



Cyclisch begrotingsbeleid

Anticyclisch begrotingsbeleid is vanuit macro-economisch oogpunt wenselijk, omdat het schommelingen in de conjunctuur dempt. Ramingen van de output gap of de verwachte verandering van de werkloosheid kunnen worden gebruikt om discretionair anticyclisch beleid te voeren. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat er bezuinigd wordt in laagconjunctuur; vanwege hogere begrotingsmultipliers is procyclisch beleid dan extra schadelijk.

Grote schokken laten zich daarentegen niet voorspellen, maar de aard van de schok geeft op die momenten wel aanleiding voor specifieke discretionaire maatregelen. In het verleden is ook gebleken dat er zeer snel (binnen hetzelfde jaar) kan worden gereageerd.

CPB - september 2023

Luuk Metselaar, Romain Rey, Liora Rosenberg

Samenvatting

Anticyclisch¹ begrotingsbeleid is vanuit macro-economisch oogpunt wenselijk, omdat het schommelingen in de conjunctuur dempt. Om dit te bereiken moet de overheid in een laagconjunctuur extra uitgaven doen en/of de lasten verlagen, en in een hoogconjunctuur bezuinigen en/of de lasten verhogen. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op het discretionaire begrotingsbeleid en wordt niet onderzocht hoe groot de automatische stabilisatoren in de begroting idealiter zouden zijn. Automatische stabilisatoren hebben in alle gevallen een anticyclisch effect op de conjunctuurbeweging.

Economische ramingen kunnen gebruikt worden als basis om anticyclisch discretionair begrotingsbeleid te voeren. Hiervoor is het noodzakelijk te weten waar de economie zich in de conjunctuurcyclus bevindt. CPB-ramingen van de output gap² of de verwachte verandering van de werkloosheid bieden hiertoe een goede inschatting. Daarnaast moet ook gekozen worden voor beleid met een voldoende korte implementatietijd; voor langer lopend beleid moeten andere overwegingen dan macro-economische stabilisatie een rol spelen.

Het discretionaire begrotingsbeleid is in Nederland in het verleden geregeld procyclisch geweest. Sinds 1995 wordt ongeveer de helft van de tijd een neutraal³ begrotingsbeleid gevoerd. In andere jaren is het beleid vaker pro- dan anticyclisch, wat wil zeggen dat het discretionair begrotingsbeleid de conjunctuurbeweging versterkt.

Het beleid was tijdens economisch slechte tijden relatief vaker procyclisch. Tijdens laagconjunctuur werd vaak een verkrappend begrotingsbeleid gevoerd, bijvoorbeeld om te voldoen aan het Stabiliteits- en Groeipact of om het vertrouwen van financiële markten niet te verliezen. Dit was met name het geval in de periode 2011-2016, waarin Nederland kampte met de nasleep van de Grote Recessie en de eurocrisis.

In de jaren met grote schokken is aangetoond dat er zeer snel (binnen hetzelfde jaar) kan worden gereageerd. In de aanloop naar de Grote Recessie in 2007 en 2008 en de coronaschok in 2020 leidt het verschil tussen raming en realisatie tot een andere inschatting van de stand van de conjunctuur: grote schokken laten zich niet voorspellen. De aard van de schok gaf op die momenten daarentegen wel aanleiding voor specifieke discretionaire maatregelen.

Bezuinigen tijdens laagconjunctuur kost meer groei dan extra uitgeven tijdens hoogconjunctuur oplevert. Uit recent onderzoek blijkt dat het effect van begrotingsbeleid op de economische groei sterker is in slechte tijden: multipliers zijn hoger tijdens slechte tijden en groter voor bezuinigingen dan voor extra uitgaven⁴. Dit betekent dat procyclisch beleid in economisch slechte tijden zoveel mogelijk vermeden moet worden.

Ramingsbijstellingen bieden geen verklaring voor het voeren van procyclisch beleid. Een mogelijke verklaring voor procyclisch beleid is dat de stand van de conjunctuur lastig te voorspellen is. Wanneer de economie zich anders ontwikkelt dan verwacht, kan voorgenomen anticyclisch beleid procyclisch uitpakken. In de literatuur wordt daarom onderscheid gemaakt tussen ex post- en realtime-inschattingen van de

¹ Anticyclisch beleid wordt hier gedefinieerd als een verbetering van het structureel saldo bij een positieve output gap, of een verslechtering van het structureel saldo bij een negatieve output gap.

² De output gap is de afwijking van het bbp-niveau ten opzichte van de potentiële productie (de voor conjunctuur geschoonde onderliggende productiemogelijkheden van de economie). In een recessie is de output gap negatief; de feitelijke productie ligt onder de potentiële.

³ Neutraal begrotingsbeleid definiëren we hier als een verandering van het structureel saldo van minder dan een half procentpunt.

⁴ Zie Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

economie⁵. De realtime-inschatting van het beleid is onderzocht op basis van CPB-ramingen en een tekstuele analyse van miljoenennota's. Hieruit volgt dat procyclisch beleid niet het gevolg hoeft te zijn van het verkeerd inschatten van de stand van de conjunctuur.

Bij het begrotingsbeleid dat het kabinet voor ogen heeft, zijn andere overwegingen van belang dan alleen macro-economische stabilisatie. In miljoenennota's is te zien dat de uitgesproken beleidsintentie geregeld als neveneffect heeft dat het discretionair begrotingsbeleid procyclisch is. Bijvoorbeeld in de jaren 2011-2013 speelden de Europese begrotingsregels en de wens tot het drukken van de staatsschuld een belangrijke rol tijdens het besluit tot bezuinigen in laagconjunctuur.

1.1 Inleiding

Een van de functies van begrotingsbeleid is macro-economische stabilisatie. De overheid kan met haar begrotingsbeleid de conjunctuurcyclus dempen, bijvoorbeeld door meer uit te geven in laagconjunctuur of de lasten te verhogen in hoogconjunctuur.

Begrotingsbeleid heeft meer invloed op de economie in slechte tijden. De mate waarin extra overheidsuitgaven leiden tot meer economische activiteit wordt de multiplier genoemd. Recent onderzoek wijst uit dat het effect van begrotingsbeleid verschilt door de tijd: multipliers zijn hoger tijdens slechte tijden en groter voor bezuinigingen dan voor extra uitgaven⁶. Dit inzicht benadrukt dat procyclisch beleid onwenselijk is. Met name bezuinigen tijdens laagconjunctuur is funest, omdat het permanente schade aan het bbp oplevert.⁷

Er is een onderscheid tussen discretionair begrotingsbeleid en automatische stabilisatie. De overheidsbegroting reageert op de stand van de economie, doordat belastinginkomsten toenemen en werkloosheidsuitgaven afnemen tijdens hoogconjunctuur. Deze veranderingen in de overheidsinkomsten- en uitgaven leiden tot stabilisatie van de economie. Omdat hiervoor geen beleidswijziging nodig is, wordt dit automatische stabilisatie genoemd. Discretionair beleid houdt in dat de overheid actief de uitgaven of belastingen wijzigt.

Deze publicatie richt zich overwegend op discretionair beleid, omdat dit jaarlijks kan worden bijgesteld en beperkte effecten heeft op de structuur van de economie. Met het structureel saldo⁸ kan het discretionaire begrotingsbeleid worden geïsoleerd van de automatische stabilisatoren. Anticyclisch beleid houdt in dat de overheid een ruimer begrotingsbeleid voert tijdens laagconjunctuur en een krupper beleid tijdens hoogconjunctuur. Een ruimer beleid leidt tot verslechtering van het structureel saldo, en een krupper beleid tot een verbetering van het structureel saldo. Voor de stand van de conjunctuur wordt vaak de output gap gebruikt. Een positieve output gap betekent dat de economie boven haar (theoretische) potentieel presteert.

⁵ Zie bijvoorbeeld Cimadomo (2016) voor een overzicht. Ex post betreft de realisatie van het bbp en real-time de inschatting op het moment zelf. Vaak wordt de inschatting enkele malen bijgesteld.

⁶ Zie Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

⁷ Zie Cerra, V., A. Fatás en S.C. Saxena, 2023, Hysteresis and business cycles, *Journal of Economic Literature*, 61 (1), p. 181-225.

⁸ Het structurele EMU-saldo is het feitelijk EMU-saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en bijzondere eenmalige factoren. De conjunctuurcorrectie is afhankelijk van het feitelijke bbp-niveau ten opzichte van het potentiële bbp-niveau en de zogenoemde begrotingselasticiteit; als het feitelijke bbp kleiner is dan het potentiële bbp, is er een negatieve bijdrage van de conjunctuur aan het EMU-saldo. Als rekenvoorbeeld: als het feitelijke saldo 1% bbp is, de output gap 2% bbp en de begrotingselasticiteit -0,5, dan is het structureel saldo 0% bbp (want $1\% + 2\% \cdot -0,5$).

Om effectief anticyclisch discretionair beleid te voeren, moet aan enkele voorwaarden worden voldaan. De stand van de conjunctuur moet goed in te schatten zijn, zodat de beleidsmaker over de juiste informatie beschikt. Daarnaast moet er tijdig beleid worden ontworpen en ingevoerd. Het beleid moet ook tijdig effect hebben om de economie effectief te kunnen stabiliseren.

Dit onderzoek bekijkt allereerst hoe cyclisch het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid in het verleden is geweest. De output gap en veranderingen in het structureel saldo sinds 1995 laten zien in hoeverre het beleid anti- of procyclisch is geweest. Daarnaast kunnen ook veranderingen in de werkloosheid of de verandering van de output gap worden gebruikt om het beleid te duiden.

Ook analyseren we in hoeverre er aan de voorwaarden voor anticyclisch beleid is voldaan. We bestuderen op basis van miljoenennota's en CPB-ramingen in hoeverre het kabinet van plan was om een pro- of anticyclisch beleid te voeren. Daarnaast onderzoeken we in hoeverre de output gap goed te ramen is, en of het voorgenomen begrotingsbeleid ook wordt uitgevoerd.

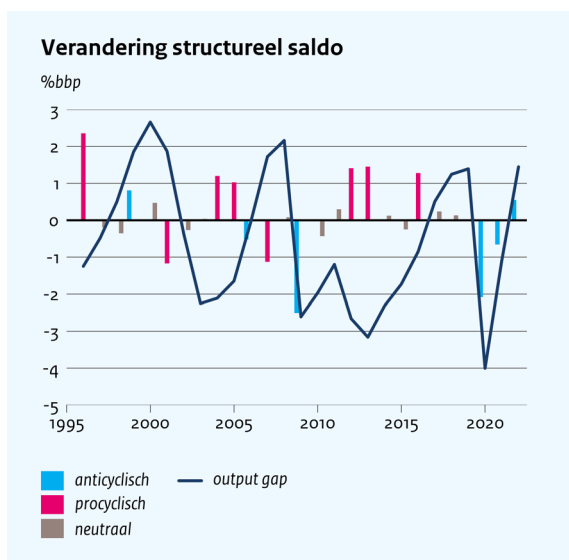
Op deze manier komen we tot een conclusie over de haalbaarheid van discretionair anticyclisch begrotingsbeleid. Een van de doelen van begrotingsbeleid is macro-economische stabilisatie. Deze publicatie beoogt een antwoord te geven op de vraag in hoeverre dit haalbaar is met discretionair begrotingsbeleid.

1.2 Cyclische begrotingsbeleid in het verleden

Tussen 1995 en 2022 was het begrotingsbeleid zes jaar anticyclisch en acht jaar procyclisch. Dertien jaar was het beleid neutraal. In figuur 1 en tabel 1 staan de resultaten van onze actualisatie van eerder CPB-onderzoek (zie kader). Wat opvalt is dat procyclisch beleid met name voorkomt tijdens laagconjunctuur. In zes van de zeventien jaar met een negatieve output gap verbeterde het structureel saldo, terwijl slechts in twee van de tien jaar met een positieve output gap het saldo verslechterde. Anticyclisch beleid komt relatief gezien ongeveer even vaak voor tijdens hoog- als laagconjunctuur.

Tijdens de Grote Recessie en de coronacrisis werd aanvankelijk anticyclisch beleid gevoerd. De grootste economische schokken vonden in deze eeuw tot nu toe plaats in 2009 en 2020. In deze jaren zien we ook de grootste verslechtering van het structureel saldo met ruim 2% bbp, door onder meer het brede stimuleringspakket ten tijde van de kredietcrisis en de coronasteunpakketten. Deze aanzienlijke extra uitgaven pakten anticyclisch uit.

Figuur 1 Cyclischeit discretionair begrotingsbeleid (1995-2022)



Noot: een positieve output gap komt overeen met hoogconjunctuur, een negatieve output gap met laagconjunctuur. Een verbetering van het structureel saldo betekent dat het begrotingsbeleid verkrappend is, een verslechtering van het structureel saldo is verruimend begrotingsbeleid.

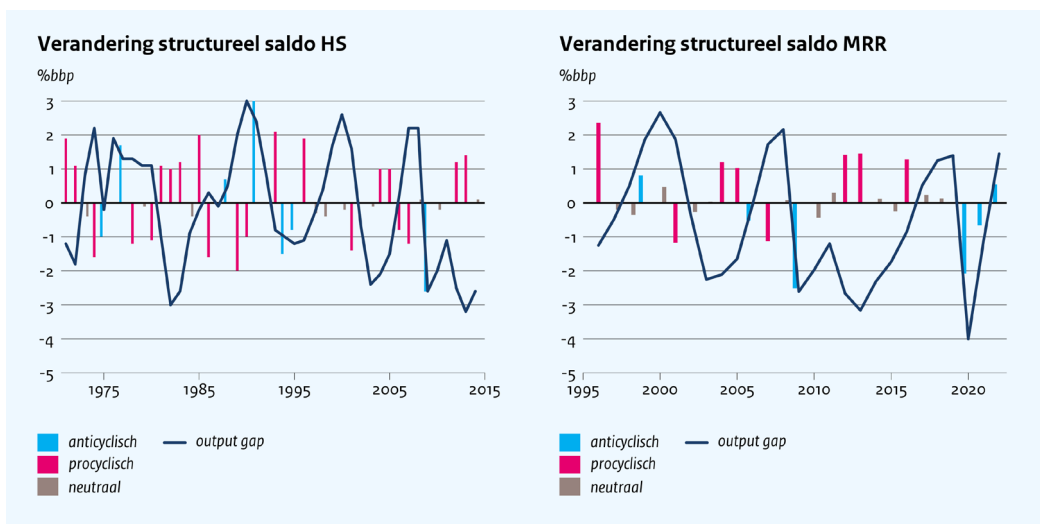
Tabel 1 Cyclischeit discretionair begrotingsbeleid op basis van de output gap (aantal jaren in periode 1995-2022)

	Laagconjunctuur	Hoogconjunctuur
Procyclisch	6	2
Anticyclisch	4	2
Neutraal	7	6

Eerder CPB-onderzoek

Homan en Suyker hebben de cycliciteit van het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid voor de periode 1970-2014 onderzocht(a) (links in de figuur – HS). Op basis van het CEP 2023 actualiseren wij dit onderzoek voor de periode 1995-2022 (rechts in de figuur – MRR). Wij maken hierbij gebruik van dezelfde methode. De stand van de conjunctuur wordt bepaald aan de hand van de output gap volgens de EC-methode. Een positieve output gap duidt op hoogconjunctuur, een negatieve op laagconjunctuur. Het gevoerde discretionaire begrotingsbeleid wordt aan de hand van de verandering in het structureel (ex post) EMU-saldo bepaald (b). Veranderingen van minder dan 0,5% bbp worden als neutraal beschouwd. Het structureel saldo corrigeert het feitelijk saldo voor de invloed van de conjunctuur en incidentele posten. Het structureel saldo is echter een imperfecte maatstaf van het saldo geschoond voor structurele effecten, omdat zowel de bepaling van de output gap als de bepaling van de begrotingselasticiteit onzeker is (c).

In vergelijking met het eerdere onderzoek wijzen onze resultaten op minder procyclisch beleid. Homan en Suyker tonen dat het beleid tussen 1970-2014 in de helft van de gevallen procyclisch is geweest, zowel tijdens hoog- als laagconjunctuur. Vanaf 1994 is het beleid minder procyclisch: Homan en Suyker noemen de Europese begrotingsregels en de invoering van trendmatig begrotingsbeleid als mogelijke oorzaken. De periode waarnaar wij kijken (1995-2022) is recenter en bevat alleen de periode die Homan en Suyker al als minder procyclisch onderscheiden. Daarnaast was het beleid in de toegevoegde jaren grotendeels neutraal (2015-2019) of anticyclisch (de coronajaren 2020-2022).



(a) Homan, E. en W. Suyker, 2015, Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

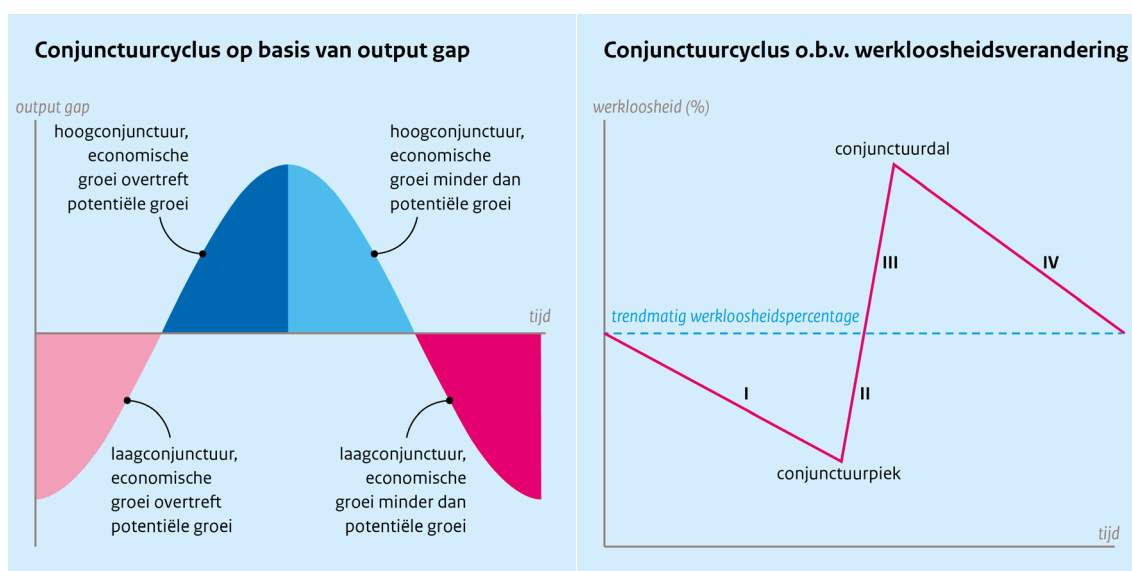
(b) Homan en Suyker gebruiken het primair structureel saldo (geschoond voor rente-uitgaven). Hoewel deze component in de afgelopen decennia is afgenomen, heeft dit geen wezenlijke invloed op de jaarlijkse verandering.

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



Als gevoeligheidsanalyse gebruiken we ook andere maatstaven voor de conjunctuur. Wanneer naast het niveau ook de verandering van de output gap wordt meegenomen, ontstaan er vier fases in de conjunctuurcyclus (links in figuur 2). Ook de verandering in de werkloosheid is een indicator voor de conjunctuur: stijgende werkloosheid duidt op beweging richting een dal, en dalende werkloosheid op beweging richting een piek in de economische cyclus. Fase I en II in figuur 2 (rechts) zijn hoogconjunctuur, fase III en IV laagconjunctuur. De multiplier van overheidsbestedingen is daarentegen hoger wanneer de werkloosheid toeneemt (fase II en III) dan wanneer ze afneemt (fase I en IV). Hierom is de verandering van de werkloosheid een betere maat voor de beoordeling van de cycliciteit van de economie dan het niveau. Een voordeel van de verandering van de werkloosheid ten opzichte van de output gap is dat de verandering van de werkloosheid direct te observeren is. Daarnaast worden werkloosheidscijfers in het algemeen niet herzien en is er dus geen verschil tussen de realltime data en de uiteindelijke vaststelling. Daarom kunnen werkloosheidscijfers een concretere maatstaf zijn voor beleidsmakers om de timing van hun discretionaire begrotingsbeleid op te baseren.

Figuur 2 Vier fasen van de conjunctuurcyclus. Links op basis van de output gap⁹, rechts op basis van de werkloosheidsverandering¹⁰



Verkrappend begrotingsbeleid komt met name voor tijdens de herstelfase in de conjunctuurcyclus uit figuur 2. Eerder zagen we dat er in zes jaar met een negatieve output gap procyclisch beleid is gevoerd. In vier van deze jaren lag de groei echter boven potentieel, terwijl procyclisch beleid met name schadelijk is als de output gap negatief is en de groei ook onder potentieel ligt. Tegelijk blijft bezuinigen in deze jaren vanuit macro-economisch oogpunt onwenselijk, omdat krap begrotingsbeleid het herstel uit de laagconjunctuur kan hebben vertraagd.

De verhouding tussen jaren met procyclisch, anticyclisch en neutraal beleid blijft onveranderd, gebaseerd op de veranderingen in de werkloosheid. Tabel 2 toont de resultaten wanneer in plaats van de output gap de verandering in de werkloosheid gebruikt wordt. In totaal is het beleid acht jaar procyclisch en zes jaar anticyclisch. De multiplier van overheidsbestedingen is groter wanneer de werkloosheid toeneemt dan

⁹ Suyker, W., 2016, Opties voor begrotingsbeleid, CPB Policy Brief ([link](#)). Zie ook Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

¹⁰ Berge, T., M. de Ridder en D. Pfajfar, 2021, When is the fiscal multiplier high? A comparison of four business cycle phases, European Economic Review, 138, 103852.

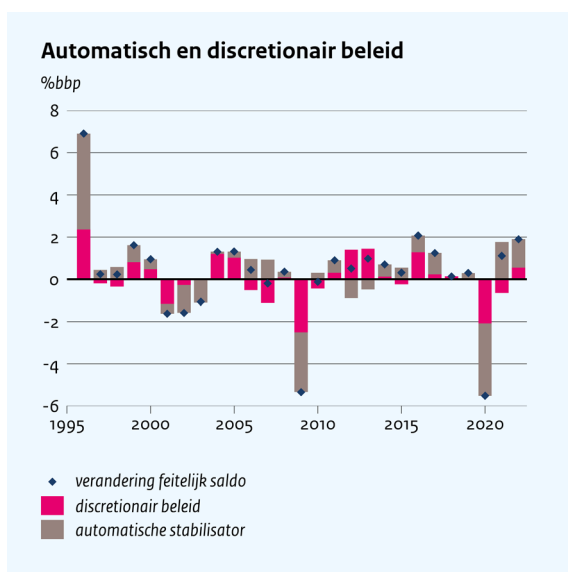
wanneer deze afneemt.⁸ Vanuit stabilisatie-oogpunt is discretionair begrotingsbeleid dus vooral effectief bij oplopende werkloosheid. Van de tien jaar waarin de werkloosheid oploopt, wordt slechts in twee jaar een ruimer beleid gevoerd. In vier jaar is het beleid procyclisch.

Tabel 2 Cyclischeit discretionair begrotingsbeleid op basis van veranderingen in de werkloosheid (1995-2022)

	Werkloosheid neemt toe	Werkloosheid neemt af
Procyclisch	4	4
Anticyclisch	2	4
Neutraal	4	9

De invloed van automatische stabilisatoren op het feitelijk saldo was iets sterker dan die van het discretionair beleid, zie figuur 3. De nadruk van deze publicatie ligt op discretionair begrotingsbeleid, omdat dit de beleidskeuzes laat zien. De totale stabiliserende werking van het begrotingsbeleid volgt echter uit de optelsom van de automatische stabilisatoren en het discretionair beleid. Automatische stabilisatoren werken per definitie anticyclisch en zijn in Nederland relatief krachtig¹¹. De gemiddelde absolute verandering in het saldo als gevolg van automatische stabilisatoren is ongeveer 1,0% bbp per jaar, tegenover 0,8% bbp voor het discretionaire beleid.

Figuur 3 Automatische stabilisatoren versus discretionair beleid



1.3 Intentie begrotingsbeleid

Naast macro-economische stabilisatie spelen ook andere overwegingen mee bij begrotingsbeleid. Bijvoorbeeld omdat een kabinet zich aan het Stabieliteits- en Groeipact wil houden, belastingen wil verlagen omdat dat leidt tot minder verstoringen, of omdat men extra uitgaven wil doen om klimaatbeleid te kunnen implementeren. Daarbij kan het in theorie ook meespelen dat het kabinet tijdens een verkiezingsperiode

¹¹ De zogeheten semi-elasticiteit van de begroting behoort tot de hoogste in Europa, zie Europese Commissie, 2019 ([link](#)).

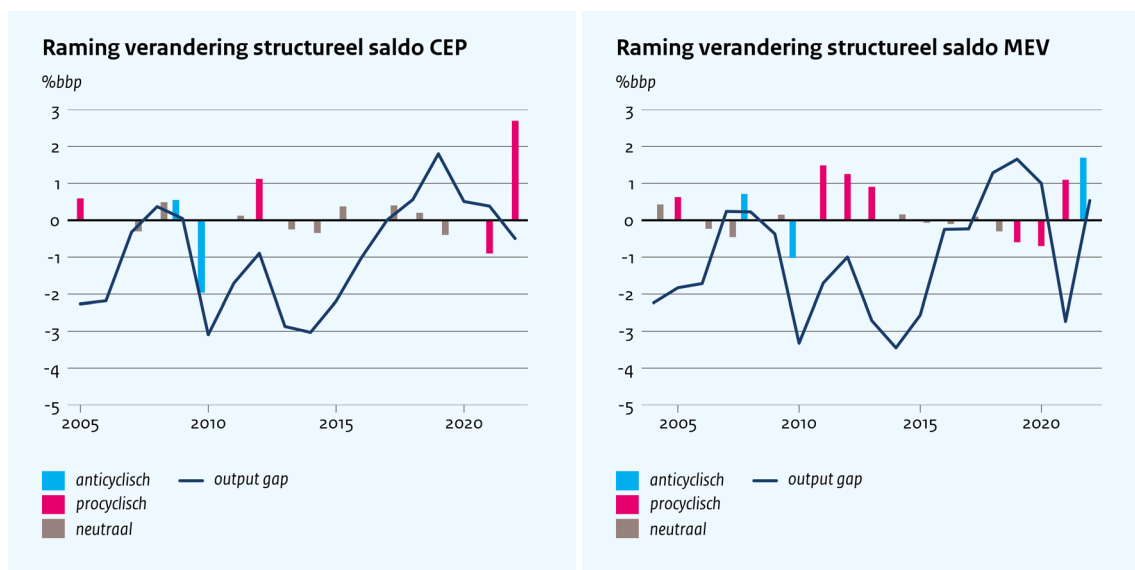
graag wil dat burgers op dat moment de positieve effecten van het beleid voelen. Procyclischeit is in dat geval niet het doel van het begrotingsbeleid, maar eerder de resultante. Om te achterhalen wat de intentie van het gevoerde beleid was, bestuderen we de ex ante-verandering van het structureel saldo in ramingen van het CPB¹² en miljoenennota's¹³.

1.3.1 Raming cycliciteit begrotingsbeleid

Niet alleen achteraf maar ook volgens CPB-ramingen voor komend jaar was het begrotingsbeleid vaak procyclisch. Figuur 4 toont de inschatting van het begrotingsbeleid over het volgende jaar bij het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro Economische Verkenning (MEV). Deze cijfers geven inzicht in de informatie die beleidsmakers op dat moment (*real-time*) ter beschikking hadden. Dit in tegenstelling tot de analyse in figuur 1, die gebaseerd is op een inschatting achteraf van het gevoerde begrotingsbeleid.

Bij de MEV werd in zeven van de negentien jaar procyclisch beleid voorzien, met name tijdens laagconjunctuur. Ook bij het CEP wordt vaker pro- dan anticyclisch beleid voorzien. Voor zowel het CEP als de MEV geldt dat procyclisch beleid relatief vaker voorkomt tijdens laagconjunctuur. Bij het CEP wordt overwegend neutraal begrotingsbeleid voorzien; dit is het geval in twaalf van de achttien jaar vanaf 2005. Hier speelt mee dat er bij het CEP nog relatief weinig beleid bekend is over het volgende jaar.

Figuur 4 Geraamde cycliciteit begrotingsbeleid bij CEP (links) en MEV (rechts) voor het aankomende jaar



1.3.2 Cyclischeit zoals beschreven in de miljoenennota

In de miljoenennota's is te zien dat in ongeveer een op de drie gevallen tussen 1996 en 2022 het voorgenomen beleid tot versterking van de conjunctuurcyclus leidt. Hiervoor zijn het voorgenomen beleid en de economische voorspelling naast elkaar gezet. Dit leidt tot het overzicht in tabel 3. Het voorziene begrotingsbeleid was tussen 1996-2022 negen keer procyclisch en vijftien keer anticyclisch.

¹² De raming van het structureel saldo laat zien of het beleid naar verwachting expansief of restrictief uitpakt. Dit kan dus ook worden gezien als een maat voor de intentie.

¹³ De miljoenennota's worden bestudeerd om achter de intentie van het kabinet te komen, omdat deze jaarlijks een uitgebreid beeld geven van de financiële overwegingen.

Tabel 3 Voorgenomen beleid overheid (1996-2022) op basis van tekstanalyse miljoenennota's

Miljoenennota jaren	Voorspelling economie	Voorzien begrotingsbeleid	Verwachte uitwerking cyclischeit
2022	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2021*	Krimp	Expansief	Anticyclisch
2020	Voorzichtige groei	Expansief	Procyclisch
2019	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2018	Groei	**	**
2017*	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2016	Groei	Expansief	Procyclisch
2015	Groei	Expansief	Procyclisch
2014	Economisch slecht maar zwakke groei (die niet genoeg is voor inflatie)	Restrictief	Procyclisch
2013	Economisch slecht maar zwakke groei	Restrictief	Procyclisch
2012*	Economische slecht maar zwakke groei	Restrictief	Procyclisch
2011	Economisch slecht maar zwakke groei	Restrictief	Procyclisch
2010*	Krimp	Expansief	Anticyclisch
2009	Krimp	Expansief	Anticyclisch
2008	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2007	Groei	**	**
2006*	Zwakke groei	Expansief	Procyclisch
2005	Zwakke groei	Restrictief	Anticyclisch
2004	Krimp	Restrictief	Procyclisch
2003*	Krimp	Restrictief	Procyclisch
2002*	Stagnerende groei	Expansief	Anticyclisch
2001	Groei	Expansief	Procyclisch
2000	Groei	Expansief	Procyclisch
1999	Groei	**	**
1998*	Groei	Expansief	Procyclisch
1997	Groei	Restrictief	Anticyclisch
1996	Groei	Restrictief	Anticyclisch

Noot: * is een jaar met landelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer. ** betreft jaren waarin in de miljoenennota geen duiding is opgenomen over expansief dan wel restrictief beleid.

In de miljoenennota's worden verschillende redenen genoemd om voor beleid te kiezen dat procyclisch uitpakt Een aantal voorbeelden zijn:

Jaren	Quotes miljoenennota
2020	“De verslechtering van het structurele saldo laat zien dat het Nederlands begrotingsbeleid momenteel procyclisch uitpakt, oftewel in goede tijden geeft de overheid extra geld uit. Dit is het gevolg van de keuze van het kabinet om te investeren en de lasten te beperken.”
2016	“Nu de economie verbetert, wil het kabinet dat Nederlanders dit ook merken.”
2012	“De economische crisis en de vergrijzing dwingen de overheid tot forse bezuinigingen [...]”
2006	“Het verleden heeft laten zien dat een anticyclisch begrotingsbeleid niet doeltreffend is, in verband met de timing van maatregelen en de neiging tot asymmetrisch handelen.”
2004	<i>Verwijzend naar Europese afspraken:</i> “Concreet betekent dit dat feitelijke EMU-tekorten van 3% bbp of groter niet acceptabel zijn. [...] Zonder de in deze Miljoenennota beschreven maatregelen zouden alle grenzen – 3% bbp feitelijk en 0,5% bbp structureel, dan wel een verbetering van 0,5% bbp van het structurele tekort – zijn overschreden. Dat is voor het kabinet niet acceptabel.”
2003	“[...] wil het kabinet een verslechtering van het EMU-saldo van 2002 op 2003 voorkomen en vasthouden aan het in het Strategisch Akkoord voorziene begrotingsoverschot van ex-ante 1% bbp”

Aanstaande verkiezingen hebben geen eenduidige invloed op de intentie van het begrotingsbeleid. In de onderzochte periode waren er acht landelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer, zie de jaartallen met ster. In vier van deze jaren was het voorgenomen beleid anticyclisch en in vier jaren procyclisch. Ook is het niet zo dat in verkiezingsjaren altijd voor een ruimer dan wel krappere begrotingsbeleid wordt gekozen.

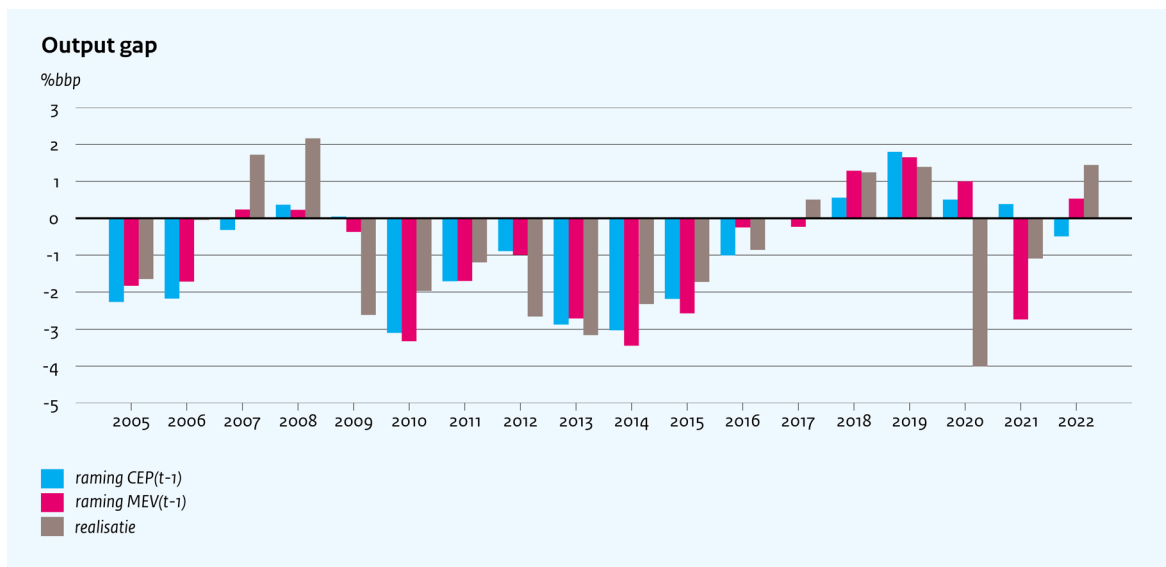
1.4 Raming van conjunctuur en structureel saldo

Hoewel de output gap lastig te ramen is, leiden ramingsbijstellingen zelden tot een kwalitatief andere inschatting van de conjunctuur. Bij het CEP komt het teken van de output gap voor het komende jaar, positief of negatief, in dertien van de achttien jaar sinds 2005 overeen met de inschatting op basis van de meest recente data die nu beschikbaar is, zie figuur 4. Voor de MEV was dit in zestien van de achttien jaar het geval. Dit betekent dat de inschatting van de plaats in de conjunctuurcyclus van de Nederlandse economie bij de ramingen redelijk goed was. Afwijkingen vinden vooral plaats tijdens grote economische schokken: de negatieve output gaps in 2009 en 2020-21 waren bij het CEP een jaar eerder nog niet voorzien. Ook het snelle herstel naar hoogconjunctuur in 2022 werd niet geraamd. Dit laatste is mede het gevolg van ingevoerd discretionair beleid.

De omvang van de output gap wordt gemiddeld onderschat. Voor zowel het CEP als de MEV is de gemiddelde ramingsafwijking -0,1% bbp, de gemiddelde absolute voorspelfout bedraagt 1,3% bbp. De ramingsafwijking is het grootst in 2009 en 2020: de grote omslagen zijn niet goed voorzien. Uitsplitst tussen hoog- en laagconjunctuur, zien we verschillen. Tijdens laagconjunctuur zijn de ramingen, zowel bij het CEP als de MEV, gemiddeld te positief (0,4% en 0,2% bbp respectievelijk), terwijl ze bij hoogconjunctuur juist te negatief zijn (-1,1% en -0,8% bbp). De cycliciteit van de economie wordt dus onderschat.¹⁴

¹⁴ Zie ook Butler et al., 2017, Voorspellers onderschatten cycliciteit economie, ESB 4755, p. 552-555 ([link](#)).

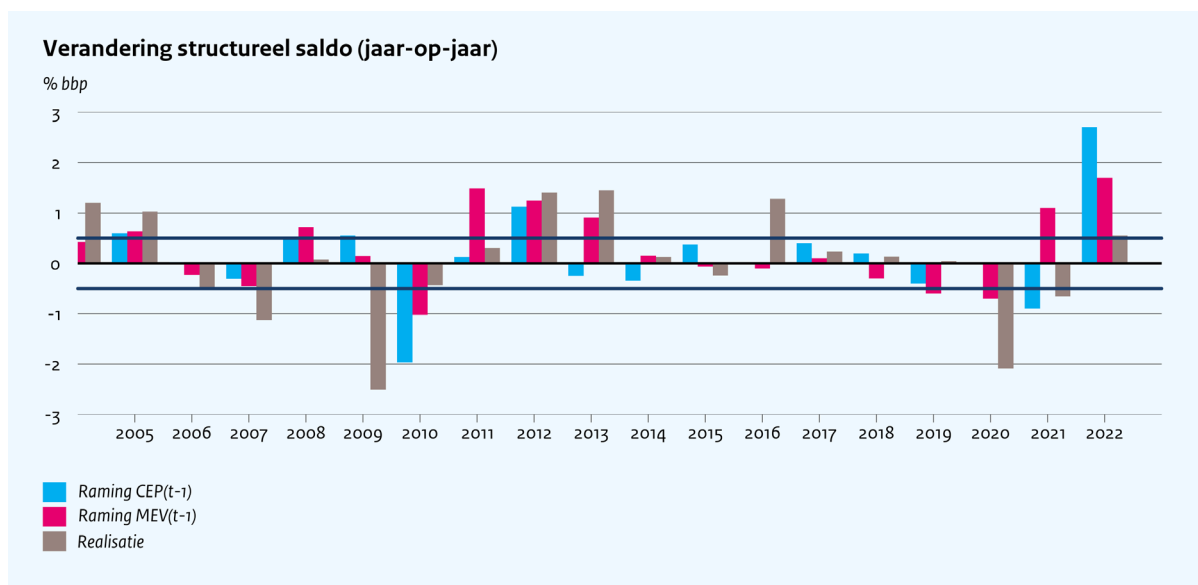
Figuur 4 CPB-ramingen van de output gap (2005-2022)



Verkeerde inschattingen van de cycliciteit van het begrotingsbeleid worden met name gedreven door voorspelfouten van de verandering in het structureel saldo. De gemiddelde (absolute) voorspelfout van het structureel saldo bij het CEP bedraagt -0,2% bbp (0,9% bbp), voor de MEV is dit 0,3% bbp (0,8% bbp). Bij de MEV wijkt de geraamde verandering van het structureel saldo in de helft van de jaren af van de realisatie, voor het CEP is dit in acht van de achttien jaar het geval. In figuur 5 is te zien dat dit vooral komt door de gehanteerde grens voor neutraal beleid van 0,5% bbp. De richting van de verandering van het structureel saldo komt in de meeste gevallen overeen, of het gaat om kleine verschillen tussen licht positief en licht negatief zoals in 2017-2019. In enkele gevallen komt het voor dat er tussen raming en realisatie een groot verschil is, bijvoorbeeld in 2016 werd er bij het CEP een verruiming geraamd, terwijl de realisatie een verkrapping liet zien van ruim 1% bbp.¹⁵ Verder zien we wederom in 2009 en 2020 de grootste verschillen. De substantiële verruiming van het begrotingsbeleid in reactie op de grote schokken in deze jaren was vooraf niet voorzien, maar het gevolg van discretionair beleid in reactie op de schokken.

¹⁵ Zie kader "Begrotingssaldo profiteert van belastingmeevallers" in CEP 2017 p.52 ([link](#)).

Figuur 5 CPB-ramingen en realisaties verandering structureel saldo (2005-2022)



Noot: de dikke donkerblauwe lijnen geven de zone weer tussen -0,5%- en 0,5%-bbp, waar veranderingen in het structureel saldo als neutraal worden gezien.

1.5 Implementatie van discretionair anticyclisch begrotingsbeleid

Voor de implementatie van discretionair anticyclisch begrotingsbeleid is het essentieel dat de implementatie van beleid op het juiste moment kan plaatsvinden. Om effectief discretionair anticyclisch beleid te voeren, zijn er twee aspecten nodig: de output gap moet voldoende goed kunnen worden ingeschat en er moet effectief anticyclisch beleid worden gemaakt. Op basis van voorgaande is duidelijk dat het teken van de output gap in het algemeen voldoende goed te rammen is. Het juiste beleid invoeren op het juiste moment is echter ingewikkeld. De timing van beleid is complex door de (soms) lange duur van beleidsimplementatie.

De doorlooptijd en daarmee de mogelijkheid om dit beleid op het gewenste punt in de economische cyclus in te voeren, verschilt per type beleid. Het type beleidsmaatregel heeft invloed op de duur van de implementatie van beleid. Soms is beleid snel te implementeren. Een voorbeeld hiervan kwam voor in 2021, toen in april werd besloten de btw op energie te verlagen, waarna dat in oktober werd geïmplementeerd. Een ander voorbeeld is de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) tijdens de coronacrisis, waarvoor het loket al op 6 april 2020 werd geopend. De eerste lockdown startte op 15 maart 2020. Andere vormen van discretionair beleid kosten daarentegen meer tijd. In het algemeen geldt: hoe eenvoudiger het beleid, hoe geschikter het is om er discretionair begrotingsbeleid mee te voeren.

Voor overheidsinvesteringen zijn andere doelen dan macro-economische stabilisatie bepalend. Andere overwegingen, zoals structurele verhoging van de groei of de brede welvaart, spelen een doorslaggevende rol. Hierdoor kan het gebeuren dat de impuls uitgaande van deze investeringen procyclisch is. In de praktijk

leiden bijvoorbeeld een lange doorlooptijd en *crowding out* van private investeringen tot lagere multipliers van overheidsinvesteringen op de korte termijn.¹⁶ Dat betekent dat investeringen mogelijk minder effectief zijn als impuls op de korte termijn, maar dat is geen reden voor de overheid om niet te investeren.

1.6 Conclusie en discussie

Alhoewel procyclisch beleid redelijk vaak voorkomt, zien we dat gedurende grote schokken anticyclisch beleid de overhand heeft. Procyclisch beleid komt in de afgelopen decennia vaker voor dan anticyclisch beleid. Maar tijdens grote schokken wordt overwegend anticyclisch (stabiliserend) beleid gevoerd, zoals bij de financiële crisis in 2008 en de coronacrisis. Uit onderzoek blijkt stabiliserend beleid juist in laagconjunctuur het krachtigst te werken, omdat de multiplier van overheidsuitgaven dan het grootst is. Procyclisch beleid in laagconjunctuur is vanwege die hoge multiplier dan weer extra schadelijk.¹⁷

De CPB-ramingen voor de korte termijn bieden een goede inschatting van de stand van de conjunctuur. Over het algemeen hebben beleidsmakers voldoende informatie om op korte termijn anticyclisch beleid te voeren, al is de amplitude van de conjunctuur lastiger te bepalen. Grote schokken worden daarentegen (per definitie) niet voorzien, maar die bieden dan weer aanleiding voor specifiek discretionair beleid.

Er zijn andere overwegingen naast macro-economische stabilisatie die een rol spelen bij het beoogde begrotingsbeleid. In miljoenennota's zien we geregeld dat het uitgesproken beleid als neveneffect heeft dat het procyclisch zou uitpakken. Bijvoorbeeld in de jaren 2011-2013 speelden de Europese begrotingsregels en de wens de staatsschuld niet op te laten lopen een rol tijdens het besluit tot bezuinigen in laagconjunctuur.

Voor een inschatting van de cycliciteit van begrotingsbeleid hebben we enkel gekeken naar het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid. Automatische stabilisatoren zijn buiten beschouwing gelaten, doordat we hebben gekeken naar het structureel saldo. De rol van monetair beleid is ook niet onderzocht. Voor een complete inschatting van het macro-economisch conjunctuurbeleid zou de stand van het monetair beleid moeten worden meegenomen, evenals hoe de Nederlandse conjunctuur zich verhoudt tot die in de rest van de eurozone.

Vervolgonderzoek over de timing van beleid is noodzakelijk om tot een gedegen afweging te komen over of het in de praktijk mogelijk is om discretionair anticyclisch beleid te voeren. Een relevante toevoeging aan dit onderzoek zou zijn om te bestuderen of bepaalde vormen van beleid later worden geïmplementeerd dan andere. Dit kan ook de verschillen tussen het voorziene en gerealiseerde structureel saldo (deels) verklaren.

¹⁶ Ramey, V.A., 2020, The macroeconomic consequences of infrastructure investment, NBER Working Paper 27265.

¹⁷ Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

Literatuur

Berge, T., M. de Ridder en D. Pfajfar, 2021, When is the fiscal multiplier high? A comparison of four business cycle phases, *European Economic Review*, 138, 103852.

Butler, B., D. van Dijk en A. Stokman, 2017, Voorspellers onderschatten cycliciteit economie. *Economisch-Statistische Berichten*, 102 (4755), 552-555.

Cerra, V., A. Fatás en S.C. Saxena, 2023, Hysteresis and business cycles, *Journal of Economic Literature*, 61 (1), 181-225.

Cimadomo, J., 2016, Real-time data and fiscal policy analysis: A survey of the literature. *Journal of economic Surveys*, 30 (2), 302-326.

European Commission, 2019, Recent developments in the fiscal surveillance framework, *Report on Public Finances in EMU 2018*, 35-70.

Homan, E. en W. Suyker, 2015, Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?, *CPB Achtergronddocument*.

Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, *CPB Publicatie*.

Ramey, V.A., 2020, The macroeconomic consequences of infrastructure investment, *NBER Working Paper 27265*.

Suyker, W., 2016, Opties voor begrotingsbeleid, *CPB Policy Brief*.

Suyker, W. en J. Hers, 2014, Structural budget balance: a love at first sight turned sour, *CPB Policy Brief*.

Verstegen, L., 2021, Trefzekerheid CPB-ramingen 1991-2020, *CPB Achtergronddocument*.