



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 12 september 2011

Effecten stimuleringspakket

*Op verzoek van het
Ministerie van Financiën*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Financiën

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Wim Suyker en Annette
Zeilstra

Datum: 12 september 2011

Betreft: Effecten stimuleringspakket

1 Inleiding

Op verzoek van het ministerie van Financiën is een inschatting gemaakt van de macro-economische effecten van het stimuleringspakket waartoe het kabinet Balkenende IV in maart 2009 besloot. In deze CPB Notitie worden deze effecten gepresenteerd.¹ Daarnaast worden de effecten op de Nederlandse economie gepresenteerd van de stimuleringsmaatregelen die elders in het eurogebied zijn genomen. De inschattingen zijn slechts een globale indicatie van de orde van grootte.

Het Nederlandse pakket heeft geleid tot extra uitgaven en lastenverlichtingen van in totaal 11 mld euro in twee jaar tijd (1,9% van het bbp in 2009). Geconcludeerd wordt dat de stimuleringsmaatregelen die in Nederland en elders zijn genomen de productiedaling en de stijging van de werkloosheid in Nederland tijdens de Grote Recessie van 2008-2010 hebben gedempt. Het loslaten van de signaalwaarde, waardoor een begrotingstekort van meer dan 3% bbp mogelijk werd, had een groter effect op de productie dan de gerichte stimuleringsmaatregelen en de uitgavenkadercorrecties. De recessie zou duidelijk dieper geweest zijn als zou zijn vastgehouden aan de signaalwaarde en dus op de recessie zou zijn gereageerd met forse extra bezuinigingen op korte termijn.

¹ Het CPB heeft begin 2010 hierover al gepubliceerd. Zie het kader 'De effecten van het stimuleringspakket op bbp en werkloosheid in 2009 en 2010' in het *Centraal Economisch Plan 2010*. Zie ook het kader 'Vertragingen bij het stimuleringspakket' in de *Macro-Economische Verkenning 2011*.

2 De stimuleringsmaatregelen van het Aanvullend Beleidsakkoord

In maart 2009 heeft het kabinet Balkenende IV besloten tot een pakket stimuleringsmaatregelen in reactie op de diepe economische recessie.² Het doel van het pakket was om het effect van de mondiale recessie op de Nederlandse economie te dempen en om zoveel mogelijk mensen aan het werk te houden.

Op de eerste plaats besloot het kabinet tot een tijdelijke aanpassing van het begrotingsbeleid. In de begrotingsregels van het kabinet Balkenende IV was vastgelegd dat nadere maatregelen getroffen worden indien het feitelijke EMU-tekort de grens van 2% bbp dreigt te overschrijden. Uit prudentie was de signaalwaarde bij een tekort van 2% gezet. De begrotingsregels gaven aan dat dan zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant maatregelen genomen zouden kunnen worden. Het loslaten van de signaalwaarde was ook de noodzakelijke voorwaarde om over te kunnen gaan tot aanvullende stimuleringsmaatregelen.

Deze maatregelen bestonden uit gerichte uitgavenverhogingen en lastenverlagingen ten opzichte van de bestaande overheidsbegroting (zie tabel 2.1) en uit een tweede aanpassing van de begrotingsregels. De gerichte uitgavenverhogingen betroffen deels het naar voren halen van uitgaven die voor latere jaren in de meerjarenbegroting waren opgenomen. De tweede aanpassing van de begrotingsregels betrof de correctie van de uitgavenkaders voor mutaties van de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet³ ten opzichte van de stand Miljoenennota 2009.⁴ Zonder deze correctie zouden de hogere werkloosheidsuitgaven als gevolg van de recessie moeten worden gecompenseerd door verlaging van andere uitgaven, waardoor de recessie versterkt zou zijn. Het ophogen van de kaders voor de hogere werkloosheidsuitgaven was in eerste instantie⁵ ingeschat op 1500 mln euro in 2009 en 4600 mln euro in 2010.⁶ Het opschonen voor de ruilvoetmutatie was in eerste instantie ingeschat op 1800 mln euro in 2009 en –1100 mln euro in 2010.⁷

Het Aanvullend Beleidsakkoord bevat niet alleen stimuleringsmaatregelen voor 2009 en 2010 maar ook maatregelen om vanaf 2011 de overheidsfinanciën te verbeteren, waaronder maatregelen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn naderbij te brengen. Op deze maatregelen, die deels door de val van het kabinet niet zijn uitgevoerd, wordt in deze CPB Notitie niet ingegaan. De Notitie gaat uitsluitend in op de stimuleringsmaatregelen die in 2009 en 2010 zijn genomen. Het Aanvullend Beleidsakkoord voorzag in aanhoudende stimulering in 2011 als naar verwachting in 2011 het bbp-volume verder zou afnemen (met minimaal 0,5%). Doordat de geraamde economische groei in 2011 op het beslismoment weer positief was, was van verlenging van de stimuleringsmaatregelen geen sprake en streefde het kabinet Balkenende IV voor 2011 naar tekortreducerende maatregelen om een begin te maken met herstel van gezonde overheidsfinanciën.

² Zie Ministerie van Algemene Zaken, Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven', 25 maart 2009.

³ De ruilvoet betreft de ontwikkeling van lonen en prijzen in de collectieve sector ten opzichte van die van de prijs nationale bestedingen.

⁴ Voor de overige tegenvallers binnen het uitgavenkader bleven compensaties noodzakelijk, conform de begrotingsregels. Al in 2008 had het kabinet besloten om alle kosten en opbrengsten van de interventies in de financiële sector buiten de uitgavenkaders te brengen. Zonder deze aanpassing zou in 2009 en 2010 door extra opbrengsten die onder het uitgavenkader vielen ruimte zijn ontstaan voor additionele uitgaven.

⁵ De KMEV2010-raming die het CPB in juni 2009 heeft gepubliceerd.

⁶ In het Aanvullend Beleidsakkoord (tabel 1) is de correctie voor werkloosheidsuitgaven geschat op 1000 mln euro in 2009 en 3900 mln euro in 2010. Er is in de tabel geen inschatting van de ruilvoetcorrectie opgenomen, waardoor de weergegeven totale stimuleringsomvang wordt onderschat voor 2009 en overschat voor 2010.

⁷ Zoals vaak in een neergaande conjunctuur was in 2010 sprake van een ruilvoetwinst doordat lonen en prijzen in de collectieve sector meer afnamen ten opzichte van het basispad dan de prijs van de nationale bestedingen. Door deze ruilvoetwinst te corrigeren op het kader wordt de ijklijn verlaagd: er is minder ruimte om uitgaven te doen. Per saldo leidde de correctie van de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet samen echter ook in 2010 tot een verhoging van de ijklijn (meer ruimte om uitgaven te doen).

Tabel 2.1 Het stimuleringspakket, in mln euro's

	Realisatie			Voorgenomen			Verschil		
	2009	2010	Later	2009	2010	Later	2009	2010	Later
a. Arbeidsmarkt, Onderwijs en Kennis	511	883	832	709	1049	570	-198	-166	262
b. Duurzame economie	223	371	389	621	606	60	-398	-235	329
c. Infrastructuur en (woning)bouw	552	987	-371	724	1087	-608	-172	-100	237
d. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven	702	585	200	677	464	90	25	121	110
e. Invulling FES-projecten	16	137	233	79	128	177	-63	9	56
Subtotaal stimuleringspakket rijksoverheid	2005	2963	1283	2810	3334	289	-805	-371	994
Eigen stimuleringen door gemeenten en provincies	500	1000		500	1000		0	0	0
Subtotaal van gerichte stimuleringsmaatregelen	2505	3963	1283	3310	4334	289	-805	-371	994
Werkloosheidsuitgaven (ww en wwv)	1500	3300	3300	1500	4600	4500			
Ruilvoet-correctie	1800	-2200	-5600	1800	-1100	-6200			
Totaal stimuleringsimpuls	5805	5063	-1017	6610	7834	-1411			

Bron: Realisatiecijfers zijn voor het stimuleringspakket rijksoverheid gebaseerd op het antwoord op kamervraag 72 over de Voorjaarsnota (conform Financieel Jaarverslag 2010), aanvullende informatie van het ministerie van Financiën over de maatregel btw per kwartaal. Voor stimulering door gemeenten en provincies is de voorgenomen omvang gerealiseerd verondersteld; de uitgavenkadercorrecties voor werkloosheidsuitgaven en ruilvoet zijn voor 2009 en 2010 gebaseerd op de Financiële Jaarverslagen van 2009 en 2010 en voor 2011 op de MEV2011 van september 2010. Een groot deel van de gerealiseerde liquiditeitsverruiming is gebaseerd op ex-ante inschattingen, omdat het voor diverse lastenverlichtende maatregelen zeer moeilijk is te achterhalen wat het ex-post budgettair effect is (CPB, 2010b). Cijfers over de voorgenomen omvang van de gerichte maatregelen zijn gebaseerd op tabel 1 van het Aanvullend Beleidsakkoord, terwijl die voor werkloosheidsuitgaven en ruilvoet zijn gebaseerd op de KMEV2010-projectie van het CPB die in juni 2009 is gepubliceerd.

Tabel 2.2 Stimuleringsmaatregelen arbeidsmarkt, onderwijs en kennis, in mln euro's

	Realisatie			Voorgenomen			Verschil		
	2009	2010	Later	2009	2010	Later	2009	2010	Later
a. Arbeidsmarkt, Onderwijs en Kennis									
Arbeidsmarkt: arbeidsmarktbrief SZW (o.a. deeltijd-WW, EVC, scholing, re-integratie)	125	226	259	250	350	100	-125	-124	159
Arbeidsmarkt: jeugdwerkloosheid	81	124	30	100	120	30	-19	4	0
Arbeidsmarkt: schuldhulpverlening	30	50	50	30	50	50	0	0	0
Onderwijs: versterking mbo; conciërges; zij-instromers, werkscholen, wijkscholen	97	155	0	100	150		-3	5	0
Kennis: versterking kennisinfrastructuur; tijdelijke inzet kenniswerkers	76	174	30	110	170		-34	4	30
Verlenging aflopende innovatieprogramma's (uit het FES)		51	450	10	100	390	-10	-49	60
Snelle uitvoering FES projecten innovatie	102	104	13	109	109		-7	-5	13
subtotaal	511	883	832	709	1049	570	-198	-166	262

Bron: zie tabel 2.1

Tabel 2.3 Stimuleringsmaatregelen duurzame economie, in mln euro's

	Realisatie			Voorgenomen			Verschil		
	2009	2010	Later	2009	2010	Later	2009	2010	Later
b. Duurzame economie									
Snelle uitvoering FES projecten Milieu en Duurzaamheid	76	117	39	116	116		-40	1	39
Duurzaam ondernemen	2	35	15	30	20	10	-28	15	5
Duurzame agrarische sector	6	6	38	30	20		-24	-14	38
Energie: energiebesparing woningen		30		160	160		-160	-130	0
Energie: sloopregeling autobranche	37	28		35	30		2	-2	0
Energie: wind op zee		7	3		15	0	0	-8	3
Uitvoering Motie van Geel ruimtelijke economie	58	57	50	60	55	50	-2	2	0
Snelle uitvoering FES projecten Ruimtelijk Economisch Beleid	44	91	244	190	190		-146	-99	244
subtotaal	223	371	389	621	606	60	-398	-235	329

Bron: zie tabel 2.1

Tabel 2.4 Stimuleringsmaatregelen infrastructuur en (woning)bouw, in mln euro's

	Realisatie			Voorgenomen			Verschil		
	2009	2010	Later	2009	2010	Later	2009	2010	Later
c. Infrastructuur en (woning)bouw									
Bouw: onderhoud en bouw zorg- en abwz-instellingen		320	-50	80	240	-50	-80	80	0
Bouw: onderhoud en bouw jeugdzorginstellingen	25	55		20	50	10	5	5	-10
Bouw: onderhoud en bouw scholen		164	1	85	130	-50	-85	34	51
Bouw: versnelling BLS + ISV	263	125	-150	175	220	-150	88	-95	0
Infra: Deltaprogramma	80	50	-30	80	50	-30	0	0	0
Snelle uitvoering FES projecten Infra	34	47	159	134	134		-100	-87	159
Infra: versnelling bruggen en renovatie wegen	75	138	-213	75	138	-213	0	0	0
Infra: vaarwegen, sluizen en binnenhavens	75	88	-88	75	125	-125	0	-37	37
subtotaal	552	987	-371	724	1087	-608	-172	-100	237

Bron: zie tabel 2.1

Tabel 2.5 Stimuleringsmaatregelen liquiditeitsverruiming bedrijfsleven, in mln euro's

	Realisatie			Voorgenomen			Verschil		
	2009	2010	Later	2009	2010	Later	2009	2010	Later
d. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven									
Versoepeling verliesverrekening 2008	335	-120	-215	335	-120	-215	0	0	0
BTW per kwartaal	12	24	50	12	24		0	0	50
Verruimen afdrachtvermindering WBSO	135	150	15	150	150		-15	0	15
Enveloppe MKB		53	23		75		0	-22	23
Schiphol/luchtvaart/vliegtax (structureel)	70	277	277	150	305	305	-80	-28	-28
VAMIL/MIA	21	30	9	30	30		-9	0	9
EIA	117	146	15				117	146	15
Verlaagd BTW tarief isolatie (structureel)	13	25	25				13	25	25
subtotaal	702	585	200	677	464	90	25	121	110

Bron: zie tabel 2.1

3 De effecten van het stimuleringspakket

Voor de effecten van het stimuleringspakket zijn twee berekeningen gemaakt. De eerste berekening betreft het loslaten van de signaalwaarde (zie paragraaf 3.1). De tweede berekening betreft de gerichte stimuleringsmaatregelen plus de correcties op de uitgavenkaders (zie paragraaf 3.2). De berekeningen zijn gemaakt met SAFFIER, het macro-economische model van het CPB. Met dit model kunnen de effecten van stimuleringsmaatregelen op de bestedingen, de productie, de arbeidsmarkt en de overheidsbegroting worden nagegaan (zie verder de technische bijlage van deze Notitie).

3.1 Effecten van het loslaten van de signaalwaarde

In de begrotingsregels van het kabinet Balkenende IV was vastgelegd dat nadere maatregelen getroffen zouden worden indien het feitelijke EMU-tekort de grens van 2% bbp dreigde te overschrijden. Daarmee zou de kans afnemen dat Nederland in het kader van het Groei- en Stabiliteitspact te maken zou krijgen met een buitensporig-tekortprocedure. De Commissie start zo'n procedure bij een EMU-overheidstekort van meer dan 3% bbp. Gezien deze reden achter de signaalwaarde is voor de berekening van de economische effecten verondersteld dat zonder loslaten van de signaalwaarde het overheidstekort 3% bbp zou zijn geweest in 2009 en 2010.⁸ Zie de bijlage voor een technische toelichting op de modelberekeningen.

De economische consequenties van het loslaten van de signaalwaarde hangen af van de omvang van het overheidstekort. Hoe dieper de recessie en hoe groter het overheidstekort daardoor, des te groter de uitgavenverlagingen en lastenverhogingen dienen te zijn om de tekortdoelstelling te realiseren. De hier gepresenteerde berekeningen gaan uit van de gerealiseerde overheidstekorten in 2009 en 2010 (zie tabel A.1 in de technische bijlage).

Tabel 3.1 geeft de effecten weer voor de economische groei, de werkloosheid en het overheidstekort. De impuls is fors. Ex-post maakt het loslaten van de signaalwaarde het mogelijk dat het tekort 1,9%-punt bbp groter is in 2009 en 1,6% groter in 2010. Ex-ante is de ruimte voor uitgavenverhogingen en lastenverlichtingen nog groter doordat deze stimuleringsmaatregelen resulteren in hogere belasting- en premieontvangsten die het EMU-saldo dempen. De effecten van deze forse impuls zijn vanzelfsprekend ook substantieel. Door het loslaten van de signaalwaarde was de recessie duidelijk minder diep en korter. Het aantal werklozen is door deze beleidsmaatregel 100.000 personen in 2010 lager uitgekomen.

Tabel 3.1 Effecten van het loslaten van de signaalwaarde

		2009	2010
Bbp-volume	(%)	$\frac{3}{4}$	$2\frac{1}{4}$
Werkloosheid	(duizenden personen)	-50	-100
EMU-saldo	(%-punten bbp)	-1,9	-1,6

Automatische stabilisatoren zorgen, zoals de naam al aangeeft, voor automatisch stabilisatie van de conjunctuur doordat geen maatregelen worden genomen om het effect van de conjunctuur op het begrotingstekort te neutraliseren. Overigens dempen automatische stabilisatoren de conjunctuur slechts en geven dus geen volledige stabilisatie. Zonder het loslaten van de signaalwaarde zou in 2009 en 2010 de werking van de automatische stabilisatoren sterk moeten zijn beperkt. Het begrotingseffect van de stijging van de werkloosheidsuitgaven door de recessie en de vermindering van de belastinginkomsten had deels door uitgavenverlagingen en lastenverhogingen moeten worden tenietgedaan om het tekort niet verder te laten stijgen dan tot 3% bbp. Uit tabel 3.1 blijkt dus dat beperking van de automatische stabilisatoren tot

⁸ Deze interpretatie van de signaalwaarde spoort met één van de varianten in het rapport van de werkgroep Gerritse (2009).

100.000 meer werklozen en een kleiner overheidstekort in 2010 zou hebben geleid. De effecten van het totaal niet toestaan van de werking van automatische stabilisatoren zijn nog aanzienlijk groter. Dan was de overheidsbegroting in de plus gebleven maar zou de werkloosheid met circa driehonderdduizend personen meer zijn opgelopen.

3.2 Effecten van de gerichte stimuleringsmaatregelen en kadercorrecties

De effecten van de gerichte stimuleringsmaatregelen en de kadercorrecties zijn berekend op basis van de uiteindelijke omvang van het pakket. Voor de gerichte stimuleringsmaatregelen is deze kleiner dan de voorgenomen omvang (zie tabel 2.1). De gerichte stimuleringsmaatregelen zijn uiteindelijk 800 mln euro lager uitgevallen in 2009. Dit niet uitgegeven deel van het stimuleringspakket in 2009 is beschikbaar gesteld voor 2010. Zonder verdere vertragingen in 2010 zou in 2010 dus 800 mln euro meer zijn uitgegeven dan voorgenomen ten tijde van het Aanvullend Beleidsakkoord. Door vertragingen in 2010 is er echter 400 mln euro minder uitgegeven dan destijds was voorgenomen. De omvang is vooral achtergebleven bij investeringsprojecten.

Vertragingen bij stimuleringsmaatregelen zijn niet ongebruikelijk en worden standaard genoemd als een bezwaar tegen actief begrotingsbeleid in het geval van kortstondige recessies (Spilimbergo e.a., 2008 en Blanchard e.a., 2010.) Vertragingen treden zowel op bij de besluitvorming, bij de planvorming na het besluit als bij de uitvoering. Hoe omvangrijker en complexer het project, hoe groter de kans op vertragingen. Een voorbeeld van een omvangrijk en complex project is het Sleutelproject Zuidas. Bij dit onderdeel van de gerichte stimuleringsmaatregelen van het Aanvullend Beleidsakkoord traden al in het eerste stadium (bij de besluitvorming) vertragingen op (Ministerie van Financiën, 2009).

De maatregelen door de mede-overheden

De feitelijke omvang van de door de mede-overheden (gemeentes en provincies) genomen stimuleringsmaatregelen is niet bekend. De omvang van deze maatregelen is in het Aanvullend Beleidsakkoord gezet op 0,5 mld euro in 2009 en 1 mld euro in 2010. Deze inschatting is mede gebaseerd op het rapport-Van Kalmthout (2009), waarin is geïnventariseerd welke maatregelen provincies en gemeentes kunnen nemen om bij te dragen aan het economisch herstel (a). Van Kalmthout noemt een aantal redenen waarom de maatregelen niet volledig als additionele stimuleringsmaatregelen kunnen worden aangemerkt:

1. het is niet bekend in welke mate de maatregelen daadwerkelijk een versnelling betreffen;
2. het is niet bekend in welke mate de plannen aanvullend zijn op bestaande plannen;
3. het is niet bekend in welke mate de plannen budgettair inpasbaar en op korte termijn uitvoerbaar zijn;
4. sommige maatregelen betreffen projecten die geen gemeentelijke financiering lijken te hebben of een beroep doen op cofinanciering van Rijkswegen.

De uiteindelijke omvang van de lokale stimuleringsmaatregelen is om twee redenen niet goed in te schatten. Allereerst is de werkgroep Van Kalmthout na oplevering van haar rapport-opgehouden te bestaan en zijn de realisaties van de maatregelen dus niet gemonitord. Verder zijn de voorgenoemde maatregelen, zoals hierboven is beschreven, niet eenduidig in beeld gebracht. Desalniettemin zijn in deze CPB Notitie bij de berekening van de effecten van het stimuleringspakket toch de stimuleringsmaatregelen door de mede-overheden meegenomen conform de ex-ante inschattingen uit het Aanvullend Beleidsakkoord. Hier zijn twee redenen voor. Allereerst is de inschatting uit het Aanvullend Beleidsakkoord de best beschikbare inschatting. Verder passen deze bedragen binnen de verslechtering van het EMU-saldo van de lokale overheden, van -2,7 mld euro in 2008 tot -3,7 mld euro in 2009 en -4,7 mld euro in 2010. In procenten bbp liep het saldo op van -0,5% bbp in 2008 tot -0,8% bbp in 2010 (b) (c).

(a) Deze inventarisatie is op 10 maart 2009 door de VNG aangevuld, zie de brief met bijlage van Pans aan Van Kalmthout, kenmerk ECGF/U200900447.

(b) Vanwege de stimuleringsmaatregelen en om ruimte te scheppen voor automatische stabilisatie werd de EMU-grens voor lokale overheden tijdelijk verhoogd naar 0,6% bbp voor 2009 en 0,7% bbp voor 2010. Eerder was door bestuurlijke afspraken het EMU-tekort voor de lokale overheden begrensd op 0,5% bbp.

(c) Voor de invloed van het Amerikaanse stimuleringspakket op de uitgaven van de Amerikaanse lokale overheden, zie Cogan en Taylor (2010).

Naast de omvang van de gerichte maatregelen zijn ook de kadercorrecties lager uitgekomen. Zowel de correctie voor de werkloosheidsuitgaven als die voor de ruilvoet viel 1100 mln euro lager uit. Terwijl de kleinere omvang van de gerichte maatregelen komt door vertragingen in de uitvoering van voorgenomen maatregelen, komt de bijstelling van de kadercorrecties door ramingbijstellingen. De meevallende werkloosheidsstijging (zie tabel A.2) heeft tot een kleinere kadercorrectie voor de werkloosheidsuitgaven geleid. De meevallende werkloosheid is slechts deels te verklaren uit een sneller herstel van de bbp-volume-groei dan oorspronkelijk geraamd (zie tabel A.3).

Tabel 3.2 geeft voor economische groei, werkloosheid en het overheidstekort de effecten van de uiteindelijke omvang van het stimuleringspakket zoals weergegeven in tabel 2.1. De maatregelen hebben de productiedaling in 2009 wat minder diep gemaakt. Door de maatregelen lag het bbp-niveau in 2010 1% hoger. Dit komt zowel door extra overheidsbestedingen als de daardoor gestegen particuliere consumptie en bedrijfsinvesteringen (multiplier-effect). De invoer lag ook hoger, waarmee een deel van de impuls naar het buitenland weglekte. De maatregelen hebben de werkloosheid met 75.000 personen vermindert. De lagere werkloosheid komt voor een klein deel door de deeltijd ww. De maatregelen resulteerden in een verslechtering van het EMU-saldo met 0,7% bbp in 2009 (4 mld euro) en 0,5% bbp in 2010 (3 mld euro). De netto budgettaire kosten van het stimuleringspakket (7 mld euro totaal in 2009 en 2010) zijn daarmee circa 55 duizend euro per werknemer die niet werkloos is geworden per jaar. Dit bedrag ligt overigens onder de schattingen van Feyrer en Sacerdote (2011) voor de VS die uiteenlopen van 100 duizend tot 400 duizend dollar.

Tabel 3.2 Effecten van de gerichte stimuleringsmaatregelen en kadercorrecties

		2009	2010
Bbp-volume	(%)	$\frac{3}{4}$	1
Werkloosheid	(duizenden personen)	-50	-75
EMU-saldo	(%-punten bbp)	-0,7	-0,5

3.3 Totale effecten van het Aanvullend Beleidsakkoord

De effecten van alle stimuleringsmaatregelen van het Aanvullend Beleidsakkoord tezamen zijn weergegeven in tabel 3.3. Deze totale effecten zijn die van het loslaten van de signaalwaarde (tabel 3.1) plus die van de gerichte stimuleringsmaatregelen en de kadercorrecties (tabel 3.2). Door het Aanvullend Beleidsakkoord is de productiedaling in 2009 minder scherp geweest, is het bbp al in 2010 weer toegenomen en is de werkloosheid minder sterk gestegen. De netto budgettaire kosten van de stimuleringsmaatregelen van het Aanvullend Beleidsakkoord (27 mld euro totaal in 2009 en 2010) zijn daarmee circa 100 duizend euro per werknemer die niet werkloos is geworden per jaar.⁹

Tabel 3.3 Totale effecten van de stimuleringsmaatregelen van het Aanvullend Beleidsakkoord (gerichte stimuleringsmaatregelen, kadercorrecties en het loslaten van de signaalwaarde)

		2009	2010
Bbp-volume	(%)	$1\frac{1}{2}$	$3\frac{1}{4}$
Werkloosheid	(duizenden personen)	-100	-175
EMU-saldo	(%-punten bbp)	-2,6	-2,1

⁹ De kosten zijn hoger dan voor de gerichte stimuleringsmaatregelen doordat een groter deel van de maatregelen via de lastenkant plaatsvindt. Maatregelen aan de lastenkant hebben een groter negatief effect op het EMU-saldo per ex ante euro dan uitgavenmaatregelen en hebben tegelijkertijd een kleiner arbeidsmarkteffect.

Terugkijken op de deeltijd ww

Een onderdeel van het stimuleringspakket was de tijdelijke invoering van de deeltijd ww, van april 2009 tot en met juni 2011 (a). Hoewel de deeltijd-ww slechts één van de maatregelen was, kreeg deze wel veel aandacht. Om achteraf de effectiviteit van de deeltijd ww te beoordelen behandelen we de netto kosten ervan en de effecten op de arbeidsmarkt.

De bruto kosten bestaan uit de uitgaven aan de deeltijd ww. De netto kosten zijn de bruto kosten minus de besparing op de reguliere ww-uitgaven. De netto kosten zijn naar schatting ongeveer de helft van de bruto kosten (CPB, 2009).

De effecten op de arbeidsmarkt zijn complexer (Teulings en Van Ewijk, 2009). Het belangrijkste voordeel van de deeltijd ww is dat deze als overbrugging kan dienen van een tijdelijke economische dip. De werknemer is niet ontslagen, heeft niet naar een nieuwe baan hoeven zoeken en heeft zijn contact met de arbeidsmarkt niet verloren. De kans op langdurige werkloosheid is daardoor veel lager. Voor de werkgever is het voordeel dat hij al de juiste werknemer in dienst heeft, en dus geen zoekkosten heeft om een nieuwe geschikte werknemer te vinden. Ook hoeft hij geen ontslagvergoeding te betalen. Het belangrijkste nadeel van de deeltijd ww is dat werkloosheid wordt verstoep in plaats van voorkomen. Hierdoor heeft de werknemer geen prikkel om naar een nieuwe baan te zoeken. De deeltijd ww remt daardoor op langere termijn noodzakelijke herallocaties op de arbeidsmarkt. Als de deeltijd ww een structurele regeling was, zou dit probleem alleen maar groter zijn. Ook is enig oneigenlijk gebruik van de regeling nauwelijks te voorkomen. De overheid kan namelijk geen onderscheid maken tussen enerzijds bedrijven die de regeling nodig hebben om de crisis te overleven en anderzijds bedrijven die ook zonder de crisis uiteindelijk failliet zouden gaan, of juist de deeltijd ww niet nodig hebben om te overleven.

Nu de deeltijd ww vrijwel ten einde is, kunnen we de balans opmaken. Vergeleken met de totale dynamiek op de arbeidsmarkt (een stijging van de werkloosheid van 118 duizend personen tussen april 2009 en de piek in februari 2010) is de omvang van de deeltijd ww relatief beperkt. In de hele periode vanaf april 2009 hebben ongeveer 77 duizend mensen gebruik gemaakt van de deeltijd ww. Zij zaten hier gemiddeld voor ruim 40% in, wat betekent dat ze zo'n 60% van hun oorspronkelijke werktijd behielden. Aangezien het maximum percentage 50% is, hebben de meeste mensen er maximaal gebruik van gemaakt. De gemiddelde duur dat iemand een deeltijd ww ontving lag tussen de 7 en 8 maanden. Het gebruik van de deeltijd ww over de gehele periode van ruim twee jaar is daarmee bijna 20 duizend ww-uitkeringsjaren. Hierdoor is minder dan de helft van het beschikbare budget gebruikt.

Hoewel een volledige evaluatie op basis van bovenstaande gegevens niet mogelijk is, kunnen we wel al iets kwalitatiefs zeggen over de effectiviteit van de deeltijd ww. Zoals hierboven al aangegeven is de deeltijd ww vooral zinvol bij een korte hevige economische dip waarop bedrijven zich niet of nauwelijks kunnen voorbereiden. Hier is inderdaad sprake van: de dip in 2009 was hevig (3,5% bbp-krimp), en het – weliswaar voorzichtige – herstel kwam al snel in 2010. Ook de arbeidsmarkt krabbelde direct weer op. De regeling was tijdelijk en hield ongeveer op te bestaan op het moment dat de arbeidsmarkt weer in evenwicht was. Hierdoor werd werkloosheid niet structureel verborgen en heeft de deeltijd ww nauwelijks de werking van de arbeidsmarkt verstoord. De bovengenoemde voordelen van de deeltijd ww zijn daarom belangrijk gebleken, terwijl de nadelen vermoedelijk beperkt zijn geweest. Overigens, omdat de deeltijd ww relatief klein was in vergelijking met de totale dynamiek op de arbeidsmarkt, kunnen zowel de positieve als negatieve macro-economische effecten ervan nooit heel groot geweest zijn.

(a) Oorspronkelijk sloot de aanvraagtermijn op 1 januari 2010. Deze is in maart 2010 met een jaar verlengd.

4 Effecten van de stimuleringsmaatregelen elders in het eurogebied

Niet alleen in Nederland maar ook elders in het eurogebied zijn in 2009-2010 stimuleringsmaatregelen genomen. Al in december 2008 keurde de Europese Raad het *European Economic Recovery Plan* goed, met een verwachte impuls voor de Europese Unie van 200 mld euro, oftewel 1,5% bbp (European Council, 2008; European Commission, 2008). Het is aannemelijk dat deze beleidscoördinatie totstandkoming van nationale stimuleringsmaatregelen heeft vergemakkelijkt doordat tegenover de weglekeffecten via de invoer, positieve uitvoereffecten stonden van de stimuleringsmaatregelen in de andere eurolanden.

De OESO heeft, op basis van de gepubliceerde begrotingsvoornemens, de omvang van de stimuleringsmaatregelen in de rest van het eurogebied berekend op 0,8% bbp in 2009 en 0,6% bbp in 2010 (zie tabel A.6). Deze maatregelen hebben via hogere Nederlandse uitvoer een positief gehad op de Nederlandse economie (zie tabel 4.1). De stimuleringseffecten in de rest van het eurogebied hebben de Nederlandse bbp-groei met circa $\frac{3}{4}$ %-punt verhoogd in 2009, een vergelijkbaar effect dus als van het Nederlandse stimuleringspakket. Ook hebben zij de Nederlandse werkloosheid verminderd, maar in geringere mate dan het Nederlandse stimuleringsmaatregelen. In 2010 liepen de Europese maatregelen terug en was sprake van een minimaal negatief effect op de Nederlandse groei; het effect op het bbp-niveau bleef echter positief. Het expansieve begrotingsbeleid in de rest van de EU heeft bovendien een gunstig effect op de Nederlandse overheidsbegroting gehad.

Tabel 4.1 Effecten op de Nederlandse economie van stimuleringsmaatregelen elders in het eurogebied

		2009	2010
Bbp-volume	(%)	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$
Werkloosheid	(duizenden personen)	-25	-25
EMU-saldo	(%-punten bbp)	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$

5 Slotopmerkingen

De stimuleringsmaatregelen die in Nederland en elders zijn genomen hebben de productiedaling en de stijging van de werkloosheid in Nederland gedempt (zie tabel 5.1).¹⁰ In 2009 is het bbp-volume met 3½% afgenomen; zonder de genomen maatregelen zou het bbp-volume met 5¾% zijn afgenomen. De werkloosheid is tussen 2008 en 2010 met 125.000 personen gestegen tot 425.000 personen; zonder de genomen maatregelen zou de werkloosheid met 325.000 personen zijn gestegen tot 625.000 personen. De overheidsschuld is tussen 2007 en 2010 met 18%-punt gestegen tot 63% bbp; zonder de stimuleringsmaatregelen zou de overheidsschuld met 16%-punt zijn gestegen tot 61% bbp.¹¹

Deze en de andere berekeningen in deze Notitie moeten worden gezien als een globale indicatie van de orde van grootte van de effecten. De onzekerheidsmarge rond deze puntschattingen is aanzienlijk. De onzekerheid is extra groot omdat het berekeningen voor de jaren 2009 en 2010 betreffen, dus voor de diepste naoorlogse mondiale recessie.¹²

Tabel 5.1 Totale effecten op de Nederlandse economie van de stimuleringsmaatregelen in Nederland en de rest van het eurogebied

		2009	2010
Bbp-volume	(%)	2¼	3¾
Werkloosheid	(duizenden personen)	-125	-200
EMU-saldo	(%-punten bbp)	-2,4	-1,6

Internationaal zijn er helaas weinig evaluaties van de genomen stimuleringsmaatregelen gepubliceerd. Het Congressional Budget Office, de Amerikaanse begrotingswaakhond, heeft als gevolg van een wettelijke verplichting wel gerapporteerd over de Amerikaanse stimuleringsmaatregelen.¹³ Voor zover er andere evaluaties zijn, betreffen deze een onderdeel van de genomen maatregelen.¹⁴ Wel zijn er veel inschattingen vooraf gepubliceerd.¹⁵ Bij gebruik van macro-economische modellen komen evaluaties achteraf en inschattingen vooraf overigens sterk overeen.¹⁶ In beide gevallen wordt het effect van een stimuleringspakket doorgerekend. Het verschil is dat inschattingen gebaseerd zijn op de beoogde omvang van het pakket, terwijl evaluaties gebaseerd zijn op de feitelijke omvang. In de praktijk blijken vaak vertragingen bij de uitvoering van de maatregelen op te treden waardoor, zeker in eerste instantie, de feitelijke omvang kleiner is dan de beoogde omvang. Hierdoor zullen inschattingen vooraf vaak overschattingen zijn.

¹⁰ Tabel 5.1 is de som van tabellen 3.3 en 4.1.

¹¹ Naast de hogere schuld als gevolg van de grotere EMU-tekorten is hierbij rekening gehouden met het positieve noemereffect door het hogere bbp-volume.

¹² De uitzonderlijke omstandigheden maken terughoudendheid over de precieze omvang van de effecten op zijn plaats. Dit geldt vanwege de werkloosheidspuzzel (de relatief beperkte stijging van de werkloosheid in 2009) vooral voor de arbeidsmarkteffecten. Het is echter onjuist om met 'this time is different' argumenten de globale conclusies te verwerpen die volgen uit de uitgevoerde berekeningen. De voor de berekeningen relevante economische mechanismen werkten ook tijdens de Grote Recessie. Begrotingsbeleid was mogelijk zelfs effectiever in deze periode doordat, vanwege de grote onderbezetting van de productiecapaciteit, inflatie niet of in mindere mate reageerde op het expansieve begrotingsbeleid. Er was dus voor de monetaire autoriteiten geen aanleiding om de rente te verhogen waardoor een deel van de bestedingseffecten van het begrotingsbeleid teniet zou worden gedaan.

¹³ Congressional Budget Office (2011). De *Council of Economic Advisors*, de economische adviseurs van de president, hebben ook periodiek gerapporteerd over de effecten. Zie bijvoorbeeld *Council of Economic Advisors* (2011). Naast deze rapporten van officiële instellingen zijn er rapporten van denktanks en academici. Zie bijvoorbeeld Feyrer en Sacerdote (2011). Voor een vergelijkende analyse van verschenen rapporten zie Matthews (2011).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Hijzen en Venn (2011) en Mian en Sufi (2010).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Europese Commissie (2009), OESO (2009), Davig en Leeper (2011), Freedmann e.a. (2010) en het commentaar van Taylor (2010) hierop en Breuss e.a. (2009).

¹⁶ Bovendien komen, afgezien van het teken, modelberekeningen van de effecten van stimuleringsmaatregelen sterk overeen met die van ombuigingen. De reden is dat macro-economische modellen sterk symmetrisch zijn wat betreft positieve en negatieve impulsen.

Berekende effecten van de stimuleringsmaatregelen hangen vanzelfsprekend af van het gebruikte model.¹⁷ Voor deze Notitie is gebruik gemaakt van SAFFIER, het macro-economische model van het CPB.¹⁸ Het SAFFIER-model past in de brede en stabiele consensus over de positieve gevolgen op de economische groei op korte termijn van stimuleringsmaatregelen en de negatieve gevolgen op de economische groei op korte termijn van bezuinigingen.¹⁹ Stimuleringsmaatregelen zijn slechts effectief als er sprake is van conjuncturele werkloosheid en onvolledig gebruik van de productiecapaciteit. Als dat niet het geval is leiden stimuleringsmaatregelen slechts tot prijsstijging en verdringing van particuliere consumptie en investeringen door overheidsbestedingen (*crowding-out*).

Vertrouwenseffecten van begrotingsmaatregelen spelen in modellen als SAFFIER geen rol omdat zij empirisch moeilijk te detecteren zijn en deels samenhangen met economische variabelen die al in het model een rol spelen. Met positieve vertrouwenseffecten is in de berekeningen dan ook geen rekening gehouden, hoewel zij niet uit te sluiten zijn. De genomen begrotingsmaatregelen zouden bij consumenten en bedrijven weer vertrouwen in de toekomst kunnen hebben gegeven, met positieve gevolgen op consumptie en investeringen. Overigens is ook geen rekening gehouden met negatieve (Ricardiaanse) vertrouwenseffecten. Consumenten zouden vanwege de hogere overheidsschuld door de stimuleringsmaatregelen kunnen anticiperen op toekomstige belastingverhogingen, met negatieve gevolgen op de consumptie op korte termijn.

Liquiditeitseffecten kunnen tijdens de kredietcrisis een rol hebben gespeeld. Voor SAFFIER speelt liquiditeit een rol bij de particuliere consumptie doordat een deel van de huishoudens als liquiditeitsgerestricteerd is gemodelleerd (De Jong, 2011). Bij bedrijfsinvesteringen wordt in het model minder rekening gehouden met liquiditeit, al worden de effecten deels benaderd via de invloed van het renteverskil tussen bedrijfs- en overheidsobligaties. Doordat er minder rekening mee is gehouden zal het effect van maatregelen zoals de betaling van de btw per kwartaal enigszins worden onderschat.

In deze CPB Notitie is uitsluitend ingegaan op de effecten van de stimuleringsmaatregelen van het Aanvullend Beleidsakkoord. Er is dus niet ingegaan op de kortetermijneffecten van andere crisismaatregelen die vanaf eind 2008 zijn genomen zoals de kapitaalinjecties in de financiële sector en de uitbreiding van de garantiestelling door de overheid. Met het bestaande modelinstrumentarium is niet te berekenen wat de effecten van deze andere crisismaatregelen zijn geweest op productie, inkomen en werkgelegenheid. Internationale economische organisaties zoals IMF en OESO komen desalniettemin tot de conclusie dat deze effecten zeer substantieel zijn geweest en er voor hebben gezorgd dat een langdurige economische depressie is voorkomen.

Naast de kortetermijneffecten van de stimuleringsmaatregelen zijn de langetermijneffecten relevant in beleidsevaluaties. De houdbaarheidseffecten van de genomen stimuleringsmaatregelen hangen af van de al of niet tijdelijkheid van de maatregelen. Als de maatregelen volledig tijdelijk zijn dan is het houdbaarheidseffect verwaarloosbaar, maar als dit niet het geval is dan verslechtert de houdbaarheid. Het houdbaarheidstekort geeft aan welk bedrag de overheid structureel moet ombuigen (via bezuiniging of lastenverzwaring). Deze structurele ombuiging zorgt ervoor dat op de lange termijn de inkomsten en uitgaven van de overheid elkaar in evenwicht houden. Het houdbaarheidstekort kan toenemen door een stijging van de staatsschuld, met bijvoorbeeld 2% bbp zoals het berekende effect van de stimuleringsmaatregelen op de schuld eind 2010, of een groter EMU-tekort van bijvoorbeeld 0,5% bbp doordat sommige stimuleringsmaatregelen uiteindelijk niet tijdelijk zijn. Als we deze met elkaar vergelijken dan is het effect van een permanent groter EMU-tekort van 0,5%-punt veel groter dan van een 2%-punt hogere staatsschuld. Hoe komt dat? Een structureel EMU-tekort van 0,5% bbp zorgt elk jaar opnieuw voor tekort op de begroting, en voegt elk jaar 0,5% bbp aan de staatsschuld toe. Door dit EMU-tekort stijgt het houdbaarheidstekort met ook 0,5%. Immers, een ombuiging van 0,5% bbp is nodig om de

¹⁷ Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in Cwik en Wieland (2011). Zij geven een analyse van de stimuleringsmaatregelen in het eurogebied met behulp van vijf verschillende modellen.

¹⁸ Zie CPB (2010c). Zie ook de achtergronddocumenten bij dit CPB Document. De hier gepresenteerde berekeningen zijn uitgevoerd met de modelversie van begin 2010.

¹⁹ Zie OESO (2009), IMF (2009), OESO (2010), IMF (2010), European Commission (2010), Beetsma en Giuliadori (2011), DNB (2011).

overheidsbegroting weer, op lange termijn, in evenwicht te brengen. Een hogere staatschuld, bijvoorbeeld door tijdelijke crisismaatregelen, heeft echter een veel kleiner effect. Immers, een kleine ombuiging (van 0,03% BBP oftewel 200 mln euro) volstaat om de extra schuld van 2% bbp af te lossen.²⁰ Dit impliceert ook dat de precieze timing van saldoverbeterende maatregelen minder belangrijk is dan de geloofwaardigheid dat deze maatregelen worden uitgevoerd en structureel bijdragen aan een beter EMU-saldo.

Bij de berekening van de effecten van het loslaten van de signaalwaarde is verondersteld dat vasthouden aan de signaalwaarde in gelijke mate zou hebben geleid tot uitgavenverlagingen en lastenverhogingen (zie ook de technische bijlage). Deze veronderstelling heeft een duidelijke invloed op het effect van de maatregel, doordat lastenverlichtingen op korte termijn een kleiner effect op bbp en werkloosheid hebben dan uitgavenverhogingen van dezelfde budgettaire orde van ex ante grootte (zie tabel A.5). Oorzaak is het directe bestedingseffect van uitgavenmaatregelen, terwijl bij lastenverlagingen de bestedingseffecten alleen indirect zijn. Dit verschil tussen uitgaven- en lastenmaatregelen blijkt ook uit de opgenomen balanced-budget impuls: een verhoging van de overheidsconsumptie met een gelijktijdige verhoging van de lastendruk om verslechtering van het EMU-saldo te voorkomen. Zo'n impuls leidt niet tot verslechtering van het EMU-saldo en heeft desondanks een positieve, maar beperkte, invloed op de economische groei en de arbeidsmarkt.

De verschillen in beleidseffecten zijn ook relevant in de beleidsdiscussie over de optimale stimuleringsmaatregelen. Uitgavenverhogingen hebben het voordeel van een groter kortetermijneffect op productie en werkgelegenheid. Maar uitgavenverhogingen zijn moeilijker snel te implementeren dan lastenverlichtingen, waardoor de verschillen in effectiviteit op korte termijn afnemen of zelfs in de praktijk kunnen omslaan. Er zijn ook indicaties dat lastenverlagingen een groter dan gemiddeld effect hebben tijdens financiële crises (Barrell e.a., 2009).²¹ Gezien deze onzekerheden is het wenselijk om te stimuleren via een breed pakket van maatregelen. Van belang is ook dat, hoewel de kortetermijneffecten bij stimuleringsmaatregelen voorop dienen te staan, er additionele criteria zijn bij de keuze van stimuleringsinstrumenten, zoals structurele effecten en de mogelijkheden in de praktijk om na het einde van de recessie genomen maatregelen terug te kunnen draaien.

Tot slot. Kan het stimuleringspakket economisch gezien als positief worden beoordeeld? Zo ja, is deze aanpak voor herhaling vatbaar? Cruciaal is dat beleidsmakers er in geslaagd lijken om een substantieel permanent effect van de tijdelijke maatregelen te voorkomen, zeker wat betreft de uitgavenkant. Een aantal lastenmaatregelen lijken wel verlengd (Ministerie van Financiën, 2011). Tijdens de crisis van midden jaren zeventig is vervroegde uittreding als tijdelijk experiment ingezet om de economische crisis te bestrijden. Pas dertig jaar later werd deze maatregel beëindigd. Nu is de deeltijd ww wel een tijdelijke maatregel gebleven. De langetermijnkosten en het houdbaarheidseffect zijn verwaarloosbaar indien het stimuleringspakket geen substantieel permanent effect heeft op het EMU-saldo. Gezien de beperkte of zelfs verwaarloosbare kosten op lange termijn en de positieve effecten (lagere werkloosheid en hogere bestedingen) op korte termijn is economisch gezien een positief oordeel van dit stimuleringspakket op zijn plaats.

Is gezien deze positieve conclusie actief begrotingsbeleid in de toekomst wenselijk? Automatische stabilisatoren hebben grote voordelen boven discretionaire begrotingsmaatregelen. Op de eerste plaats treden geen vertragingen op bij automatische stabilisatoren. Zij gaan direct het effect van de recessie dempen zodra de recessie begonnen is. Ook positief is dat de omvang van de automatische stabilisatoren direct gekoppeld is aan de scherpte van de recessie; hoe sterker de recessie des te sterker de stabilisatoren werken. Verder is positief dat automatische stabilisatoren automatisch aflopen zodra de recessie voorbij is.

²⁰ Zie ook A. van der Horst e.a.(2010). Op pagina 20 wordt geconcludeerd dat de hogere overheidsschuld door de diepe recessie maar een beperkt nadelig effect heeft op de houdbaarheid. Op pagina 57 wordt aangegeven hoe extra schuld kan worden vertaald in de begrotingsinspanning die noodzakelijk is voor houdbaarheid. Op pagina 60 wordt het houdbaarheidseffect door de verslechtering van het overheidsvermogen als gevolg van de kredietcrisis berekend op 0,1% bbp.

²¹ Alfonso e.a. (2010) hebben onderzocht of de impact van overheidsuitgaven verschilt tussen perioden met en zonder financiële crisis, maar konden geen significant verschil aantonen. In de studie van Turrini e.a. (2010) daarentegen is de impact van overheidsstimulering (zowel door uitgavenvergroting als door lastenverlichting) groter ten tijde van bankencrises.

Ook tijdens komende recessies zal daarom het volledig laten werken van de automatische stabilisatoren voorop moeten staan. Of daarbovenop nog gerichte stimuleringsmaatregelen op zijn plaats zijn, hangt op de eerste plaats af van de aard van de recessie. Bij een diepe en lange recessie als gevolg van vraaguitval zouden gerichte stimuleringsmaatregelen kunnen worden overwogen indien beleidsmakers de maatregelen tijdelijk weten te houden. Daarnaast is de hoogte van de overheidsschuld bepalend. Bij te hoge overheidsschuld zullen financiële markten een extra rente-opslag vragen op overheidsobligaties, waardoor de positieve macro-economische effecten van stimuleringsmaatregelen afnemen of zelfs geheel teniet kunnen worden gedaan. Zulke effecten kunnen worden voorkomen door in goede tijden de overheidsschuld te verminderen.

Literatuur

Afonso, A., H.P. Grüner and C. Kolerus, 2010, Fiscal policy and Growth: Do Financial crises make a difference?, ECB Working paper series, No. 1217.

Barrell, R., T. Fatas and I. Liadze, 2009, Fiscal Policy Effectiveness in the Banking Crisis, National Institute Economic Review, 207:43, pp. 43-50.

Beetsma, R. and M. Giuliodori, 2011, The effects of government purchases shocks: review and estimates for the EU, *The Economic Journal*, februari, No. 121, p. 4-32.

Blanchard, O., G. Dell'Ariccia and Paolo Mauro, 2010, Rethinking Macroeconomic Policy, IMF Staff position note, SPN/10/03, februari.

Breuss, F., S. Kaniowski and M. Schratzenstaller, 2009, Macro-economic effects of the fiscal stimulus measures in Austria, *Austrian Economic Quarterly* (4) pp. 205-216.

Cogan, J.F. and J.B. Taylor, 2010, What the government purchases multiplier actually multiplied in the 2009 stimulus package, NBER Working paper series, No. 16505.

Congressional Budget Office, 2011, Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from January 2011 Through March 2011, mei.

Council of Economic Advisors, 2011, The economic impact of the American Recovery and Reinvestment Act, seventh quarterly report, juli.

CPB, 2009, Budget deeltijd WW, CPB Notitie 2009/21.

CPB, 2010a, De effecten van het stimuleringspakket op bbp en werkloosheid in 2009 en 2010, kader in het *Centraal Economisch Plan 2010*.

CPB, 2010b, Vertragingen bij het stimuleringspakket, kader in de *Macro-Economische Verkenning 2011*, september.

CPB, 2010c, SAFFIER II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document 217, december.

Cwik, T. and V. Wieland, Keynesian government spending multipliers and spillovers in the euro area, *Economic Policy* (26), pp. 493-549.

Dalsgaard, T., C. André en P. Richardson, 2001, Standard shocks in the OECD INTERLINK model, OECD Economic Department Working Paper 306.

DNB, 2011, DELFI: DNB's Macroeconomic Policy Model of the Netherlands, DNB Occasional Studies, vol.9, no. 1.

European Commission, 2008, A European Economic Recovery Plan, Communication of the Commission to the European Council, november.

European Commission, 2009, Economic Crisis in Europe, Causes, Consequences and Responses, *European Economy*, no. 7, september.

Europese Commissie, 2009b, The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measures, Occasional Paper 51, juli.

European Commission, 2010, The impact of fiscal consolidation on Europe's economic outlook, hoofdstuk 2 in European Commission, European Economic Forecast, november.

European Council, 2008, Brussels Economic Council 11-12 December 2008, presidency conclusions, december.

Feyrer, J. and B. Sacerdote, 2011, Did the Stimulus Stimulate? Real Time Estimates of the Effects of the American Recovery and Reinvestment Act," NBER Working Paper No. 16759.

Freedman, C., M. Kumhof, D. Laxton, D. Muir and S. Mursula, 2010, Global effects of fiscal stimulus during the crisis, *Journal of Monetary Economics* (57), pp. 506-526.

Gerritse, werkgroep, 2009, Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen, februari.

Hijzen, A. and D. Venn, 2011, The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession , OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no 115.

Horst, A. van der, L. Bettendorf, N. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij en H. ter Rele, 2010, *Vergrijzing verdeeld; toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, juni.

IMF, 2009, From Recession to Recovery: How Soon and How Strong?, hoofdstuk 3 in *World Economic Outlook*, april.

IMF, 2010, Will it hurt? Macroeconomics effects of fiscal consolidation, hoofdstuk 3 in *World Economic Outlook*, oktober.

Jong, J. de, 2011, De consumptievergelijking in SAFFIER II, CPB Achtergronddocument, april.

Kalmthout, Van., 2009, rapport interbestuurlijke werkgroep Gezamenlijke aanpak economische crisis (werkgroep Van Kalmthout), 19 februari.

Ligthart, M., P. Westra en M. Vromans, 2011, Varianten SAFFIER II, CPB Achtergronddocument, januari.

Matthews, D., 2011, Did the stimulus work? A review of the nine best studies on the subject, Washington Post, 24 augustus.

Mian, A. and A. Sufi, 2010, The effects of fiscal stimulus: Evidence from the 2009 'Cash for clunkers' program, NBER Working paper series, No. 16351.

Ministerie van Algemene Zaken, 2009, Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven', 25 maart.

Ministerie van Financiën, 2009, Najaarsnota 2009.

Ministerie van Financiën, 2011, Evaluatie aanvullend beleidsakkoord, Kamerbrief, september.

OESO, 2009, The effectiveness and scope of fiscal stimulus, hoofdstuk 3 in *OECD Economic Outlook*, interim versie, maart.

OESO, 2010, Fiscal consolidation: requirements, timing, instruments and institutional arrangement, hoofdstuk 4 in *OECD Economic Outlook*, november

Spilimbergo, A., S. Symansky, O. Blanchard and C. Cottarelli, 2008, Fiscal Policy for the crisis, IMF Staff position note, SPN/08/01, december.

Taylor, J.B., 2010, Comment on: Global effects of fiscal stimulus during the crisis” by Charles Freedman, Michael Kumhof, Douglas Laxton, Dick Muir, Susanna Mursula, *Journal of Monetary Economics* (57), pp. 527-530.

Teulings, C. en C. van Ewijk, 2009, *De Grote Recessie*, Balans, Amsterdam.

Turrini, A., W. Röger and I.P. Székely, 2010, Banking crises, output loss and fiscal policy, CEPR Discussion paper series, No. 7815.

Technische bijlage

SAFFIER, het macro-economische model van het CPB, is gebruikt om de effecten van het stimuleringspakket te berekenen.²² De feitelijke ontwikkeling in 2008-2010 vormt het basispad voor de berekeningen. Dit basispad is mede bepaald door het stimuleringspakket en het loslaten van de signaalwaarde. Hierdoor is het noodzakelijk om omgekeerde schokken te geven aan het model. De eerste modelberekening laat de economische ontwikkeling zien die zich zou hebben voorgedaan als geen stimuleringsmaatregelen zouden zijn genomen en geen kadercorrecties zouden zijn toegepast. De tweede modelberekening laat de economische ontwikkeling zien die zich zou hebben voorgedaan als was vastgehouden aan de signaalwaarde en geen stimuleringsmaatregelen zouden zijn genomen. De verschillen tussen het basispad en de modelberekening (basispad minus modelberekening) zijn vervolgens in hoofdstuk 3 gepresenteerd, respectievelijk in tabel 3.2 en 3.3. Het effect van alleen het loslaten van de signaalwaarde is vervolgens berekend als het verschil tussen deze twee berekeningen.²³

In de eerste modelberekening voor de gerichte stimuleringsmaatregelen en de kadercorrecties is, conform de begrotingsregels, verondersteld dat zonder kadercorrecties de effecten van de recessie op de ruilvoet en de werkloosheidsuitgaven zouden zijn gecompenseerd door bezuinigingen en niet door lastenverhogingen. Deze bezuinigingen zijn proportioneel over alle uitgavencategorieën verondersteld.²⁴

In de tweede modelberekening om het totaal effect van gerichte stimuleringsmaatregelen, kadercorrecties en loslaten signaalwaarde vast te stellen, wordt vastgehouden aan de signaalwaarde en wordt dus geen stimuleringspakket wordt geïntroduceerd. Gezien de begrotingsregels wordt verondersteld dat de helft van de noodzakelijke saldoverbetering²⁵ gedekt wordt door uitgavenverlagingen en de andere helft door lastenverzwaringen. Alle categorieën uitgaven en lasten zijn proportioneel aangepast. Doordat lastenverlichtingen en uitgavenverhogingen duidelijk andere economische effecten hebben op korte termijn (zie tabel A.5) is de technische veronderstelling van proportionele verdeling over lasten en uitgaven van invloed op de berekeningen.

Voor de berekening van het effect van de signaalwaarde is de omvang van het overheidstekort in het basispad van de berekeningen relevant. In het Aanvullend beleidsakkoord was het EMU-saldo geraamd op -3,0% bbp in 2009 en -5,7% bbp in 2010. Het EMU-saldo is uitgekomen op -5,6% bbp in 2009 en -5,1% bbp in 2010 (zie tabel A.1). Een berekening op basis van de tekortraming in het Aanvullende Beleidsakkoord laat, zeker voor 2009, kleinere economische effecten zien dan gepresenteerd in tabel 3.1, maar zou gezien de onderschatting van het tekort in 2009 onvoldoende zijn geweest om de overheidstekorten onder de 3% bbp te krijgen. Het tegenovergestelde geldt voor maatregelen op basis van de tekortraming in juni 2009. Toen werd het tekort in 2010 op 6,7% bbp geraamd (zie tabel A.1). Als op basis van deze raming maatregelen waren genomen om het tekort te beperken tot 3% bbp dan zouden, zonder bijsturing later, de economische effecten groter zijn geweest dan gepresenteerd in tabel 3.1, maar zou het tekort meer zijn verminderd dan beoogd (tot een tekort onder de 3% bbp). De in deze CPB notitie gepubliceerde berekening is op basis van de uiteindelijke omvang volgens de Nationale rekeningen 2010. Overigens gaat het hier voor 2009 en 2010 nog steeds om voorlopige cijfers.

²² Zie CPB (2010c). Zie ook de achtergronddocumenten bij dit CPB Document. De in deze CPB Notitie gepresenteerde berekeningen zijn uitgevoerd met de modelversie van begin 2010.

²³ In het kader in het CEP2010 is het effect van het loslaten van de signaalwaarde nog gepresenteerd inclusief het effect van de stimuleringsmaatregelen.

²⁴ In de berekening is vollediger dan in die voor het kader in het CEP2010 rekening gehouden met de arbeidsmarkteffecten van de deeltijd ww. Hierdoor is het effect op de werkloosheid groter.

²⁵ In de berekening verbetert het saldo al door het terugdraaien van het stimuleringspakket. De overige noodzakelijke saldoverbetering om te voldoen aan de signaalwaarde is voor de helft gevonden in uitgavenverlagingen en voor de helft in lastenverhogingen. In de berekeningen voor het kader in het CEP2010 was nog verondersteld dat de totale noodzakelijke saldoverbetering (inclusief het terugdraaien van het stimuleringspakket) gelijkmatig over uitgaven en lasten was gevonden. Hierdoor werd in die berekening de saldoverbetering (exclusief het terugdraaien van het stimuleringspakket) meer gevonden in lastenverhogingen dan in uitgavenverhogingen, waardoor het effect op groei en werkloosheid kleiner was dan bij een proportionele verdeling (zie ook tabel A.5).

Tabel A.1 EMU-saldo, ramingen en realisatie, in % bbp

Tijdstip	Aanduiding raming	2008	2009	2010
augustus 2011	(NR2010)	0,5	-5,6	-5,1
juni 2011	(KMEV2012)	0,6	-5,4	-5,4
maart 2011	(CEP-2011)	0,6	-5,4	-5,2
december 2010	(KCEP-2011)	0,6	-5,4	-5,8
september 2010	(MEV2011)	0,6	-5,4	-5,8
juni 2010	(KMEV2011)	0,7	-5,4	-6,3
maart 2010	(CEP2010/EV)	0,3	-4,9	-6,3
december 2009	(KCEP2010)	0,7	-4,6	-5,8
september 2009	(MEV2010)	0,7	-4,6	-6,2
juni 2009	(KMEV2010)	0,9	-4,1	-6,7
maart 2009	(CEP2009)	1,0	-2,8	-5,6
december 2008	(KCEP2009)	1,3	-1,2	-2,4
september 2008	(MEV2009)	1,3	1,3	nb

Tabel A.2 Werkloosheid, ramingen en realisatie, in duizenden personen

Tijdstip	Aanduiding raming	2008	2009	2010
augustus 2011	(NR2010)	300	377	427
juni 2011	(KMEV2012)	300	377	427
maart 2011	(CEP-2011)	300	377	427
december 2010	(KCEP-2011)	300	377	427
september 2010	(MEV2011)	300	377	434
juni 2010	(KMEV2011)	304	379	443
maart 2010	(CEP2010/EV)	304	379	502
december 2009	(KCEP2010)	304	382	508
september 2009	(MEV2010)	304	406	613
juni 2009	(KMEV2010)	304	428	728
maart 2009	(CEP2009)	304	422	673
december 2008	(KCEP2009)	300	350	495
september 2008	(MEV2009)	315	335	nb

Tabel A.3 Bbp-volumegroei, ramingen en realisatie, in %

Tijdstip	Aanduiding raming	2008	2009	2010
augustus 2011	(NR2010)	1,8	-3,5	1,7
juni 2011	(KMEV2012)	1,9	-3,9	1,8
maart 2011	(CEP-2011)	1,9	-3,9	1,7
december 2010	(KCEP-2011)	1,9	-3,9	1,7
september 2010	(MEV2011)	1,9	-3,9	1,8
juni 2010	(KMEV2011)	2,0	-4,0	1,4
maart 2010	(CEP2010/EV)	2,0	-4,0	1,6
december 2009	(KCEP2010)	2,0	-4,0	1,5
september 2009	(MEV2010)	2,0	-4,7	0,1
juni 2009	(KMEV2010)	2,1	-4,7	-0,5
maart 2009	(CEP2009)	2,0	-3,6	-0,3
december 2008	(KCEP2009)	2,2	-0,8	1,0
september 2008	(MEV2009)	2,3	1,2	nb

Tabel A.4 Bruto binnenlands product (bbp), 2007-2011

	Volume, t.o.v. voorgaande periode	Volume, t.o.v. zelfde periode vorig jaar	Volume, t.o.v. recordniveau 1e kwartaal 2008
	%	%	%
2007 1e kwartaal	1,4	3,2	
2007 2e kwartaal	0,7	3,1	
2007 3e kwartaal	1,3	4,5	
2007 4e kwartaal	1,3	4,8	
2008 1e kwartaal	0,5	3,5	0,0
2008 2e kwartaal	-0,3	3	-0,3
2008 3e kwartaal	-0,1	1,7	-0,4
2008 4e kwartaal	-1,2	-0,9	-1,6
2009 1e kwartaal	-2,2	-4,1	-3,7
2009 2e kwartaal	-1,1	-4,8	-4,8
2009 3e kwartaal	0,7	-3,3	-4,1
2009 4e kwartaal	0,4	-2	-3,7
2010 1e kwartaal	0,5	0,5	-3,2
2010 2e kwartaal	0,7	2,1	-2,5
2010 3e kwartaal	0	1,8	-2,5
2010 4e kwartaal	0,7	2,3	-1,8
2011 1e kwartaal	0,8	2,8	-1,0
2011 2e kwartaal	0,1	1,5	-0,9

Bron: CBS en Eurostat (voorlopige cijfers zoals op 25 augustus).

Tabel A.5 Effecten van diverse lastenverlichtingen en uitgavenverhogingen

	bbp-volume (%)			werkloosheid (%beroepsbevolking)			EMU-saldo (% bbp)		
	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	
	1	2	8	1	2	8	1	2	8
Verlaging loon- en inkomstenbelasting met 1% bbp (ex ante)	0,4	0,9	1,6	-0,1	-0,4	-0,7	-0,9	-0,7	-0,4
Verlaging algemene btw-tarief met 1% bbp (ex ante)	0,2	0,6	1,4	0,0	-0,3	-0,7	-0,6	-0,7	-0,2
Verhoging materiële overheids-consumptie met 1% bbp (ex-ante)	0,9	1,0	0,8	-0,3	-0,6	-0,3	-0,7	-0,5	-0,7
Verhoging prijs inkomensoverdrachten (1% bbp ex ante)	0,3	0,7	0,5	-0,1	-0,3	-0,2	-0,8	-0,6	-0,7
Balanced budget impuls: Verhoging materiële overheids-consumptie met 1% bbp (ex-ante) en lastenverzwaring om effect op EMU-saldo te voorkomen	0,7	0,4	-0,8	-0,2	-0,4	0,5	0,0	0,0	0,0

Bron: CPB (2010c), Ligthart e.a. (2011) en aanvullende berekeningen.

In paragraaf 3.1 is kort ingegaan op de effecten van het volledig neutraliseren van de automatische stabilisatoren. Dit zou hebben betekend dat het EMU-saldo in 2009 en 2010 gelijk zou zijn gehouden aan het saldo in 2008 (+0,5% bbp volgens de Nationale rekeningen 2010). In tabel 3.1 worden de effecten gepresenteerd van een vermindering van het overheidstekort met 1,8%-punt tot -3% bbp in 2010. Voor het volledig neutraliseren van de automatische stabilisatoren en het stabiliseren van het EMU-saldo op het niveau in 2008 is een verdere vermindering van 3,5%-punt nodig. De impuls is dan drie keer zo groot als in tabel 3.1 (de som van -3,5 en -1,8 in plaats van -1,8). De effecten zijn dus ook drie keer zo groot. De werkloosheid zou 300.000 personen hoger zijn uitgekomen als besloten was tot het constant houden van het EMU-saldo en daarmee van het neutraliseren van de automatische stabilisatoren.

Voor de berekening van de effecten van de Europese stimuleringseffecten op de Nederlandse economie is gebruik gemaakt van informatie van de OESO (zie tabel A.6). Een alternatief was om gebruik te maken van informatie van de Europese Commissie (zie tabel A.6), maar deze is minder plausibel, zeker voor probleemlanden als Ierland en Griekenland. De OESO heeft de omvang van het expansieve begrotingsbeleid mogelijk overschat doordat al voorgenomen uitgaven zijn gerubriceerd als extra uitgaven. De omvang is vermoedelijk ook overschat doordat deze gebaseerd is op de begrotingsvoornemens van begin 2009, terwijl door vertragingen de uiteindelijke omvang van de impuls, in ieder geval in 2009, waarschijnlijk kleiner is uitgevallen.

De begrotingsimpulsen zijn met behulp van OESO-spoorboekjes (Dalsgaard e.a, 2001) en aanvullende CPB-berekeningen omgezet in effecten op de voor Nederland relevante wereldhandel.²⁶ Met behulp van SAFFIER zijn vervolgens de gevolgen van de mutatie in de relevante wereldhandel op de Nederlandse economische groei, werkloosheid en EMU-saldo berekend (zie tabel 4.1).

De gepresenteerde effecten zijn in zeer sterke mate een globale inschatting, niet alleen door onzekerheid over de precieze omvang van de begrotingsimpulsen maar ook door de complexiteit van de berekeningen.

Tabel A.6 Stimuleringsmaatregelen in eurolanden, 2009-2010.

in % bbp	OESO (juni 2009)			Europese Commissie (nov. 2009)			(maart 2009)
	2009	2010	totaal (a)	2009	2010	totaal (a)	totaal (a)
Oostenrijk	1,0	0,3	1,2	1,8	1,4	3,2	3,5
België	0,7	0,7	1,4	0,7	0,4	1,1	1,8
Finland	1,5	1,7	3,2	1,0	0,2	1,2	3,8
Frankrijk	0,5	0,2	0,7	0,8	0,1	0,9	1
Duitsland	1,5	1,7	3,2	1,3	1,8	3,1	3,6
Griekenland	-0,8	0,0	-0,8	0,3	0,0	0,3	0,3
Ierland	-3,2	-4,5	-7,7	0,5	0,5	1,0	1,4
Italië	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	0,6	1,2
Luxemburg	2,5	1,4	3,9	1,2	0,2	1,4	1,7
Nederland	1,2	1,3	2,5	0,5	0,2	0,6	1,6
Portugal	0,8	0,0	0,8	0,9	0,1	1,0	1,3
Spanje	1,7	0,9	2,6	2,2	0,6	2,8	4
Eurogebied excl. Nederland (b)	0,8	0,6	1,5	1,1	0,7	1,8	2,3

(a) Conform de presentaties door OESO en Europese Commissie is de totale impuls in 2009 en 2010 hier weergegeven als de som van de impulsen in 2009 en in 2010. Deze presentatie wijkt af van de presentatie die veelal voor schokken op economische modellen wordt gebruikt. Daar is gebruikelijk om de totale impuls te presenteren als het gemiddelde van de jaren.

(b) Exclusief Malta, Cyprus en Slovenië

Bron: OESO (2009), European Commission (2009), met name grafiek III.2.7 en III.2.8); European Commission (2009b), met name tabel 2.

²⁶ Zie voor de effecten op de Nederlandse economische van een mutatie in de relevante wereldhandel paragraaf 5.2 van CPB (2010c).



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

September 2011