



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte is een trendbreuk

Bolhuis, W.D.

Citation

Bolhuis, W. D. (2020). Het advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte is een trendbreuk. *Me Judice*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3142140>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3142140>

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

Verschenen: W.D. Bolhuis (2020), 'Het advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte is een trendbreuk', *MeJudice*, 23 oktober 2020.

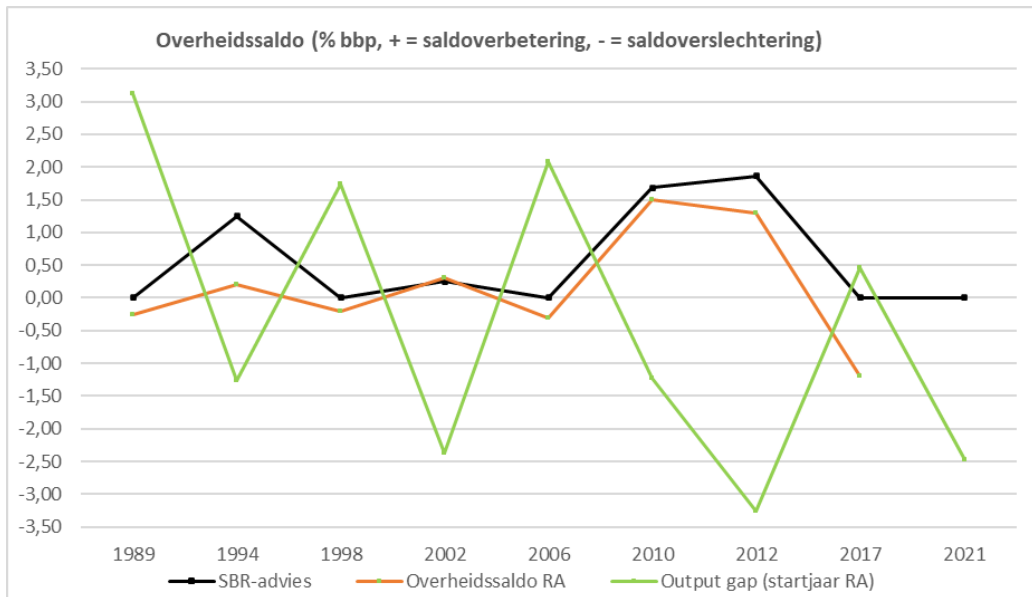
Het advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte is een trendbreuk

De aard en heftigheid van de coronacrisis en de nu getrokken begrotingslessen uit de financiële crisis lijken de leden en het secretariaat van de Studiegroep Begrotingsruimte te hebben aangespoord tot een nieuwe toonhoogte. In historisch perspectief is een beperkte, maar duidelijke verandering in het ambtelijke begrotingsadvies opgetreden: namelijk geen ombuigingsadvies ondanks de laagconjunctuur. Dit artikel illustreert dit.

Koerswijziging

Die koerswijziging moedig ik overigens aan. Vorig jaar augustus betoogde ik op deze plek dat er een aanzienlijke kans was dat economie tijdens het schrijven van het Studiegroep-advies (Rijksoverheid, 2020) of kort na de publicatie in een recessie zou komen (Bolhuis, 2019). Mijn zorg was dat de ambtenarij te weinig zou hebben geleerd van de nadelige effecten van de restrictievere begrotingsreactie na de vorige crisis en budgettaire overwegingen opnieuw de voorkeur zouden krijgen boven overwegingen van bbp- en inkomensverlies en oplopende werkloosheid. Hoopvol was toen al het nieuwe geluid van CPB'ers in hun opiniestuk 'Trap bij een recessie niet op de rem' in *NRC Handelsblad* (Van Geest, Smid en Suyker, 2019).

De laatste negen adviezen voor het overheidssaldo van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR), afgezet tegen de output gaps van de economie in het startjaar van een regeerakkoord en de begrotingsdoelstellingen in elk regeerakkoord, laten de nieuwe beweging zien. Figuur 1 geeft weer dat vanaf 1989 tot en met 2017, de Studiegroep Begrotingsruimte bij een negatieve output gap altijd een saldoverbetering adviseerde. Oftewel, in laagconjunctuur was het ambtelijk advies: ombuigen. Bij een positieve output gap kwam de Studiegroep juist altijd met een nuladvies: geen nieuwe bezuinigingen of lastenverzwaringen en geen nieuwe uitgavenverhogingen of lastenverlichtingen. Een 'stand-stil'. Er was sprake van een duidelijke negatieve relatie tussen de SBR-adviezen en de output gaps van -0,75.



Figuur 1: SBR-advies saldooverandering, output gap startjaar kabinet en overheidssaldo regeerakkoord, 1989-2021

De trendbreuk van het advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte voor het nieuwe regeerakkoord dat in 2021 blijkt zo duidelijk uit de data. Bij een verwachte negatieve output gap van -2,5% bbp (Centraal Planbureau, 2020a) wordt nu door de ambtenaren aan de politiek meegegeven om in de komende kabinetsperiode geen bezuinigingen of lastenverzwaringen door te voeren voor een beter saldo. Het is een nuladvies tijdens een dip, met een toelichting die laat zien dat het financieel-economisch denken in de ambtenarij is veranderd: “Zolang er sprake is van laagconjunctuur is het risicovol om te bezuinigen of de lasten te verhogen. Daarmee wordt de economie mogelijk verder afgeremd en de crisis verder verdiept”. In deze onzekere periode kiest men voor stabilisatie van de economie. De Studiegroep geeft zelfs in overweging om, naast de gebruikelijke notie van het laten werken van de automatische stabilisatoren, de economie te ondersteunen met tijdelijk crisisbeleid (Rijksoverheid, 2020: 7-8). Deze boodschap onderstreept naast het veranderende financieel-economisch denken ook de kracht en diepte van de coronacrisis in historisch perspectief.

Politiek

Nu is de vraag of Nederlandse politici ook veranderd zijn. Uit Figuur 1 blijkt dat het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte sinds 1989 een richtsnoer voor (de verkiezingsprogramma's en) het regeerakkoord is. Het duidelijke verband blijkt ook uit de correlatie van 0,87. Wel besluiten de politieke onderhandelaars in de formatie in principe altijd minder budgettair stringent dan ambtelijk geadviseerd. Meer specifiek; in het regeerakkoord spreken de politici af om meer expansief of minder restrictief begrotingsbeleid te voeren. 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 dit jaar door het CPB is dit per formatie circa €3,5 miljard minder. De vraag is nu of deze politieke trend zich - in tegenstelling tot de ambtelijke trend – na de Tweede Kamerverkiezingen volgend jaar wel gaat doorzetten. Misschien zorgen de coronacrisis en de verkiezingscampagne voor nieuwe inzicht bij de formatieonderhandelaars.

Beheersing zorgkosten

Daarnaast, doet De Studiegroep terecht zijn best het inzicht neer te laten dalen dat de structureel forsere stijging van de collectieve zorguitgaven moet bedongen. Doordat in wetgeving is vastgelegd dat zorg naar de stand van de wetenschap en de praktijk onderdeel uitmaakt van het basispakket, nemen de zorguitgaven automatisch – zonder expliciet politiek besluit – en sneller toe dan bijvoorbeeld onderwijsuitgaven. De ambtenarij vraagt hier om een wetswijziging, welke natuurlijk politiek uitgelegd moet kunnen worden. Om zo een beheersing van de zorgkosten begrijpelijker te communiceren naar de samenleving, beveelt de werkgroep aan om in de eerste plaats te praten over de daadwerkelijke inkomsten- en uitgavenontwikkelingen, in plaats van alleen maar over de wijzigingen die een kabinet aanbrengt ten opzichte van het basispad (Rijksoverheid, 2020: 12-13).

inclusief- of exclusief basispad

Hier komt de eeuwige, maar belangrijke discussie over ‘inclusief- of exclusief basispad’ weer van stal. Hierin kies ik volledig de zijde van de Studiegroep. In het boek *De Rekenmeesters van de Politiek* was dit mijn vierde aanbeveling: rapporteer de politieke wijzigingen inclusief het basisscenario voor een beter begrip (Bolhuis, 2017: 191). Het is al vele jaren opvallend hoeveel moeite de journalistiek en het publiek (en de politiek) moeten doen om de financieel-economische rapportages vanuit ministeries en planbureaus correct te vertalen. Overigens is ook opvallend hoe bedreven allerlei Haagse spelers zijn geworden in het zeer positief of zeer negatief uitventen van de verschillende basispad-framing-opties.

In het advies wordt mijns inziens terecht geconstateerd dat door de focus op de wijzigingen van het beleid in het verleden ten onrechte het gevoel is ontstaan dat er op de zorg bezuinigd zou zijn en de belastingen zouden zijn verlaagd, terwijl in de praktijk de zorguitgaven steeds verder zijn gestegen en de belastingen ook (‘minder meer’). Begin 2017 was het CPB nog overtuigd van de grotere waarde van het communiceren van afwijkingen het basispad. Blijkbaar is het inzicht binnen het planbureau veranderd, mede door de evaluatie van de laatste *Keuzes in Kaart* waarin de deelnemers deze oorzaak van verwarring aanstipten (Centraal Planbureau 2020b: 6). Dat het CPB bij de komende doorrekenronde van de verkiezingsprogramma’s zowel wijzigingen ten opzichte van het basispad als wijziging inclusief het basispad gaat presenteren, zal de begrijpelijkheid en uitlegbaarheid ten goede komen.

Slot

In deze onzekere tijden kiest de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte zo voor een aantal nieuwe koersen. Trendbreuken zijn zichtbaar in het advies. Dat is een verdienste. Nu kijken in hoeverre de politiek, de media en de samenleving de komende jaren zullen volgen.

Referenties

Bolhuis, W, 2017, *De rekenmeesters van de politiek*, Van Gennep, Amsterdam.

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

Centraal Planbureau, 2020a, *Actualisatie Verkenning Middellangetermijn 2022-2025*, 15 september 2020.

Centraal Planbureau, 2020b, [Startnotitie Keuzes in Kaart 2022-2025](#), 25 september 2020.

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

Rijksoverheid, 2020, Koers bepalen; Kiezen in tijden van budgettaire krapte (16^e Studiegroep Begrotingsruimte), 12 oktober 2020.