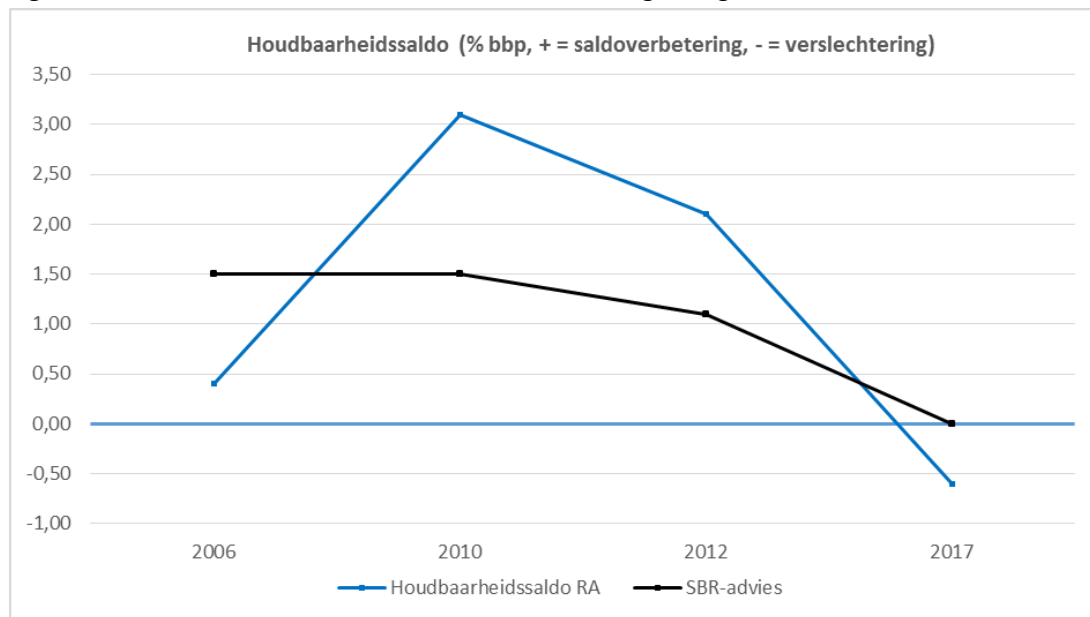
De kabinetten nemen het procyclische SBR-advies in laagconjunctuur dus (grotendeels) over, maar in hoogconjunctuur wijken kabinetten af. In laagconjunctuur besluiten formatiepartijen tot lastenverzwaringen en uitgavenbeperkingen en in hoogconjunctuur tot lastenverlichtingen en uitgavenvergrotingen. Dat is ook te zien aan de negatieve correlatie van -0,65 tussen de geplande saldooverandering in regeerakkoorden en de output gaps. Deze bevinding spoort met meerdere studies dat het Nederlandse begrotingsbeleid veelal procyclisch was, vooral in slechte economische tijden (Homan en Suyker, 2015; Raad van Economisch Adviseurs, 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, maar dat onderhandelaars in hoogconjunctuur tot *meer* procyclisch begrotingsbeleid besluiten dan geadviseerd door de SBR.

Het SBR-advies over het houdbaarheidssaldo en de conjunctuurcyclus

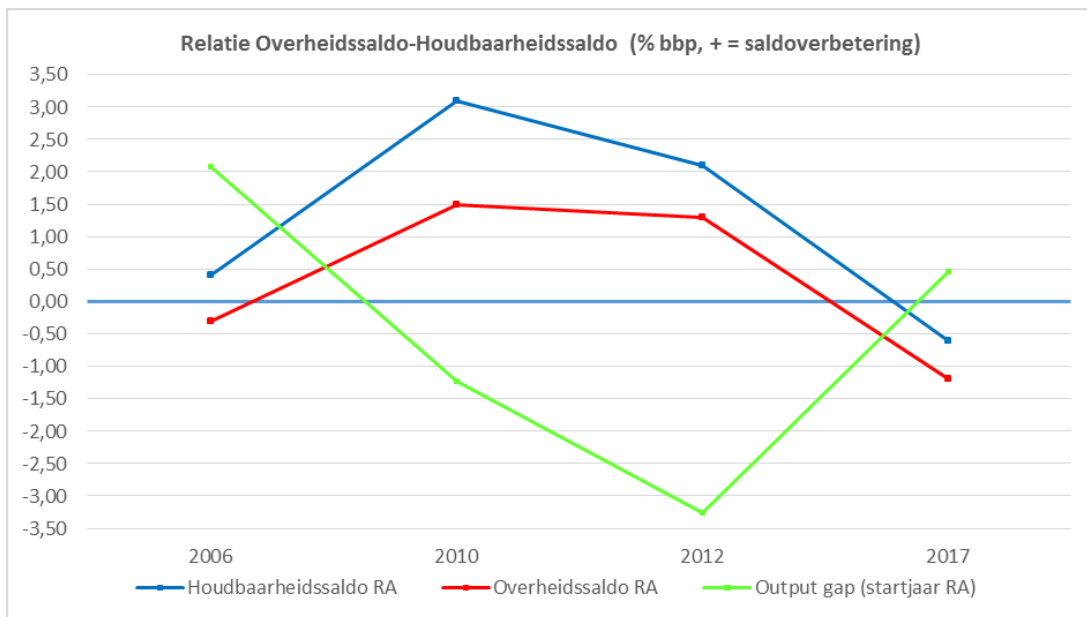
Figuur 2 suggereert dat de veranderingen in het houdbaarheidssaldo in de doorgerekende regeerakkoorden beperkter aansluiten bij de SBR-adviezen. Met overigens beduidend minder datapunten dan bij het overheidssaldo blijkt er een lagere correlatie tussen beide van 0,69. Opmerkelijker in het patroon van 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 beperkte mate van ‘undershooting’. Het houdbaarheidssaldo in een regeerakkoord lijkt door andere factoren te worden bepaald dan het SBR-advies.

Figuur 2 SBR-adviezen houdbaarheidsverandering en regeerakkoorden



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 verbetert door beleidsmaatregelen, 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. Waar SBR-ambtenaren voor het overheidssaldo en het houdbaarheidssaldo *afzonderlijke* adviezen opstellen, behandelen formatiepartijen de saldi *gezamenlijk*. De onderhandelaars werken van middellange termijn naar 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.

Figuur 3 Het overheidssaldo en houdbaarheidssaldo in regeerakkoorden en output gaps eerste jaar kabinet



Doordat de formatiepartijen vooral naar het overheidssaldo kijken en aanpassingen daarin doorwerken op het houdbaarheidssaldo, kent het houdbaarheidssaldo vrijwel dezelfde procyclische patronen als het overheidssaldo. Figuur 3 laat zien dat de laagconjunctuur in 2010 en 2012 gepaard gaat met relatief sterke houdbaarheidsverbeteringen. De hoogconjunctuur in 2006 en 2017, toen de overheidsfinanciën op middellange termijn zeer rooskleuring geraamd werden, leidde tot zeer beperkte houdbaarheidsverbetering of houdbaarheidsverslechtering.

Men kan concluderen dat de mate waarin een SBR-advies tot houdbaarheidsverbetering door partijen wordt opgevolgd *toeneemt* bij laagconjunctuur, zoals de literatuur voorspelt. Financieel-economische topambtenaren zijn vooral invloedrijk in crises, omdat er dan meer van economen 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, Ardagna en Trebbi, 2006).

Conclusie

Het SBR-advies voor het overheidssaldo is een politiek richtsnoer. Duidelijk blijkt echter 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 output gap. In hoogconjunctuur adviseert de SBR saldostabilisatie. Dit is een advies tot neutraal begrotingsbeleid bij een positieve output gap.

Maar formatiepartijen besluiten vrijwel altijd tot een minder restrictieve of meer expansieve saldoverandering op middellange termijn dan het SBR-advies. 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 het SBR-advies.

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 mogelijk 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.

In het kort

- In laagconjunctuur adviseert de SBR procyclisch begrotingsbeleid en in hoogconjunctuur neutraal begrotingsbeleid.
- In laagconjunctuur blijken regeerakkoorden minder procyclisch dan de SBR adviseerde en in hoogconjunctuur meer procyclisch. Het gemiddelde verschil is 0,46 procentpunt bbp.
- Verandering van het houdbaarheidssaldo blijkt vooral bijvangst van verandering van het overheidssaldo en is daarom ook conjunctuurafhankelijk.

Literatuur

- Abbott, A., en Jones, P. (2013). Procyclical government spending: a public choice analysis. *Public Choice*(154), 243-258.
- Alesina, A., Ardagna, S., en Trebbi, F. (2006). Who adjusts and when? The political economy of reforms. *IMF Staff Papers (special issue)*(53), 1–29.
- Baalen, van, C., en Kessel, van, A. (2016). *Kabinetformaties 1977-2012*. (C. Baalen, van, en A. Kessel, van, Red.) Amsterdam: Boom.
- Camps, M., Geest, van, L., en Vijlbrief, J. (2003). Beleidseconomie binnen departementale muren. *Economisch Statistische Berichten*, 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 Howlett, M. (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy*, 32(2), 79–98
- Haan, de, J., Kam, de, C., en Sterks, C. (1989). Naar gezonde overheidsfinanciën? *Economisch Statistische Berichten*, 134-142.
- Heertje, A. (1997). Begrotingsevenwicht in zicht. *Economisch Statistische Berichten*, 82(4114), 555-556.
- Homan, E., en Suyker, W. (2015). Hoe anticyclisch is het Nederlandse begrotingsbeleid? *CPB Achtergronddocument*.
- Jacobs, B. (2013). Coen Teulings en het Nederlandse macro-economische beleid. *TPEdigitaal*, 7(2), 7-15.
- Jong, de, J., en Tselms, R. (2016). Begrotingslessen uit Zweden en Denemarken. *Economisch Statistische Berichten*, 101(4734), 330-333.
- Raad van Economisch Adviseurs. (2006). De verleiding van een opgaande conjunctuur. *Advies over Voorjaarsnota 2006*.