

Hoe crisisbestendig is ons begrotingsbeleid?

Wouter Bos

Dames en Heren, en in het bijzonder mijn ‘oude’ professor van Muiswinkel en uiteraard de ‘jonge’ eredoctor ‘Gerrit Zalm’,

Het is mij altijd weer een genoegen om hier bij mijn Alma Mater langs te kunnen komen.

Zo ook vandaag.

Nee juist ook vandaag.

Omdat begrotingsbeleid een pracht thema is om het over te kunnen hebben.

Omdat het één van de eerste keren is dat ik mijn oude hoogleraar Van Muiswinkel weer eens zie...en hem hoop ik ook kan laten zien dat er iets is blijven hangen van wat hij me probeerde te leren.

Omdat een gehoor waarin ook eredoctor Gerrit Zalm zich bevindt, borg staat voor hoge kwaliteit.

En misschien toch ook omdat begrotingsbeleid en de VU iets met elkaar hebben.

Die samenhang begint aan het eind van de 2A-gang van het hoofdgebouw, dus in een uithoek van dezejarige faculteit.

Daar staat meestal (nu even uitgeleend) een bijzonder leermiddel te verstoffen. Een plexiglazen kast van 2,5 bij 1,5 meter gevuld met buizen, trechters en radertjes, ooit de ‘ecocirc’ gedoopt.

Een bijzonder staaltje van aanschouwelijk onderwijs: het geheel van water, zand, klepjes en radertjes stelde de macro-economie voor, en door water of zand – daar wil ik vanaf zijn – door het systeem te laten lopen, leerden jonge VU-studenten – ja, zo ging het verhaal tenminste, ik heb ‘m nooit in werking gezien – hoe macro-economische grootheden met elkaar samenhangen, en dat impulsen leiden tot terugkoppelingseffecten. En als je er te veel water of zand in goot, dan liep de boel over.

Oftewel: alles hangt met alles samen, en beïnvloeding moet vooral met beleid plaatsvinden.

Ik weet niet of die kast er ook al stond ten tijde van Jelle Zijlstra. Want met hem begon die merkwaardige gemeenschappelijke geschiedenis van VU en begrotingsbeleid.

Hij was de eerste Minister van Financiën, maar vandaag toch vooral ook de eerste ex-VU-student, die begon met wat we nu een trendmatig begrotingsbeleid noemen.

Zijn Miljoenennota voor 1961, als minister van Financiën in het kabinet De Quay, was het sleuteldocument.

Hierin legde hij de contouren vast voor wat later de Zijlstra-norm ging heten.

Deze norm stelt dat het begrotingssaldo van de overheid op de middenlange termijn mee moet lopen met het spaaroverschot in de particuliere sector. Op die manier wordt pro-cyclisch beleid op de middenlange termijn voorkomen, er van uitgaande dat export en import in evenwicht zijn.

In de praktijk werd aan het begin van de kabinetsperiode op basis van de verwachte trendmatige groei de budgettaire ruimte vastgesteld.

De filosofie van Zijlstra hierachter was: als van tevoren de ruimte voor hogere overheidsuitgaven/lagere belastingen vastligt, is de druk tot tussentijdse aanpassingen beperkter.

Zo kon hij zich verdedigen tegen wat hij zelf noemde ‘stellig te verwachten aanvallen op de schatkist’ en herstelde hij de – in die tijd – tanende macht van de minister van Financiën.

Al met al zagen we drie resultaten van de Zijlstra-norm.

Eén: pro-cyclisch beleid werd voorkomen.

Twee: de druk op tussentijdse aanpassingen nam af.

Drie: de minister van Financiën werd geen speelbal van verlangens en eisen van zijn collega's maar stelde het speelveld ruim van tevoren vast.

Hoe pakte het nieuwe beleid uit?

In een nutshell kun je vaststellen dat ondanks de Zijlstra-normen, in de jaren '60 zowel collectieve uitgaven als de collectieve lasten fors stegen. Vervolgens bleken de gestegen en stijgende overheidsuitgaven in de jaren '70 en '80 tot begin jaren '90 bij verslechterende economische omstandigheden in toenemende mate moeilijk te beheersen en nam op alle fronten de onrust rond het begrotingsbeleid toe, al was het maar vanwege de vele tussentijdse bezuinigingen en lastenverhogingen.

Toen was het de beurt aan een volgende ex-VU-student: Gerrit Zalm. Ook hij voerde een eigen norm in: de Zalm-norm.

Daar zaten vanaf het begin af aan al twee van de drie elementen in die ook

bij Zijlstra centraal stonden en die natuurlijk ook heel veel met elkaar te maken hadden: hoe breng je rust in het begrotingsbeleid en hoe verstevig je de positie van de Minister van Financiën.

Alleen die eerste doelstelling van Zijlstra, het tegengaan van pro-cyclisch beleid, kwam niet meteen helemaal tot zijn recht, met name omdat in de eerste jaren onder Zalm een deel van de inkomstenmeevallers nog aangewend mocht worden voor lastenverlichting.

Maar dat doet verder niet af aan wat echt de grote vondst was van zijn begrotingsbeleid: de scheiding van inkomsten en uitgaven, het hanteren van reële uitgavenplafonds en het hanteren van één besluitvormingsmoment in het voorjaar.

Het systeem werd gecompleteerd toen de pro-cyclische inkomstenijkt uit de eerste jaren vervangen werd door, analoog aan hoe het aan de uitgavenkant ging, een inkomstenkader in de latere jaren.

Alle afwijkingen door economische ontwikkeling lopen automatisch de schuld in. Hierdoor wordt pro-cyclisch beleid voorkomen.

De Zalm-norm is inmiddels internationaal een standaard van goed begrotingsbeleid.

En voor wie daarvan niet onder de indruk is, binnenlands heeft Gerrit er zelfs de Dikke van Dale mee gehaald!

U begrijpt, toen ik vorig jaar aantrad, voelde ik het verleden op mij drukken.

Weer een ex-VU-student aan het roer bij Financiën, hoeveel hoger kon ik de lat nog voor mezelf leggen?

Het werd me al snel duidelijk dat ik de Dikke van Dale eerder haal met een Bosbelasting dan met een Bosnorm.

En als het dan over een Bosnorm gaat, vermoeden de meesten waarschijnlijk dat het gaat om het nationaliseren van banken terwijl dat nu juist een oud-socialistisch beginsel was waar ik als modern sociaal-democraat mijn beweging van had willen verlossen. U begrijpt het leed is groot.

Niettemin, standing on the shoulders of giants, heb ik het toch aangedurfd een bijna perfect begrotingsbeleid nog net ietsje beter te maken.

Overigens nog steeds met die drie doelen van Zijlstra voor ogen: tegengaan van pro-cyclisch beleid, rust rond de besluitvorming en een stevige rol van de Minister van Financiën.

En dus laten we nu de potentieel pro-cylisch werkende rentelasten buiten de uitgavenkaders, gebruiken we omwille van rust en voorspelbaarheid nu een realistische raming van de groei in plaats van een behoedzame, luiden we eerder de alarmklokken als we in de buurt komen van Brusselse

alarmwaarden, en leiden hogere aardgasbaten niet meer automatisch tot hogere uitgaven via het Fonds Economische Structuurversterking.

Overigens intrigeert me bij deze geschiedenis van het begrotingsbeleid in vogelvlucht wel waarom het toch steeds VU-studenten waren?

Wat is er gereformeerd aan trendmatig begroten?

Is er iets in de wijsbegeerte der wetsideeën dat gaat over begrotingsbeleid?

Is souvereiniteit in eigen kring niet juist iets waar je als Minister van Financiën grote moeite mee moet hebben omdat het vooral betekent dat collega's in het kabinet willen dat je niet met hun zaken bemoeit?

En als er al iets Vrije Universiteitsachtigs aan het begrotingsbeleid is, 'vrij' is het in ieder geval niet!

Ik heb zelf het antwoord op die vraag pas een paar jaar geleden ietsje beter begrepen.

Dat kwam door een andere oud-VU-student.

Geen econoom, dat pleit tegen hem, maar hij had wel iets met professor van Muiswinkel, dat pleitte dan weer voor hem.

Enfin, ik heb het over Jan Peter Balkenende.

Hij wist het begrotingsbeleid tot onderdeel van het normen en waardendebat te maken en toen begreep ik pas waarom de meest succesvolle ministers van Financiën van de VU komen.

De redenering is heel simpel: schuld stond voor slecht rentmeesterschap, slecht rentmeesterschap was zonde, en zonde was fout.

En zo was alles toch weer teruggebracht tot enkele grote evangelische waarheden.

Al herinner ik me dat professor van Muiswinkel er toch altijd net een slag anders over dacht...

Tot zover de geschiedenis.

Veel interessanter is natuurlijk de vraag hoe de toekomst van ons begrotingsbeleid er uit ziet.

Ik wil graag stil staan bij een aantal aspecten waar ik denk dat we met elkaar naar mogelijkheden voor verdere verbetering zullen moeten zoeken.

Ik loop er vijf met u langs.

Een eerste voorbeeld van wat misschien nóg anders of beter zou kunnen is de manier waarop we omgaan met de aardgasbaten.

We hebben een vaste voeding van het FES in deze kabinetsperiode en een voorstel gedaan voor hoe het in de toekomst zou kunnen gaan: vaste voeding van het FES aan begin van iedere kabinetsperiode, gebaseerd op een percentage van het rendement van het ondergronds vermogen.

Het kabinet heeft hier een bodem ingelegd om het huidige beleid te kunnen doorvoeren. Hierdoor wordt de systematiek transparanter.

De vraag is of het niet nóg beter, nóg slimmer kan.

Die discussie is weer actueel, onder andere door de DNB studie hierover.

Bij mij staat het denken hierover ook zeker niet stil.

Zo blijft het een kwetsbaar punt ook in de door ons voorgestelde systematiek dat bij de ruimtesommen aan het begin van de kabinetsperiode, welke bijvoorbeeld bepalend zijn voor saldodoelstelling en vaststelling van de kaders, geen onderscheid wordt gemaakt tussen aardgasinkomsten en overige inkomsten.

Ook wil ik uitzoeken of het mogelijk is om te werken met vermogensbehoud en alleen de rendementen onderdeel te laten zijn van de integrale afweging tussen uitgaven, lasten en schuldaflossing.

Deze afweging hangt onder meer samen met de discussie over het optimale schuldniveau.

Hoe laag moet de schuld worden?

Niet iets wat we deze kabinetsperiode nog kunnen bedenken en invoeren, maar zeker iets voor het volgende kabinet.

Een tweede kwetsbaar punt dat continu studie behoeft is de vraag of het evenwicht tussen automatische stabilisatie en budgettaire discipline enerzijds en de beschikbare discretionaire ruimte anderzijds, juist is getroffen. Politici die vier jaar lang geen keuzes kunnen maken omdat ze aan het begin van die vier jaar de regels hebben vastgesteld, maken zichzelf kwetsbaar.

Er zal dus altijd behoefte zijn aan flexibiliteit, ventielen en speelruimte. Volgens mij is dat binnen het huidige begrotingsbeleid grosso modo in orde en zie op voorhand geen redenen voor nog grotere discipline en nog minder speelruimte.

Ik ben hier echt een volgeling van Jelle Zijlstra: een minister van Financien moet goede regels hebben en ze streng toepassen.

Maar daarbinnen heeft hij wel speelruimte nodig.

Anders verliezen de regels, en de minister, hun geloofwaardigheid.

Een derde punt van aandacht – en verbetering – zit in de sfeer van de belastingen.

Hoeveel complimenten we ook altijd krijgen van OESO en IMF voor ons uitstekende begrotingsbeleid, ze hebben al een paar keer de vinger op een zere plek gelegd: aftrekposten met een open einde.

In de belastingsfeer zijn regelingen niet altijd gebudgetteerd of in ieder geval ingekaderd, zoals aan de uitgavenkant het geval is.

Natuurlijk staan onze belastinguitgaven allemaal in de Miljoenennota, natuurlijk moeten nieuwe belastinguitgaven langs een strikt toetsingskader voordat ze mogen worden geïntroduceerd en natuurlijk moeten deze ook worden gedekt.

Echter, veel regelingen hebben een open einde en worden ook niet of beperkt gemonitord.

Een goed, wat pijnlijk, voorbeeld was de Buitengewone Uitgavenaftrek. Dat was een enorme budgettaire spuiters die het kabinet dus nu heeft afgeschaft.

Een andere, aanzwellende stroom is de hypotheekrenteaftrek.

Maar die bestaat dus nog steeds.

Dat heeft dan ook niet zoveel te maken met het op een consistente manier toepassen van belastingregels maar alles met politieke afspraken.

Die deze minister uiteraard loyaal uitvoert.

Maar puur vanuit de beheersing van de overheidsuitgaven geredeneerd moeten we ons wel realiseren dat zolang uitgaven strakker beheerst worden dan belastinguitgaven en aftrekposten, de effectiviteit van het begrotingsbeleid niet optimaal is en allerlei mogelijkheden voor strategisch gedrag aanwezig blijven, zoals het kiezen voor fiscale faciliteiten in plaats van een subsidie louter en alleen omdat de begrotingsdiscipline dan minder strak geldt.

Ook roept het tal van consistentie-vragen op: als op een fiscale regeling een groter beroep wordt gedaan dan geraamd is dat in het algemeen geen probleem; maar als dat in de zorg, want aan de uitgavenkant, gebeurt, dan is het wel een probleem.

Daar staat uiteraard het argument tegenover dat ik hiervoor zelf al memoreerde.

Naarmate de budgettaire discipline groter is, is de behoefte aan speelruimte dat ook.

Zo bezien zou je de relatief ontspannen houding ten opzichte van belastinguitgaven ook kunnen zien als een noodzakelijk ventiel op het strakke beleid aan de uitgavenkant.

En voor de rest, geloof me, heeft dat allemaal niet zoveel met begrotingsbeleid maar heel veel met politiek te maken.

Een vierde verbeteringspunt ligt bij het nadenken over en monitoren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Dat begint bij een werkbare visie op houdbaarheid.

Daar is de afgelopen jaren niet altijd goed mee omgegaan.

Vaak wel door de economen die de beperkingen kenden van hun modellen maar al snel een stuk minder door de politici die er in de praktijk gebruik van moesten maken.

De versimpeling die het meest funest is geweest, is de definitie van houdbaarheid als een betaalbaarheidsvraagstuk in plaats van een verdelingsvraagstuk.

Ook zagen we hoe houdbaarheid de plaats ging in nemen van maatschappelijke kosten-/batenanalyses.

Ik herinner me een discussie in verkiezingstijd waarbij een investering in onderwijs werd afgewezen omdat het slecht was voor de houdbaarheid. Te bizar voor woorden.

Het heeft natuurlijk ook te maken met het feit dat we er tot nu toe niet in zijn geslaagd een goede maatstaf te ontwikkelen voor hoe goed of hoe slecht we het doen qua houdbaarheid.

Even leek het zover te zijn toen het Centraal Plan Bureau een aantal jaren geleden met het 'robuuste saldo' kwam waarbij het saldo geschoond werd van incidentele inkomsten.

Maar mede gezien de grote verschillen tussen de manier waarop het CPB structurele saldi berekent en de Europese Commissie dat doet, alsmede ten gevolge van het feit dat het saldo weliswaar wél geschoond wordt van incidentele inkomsten maar niet van incidentele uitgaven, heeft ook deze maatstaf het niet gehaald.

Het Centraal Plan Bureau concludeert dat zelf ook in de laatste Macro Economische Verkenningen.

Mij lijkt het in ieder geval een goed idee om in de volgende versie van de begrotingsregels ook regels met betrekking tot houdbaarheid op te nemen: hoe stel je het vast, hoe monitor je het, welke conclusies trek je wanneer.

In de VU-traditie van het begrotingsbeleid zou het antwoord op die laatste vraag moeten zijn dat je niet tijdens de rit je beleid wijzigt als de score op houdbaarheid het relatief beter of slechter doet dan je van tevoren had vastgesteld.

Tenslotte een laatste punt, iets dichterbij de actualiteit.

Hoe crisisbestendig is ons begrotingsbeleid eigenlijk?

Zijn de begrotingsregels bedoeld voor vreedstijd of ook werkbaar in oorlogstijd?

Komen we er met onze regels als deze financiële crisis doorzet en/of zich op enigerlei moment heftiger dan voorspeld in een neergang van de reële economie vertaalt?

Tot op grote hoogte wel denk ik.

Allereerst geldt ook hier het oude VU-adagium dat het bij begrotingsbeleid belangrijk is om koers te houden en rust uit te stralen. Zelfs als voorgangers op TV komen en je adviseren van koers te veranderen, is het advies van mijn voorganger goud waard: luister niet naar je voorganger en hou koers.....

Maar goed, de volgende vraag die dan natuurlijk meteen om de hoek komt kijken is wanneer koersvastheid omslaat in onvermogen om met wijzigende omstandigheden rekening te houden.

In het concrete Nederlandse geval helpt het dan overigens wel dat we zo'n goede uitgangspositie hebben en er dus geen enkele reden is om bij voorbaat in grote paniek te raken als de economische groei ernstig vertraagt.

De OESO rekent met een begrotingselasticiteit van 0,55. Dat betekent dat als de groei met 1% wijzigt, dit voor 0,55% doorwerkt op het overheids-saldo.

Met een saldoraming van dik boven de 1% kunnen we dus een stootje hebben voor we in de buurt van de Brusselse alarmwaarden van -2 of -3% komen.

Daar komt dan ook nog eens de vraag bij hoe de effecten op het saldo straks boekhoudkundig verwerkt gaan worden.

Zal dit gezien worden als een conjunctureel effect of als een structureel effect?

In het eerste geval heb je te maken met een tijdelijke afwijking van het pad en is er geen reden om structurele maatregelen te nemen want de structurele saldodoelstelling komt dan niet in gevaar.

Me dunkt dat er veel voor te zeggen is dat de groeivertragingen die voor de komende kwartalen zijn voorspeld weliswaar niet conjunctureel zijn in de zin van dat ze aan de cyclus zijn gerelateerd maar wel tijdelijk in de zin dat verwacht mag worden dat hierna economieën als de onze weer in de buurt van hun structurele groeipad van om en nabij de 2% per jaar zullen komen.

Blijft over dat krachten door heel Europa heen, maar met een bekend kristallisatiepunt in Parijs, zich nu natuurlijk toch klaar maken om met de kredietcrisis als aanleiding het Groei en Stabiliteitspact ten grave te dragen.

Omdat de budgettaire discipline te strak zou zijn en de economische coördinatie tussen Europese lidstaten te zwak.

Ik ben het daar zeer mee oneens.

Ik zie vanuit subsidiariteitsoogpunt geen reden om de verantwoordelijkheden inzake het economisch beleid anders te verdelen dan ze nu zijn: rente

en monetair beleid bij de ECB, begrotingsbeleid primair bij nationale overheden.

Houden zo.

Ook zie ik geen reden om het Pact niet van toepassing te verklaren onder de huidige omstandigheden.

Als we die weg op gaan is plotseling elke geplande uitgavenverhoging gerelateerd aan de crisis en dus legitiem; dat lijkt me het laatste wat we moeten hebben.

Wel kan ik me voorstellen dat met een beroep op begrippen als ‘special circumstances’ en ‘extraordinary circumstances’ landen de mogelijkheden krijgen om tijdelijk een hogere schuldpositie te hebben. Bijvoorbeeld ten gevolge van herkapitalisatie of nationalisatie van financiële instellingen.

En ook kan ik me voorstellen dat als landen door de grenzen van het Pact heen schieten ze wat langer de tijd krijgen om hun schatkist weer op orde te brengen.

Maar dat is het wel zo’n beetje wat mij betreft.

Dames en heren, ik sluit af.

Ons begrotingsbeleid kent een prachtige VU-traditie, wordt steeds beter en zal ongetwijfeld nog weer beter kunnen.

Een paar van die verbeterpunten heb ik vandaag aangestipt.

Of en hoe het zich houdt in deze kredietcrisis zal zich gaandeweg bewijzen.

Maar als de kredietcrisis ons iets heeft geleerd dan is dat behoedzaamheid en realisme in de openbare financiën loont.

Omdat het tot buffers leidt waardoor je niet meteen in paniek hoeft te vervallen als de tegenvallers zich opstapelen, zelfs niet in tijden van crisis.

Het leek me wat genant om vandaag met een citaat van Zalm of Bos te eindigen.

Dus dan toch maar geheel in traditie Zijlstra.

We willen veel, we denken veel te begrijpen, we pretenderen graag het antwoord op elke omstandigheid te kunnen bieden, ook mijn verhaal stond er vol van.

Juist dan passen de relativerende woorden van Zijlstra: ”Naar mijn stellige overtuiging heeft de Staat een wezenlijke taak op economisch gebied. Maar ook al zou men van mening verschillen over de vraag, wat de Staat mag of moet doen op economisch gebied, vaststaat, dat zulk een Staat niet alles kan”.

Dank u wel.