

Crisis ontregelde begrotingsramingen CPB

Het adviesorgaan zat er de afgelopen jaren vaak naast. Deugen de modellen van het Centraal Planbureau?

Jule Hinrichs en Ulko Jonker
Amsterdam

De voorspellingen van het Centraal Planbureau over de overheidsbegroting blijken de afgelopen paar jaar steeds te somber te zijn geweest. In de afgelopen kabinetsperiode werd de politiek opgehitst door alarmerende ramingen die aanzetten tot forse bezuinigingen en discussie over de vraag of die terecht waren.

Een jaar geleden werd voor 2016 een tekort voorspeld van 1,7% van het bbp. Vorige week bleek het een overschot te zijn van 0,4%. Dat levert een verschil op van 2,1 procentpunt, oftewel bijna €15 mrd. Dat is drie keer zoveel als de belastingverlaging voor 2016 waar kabinet en Kamer maanden over spraken.

Soms leiden sombere voorspellingen tot aanvullende bezuinigingen. Maar die zijn, als ze al worden uitgevoerd, nooit zo omvangrijk dat ze de verschillen geheel kunnen verklaren. De grote verschillen roepen vragen op. Deugen de modellen van het CPB wel? Wordt er misschien gemanipuleerd? Is er niet te veel bezuinigd als gevolg van inschattingfouten? En nog relevanter voor de formatie van Rutte III: is het CPB-kompas wel betrouwbaar genoeg voor de volgende kabinetsperiode tot en met 2021?

Hoogleraren economie zijn kritisch over de CPB-modellen. Volgens Bas Jacobs van de Erasmus Universiteit moeten voorspellingen van het CPB hoe dan ook 'met een grote korrel zout' worden genomen: 'Ze hebben waarde omdat je de effecten van bijvoorbeeld een regeerakkoord ertegen kunt afzetten. Het gaat er dan om of je de verschillen die door het beleid ontstaan positief of negatief kunt duiden. Het zijn allemaal ramingen, en voor mij is niet het doel om de economie te voorspellen.'

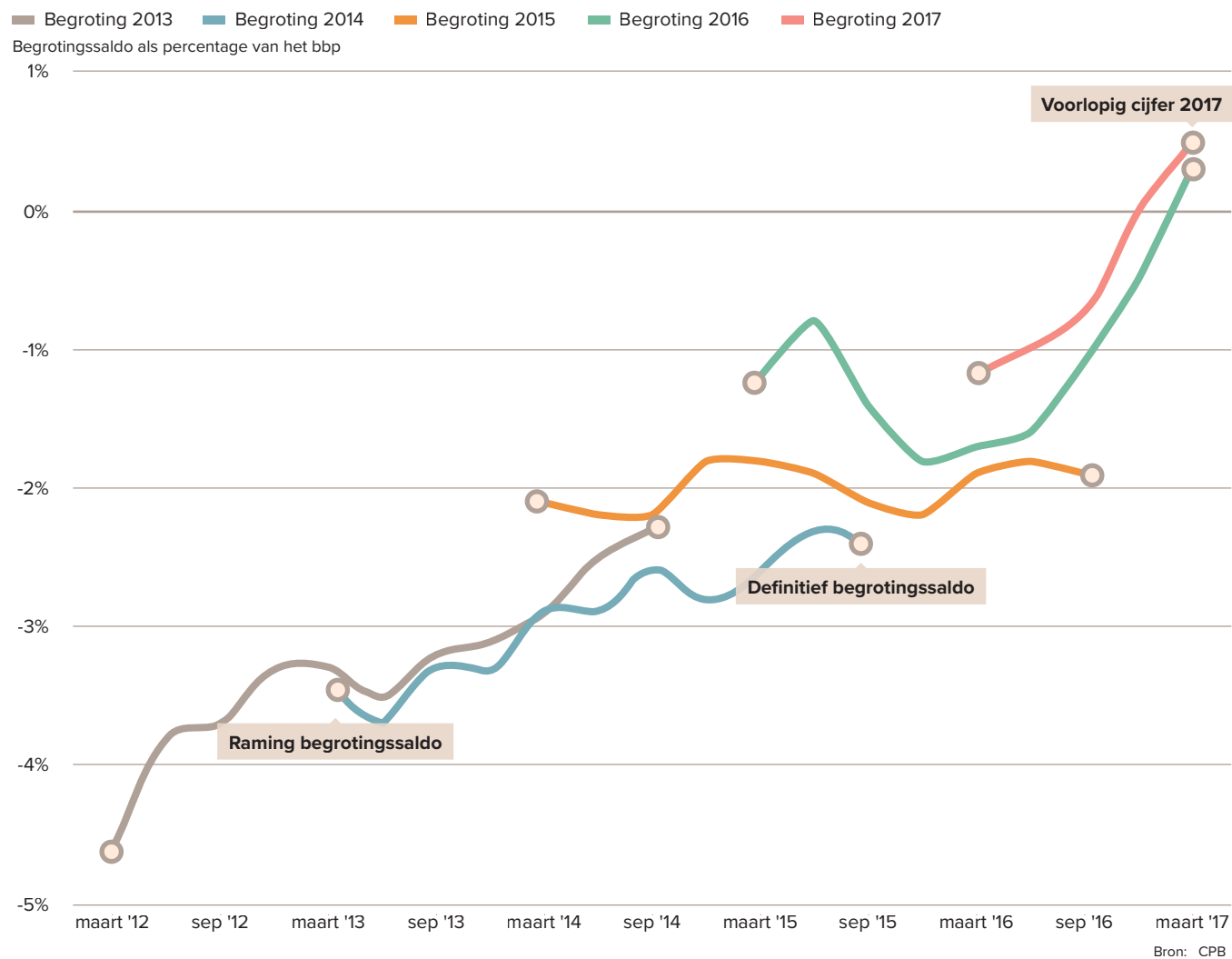
Eerst een aantal feiten. Ieder jaar in maart publiceert het CPB de eerste verwachting voor het saldo van de overheidsbegroting van het jaar erop en vervolgens volgen er bijstellingen. Voor de periode van 2013 tot en met 2016 kwamen de resultaten in drie van de vier jaren veel gunstiger uit dan aanvankelijk gedacht. Werd er bijvoorbeeld in maart 2012 door het CPB opgegeven dat het begrotingstekort over 2013 op 4,6% zou uitkomen, ruim twee jaar later was het met 2,3% de helft geworden. Dit jaar is net begonnen maar de verwachting is inmiddels al bijgesteld van -1,2% naar een overschot van 0,5%.

De groei van de Nederlandse economie is de afgelopen paar jaar steeds iets hoger uit gevallen dan was verwacht. Meer groei betekent bijvoorbeeld meer belastinginkomsten. Maar kan wat meer groei de grote verschillen verklaren?

Econoom Wim Suyker, programmaleider overheidsfinanciën bij het CPB: 'Economisten onderschatten de effecten van zowel de neerwaartse als de opwaartse beweging van de conjunctuur. In 2012 gingen er nog stemmen op die zeiden: de

De prognoses van het CPB zijn (bijna) altijd te pessimistisch

Per jaar op een rij gezet: de opeenvolgende CPB-ramingen over het begrotingssaldo, tot en met het definitieve cijfer.



groei komt nooit meer terug. Er werd gezegd dat de negatieve neveneffecten van bezuinigingen veel groter zouden zijn dan wij zeiden. Gelet op dat soort dingen ben ik best tevreden over de ramingen.'

Suyker begrijpt dat de cijferreeksen vragen oproepen: 'We zijn ramers en moeten werken met onzekerheden.' Het is belangrijk voorspelfouten te beperken en onzekerheden te verminderen. Maar belangrijker is volgens hem dat er een 'zuivere raming' wordt gemaakt, een waarbij de fouten gemiddeld genomen tegen elkaar wegvallen. Daar is het CPB volgens Suyker over een langere reeks van jaren wel in geslaagd. Zo bleken de eerste verwachtingen voor het recessiejaar 2009 juist veel te optimistisch.

Hoogleraar economie aan de UvA Roel Beetsma zegt dat de op- en neerwaartse bewegingen van de Nederlandse economie worden onderschat. 'Het is de taak van het CPB om in te schatten in hoeverre de cycliciteit is toegenomen en te kijken of de bestaande modellen op dat punt verouderd zijn.'

Jacobs zegt te vermoeden dat in de modellen waar het CPB mee rekent de

interactie tussen de macro-economie, de financiële markten en de woningmarkt niet goed zit. 'De conjunctuurschommelingen zijn groter door deze interacties. De lange balansen versterken de uitslagen van de conjunctuur. Dat heeft te maken met vermogenseffecten bij huizen, de reactie van pensioenfondsen op rentes, hoe banken in hun kredietverlening reageren op de reële economie, en de fiscaliteit, bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek en de renteaftrek in de

Bas Jacobs
'Interactie tussen macro-economie, financiële markten en woningmarkt zit niet goed in modellen'

Roel Beetsma
'CPB moet inschatten of de cycliciteit is toegenomen en daarnaar handelen'

Minder gasbaten

Het regeerakkoord van het kabinet Rutte II dat in 2012 in elkaar werd gesleuteld door PvdA en VVD, ging ervan uit dat het financieringstekort aan het einde van de rit nog steeds 1,4% van het bruto binnenlands product zou zijn. Nu wordt voor dit jaar gerekend op een overschot van 0,5%, een verschil van bijna €14 mrd. Dat is des te opvallender omdat het kabinet Rutte II na 2014 enorme tegenvallers te verstouwen kreeg in de aardgasbaten. Voor de hele kabinetsperiode 2012-2017 was gerekend op aardgasbaten van €76 mrd. Maar de realisatie bedraagt nog geen €51 mrd, een tegenvaller van €25 mrd. Dat maakt de uiteindelijke meevallers en foutenmarge in de CPB-ramingen nog opmerkelijker. In 2013 incasseerde minister Jeroen Dijsselbloem van Financiën nog voor €15,2 mrd aan aardgasbaten. Vorig jaar was het nog €2,8 mrd, waar in 2012 nog werd gerekend op €11,6 mrd voor dat jaar. Dat verschil van bijna €9mrd vergroot de 'meevaller' over 2016 per saldo tot maar liefst €23 mrd. Dat is ongeveer wat er door Rutte II ook netto is bezuinigd.



'Het is niet de bedoeling de economie te voorspellen.'
ECONOOM BAS JACOBS

winstbelasting.'

Jacobs zegt dat het hem niets zou verbazen als de voorspellingfouten van het CPB zijn toegenomen door de recessie van 2009 en de naweeën ervan. 'We zullen zien of de voorspelfouten de komende tijd wat kleiner worden. Dan weten we of er sprake is van een trendbreuk, of een eenmalige afwijking.'

Suyker zegt ook dat het na de recessie lastiger was ramingen maken. Worden de ramingen voor de komende vier jaar dan steviger? 'Misschien zou je dat kunnen verwachten', zegt hij voorzichtig. 'Maar de brexit, Trump en Kim Jong-un zijn politieke onzekerheden. Dat zijn dan de known unknowns. Daarnaast heb je nog de unknown unknowns.'

In Den Haag wordt soms gezegd dat het ministerie van Financiën bewust te sombere cijfers aan het CPB aanlevert, om bij andere ministeries de verwachtingen te dempen dat er meer geld valt uit te geven. Suyker verwijst deze verhalen gedeceideerd naar het rijk der fabelen. Het CPB ontvangt iedere maand de ruwe cijfers van de Belastingdienst: 'Daar zit dan niks meer tussen.'