

Het economisch beleid over de afgelopen zes jaar: waarom?

Twee maanden terug publiceerde ING een rapport over het begrotingsbeleid van de afgelopen jaren. De bank concludeerde dat het verlies van honderdduizenden banen onnodig is geweest. Het rapport leidde tot een stortvloed aan commentaar. De argumentatie liep uiteen maar de conclusie was nagenoeg unaniem negatief.

De stroom van negatieve reacties zal ingewijden niet hebben verrast. De kosten van het strenge begrotingsbeleid zijn een open zenuw. Bovendien groeit de economie nu weer voorspoedig. Dus waarom nu nog navelstaren over het verleden? Het beleid kan binnenslands rekenen op brede steun. Buiten onze grenzen ligt dat echter geheel anders: de Economist, de Financial Times, het IMF en de Oeso hebben het met verbazing aanschouwd. Nederland stond er toch goed voor? Waarom dan toch zo hard bezuinigd?

De Nederlandse consensus staat dus al enige tijd onder externe druk. Een binnenlands rapport dat die consensus ter discussie stelt wordt dan al snel als desertie beschouwd. Ondanks het huidige economische herstel valt die discussie echter moeilijk te vermijden.



Illustratie: Rhonald Blommestijn

De geschiedenis ontrolt zich helaas maar één keer. Dat bemoeilijkt een evaluatie van het beleid. Je weet niet wat er anders was gebeurd. De grote lijn in de meeste studies is echter duidelijk. Voor het doel van dit

artikel kunnen de gevolgen het best in beeld worden gebracht met een vergelijking tussen Nederland en Frankrijk.

Het Franse economisch beleid staat in ons land niet hoog aangeschreven. Frankrijk kampt al jaren met een hoge werkloosheid, vooral als gevolg van hoge minimumlonen en rigide ontslagbescherming. Je zou dus verwachten dat het land door de crisis zwaar geraakt is en zich maar moeizaam herstelt. Het tegendeel is waar. De Franse economie heeft het tussen 2010 en 2013 (de jaren van de grote bezuinigingen in Nederland) veel beter gedaan dan die van Nederland, zie de bijgaande figuur. Als Nederland in 2017 een vol procent meer groeit dan Frankrijk, dan heeft het eind 2017 eindelijk de sinds 2010 opgelopen achterstand weggewerkt.

Het economisch herstel is dus niet zozeer een succes van het gevoerde beleid. Het is eerder een inhaalactie om de eerdere schade ongedaan te maken. Als in 2017 de achterstand is weggewerkt, liggen beide landen in vergelijking tot 2010 weer op gelijke hoogte. Het verlies aan bbp van de tussenliggende jaren is echter blijvend. Over die periode van 2010 tot 2017 gaat dat bij elkaar om 13% van ons bbp, ofwel ruim € 80 mrd. Dat is vele malen meer dan de kosten van het redden van de banken.

De omvang van dit soort bedragen is moeilijk te bevatten. De maatschappelijke kosten kunnen ook op een andere, meer tastbare manier in beeld worden gebracht. Diepe recessies leiden vaak tot een stijging van het aantal zelfdodingen. De uitzichtloosheid van werkloosheid of een dreigend faillissement hebben een grote invloed. Dat is in Nederland de afgelopen jaren niet anders geweest. De diepe en lange recessie sinds 2010 heeft bij elkaar geleid tot ongeveer tweeduizend extra zelfdodingen; in tweeduizend familie- en vriendenkringen valt een dergelijk verlies te betreuren.

Volmondige steun

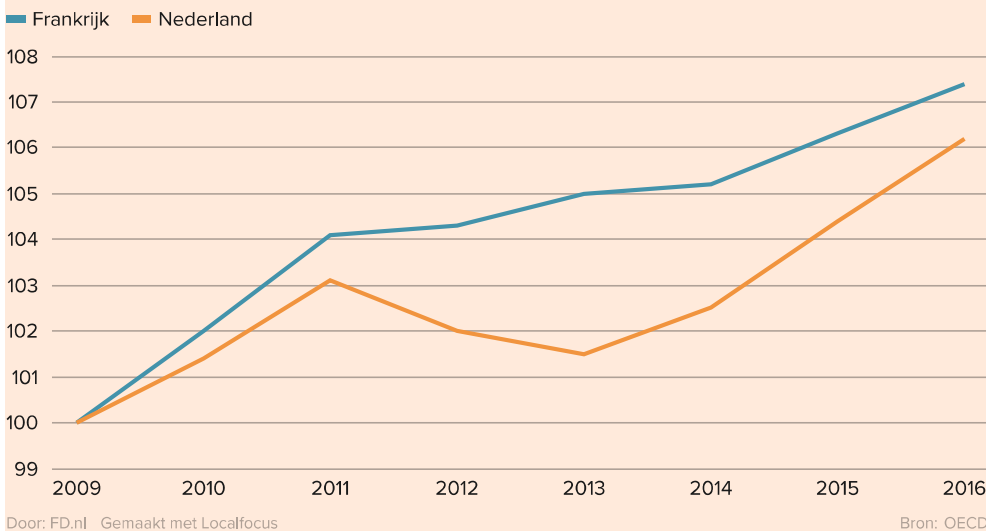
Het is opmerkelijk dat dit begrotingsbeleid in Nederland nauwelijks omstreden is. Financieel woordvoerders in de Tweede Kamer hebben het volmondig gesteund, behalve misschien de PVV en de SP. Het beleid kon ook rekenen op ruime steun van de financiële pers en een aantal hoogleraren economie. Toch vonden de kritische geluiden uit buitenlandse media ook binnenslands wel gehoor. Bekend zijn de pleidooien van de Rotterdamse hoogleraar Bas Jacobs en oud-IMF-topman en ex-VVD-minister van Financiën Johan Witteveen. Van de maatschappelijke organisaties is het optreden van werkgeversvereniging VNO-NCW het meest opmerkelijk. Al vanaf 2011 pleit VNO-NCW consequent voor een ruimer beleid. In de nadagen van het eerste kabinet-Rutte ontstond er zelfs binnen het kabinet twijfel over de koers.

En wat zich in maart 2013 binnen de VVD heeft afgespeeld, is voer voor historici. Wat we weten is dat vier oud-lijsttrekkers van de VVD, Nijpels, Wiegel, Bolkestein en Van Aartsen, in Nieuwsuur hebben gepleit voor het loslaten van de 3%-norm. Hoewel de discussie nergens zo openlijk is gevoerd als binnen de VVD, hebben ook in andere partijen leden van programmacommissies, hoogleraren, en parlementariërs gepleit voor een ruimer beleid. Ook binnen de ambtelijke top van Financiën en de directie van DNB was het beleid niet onomstreden.

En tenslotte was er de rol van het IMF: Rutte I bezuinigde in 2010 aanzienlijk meer dan het IMF kort daarvoor had geadviseerd. In een vervolgadvisie adviseerde het IMF om in ieder geval niet nog meer te bezuinigen als het tekort onverhoopt tegenviel. Het IMF was vooral bezorgd over de gevolgen voor de huizenmarkt. Een paar maanden later vergaderde Rutte I in het Catshuis over miljarden extra bezuinigingen. Na de val van het gedoogkabinet vonden die plannen hun weg in het Kunduz-akkoord. Men trok zich in Washington de haren uit het hoofd.

Groei in Frankrijk en Nederland

Index, 2009 = 100



Zoals we nu weten is de voorspelde huizenprijscrisis er inderdaad gekomen. De beleidsdiscussie gaat dus niet louter over het begrotingsbeleid. De ingrepen op de woningmarkt en in de pensioenen hebben ook grote negatieve effect gehad. Het is de combinatie van deze drie ingrepen die cocktail zo giftig hebben gemaakt.

De electorale steun voor bezuinigen is geen typisch Nederlands fenomeen. Vroeger werd vaak gedacht dat democratieën te veel geld uitgaven. De economen [Adi Brender](#) en [Allan Drazen](#) hebben in 2005 laten zien dat in ontwikkelde democratieën het tegendeel waar is: juist bezuinigen maken je als politicus populair. Dit verklaart de brede steun voor het Kunduz-akkoord. Met een dergelijke politiek druk is er een belangrijke matigende rol weggelegd voor de economisch adviseurs. Zij moeten het hoofd koel houden. Hoe is dat in Nederland gegaan?

Toen Olivier Blanchard als hoofdeconoom van het IMF in 2012 een onderzoek presenteerde over de gevolgen van bezuinigen, liet DNB-president Klaas Knot onmiddellijk zijn afkeuring blijken: ‘Het dunste regressielijntje ooit.’ Blanchard is één van de meeste gerespecteerde macro-economen ter wereld. Ook ‘het dunste regressielijntje ooit’ is inmiddels in een toptijdschrift gepubliceerd. De conclusie is bovendien in lijn met tal van andere studies: na de Grote Recessie van 2009 hebben beleidsmakers in 2010 en 2011 te snel op de rem getrapt.

Knot heeft een staat van dienst als DNB-president, maar heeft geen ervaring als onderzoeker. Zijn snelle diskwalificatie van het onderzoek kan daarom moeilijk als een inhoudelijke reactie worden opgevat. De reactie illustreerde vooral de grondhouding van DNB: het voorgestane begrotingsbeleid is een kwestie van overtuiging; onderzoek zal daar niets aan veranderen.

Deze overtuiging van het eigen Nederlandse gelijk vinden we terug op een aanpalend front: het ECB-beleid. Oud-DNB-president Wellink heeft zich hier negatief over uitgelaten. Hij noemde Mario Draghi in dat verband een kamikazepiloot. Omdat het monetair systeem is gebaseerd op vertrouwen, kun je je afvragen of dergelijke kwalificaties verstandig zijn. Maar er is een meer prangende vraag: alle belangrijke centrale banken ter wereld (de Federal Reserve, de Bank of England en de Bank of Japan) voeren een soortgelijk beleid als Draghi. Zijn dat allemaal kamikazepiloten?

DNB heeft de deflatierisico's in het verleden niet goed ingeschat. Sinds de jaren negentig, toen deflatie in Japan de kop opstak, maken economen zich daar internationaal grote zorgen over. In deflatoire omgeving werken de gebruikelijk recepten niet. DNB vond die aandacht voor het “deflatiespook” overdreven; juist inflatie was het grote gevaar. Dit zou Wellink tot meer terughoudendheid kunnen bewegen. De visie van DNB is breed bekend, omdat DNB daarmee naar buiten treedt. Dat is ook haar rol. Op het Ministerie van Financiën wordt er echter niet wezenlijk anders over gedacht.

Dit roept de vraag op waarom dit beleid, ondanks de contra-indicaties, zo breed is gesteund. Waarom is Nederland bevangen geraakt door een tunnelvisie? Economen zijn altijd huiverig om een beroep te doen op onze volksaard. Maar toch: Colijn heeft in de jaren dertig ook als laatste de gouden standaard losgelaten. Bas Jacobs wijst erop dat de Engelse woorden “debt” en “guilt” in het Nederlands beide worden vertaald met “schuld”: financiële verplichtingen zijn bij ons een morele zonde. De tweede verklaring is de diepe recessie in Nederland rond 1982. Het eerste kabinet Lubbers heeft Nederland toen gered. De generaals hebben die oorlog nu opnieuw willen winnen. Vandaar hun blinde vlek voor het hemelsbrede verschil tussen de recessies toen en nu.

Bescherming

De belangrijkste verklaring ligt echter in het onderlinge wantrouwen binnen de eurozone en ons gepercipieerde bondgenootschap met de machtige oosterbuur. Wij zijn bang voor de spilzucht in Zuid-Europa, voelen aversie tegen ook maar één euro voor de Grieken. Alleen strengere Europese begrotingsregels kunnen ons daartegen beschermen.

Nederland heeft daarvoor in Europa campagne gevoerd. Het heeft ons niet geliefd gemaakt. En toen de handtekeningen eenmaal gezet waren, konden we niet meer terug. Bestuurlijk kon dat vanzelfsprekend wel — Brussel had met een overschrijding echt wil ingestemd — maar politiek niet.

Met een beetje goede wil kan het Nederlandse beleid worden gezien als een uit de hand gelopen consequentie van de harde lijn tegen Griekenland. Illustratief is een gesprek dat ik had met een financieel woordvoerder uit Tweede Kamer: ‘Misschien waren de regels voor ons inderdaad te streng, maar door ons eraan te houden hebben we wel Europa gered.’

Waarop is die overtuiging gebaseerd? Frankrijk heeft ondanks ons goede voorbeeld de regels aan zijn laars gelapt. En misschien was dat maar goed ook. Als Duitsland vijf jaar terug in dezelfde situatie had gezeten als Nederland, had het zich waarschijnlijk evenmin aan de regels gehouden, net zoals in 2002/2003.

Nederland staat er structureel financieel veel beter voor dan Duitsland: onze demografie is gunstiger, we hebben een lagere staatsschuld en onze pensioenen zijn goeddeels kapitaalgedekt. Het is juist die uitgangspositie die de heftige beleidsreactie van de laatste vijf jaar zo onbegrijpelijk maakt.

Waar beleid wordt gevoerd, worden beleidsfouten gemaakt. Zo is het leven. Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Kunnen we deze discussie niet laten rusten? Er zijn drie redenen waarom dat niet goed mogelijk is.

Voor de eerste reden moeten we terug naar het onderzoek van Blanchard. Het veelbesproken dunne regressielijntje was gebaseerd op een analyse van de eigen voorspelfouten van het IMF: onverbiddelijk zelfkritiek, om daaruit lessen te trekken voor de toekomst. Niets wijst erop dat DNB en Financiën daar nu mee bezig zijn, integendeel. Die houding ondergraaft het gezag van deze instituties. Juist in deze tijd van politieke onzekerheid moet je van hun open blik en hun analytische kwaliteiten op aankunnen.

Een tweede reden is afkomstig van economisch historicus Barry Eichengreen. In zijn boek *The Hall of Mirrors* vergelijkt hij de Grote Depressie van de jaren dertig met de Grote Recessie van 2008/2009. Volgens Eichengreen is de receptie van de Grote Depressie van toen de lens waardoor wij de kredietcrisis hebben aangepakt. De discussies over de jaren dertig zijn dus niet voor niets gevoerd. Daarom kan die discussie ook nu niet achterwege blijven.

Maar de belangrijkste reden is opnieuw Europa. Als de voortekenen niet bedriegen gaat Europa een spannend jaar tegemoet. Daarbij wordt het economisch beleid mogelijk opnieuw zwaar op de proef gesteld. Het huidige Stabiliteitspact is inconsistent. Er is niets mis met een staatsschuld van rond 60% van het bbp. Zoals Johan Witteveen in deze krant heeft betoogd, zijn de normen voor het financieringstekort in het Stabiliteitspact daarom veel te strikt. Het structurele tekort mag volgens het pact hooguit 1% zijn, een stabiele schuld van 60% vereist een tekort van 2% tot 2,5%. Een incidentele uitschieter naar 4% à 5% in tijden van een diepe recessie is vervelend, maar aanvaardbaar.

De demografische ontwikkeling in met name Duitsland, Spanje en Italië zal de komende decennia tot aanhoudend grote spaaroverschotten leiden, net zoals in Japan in de afgelopen vijftien jaar. Nederland en Duitsland hebben dat probleem deels opgelost door die overschotten te exporteren — zie hun overschot op de betalingsbalans. Aan die oplossing zit een grens.

Voor Japan was de export van spaaroverschotten in praktijk een afgesloten weg. In dat geval resteert er voor die overschotten maar één uitweg is: een hogere staatsschuld. Op dit moment vervult de staatsschuld van Italië die rol voor de Nederlandse en Duitse overschotten, maar ook daaraan zit een grens, zoals we ons allemaal realiseren: we willen graag dat de schuld wordt terugbetaald. Een Europese aanpak van het door demografie gedreven spaaroverschot is daarom dringend gewenst. Dat vergt een aanpassing van het Stabieleitpact. Een herleving van de Nederlandse leerstelling is dan niet in het Nederlandse belang.

Twee maanden terug kreeg ING een storm van kritiek over zich heen. Twee maanden lijken me te kort voor een fundamentele herbezinning. Vroeg of laat zal de open zenuw echter behandeld moeten worden, anders blijft hij pijn doen. Het zou mij in ieder geval verbazen als ik de laatste ben die deze kwestie aan de orde stelt.

Coen Teulings is hoogleraar economie in Cambridge en aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is oud-directeur van het Centraal Planbureau.

PUBLICITÉ

En savoir plus



inRead invented by Teads



Meest gelezen



Exxon-baas genoemd als nieuwe minister buitenlandse zaken VS



'Tot de schizofrenie van Lodewijk was ons leven rimpelloos'



Staat mag nieuwe tranche aandelen van conservatief ASR naar beurs brengen