

# Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Inspectie der Rijksfinanciën

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Ons kenmerk**

IRF/ 2011 0631 U

**Uw brief (kenmerk)**

Datum

Betreft Evaluatie stimuleringsmaatregelen

**Bijlagen**

3

Geachte voorzitter,

Tijdens (onder andere) de behandeling van de Voorjaarsnota 2010 heb ik toegezegd om de door het vorige kabinet genomen stimuleringsmaatregelen te evalueren, voor zover dat kan, met als doel om lessen te trekken voor de toekomst. Met deze brief, die u gelijktijdig met de Miljoenennota en Ontwerpbegrotingen ontvangt, voldoe ik aan deze toezegging.

## 1. Conclusies en lessen voor de toekomst

1. Als onderdeel van een internationaal gecoördineerde aanpak van de kredietcrisis besloot het kabinet Balkenende IV in en rond het Aanvullend Beleidsakkoord (ABK) van maart 2009 tot een aantal budgettaire maatregelen. Het kabinet liet de automatische stabilisatoren volledig vrij werken aan de inkomstenkant van de begroting en versterkte de werking ervan aan de uitgavenkant door het uitgavenkader in de resterende kabinetsperiode te corrigeren voor de feitelijke werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling. Daarbovenop werd besloten tot een gerichte stimulering van de economie voor met name 2009 en 2010, met een accent op ondersteuning van de werkgelegenheid op de korte termijn. Deze impuls van € 3 miljard in beide jaren werd vervolgens geconcretiseerd in individuele maatregelen op een viertal terreinen: (i) arbeidsmarkt, onderwijs en kennis; (ii) duurzame economie; (iii) infrastructuur en (woning)bouw en (iv) liquiditeitsverruiming van het bedrijfsleven. Bij elkaar genomen impliceerde één en ander dat het kabinet de werking van de afgesproken signaalwaarde van 2 procent bbp opschortte. De kredietcrisis en de beleidsreactie hebben uiteindelijk geleid tot een forse stijging van het EMU-tekort tot 5,6 procent bbp in 2009 en 5,1 procent bbp in 2010. De EMU-schuld groeide naar bijna 65 procent van het bbp.
2. Tussen het uitbreken van de financiële crisis in september 2008 en het moment waarop de budgettaire maatregelen aansloegen verliep – deels onvermijdelijk – enige tijd. Achteraf bezien heeft de stimulus de negatieve groeicijfers in 2008 en de eerste twee kwartalen van 2009 niet kunnen voorkomen. Wel heeft de impuls een bijdrage geleverd aan het economisch herstel eind 2009 en in 2010. De modelsimulatie van het Centraal Planbureau

indiceert dat de groei in 2010 mogelijk zeer beperkt was geweest als het kabinet niet tot het opschorten van de signaalwaarde zou hebben besloten.<sup>1</sup> Volgens de modelsimulatie van het CPB heeft de werking van de automatische stabilisatoren een groter effect gehad op de economie dan de gerichte stimulering, maar het CPB heeft de effecten van de afzonderlijke gerichte maatregelen niet onderzocht. Budgettaire expansie leidde overigens sowieso niet één op één tot meer groei: een deel werd omgezet in besparingen en een deel werd besteed aan extra importen. Omgekeerd profiteerde Nederland uiteraard van *spill-over* effecten van bestedingsimpulsen in andere landen. Het CPB is uitsluitend ingegaan op de korte termijn effecten van de genomen maatregelen.

3. Omwille van geloofwaardigheid en vertrouwen richting markten, bedrijven en burgers besloot het kabinet Balkenende IV tot een drieslag: korte termijn stimulering in combinatie met een herstel van de overheidsfinanciën vanaf 2011 en een lange termijn agenda gericht op economische structuurversterking en houdbare overheidsfinanciën. Door de val van het kabinet heeft de budgettaire expansie – met vertraging - plaatsgevonden, maar is het kabinet in beperktere mate toegekomen aan de andere twee onderdelen van de benadering. Wel werden de uitvoeringstegenvallers opgevangen met extra ombuigingen en werden de destijds ingeschatte extra rentelasten als gevolg van het hogere tekort in 2009 en 2010 gedekt (€ 1,8 miljard).
4. Daarmee was de beleidsreactie op de crisis hooguit noodzakelijk maar duidelijk nog niet voldoende. Het structurele effect van de crisis op de overheidsfinanciën werd immers niet meer geadresseerd. Zoals ook het CPB aangeeft, is door een structureel lager bbp-niveau de collectieve uitgavenquote op een structureel hoger niveau gekomen.<sup>2</sup> Het kabinet Rutte-Verhagen heeft de operatie ter hand genomen om het niveau van de collectieve uitgaven aan te passen aan het lagere bbp-niveau, en tegelijk het gestegen EMU-tekort terug te dringen. In deze kabinetsperiode wordt, grotendeels aan de uitgavenzijde van de begroting, een pakket van € 18 miljard aan bezuinigingen doorgevoerd, inclusief de maatregelen die het demissionaire kabinet Balkenende IV nog nam voor het bedrag van € 3,2 miljard. Bovendien zal het huidige kabinet de Europese vereisten ten aanzien van de begroting en de uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid voor de collectieve sector wettelijk vastleggen.
5. Het pakket aan budgettaire maatregelen is door het kabinet Balkenende IV destijds deels geselecteerd op basis van de 3 T's: tijdigheid, tijdelijkheid en trefzekerheid. Hierop kan het pakket achteraf worden getoetst. Automatische stabilisatie aan de lasten- en uitgavenkant scoort goed op deze criteria. Zo is het gebruik ervan min of meer automatisch, verloopt de afloop grotendeels vanzelf bij het aantrekken van de groei, en zijn de maatregelen relatief sterk gericht op groepen met een grote bestedingsneiging als hun budgetrestrictie wordt versoepeld. Belangrijk is dat de automatische stabilisatie in de onzekere situatie van een crisis een stimulerende werking heeft op de economie, zonder

---

<sup>1</sup> CPB, *Effecten Stimuleringspakket*, 2011, bijlage 3 bij deze brief.

<sup>2</sup> CPB, *Economische Verkenning 2011-2015*, 2010; CPB, *Juni raming 2011, Economische Vooruitzichten 2011 en 2012*, CPB Policy Brief 2011/06.

dat er sprake is van *overshooting* in termen van omvang en in de tijd, en dat deze dus trefzeker kan uitpakken.

Inspectie der Rijksfinanciën

6. De individuele maatregelen van de gerichte stimulering scoren gemiddeld genomen minder goed op de 3 T's. De belangrijkste individuele maatregelen zijn of worden geëvalueerd door de vakdepartementen. Een overzicht van uitgevoerde en geplande evaluaties is te vinden in bijlage 1 en 2 bij deze brief. Hoewel veelal niet goed te bepalen is wanneer individuele maatregelen daadwerkelijk effect sorteerden, is in 2009 circa 70% van het beoogde stimuleringspakket in dat jaar in de boeken verwerkt als extra uitgave of lagere ontvangst; over 2010 en 2009 tezamen is uiteindelijk circa 80% verwerkt. De variatie rond de gemiddelde tijdigheid is groot. Het CPB concludeert bijvoorbeeld dat de timing van de maatregel bijzondere wtv en deeltijd-WW goed aansloot bij die van de economische crisis. Vond de benutting van de liquiditeitsverruiming bedrijfsleven vrijwel automatisch plaats, de feitelijke uitgaven aan projecten bleven, vooral op het terrein van duurzaamheid, beduidend achter bij de plannen. Bij de beoogde uitgaven uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) heeft een sterke verschuiving plaatsgevonden van 2009 en 2010 naar latere jaren. Bij de meeste andere uitgaven besloot het kabinet Balkenende IV de tijdelijkheid af te grendelen op het einde van 2010. Dit gold niet voor alle onderdelen van het pakket. Zo was bijvoorbeeld het afschaffen van de vliegticketbelasting structureel van aard en is een aantal fiscale maatregelen waartoe in of rondom het ABK is besloten, inmiddels verlengd of structureel gemaakt.
7. De conclusie ten aanzien van de trefzekerheid van de gerichte stimuleringsmaatregelen is gemengd. Het pakket was relatief evenwichtig vormgegeven, met voordelen voor zowel bedrijven als burgers. Voor een deel sloeg het pakket neer bij de doelgroep waar gebrek aan vertrouwen was en meer liquiditeit tot extra bestedingen zou leiden, zodat het economisch herstel werd ondersteund. Daarnaast is een deel van de maatregelen bewust gericht op inhoudelijke thema's om op deze gebieden sterker uit de crisis te komen. De relatieve effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen ten opzichte van elkaar is niet bekend. Achteraf kan worden geconstateerd dat de focus op ondermeer complexe investeringsprojecten op gespannen voet is komen te staan met de gewenste tijdigheid.
8. In het algemeen is in nagenoeg alle afgeronde evaluaties van individuele maatregelen gekeken naar factoren zoals doelbereik, en ook naar de tijdigheid en tijdelijkheid<sup>3</sup>. De beschrijving per maatregel bevestigt de conclusie dat maatregelen met een investeringskarakter op het terrein van duurzaamheid, infrastructuur en (woning)bouw, relatief veel vertraging opliepen. Echter, een deel van dit beleid is gefinancierd door het naar voren halen van reeds beschikbare (FES) middelen; dit is ten dele gelukt en kan worden getypeerd als *no regret* beleid: de afweging om dit beleid in te zetten was al gemaakt, het effect op de overheidsfinanciën is tijdelijk, en de timing van de bestedingen is verschoven richting de economische crisis.

**Ons kenmerk**  
IRF/ 2011 0631 U

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 1 en 2 bij deze brief voor een overzicht van de uitgevoerde en geplande evaluaties en een samenvatting van de belangrijkste resultaten tot nu toe.

9. De vraag in hoeverre het ingezette beleid – afgezien van het bestedingseffect - effectief en doelmatig de beoogde beleidsdoelen heeft bereikt, blijft buiten beschouwing in de meeste evaluaties van instrumenten. Tijdens een crisis is immers nog moeilijker dan anders vast te stellen wat er zou zijn gebeurd zonder een maatregel (de *counterfactual*). De beleidsles is dan ook om in goede tijden meer aandacht te besteden aan het organiseren van effectevaluaties, zodat deze beschikbaar zijn op het moment dat er een beleidspakket moet worden samengesteld. Dit komt de kwaliteit van beleid ten goede.
10. De algemene les van de terugblik op de budgettaire expansie van het kabinet Balkenende IV is dat in tijden van kortstondige crises de automatische stabilisatoren, zoals vervat in het trendmatige begrotingsbeleid, met mogelijk een tijdelijk versterkte werking ervan, een stimulerende werking hebben op de economie en relatief goed scoren in termen van tijdigheid, tijdelijkheid en trefzekerheid. Gerichte stimulering heeft onmiskenbaar een bestedingseffect, maar scoort in het algemeen slechter in termen van de 3 T's: door vertragingen deed het effect van veel maatregelen zich pas later voelen in de economie dan oorspronkelijk gepland en, hoewel de meeste maatregelen hun tijdelijke karakter hebben behouden, ontstaat er soms druk om regelingen te verlengen of alsnog structureel te maken. De tijdigheid en tijdelijkheid verschilt overigens per maatregel, en over de relatieve effectiviteit van de gerichte maatregelen is niet veel bekend. De expansie heeft geleid tot een forse verslechtering van het EMU-saldo. Een eerste noodzakelijke voorwaarde voor een eventuele begrotingsimpuls is dan ook dat de overheidsfinanciën in de uitgangssituatie op orde zijn. Bovenal dient de impuls gepaard te gaan met een geloofwaardige middellangetermijnstrategie voor een sterkere economie en houdbare overheidsfinanciën, die tegelijkertijd ter hand wordt genomen.

Inspectie der Rijksfinanciën

Ons kenmerk  
IRF/ 2011 0631 U

## 2. Inleiding

Het kabinet Balkenende IV besloot in en rond het Aanvullend Beleidsakkoord (ABK) van maart 2009 tot een reeks van budgettaire maatregelen om de economische effecten van de financiële crisis te dempen. Het kabinet liet de automatische stabilisatoren volledig vrij werken aan de inkomstenkant van de begroting en versterkte de werking ervan aan de uitgavenkant door het uitgavenkader te corrigeren voor de feitelijke werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling. Daarbovenop werd besloten tot een gerichte stimulering van de economie met € 3 miljard in zowel 2009 als 2010. Bij de invulling van de budgettaire expansie hanteerde het kabinet destijds onder meer de aan de internationale discussie ontleende 3T-benadering: maatregelen moeten *timely*, *temporary* en *targeted* zijn, ofwel TTT. Goed getimed, opdat stimuleringsmaatregelen op het juiste moment de economie beïnvloeden, tijdelijk, opdat stimuleren niet leidt tot permanent hogere overheidsuitgaven en gericht, opdat het effect op de economie tijdens de economische crisis maximaal is.

In deze brief wordt achteraf getoetst in hoeverre de stimuleringsmaatregelen aan de TTT-criteria hebben voldaan. Daarnaast is relevant om te weten in hoeverre de individuele instrumenten effectief en doelmatig de beoogde beleidsdoelen hebben bereikt. Met dit doel zijn de beschikbare evaluaties geïnventariseerd. Om tevens de macro-economische effecten in beeld te brengen heeft het kabinet aan het CPB gevraagd een macro-economische simulatie uit te voeren.

Deze brief als volgt opgebouwd:

Inspectie der Rijksfinanciën

- Paragraaf 3 beschrijft de aanloop en achtergrond van het pakket aan budgettaire maatregelen. Ook gaat deze paragraaf kort in op een aantal methodologische aspecten.
- Paragraaf 4 analyseert of de genomen maatregelen tijdig, tijdelijk en trefzeker zijn geweest, en gaat in op de beschikbare evaluaties per maatregel.
- Paragraaf 5 geeft vervolgens de macro-economische effecten van het pakket aan budgettaire maatregelen weer. Deze paragraaf is gebaseerd op de analyse van het CPB.

**Ons kenmerk**  
IRF/ 2011 0631 U

Tot slot zijn de volgende drie bijlagen toegevoegd:

- Overzicht evaluaties stimuleringsmaatregelen.
- Resultaten van gerichte stimuleringsmaatregelen.
- CPB analyse.

### **3. Achtergrond**

#### *3.1. Financiële crisis*

In de tweede helft van 2007 werden, door de stagnerende woningmarkt in de VS, de als obligaties verpakte gebundelde hypotheeklen in het laagste segment in hoog tempo minder waard. Hierdoor kwamen financiële instellingen in problemen en werd afgeschreven op de gekochte obligaties. Tussen banken onderling groeide de onzekerheid over hun kredietwaardigheid.

In het derde kwartaal van 2008 brak met de reactie op het faillissement van de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers de grote financiële crisis echt uit. Het vertrouwen op financiële markten zakte in, aandelenkoersen kelderden en spreads op afgeleide kredietproducten stegen tot grote hoogten. Belangrijke financieringsmarkten voor banken zoals de securitisatiemarkt, de interbancaire geldmarkt en de kapitaalmarkt droogden in hoog tempo op.

De onzekerheid op financiële markten vertaalde zich in een grote vraaguitval in de reële economie: investeringen vielen stil en de consumptie deed een stap terug. In reactie hierop verlaagden centrale banken wereldwijd hun beleidsrentes nog verder om de oplopende risicopremies te compenseren en de geaggregeerde vraag te stimuleren. Centrale banken intervenueerden hierbij fors met het volledig toewijzen van elke geldvraag en lange termijn operaties.

Om de gevolgen van de financiële crisis op de reële economie zoveel mogelijk te beperken, heeft het kabinet snel geïntervenieerd in de financiële sector. Dit gebeurde via het verstrekken van extra eigen vermogen aan een aantal financiële instellingen om de balans en daarmee de solvabiliteit te verbeteren en via het aanbieden van garanties op interbancaire leningen om de liquiditeitspositie te ondersteunen. Dit alles met als hoofddoel om Nederlandse banken financieel gezond te houden, zodat deze zich op de internationale kapitaalmarkt konden blijven financieren en de kredietverstrekking aan Nederlandse huishoudens en

bedrijven zo min mogelijk schade zou oplopen. Ook werd de dekking van het depositogarantiestelsel uitgebreid.

Hoewel in Nederland de kredietverlening op macroniveau in stand bleef, kon dit beleid niet voorkomen dat de economie vanaf het tweede kwartaal van 2008 en in de eerste kwartalen van 2009 kromp. Dat kwam voornamelijk door de forse daling van de wereldhandel en daarmee van de Nederlandse uitvoer. Ook liep het producenten- en consumentenvertrouwen een flinke deuk op. Figuur 1 geeft de meest recente kwartaalgroei cijfers van het bruto binnenlands product (bbp) in Nederland. In de loop van 2008 en tot halverwege 2009 was sprake van een negatieve groei: Nederland werd meegezogen in de internationale recessie.<sup>4</sup>

**Figuur 1: Ontwikkeling van het bruto binnenlands product**



Bron: CBS, 2009 nadere voorlopige cijfers, 2010 en 2011 voorlopige cijfers. Volumeverandering t.o.v. voorgaande periode (% , kwartaal-op-kwartaal).

### 3.2. Waarom stimulans?

Nederland is een kleine open economie. De ontwikkelingen in de wereldeconomie beïnvloeden sterk de mate van vertrouwen in onze economie en onze handels- en investeringsmogelijkheden. Omgekeerd is het alleen in Nederland inzetten op klassiek Keynesiaans stimuleringsbeleid slechts in beperkte mate effectief: de multipliers van overheidsuitgaven zijn klein vanwege een grote wegdek naar het

<sup>4</sup> De groei van kwartaal op kwartaal werd negatief in het tweede kwartaal van 2008 (zie figuur 1). De groei van jaar op jaar werd negatief in het vierde kwartaal van 2008. De groei van kwartaal op kwartaal werd weer positief in het derde kwartaal van 2009 (zie figuur 1), de jaar op jaar groei werd positief in het eerste kwartaal van 2010.

buitenland. Mondiaal ontstond eind 2008 en begin 2009 echter een steeds breder gedeelde wens om via begrotingsbeleid de economie te stimuleren. Hiervoor bestonden in de uitzonderlijke situatie en ernst van de crisis de volgende specifieke redenen:

Inspectie der Rijksfinanciën

**Ons kenmerk**  
IRF/ 2011 0631 U

- Er was sprake van grote onrust op financiële markten, met grote vertrouwenseffecten die kunnen overslaan op de reële economie, met vraaguitval tot gevolg.
- Conventioneel monetair beleid om de vraag te sturen was in verband met de lage rentes niet langer mogelijk.
- Vermogensverliezen bij bedrijven en huishoudens beperkten de groei van private bestedingen. Ook de lage bezettingsgraden in de industrie gaven aanleiding om geen groei van bedrijfsinvesteringen te verwachten.
- Internationaal bestond in enige mate de zorg dat afnemende vraag het risico op deflatie zou vergroten, waardoor huishoudens en bedrijven bestedingen nog meer uit zouden uitstellen.

Internationaal ontstond het besef dat een internationaal gecoördineerde budgettaire stimulans meer effect zou hebben dan unilaterale actie. De VS begonnen met een groot investeringspakket (1,7 procent bbp), later gevolgd door impulsen in de EU met een gemiddelde omvang van 1 procent bbp, waarbij de pakketten van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk - ook relatief - het grootste waren.<sup>5</sup> Bij een internationale vergelijking zijn ten minste twee zaken relevant. Ten eerste verschilt de mate waarin de overheid via uitgaven en inkomsten automatisch een dempende werking heeft op de economie tussen landen. De mate waarin dit gebeurt hangt in het algemeen af van de omvang van de overheid, hetgeen kan verklaren waarom de extra stimulering in de VS relatief groot moest zijn. Ten tweede, in het bijzonder ook voor de Nederlandse situatie, is de begrotingssystematiek relevant. Sinds het midden van de jaren negentig voert Nederland een trendmatig begrotingsbeleid. Bij een vastgelegd reëel uitgavenkader ademen de inkomsten van de overheid mee met de conjuncturele ontwikkeling, in zowel slechte als goede tijden. Binnen bepaalde grenzen geldt dit ook voor het overheidssaldo.

In de vorige kabinetsperiode werden deze grenzen bepaald door het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de afgesproken signaalwaarde: "Indien het (structurele) EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het SGP, en/of het feitelijk EMU-tekort de 2 procent dreigt te overschrijden, worden de noodzakelijke maatregelen getroffen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen"<sup>6</sup>. Concreet betekende dit dat de automatische stabilisatoren onder normale omstandigheden hun werk konden doen, maar dat bij (dreigende) overschrijding van de signaalwaarde feitelijk zou worden overgegaan op saldosturing en tijdelijk procyclisch beleid zou worden gevoerd om de overheidsfinanciën niet te laten ontsporen. Al vroeg in 2009 werd duidelijk dat het saldo ver achterbleef bij de eerdere raming van +1 procent bbp en dat de signaalwaarde voor dat jaar zou worden overschreden. De daaropvolgende

---

<sup>5</sup> Jacob von Weizsäcker, David Saha, 2009, *Estimating the size of the European stimulus packages*, Bruegel 2009.

<sup>6</sup> De toenmalige begrotingsregels 10 en 15.

discussie over het budgettaire beleid, ook in Europese context, leidde in maart 2009 tot het ABK.

Inspectie der Rijksfinanciën

### *3.3. Traditionele bezwaren tegen actief begrotingsbeleid*

**Ons kenmerk**  
IRF/ 2011 0631 U

In de beleidsdiscussie kwamen ook de bezwaren tegen het voeren van actief begrotingsbeleid aan bod. De timing van beleid is vaak een struikelblok omdat beleidsmakers de cyclus van de economie niet goed kunnen bepalen. Zo pakt beleid dat anticyclisch is bedoeld in de praktijk vaak procyclisch uit, bijvoorbeeld omdat het geld wordt uitgegeven terwijl de economie weer aan de beterende hand is (zie box 1).

Een ander bezwaar is dat de bestedingsdruk er toe kan leiden dat projecten - mede onder druk van actieve belangengroepen - worden gefinancierd die anders zouden zijn afgewezen. Hierdoor treedt weliswaar een bestedingseffect op, maar wordt beleid ingezet zonder inhoudelijke nut en noodzaak. De kans bestaat bovendien dat maatregelen zo slecht worden gericht dat ze ook terecht komen bij gezinnen en bedrijven die wel de voordelen incasseren maar relatief weinig extra besteden. Daarom dienen maatregelen goed gericht te zijn op sectoren en groepen die ook sterk zullen reageren op een budgettaire stimulering.

Ten slotte bestaat het risico dat stimuleringsimpulsen niet geloofwaardig zijn. Immers, het publiek weet dat er, indien de overheidsfinanciën worden uitgehold, al snel een rekening in de vorm van hogere toekomstige belastingen zal worden gepresenteerd, en houdt hier rekening mee door alvast meer te sparen en minder te consumeren. Het is dus van belang dat maatregelen tijdelijk zijn en bij voorkeur gebudgetteerd. Bovendien is het van belang om in combinatie met korte termijn stimulering ook maatregelen te nemen die de economische structuur versterken en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën vergroten. Een houdbaarheidsmaatregel biedt als het ware een verzekering en extra waarborg voor de soliditeit van de begroting.



**Box 1: Vertragingen in conjunctuurbeleid**

In de economische literatuur worden vier *time lags* onderscheiden waardoor beoogd anticyclisch beleid het risico loopt procyclisch uit te pakken:

*Recognition lag:* het voorspellen van economische groei gaat altijd met een zekere mate van ramingsfouten gepaard, omslagpunten laten zich nauwelijks voorspellen. In september 2008 ging het kabinet op basis van de CPB-raming uit van 1¼ procent groei voor 2009, met een overschot op de overheidsbegroting voor de komende jaren. Drie maanden later klapte het teken van de projectie voor 2009 om naar -0,8 procent. In de daaropvolgende projectie in maart 2009 werd uitgegaan van een negatieve groei van 3,6 procent. Uiteindelijk blijkt de krimp in dat jaar uit te zijn gekomen op 3,5 procent.

*Decision lag:* er verloopt tijd tussen het erkennen van de omslag in de economische conjunctuur en het nemen van maatregelen. Deze tijd is vaak nodig om de omslag te analyseren, draagvlak te vinden voor beleidsaanpassingen en deze ook concreet vorm te geven. Dit gebeurde in de wintermaanden van 2009 met onder meer het uitbrengen van het rapport van de Werkgroep-Gerritse: *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen*. Het rapport biedt een overzicht aan mogelijke benaderingen, variërend van extra ombuigingen en lastenverzwaringen tot een sterkere werking van de automatische stabilisatoren met extra uitgaven, maar ook met voorstellen voor verbeteringen van de houdbaarheid. Dit rapport is gebruikt bij het opstellen van het ABK, dd. 25 maart 2009. Een aantal maatregelen werd eerder genomen, een aantal andere juist in het vervolg van de discussie.

*Implementation lag:* sommige voornemens in het ABK konden meteen worden uitgevoerd, zoals het opvangen van hogere werkloosheidsuitgaven en ruilvoetontwikkelingen in het uitgavenkader, andere gerichte stimuleringsmaatregelen vergden nadere uitwerking voordat bedrijven en burgers hiervan gebruik konden maken. Van de gerichte maatregelen werd in 2009 gemiddeld circa 70% uitgegeven van wat beoogd was in 2009, waarbij ook een verschuiving van de uitgaven optrad van 2009 naar 2010.

*Effect lag:* van de aankondigingen van maatregelen gaat een zeker *announcement-effect* op het algemene vertrouwen uit, maar er gaat tijd over heen voordat beleid echt 'pakt' en effectief bijdraagt aan de ondersteuning van de conjunctuur. Deze effect lag verschilt aanzienlijk per maatregel: hogere WW uitgaven kunnen spoedig leiden tot extra vraagstimulering, investeringen in duurzaamheidsprojecten en infrastructuur hebben meer tijd nodig om effectief te zijn.

Gezamenlijk kunnen de vertragingen tussen de start van de crisis en het effect van de stimulering er toe leiden dat het beleid procyclisch uitpakt. Dat lijkt nu niet het geval te zijn geweest voor Nederland: de economische groei was ook in 2010 bescheiden. Ook hier bleek de conjunctuuromslag overigens moeilijk te voorspellen: werd in maart 2009 nog uitgegaan van een krimp van 0,3 procent in 2010, een half jaar later werd een licht positieve groei verwacht en uiteindelijk is de economie in dat jaar met 1¼ procent gegroeid. Figuur 1 geeft aan dat volgens de huidige inzichten reeds in het derde kwartaal van 2009 sprake was van economische groei, die slechts beperkt kan worden toegeschreven aan de maatregelen in en rond het ABK. Het effect van de gerichte maatregelen deed zich dus pas voelen in de economie toen het dal achter de rug was.

Ons kenmerk  
IRF/ 2011 0631 U

### 3.4. Het Aanvullend Beleidsakkoord

Het kabinet Balkenende-IV heeft gegeven de uitzonderlijke economische situatie van de financiële crisis en gegeven het internationale momentum besloten om een aanvullend beleidsakkoord te sluiten. Het ABK bestond uit drie belangrijke bouwstenen:

Ons kenmerk  
IRF/ 2011 0631 U

1. In de jaren van krimp besloot het kabinet tot gerichte stimulering voor met name 2009 en 2010, met een accent op de werkgelegenheid op korte termijn en het naar voren halen van toekomstige bestedingen. In het ABK werden ook al uitgaven in de jaren na 2010 geraamd. Bovendien werd de werking van de automatische stabilisatoren voor de jaren 2009 tot en met 2011 versterkt door de uitgavenkaders te corrigeren voor de mutaties in de werkloosheid en de ruilvoet sinds de Miljoenennota 2009.<sup>7</sup> Ook werd aan de medeoverheid budgettaire ruimte gegeven voor het doen dan wel versnellen van investeringen door de desbetreffende EMU-norm te laten vieren.<sup>8</sup> Eén en ander komt terug in tabel 1.

Tezamen met de automatische stabilisatie via de inkomstzijde werd de werking van de signaalwaarde opgeschort voor de duur van de kabinetsperiode. Dit betekent dat niet is ingegrepen bij verslechtering van het EMU-saldo tot boven de door het vorige kabinet afgesproken grens van 2 procent bbp en dat de EMU-norm van 3 procent werd overschreden, hetgeen volgens het SGP in uitzonderlijke tijden ook toegestaan is mits er een geloofwaardig plan bestaat voor herstel van de overheidsfinanciën.

**Tabel 1: beschikbaar budget ABK (in mln. euro)**

	2009	2010	na 2010
a. Arbeidsmarkt, Onderwijs en Kennis	709	1049	570
b. Duurzame economie	621	606	60
c. Infrastructuur en (woning)bouw <sup>9</sup>	724	1087	-608
d. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven	677	464	90
e. Invulling FES-projecten	79	128	177
Totaal stimulering Rijksoverheid	2810	3334	289
f. Eigen stimuleringen door gemeenten en provincies	500	1000	0
g. Werkloosheidsuitgaven (WW en WWB)	1000	3900	4500
Totaal <sup>10</sup>	4310	8234	4789

Bron: Ministerie van Financiën

2. Er werd een begin gemaakt met het herstel van gezonde overheidsfinanciën, om de houdbaarheid van onze publieke voorzieningen vanaf 2011 te borgen

<sup>7</sup> De ruilvoet betreft de ontwikkeling van de lonen en prijzen in de collectieve sector ten opzichte van de prijsontwikkeling in de economie. Rente-uitgaven waren in deze kabinetsperiode buiten de kaders geplaatst.

<sup>8</sup> Rapport interbestuurlijke werkgroep Gezamenlijke aanpak economische crisis, 19 februari 2009. Deze aanpak is niet afzonderlijk geëvalueerd.

<sup>9</sup> De categorie Infrastructuur en (woning)bouw bevat voor de jaren na 2010 een negatief bedrag aan geraamde uitgaven. Dit reflecteert het feit dat, met name in deze categorie, bestaand budget naar voren is gehaald.

<sup>10</sup> Het totaal in deze tabel verschilt van het totaal uit tabel 2.1 van de CPB notitie. Dit komt allereerst doordat het CPB ook het corrigeren van de uitgavenkaders voor de ruilvoetontwikkeling meeneemt. Daarnaast heeft het CPB een geactualiseerde raming van uitgaven aan WW en WWB gebruikt. In deze tabel gaan we uit van de oorspronkelijke bedragen uit het ABK.

bij voldoende economische groei. Het kabinet conformeerde zich aan het in Europa afgesproken pad naar herstel van overheidsfinanciën met ½ procentpunt bbp per jaar. In dit kader werd afgesproken om € 1,8 miljard te bezuinigen op de Rijksuitgaven vanaf het begrotingsjaar 2011 en werden extra besparingen mogelijk geacht als gevolg van een gematigde loonontwikkeling (€ 3,2 miljard). Bij het ontbreken van voldoende besparingen uit hoofde van een lagere loonontwikkeling heeft het demissionaire kabinet de € 3,2 miljard in de Miljoenennota 2011 uiteindelijk deels ingevuld met andere maatregelen.

Inspectie der Rijksfinanciën

**Ons kenmerk**  
IRF/ 2011 0631 U

3. Een lange termijn agenda werd opgesteld, gericht op duurzaamheid en energie, innovatie en kennis, stedelijke vernieuwing en wijkaanpak alsmede op de lange termijn houdbaarheid van onze collectieve voorzieningen. Het eerste door deze doelen een leidraad te laten zijn bij de selectie van maatregelen, het tweede door een betere beheersing van de zorgkosten, verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en afschaffing van de indexatie eigenwoningforfait voor woningen boven de 1 miljoen.

Verder werden er rondom het ABK aanvullende maatregelen getroffen, bijvoorbeeld gericht op de bouw en de woningmarkt. Deze gelieerde maatregelen vormen geen onderdeel van de macro economische analyse, maar komen in deze brief (paragraaf 4) wel aan bod<sup>11</sup>.

Door de val van het kabinet in 2011 zijn de stimuleringsmaatregelen wel uitgerold, maar was het kabinet slechts in beperkte mate toegekomen aan de maatregelen gericht op structuurversterking en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De schuld was ondertussen gestegen van ruim 45 procent bbp in 2007 naar meer dan 63 procent in 2010, wat via hogere rentelasten doorliep in het tekort. Ook liep een aantal stimuleringsmaatregelen nog door in 2011 en was de belastinggrondslag teruggevallen door de recessie. Daarmee belandde de rekening van de budgettaire expansie en het financiële risico van extra garanties bij het huidige kabinet. Mede op basis van de rapporten van de Brede Heroverweging heeft het huidige kabinet gekozen voor een omvangrijk pakket aan ombuigingen<sup>12</sup>. De vereisten ten aanzien van de overheidsfinanciën zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact zullen in Nederlandse wetgeving worden vastgelegd. Ook worden, in lijn met de wens van de Tweede Kamer, de begrotingsregels in deze wet verankerd.

De gerichte stimulering in 2009 en 2010, inclusief het loslaten van de signaalwaarde heeft het begrotingstekort aanzienlijk verslechterd. Van een overschot in 2008 verslechterde dit naar een groot tekort van -5,6 procent bbp in 2009 (zie figuur 2). Tegelijkertijd liep de staatsschuld mede als gevolg van de interventies in de financiële sector op (zie figuur 3).

---

<sup>11</sup> Het gaat om de volgende maatregelen:

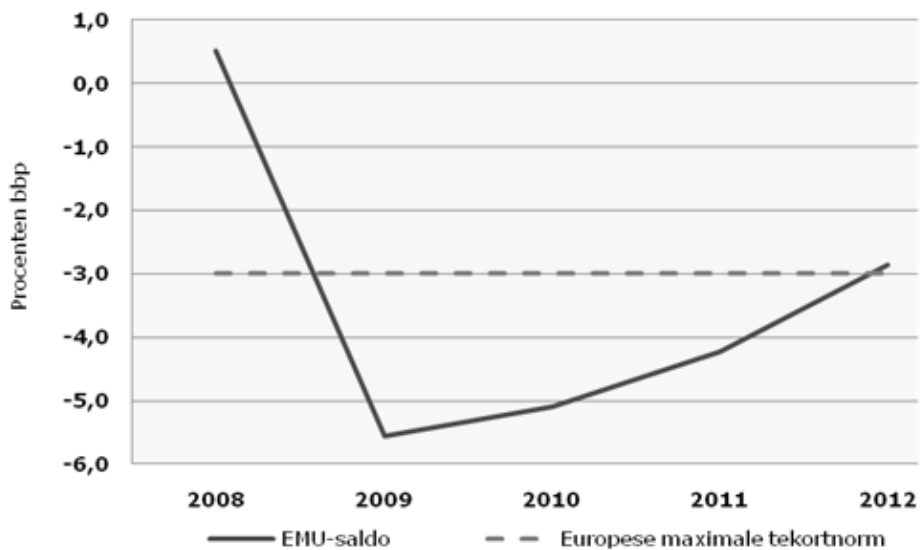
Bij het thema Infrastructuur en (woning)bouw (ná het Aanvullend Beleidsakkoord): de Tijdelijke verhoging NHG grens, de Crisis- en Herstelwet, verlaging BTW-tarief renovatie eigen woning en de woningmarktmaatregelen m.b.t. vrijstelling overdrachtsbelasting, verlenging maximumtermijn hypotheekrenteaftrek en herleving hypotheekrenteaftrek na tijdelijke verhuur.

Bij het thema liquiditeitsverruiming bedrijfsleven: de willekeurige afschrijving bedrijfsmiddelen en het MKB-tarief vennootschapsbelasting (december 2008), het verlaagde BTW-tarief op isolatiewerkzaamheden (mei 2009), de verruiming verliesverrekening 2009 en 2010 en 2011 en de verruiming groeifaciliteit (beide van na het ABK). Ook de tijdelijke regeling Garantie Ondernemingsfinanciering en de uitbreiding Borgstellingsbesluit MKB Kredieten (van vóór het Aanvullend Beleidsakkoord) en de verschillende exportkredietverzekeringsmaatregelen zijn geen onderdeel geweest van het Aanvullend Beleidsakkoord.

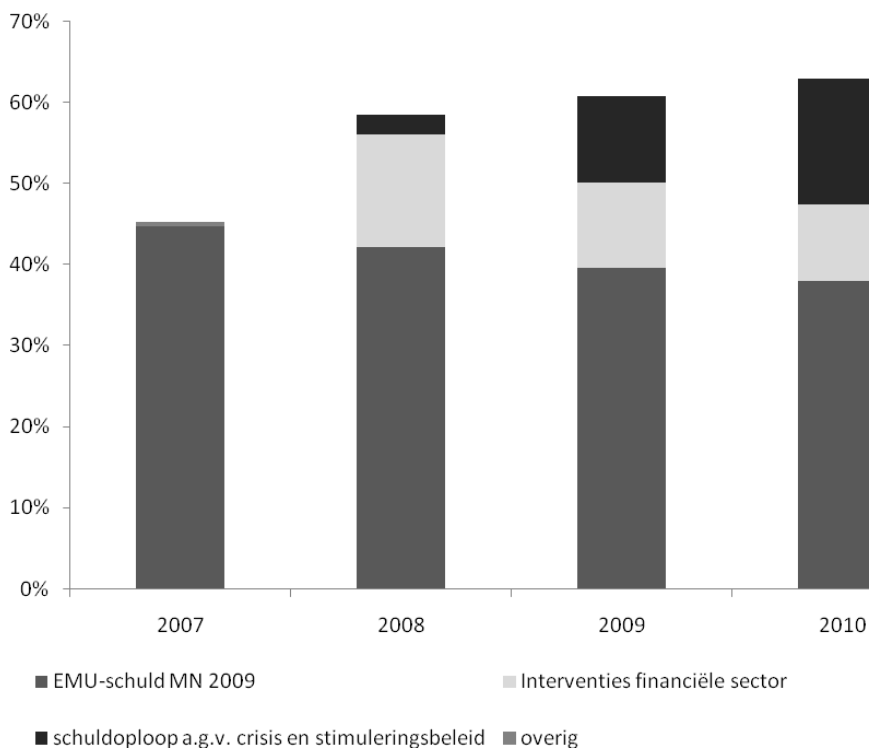
<sup>12</sup> Zie de 18 miljard monitor die bij de Prinsjesdagstukken gepresenteerd wordt.

**Figuur 2: EMU-saldo in procenten bbp**

Ons kenmerk  
IRF/ 2011 0631 U



**Figuur 3: EMU-schuld in procenten bbp**



## 4. Timely, temporary en targeted

Inspectie der Rijksfinanciën

### 4.1. Meetlat

Ons kenmerk  
IRF/ 2011 0631 U

De algemene toetssteen die het kabinet destijds hanteerde bij de selectie van stimuleringsmaatregelen was ontleend aan de internationale discussie: maatregelen of gehele pakketten zijn succesvol als deze *timely*, *temporary* en *targeted* zijn, ofwel TTT. Goed getimed, opdat stimuleringsmaatregelen op het juiste moment de economie beïnvloeden, tijdelijk, opdat stimuleren niet leidt tot permanent hogere overheidsuitgaven en gericht, opdat het effect op de economie tijdens de economische crisis maximaal is. Er is sprake van een succesvolle individuele maatregel indien deze *timely*, *temporary* en *targeted* kon worden ingezet tijdens de economische crisis en indien deze maatregel – afgezien van het bestedingseffect ervan – zinvol, effectief en doelmatig was.

Niet elke maatregel valt goed langs deze meetlat te leggen. Op het microniveau geldt simpelweg dat in veel gevallen geen bruikbare evaluaties beschikbaar zijn. Daarbij is ook nadrukkelijk gekozen voor een *totaalpakket* met meerdere elkaar versterkende instrumenten, waardoor de effecten per maatregel moeilijk te onderscheiden zijn. Bovendien ontbreekt inzicht in de exacte counterfactual: wat zouden burgers en bedrijven tijdens de economische crisis hebben gedaan in afwezigheid van de maatregelen?

Automatische stabilisatie aan de lasten- en uitgavenkant scoort goed op de TTT criteria. Zo is het gebruik ervan min of meer automatisch, verloopt de afloop grotendeels vanzelf bij het aantrekken van de groei, en zijn de maatregelen relatief sterk gericht op groepen met een grote bestedingsneiging als hun budgetrestrictie wordt versoepeld. Belangrijk is dat de automatische stabilisatie in de onzekere situatie van een crisis een dempende werking heeft op de economie zonder dat er sprake is van *overshooting* in termen van omvang en in de tijd, en dat deze dus trefzeker kan uitpakken.

De volgende paragrafen geven in grote lijnen weer hoe het kabinet nu terugkijkt op de gerichte stimuleringsmaatregelen.

### 4.2. Timely

Tabel 2 geeft weer in hoeverre de gerichte stimuleringsmaatregelen tijdig zijn uitgegeven.

Voor 2009 en 2010 zijn de gerealiseerde uitgaven gemeld in het Financieel Jaarverslag van het Rijk over die jaren. De tabel bevat ook de gerealiseerde uitgaven in procenten van de voorgenomen uitgaven in het ABK.

**Tabel 2 Realisatie gerichte stimulering Rijksoverheid (in mln. euro)**

	Budget		Realisatie <sup>13</sup>				Onderuitputting	
	2009	2009-2010	2009	2009-2010	2009	2009-2010	2009	2009-2010
a. Arbeidsmarkt, Onderwijs en Kennis	709	1758	511	72%	1394	79%	198	364
b. Duurzame economie	621	1227	223	36%	594	48%	398	633
c. Infrastructuur en (woning)bouw	724	1811	552	76%	1539	85%	172	272
d. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven	677	1141	702	104%	1287	113%	-25	-146
e. Invulling FES-projecten	79	207	16	20%	153	74%	63	54
<b>Totaal stimulering Rijksoverheid</b>	<b>2810</b>	<b>6144</b>	<b>2004</b>	<b>71%</b>	<b>4967</b>	<b>81%</b>	<b>806</b>	<b>1177</b>

Bron: Ministerie van Financiën

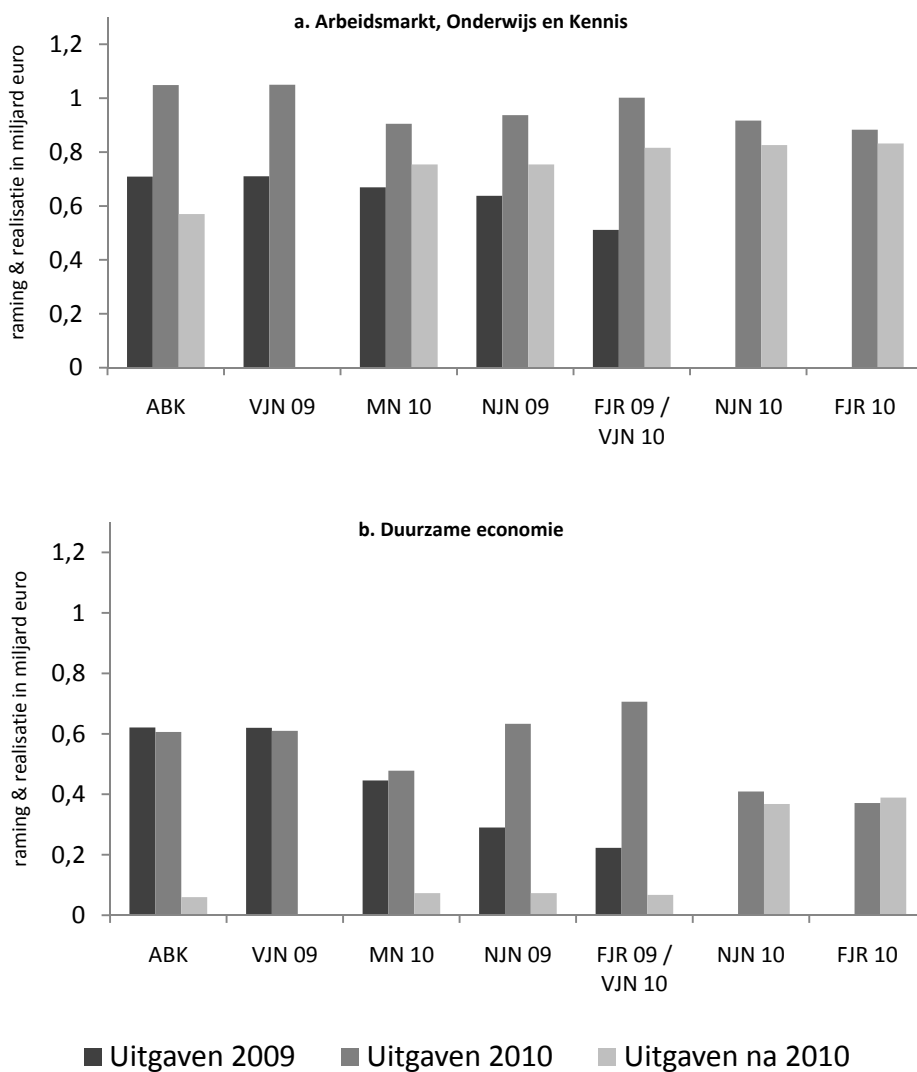
Uit tabel 2 blijkt dat in totaal circa 80% van de voorgenomen uitgaven in de periode 2009-2010 is uitgegeven. In 2009 was de onderuitputting bijna 30%, wat aangeeft dat het accent van de gerichte stimulering meer in 2010 kwam te liggen, toen het dieptepunt van de economische crisis al achter de rug was. Er zijn meerdere redenen waardoor de realisatiecijfers in 2009 en 2010 lager zijn uitgevallen dan het oorspronkelijk beschikbare budget. Zo kan er bij maatregelen of projecten vertraging zijn opgetreden. Ook kan het gebruik van regelingen lager zijn uitgevallen dan verwacht. Verder was in het ABK een deel van de budgettaire middelen nog niet belegd. Hiervoor moesten de plannen dus nog verder worden uitgewerkt. Al deze oorzaken hebben geleid tot tussentijdse wijzigingen in de geraamde uitgaven, veelal naar beneden. Deze wijzigingen zijn in de verschillende budgettaire nota's aan de Tweede Kamer gemeld. Figuur 4 geeft per categorie uit het ABK het verloop van de geraamde uitgaven tot de uiteindelijke realisatie weer.

<sup>13</sup> Van het budget voor de arbeidsmarktbrief is in 2010 127 miljoen ingezet voor de gevolgen van gestegen leerlingenramingen op de begroting van OCW. Dit is gemeld in de Voorjaarsnota 2010.

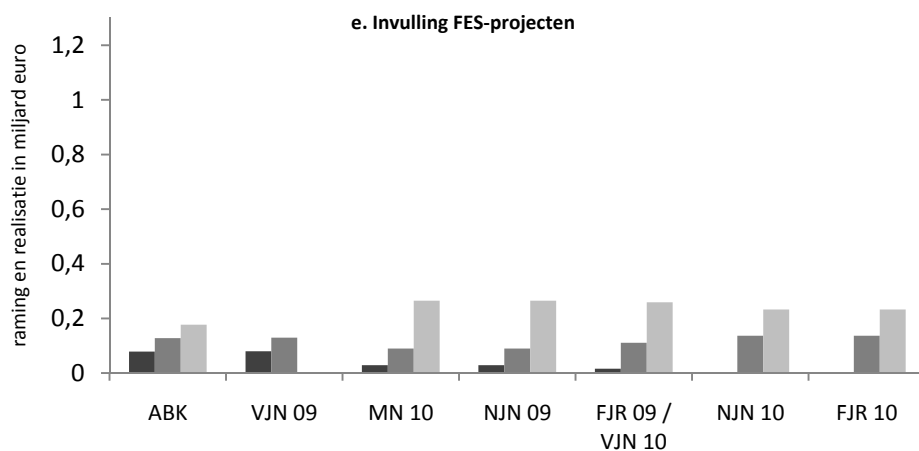
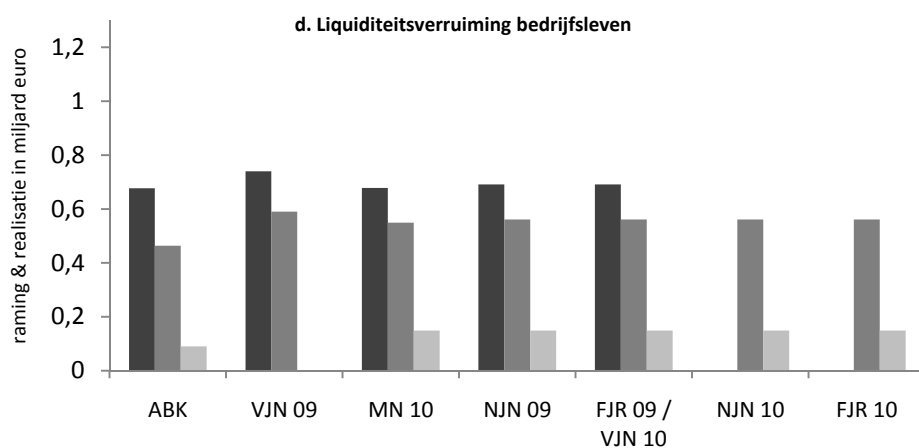
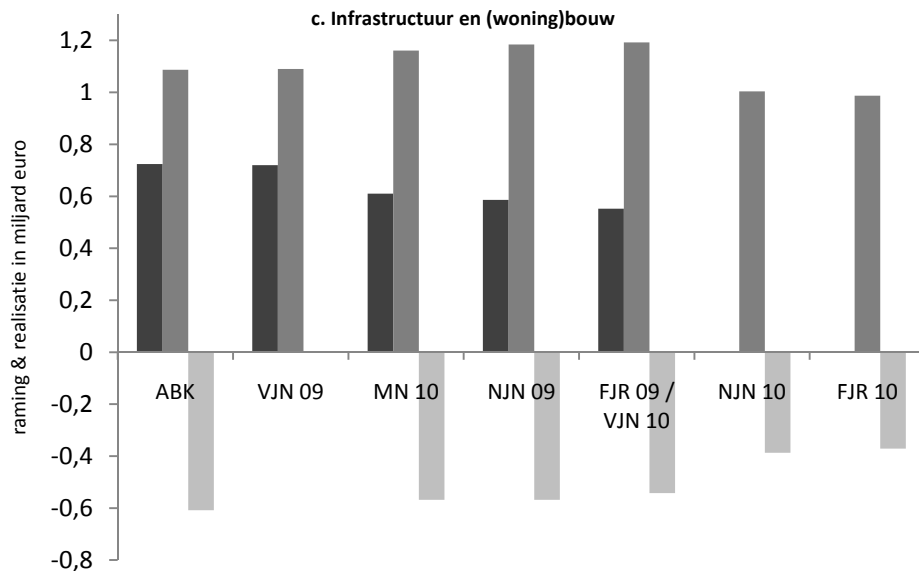
In het ABK was onder categorie b, duurzame economie voor 2009 en 2010 160 miljoen opgenomen voor energiebesparing woningen. Bij Miljoenennota 2009 is het overgrote deel van dit budget verplaatst naar categorie d, liquiditeitsverruiming bedrijfsleven. Deze middelen zijn gebruikt voor de energie investeringsaftrek (EIA). Door het verplaatsen van dit budget wordt in de tabel de uitputting van categorie b onderschat, en die van categorie d overschat.

**Figuur 4: Verloop raming uitgaven stimuleringspakket<sup>14</sup>**

**Ons kenmerk**  
IRF/ 2011 0631 U



<sup>14</sup> Op de horizontale as staan de budgettaire nota's waarin de geactualiseerde raming voor de uitgaven is opgenomen. De horizontale as geeft daarmee dus het verloop van de tijd weer, vanaf maart 2009 (ABK) tot mei 2011 (financieel jaarverslag rijk 2010). De drie kolommen geven per thema uit het ABK de uitgaven in 2009, 2010 en na 2010 weer ten tijde van de diverse budgettaire nota's. De presentatie van de stimuleringsmiddelen is niet in elke budgettaire nota gelijk geweest. Zo is er budget voor energiebesparing woningen geschoven van categorie b naar categorie d (en ingezet tbv de EIA), zie ook de voetnoot bij tabel 2. Dit verklaart een deel van de wijzigingen in de ramingen.



■ Uitgaven 2009   ■ Uitgaven 2010   ■ Uitgaven na 2010



In tabel 2 en in figuur 4 is duidelijk te zien dat de gerealiseerde uitgaven voor 2009 en 2010 uiteindelijk lager zijn uitgevallen dan was voorgenomen.<sup>15</sup> Ook illustreert figuur 4 dat met name voor de categorieën 'arbeidsmarkt, onderwijs en kennis' en 'duurzame economie' de raming voor 2009 tijdens 2009 steeds lager wordt vastgesteld. Voor de arbeidsmarkt betrof het hier voornamelijk ramingbijstellingen, de oploop in de werkloosheidscijfers was minder dan ten tijde van het ABK werd geraamd. De bijstelling naar beneden voor duurzame economie kwam vooral doordat projecten minder snel op gang kwamen dan gepland. De bijstelling naar beneden van de uitgaven in 2009 gaat gepaard met een (weliswaar minder grote) verhoging van de raming voor 2010. Gedurende 2009 is het besef ontstaan dat een deel van de voorgenomen uitgaven niet in 2009 maar in 2010 gerealiseerd zou gaan worden. Bij de andere uitgavencategorieën is dit effect minder sterk aanwezig.

#### 4.3. Tijdigheid van FES-uitgaven

Het FES-fonds<sup>16</sup> had met € 2,0 miljard een substantieel aandeel in het totale, gerichte stimuleringspakket van de rijksoverheid. Projecten en programma's zijn versneld, waarvoor reeds middelen binnen het FES beschikbaar waren. Er is dus over alle jaren van het FES tezamen (t/m 2020) geen sprake van extra middelen, maar er is voor € 2,0 miljard aan middelen uit andere jaren vrijgemaakt en beschikbaar gesteld voor de jaren 2009, 2010 en 2011, zie ook tabel 3.

**Tabel 3: Overzicht FES-middelen in stimuleringspakket (in mln. euro)**

	Voorgenomen (ABK)			Gerealiseerd (FJR)			Verschil		
	2009	2010	na 2010	2009	2010	na 2010	2009	2010	na 2010
a. Arbeidsmarkt, Onderwijs en Kennis	119	209	390	102	155	463	-17	-54	73
wv Verlenging aflopende innovatieprojecten	10	100	390		51	450	-10	-49	60
wv Snelle uitvoering FES-projecten innovatie	109	109		102	104	13	-7	-5	13
b. Duurzame economie	306	306	0	120	208	283	-186	-98	283
wv Snelle uitvoering FES projecten Milieu en Duurzaamheid	116	116		76	117	39	-40	1	39
wv Snelle uitvoering FES projecten Ruimtelijk Economisch Beleid	190	190		44	91	244	-146	-99	244
c. Infrastructuur en (woning)bouw	134	134	0	34	47	159	-100	-87	159
wv Snelle uitvoering FES projecten Infrastructuur	134	134		34	47	159	-100	-87	159
d. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven	0	0	0	0	0	0	0	0	0
e. Invulling FES-projecten	79	128	177	16	137	233	-63	9	56
<b>Totaal<sup>17</sup></b>	<b>638</b>	<b>777</b>	<b>567</b>	<b>272</b>	<b>547</b>	<b>1138</b>	<b>-366</b>	<b>-230</b>	<b>571</b>

<sup>15</sup> Bij liquiditeitsverruiming bedrijfsleven zijn nog geen definitieve realisaties beschikbaar.

<sup>16</sup> In het regeerakkoord is de voeding van het FES-fonds op nul gesteld. De resterende reeds bestemde middelen zijn toegevoegd aan de departementale begrotingen.

<sup>17</sup> Niet alle middelen die in 2009 en 2010 niet zijn besteed zijn doorgeschoven naar de latere jaren. Het verschil van 25 miljoen wordt verklaard doordat het project 'Anders betalen voor mobiliteit' is stopgezet. Stimuleringspakketmiddelen voor de systeemkosten van tolheffing zijn daardoor niet tot besteding gekomen. Zie ook het jaarverslag van het FES over 2010, TK 2010-2011 32 710 D, nr 1.

Van de genoemde € 2,0 miljard zou volgens plan € 1,4 miljard in de jaren 2009 en 2010 tezamen worden uitgegeven; het restant zou (grotendeels) in 2011 zijn beslag krijgen. Uiteindelijk is in de jaren 2009 en 2010 tezamen € 0,8 miljard uitgegeven, terwijl in diezelfde jaren € 0,6 miljard van de FES stimuleringsmiddelen onbesteed is gebleven (zie tabel 4). Daarmee komt circa de helft van de onderuitputting op het totale, gerichte stimuleringspakket (€ 1,2 miljard) in die jaren voor rekening van het FES.

Ons kenmerk  
IRF/ 2011 0631 U

**Tabel 4: Raming en realisatie FES uitgaven in 2009 en 2010**

	Voorgenomen (ABK) in mln	Gerealiseerd (FJR) in mln	Gerealiseerd (FJR) in %
a. Arbeidsmarkt, Onderwijs en Kennis	328	257	78%
b. Duurzame economie	612	328	54%
c. Infrastructuur en (woning)bouw	268	81	30%
d. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven	0	0	
e. Invulling FES-projecten	207	153	74%
Totaal	1415	819	58%

De lastige timing van de (kas)uitgaven van het FES heeft ook in het verleden regelmatig geleid tot substantiële onderuitputting aan het eind van het jaar (van 25 à 30 procent van de voorgenomen bestedingen). Dit had deels te maken met een hoog ambitieniveau terwijl tegelijkertijd een goede raming van het kasritme lastig te maken was, gelet op de doorgaans lange voorbereiding- en doorlooptijd van investeringsprojecten. Bovendien gingen FES-bijdragen vaak naar meerjarige projecten (c.q. projectvoorstellen), met financiële bijdragen van ook andere partijen dan het Rijk, zoals medeoverheden of bedrijven. De niet bestede middelen konden overigens aan het eind van het jaar worden overgeheveld naar een volgend jaar, wat mogelijk werd gemaakt door de gekozen fondsconstructie van het FES.

De genoemde onderuitputting van € 0,6 miljard was grotendeels gelokaliseerd in de FES-domeinen Ruimtelijk Economisch Beleid en Infrastructuur. Binnen het ruimtelijk economische domein is vertraging opgetreden bij enkele Nieuwe Sleutelprojecten, waaronder voornamelijk de ontwikkeling Zuidas, en bij het project weerwaterzone Almere (dit wordt gerealiseerd in 2013). Binnen het infrastructuurdomein waren vooral de uitgaven voor het project parallelstructuur A12/Gouwe en de quick scan regionaal openbaar vervoer vertraagd (beide naar 2011 en latere jaren). Tenslotte is enige vertraging opgetreden bij de impuls voor continuering van aflopende FES-projecten. Voor de toekenning van middelen uit dit programma was tweemaal een tender procedure toegepast voor de selectie van voorstellen van onderzoeksinstellingen en bedrijfsleven. Hoewel de besluitvorming over de selectie van projecten is versneld, bleek de timing van uitgaven lastig.

Een conclusie is dat de haalbaarheid van het versnellen van overheidsinvesteringen niet te hoog moet worden ingeschat. Complexe of omvangrijke investeringsprojecten kennen altijd het risico op vertraging, omdat vaak meerdere partijen bij vormgeving en financiering betrokken zijn. Ook kan, bijvoorbeeld bij

(nieuwe) infrastructuurprojecten, de plancapaciteit een beperkende factor vormen, zeker als al een substantieel investeringsprogramma bestaat.

Inspectie der Rijksfinanciën

Er kan achteraf worden geconstateerd dat de focus op ondermeer complexe investeringsprojecten ten koste is gegaan van de tijdigheid, omdat deze meer vertraging opliepen dan was ingeschat. Daar staat tegenover dat het naar voren halen van nuttige investeringsprojecten een no-regret maatregel is, waarvoor geldt dat alles wat naar voren kan worden gehaald meegenomen is. De afweging om dit beleid in te zetten was immers al gemaakt, het effect op de overheidsfinanciën is tijdelijk, en de timing van de bestedingen is verschoven richting de economische crisis.

**Ons kenmerk**  
IRF/ 2011 0631 U

#### *4.4. Temporary*

De tijdelijkheid is in de eerste plaats geborgd doordat er van tevoren een gelimiteerd budget beschikbaar is gesteld. Daarnaast is afgesproken dat er alleen tussen 2009 en 2010 met onderuitputting mocht worden geschoven.

De meeste ABK-maatregelen hebben dan ook een tijdelijk karakter, behalve de afschaffing van de vliegticketbelasting en de BTW afdracht per kwartaal. Bij de overige stimuleringsmaatregelen (die niet in het ABK stonden) hebben het verlaagde BTW-tarief voor isolatiewerkzaamheden en de werkkapitaaldekking binnen de EKV een structureel karakter gekregen. Het MKB-tarief in de Vpb is voor de jaren 2009 en 2010 verlaagd; ook deze verlaging is inmiddels structureel gemaakt.

Wel is het zo dat reeds in het ABK uitgaven na 2010 waren voorzien voor het arbeidsmarktpakket, voor duurzaam ondernemen, voor de uitvoering van de Motie Van Geel<sup>18</sup>, voor de bouw van jeugdzorginstellingen en voor de afschaffing van de vliegticketbelasting. Daar zijn eind 2010 de overlopende verplichtingen, die nog leidden tot uitgaven in 2011, bijgekomen. Er worden dus weliswaar in 2011 en latere jaren nog uitgaven gedaan, maar dit zijn geen structurele uitgaven. Behalve deze overlopende verplichtingen mocht er geen onderuitputting uit 2010 worden doorgeschoven naar 2011. Uit het oogpunt van tijdelijkheid is dat positief.

Een les die hieruit valt trekken is dat er bij tijdelijk beleid tegen het einde van de looptijd druk kan ontstaan om regelingen te verlengen of structureel te maken. Indien dit – vanwege de aard van dit beleid – wenselijk is, dient de verlenging ingepast te worden in de reguliere budgettaire kaders en dus waar nodig gepaard te gaan met bezuinigingen of lastenverzwaringen elders, en niet te worden beschouwd als een gedeeltelijke verlenging van het stimuleringspakket (met een verslechtering van het EMU-saldo tot gevolg).

#### *4.5. Targeted*

Targeted is door het voormalige kabinet op twee manieren ingevuld. Enerzijds door het beleid te richten op doelgroepen die relatief sterk worden geraakt door de crisis (bijvoorbeeld werklozen, mensen met lage inkomens, het bedrijfsleven en meer specifiek het MKB). Bij deze groepen is een relatief groot bestedingseffect te

---

<sup>18</sup> TK 2008/2009, 31 700, nr. 10

verwachten. Anderzijds door het stimuleringspakket te richten op de thema's duurzaamheid en innovatie, met als doel om op deze gebieden sterker uit de crisis te komen.

Inspectie der Rijksfinanciën

De conclusie ten aanzien van de gerichtheid van het pakket is gemengd. Er is sprake van gerichtheid omdat de uitgaven op deze thema's gericht zijn gebleven, en niet gedurende de periode 2009-2010 zijn verschoven naar andere thema's of doelgroepen. De relatieve effectiviteit van de individuele maatregelen ten opzichte van elkaar in het verhogen van de bestedingen is niet bekend.

Ons kenmerk  
IRF/ 2011 0631 U

#### 4.6. *Individuele stimuleringsmaatregelen*

In nagenoeg alle beschikbare evaluaties van individuele stimuleringsmaatregelen is gekeken naar factoren zoals doelbereik, en veelal ook naar de tijdigheid en tijdelijkheid van de uitgaven. De evaluaties per maatregel bevestigen de conclusie dat maatregelen met een investeringskarakter (waarbij de inhoudelijke thema's duurzaamheid en infrastructuur en (woning)bouw leidraad waren bij de selectie van maatregelen), relatief veel vertraging opliepen. Bijlage 1 geeft een overzicht van verschenen en te verschijnen evaluaties en bijlage 2 geeft weer wat er bekend is over de resultaten van de maatregelen.

Bij de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van beleid is niet alleen het bestedingseffect van belang, maar ook nut en noodzaak van het ingezette beleid. De vraag in hoeverre de individuele instrumenten - afgezien van het bestedingseffect - effectief en doelmatig de beoogde beleidsdoelen hebben bereikt, blijft veelal buiten beschouwing in de evaluaties. Dat is ook niet verbazingwekkend, aangezien de, voor effectevaluaties noodzakelijke, *counterfactual* (wat zou er zijn gebeurd zonder dit beleid?) tijdens de economische crisis nauwelijks vast te stellen is.<sup>19</sup> Deze constatering betekent dat er op maatregelniveau geen lessen te trekken zijn over de relatieve effectiviteit van de individuele gerichte stimuleringsmaatregelen. Overigens komt er nog een aantal evaluaties beschikbaar.

De beleidsles is dan ook om in goede tijden meer aandacht te besteden aan het organiseren van effectevaluaties. Hiervoor wordt verwezen naar het traject Verantwoord Begroten.<sup>20</sup> Hierin wordt onder meer aangegeven dat beleidsdoorlichtingen – meer dan tot dusver – feitelijk gaan weergeven hoe het beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen en wat er bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

## 5. Macro-economische effecten

Het CPB heeft op verzoek een inschatting gemaakt van de macro-economische effecten van de budgettaire maatregelen in 2009 en 2010. Eerder heeft het CPB reeds een ex ante inschatting gemaakt van de effecten van een

---

<sup>19</sup> In de evaluatie van de sloopregeling autobranche en van het afschaffen van de vliegticketbelasting wordt overigens wel aandacht besteed aan effectiviteit. In het (nog lopende) onderzoek naar de bijzondere wtv en deeltijd WW wordt gekeken naar effectiviteit en doelmatigheid van de ingezette werktijdverkorting. De resultaten komen eind 2011 beschikbaar.

<sup>20</sup> TK 2010-2011, 31865 nr 26.

stimuleringsimpuls.<sup>21</sup> Ook nu betreft het een modelsimulatie. Het verschil is dat nu niet de beoogde omvang van de budgettaire impuls is gebruikt, maar de feitelijke uitgaven zoals in de vorige paragraaf besproken.

Inspectie der Rijksfinanciën

Het CPB heeft de feitelijke ontwikkeling van de economie afgezet tegen een scenario waarin geen budgettaire stimulans zou zijn gegeven en waarin de EMU-norm van 3 procent bbp zou zijn gehandhaafd door in gelijke mate de lasten te verzwaren en de uitgaven te beperken (een scenario dus waarbij wordt vastgehouden aan de signaalwaarde, en maatregelen worden genomen om het begrotingstekort te beperken tot 3 procent). Het verschil in de effecten is vervolgens toegerekend aan de verschillende componenten van het stimuleringspakket (zie tabel 5).

Ons kenmerk  
IRF/ 2011 0631 U

**Tabel 5: Macro-economische effecten van de budgettaire expansie.**

	2009	2010
<b>Totaal</b>		
Bbp-volume (%)	1½	3¼
Werkloosheid (duizenden personen)	-100	-175
EMU-saldo (procentpunten bbp)	-2,6	-2,1
<b>w.v. effecten van het loslaten van de signaalwaarde (automatische stabilisatie)</b>		
Bbp-volume (%)	¾	2¼
Werkloosheid (duizenden personen)	-50	-100
EMU-saldo (procentpunten bbp)	-1,9	-1,6
<b>w.v. effecten van de gerichte stimuleringsmaatregelen en kadercorrecties</b>		
Bbp-volume (%)	¾	1
Werkloosheid (duizenden personen)	-50	-75
EMU-saldo (procentpunten bbp)	-0,7	-0,5

Bron: CPB

Het gaat om orde van grootte effecten. Het zogenoemde SAFFIER-model van het CPB is niet in staat om op detailniveau de effecten van de (gecombineerde) maatregelen door te rekenen. Ook neemt het model geen vertrouwenseffecten mee. Voorts is impliciet verondersteld dat de genomen maatregelen een gelijkmatig beslag hadden *binnen de jaren 2009 en 2010*, terwijl we uit de analyse in de voorgaande paragraaf weten dat de stimulering eigenlijk pas in de loop van 2009 op gang kwam en effect kon hebben. Het is bovendien belangrijk te benadrukken dat de CPB-analyse kijkt naar het bestedingseffect van het begrotingsbeleid op de korte termijn. De middellange termijn effecten, waaronder het permanente effect van de budgettaire expansie op de rentebetalingen, blijven buiten beschouwing.

Het CPB concludeert dat de maatregelen de productiedaling en stijging van de werkloosheid tijdens de recessie van 2009 hebben gedempt en het economisch herstel in 2010 hebben ondersteund. In de simulatie levert de budgettaire expansie van het kabinet een bijdrage aan de groei van 1½ procent bbp in 2009

<sup>21</sup> Zie de kaders "De effecten van het stimuleringspakket op bbp en werkloosheid in 2009 en 2010" in het Centraal Economisch Plan 2010 (maart 2010) en "Vertragingen bij het stimuleringspakket" in de Macro-Economische Verkenning 2011 (september 2010).

en 1¼ procent in 2010. Het niveau van het bbp ligt in deze simulatie ultimo 2010 dus ruim 3 procent hoger dan in de situatie zonder budgettaire maatregelen. De werkloosheid is lager dan het niveau bij het handhaven van de EMU-norm: circa 100 duizend personen in 2009 en circa 175 duizend personen in 2010. Het CPB concludeert dat de volledig vrij werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant met name in 2010 een groter effect heeft dan de correcties van het uitgavenkader en de gerichte stimulering.

Inspectie der Rijksfinanciën

**Ons kenmerk**  
IRF/ 2011 0631 U

Het begrotingsbeleid van Nederland en dat van andere landen heeft een forse krimp van de productie in 2009 echter niet kunnen voorkomen: ook met het ABK kromp de economie met 3,5 procent. Tabel 5 toont bovendien de keerzijde van het beleid: het EMU-saldo verslechtert fors: met 2,6 procentpunt in 2009 en 2,1 procentpunt in 2010.

Hoogachtend,

de minister van Financiën

mr. drs. J.C. de Jager

## BIJLAGE 1 Overzicht evaluaties stimuleringsmaatregelen (zonder FES-maatregelen)

Maatregel	Datum verschijnen evaluatie	Vindplaats
<b>Thema: Arbeidsmarkt, onderwijs en kennis</b>		
Arbeidsmarkt: arbeidsmarktbrief: Bijzondere werktijdverkorting (wvt) en deeltijd-WW	december 2011, effectevaluatie	
Arbeidsmarkt: arbeidsmarktbrief: EVC/EVP & scholingsbonus	2010 en 2011	Ministerie van SZW, Monitor Arbeidsmarkt, met name Nr 1, maart 2011
Arbeidsmarkt: arbeidsmarktbrief: Experimenten werk-naar-werk	zomer 2012	
Arbeidsmarkt: arbeidsmarktbrief: Leerwerkloketten	geen	
Arbeidsmarkt: arbeidsmarktbrief: Mobiliteitscentra	2010 en 2011	Ministerie van SZW, Monitor Arbeidsmarkt, met name Nr 1, maart 2011
Arbeidsmarkt: actieplan jeugdwerkloosheid	april 2011	Voortgangsrapportages, met name 29 april 2011 (Kamerstuk 24515, Nr. 298)
	evaluatie najaar 2011	
Arbeidsmarkt: schuldhulpverlening	3 december 2010 januari 2012	Kamerstuk 24515 nr. 192
Onderwijs: versterking Mbo: o.a. opvang extra leerlingen	geen	
Onderwijs: versterking Mbo: plusvoorziening overbelaste jongeren	begin 2012	
Kennis: High Tech topprojecten en Kenniswerkers	september- december 2009	Kamerstuk 27406 nr. 150, 151, 167
<b>Thema: Duurzame economie</b>		
Duurzaam ondernemen: Innovatiekredieten	in 2012	
Duurzaam ondernemen: Elektrische auto	juli 2010	Kamerstuk 31305 Nr. 81
Duurzame agrarische sector: investeringsregeling duurzame stallen	2011	Monitor integraal duurzame stallen (jaarlijks), met name: Van der Peet e.a. (maart 2011), Wageningen UR Livestock Research Rapport 458
Duurzame agrarische sector: investeringsregeling luchtwassers	2013	
Energie: sloopregeling autobranche	18 november 2010 (effectevaluatie)	Kamerstuk 30175 Nr. 188
Duurzaam ondernemen: programma milieu en technologie (PROMT)	geen	
Energie: Energiebesparing woningen: subsidieregeling isolatieglas	najaar 2011	
Energie: Windenergie op zee	geen	

Maatregel	Datum verschijnen evaluatie	Vindplaats
<b>Thema: Infrastructuur en (woning)bouw</b>		
Bouw: onderhoud en bouw scholen	voorjaar 2012	
Bouw: Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten	najaar 2011	
Infra: Deltaprogramma (w.o. Zandsuppleties)	geen	
Infra: vaarwegen, sluizen en binnenhavens	16 maart 2010	Kamerstuk 32123 XII nr. 47
Infra: versnelling bruggen en renovatie wegen	geen	
Bouw: onderhoud en bouw jeugdzorginstellingen: bouwimpuls	geen	
Bouw: onderhoud en bouw zorg- en AWBZ-instellingen: bouwimpuls langdurige zorg (care)	28 augustus 2009 & 13 oktober 2010, en eind 2011	Kamerstuk 30597 Nr. 101 & 30 597 Nr. 158
Bouw: onderhoud en bouw zorg- en AWBZ-instellingen: overgangsmodel kapitaallasten (cure)	najaar 2011	onderdeel van NZA-rapportage
Tijdelijke verhoging kostengrens NHG	najaar 2011	
Crisis- en Herstelwet	najaar 2011	
Btw-tarief renovatie eigen woning van 19% naar 6%	geen	
Woningmarktmaatregelen: verlenging periode vrijstelling overdrachtsbelasting, verlenging maximumtermijn hypotheekrenteaftrek leegstaande woning, herleving hypotheekrenteaftrek na tijdelijke verhuur	geen	
<b>Thema: Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven</b>		
Versoepeling verliesverrekening 2008	geen	
Btw per kwartaal	2010	Kamerstuk 32504, nr. 6 & 32301, nr. 7
Verruiming groeifaciliteit (verhoging maximum participatie per bedrijf)	2011 en voorjaar 2012	Rapportages gebruik financieringsinstrumenten, met name Kamerstuk 31371, nr. 359
Tijdelijke regeling Garantie Ondernemingsfinanciering, incl. cure	2011	idem
Uitbreiding Borgstellingsbesluit MKB Kredieten (BMKB)	2011	idem en evaluatie BMKB: Kamerstuk 31311 Nr. 82
Verlaagd btw-tarief isolatie-werkzaamheden	geen	
Carry back/forward 2009, 2010 en 2011 (verruiming verliesverrekening)	geen	
Willekeurige/vervroegde afschrijving bedrijfsmiddelen 2009, 2010 en 2011	geen	
Verruimen afdrachtvermindering WBSO	februari 2012	
MKB-tarief	geen	
Enveloppe MKB: verruiming kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	2012	
Afschaffing vliegticketbelasting	februari 2011 (effectevaluatie)	Gordijn en Kolkman, Effecten van de vliegbelasting, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Verruiming MIA en Vamil	eind 2011	
Tijdelijke verruiming energie-investerings-aftrek (EIA) voor verhuurders	najaar 2011	
Instrumenten Exportkredietverzekeringfaciliteit (EKV)	geen	

gearceerd = maatregel is geen onderdeel van het ABK



## Bijlage 2 Resultaten van gerichte stimuleringsmaatregelen

De stimuleringsmaatregelen via hogere uitgaven, lagere lasten of extra garanties, zijn hier gegroepeerd naar de vier thema's uit het aanvullend beleidsakkoord (ABK): arbeidsmarkt, onderwijs en kennis (A), duurzame economie (B), infrastructuur en (woning)bouw (C), en liquiditeitsverruiming bedrijfsleven (D).

### A Arbeidsmarkt, onderwijs en kennis

Alle maatregelen van dit thema zijn onderdeel van het ABK.

#### 1.1. Arbeidsmarkt

*Bijzondere wtv en deeltijd-WW.* De arbeidsmarktmaatregelen waren gericht op behoud en herstel van werkgelegenheid, met prioriteit voor het voorkomen van jeugdwerkloosheid, zie ondermeer de arbeidsmarktbrief van SZW<sup>1</sup> van 12 juni 2009 (o.a. EVC, WTV/deeltijd-WW, scholing, re-integratie)<sup>2</sup>. De regeling bijzondere werktijdverkorting (bijzondere wtv) liep van 30 november 2008 tot 21 maart 2009<sup>3</sup> en is opgevolgd door de deeltijd-WW, welke liep tot juli 2011. Het doel van de deeltijd-WW was het in stand houden van het herstelvermogen van bedrijven door het behouden van werknemers die essentieel zijn bij een aantrekkende vraag. Tegelijkertijd was het doel om een snelle oploop van de werkloosheid te voorkomen, en er aan bij te dragen dat werknemers contact met de markt bleven houden. Over de deeltijd-WW is de Kamer eerder met diverse brieven geïnformeerd. In de brief van de minister van SZW van 12 maart 2010<sup>4</sup> is geconstateerd dat de voorwaarden hebben geresulteerd in een beperkt gebruik. Het CPB concludeert in de bij deze brief gevoegde analyse dat de deeltijd-WW als maatregel goed aansloot bij de aard en duur van de crisis: een korte hevige economische dip waarop bedrijven zich lastig konden voorbereiden. Momenteel wordt een evaluatie naar de effecten van de bijzondere wtv en de deeltijd-WW uitgevoerd. In december 2011 worden de resultaten aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

*Werk-naar-werk.* De resultaten van de *Experimenten werk-naar-werk* worden gevolgd. Aan negen projecten is in dit kader financiële ondersteuning toegekend. Het gaat daarbij in totaal om een bedrag van € 1,9 mln. (er was € 2 mln. beschikbaar). In totaal participeerden (volgens opgave van de projecten) 937 werknemers. In de zomer van 2012 zal een evaluatierapport aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

*Leerwerkloketten en overige maatregelen arbeidsmarktbrief.* In de leerwerkloketten op de werkpleinen kregen werkzoekenden, werknemers en werkgevers advies over scholing. Zo nodig werden zij begeleid om ontbrekende kwalificaties aan te vullen tot een beroepskwalificatie en het daarbij behorende diploma of certificaat. Partners in de leerwerkloketten zijn UWV-Werkbedrijf, gemeenten, onderwijs, kenniscentra en het bedrijfsleven. Sinds 2009 ondersteunt het kabinet 44 leerwerkloketten financieel. In 2009 en 2010 zijn 369 scholingsbonussen toegekend en 1.912 EVC/EVP's uitgereikt. Zoals opgemerkt in de Monitor Arbeidsmarkt van maart 2011 is dit een beperkt gebruik<sup>5</sup>. De 33 ingerichte mobiliteitscentra zijn inmiddels structureel verankerd in de organisatie van het UWV.

*Actieplan jeugdwerkloosheid.* Het belangrijkste doel van het Actieplan Jeugdwerkloosheid was het voorkomen dat grote groepen jongeren zonder werk of school thuiszitten tijdens de crisis. Het Actieplan bood daartoe banen, leerwerkplaatsen, stages en vrijwilligerswerk. Het zwaartepunt (ook budgettair gezien) lag bij de gesloten convenanten met 30 arbeidsmarktregio's, waarover de middelen conform bestuurlijke afspraken werden verdeeld. In successievelijke

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 29544 Nr. 192.

<sup>2</sup> Van het budget voor de arbeidsmarktbrief is in 2010 127 miljoen ingezet voor de gevolgen van gestegen leerlingenramingen op de begroting van OCW. Dit is gemeld in de Voorjaarsnota 2010.

<sup>3</sup> Staatscourant 2008 Nr. 1068, 2008 Nr. 2421, 2009 Nr. 1062, 2009, Nr. 40.

<sup>4</sup> Kamerstuk 29544 Nr. 238.

<sup>5</sup> Ministerie van SZW, Monitor Arbeidsmarkt, nummer 1 – maart 2011.

voortgangsrapportages is de Kamer geïnformeerd over het Actieplan. In de meest recente voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer is toegelicht dat tot en met 2010 ruim 137.000 jongeren zijn geplaatst (de inzet van het Actieplan m.b.t. leerwerkbanen en stages was dat 150.000 stage- of leerwerkplaatsen beschikbaar zouden komen). Verder hebben in 2009 en 2010 meer dan de beoogde 10.000 jongeren ervoor gekozen om langer op school te blijven, en is het aantal leerbedrijven gegroeid met ruim 10 procent sinds het begin van de crisis<sup>6</sup>. De staatssecretaris van SZW zal bij de volgende voortgangsrapportage (naar verwachting dit najaar) tevens de resultaten presenteren van de evaluatie van het Actieplan.

*Schuldhelpverlening.* Doelen van de crisismaatregelen waren dat gemeenten het tijdelijk grotere beroep op schuldhelpverlening konden opvangen en verbeteringen konden aanbrengen in de effectiviteit en kwaliteit van de schuldhelpverlening. De maatregelen zijn uitgewerkt in de brief van de staatssecretaris van SZW van 19 juni 2009<sup>7</sup>. De besteding van de tijdelijke extra middelen voor schuldhelpverlening en het effect daarvan werden via kwalitatief onderzoek gevolgd, waarover de Kamer middels de brief van de staatssecretaris van SZW van 3 december 2010<sup>8</sup> voor het eerst is geïnformeerd. In januari 2012 zal de staatssecretaris van SZW de tweede en afsluitende rapportage aan de Tweede Kamer aanbieden. Uit de tussenrapportage blijkt ondermeer dat gemeenten zonder de extra middelen het toegenomen beroep niet, of met langere wachttijden, hadden kunnen opvangen. De meeste gemeenten hebben de extra middelen ingezet en geïnvesteerd in vernieuwing en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

## 1.2. Onderwijs en kennis

*Versterking mbo / zij-instromers, werkscholen, wijkscholen.* Deze maatregel bestond uit de opvang van extra leerlingen in het MBO, het versterken van de onderwijsarbeidsmarkt en de plusvoorziening voor overbelaste jongeren. De plusvoorziening behoorde tot het onderdeel Kansen voor kwetsbare jongeren van het Actieplan jeugdwerkloosheid<sup>9</sup>. Op dit moment loopt een evaluatie van de plusvoorzieningen. De bevindingen hiervan worden meegenomen in het nieuwe vsv-instrumentarium dat vanaf het schooljaar 2012-2013 zijn intrede zal doen. Begin 2012 zal de minister van OCW de Tweede Kamer informeren over de evaluatie van de plusvoorzieningen en de vormgeving van het nieuwe vsv-instrumentarium.

*Versterking kennisinfrastructuur / tijdelijke inzet kenniswerkers.* Deze maatregelen<sup>10</sup> hadden als doel om kenniswerkers voor Nederlandse bedrijven te behouden; de oorspronkelijk inschatting ging uit van detachering van circa 2.000 onderzoekers. Daarnaast stimuleerden subsidies strategische R&D-projecten op het gebied van High Tech Systemen. Over de twee tenders van de subsidieregeling Kenniswerkers is de Kamer geïnformeerd<sup>11</sup>. In totaal zijn 1.875 kenniswerkers en 191 jonge onderzoekers tijdelijk te werk gesteld bij een kennisinstelling; dit is in lijn met de oorspronkelijke inschatting. Ook over de tender van de High Tech topprojecten is de Kamer geïnformeerd<sup>12</sup>. Het budget is uitgeput: vijf van de 14 ingediende projecten konden gegeven het budget worden gehonoreerd, waardoor 40 bedrijven konden worden ondersteund.

## B Duurzame economie

Alle maatregelen van dit thema zijn onderdeel van het ABK.

*Duurzaam ondernemen: elektrische auto, PROMT en innovatiesubsidies.* De middelen voor de elektrische auto (€ 20 mln.) waren bedoeld om Nederland tot een internationale proeftuin te maken voor elektrisch rijden (zie de brief van de toenmalige ministers van V&W en EZ<sup>13</sup>). Over de

---

<sup>6</sup> Kamerstuk 24515, Nr. 298.

<sup>7</sup> Kamerstuk 24515, Nr. 153.

<sup>8</sup> Kamerstuk 24515, Nr. 192.

<sup>9</sup> Brief van de minister voor J&G en de staatssecretaris van OCW, 4 juni 2009, kamerstuk 29544, Nr. 190.

<sup>10</sup> Brief van de ministers van EZ en van OCW, 15 mei 2009, kamerstuk 27406, Nr. 144.

<sup>11</sup> Brief van de ministers van EZ en van OCW, 4 september 2009, kamerstuk 27406, Nr. 150; brief van de ministers van EZ en van OCW, 21 december 2009, kamerstuk 27406, Nr. 167.

<sup>12</sup> Brief van de ministers van EZ en van OCW, 14 september 2009, kamerstuk 27406, Nr. 151.

<sup>13</sup> Kamerstuk 31305 Nr. 145, 3 juli 2009.

voortgang is gerapporteerd in juli 2010<sup>14</sup>. De middelen zijn in 2009 en 2010 tot besteding gekomen. De Minister van EL&I zal de Green Deal-brief, waar het plan van aanpak elektrisch rijden 2011-2015 een onderdeel van is, naar verwachting in het najaar van 2011 naar de Tweede Kamer sturen.

De uitbreiding van de bestaande regeling PROMT (PROgramma Milieu en Technologie) was gericht op het ontwikkelen en toepassen van (nieuwe) milieutechnologieën. In 2011 zijn alle extra middelen tot besteding gekomen (€ 10 mln.). Daarnaast zijn duurzame technologische ontwikkelingsprojecten gestimuleerd via een tijdelijke toevoeging aan de Subsidieregeling innoveren<sup>15</sup>. Niet alle middelen zijn benut: van de beschikbare € 24 mln. is slechts voor € 8 mln. aan verplichtingen aangegaan. De Minister van EL&I zal de Tweede Kamer in 2012 informeren over de resultaten van het onderzoek naar innovatiekredieten in het algemeen.

*Duurzame agrarische sector.* De enveloppe van € 50 mln. was bedoeld als impuls voor duurzame investeringen<sup>16</sup>. Van de beschikbare middelen is 80% bedoeld voor investeringen in duurzame stallen en gecombineerde luchtwassers in de veehouderij. Het budget is vertraagd tot besteding gekomen; in 2011 is inmiddels het hele budget verplicht. Per december 2010 zijn 25 duurzame stallen gerealiseerd (zie ook de jaarlijkse Monitor duurzame stallen)<sup>17</sup>. In 2009 en 2010 zijn voor het volledige budget voor luchtwassers verplichtingen aangegaan. Dit heeft tot mei 2011 geleid tot bijna 40 luchtwassers. De reden dat verplichtingen en realisaties uit elkaar lopen is dat investeringen tijd kosten, bijvoorbeeld omdat milieu- en bouwvergunningen zijn vereist. De regeling voor duurzame stallen is later gestart dan die voor luchtwassers, vanwege de benodigde EU-toets op staatssteun. De Minister van EL&I zal de Tweede Kamer in 2013 informeren over de resultaten van het onderzoek naar de tijdelijke stimuleringsmiddelen van de investeringsregeling luchtwassers.

*Energie: energiebesparing woningen (isolatieglas).* De subsidieregeling isolatieglas beoogde te stimuleren dat woningen werden voorzien van isolatieglas. Van deze middelen konden circa 55 duizend appartementen of 25 duizend vrijstaande woningen geheel worden aangepakt<sup>18</sup>. Voor het volledige budget waren eind 2010 verplichtingen aangegaan. Deze subsidieregeling wordt als onderdeel van woningbouwmaatregelen in opdracht van WWI geëvalueerd. Voorzien is dat de minister van BZK in het najaar van 2011 de Tweede Kamer informeert over de uitkomsten van deze evaluatie.

*Energie: sloopregeling autobranche.* De tijdelijke sloopregeling personen- en bestelauto's had als doel om ondersteuning te bieden aan de autobranche en om emissies van het verkeer te verminderen. Middels de brief van 18 november 2010 is de Kamer geïnformeerd over de evaluatie van deze regeling<sup>19</sup>. Meer dan 80 duizend voertuigen zijn ingeleverd en volgens de evaluatie zou 90 procent daarvan anders pas later van de weg zijn gehaald. Verder heeft de regeling voor een relatief beperkte daling van emissies gezorgd. De regeling heeft de autobranche ondersteund, door een verschuiving van transacties tussen consumenten onderling naar transacties bij de vakhandel.

*Energie: windenergie op zee.* Deze stimuleringsmiddelen dienden ter financiering van onderzoeken<sup>20</sup>. Het uiteindelijke doel is het op langere termijn verlagen van de kosten van energieopwekking via wind op zee. Eind 2010 is van het beschikbare budget (€ 15 mln.) voor € 7,4 mln. aan verplichtingen aangegaan voor een meerjarig (tot en met 2014) windmeetprogramma op zee. Daarnaast is € 3 mln. besteed aan onderzoek naar de ecologische effecten van windturbineparken op zee.

---

<sup>14</sup> Kamerstuk 31305 Nr. 181.

<sup>15</sup> Staatscourant Nr. 200074, 22/12/2009, Toelichting.

<sup>16</sup> Kamerstuk 31700 XIV, Nr. 149.

<sup>17</sup> Van der Peet, Van der Veen en Docters van Leeuwen (maart 2011), Monitoring integraal duurzame stallen, Wageningen UR Livestock Research Rapport 458.

<sup>18</sup> Brief van de minister van WWI, 29 mei 2009, Kamerstuk 30196 Nr. 60.

<sup>19</sup> Kamerstuk 30175 Nr. 188.

<sup>20</sup> Brief van de minister van EZ, 3 september 2009, Kamerstuk 31239 Nr. 70.

## C Infrastructuur en (woning)bouw

De maatregelen van dit thema zijn onderdeel van ABK, met de volgende uitzonderingen (die van ná het ABK zijn): de Tijdelijke verhoging NHG grens, de Crisis- en Herstelwet, de verlaging van het btw-tarief renovatie eigen woning en de woningmarktmaatregelen m.b.t. vrijstelling overdrachtsbelasting, de verlenging maximumtermijn hypotheekrenteaf trek en de herleving hypotheekrenteaf trek na tijdelijke verhuur.

*Bouw: onderhoud en bouw zorg- en abwz-instellingen.* Deze stimuleringsmaatregel bestond uit de investeringsimpuls langdurige zorg (care)<sup>21</sup> en het overgangsmiddel kapitaallasten (cure)<sup>22</sup>.

De middelen voor de care waren beschikbaar gesteld voor het verder en versneld wegwerken van meerbedskamers ter bevordering van de privacy in verpleeghuizen en de kwaliteit van wonen in de gehandicaptensector. Over de voortgang is de Tweede Kamer geïnformeerd middels brieven van 28 augustus 2009<sup>23</sup> en 13 oktober 2010<sup>24</sup>. In de laatstgenoemde brief is al geconstateerd dat de bouwimpuls een versnelling teweeg heeft gebracht. In december zal de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer informeren over de uiteindelijke resultaten van deze bouwimpuls. Er kan nu al worden gemeld dat voor het volledige budget verplichtingen zijn aangegaan. Er zijn zelfs meer projecten ingediend dan konden worden gehonoreerd, waardoor prioritering heeft moeten plaatsvinden. Uiteindelijk zijn met behulp van dit budget bijna 6.000 woonplaatsen met voldoende privacy gebouwd.

De middelen voor de investeringsimpuls voor de cure zijn in het kader van het overgangsmiddel kapitaallasten vanaf 1 januari 2010 ingezet voor het versneld afschrijven van immateriële vaste activa (in het A-segment). Het doel hiervan is om afwaarderingen, die zouden leiden tot aantasting van de vermogenspositie van de instellingen, te voorkomen. Hierdoor zullen instellingen beter in staat zijn hun bouwplannen te financieren. In het najaar van 2011 zal de NZa, in de reguliere rapportage over de uitgaven in de zorg, de minister van VWS informeren over de ingezette middelen.

*Bouw: onderhoud en bouw van jeugdzorginstellingen.* Dit betrof subsidies voor bouw, onderhoud en verduurzaming van bestaande gebouwen voor jeugdzorginstellingen.<sup>25</sup> Nog niet alle toegekende subsidies zijn vastgesteld.

*Bouw: onderhoud en bouw van scholen.* Dit betrof subsidies ter verbetering van het binnenmilieu en de duurzaamheid, en subsidies voor energiebesparende maatregelen in het primair en voortgezet onderwijs<sup>26</sup>. De minister van OCW zal de Kamer in het voorjaar van 2012 informeren over de resultaten van de evaluatie van deze subsidies door Agentschap NL.

*Bouw: Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten (BLS en ISV).* Het stimuleringsbudget woningbouw<sup>27</sup> had ten doel om door de crisis vertraagde en stilgevallen projecten weer op te pakken. Deze stimuleringsregeling wordt als onderdeel van woningbouwmaatregelen in opdracht van WWI geëvalueerd. Voorzien is dat de minister van BZK in het najaar van 2011 de Tweede Kamer informeert over de uitkomsten van deze evaluatie. De middelen zijn eerder besteed dan was beoogd.

*Infra: Deltaprogramma; Versnelling bruggen en renovatie wegen; Vaarwegen, sluizen en binnenhavens.* Het Deltaprogramma betrof onder meer extra zandsuppleties voor de kust en steenbestortingen<sup>28</sup>. Het budget was voor bijna een kwart (€ 30 mln. van € 130 mln.) naar voren gehaald budget. Versnelling bruggen en renovatie wegen betrof geheel naar voren gehaald budget

---

<sup>21</sup> Brief van de minister en staatssecretaris van VWS, 26 juni 2009, Kamerstuk 29248 Nr. 88.

<sup>22</sup> Brief van de minister van VWS, 1 april 2010, Kamerstuk 29248 Nr. 88.

<sup>23</sup> Brief van de staatssecretaris van VWS, 28 augustus 2009, Kamerstuk 30597 Nr. 101.

<sup>24</sup> Brief van de minister van VWS, 13 oktober 2010, Kamerstuk 30597 Nr. 158

<sup>25</sup> MvT bij begroting J&G 2010, blz. 19.

<sup>26</sup> Staatscourant, 19 augustus 2009, Nr. 112376 & 11 september 2009, Nr. 13525, toelichtingen.

<sup>27</sup> Brief van de minister van WWI, 15 mei 2009, Kamerstuk 27562 Nr. 26.

<sup>28</sup> Brief van de minister van Financiën, 16 juli 2009, kamerstuk 31070 Nr. 56. Zie ook de MvT bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het IF, kamerstuk 32123A Nr. 2.

(€ 213 mln.) voor reparaties en onderhoud<sup>29</sup>. Vaarwegen, sluzen en binnenhavens betrof voor ruim 60 procent (€ 125 mln. van € 200 mln.) naar voren gehaald budget. Dit budget is uitgegeven aan de Quick Wins Binnenhavens, extra baggerwerkzaamheden, onderhoud aan natte kunstwerken en kleinere aanlegprojecten<sup>30</sup>. Over de evaluatie van de Quick Wins Binnenvaart is de Kamer geïnformeerd<sup>31</sup>: na de realisering van projecten gefinancierd uit de eerste twee tranches zou er voldoende capaciteit moeten zijn om de toekomstige vraag naar goederenvervoer over water in binnenhavens op te vangen. Alle projecten die aan de criteria voldeden zijn gehonoreerd (€ 91 mln. van de beschikbare € 112 mln.).

*Tijdelijke verhoging kostengrens NHG.* De tijdelijke verhoging van de kostengrens Nationale Hypotheekgarantie (NHG) was één van de maatregelen om de effecten van de kredietcrisis op de woningmarkt te beperken<sup>32</sup>. De einddatum van deze tijdelijke verhoging is met een jaar verlengd tot 31 december 2011. De tijdelijke verhoging wordt als onderdeel van woningbouwmaatregelen in opdracht van WWI geëvalueerd. Voorzien is dat de minister van BZK in het najaar van 2011 de Tweede Kamer informeert over de uitkomsten van deze evaluatie.

*Crisis- en Herstelwet.* De Crisis- en herstelwet (CHW) heeft onder meer als doel om investeringen te versnellen, door middel van versnelling en vereenvoudiging van planprocedures. Op 31 maart 2010 trad de CHW in werking. De CHW omvat twee categorieën maatregelen: tijdelijke maatregelen (in beginsel tot 2014) voor afgebakende lijsten met projecten en bevoegdheden, en een (structurele) wijziging van bijzondere wetten, met een breder toepassingsbereik in het ruimtelijke domein<sup>33</sup>. Concrete effecten van de introductie van de CHW zijn bijvoorbeeld terug te vinden in de beslissing over de verlenging van de A4 en de (her)ontwikkeling van de wijk Strijp in Eindhoven. De minister van I&M zal de Kamer in het najaar van 2011 informeren over de resultaten van een evaluatie van de CHW.

*Btw-tarief renovatie eigen woning van 19% naar 6%*<sup>34</sup>. Deze fiscale maatregel beoogde liquiditeit te verruimen en investeringen te stimuleren. Voor woningen ouder dan twee jaar (na de eerste ingebruikneming) is op 1 oktober 2010 tijdelijk het lage btw-tarief voor renovatiewerkzaamheden ingevoerd. Deze maatregel is onlangs onder voorwaarden verlengd. Voor projecten die voor 1 juli 2011 zijn gestart, geldt tot 1 oktober 2011 het verlaagde tarief.

De branche renovatiewerkzaamheden vormt geen aparte categorie in btw-statistieken. Uit eerdere onderzoeken naar de effecten van een verlaagd btw-tarief kan desondanks de effectiviteit ervan worden ingeschat. De btw-verlaging op arbeidsintensieve diensten is in 2002 onderzocht door Research voor Beleid. De conclusie was dat de meerderheid van de ondernemers de btw-verlaging geheel of gedeeltelijk heeft doorberekend in de prijzen. Uit de contra-expertise van het CPB bleek dat de btw-verlaging op lange termijn in zijn geheel zal worden doorberekend aan de consument, als gevolg van prijsconcurrentie. De maatregel stimuleerde daarom naar verwachting renovatie, maar over de mate waarin dit is gebeurd, is geen exact cijfer te geven.

*Woningmarktmaatregelen: overdrachtsbelasting en verruiming hypotheekrenteaftrek*<sup>35</sup>. Deze maatregelen waren bedoeld om kopers en verkopers op de woningmarkt meer comfort te bieden en om de huizenmarkt beter te laten functioneren. De maatregel herleving hypotheekrenteaftrek na tijdelijke verhuur houdt in dat een te koop staande woning na tijdelijke verhuur weer van het box 3-regime terugkeert naar de eigenwoningregeling in box 1. Het betreft huizen waarvan de verhuur is begonnen na 1 januari 2010. De regeling loopt tot 1 januari 2013. De maatregel verlenging periode vrijstelling overdrachtsbelasting loopt tot 1 januari 2012 en houdt in dat, bij de doorverkoop of opvolgende verkrijging binnen twaalf maanden, slechts over de meerwaarde overdrachtsbelasting is verschuldigd (dit geldt bij een in het jaar 2011 verkregen woning). De maatregel verlenging maximumtermijn hypotheekrenteaftrek leegstaande woning houdt verlenging

---

<sup>29</sup> Zie de Memorie van Toelichting bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het IF, kamerstuk 32123A Nr. 2.

<sup>30</sup> Zie de Memorie van Toelichting bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het IF, kamerstuk 32123A Nr. 2.

<sup>31</sup> Brief van de minister van V&W, kamerstuk 32123 XII Nr. 47.

<sup>32</sup> Brief van de minister van WWI, 26 juni 2009, kamerstuk 27562 Nr. 38.

<sup>33</sup> Memorie van toelichting, Kamerstuk 32127, Nr. 3.

<sup>34</sup> Belastingplan 2011, zie Memorie van toelichting, 32504 Nr. 3.

<sup>35</sup> Belastingplan 2011, Memorie van toelichting, Kamerstuk 32504 Nr. 3.

van de termijn van twee naar drie jaar in voor een te koop staande voormalige eigen woning (binnen de eigen woning regeling). Deze maatregel loopt van 2011 tot 2013.

## **D Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven**

De maatregelen van dit thema zijn onderdeel van het ABK, met uitzondering van de volgende maatregelen. De willekeurige afschrijving bedrijfsmiddelen en het verlaagde MKB-tarief voor de vennootschapsbelasting komen uit december 2008. Het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden is ingevoerd naar aanleiding van het amendement Omtzigt bij het Fiscaal stimuleringspakket en overige fiscale maatregelen<sup>36</sup>. De verruiming verliesverrekening 2009 en 2010 en 2011 is van ná het ABK, evenals de verruiming groeifaciliteit. De tijdelijke regeling Garantie Ondernemingsfinanciering en de uitbreiding Borgstellingsbesluit MKB Kredieten zijn van vóór het ABK. Ook de verschillende exportkredietverzekeringsmaatregelen zijn geen onderdeel geweest van het ABK.

*Versoepeling verliesverrekening 2008.* De versoepeling verliesverrekening 2008 betekende dat een verlies over 2008 voorlopig kon worden verrekend voordat daadwerkelijk aangifte was gedaan over het betrokken jaar, oftewel er kon een voorschot op de teruggaaf worden ontvangen bij een redelijk vermoeden van een geleden verlies. Op deze manier heeft de maatregel geleid tot extra liquiditeit bij ondernemingen en is deze als zodanig effectief geweest. Er is hier sprake van een versnelde teruggave van bedragen waar bedrijven anders op een later moment recht op zouden hebben gehad.

*Btw per kwartaal.* De per 1 juli 2009 ingevoerde uitstelregeling btw (van maand naar kwartaal) had tot doel het verruimen van de liquiditeit. Bedrijven kunnen op basis van de regelgeving een eigen afweging maken of zij per kwartaal of maand aangifte doen. Aan bedrijven die er gebruik van maken wordt extra liquiditeit verschaft. Vanwege het succes van de maatregel is besloten de tijdelijke maatregel structureel van aard te maken. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2011<sup>37</sup> en ook in de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2010<sup>38</sup> is vermeld, hebben sinds eind 2008 circa 100.000 bedrijven de keuze gemaakt om voor de omzetbelasting van maand- naar kwartaalaangifte over te stappen. Dit is 40 procent van het aantal bedrijven dat hiervoor in aanmerking komt. Het gebruik van de regeling is verder af te lezen aan de maandelijksse kasontvangsten van de btw. Kwamen voordat de maatregel werd ingevoerd de btw-ontvangsten nog gelijkelijk over de maanden van een kwartaal binnen, sinds de maatregel is ingevoerd komt circa 95% van de netto btw-kasontvangsten met betrekking tot een kwartaal in de maanden januari, april, juli en oktober binnen. De btw-plichtigen zijn dan ook (in euro's gemeten) massaal overgestapt op kwartaalbetalingen. Het budgettaire beslag van deze maatregel, als gevolg van het rente-effect, is € 12 mln. in 2009, 24 mln. in 2010 en 50 mln. in 2011 en verder.

*Carry back/forward 2009 en 2010 en 2011 (verruiming verliesverrekening 2009 en 2010 en 2011).* De verruiming verliesverrekening hield in dat de *carry back*-periode voor de aangifte over de jaren 2009 en 2010 is verlengd van één naar drie jaar. (De *carry forward*-periode wordt in dit geval wel beperkt tot zes jaar in plaats van negen jaar.) Een verlies over bijvoorbeeld 2009 kan hierdoor worden verrekend met behaalde winsten over 2006, 2007 en/of 2008. Gegeven het relatief grote aantal bedrijven met verliezen in 2008 en 2009, impliceert dit een extra mogelijkheid tot een teruggaaf van eerder betaalde belasting met de bijbehorende liquiditeitsverhogende effecten.

Inzicht in de mate van extra gebruik of in de totale effecten van de maatregel is evenwel niet mogelijk: momenteel is slechts een deel van de Vpb-aangiften binnengekomen. De maatregel hangt bovendien samen met andere liquiditeitsverhogende maatregelen en is in de aangifte niet geïsoleerd te herleiden. De verruiming is in het Belastingplan 2011 verlengd naar 2011.

---

<sup>36</sup> Kamerstuk 31301 Nr. 19 (27 mei 2009).

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2010–2011, 32 504, Nr. 6.

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 301, Nr. 7.

*Willekeurige/vervroegde afschrijving bedrijfsmiddelen 2009 en 2010 en 2011*<sup>39</sup>. De willekeurige afschrijving bedrijfsmiddelen 2009 en 2010 betekende dat investeringen in plaats van in vijf jaar, in twee jaar konden worden afgeschreven. Net als de verruiming verliesrekening houdt de aard van de maatregel in dat gebruik leidt tot extra liquiditeit. Inzicht in de mate van extra gebruik en verder kwantitatief inzicht in het totale effect van de maatregel evenwel niet mogelijk: momenteel is slechts een deel van de Vpb-aangiften binnengekomen en de maatregel hangt bovendien samen met andere liquiditeitsverhogende maatregelen en is in de aangifte niet geïsoleerd te herleiden. In het Belastingplan is de maatregel verlengd naar 2011.

*Verruimen afdrachtvermindering WBSO*. Het beschikbare budget van de WBSO is in de jaren 2009 en 2010 in het kader van de crisis verhoogd. De realisatie van de (totale) WBSO-uitgaven bedroeg in 2009 € 701 mln., respectievelijk € 868 mln. in 2010. De beoogde uitgaven zijn gerealiseerd. De verruiming van de WBSO lijkt daarmee het beoogde liquiditeitsverruimende effect te hebben gehad. De Tweede Kamer zal in 2012 door de ministers van Financiën en EL&I separaat worden geïnformeerd over de resultaten van een evaluatie naar de effectiviteit en doelmatigheid van de WBSO-regeling in brede zin. Ook de verruiming in 2009 en 2010 komen hierbij aan bod. De uitkomsten van deze evaluatie zullen naar verwachting in februari 2012 beschikbaar zijn.

*Enveloppe MKB*. Het MKB-tarief in de Vpb is voor de jaren 2009 en 2010 verlaagd tot 20% voor winsten tot € 200.000. Deze verlaging is inmiddels structureel gemaakt. In het kader van de MKB enveloppe was de reeds beoogde (structurele) verruiming van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek een jaar naar voren gehaald. Deze maatregelen kunnen leiden tot extra liquiditeit in winstsituaties. Middels een voorlopige teruggaaf in de IB kan om een voorschot op terugbetaling van de verwachte teveel betaalde belasting worden gevraagd. De Vpb-belastingplichtige (of de IB-ondernemer die alleen winst uit onderneming geniet) kan ook een teruggaaf vragen. De teruggaaf zal dan leiden tot een liquiditeitsvoordeel, omdat daarbij rekening wordt gehouden met het verlaagde MKB-tarief en de verruiming van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Vanwege de samenhang met andere maatregelen, bijvoorbeeld verliesverrekening en willekeurige afschrijving, is niet eenduidig kwantitatief zicht te krijgen op de effectiviteit van één geïsoleerde maatregel. Evaluatie van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek is voorzien in 2012.

*Afschaffing vliegticketbelasting*. Dit betrof de (structurele) afschaffing van de vliegticketbelasting. Uit onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (februari 2011)<sup>40</sup> blijkt dat de vliegticketbelasting een duidelijk negatief effect heeft gehad op het aantal vertrekkende reizigers vanaf Nederlandse vliegvelden. Maar geconcludeerd wordt ook dat de vraagreacties bij introductie en bij afschaffing van de vliegticketbelasting niet symmetrisch zijn.

*MIA, Vamil*. De MIA (Milieu Investeringsaftrek) en Vamil (willekeurige afschrijving milieu-investeringen) zijn twee verschillende regelingen die investeren in milieuvriendelijke producten of bedrijfsmiddelen fiscaal voordelig maken en stimuleren dat innovatieve milieuvriendelijke producten sneller op de markt worden gebracht. Het beschikbare budget van de MIA\Vamil was in de jaren 2009 en 2010 in het kader van de crisis verhoogd. De verruiming betekende naast een verhoging van het beschikbaar gestelde budget ook een verhoging van het aftrekpercentage in 2009 en 2010 voor veel milieuvriendelijke investeringen. Daarnaast konden ondernemers die niet tot de visserij, land- of tuinbouwsector behoorden in 2010 gebruik maken van 20 procent extra milieu-investeringsaftrek, mits ze voor de economische crisis financieel gezond waren en met een maximum tot € 500.000 extra steun per onderneming. Ten opzichte van 2008 zijn de realisaties van zowel de MIA als de Vamil gestegen. Een evaluatie van de MIA\Vamil is voorzien eind 2011.

*Verlaagd btw-tarief isolatie-werkzaamheden*<sup>41</sup>. Het btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden aan woningen ouder dan twee jaar na de eerste ingebruikneming is per 1 januari 2009 tijdelijk verlaagd naar 6%. Deze maatregel heeft tot doel het verruimen van liquiditeit en het ondersteunen en

---

<sup>39</sup> Kamerstuk 31371 Nr. 54.

<sup>40</sup> Gordijn en Kolkman (februari 2011), Effecten van de vliegbelasting. Gedragsreacties van reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

<sup>41</sup> Kamerstuk 31301, Nr. 19.

stimuleren van investeringen in het algemeen en de bouw en innovatie in het bijzonder. Deze maatregel is inmiddels structureel van aard. Uit eerdere onderzoeken naar de effecten van een verlaagd btw-tarief kan de effectiviteit ervan worden ingeschat. De btw-verlaging op arbeidsintensieve diensten is in 2002 onderzocht door Research voor Beleid. De conclusie was dat de meerderheid van de ondernemers de btw-verlaging geheel of gedeeltelijk heeft doorberekend in de prijzen. Uit de contra-expertise van het CPB bleek dat de btw-verlaging op lange termijn in zijn geheel zal worden doorberekend aan de consument als gevolg van prijsconcurrentie. De maatregel stimuleert daarom naar verwachting isolatie, maar over de mate waarin dit is gebeurd, is geen exact cijfer te geven.

*Tijdelijke verruiming energie-investerings-af trek (EIA) voor verhuurders.* Als onderdeel van het pakket aan woningbouwmaatregelen<sup>42</sup> was de bestaande fiscale regeling voor energie-investeringsaf trek voor energiebesparende investeringen in bedrijfsmiddelen (EIA) voor de jaren 2009 en 2010 uitgebreid met energiebesparende investeringen in bestaande huurwoningen. Dit om te stimuleren dat eigenaar-bewoners energiebesparingsmaatregelen treffen, ter bevordering van de werkgelegenheid op korte termijn en ter ondersteuning van de ambities op het terrein van duurzaamheid. Het beschikbare budget was eind 2010 niet uitgeput. De woningbouwmaatregelen worden in opdracht van WWI geëvalueerd. Voorzien is dat de minister van BZK in het najaar van 2011 de Tweede Kamer informeert over de uitkomsten van deze evaluatie.

*Verruiming groeifaciliteit* (verhoging maximum participatie per bedrijf). De bestaande groeifaciliteit werd per december 2009 tijdelijk uitgebreid; het maximum garantiebedrag was opgehoogd van € 2,5 mln. naar € 12,5 mln. per transactie<sup>43</sup>. Dit beoogde meer risicokapitaal door participatiemaatschappijen voor bedrijven beschikbaar te maken, zodat buffervermogens konden toenemen. De Kamer is geïnformeerd over de benutting van de groeifaciliteit in de rapportages over het gebruik van financieringsinstrumenten. In de brief van 9 februari 2011<sup>44</sup> is al vastgesteld dat de toename van de benutting als gevolg van de uitbreiding beperkt is gebleven. De Minister van EL&I onderzoekt of de modaliteiten van de regeling aansluiten bij de veranderingen op de financiële markten en zal de Tweede Kamer daarover in het voorjaar van 2012 informeren.

*Tijdelijke regeling Garantie Ondernemingsfinanciering (GO), inclusief curatieve zorg.* Deze tijdelijke regeling is in werking getreden per maart 2009 en aangepast in juni 2009 (toevoeging curatieve zorg)<sup>45</sup>, november 2009 (verhoging maximale garantie) en maart 2010 (bankgaranties en projectontwikkelaars). Doel is om knelpunten in de kapitaalmarkt bij grotere kredieten en grotere bedrijven te verminderen. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de benutting van de GO in de rapportages over het gebruik van financieringsinstrumenten. Van het oorspronkelijke budget van € 1,5 miljard voor de jaren 2009 en 2010 is in 2009 € 197 mln. en in 2010 € 568 mln. benut. Het resterende budget is in 2011 opnieuw opengesteld. Daarvan is tot 30 juni € 178 mln. benut.

*Uitbreiding Borgstellingsbesluit MKB Kredieten (BMKB).* De BMKB is al in november 2008 tijdelijk verruimd, ter bevordering van de kredietverlening aan het MKB en de werkgelegenheid<sup>46</sup>. De Kamer is geïnformeerd over de benutting van de BMKB in de rapportages over het gebruik van financieringsinstrumenten, met aparte aandacht voor de verruiming. Hieruit blijkt dat tot en met 2010 meer dan een kwart van het totale bedrag aan borgstellingskrediet de verruiming betreft. Op 20 juni 2011 is een evaluatie van de BMKB 2005-2010 aan de Kamer gestuurd<sup>47</sup>. In de enquête onder ondernemers die gebruik maken van de BMKB, is meer dan de helft van de ondervraagde ondernemers (53%) van mening dat de recente verruiming significant hebben bijgedragen aan de bancaire kredietverlening aan het MKB.

---

<sup>42</sup> Brief van de minister van WWI, 15 mei 2009, kamerstuk 27562 Nr. 26.

<sup>43</sup> Brief van de minister en staatssecretaris van EZ, kamerstuk 31371 Nr. 252.

<sup>44</sup> Brief van de minister van EZ, kamerstuk 31371 Nr. 359.

<sup>45</sup> Brief van de ministers van FIN en EZ, kamerstuk 31371 Nr. 88; brief van de minister van FIN en EZ, 16 juli 2009, kamerstuk 31070 Nr. 56.

<sup>46</sup> Staatscourant 31 oktober 2008, Nr 212, Toelichting; Brief van de minister en staatssecretaris van EZ, 15 september 2009, kamerstuk 31371 Nr. 252; Brief van de minister van EZ, 21 september 2010, kamerstuk 31371 Nr. 352).

<sup>47</sup> Brief van de minister van EL&I, Kamerstuk 31311 Nr. 82.



*Exportkredietverzekering.* De exportkredietverzekeringsmaatregelen betreffen de Tijdelijke Aanvullende Staatskredietverzekering (TASK) voor de herverzekering van omzetpolissen<sup>48</sup>, de werkkapitaaldekking<sup>49</sup> (per september 2009 en sinds 11 november 2010 structureel onder de EKV), de exportkredietgarantiefaciliteit (EKG)<sup>50</sup> (in november 2009 in werking getreden, en met een looptijd tot en met 2013) en de verruiming van de risicodracht<sup>51</sup>. De TASK betreft een uitbreiding naast de bestaande exportkrediet-verzekeringfaciliteit (EKV); de overige maatregelen betreffen aanpassingen van de EKV.

Doel van het pakket aan exportkredietverzekeringsmaatregelen was om in tijden van crisis - voor zover de risico's verantwoord waren - export doorgang te laten vinden, en om het *level playing field* voor Nederlandse bedrijven te behouden. Er is bewust gekozen voor een pakket met een grotendeels tijdelijk karakter. De uitbreiding risicodracht, werkkapitaaldekking en EKG vallen onder het garantieplafond van € 10 miljard. De TASK staat buiten het genoemde garantieplafond en kent een cumulatief gebruik van ruim € 90 mln. tot en met eind 2010. Het gebruik van de maatregelen is beperkt gebleven:

- Het gebruik van TASK is lager dan initieel was gedacht. Redenen hiervoor kunnen worden gezocht in de wereldwijde vraaguitval, een significant hogere premie dan voor normale limieten en het feit dat limieten veelal ingetrokken werden.
- Bij de werkkapitaaldekking is tot en met eind 2010 in drie zaken werkkapitaaldekking gebruikt, voor een totaalbedrag van zo'n € 250 mln.
- De EKG is tot op heden niet gebruikt. Reden hiervoor is o.a. dat er tijdens de crisis weinig grote (geschikte) transacties hebben plaatsgevonden.
- Voor de uitbreidingen risicodracht geldt een maximaal gecumuleerde schade van in totaal € 287 mln. Het financiële resultaat van de maatregel kan nog niet worden vastgesteld aangezien sommige verzekeringen die zijn gehonoreerd nog steeds lopen.

---

<sup>48</sup> Zie Kamerstuk 2008-2009, 31 371 Nr. 223 (aankondiging TASK per brief van 26 juni 2009), Kamerstuk 2009-2010, 31 371 Nr. 296 (verlenging per brief van 18 december 2009) en Kamerstuk 2010 – 2011, 31 371 Nr. 354 (beeindiging per brief van 11 november 2010).

<sup>49</sup> Kamerstuk 2010 – 2011, 31 371 Nr. 354.

<sup>50</sup> Kamerstuk 2009-2010, 31 371 Nr. 274 (aankondiging per brief van 10 november 2009); Kamerstuk 2010 – 2011, 31 371 Nr. 354 (verlenging per brief van 11 november 2010).

<sup>51</sup> Brief van 16 januari 2009, kamerstuk 2008-2009, 31 371, Nr. 88.



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](http://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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 ruilvoet<sup>3</sup> ten opzichte van de stand Miljoenennota 2009.<sup>4</sup> 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 instantie<sup>5</sup> ingeschat op 1500 mln euro in 2009 en 4600 mln euro in 2010.<sup>6</sup> Het opschonen voor de ruilvoetmutatie was in eerste instantie ingeschat op 1800 mln euro in 2009 en –1100 mln euro in 2010.<sup>7</sup>

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.

---

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

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> De KMEV2010-raming die het CPB in juni 2009 heeft gepubliceerd.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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
<b>a. Arbeidsmarkt, Onderwijs en Kennis</b>									
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
<b>subtotaal</b>	<b>511</b>	<b>883</b>	<b>832</b>	<b>709</b>	<b>1049</b>	<b>570</b>	<b>-198</b>	<b>-166</b>	<b>262</b>

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>b. Duurzame economie</b>									
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
<b>subtotaal</b>	<b>223</b>	<b>371</b>	<b>389</b>	<b>621</b>	<b>606</b>	<b>60</b>	<b>-398</b>	<b>-235</b>	<b>329</b>

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
<b>c. Infrastructuur en (woning)bouw</b>									
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
<b>subtotaal</b>	<b>552</b>	<b>987</b>	<b>-371</b>	<b>724</b>	<b>1087</b>	<b>-608</b>	<b>-172</b>	<b>-100</b>	<b>237</b>

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
<b>d. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven</b>									
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
<b>subtotaal</b>	<b>702</b>	<b>585</b>	<b>200</b>	<b>677</b>	<b>464</b>	<b>90</b>	<b>25</b>	<b>121</b>	<b>110</b>

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.<sup>8</sup> 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

<sup>8</sup> 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 verminderd. 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.<sup>9</sup>

**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

<sup>9</sup> 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).<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

**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.<sup>13</sup> Voor zover er andere evaluaties zijn, betreffen deze een onderdeel van de genomen maatregelen.<sup>14</sup> Wel zijn er veel inschattingen vooraf gepubliceerd.<sup>15</sup> Bij gebruik van macro-economische modellen komen evaluaties achteraf en inschattingen vooraf overigens sterk overeen.<sup>16</sup> 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.

<sup>10</sup> Tabel 5.1 is de som van tabellen 3.3 en 4.1.

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld Hijzen en Venn (2011) en Mian en Sufi (2010).

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Voor deze Notitie is gebruik gemaakt van SAFFIER, het macro-economische model van het CPB.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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

---

<sup>17</sup> 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.

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

<sup>19</sup> Zie OESO (2009), IMF (2009), OESO (2010), IMF (2010), European Commission (2010), Beetsma en Giulliodori (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.<sup>20</sup> 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).<sup>21</sup> 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.

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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. Kaniovski 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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 saldoverbetering<sup>25</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.

<sup>26</sup> 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](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

September 2011