



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 15 september 2015

Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?

Eitel Homan
Wim Suyker

1 Inleiding en samenvatting

Heeft in Nederland het discretionaire begrotingsbeleid in de periode 1970-2014 de conjunctuur gedempt of juist versterkt? Op basis van output gaps en structurele begrotingssaldi wordt in dit Achtergronddocument geanalyseerd in hoeverre het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid anticyclisch is geweest. Bij discretionair beleid zijn de begrotingseffecten via automatische stabilisatoren niet inbegrepen. Het beleid is anticyclisch als in hoogconjunctuur (output gap positief; in de figuren en tabellen is dit aangeduid met voorspoed) het begrotingsbeleid restrictief is (netto bezuinigingen en netto lastenverhogingen) en als in laagconjunctuur (output gap negatief; in de figuren en tabellen is dit aangeduid met tegenspoed) het begrotingsbeleid expansief is (netto intensiveringen en netto lastenverlagingen).

De analyse voor de jaren 1970-2014 wordt voor Nederland gepresenteerd in paragraaf twee. Daarbij zijn output gaps en structurele begrotingssaldi berekend op basis van de methodes die in EU-verband zijn afgesproken.¹ De gebruikte schattingen zijn met aanzienlijke onzekerheid omgeven.² Daarom wordt in paragraaf drie een gevoeligheidsanalyse gedaan. In paragraaf vier worden ook resultaten gepresenteerd voor andere EU-landen.

De conclusie van de analyse gepresenteerd in dit Achtergronddocument is dat het Nederlandse begrotingsbeleid in de afgelopen decennia vaak procyclisch is geweest. Dat geldt voor hoogconjunctuur en dat geldt, zelfs in sterkere mate, voor laagconjunctuur. Hiermee is geen algemeen oordeel gegeven over het gevoerde begrotingsbeleid. Daarvoor zijn immers ook andere facetten van het begrotingsbeleid relevant (houdbaarheid op lange termijn, allocatie, effect op de economische groei, effect op de inkomensverdeling).³ Daar komt bij dat deze analyse gebaseerd is op de huidige inschattingen van output gap en structureel saldo. Literatuur over ramingen op het moment van de begrotingsbesluiten wijst op een verschuiving in de richting van anticyclisch beleid. Het is dus denkbaar dat de begroting op het moment dat de besluitvorming hierover plaatsvond, wel neutraal of anticyclisch was, maar dat achteraf niet bleek te zijn.⁴

¹ Havik, K., e.a., 2014, The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy. Economic Papers 535 ([link](#)). Mourre, G. et al, 2014, Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers 536 ([link](#)).

² Hers, J., en W. Suyker, 2014, Structural budget balance: a love at first sight turned sour, CPB Policy Brief 2014/07 ([link](#)).

³ Zie de beschouwing in paragraaf 1.2 in CPB, 2015, *Macro Economische Verkenning 2016* ([link](#)).

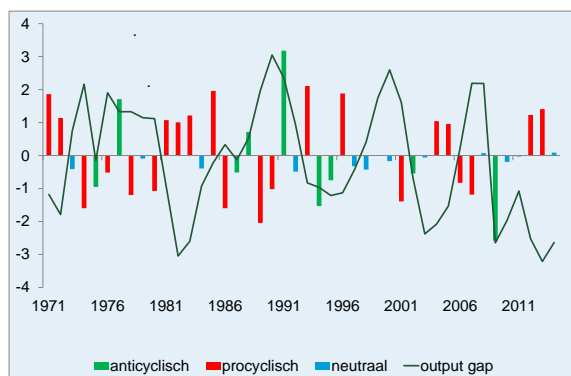
⁴ Beetsma, R. en M. Giuliadori, 2008, "Fiscal Adjustment to Cyclical Developments in the OECD: An Empirical Analysis Based on Real-Time Data", Discussion Paper 6692, UvA, Amsterdam ([link](#)); Turrini, A., 2008, "Fiscal Policy and the Cycle in the Euro Area: The Role of Government Revenue and Expenditure", Economic Papers 323, EU ([link](#)). Golinelli, R. en S. Momigliano, 2009, "The Cyclical Reaction of Fiscal Policies in the Euro Area: The Role of Modelling Choices and Data Vintages", Fiscal Studies, 30, pp. 39-72 ([link](#)). Pina, A.M., 2009, "Elusive Counter-Cyclicality and Deliberate Opportunism? Fiscal Policy from Plans to Final Outcomes", WP 6/2009, Banco de Portugal ([link](#)).

2 Resultaten

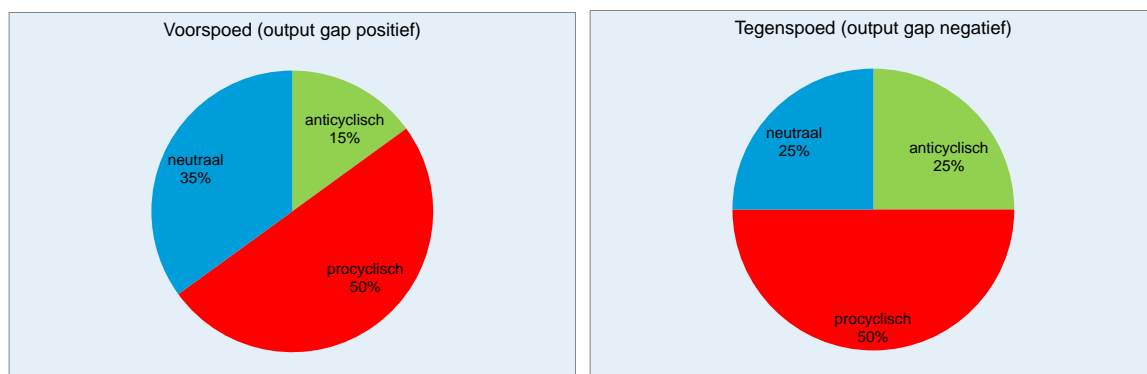
In hoeverre het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid anticyclisch dan wel procyclisch is, komt naar voren in figuren 2.1, 2.2 en in tabel 2.1. Hierbij is een ondergrens voor de absolute mutatie in het structurele begrotingssaldo gehanteerd van 0,5% bbp. Bij kleinere aanpassingen wordt het begrotingsbeleid conjunctureel neutraal beschouwd. Door deze aanpak ligt in de analyse de nadruk op de jaren met grote veranderingen en is het eindresultaat minder gevoelig voor de onzekerheden in de schatting van het structurele begrotingssaldo.

Het begrotingsbeleid blijkt slechts in beperkte mate anticyclisch. In hoogconjunctuur is dat in 15% van de jaren; in laagconjunctuur is dat 25%. Zowel in hoog- als in laagconjunctuur versterkt in 50% van de jaren het begrotingsbeleid de conjunctuurbeweging (met andere woorden het begrotingsbeleid is procyclisch). In respectievelijk 35% en 25% van de gevallen is het begrotingsbeleid neutraal (een absolute mutatie van het primair structureel saldo van minder dan 0,5% bbp). Het beleid was meer procyclisch vóór 1994 dan voor latere jaren (tabel 2.1). Deze twee periodes zijn afzonderlijk bekeken, omdat in 1994 is overgegaan op trendmatig begrotingsbeleid, terwijl in 1992 al de Maastricht-criteria voor toetreding tot het eurogebied van belang werden. Beide factoren bieden een verklaring voor relatief procyclisch beleid vóór 1994.

Figuur 2.1 Mutatie in primair structureel begrotingssaldo en de output gap, Nederland, 1970-2014



Figuur 2.2 Mate waarin het begrotingsbeleid anti- en procyclisch is, CPB-berekening op basis EC-methode, 1970-2014



Tabel 2.1 Output gap en begrotingsbeleid, CPB-berekening op basis EC-methode, Nederland, 1971-2014

	Voorspoed (output gap positief)			Tegenspoed (output gap negatief)				
	Output gap	Mutatie structureel primair saldo (%bbp)	Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal	Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal
1971	-1,2	1,9					X	
1972	-1,8	1,1					X	
1973	0,8	-0,4			X			
1974	2,2	-1,6		X				
1975	-0,2	-1,0				X		
1976	1,9	-0,5		X				
1977	1,3	1,7	X					
1978	1,3	-1,2		X				
1979	1,1	-0,1			X			
1980	1,1	-1,1		X				
1981	-1,0	1,1					X	
1982	-3,0	1,0					X	
1983	-2,6	1,2					X	
1984	-0,9	-0,4						X
1985	-0,2	2,0					X	
1986	0,3	-1,6		X				
1987	-0,1	-0,5				X		
1988	0,5	0,7	X					
1989	2,0	-2,0		X				
1990	3,0	-1,0		X				
1991	2,4	3,2	X					
1992	0,9	-0,5			X			
1993	-0,8	2,1					X	
1994	-1,0	-1,5				X		
1995	-1,2	-0,8				X		
1996	-1,1	1,9					X	
1997	-0,4	-0,3						X
1998	0,4	-0,4			X			
1999	1,7	0,0			X			
2000	2,6	-0,2			X			
2001	1,6	-1,4		X				
2002	-0,7	-0,5				X		
2003	-2,4	-0,1						X
2004	-2,1	1,0					X	
2005	-1,5	1,0					X	
2006	0,2	-0,8		X				
2007	2,2	-1,2		X				
2008	2,2	0,1			X			
2009	-2,6	-2,6				X		
2010	-2,0	-0,2						X
2011	-1,1	0,0						X
2012	-2,5	1,2					X	
2013	-3,2	1,4					X	
2014	-2,6	0,1						X
Totaal			3	10	7	6	12	6
1971-1993			3	7	3	2	7	1
1994-2014			0	3	4	4	5	5

Bron: CPB berekeningen op basis van de EC-methode op basis van historische data beschikbaar in september 2015, waaronder de Nationale rekeningen 2014 van het CBS.

3 Gevoeligheidsanalyse

De onzekerheid rond de schattingen voor output gap en structureel saldo is groot. Er is daarom een aantal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

In de analyse in paragraaf 2 zijn ook jaren met kleine output gaps in de analyse meegenomen. Het niet meenemen van deze jaren blijkt de conclusie nauwelijks te beïnvloeden (tabel 3.1). Begrotingsmaatregelen vergen voorbereiding. Gedurende het begrotingsjaar kunnen er nog nauwelijks aanpassingen worden gemaakt. In de Nederlandse situatie worden de belangrijke begrotingsbeslissingen genomen in het voorjaar en in september van het voorgaand jaar. De cycliciteit van het begrotingsbeleid is daarom ook bekeken op basis van de output gap in het voorgaand jaar (tabel 3.1). Ook zo beschouwd is het begrotingsbeleid dus vaak procyclisch geweest. In deze twee gevoeligheidsanalyses blijft het aandeel van procyclisch beleid rond de 50% en dat van anticyclisch beleid rond de 20%.

Tabel 3.1 Effect van niet meenemen in de analyse van jaren met een beperkte omvang van de output gap

	Voorspoed (output gap positief)				Tegenspoed (output gap negatief)			
	Anti-cyclisch	Pro-cyclisch	Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal	Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal
	% van aantal jaar		aantal jaar					
Alle jaren 1970-2014	20	50	3	10	7	6	12	6
Exclusief jaren met een output gap tussen -0,5% en +0,5% bbp	19	51	3	8	6	4	11	5
Op basis van de output gap in het voorgaand jaar	23	48	5	11	5	5	10	8

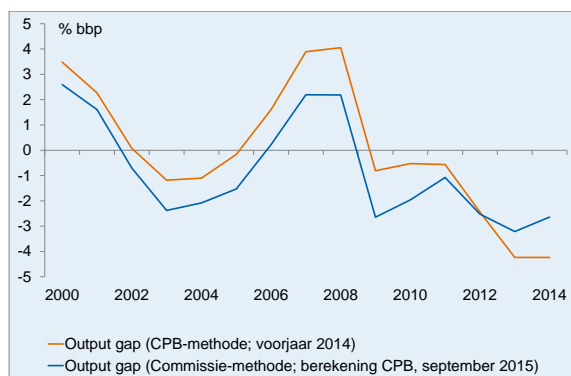
De Commissie-methode filtert het effect van schommelingen op potentiële economische groei niet volledig uit.⁵ Dit leidt tot enige onderschatting van de output gap (zowel in hoog- als in laagconjunctuur). De CPB-methode voor potentiële groei is robuuster en minder gevoelig voor conjuncturele schommelingen.⁶ Onderzocht is of de typering van de conjuncturele situatie (hoog- of laagconjunctuur) in beide methodes overeenkomt. Dat blijkt het geval voor alle jaren, met uitzondering van 2001 (zie figuur 3.1).

⁵ Tereanu, E., A. Tuladhar and A. Simone, 2014, Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty, *IMF Working paper* wp/14/107. [\(link\)](#). Hers, J., en W. Suyker, 2014, Structural budget balance: a love at first sight turned sour, CPB Policy Brief 2014/07 [\(link\)](#);

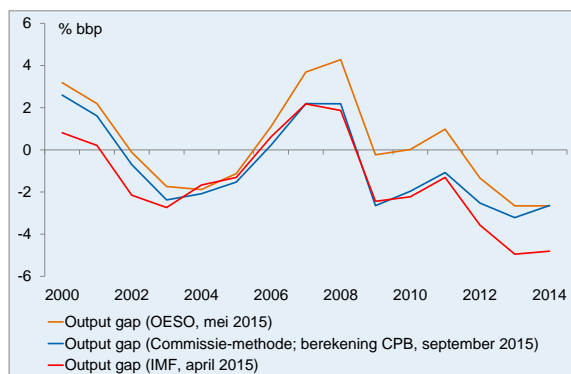
⁶ Voor de meest recente presentatie van output gap schattingen volgens de CPB methode zie Gelauff, G., e.a., 2014, Roads to recovery, CPB Boek 11 [\(link\)](#). Deze schatting uit 2014 is gebaseerd op data voor de revisie van de Nationale Rekeningen en is voor 2013-2014 gebaseerd op groeicijfers die later opwaarts zijn herzien.

De in de vorige paragraaf gebruikte output gap is ook vergeleken met recente schattingen van het IMF en de OESO (figuur 3.2). De typering van de conjuncturele situatie is op basis van de Commissie-methode volledig hetzelfde als die bij het IMF, terwijl de typering bij de OESO afwijkend is voor 2010 en 2011. Qua omvang is de gap-schatting van het IMF vergelijkbaar met die op basis van de Commissie-methode behalve voor de meest recente jaren. De gap-schatting van de OESO wijkt af door een veel grotere positieve gap in 2007 en een nauwelijks negatieve gap in 2009.

Figuur 3.1 Output gap schattingen op basis van Commissie- en CPB-methode



Figuur 3.2 Vergelijking output schatting met die van IMF en OESO

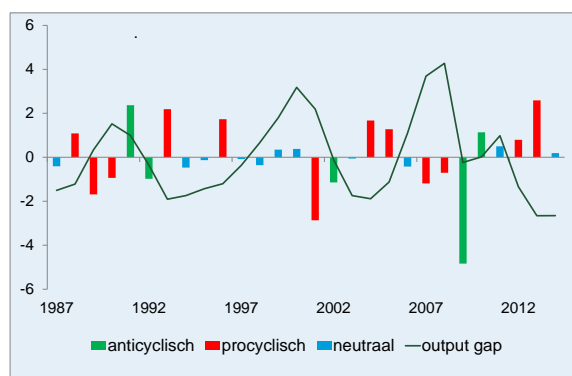


In de volgende figuren en tabellen is de analyse uit paragraaf twee herhaald op basis van de schattingen van de OESO en het IMF. Ook op basis van deze reeksen is het Nederlandse begrotingsbeleid vaak procyclisch geweest.

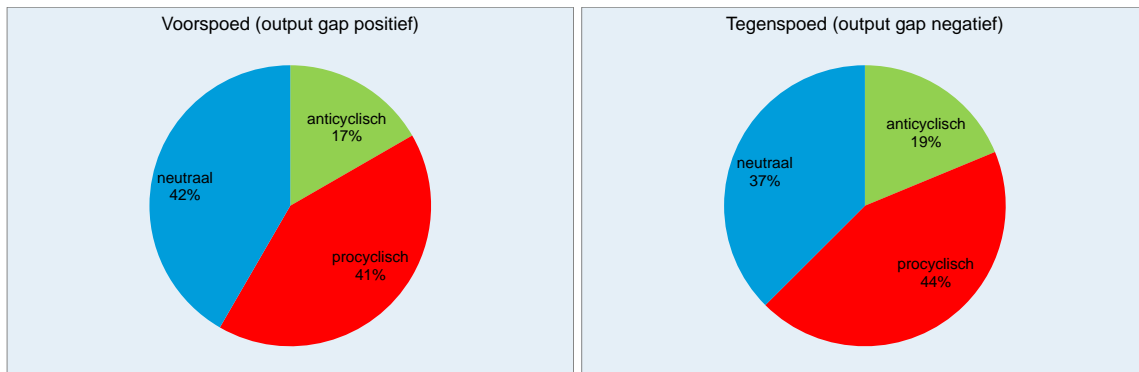
Tabel 3.2 Output gap en begrotingsbeleid, OESO-reeksen, Nederland, 1987-2014

	Voorspoed (output gap positief)			Tegenspoed (output gap negatief)				
	Output gap	Mutatie structureel primair saldo (%bbp)	Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal	Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal
1987	-1.5	-0.4						X
1988	-1.2	1.1					X	
1989	0.3	-1.7		X				
1990	1.5	-0.9		X				
1991	1.0	2.4	X					
1992	-0.4	-1.0				X		
1993	-1.9	2.2					X	
1994	-1.7	-0.5						X
1995	-1.4	-0.1						X
1996	-1.2	1.7					X	
1997	-0.4	-0.1						X
1998	0.7	-0.4			X			
1999	1.8	0.3			X			
2000	3.2	0.4			X			
2001	2.2	-2.9		X				
2002	-0.1	-1.1				X		
2003	-1.7	-0.1						X
2004	-1.9	1.7					X	
2005	-1.1	1.3					X	
2006	1.1	-0.4			X			
2007	3.7	-1.2		X				
2008	4.3	-0.7		X				
2009	-0.2	-4.8				X		
2010	0.0	1.1	X					
2011	1.0	0.5			X			
2012	-1.3	0.8					X	
2013	-2.7	2.6					X	
2014	-2.7	0.2						X
Totaal			2	5	5	3	7	6

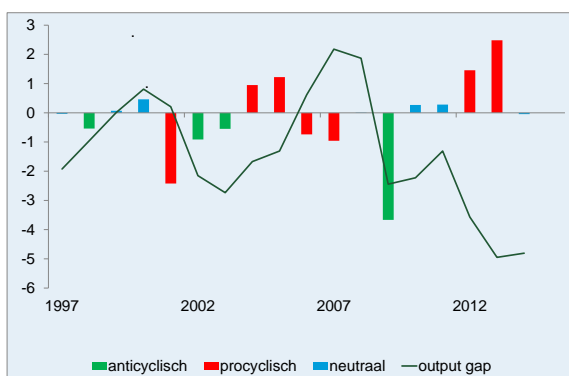
Figuur 3.3 Mutatie in primair structureel begrotingssaldo en de output gap, OESO-reeksen, Nederland, 1987-2014



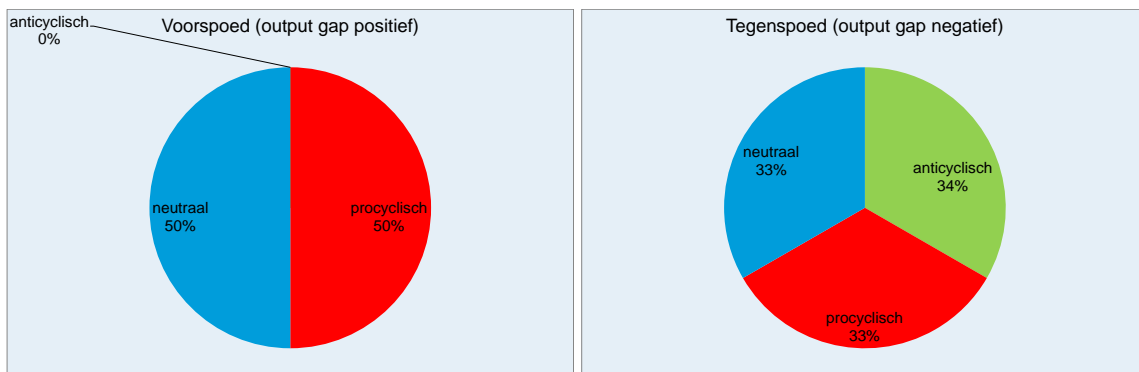
Figuur 3.4 Mate waarin begrotingsbeleid anti- en procyclisch is, OESO-reeksen, 1997-2014



Figuur 3.5 Mutatie in primair structureel begrotingssaldo en de output gap, IMF-reeksen, Nederland, 1987-2014



Figuur 3.6 Mate waarin begrotingsbeleid anti- en procyclisch is, IMF-reeksen, 1997-2014



Tabel 3.3 Output gap en begrotingsbeleid, Nederland, IMF-reeksen, 1997-2014

	Output gap	Mutatie structureel primair saldo (%bbp)	Voorspoed (output gap positief)			Tegenspoed (output gap negatief)		
			Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal	Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal
1997	-1.9	0.0						X
1998	-1.0	-0.5				X		
1999	0.0	0.1			X			
2000	0.8	0.5			X			
2001	0.2	-2.4		X				
2002	-2.2	-0.9				X		
2003	-2.7	-0.5				X		
2004	-1.7	1.0					X	
2005	-1.3	1.2					X	
2006	0.6	-0.7		X				
2007	2.2	-1.0		X				
2008	1.9	0.0			X			
2009	-2.4	-3.7				X		
2010	-2.2	0.3						X
2011	-1.3	0.3						X
2012	-3.6	1.5					X	
2013	-4.9	2.5					X	
2014	-4.8	0.0						X
Totaal			0	3	3	4	4	4

Voorgaande analyses gebruiken jaarlijkse veranderingen in het voor conjunctuur-gecorrigeerde EMU-saldo. Deze methode staat in de literatuur bekend als de ‘traditionele’ methode. Een alternatief is de ‘narratieve’ methode. Bij deze methode wordt het begrotingsbeleid op basis van bestudering van beleidsdocumenten, begrotingen en dergelijke getypeerd door de discretionaire impuls ten opzichte van ongewijzigd beleid te kwantificeren. In tabel 3.4 staan de gegevens gebaseerd op de analyse in Devries, Leigh en Pescatori voor de periode 1980-2009; veel jaren overlappen met die in tabel 2.1.⁷ Zij hebben data verzameld voor een kortere periode, en bovendien alleen voor episodes van consolidering en niet van stimulering. Vergelijking met de andere gevoeligheidsanalyses is daarom slechts gedeeltelijk mogelijk. Ook uit deze meer partiële analyse blijkt dat Nederlands begrotingsbeleid vaak procyclisch is geweest.⁸

⁷ Devries, P., J. Guajardo, D. Leigh en A. Pescatori, 2011, A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation, IMF working paper WP/11/128 ([link](#)).

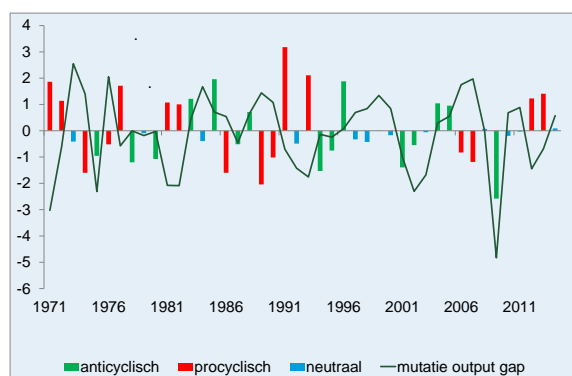
⁸ Dit geldt ook voor recente jaren die door Devries, Leigh en Pescatori niet in hun analyse betrokken zijn. Zie Suyker, W., 2015, Tekortreducerende maatregelen 2011-2017 (inclusief vijf-miljard-pakket), CPB Achtergronddocument, september. ([link](#))

Tabel 3.4 Consolideren in tijden van voorspoed en/of tegenspoed Nederland; *narratieve methode* tijdvak 1980-2009

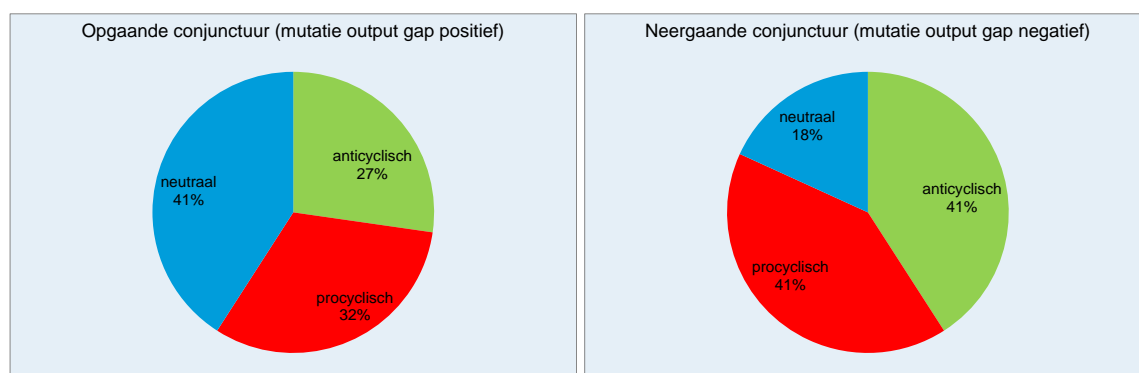
	Tegenspoed	Voorspoed
Consolideren (tekortreducerende maatregelen)	Procyclisch 1981-1985, 1987 1993, 2004-2005	Anticyclisch 1988, 1991-1992
	#jaren: 9	#jaren: 3
	Bron: Devries, Leigh en Pescatori (2011); Indeling voor- en tegenspoed op basis van output gap conform hoofdstuk 2	

Hierboven is het begrotingsbeleid geanalyseerd in hoogconjunctuur (positieve output gap)- en laagconjunctuur (negatieve output gap). Een alternatieve gevoeligheidsanalyse is te kijken naar mutaties in de output gap: hoe was het begrotingsbeleid in opgaande conjunctuur (toenemende output gap) en in neergaande conjunctuur (afnemende output gap)? In de neergaande conjunctuur blijkt in even sterke mate procyclisch en anticyclisch beleid te zijn gevoerd (Figuur 3.7, 3.8 en tabel 3.5). In een opgaande conjunctuur was het beleid iets meer pro- dan anticyclisch. Als jaren met kleine absolute mutaties in de output gap buiten beschouwing worden gelaten, zijn er relatief minder jaren waarvoor het beleid anticyclisch is.

Figuur 3.7 Mutatie in primair structureel begrotingssaldo en de output gap in opgaande en neergaande conjunctuur, CPB-berekening op basis van EC-methode, Nederland, 1970-2014



Figuur 3.8 Mate waarin begrotingsbeleid anti- en procyclisch is in opgaande en neergaande conjunctuur, CPB-berekening op basis van EC-methode, Nederland, 1970-2014



Tabel 3.5 Output gap en begrotingsbeleid in opgaande en neergaande conjunctuur, Nederland, 1971-2014

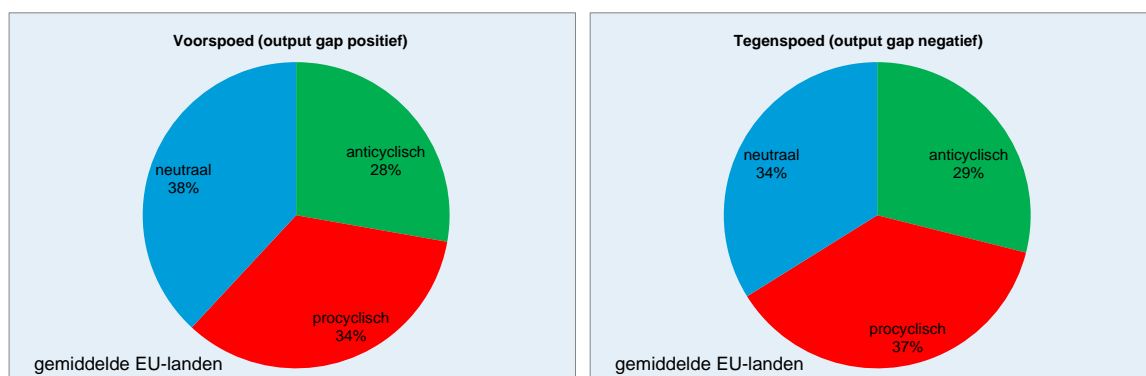
	Mutatie in output gap	Mutatie structureel primair saldo (%bbp)	Opgaande conjunctuur (mutatie output gap positief)			Neergaande conjunctuur (mutatie output gap negatief)		
			Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal	Anticyclisch	Procyclisch	Neutraal
1971	-3.0	1.9					X	
1972	-0.6	1.1					X	
1973	2.5	-0.4			X			
1974	1.4	-1.6		X				
1975	-2.3	-1.0				X		
1976	2.1	-0.5		X				
1977	-0.6	1.7					X	
1978	0.0	-1.2				X		
1979	-0.2	-0.1						X
1980	0.0	-1.1				X		
1981	-2.1	1.1					X	
1982	-2.1	1.0					X	
1983	0.4	1.2	X					
1984	1.7	-0.4			X			
1985	0.7	2.0	X					
1986	0.5	-1.6		X				
1987	-0.5	-0.5				X		
1988	0.7	0.7	X					
1989	1.4	-2.0		X				
1990	1.1	-1.0		X				
1991	-0.7	3.2					X	
1992	-1.4	-0.5						X
1993	-1.8	2.1					X	
1994	-0.1	-1.5				X		
1995	-0.2	-0.8				X		
1996	0.1	1.9	X					
1997	0.7	-0.3			X			
1998	0.8	-0.4			X			
1999	1.3	0.0			X			
2000	0.8	-0.2			X			
2001	-1.0	-1.4				X		
2002	-2.3	-0.5				X		
2003	-1.7	-0.1						X
2004	0.3	1.0	X					
2005	0.6	1.0	X					
2006	1.7	-0.8		X				
2007	2.0	-1.2		X				
2008	0.0	0.1						X
2009	-4.8	-2.6				X		
2010	0.7	-0.2			X			
2011	0.9	0.0			X			
2012	-1.4	1.2					X	
2013	-0.7	1.4					X	
2014	0.6	0.1			X			
Totaal			6	7	9	9	9	4
1971-1993			3	5	2	4	7	2
1994-2014			3	2	7	5	2	2

4 Begrotingsreactie in internationaal verband

De analyse die in hoofdstuk 2 is gepresenteerd voor Nederland, wordt in dit hoofdstuk gepresenteerd voor andere EU-landen. Door de revisie vorig jaar van de nationale rekeningen in de EU-landen zijn momenteel geen lange historische reeksen beschikbaar. De analyse beperkt zich daarom tot de periode 1996-2014. Bovendien zijn momenteel alleen conjunctureel gecorrigeerde begrotingssaldi beschikbaar zonder correctie voor incidentele factoren.

Conclusie van de uitgevoerde analyse (zie figuur 4.1 en tabel 4.1) is dat ook in de andere EU-landen het begrotingsbeleid vaak procyclisch was. Carnot en Castro kwamen recentelijk tot dezelfde conclusie.⁹

Figuur 4.1 Mate waarin begrotingsbeleid anti- en procyclisch is, EU-landen, 1996-2014



⁹ Carnot, N. en F. de Castro, 2015, 'The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect', European Commission, Economic Papers 543 ([link](#)).

Tabel 4.1 Output gap en begrotingsbeleid, EU-landen, 1996-2014

	Voorspoed (output gap positief)					Tegenspoed (output gap negatief)		
	Anti-cyclisch	Pro-cyclisch	Anti-cyclisch	Pro-cyclisch	Neutraal	Anti-cyclisch	Pro-cyclisch	Neutraal
	% van het aantal jaren		aantal jaar					
Oostenrijk	32	32	2	2	4	4	4	3
België	21	42	2	5	3	2	3	4
Denemarken	42	32	5	4	3	3	2	2
Finland	37	26	2	3	2	5	2	5
Frankrijk	5	37	0	3	7	1	4	4
Duitsland	26	21	4	1	3	1	3	7
Ierland	32	53	4	6	2	2	4	1
Italië	11	42	2	5	4	0	3	5
Luxemburg	53	37	5	3	1	5	4	1
Portugal	32	37	3	3	3	3	4	3
Spanje	11	32	1	2	8	1	4	3
Zweden	37	37	3	3	2	4	4	3
VK	32	37	2	3	6	4	4	0
gemiddelde EU-landen	28	36	3	3	4	3	3	3
Nederland	16	37	0	2	4	3	5	5

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Europese Commissie Voorjaarsraming 2015, Ameco-database ([link](#))

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 2015