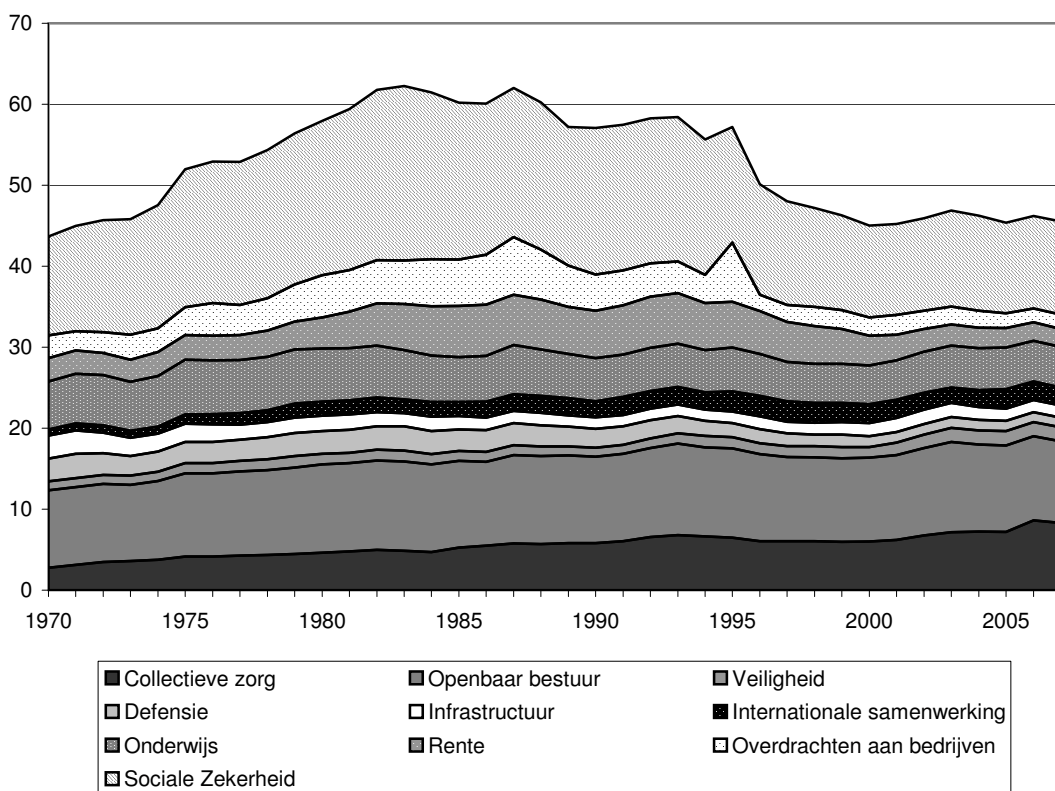


Figuur 2 laat zien dat de daling van de collectieve uitgaven met name bij de sociale zekerheidsuitgaven is gerealiseerd. Ook de rentelasten liepen terug, omdat de overheidsschuld is verminderd en de reële rente op staatsobligaties fors is gedaald. De rentelasten zijn eveneens gedrukt omdat de nominale rente daalde vanwege een lagere inflatie. Daarentegen maakt het collectief gefinancierde aandeel van de uitgaven voor gezondheidszorg een gestage groei door. Het uitgavenaandeel van de overige categorieën in het nationaal inkomen is opvallend constant over de tijd. De piek in 1995 bij de overdrachten aan bedrijven is veroorzaakt door de afkoop van de subsidies aan de woningbouwcorporaties van 4,88 procent bbp.

Figuur 2: Samenstelling collectieve uitgaven 1970-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Macro Economische Verkenning 2007

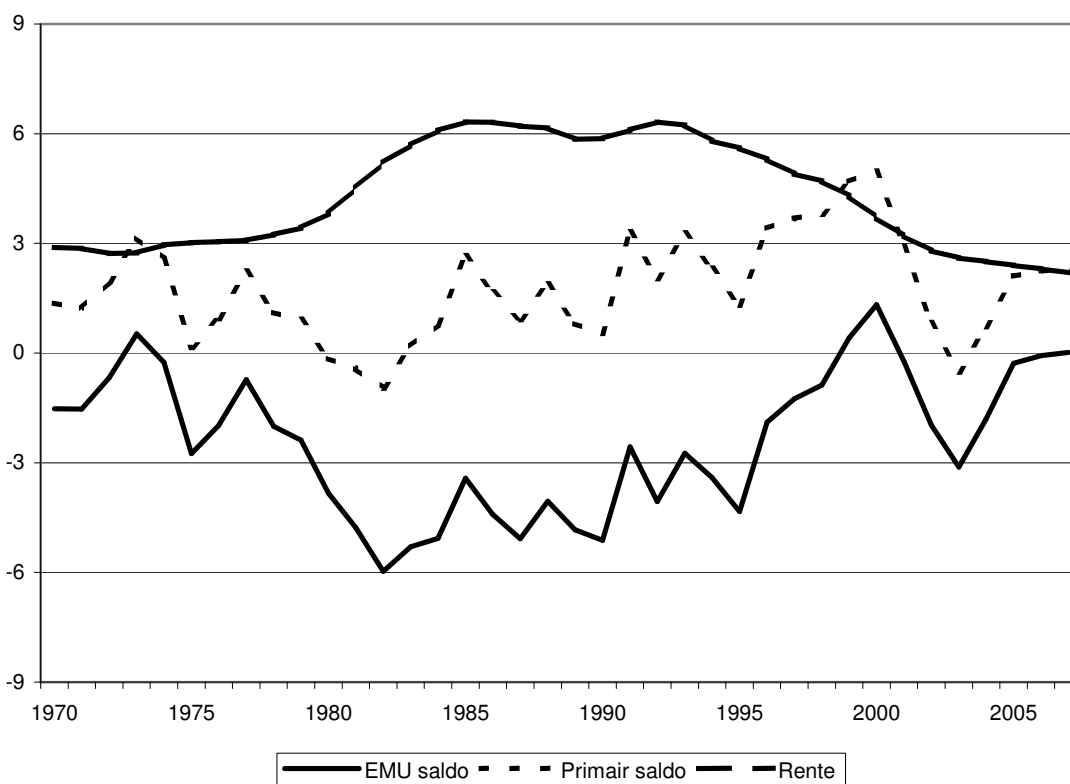
### 3 Financieringstekort en primair saldo, 1994-2007

Figuur 3 geeft de ontwikkeling van het financieringstekort ('EMU-saldo') en het primaire financieringssaldo (belastingen minus uitgaven, exclusief rente).<sup>2</sup> Het feitelijke EMU-saldo vertoonde in de periode 1994-2007 grote uitslagen. Zalm begon in 1994 met een tekort van 3,4 procent van het bbp. Dit is in de jaren die daarop volgden weggewerkt en gedurende de hoogconjunctuur omgeslagen in overschotten van 0,4 procent bbp in 1999 en 1,2 procent bbp in 2000, de eerste overschotten sinds 1973. De recessie aan het begin van deze eeuw leidde tot zwaar weer in de overheidsfinanciën waarbij het financieringstekort met 3,1 procent bbp de maximale waarde van het Groei- en StabiliteitsPact overschreed. Op basis van cijfers uit de *Macro Economische Verkenning*

2007 is de overheidsbegroting dit jaar weer in balans en vertoont de begroting in 2006 een klein overschot. Dit beeld zal in de *Voorjaarsnota 2007* nog bevestigd moeten worden, want diverse tegenvallers (zorguitgaven, gas) en Zalm's boedelbrief zorgen vermoedelijk voor een stevig financieringstekort.

Het primaire financieringssaldo (EMU-saldo plus betaalde rente) vertoont nog wat grotere uitschieters dan het EMU-saldo. Het verschil tussen beide lijnen bestaat uit de betaalde rente op de overheidsschuld. De rentevoet is in de periode 2000-2006 met zo'n 200 basispunten gedaald. Daar heeft de schatkistbewaarder de vruchten van geplukt. Ook de daling van de schuldquote en de lage inflatie hebben de rentelasten beperkt. Vanaf 2000 verslechteren zowel het financieringstekort als het primaire saldo.

Figuur 3: EMU-saldo, primair saldo en betaalde rente 1970-2007 (procenten bbp)

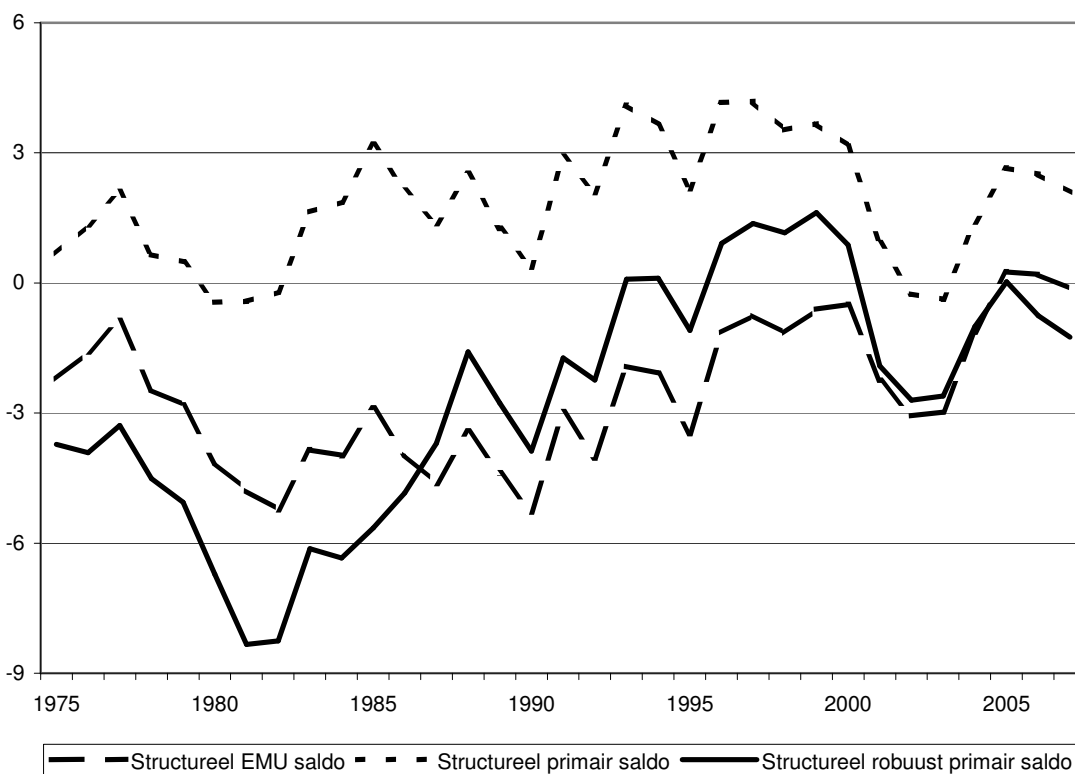


Bron: CPB Tijdsreeksen Overheidsfinanciën en Macro Economische Verkenning 2007

Toch kunnen deze reeksen niet het hele verhaal vertellen van het gevoerde budgettaire beleid, omdat de invloed van de conjunctuur een niet verwaarloosbare rol speelt. Daarnaast nam niet alleen de rente af, maar incasseerde de overheid ook meer gasopbrengsten vanwege de hoge olieprijs. De overheid heeft ook overheidsaandelen en bezittingen verkocht waardoor de inkomsten uit vermogen afnamen. Figuur 4 geeft de voor de conjunctuur geschoonde, dat wil zeggen, *structurele* saldi voor het EMU-tekort en het primaire saldo. Daarnaast is ook het *structurele robuuste* primaire saldo weergegeven waarbij het primaire saldo voor zowel de conjuncturele invloed als de veranderingen in rente, vermogensinkomsten en gasbaten is gecorrigeerd. De structurele saldi zijn berekend volgens de CPB-methode.<sup>3</sup> De conjuncturele component in het primaire saldo is gelijk aan de output gap maal de

begrotingselasticiteit. De begrotingselasticiteit geeft aan met hoeveel procent het primaire saldo toeneemt als de economie met 1 procent groeit. De begrotingselasticiteit is in lijn met OESO-schattingen van Girouard en André (2005) gesteld op 0,55.<sup>4</sup> De output gap geeft de afwijking van de feitelijke productie ten opzichte van de potentiële productie (in procenten). Voor Nederland is de output gap beschikbaar vanaf 1975.<sup>5</sup> De potentiële productie wordt geschat met een productiefunctie (CPB, 2003). Voor de structurele saldi is een gewogen gemiddelde genomen van de output gap van elk jaar (25%) en die van het jaar daarvoor (75%). De conjunctuur werkt dus met enige vertraging door op het primaire overheidssaldo. Deze conjuncturele opschoning is al met al niet zonder haken en ogen. Alles staat of valt met de juistheid van de output gap en de veronderstelde constante begrotingselasticiteit, zie ook CPB (2005, p.146).

*Figuur 4: Structureel EMU-saldo, structureel primair saldo en structureel robuust primair saldo 1975-2007 (procenten bbp)*



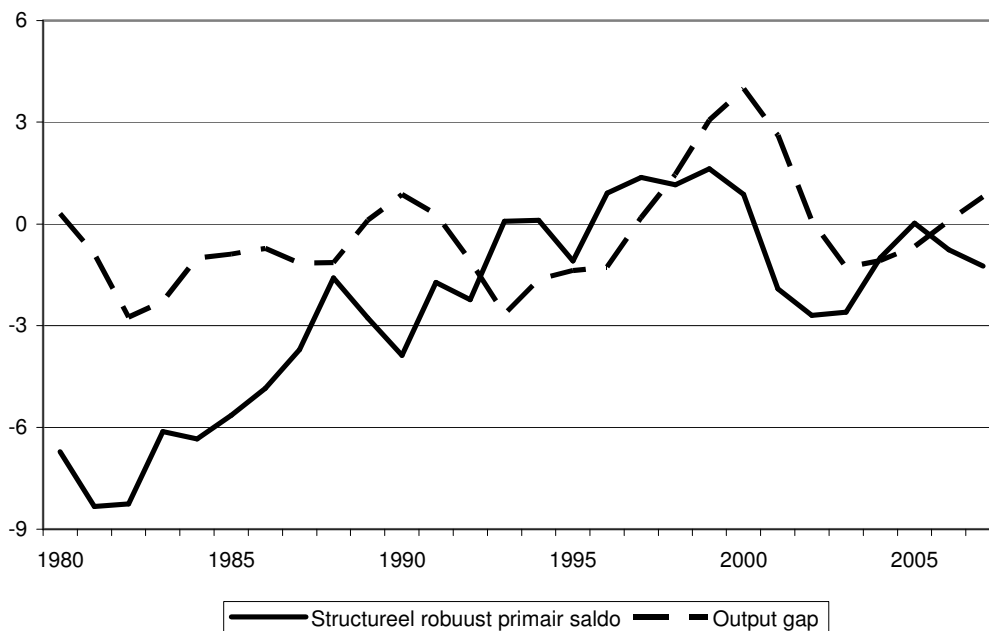
Bron: CPB Tijdreeksen Overheidsfinanciën, CPB Macro Economische Verkenning 2007 en eigen berekeningen

De voor de conjunctuur geschoonde saldi zijn vrijwel alleen nuttig voor een analyse ex-post, aangezien het in praktijk niet mogelijk blijkt ex-ante in te schatten hoe de conjunctuur zich zal ontwikkelen. Daardoor hebben de ramingen van het CPB een aanzienlijke voorspelfout.<sup>6</sup> Ook vertonen de structurele saldi aanzienlijke uitschieters. Verder is het aannemelijk dat de conjunctuur nooit perfect uit de reeksen kan worden gefilterd, zoals ook uit figuur 4 blijkt. Er bestaat dus aanzienlijke onzekerheid over de werkelijke structurele saldi.

De belangrijkste indicator voor het gevoerde begrotingsbeleid is het structurele robuuste primaire saldo (SRPS), dat is geschoond voor de conjunctuur, de rente, gasbaten en overige vermogensinkomsten. In 1982 is het SRPS maar liefst 8,3 procent bbp negatief. Na het dieptepunt van de economische crisis begint het SRPS aan een opvallende opmars gedurende de kabinetten-Lubbers. Onder de toenmalige minister van Financiën Kok komt het SRPS voor het eerst boven de nul in 1993.

Zalm vangt zijn ministerschap in 1994 aan met een bescheiden positief SRPS van 0,1 procent bbp. Na een dip in 1995 zet gedurende het kabinet-Kok I de verbetering van het SRPS door om op 1,2 procent bbp in de plus te eindigen in 1998. Onder het kabinet-Kok II bereikt het SRPS in 1999 met 1,6 procent bbp het hoogste punt in de periode 1975-2007. Daarna komt de economische dreun die Zalm gedurende zijn ministerschap niet meer te boven komt. In 2002 eindigt het SRPS op -2,7 procent bbp, een verslechtering met 4,3 procentpunt bbp in slechts drie jaar tijd. Alleen de verslechtering in de rampjaren 1977-1981 was met 5,0 procent bbp nog groter. De kabinetten-Balkenende II en III hebben alle zeilen bijgezet en het SRPS stond weer bijna op nul in 2005. Echter, in 2006 en 2007 verslapt de begrotingsdiscipline en wordt de bijna helft van Balkenende's budgettaire inhaalslag teruggedraaid om in 2007 te eindigen op -1,2 procent bbp. Aan het einde van Zalm's ministerschap staat het SRPS er slechter voor dan het kleine positieve saldo waarmee hij begon en is een einde gekomen aan de gestage verbetering van het SRPS die aan het begin van de jaren 80 is ingezet.

Figuur 5: Structureel robuust primair saldo en output gap, 1990-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Tijdreeksen Overheidsfinanciën en CPB Macro Economische Verkenning 2007

Het begrotingsbeleid is niet erg anticyclisch geweest. Figuur 5 geeft het SRPS en de output gap. Indien het SRPS en de output gap zich in dezelfde richting bewegen dempt de overheid actief de conjuncturele uitslagen met beleid. Echter, als de lijnen in de figuur

in tegengestelde richting bewegen voert de overheid een procyclisch budgettair beleid dat de hoogconjunctuur aanwakkert of de laagconjunctuur versterkt. Gedurende het kabinet-Kok I heeft de begroting in 1995 en 1998 een procyclisch effect. Op de top van de conjunctuur in 2000 wordt eveneens procyclisch begroot. De belastingherziening in 2001 is achteraf gezien een conjunctureel geluk bij een ongeluk gebleken. Terwijl de economie een forse recessie ingleed, dempte de overheid actief met een omvangrijke lastenverlichting. Aanvankelijk leek de belastingherziening zeer onverstandig, omdat de economie al op volle toeren draaide. Mede dankzij de belastingherziening slaat het overschot van het SRPS om en verslechtert het SRPS tussen 1999 en 2001 fors. Aanvankelijk bemoeilijkten de kabinetten-Balkenende het economisch herstel. Terwijl de economie nauwelijks vooruit te branden was, werd een zeer forse inhaalslag in de overheidsfinanciën gemaakt om het structurele saldo van -2,7 procent bbp op 0 te krijgen. In 2006 en 2007 zien we wederom een procyclisch begrotingsbeleid, doordat het eerst-zuur-dan-zoetbeleid samenvalt met een aantrekkende conjunctuur. Gedurende 1994-2007 pakte het begrotingsbeleid in zes van de veertien jaar procyclisch uit. Dit was in de periode 1980-1993 in zeven van de veertien jaar het geval (beide perioden omvatten ongeveer anderhalve conjunctuurcyclus). Een ander opvallend aspect van het begrotingsbeeld in de periode 1994-2007 zijn de forse uitslagen van het SRPS, net als die van het feitelijke EMU-tekort. De Zalmnorm beloofde meer stabiliteit in de overheidsfinanciën te brengen. Wat aan fluctuaties wordt waargenomen zou voornamelijk het gevolg moeten zijn van economisch beleid en politieke keuzen, aangezien de conjuncturele invloed naar beste inzicht uit de cijferreeksen is gefilterd. Bij een echt trendmatig begrotingsbeleid zou het SRPS vrijwel geen uitslagen vertonen, maar een trendmatig beloop laten zien. Om dit te toetsen is met kleinste kwadratenregressies een lineaire trend door het SRPS geschat voor de gehele periode 1980-2007 en voor de sub-perioden 1980-1993 en 1993-2007. Tabel 1 geeft de resultaten. Het SRPS stijgt gedurende 1980-1993 gemiddeld met 0,6 procentpunt per jaar en daalt in de Zalm-periode gemiddeld met 0,2 procentpunt per jaar. De opwaartse trend in het SRPS is dus onder Zalm omgebogen in een dalende trend, wat opmerkelijk genoemd kan worden.

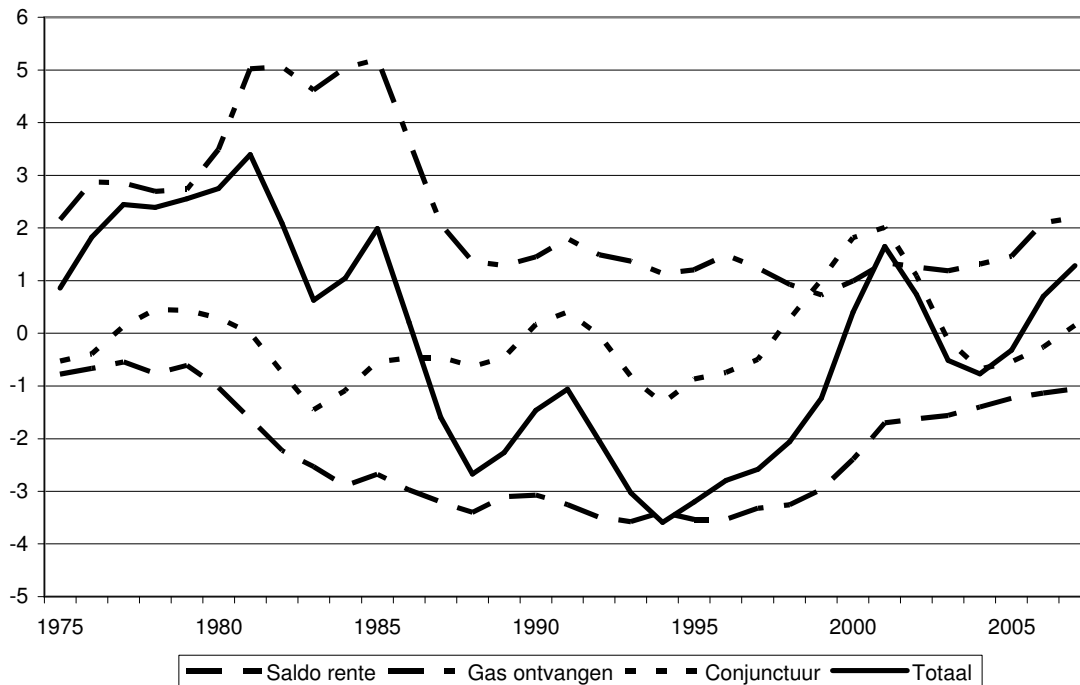
Tabel 1: Schattingen van structureel robuust primair saldo op lineaire trend

	1980-2007	1980-1993	1994-2007
Constante	-6.01 (0.71) ***	-8.17 (0.52) ***	2.92 (1.84) *
Trend	0.26 (0.045) ***	0.57 (0.068) ***	-0.16 (0.088) *
R <sup>2</sup>	0.57	0.86	0.22
Standaardfout regressie	1.94	1.01	1.33
Aantal observaties	28	14	14

Noot: standaardfouten tussen haakjes. \*\*\* statistische significantie op 1% niveau. \* statistische significantie op 10% niveau.

Belangrijker voor de evaluatie van de Zalmnorm zijn de afwijkingen van het trendmatig beloop van het SRPS. De afwijkingen zouden door het trendmatig begrotingsbeleid moeten zijn afgenomen. Dit blijkt evenwel niet het geval te zijn. De standaardfout van de regressie geeft de spreiding aan van het SPRS rond de lineaire trend. De standaardfout is met zo'n 33 procent toegenomen. Met andere woorden, het SRPS kent onder Zalm veel sterkere fluctuaties dan gedurende het pre-Zalm tijdperk 1980-1993 het geval was. De schommelingen van het SRPS zijn veel groter dan die van het EMU-tekort. Daaruit moet de conclusie worden getrokken dat tijdelijke meevallers in de praktijk zijn gebruikt voor (al dan niet structurele) uitgavenverhogingen en lastenverlichtingen. Dat blijkt ook uit figuur 6, met een decompositie van de verschillen tussen het EMU-saldo en het SRPS. Op de forse conjuncturele terugslag in 2002-2003 na, zien we dat het EMU-saldo in de periode 1994-2007 zeer fors kon verbeteren door incidentele factoren vanwege i) de hoogconjunctuur eind jaren 1994-2001 en 2006-2007; ii) de lagere netto rentelasten (uitgaven minus ontvangsten) en iii) de hogere gasbaten (met name in de laatste jaren). Het gaat hierbij om bijna 5 procent bbp saldoverbetering uit conjunctuur, gas en rente in 13 jaar tijd.

Figuur 6: Incidentele factoren en rente-effecten in EMU-saldo, 1975-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Tijdreeksen Overheidsfinanciën, CPB Macroeconomische Verkenning 2007 en eigen berekeningen

De conjunctuur valt moeilijk te voorspellen, met name de terugval in 2003 kwam onverwacht. Daarop kan het begrotingsbeleid niet achteraf worden bekritiseerd. De conjunctuur had een niet te verwaarlozen invloed op de ontwikkeling van het EMU-saldo, met name in de Paarse jaren. Daarnaast zijn de begrotingsprestaties gedurende 1994-2007 sterk geflatteerd door de rentemeevallers gedurende de hele periode 1994-2007 en de gasbaten in 2006-2007. Deze hebben het EMU-saldo aanzienlijk kunnen verbeteren terwijl de lange-termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet toenam. Al met al zijn de begrotingsprestaties bescheiden geweest, gezien de sterke economische rugwind gedurende in de jaren 1994-2007, in vergelijking met de jaren ervoor.

De algehele conclusie is dat het begrotingsbeleid niet een trendmatiger karakter heeft gekregen gedurende 1994-2007. De gerealiseerde EMU-saldi gedurende 1994-2007 zijn aanzienlijk geflatteerd door (hoog)conjunctuur, lagere netto rentelasten en hogere gasbaten.

#### 4 Schuld en overheidsvermogen, 1994-2007

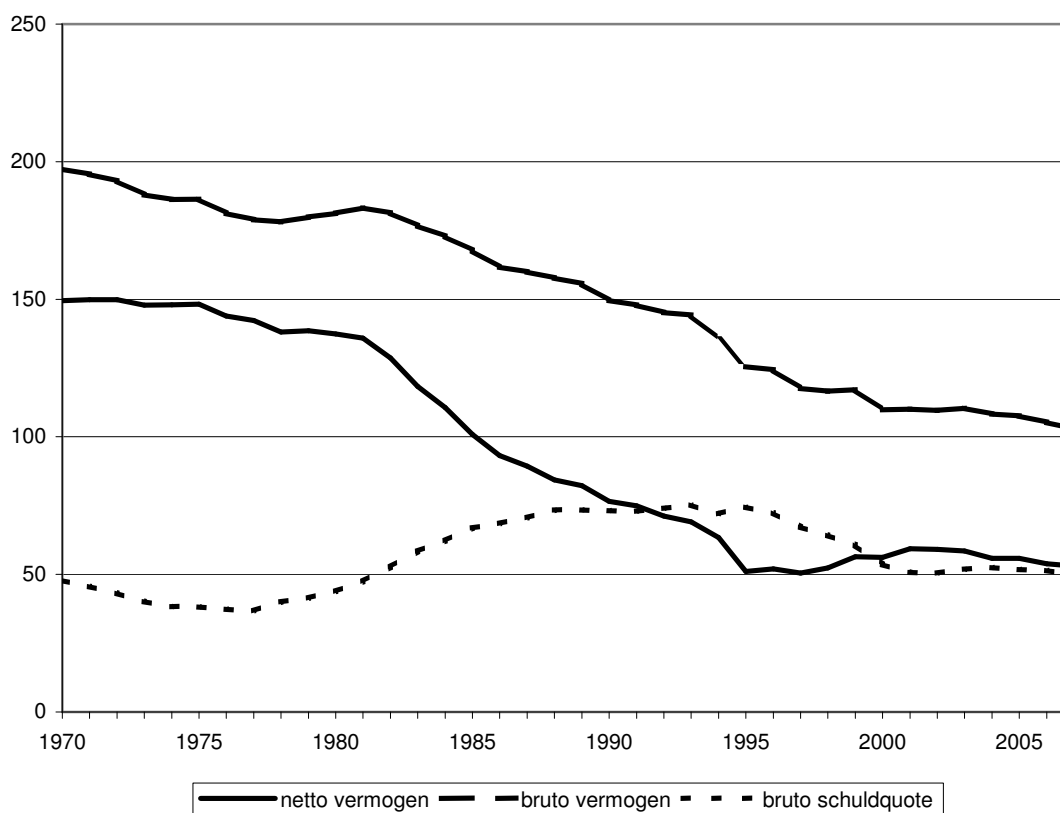
Hoewel de overheid meer uitgaf dan ze binnenkreeg, is de schuldquote onder Zalm's bewind toch afgenomen, zie figuur 7. In 1994 bedroeg de overheidsschuld 72,1 procent bbp en de teller staat nu op 49,8 procent bbp, een afname van 22,3 procentpunt. De daling van de overheidsschuld heeft ten onrechte aanleiding gegeven tot bewieroking van de hoeder van de schatkist. Uit de daling van de overheidsschuld alleen mag niet worden

geconcludeerd dat de netto vermogenspositie van de overheid is verbeterd. Daarvoor moet ook naar de overheidsbezittingen worden gekeken. Dan blijkt dat de daling van de overheidsschuld niet opweegt tegen de waardedaling van overheidsbezittingen (beide grootheden uitgedrukt als aandeel van het bbp).<sup>7</sup>

Het financiële bezit van de overheid daalde met 11,7 procent bbp gedurende 1994-2007. Overheidsdeelnemingen zijn met grote regelmaat verkocht, zie ook figuur 8. De jaarlijkse subsidies aan de woningcorporaties zijn in 1995 afgekocht. De woningcorporaties hebben dit geld gebruikt om hun leningen aan de overheid af te lossen. De kapitaalgoederenvoorraad (overheidsgebouwen e.d.) nam bovendien af met 7,1 procent bbp. Door verkoop van overheidsvermogen en vermindering van de kapitaalgoederenvoorraad is de omvang van het overheidsbezit met 18,8 procent van het bbp gedaald, vrijwel evenveel als de overheidsschuld afnam. Bovendien slonk de waarde van de gasvoorraad met 13,9 procent bbp gedurende 1994-2007. De gasopbrengsten vloeien in het FES-fonds, waaruit infrastructuurprojecten worden gefinancierd. Het is de vraag of die projecten een substantiële bijdrage hebben geleverd aan de verbetering van de vermogenspositie van de overheid, waarover later meer. Het overheidsvermogen daalde in totaal met 32,7 procent bbp gedurende 1994-2007, zie figuren 7 en 8. Figuur 7 geeft zowel de daling van het overheidsbezit als de daling van het netto overheidsvermogen. De Nederlandse overheid heeft door verkoop van overheidsbezittingen en vermindering van de kapitaalgoederenvoorraad de overheidsschuld kunnen verlagen gedurende 1994-2007. Dit is een broekzak-vestzakoperatie. Tegenover lagere schulden en de uitgespaarde rente staan minder overheidsbezittingen en dus verminderde vermogensinkomsten of rendement op overheidskapitaal. Netto is de vermogenspositie van de overheid gedurende 1994-2007 met zo'n 10 procent bbp verslechterd. De verslechtering van de vermogenspositie is geconcentreerd in 1995 vanwege de afkoop van de woningbouwcorporaties. Wel is een trendbreuk met het verleden zichtbaar. Sinds Zalm's aantreden in 1994 is het tempo waarin het netto overheidsvermogen wordt uitgehold tot stilstand gekomen, want het overheidsvermogen is sinds 1995 vrijwel constant.<sup>8</sup>



Figuur 7: Netto en bruto overheidsvermogen en bruto schuld, 1970-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Centraal Economisch Plan 2006

Saillant detail is dat Zalm eerder, in zijn hoedanigheid van directeur van het Centraal Planbureau, ernstig bezwaar maakte tegen de te nauwe focus op het financieringstekort en een pleidooi voerde om naar het gehele netto overheidsvermogen te kijken:<sup>9</sup>

“In het Centraal Economisch Plan 1992 is gewezen op een groot aantal technische ingrepen, met geen of weinig economische betekenis en irrelevant voor het netto overheidsvermogen, die forse wijzigingen kunnen aanbrengen in het overheidstekort of de overheidsschuld. Te noemen zijn:

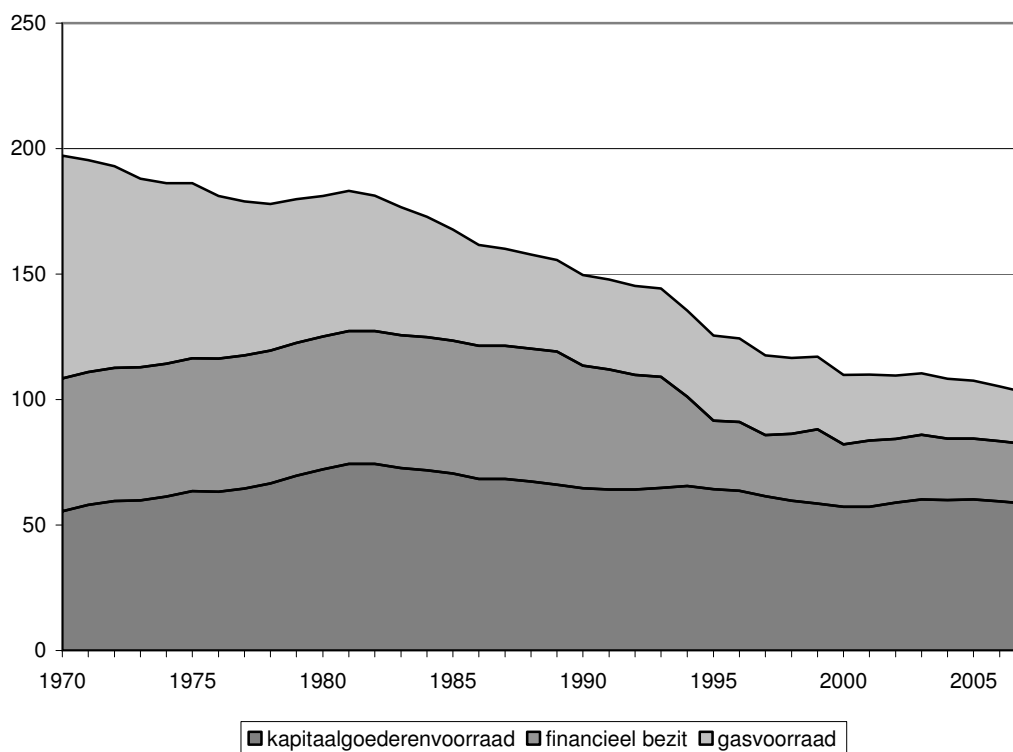
- de verkoop van overheidsdeelnemingen en overheidsbedrijven;
- verkoop van overheidsbezit (gebouwen, scholen, infrastructuur) onder gelijktijdige afsluiting van huurcontracten;
- liquidatie van de uitstaande leningen aan de private sector;
- een omschakeling in de financieringswijze van ambtenarenpensioenen, waarbij kan worden opgemerkt dat de andere EG-landen niet of nauwelijks het Nederlandse systeem van kapitaaldekking kennen.

Deze lijst is verre van compleet, maar bevat al een aantal mokerslagen om de bruto overheidsschuldquote te wijzigen. In Nederland zou bijvoorbeeld de insluiting van het ABP leiden tot een daling van de schuldquote met 35 procent van het bbp, terwijl de liquidatie van de woningwetleningen goed is voor nog eens 9 procent bbp. Deze

cosmetische ingrepen reduceren de schuldquote tot ruim onder de 40 procent bbp voor de totale overheid tegen circa 80 procent bbp in de huidige situatie.

[...] Men kan zich afvragen waarom niet tenminste is gekozen voor de netto overheidsschuld als relevante grootte, zodat in ieder geval de vertekeningen die worden veroorzaakt door verschillen in de sfeer van de kredieten en deelnemingen worden buitengesloten." (Van Hoek en Zalm, 1992).

Figuur 8: Bruto overheidsvermogen, 1970-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Centraal Economisch Plan 2006

Voor een zuiver beeld van de gezondheid van de overheidsfinanciën moet bovendien naar de toekomst worden gekeken (Kotlikoff, 2001). Door de vergrijzing en uitputting van de gasvoorraad nemen de overheidsuitgaven sneller toe dan de belastingopbrengsten. De latente overheidsschuld vanwege toekomstige verplichtingen moet daarom bij de huidige schulden worden opgeteld om het beeld van de overheidsfinanciën te completeren. De omvang van deze latente toekomstige schuld (in huidige termen) is becijferd door Jacobs en Bovenberg (2006) op basis van de CPB-vergrijzingssommen uit 2000 en 2006, zie tabel 2. Opgemerkt dient te worden dat deze berekeningen zeer gevoelig zijn voor gemaakte aannames bij en de uitkomsten van de vergrijzingssommen.

Uit tabel 2 blijkt dat de latente overheidsschuld in de afgelopen jaren fors is toegenomen. In 2000 rekende het CPB nog op een klein latent overschot in 2010. Nu is er een latente overheidsverplichting van circa 152 procent bbp in 2011, resulterende in een verzevenvoudiging van de totale (officiële plus latente) schuld van de collectieve sector. De belangrijkste oorzaken voor de verslechtering van de overheidsfinanciën zijn de sneller slinkende aardgasvoorraad, de lagere lange-termijn rente, de minder snel

groeïende arbeidsparticipatie en de sneller oplopende zorgkosten (Van Ewijk *et al.*, 2006). Het bruto overheidsvermogen van 103 procent van het bbp schiet ruimschoots te kort om aan de alle huidige en toekomstige verplichtingen te voldoen. De grotere latente schuld van de collectieve sector heeft de netto vermogenspositie van de Nederlandse overheid doen omslaan in een netto schuldpositie.

Tabel 2: Officiële en latente overheidsschuld (procenten bbp)

	CPB (2000) 2010	CPB (2006) 2011
Officiële schuld (% BBP)	36,0	47,7
Latente schuld (% BBP)	-4,9	152,3
Totaal initiële plus impliciete schuld (% BBP, 2010/1)	31,1	200,0

Bron: Jacobs en Bovenberg (2006)

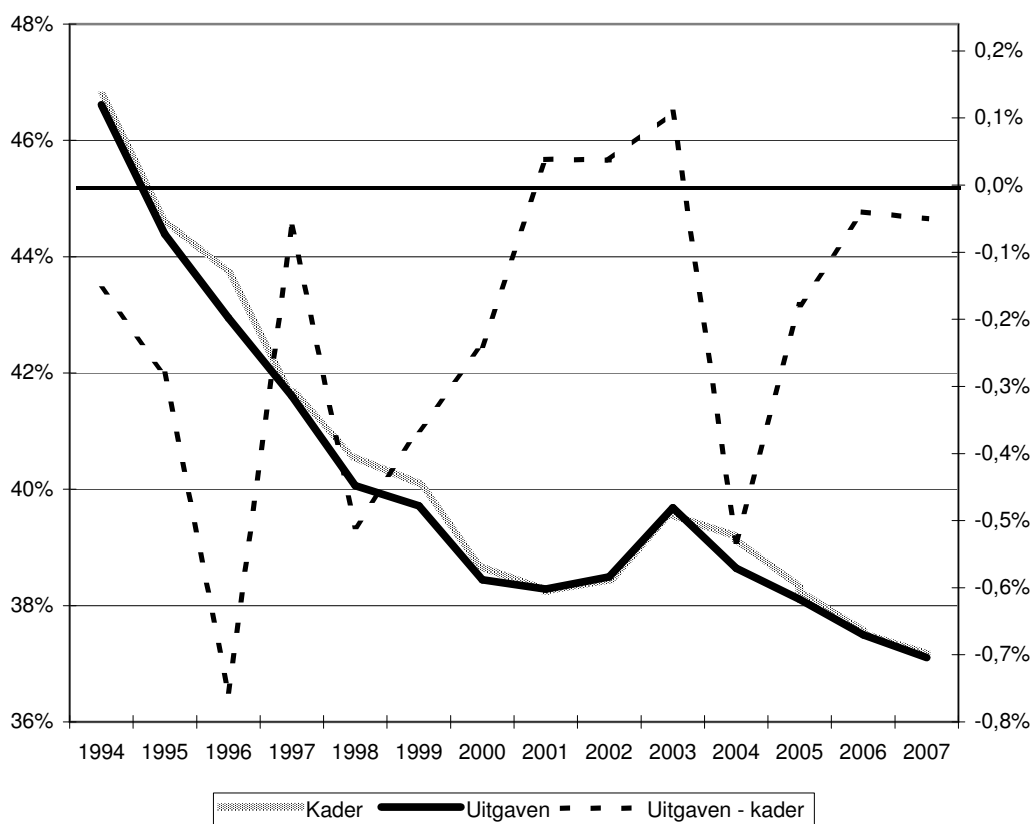
De toekomst is somberder dan Van Ewijk *et al.* (2006) becijferen, aangezien de levensverwachting sneller toeneemt. Het CPB (2007) laat in een update zien dat dit een stijging van het houdbaarheidstekort van circa 1¼ procent bbp veroorzaakt. Ook zullen de zorgkosten in een realistisch scenario veel sneller stijgen, omdat het CPB nu het inkomensaandeel van de zorg per persoon constant houdt, zie ook de MLT-ramingen voor de komende kabinetsperiode (CPB, 2006e). Ook houdt het CPB-model geen rekening met mogelijke looninflatie ten gevolge van krapte op de arbeidsmarkt en het Baumol-effect. Deze factoren kunnen grotere gaten slaan in het netto overheidsvermogen. omdat de latente overheidsverplichtingen toenemen. Evenmin is rekening gehouden met verdergaande mobiliteit van de belastinggrondslagen vanwege de internationalisering van de economie waardoor het moeilijker wordt om in de toekomst op hetzelfde niveau belasting te blijven heffen (zie ook Jacobs en Bovenberg, 2006).<sup>10</sup>

De voorgaande analyse toont aan dat de netto vermogenspositie van de overheid gedurende 1994-2007 niet is verbeterd. Ook op lange termijn kan het gevoerde begrotingsbeleid dus niet zonder meer tot een succes worden bestempeld.

## 5 Budgettaire plafonds

De scheiding tussen belastinginkomsten en overheidsuitgaven is het fundament waarop de Zalmnorm is gebaseerd. De uitgaven worden in drie sectoren onderverdeeld, te weten: publiek gefinancierde zorguitgaven (zorg), sociale zekerheid & arbeidsmarktbeleid (SZA) en de rijksbegroting in enge zin (RBG). De sector rijksbegroting omvat de overige uitgaven. De uitgaven worden in elke kabinetsperiode van een plafond ('ijklijn') voorzien. Figuur 9 geeft de ontwikkeling van het uitgavenplafond voor de gehele collectieve sector. Tevens zijn de realisatiecijfers van de totale overheidsuitgaven vermeld. Op de rechteras staan de kaderoverschrijdingen. Er dient opgemerkt te worden dat de geaggregeerde uitgavenkaders niet gelden voor de hele collectieve sector, omdat sommige uitgaven zoals FES-uitgaven en de zorgtoeslag buiten de kaders vallen. Hetzelfde geldt voor een deel van de uitgaven van de lokale overheden. Daardoor is het beeld in figuur 9 niet vergelijkbaar met dat in figuur 1.

Figuur 9: Uitgavenkaders, feitelijke uitgaven en kaderoverschrijdingen, 1994-2005 (procenten bbp)



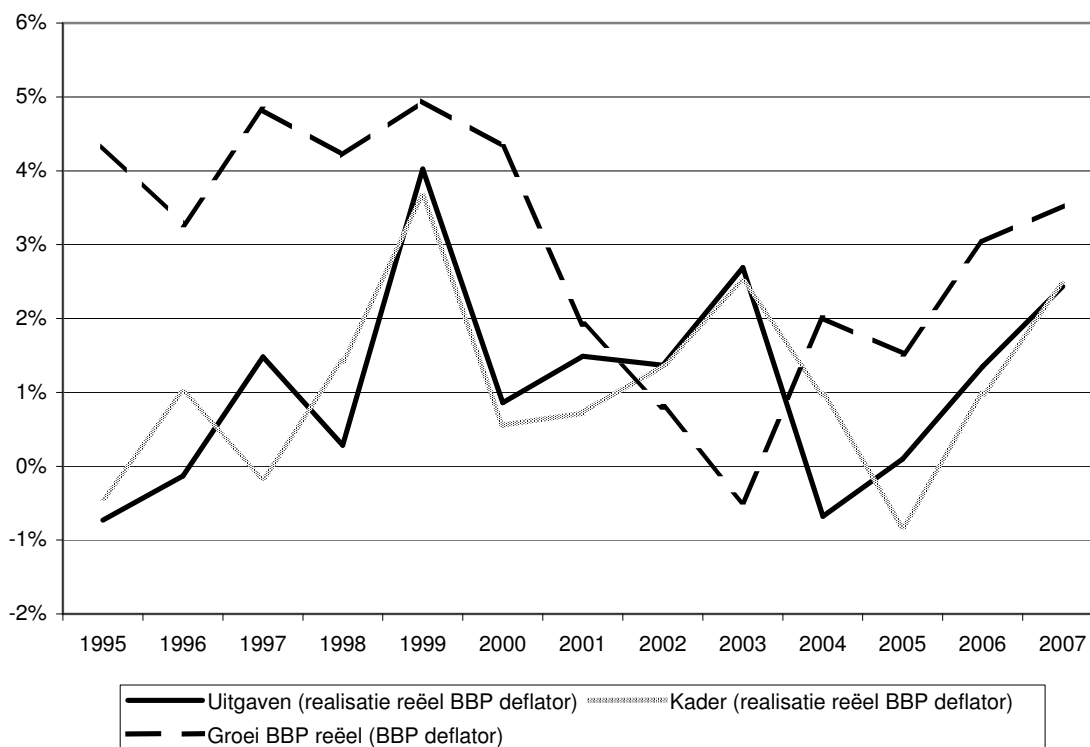
Noot: Ramingen zijn gebuikt voor 1997, 1998, 2006 en 2007 omdat realisaties (nog) niet bekend zijn. Rechteras geeft de kaderoverschrijding (%BBP).

Bron: Ministerie van Financiën en CPB Macro Economische Verkenning 2007

Wat allereerst opvalt is dat het beslag van de collectieve sector op het nationaal inkomen in Zalm's periode met zo'n 10 procent bbp is afgenomen, in lijn met de eerder beschreven ontwikkelingen. De uitgavenplafonds blijken *grosso modo* te werken om de overheidsuitgaven onder controle te houden. Dit is een belangrijke verdienste van de Zalmnorm.

Ten tweede is het beloop van de gerealiseerde overheidsuitgaven toch niet erg geleidelijk, met name gedurende de omslag van hoog- naar laagconjunctuur aan het begin van deze eeuw. Deze fluctuaties verklaren een aanzienlijk deel van de uitslagen in het SRPS. Dit is deels gedreven door het noemereffect. Toch kan dit niet de hele oploop van de overheidsuitgaven tot aan 2003 verklaren. In figuur 9 zijn de groei van het reële uitgavenkader en de uitgavenrealisaties afgezet tegen de reële groei van het bbp. Het blijkt dat de groei in de kaders verre van constant is. In de jaren 2000-2003 versnelde de groei in de kaders terwijl de bbp-groei vertraagde en negatief werd in 2003. In 2004 kromp ook het uitgavenkader, maar het haakt in de jaren die daarop volgen weer aan bij de bbp-groei.

Figuur 10: Reële groei kaders en reële groei van het bbp, 1994-2005



Noot: Ramingen voor 1997, 1998, 2006 en 2007. Reeksen zijn in reële termen omgerekend met de BBP-deflator.

Bron: Ministerie van Financiën, CPB Macro Economische Verkenning 2007

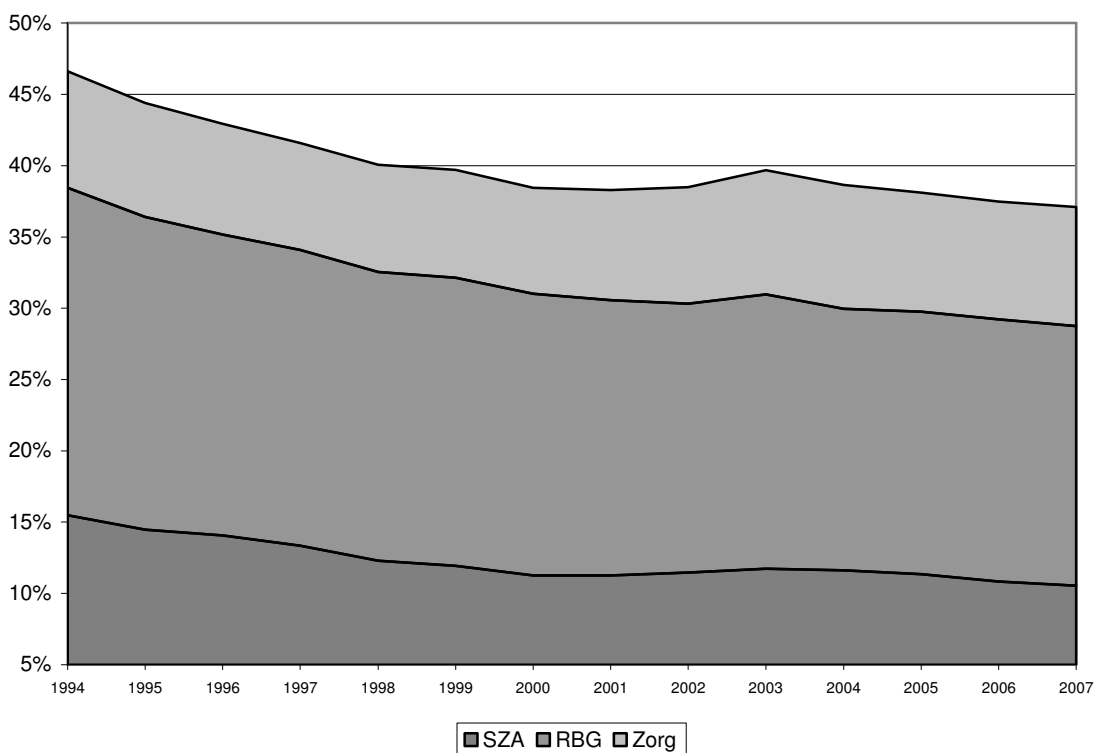
De toename van de overheidsuitgaven gedurende de slechte jaren is voornamelijk gedreven door hogere uitgaven bij de zorg en de sector rijksbegroting en, tegen de verwachting in, nauwelijks door uitgaven bij sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, zie ook figuur 11. De sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt laat een vrijwel ononderbroken daling in de tijd zien, die het gevolg is van vele structurele beleidswijzigingen.

Ten derde blijven de overheidsuitgaven, gedurende vrijwel de hele periode dat de Zalmnorm van kracht was, onder het uitgavenplafond voor de collectieve sector, behalve in de jaren 2001-2003. Het voorzichtig scenario waarop de kaders zijn gebaseerd, ging gedurende 1994-1998 en 1998-2002 uit van een groei die 0,6 procent bbp per jaar lager was. In 2001-2002 is de voorzichtigheidsmarge lager ingeschat op circa een kwart procentpunt onder het realistische groeicijfer (Don, 2007). Dit zou onder normale omstandigheden vrijwel altijd tot overschrijdingen van de uitgavenplafonds leiden. Dit is inderdaad het geval, zie ook CPB (2006b).

De voorzichtig scenario's zijn door de veronderstelde lagere economische groei gebaseerd op een gematigde loonontwikkeling bij de overheid, wat scheelt in de ambtenarensalarissen en de uitkeringen (die gekoppeld zijn aan de loongroei). Aangezien de feitelijke groei gemiddeld hoger uitvalt, verdampen de meevallers vervolgens voor circa twee derde vanwege sneller stijgende salarissen in de collectieve sector (zie latere berekeningen). De kaders zijn namelijk gekoppeld aan de prijs nationale bestedingen en

niet aan de prijs van de overheidsbestedingen. Dit wordt het ruilvoetverlies van de overheid genoemd. Tegelijkertijd vallen de uitgaven aan sociale zekerheid bij een hogere groei mee vanwege een geringer aantal uitkeringstrekkers, wat het ruilvoetverlies bij de overheid deels compenseert (Studiegroep Begrotingsruimte, 2006). Netto zullen behoedzame ramingen dus meevallers creëren als de gerealiseerde groei hoger is dan de behoedzame groei. Dit vereist overigens wel dat meevallers bij de uitgaven voor sociale zekerheid niet onmiddellijk worden omgezet in nieuw beleid. In de praktijk blijkt dat eventuele ruimte onder de budgettaire kaders als een vacuüm werkt en vrijwel onmiddellijk wordt volgezoegen met nieuw beleid.

Figuur 11: Uitgaven naar sector, 1994-2007 (procenten bbp)



Bron: Ministerie van Financiën en CPB Macro Economische Verkenning 2007

Ten vierde vinden we bewijs voor het 'eerst-zuur-dan-zoet' beleid in vrijwel alle regeerperiodes. Blijkbaar wordt het in het zicht van verkiezingen steeds moeilijker om de hand op de knip te houden. Politici pogen de kans op herverkiezing te vergroten door vlak voor de verkiezingen de economie een slinger te geven (*political business cycle*) of kiezers te paaien met bepaalde uitgaven of lastenverlagingen, zie ook Persson en Tabellini (2000). Gedurende het begin van de regeerperiode van de kabinetten Kok I, Kok II en Balkenende II zijn er onderschrijdingen van het uitgavenplafond ter grootte van zo'n 0,5 procent van het bbp. Aan het einde van elke regeerperiode lopen die onderschrijdingen hard terug. Bij Kok II leidt het zelfs gedurende 2001 en 2002 tot overschrijdingen van de gestelde uitgavenplafonds. Uit het voorafgaande bleek dat de invloed van de *political business cycle* conjunctureel bezien niet altijd even gelukkig is geweest.

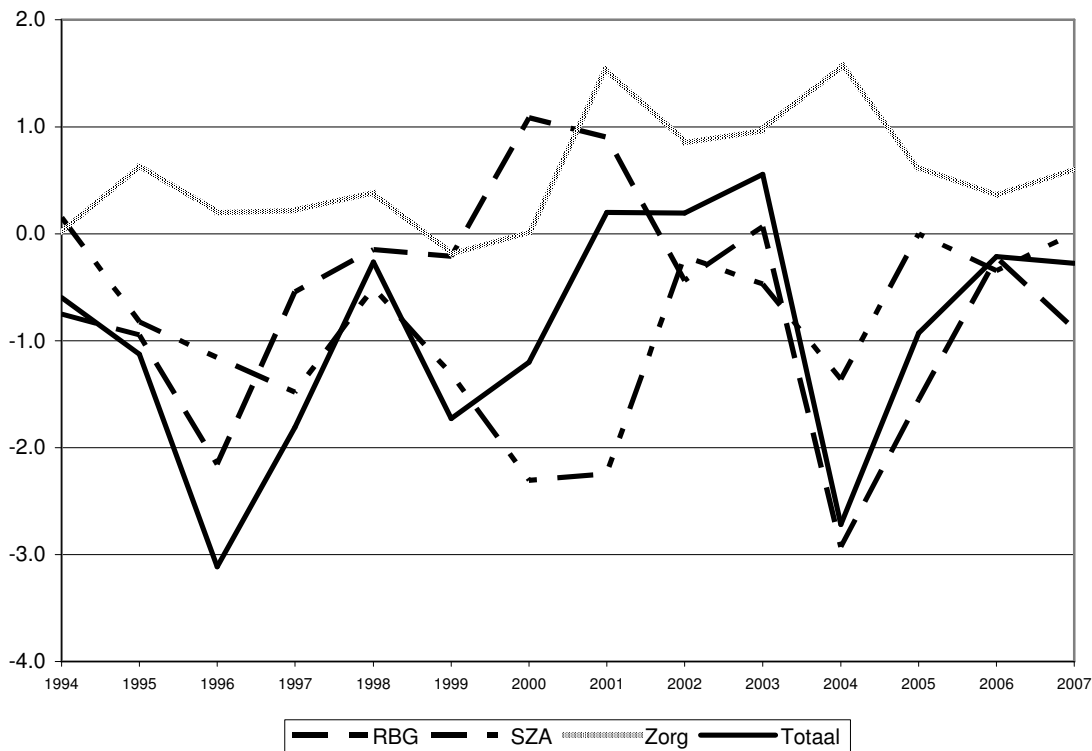
## 6 Schotten tussen uitgavensectoren

Coalitieregeringen hebben problemen om de overheidsuitgaven binnen de perken te houden. De baten van hogere uitgaven worden door iedere minister afzonderlijk genoten, terwijl de kosten ten laste van de algemene pot komen. Het gevolg is dat individuele ministers te lage kosten van belastingheffing ervaren en bijgevolg te veel uitgeven. In de literatuur wordt dit het *common pool* probleem genoemd (Persson en Tabellini, 2000). Dit afwentelingsmechanisme heeft Zalm met de budgettaire plafonds voor elk ministerie proberen te doorbreken.

Overschrijdingen moeten binnen de eigen sector worden opgelost. Gedurende de Paarse kabinetten konden tijdelijke meevallers bij de overheidsuitgaven (met name sociale zekerheid) worden ingezet voor nieuw beleid, dus voor structurele uitgavenverhogingen. Mede hierdoor konden de overheidsfinanciën verslechteren. Onder Balkenende is Zalm hiervan teruggekomen. Meevallers bij de uitgaven mogen sindsdien alleen worden gebruikt om tegenvallers elders in de begroting op te vangen, maar niet voor nieuw beleid.

Figuur 12 geeft aan welke sectoren binnen de overheidsbegroting verantwoordelijk zijn voor de over- en onderschrijdingen van de uitgavenplafonds in elk jaar. Voor wat de sector zorg betreft moet worden geconcludeerd dat de plafonds in de praktijk te zacht zijn. De publiek gefinancierde zorg overschrijdt sinds Kok II stelselmatig de uitgavenplafonds. Onder het kortstondige ministerschap van Bomhoff gedurende Balkenende I zijn de plafonds helemaal losgelaten, met forse overschrijdingen tot gevolg. Nog steeds is de sector rijksbegroting een grote sector van vele ministeries. De Zalmnorm heeft dus in beginsel weinig aan de afwentelingsmechanismen binnen de sector rijksbegroting in enge zin kunnen doen. Dat was wellicht ook niet in eerste instantie de bedoeling. Toch gaat er blijkbaar meer discipline van de budgettaire plafonds uit. Zolang de minister van Financiën in staat is om de geaggregeerde plafonds in stand te houden, leidt *free riding* van individuele ministers onmiddellijk tot verdringing van fondsen bij andere ministeries. Individuele ministers hebben er daarom belang bij te voorkomen dat hun collega's er 'met de poet vandoor gaan'. Het is Zalm gelukt om bijna altijd de geaggregeerde uitgavenplafonds in stand te houden. Echter, *tussen* de sectoren RBG, zorg en SZA zijn de schotten niet waterdicht gebleken. Binnen de sector sociale zekerheid zijn er problemen geweest met name tijdens jaren van hoogconjunctuur. Dan speelde ook een verslechtering van de ruilvoet vanwege stijgende ambtenarensalarissen een rol. Gedurende de regeerperiode van de kabinetten-Kok II en -Balkenende II/III worden overschotten in de sociale zekerheid, met name bij de WW-fondsen, gebruikt ter financiering de overschrijdingen bij het kader voor de zorguitgaven. Tijdelijke meevallers binnen de sociale zekerheidssector worden daarmee aangewend voor nieuw beleid.

Figuur 12: Verschil kaders en uitgaven voor sectoren, 1994-2007 (mrd euro)



Noot: Ramingen zijn gebuikt voor 1997, 1998, 2006 en 2007 omdat realisaties (nog) niet bekend zijn. Reeksen zijn in reële termen omgerekend met de prijs van de nationale bestedingen (2007=1).

Bron: Ministerie van Financiën, CPB Macro Economische Verkenning 2007 en eigen berekeningen

Bij rentemeevallers verbetert het EMU-saldo en dit zou, net als in de afgelopen jaren, aanleiding kunnen zijn om de uitgaven te verhogen of de belastingen te verlagen. Dat is niet verstandig geweest. Hoewel een lagere rente op korte termijn tot rentemeevallers leidt, verslechtert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn om twee redenen. Ten eerste worden toekomstige primaire tekorten (vanwege de vergrijzing) minder zwaar verdisconteerd waardoor het houdbaarheidstekort stijgt. Ten tweede stijgen de pensioenbesparingen of dalen de pensioenuitkeringen bij een lager rendement. Dit slaat gaten in de overheidsbegroting, omdat meer pensioenpremies worden afgetrokken of lagere opbrengsten uit de belastingheffing over aanvullende pensioenen resulteren. Deze twee laatste negatieve effecten domineren het positieve effect van lagere rentebetalingen op de uitstaande schuld (Jacobs en Bovenberg, 2006; Van Ewijk *et al.*, 2006). De betaalde rente dient daarom uitgezonderd te worden van het uitgavenplafond (zie ook Studiegroep Begrotingsruimte, 2006). Alle mee- en tegenvallers bij de rente dienen aldus in het EMU-saldo te lopen. Het is dus verstandig dat het kabinet-Balkende IV heeft besloten om de rente in het vervolg uit te zonderen van het uitgavenplafond.

De sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt (SZA) zou ook beter uitgezonderd kunnen worden van een (structureel) uitgavenplafond. Onder de systematiek van de Zalmnorm

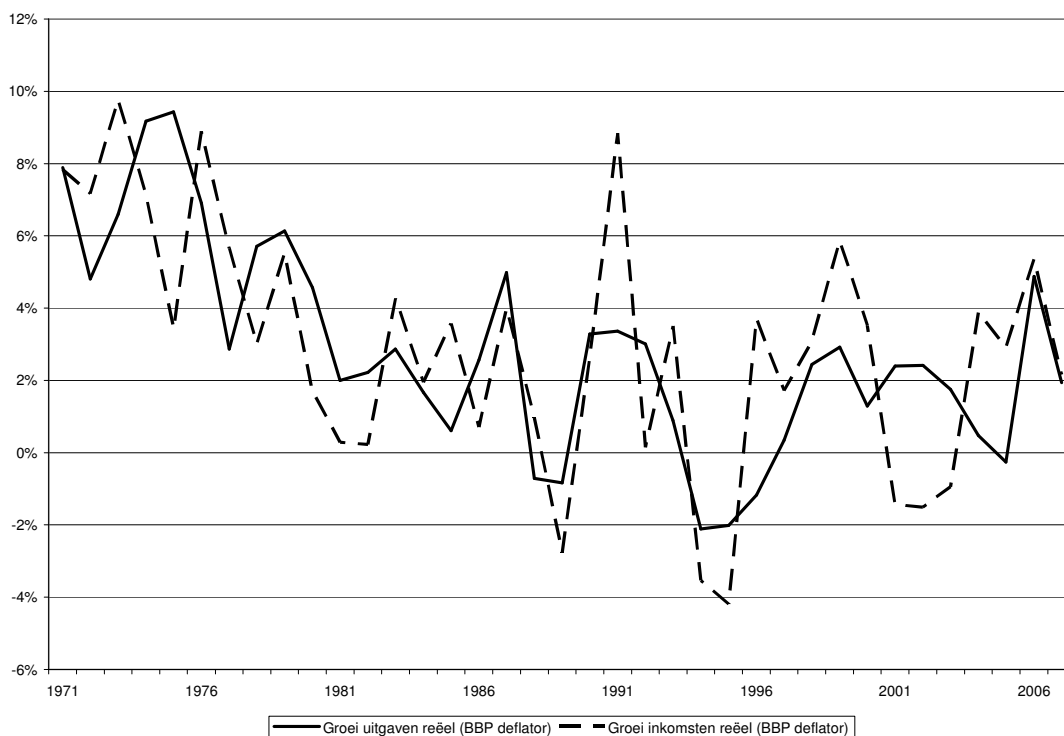


dient thans bij een conjuncturele neergang te worden bezuinigd op sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Dit werkt procyclisch, omdat de uitgaven voor met name bijstands- en WW-uitkeringen gedurende een recessie oplopen. Tijdens de hoogconjunctuur worden bovendien meevallers bij de sociale zekerheid afgeroomd. Echter, geld stroomt in de overheidsbegroting via de weg van de minste budgettaire weerstand. Als alle andere uitgavensectoren aan een strak plafond blootstaan, zal de verleiding te groot worden om nieuw beleid in de sector SZA te realiseren om zo aan de uitgavenplafonds elders te ontsnappen. De budgettaire discipline is daarmee zo sterk als het zwakste plafond. Om de integriteit van de andere budgettaire plafonds in tact te houden rest dan ook niet anders om de sector SZA eveneens van een plafond te voorzien. De prijs van budgettaire discipline is dus een minder anticyclisch begrotingsbeleid. De uitzondering hierop zouden de bijstand en de WW moeten zijn, als de uitgaven aan bijstands- en werkloosheidsuitkeringen inderdaad goed af te zonderen zijn van de rest van de sector SZA.

### 7 Volatiliteit in uitgaven, inkomsten en kaders

Figuur 13 geeft de reële groei van de overheidsuitgaven en de belastingopbrengsten. Het beloop van beide grootheden is volatiel. Figuur 11 laat zien dat dit ook geldt voor de uitgavenkaders. Vanzelfsprekend zijn de fluctuaties mede het gevolg van aanhoudende beleidsveranderingen. Maar ook speelt de ramingsystematiek een rol.

Figuur 13: Reële groei overheidsuitgaven en belastingopbrengsten, 1971-2006



Bron: CPB Macro Economische Verkenning 2007

De vaststelling van de budgettaire ruimte in iedere regeerperiode is gevoelig voor onvoorspelbaarheden in de structurele ('potentiële') economische groei, de conjunctuur (output gap) en model-exogenen (bijvoorbeeld rente, wisselkoers, olieprijs) en daarom met onzekerheden omgeven (CPB, 2006c). Dit geldt ook voor uitgavenplafonds in de kaders, met name bij de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. De onzekerheden zijn overigens veel groter aan de inkomstenkant van de begroting, zie ook figuur 13. De structurele ('potentiële') economische groei in de MLT-ramingen wijzigt zich per ramingsperiode (CPB, 2006g). Daardoor verandert de budgettaire ruimte van regeerperiode tot regeerperiode. Daarnaast zijn er moeilijkheden om de precieze conjuncturele component in het aanvangsjaar van de raming te filteren, omdat de output gap zich niet goed laat voorspellen. Wel wordt aangenomen dat die conjuncturele component wegebt en de economie zich in het eindjaar van de MLT-raming in een conjunctureel neutrale situatie bevindt. Onzekerheden aangaande de potentiële economische groei en de stand van de conjunctuur kunnen aldus aanleiding geven tot budgettaire instabiliteit. Bijvoorbeeld, een ex post te optimistische MLT-raming, die ex ante de potentiële groei te hoog inschatte of de conjuncturele component (output gap) onderschatte, leidt ex post tot structureel hogere bestedingen of lagere lasten, vanwege de grotere ex ante budgettaire ruimte. Ex post verslechtert daardoor het robuuste saldo. Idealiter moeten het belasting- en uitgavenbeleid niet zijn verknoopt met conjuncturele factoren of ramingsfouten, maar alleen koersen op structurele factoren. Daarom moeten alle mee- en tegenvallers bij de belastingen gedurende de regeringsperiode in het tekort lopen. Mee- en tegenvallers doen zich ook voor bij de WW en bijstandsuitkeringen. Deze zouden daarom eveneens in het tekort moeten lopen. Uitgaventegenvallers bij de sectoren zorg en rijksbegroting in enge zin moeten binnen de eigen sector worden opgevangen. Zo niet, dan zullen uitgavenministers doelbewust tegenvallers creëren als ze weten dat die toch in het tekort lopen. Dit *moral hazard*-probleem impliceert ook dat het voor de minister van Financiën in de praktijk moeilijk is om eventuele uitgavenmeevallers te verifiëren en die vervolgens in een verbetering van het tekort te laten vloeien. Het uitgavenbeleid zal daarom nooit helemaal geschoond kunnen worden voor conjuncturele componenten en ramingsfouten.

Het belangrijkste voordeel van het in het tekort laten lopen van alle mee- en tegenvallers bij belastingen en socialezekerheidsuitkeringen (WW en bijstand) is dat politiek gesteggel over de aanwending van die tijdelijke meevallers tot het verleden hoort. Terecht lopen volgens de afspraken van het kabinet-Balkenende IV nu dan ook alle inkomstenmee- en tegenvallers in het tekort. Hetzelfde geldt voor de uitgavenmeevallers. De overheid kan dan aan het CPB overlaten om melding te maken van structurele mee- en tegenvallers op lange termijn. Pas aan het begin van een nieuwe regeerperiode worden eventuele structurele meevallers in beschouwing genomen en bovendien gesaldeerd met het houdbaarheidstekort om zo tot een budgettaire doelstelling voor de volgende regeerperiode te komen, zoals later zal worden betoogd. Zolang de overheidsfinanciën niet houdbaar zijn, heeft het bovendien geen zin om eventuele structurele meevallers direct uit te geven tijdens de lopende regeerperiode.

In de verkorte versie van dit artikel (Jacobs, 2007) worden budgettaire plafonds op basis van structurele lange-termijn groeiramingen bepleit om de invloed van de onvoorspelbare conjunctuur en ramingsonzekerheid op het budgettaire kader te beperken. Dit is bij nader inzien een overbodige suggestie, die was gebaseerd op

verkeerde aannames. Het CPB hanteert reeds zoveel mogelijk lange-termijn groeivoeten voor de structurele (potentiële) groei die rekening houden met de lange-termijn groeivoet van de arbeidsproductiviteit. Door wijzigingen in de structurele werkloosheid en de groei van de beroepsbevolking is het onvermijdelijk dat de schattingen voor de structurele groei wisselen per regeerperiode (CPB, 2006g). Toch is er vermoedelijk nog wel winst te boeken in het verbeteren van de schattingen voor de structurele groei, want die fluctueert nogal per regeerperiode. Daarnaast is het effect van de conjunctuur via het aflopen van de output gap naar beste CPB-inzicht al geëlimineerd uit de ramingen, waardoor conjuncturele invloeden in ieder geval ex ante niet leiden tot meer of minder budgettaire ruimte (CPB, 2006f). Echter, de output gap valt zeer lastig te voorspellen, waardoor de budgettaire ruimte gevoelig is voor conjuncturele factoren. Ook hier geldt dat alleen verdere verbeteringen in de schattingen voor de output gap ramingonzekerheden kunnen verkleinen. Ex post fluctuaties in uitgavenplafonds en inkomstenkaders blijven onvermijdelijk. De volatiliteit in de uitgaven, inkomsten en uitgavenkaders bewijst dat er nog aanzienlijke winst te boeken is om het uitgaven- en belastingbeleid van de overheid stabiel te maken. Des te belangrijker is het inmiddels dat goede meevallerformules voorkomen dat incidentele factoren leiden tot nieuw beleid.

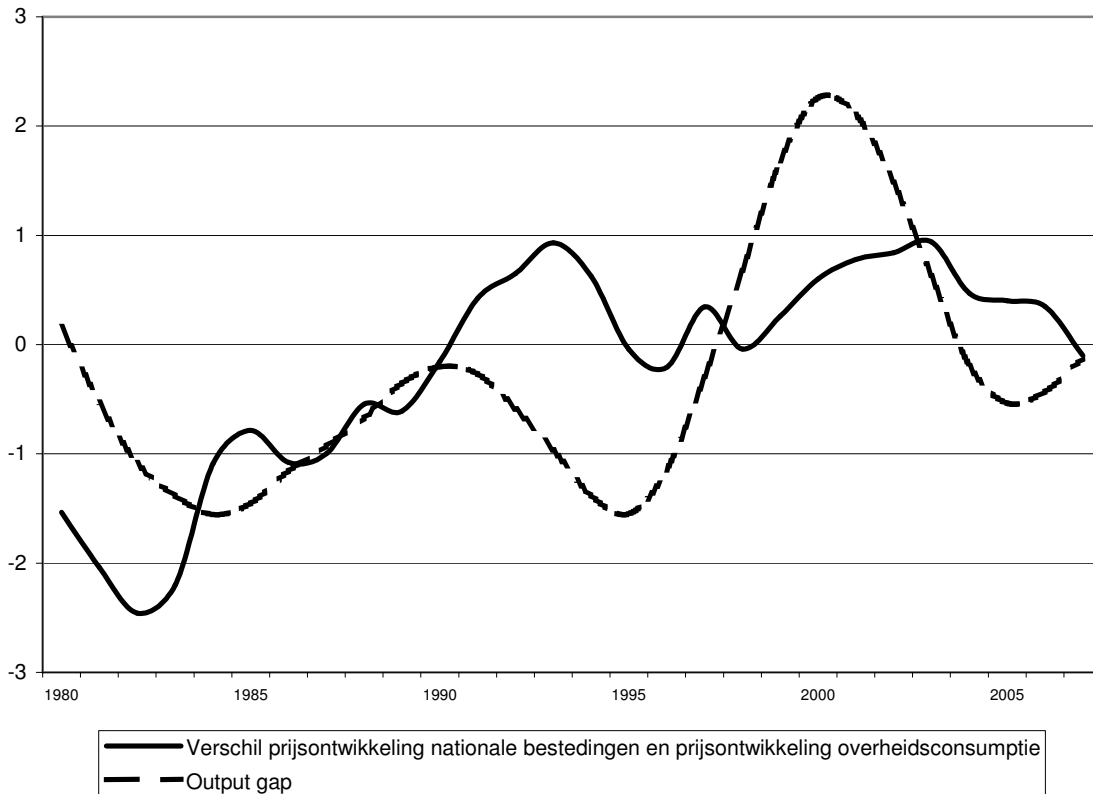
## 8 Ruilvoeteffecten in de overheidsbegroting

De budgettaire kaders in elke regeerperiode worden alleen gecorrigeerd voor de inflatie, en wel met de prijs van de nationale bestedingen, niet met de deflator van de overheidsbestedingen zelf. De behoedzame scenario's zijn daardoor in de praktijk realistisch gebleken. De reden is dat een belangrijk deel van de ingecalculerde meevallers in het behoedzame scenario verdampt door ruilvoetverlies. De ruilvoet van de overheid is gedefinieerd als de relatieve prijs van de overheid ten opzichte van het nationale prijspeil.<sup>11</sup> De prijs van de arbeidsintensieve overheid wordt voornamelijk bepaald door de loonkosten. In het algemeen verslechtert de ruilvoet als de economische groei toeneemt, omdat de loonkosten in dit geval sneller toenemen dan de prijs van de nationale bestedingen.

Figuur 14 toont de veranderingen in de ruilvoet en de output gap waarbij vijfjarige voortschrijdende gemiddelden zijn genomen.<sup>12</sup> Bovendien is de output gap deels vertraagd, waarbij de output gap van het vorige jaar voor 75 procent meetelt en het huidige jaar voor 25 procent, omdat conjuncturele veranderingen met vertraging doorwerken in de overheidsbegroting. Een eenvoudige OLS-regressie van de output gap op de ruilvoetverandering voor de jaren 1975-2007 geeft een coëfficiënt van 0,36 die significant is op 90%-niveau. Met andere woorden, als de output-gap 1 procent stijgt, stijgt de relatieve prijs van de overheid met circa 0,36 procent. Dit is een niet onaanzienlijk effect. Bij een begrotingselasticiteit van 0,55 verdampt dus circa 2/3 van de budgettaire winst bij een hogere economische groei door het dan optredende ruilvoetverlies.

De vraag is dus of de vastgelegde budgettaire plafonds jaarlijks niet moeten worden gecorrigeerd voor de prijs van de overheidsbestedingen in plaats van de prijs van de nationale bestedingen. Op dat moment zouden de ruilvoeteffecten onmiddellijk doorwerken in de uitgavenplafonds en verdampt de winst van behoedzame ramingen niet gedeeltelijk door hogere lonen. Het antwoord op deze vraag volgt in de volgende paragraaf.

Figuur 14: Relatieve prijsverandering overheidsbestedingen (5-jarig voortschrijdend gemiddelde) en output gap (5-jarig voortschrijdend gemiddelde en vertraagd), 1980-2007 (mutaties in procenten)



Bron: CPB Macro Economische Verkenningen 2007

## 9 Beleidsneutrale budgettaire plafonds

Een bezwaar dat kleeft aan het gebruik van het beleidsarme scenario is dat de huidige overheidsarrangementen zonder meer worden gecontinueerd. Dit klinkt logisch en aannemelijk als basis voor de ramingen voor een volgende kabinetsperiode, maar dit is het bij nadere beschouwing toch niet vanuit economisch perspectief.

Zo neemt, bijvoorbeeld, volgens de laatste MLT-raming de groei van de gezondheidszorguitgaven in 2007-2011 met maar liefst 5,5 procent per jaar toe vanwege demografische factoren, technologische ontwikkelingen en een grotere vraag naar luxe zorg. De zorggroei is zo'n 2 à 3 procentpunt hoger dan de gemiddelde jaarlijkse economische groei gedurende diezelfde periode. Het zorgaandeel in het nationaal inkomen stijgt hierdoor met zo'n 2 procentpunten gedurende de periode 2004-2011. Deze uitkomst impliceert feitelijk een politieke keuze voor hogere uitgaven aan gezondheidszorg en kan daarom onmogelijk als 'beleidsarm' worden getypeerd. Loonkostenstijgingen veroorzaakt door de achterblijvende arbeidsproductiviteit bij de overheid (Baumol-effect) vertalen zich eveneens automatisch in hogere budgettaire plafonds. De definitie van ongewijzigd beleid impliceert dus een politieke keuze om dezelfde hoeveelheid publieke goederen te handhaven ook als die publieke goederen steeds duurder worden. Dit zou eveneens het geval zijn indien de uitgavenplafonds

geschoond zouden worden voor ruilvoetverlies, door de kaders te baseren op de prijs van de overheidsbestedingen in plaats van de prijs van de nationale bestedingen.

Ruilvoetverlies leidt dan onmiddellijk tot hogere budgettaire plafonds en daarmee tot een toenemend aandeel van de overheid in het nationaal inkomen.

Tot slot leiden ook demografische verschuivingen automatisch tot wijzigingen in de budgettaire plafonds. Door de ontgroening zakken automatisch de plafonds voor de onderwijsuitgaven, omdat er minder leerlingen zijn. Door de vergrijzing worden automatisch de plafonds voor gezondheidszorg en de AOW opgetrokken, omdat het aantal ouderen stijgt. Deze automatismen impliceren een herverdeling van publieke middelen van jongeren naar ouderen vanwege de sterke omslagelementen in de financiering ervan. Indien al deze uitgaven gefinancierd zouden worden via kapitaaldekking, dan zou er niets aan de hand zijn; er treedt dan geen intergenerationele herverdeling op. Het is dus ook hier de vraag of automatische koppelingen in de overheidsbudgetten door demografische veranderingen beleidsarm genoemd kunnen worden.

Idealiter zouden de budgettaire plafonds daarom worden geschoond voor politieke keuzen ten aanzien van het stijgende overheidsaandeel vanwege het Baumol-effect en een grotere politieke voorkeur voor uitgaven aan gezondheidszorg. Dit betekent ook dat de ramingen voor de uitgavenkaders niet op de overheidsdeflator moeten zijn gebaseerd. Men kan zich ook afvragen of de plafonds niet ook geschoond moeten worden voor demografische effecten. Een uitgavenplafond dat is geschoond kan eerst met recht *beleidsneutraal* worden genoemd.

Bij aanvang van elke kabinetsperiode zouden op basis van de beleidsneutrale budgettaire kaders aanvullende politieke besluiten genomen moeten worden ten aanzien van drie zaken:

- i) worden hogere overheidsuitgaven wenselijk geacht om het peil van publieke voorzieningen in stand te houden, ook al neemt de prijs daarvan toe door Baumol's ziekte of ruilvoetverlies van de collectieve sector?
- ii) worden structureel hogere zorguitgaven (of andere uitgavenposten) maatschappelijke wenselijk geacht? En, indien van toepassing:
- iii) leiden demografische wijzigingen tot een politiek aanvaardbare verdeling van lasten en lusten tussen generaties?

De belastingen dienen structureel te worden aangepast om eventuele hogere structurele uitgaven te realiseren zonder dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar komt.

## 10 Behoedzaam ramen

De baten van behoedzame ramingen hangen in belangrijke mate af van de onzekerheden waarmee de ramingen van de overheidsbegroting zijn omgeven (zie ook Don, 2007). Het betreft onzekerheden rond cruciale exogene variabelen in de CPB-modellen waarmee ramingen worden gemaakt, zoals de output gap, de wisselkoers, de rente en de olieprijs. Daarnaast zijn de CPB-modellen zelf een bron van onzekerheid, omdat de parameters in de modellen zijn geschat. Het gevolg is dat de conjuncturele ontwikkeling zich niet met precisie laat uitstippelen. Naast ramingonzekerheid, speelt ook fundamentele

onzekerheid een rol. Bepaalde gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld oorlogen, aanslagen, olieprijschokken, of barstende bubbels in financiële markten, laten zich niet voorspellen. Onder onzekerheid heeft behoedzaam ramen een voorzorgswaarde: het appeltje voor de dorst (Van der Ploeg, 2007). Dit is vergelijkbaar met voorzorgssparen. Don (2007) formaliseert het voorzorgsmotief aan de hand van verschillende doelfuncties voor de overheid, die allemaal door onzekerheidsaversie worden gekenmerkt.

Onzekerheidsaversie kan ontstaan doordat het in de praktijk veel moeilijker blijkt om te bezuinigen dan om uit te geven. Don (2007) spreekt van een asymmetrische doelfunctie voor het structurele robuuste saldo. Behoedzaam ramen heeft bovendien ook een optiewaarde – ook zonder onzekerheidsaversie – aangezien uitgaven of lastenverlichtingen een deels onomkeerbaar karakter hebben. De overheid heeft namelijk de mogelijkheid, maar niet de verplichting, om in onvoorziene omstandigheden uitgaven te doen of belastingen te verlagen. De 3-procentgrens voor het EMU-tekort uit het Groei- en StabiliteitsPact versterkt ook de winst van behoedzame ramingen. Zeker wanneer die 3-procentgrens wordt gecombineerd met een 'signaalwaarde' voor het tekort, die lager ligt. Bij het bereiken van de signaalwaarde, wordt het trendmatig begrotingsbeleid verlaten en procyclisch op het EMU-tekort gestuurd om het bij de 3-procentgrens vandaan te houden. Feitelijk schept de signaalwaarde een asymmetrische doelfunctie voor het overheidssaldo. Hoe hoger de signaalwaarde, hoe asymmetrischer de doelfunctie en hoer groter de baten zijn van behoedzame ramingen.

Er valt dus uit welvaartseconomisch oogpunt veel te zeggen voor behoedzaam ramen: het voorzorgsmotief onder onzekerheid, de optiewaarde bij deels onomkeerbare begrotingsbeslissingen, en het voorkomen van procyclisch begrotingsbeleid indien de signaalwaarde voor het tekort wordt overschreden. Dat het kabinet-Balkenende IV zowel de behoedzaamheidsmarge heeft opgegeven, als de signaalwaarde voor het EMU-tekort heeft opgehoogd, is niet heel verstandig.

Of behoedzaam ramen ook helpt om politieke onzekerheden te verkleinen is zeer de vraag. Dit hangt af van de aard van de politieke distorsies. De standaard *common pool* problemen (Persson en Tabellini, 2000) impliceren dat er zowel te veel wordt uitgegeven als dat de uitgaven te veel naar het begin van iedere regeerperiode worden verschoven. Met behoedzame ramingen kan de minister van Financiën aan deze schuldbias tegenwicht bieden.<sup>13</sup> Echter, behoedzaam ramen kan ook contraproductief uitpakken indien politici graag een 'eerst-zuur-dan-zoet' beleid voeren, waarbij ze de uitgaven uitstellen om vlak voor de verkiezingen kiezers te paaien of een slinger te geven aan de economie. In dat geval zal behoedzaam ramen gemiddeld leiden tot te veel middelen waarmee voor de verkiezingen Sinterklaas kan worden gespeeld.<sup>14</sup> In de praktijk zullen beide politieke distorsies een rol spelen, waardoor het onduidelijk is of behoedzaam ramen daadwerkelijk helpt om politieke distorsies te verminderen. Bovendien is het fundamentele probleem in de afgelopen jaren geweest dat de meevallerformules toestonden dat tijdelijke meevallers werden omgezet in structureel beleid, ook vlak voor de verkiezingen. Dichtschroeven van de meevallerformules is de aangewezen manier om politieke conjunctuurcycli te voorkomen, niet het loslaten van behoedzaamheid. Met het loslaten van behoedzaamheid worden politici feitelijk beloond voor opportunistisch gedrag. Behoedzame ramingen helpen in beginsel niet tegen opportunistische politici die het begrotingsbeleid laten verslechteren en toekomstige regeringen puin laten ruimen.

Opportunistische politici zullen de winst van behoedzaam ramen in hun eigen zak steken en toekomstige regeringen geen gratis lunch geven.

## 11 Belastingen en belastinguitgaven

De budgettaire ruimte die door lagere overheidsuitgaven vrijviel onder Zalm's bewind als minister van Financiën is meer dan volledig ingezet om de belastingen te verlagen; zie nogmaals figuur 1 (onderste luik). De kleine overschotjes in sommige jaren waren onvoldoende om de tekorten in andere jaren te compenseren.

Structurele oorzaken liggen mede ten grondslag aan het wisselende belastingpeil. De grote belastingherziening van 2001 en diverse kleinere herzieningen hebben de collectievelastendruk fors verlaagd. De belastingopbrengsten vertonen bovendien grotere fluctuaties dan de overheidsuitgaven. Dat zal conjuncturele oorzaken hebben, maar ook structurele vanwege de gestegen pensioenpremie en grondslagerosie vanwege de overige aftrekposten.

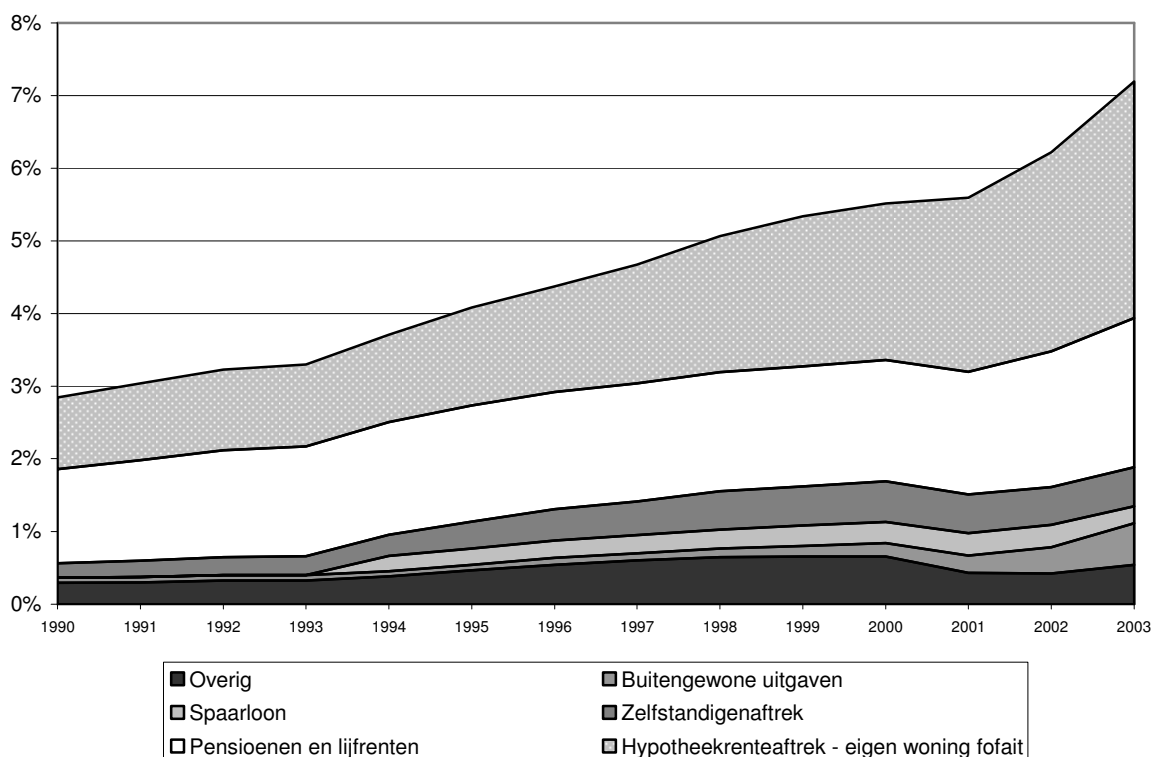
Onder kabinet-Kok-I mochten de belastingmeevallers voor 25 procent worden aangewend voor lastenverlichting. De resterende 75 procent werd gebruikt om het financieringstekort te verlagen. Toen gedurende Paars II de financiële positie van de Nederlandse overheid zich leek te herstellen, is een genereuzer regel van kracht geworden: de helft van de meevallers mocht worden gebruikt voor lastenverlichting en de andere helft ging naar het tekort. Dankzij de Zalmnorm werden dus geheel automatisch de overheidsuitgaven beteugeld en de lasten verlaagd. Dit gaf gedurende het kabinet-Kok II voeding aan politieke meningverschillen, met name met de PvdA, die zich bij monde van fractievoorzitter Melkert wilde ontworstelen aan de begrotingsregels, wat ook ten dele is gelukt, gezien de overschrijdingen van de uitgavenplafonds in 2001 en 2002. Daarnaast heeft kabinet-Kok II beleidsmatige veranderingen van de inkomstenkant van de begroting van een inkomstenkader voorzien: het lastenkader. Dit betekent bijvoorbeeld dat de beleidsinzet om de belastingen te verlagen ook van een maximumplafond wordt voorzien. De zorgtoeslag bij de introductie van de nieuwe zorgverzekering in 2006 is overigens niet onderhevig aan een uitgavenplafond. Het lastenkader heeft niet kunnen verhelfen dat er sinds 2001 bij voortduring nieuwe aftrekposten zijn geïntroduceerd en een wirwar van belastingkortingen en -toeslagen is ontstaan. Onder Paars is bijvoorbeeld een toeslag voor herintreders in de zorg geïntroduceerd. De huursubsidie is omgezet in een huurtoeslag. Hetzelfde geldt voor de gedeeltelijke vervanging van kinderbijslag door (aanvullende) kinder- en combinatiekorting. Daarnaast is ook bij de belastingherziening 2001 niet wezenlijk een halt toegeroepen aan de afkalving van de belastinggrondslag door aftrekposten, met name voor eigen huis en pensioen.

De spelregels voor de inkomstenmeevallers bleken te soepel te zijn, want te veel tijdelijke meevallers zijn structureel voor lastenverlaging ingezet. Ook hier is Zalm van teruggekomen en thans lopen alle belastingmeevallers in het begrotingssaldo. Mede dankzij het veel lagere belastingpeil ontstond in 2003 een budgettaire crisis. De kabinetten-Balkenende I en II moesten daarop de belastingen en premies verhogen om te voorkomen dat het EMU-tekort boven de 3 procent bbp zou uitkomen.

Een defect van de Zalmnorm is dat alle normale overheidsuitgaven aan een plafond worden onderworpen, terwijl dit niet geldt voor de aftrekposten. De fiscale faciliteiten voor, bijvoorbeeld, eigen huis en pensioen, worden tot de tariefstructuur gerekend. Een

aanzienlijke verslechtering van het robuuste primaire saldo kan op conto worden geschreven van de stijgende kosten voor aftrekposten (figuur 15). De kosten voor pensioenpremies betreffen alleen de kosten van de gedeerde belastingen door de pensioenpremieaftrek en zijn ontleend aan Caminada en Goudzwaard (2004). De opbrengsten van de belastingen op aanvullende pensioenen en de gedeerde opbrengsten vanwege het niet belasten van de pensioenopbouw zijn buiten beschouwing gelaten omdat betrouwbare data ontbreken. De simulaties van Caminada en Goudzwaard (2004) suggereren overigens dat beide effecten elkaar ruwweg compenseren bij een reële rente van 3 procent. De kosten van de overige aftrekposten zijn berekend op basis van data van het Ministerie van Financiën. De post 'overige' bevat de kosten van de meewerkaftrek, aftrek voor levensonderhoud (ook van kinderen), uitgaven voor studie, kinderopvang, giften, betaalde en ontvangen alimentatie, de bijtelling van auto werkgever, reiskostenforfait en aftrek voor monumentenwoning. Bij alle aftrekposten is verondersteld dat het effectieve aftrektarief 42 procent is.

Figuur 15: Belastinguitgaven aan aftrekposten, 1990-2003 (procenten bbp)



Noot: Gemiddeld aftrektarief is op 42% verondersteld.

Bron: Caminada en Goudzwaard (2004), Ministerie van Financiën, CPB Macro Economische Verkenning 2007 en eigen berekeningen.

Met name de gedeerde belastingopbrengsten door de aftrek van pensioenpremies en hypotheekrente vertonen een sterke groei. Sinds 2002 zijn de aftrekbare pensioenpremies fors verhoogd vanwege de sluipende crash op de beurzen waardoor de



belastingopbrengsten fors daalden. Het CPB (2002) rapporteert een stijging van de premies van 10,5 procent van het bruto loon in 2002 naar 14,9 procent in 2007 (bedrijfsleven) en van 14,5 naar 18 procent bij de overheid. Dit zal met name in de jaren na 2003 (niet getoond vanwege ontbrekende data) de belastingopbrengst extra hebben gedrukt. Ook de netto belastinguitgaven aan het eigen huis (aftrek minus eigen woningforfait) nemen zo'n 3 procent bbp toe gedurende 1994-2007. Voor een belangrijk deel valt dit toe te schrijven aan de stijgende huizenprijzen. Enige beperkende ingrepen in het fiscale regime voor de eigen woning (beperking renteaftrek tot schuld aangaan voor aankoop, onderhoud en verbetering eerste woning voor maximaal 30 jaar, bijleenregeling) hebben vooralsnog geen wezenlijke rem gezet op het almaar stijgende budgettaire beslag van de hypotheekrenteaftrek op de overheidsfinanciën. Bij de belastingherziening van 2001 is licht gesnoeid in de aftrekposten met name bij de lijfrenteaftrek, maar daarna groeien ze weer gestaag. Ook voor de aftrekposten geldt de wet van de minste budgettaire weerstand. Aangezien de overheidsuitgaven aan strikte plafonds onderhevig zijn, ontstaan sterke prikkels om via de belastinguitgaven politieke wensen te realiseren. Om de integriteit van de overheidsbegroting te bewaren is het daarom noodzakelijk om de uitgavenplafonds van toepassing te verklaren op de aftrekposten, in lijn met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006). Thans zorgen met name de pensioen- en hypotheekrenteaftrek voor instabiliteit in de begroting.<sup>15</sup>

## 12 Gasbaten en Fonds Economische Structuurversterking

Sinds 1994 vloeien de gasopbrengsten voor 42 procent in het Fonds Economische Structuurversterking (FES) waaruit, met name, grote infrastructurele projecten worden gefinancierd, maar ook investeringen voor de kennisinfrastructuur.<sup>16</sup> De resterende 58 procent stroomt direct in de overheidsbegroting. Door de hoge olieprijsen incasseert de overheid de laatste jaren veel gasopbrengsten, omdat de gasprijzen gekoppeld zijn aan de olieprijs. Dit leidde in recente jaren tot bestedingsdrang bij de FES-gelden en creëerde inkomstenmeevallers die deels zijn aangewend voor lastenverlichting en deels in mindering zijn gebracht op de overheidsschuld.

Economisch bezien is het ronduit onverstandig wat er met de gasopbrengsten gebeurt. Daar waar Nederland in de jaren 70 bijna aan de Hollandse ziekte bezweek, is Nederland er blijkbaar nog steeds niet helemaal van genezen. De gasvoorraad zal in de komende decennia uitgeput raken. De opbrengsten zijn daarmee tijdelijk, maar er worden nog steeds structureel hogere uitgaven of lagere belastingen uit gefinancierd. Dat levert geen bijdrage aan houdbaarder overheidsfinanciën.

Daarnaast heeft het met gasbaten gevulde FES-fonds tot verkwanseling van publiek geld geleid. Het CPB publiceerde keer op keer maatschappelijke kosten-batenanalyses waaruit bleek dat grote infrastructuurprojecten, zoals de Betuwelijn en de Hoge SnelheidsLijn, onrendabel zijn. Hetzelfde geldt voor vele kennisinfrastructuurprojecten. Toch worden de CPB-adviezen stelselmatig in de wind geslagen. Ook proberen politici via de zogenaamde FES-brug ten onrechte investeringsgelden voor consumptieve doeleinden aan te wenden. Een parlementair onderzoek (Commissie-Duivesteijn) kan vooralsnog niet verhelpen dat de geschiedenis zich herhaalt bij de plannen voor de Zuiderzeelijn, die ook door het CPB als onrendabel is bestempeld. De praktijk toont aan dat het FES-fonds een speeltje voor

bestedingsgrage politici is en het dient daarom zo snel mogelijk te worden afgeschaft. Deze gasbaten komen vervolgens volledig in mindering op het overheidstekort. De overheid mag in de toekomst alleen investeringen financieren met de uitgifte van staatsobligaties voor het gedeelte van die investeringen dat financieel rendabel wordt geacht. Een maatschappelijke kosten-baten analyse van het CPB is daarvoor vereist. Als investeringen onvoldoende rendabel zijn dan dienen de belastingen overeenkomstig te worden verhoogd opdat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet verslechtert. Houdbaarheid impliceert automatisch dat de gulden financieringsregel van toepassing kan worden verklaard op het financieel rendabele deel van de overheidsinvesteringen. Als bijvoorbeeld blijkt dat de aanleg van een spoorlijn een financieel rendement heeft van 2 procent, terwijl de lijn 10 mrd euro kost, dan moet het CPB bepalen bij welke aanlegkosten de lijn wel rendabel is. Laat dat in dit bijvoorbeeld 4 mrd euro zijn. In dat geval mag de overheid 4 mrd lenen en de resterende 6 mrd euro moet uit hogere belastingen worden opgebracht.

### 13 Doelstelling structureel robuust primair saldo

Tijdens het bewind van het eerste paarse kabinet heeft Nederland zich gekwalificeerd voor de EMU door het financieringstekort onder de 3 procent bbp te brengen. Onder Paars II zijn echter onvoldoende overschotten gekweekt, waardoor de kabinetten Balkenende I en II op het tekort moesten gaan sturen om het onder de 3 procent te houden. Deze beleidsinzet was strijdig met de gedachte van het trendmatige begrotingsbeleid. Volgens het regeerakkoord streefde het kabinet-Balkenende II naar een structureel EMU-tekort van ten hoogste 0,5 procent bbp.<sup>17</sup> Gedurende de periode 1994-2007 is dit overigens alleen in de laatste drie jaar het geval geweest. Zo niet, dan moest het tekort met ten minste met 0,5 procent bbp per jaar verbeteren, totdat structureel begrotingsevenwicht of een overschot was bereikt aan het einde van de kabinetsperiode. Met het oog op de vergrijzing lijkt Balkenende IV te streven naar een overschot van circa 1 procent bbp (bij behoedzame ramingen).

Het streven naar structureel begrotingsevenwicht of een structureel overschot op de begroting is momenteel een te zachte doelstelling. De overheidsfinanciën zijn niet houdbaar. Dat betekent dat bij ongewijzigd beleid de overheidsfinanciën uit de rails lopen. Het houdbaarheidstekort – de aanpassing in het SRPS om de overheidsfinanciën houdbaar te maken – bedraagt volgens de meest recente inzichten zo'n 2,7 procent van het bbp (CPB, 2007). Recente ontwikkelingen duiden op verder toenemende zorguitgaven en toenemende krapte op de arbeidsmarkt, met de bijbehorende looninflatie. Deze ontwikkelingen kunnen het houdbaarheidstekort tot boven de 5 procent bbp opstuwten.

In beginsel zou het uitgangspunt voor elke kabinetsperiode moeten zijn om op een houdbaarheidstekort van nul uit te komen aan het einde van de rit. Dit betekent dat de overheidsfinanciën structureel in balans zijn en ook in de toekomst niet zullen ontsporen. *Tax smoothing* vereist dat nu maatregelen worden genomen om te voorkomen dat door de vergrijzing de belastingtarieven dusdanig stijgen dat de Nederlandse economie vastloopt. Bovendien zet het doorschuiven van de vergrijzingsrekening de solidariteit tussen de generaties onder druk.

Er zijn veel manieren om de houdbaarheidsbalans in de overheidsbegroting te verwezenlijken. Dat kan via bezuinigingen of lastenverhogingen nu en in de toekomst.

Afhankelijk van politieke voorkeuren kan via de timing van verschillende maatregelen een andere balans van lusten en lasten tussen generaties worden gerealiseerd. Ingrepen zoals de fiscalisering van de AOW of verhoging van de pensioenleeftijd verkleinen het houdbaarheidstekort en geven dus een minder harde doelstelling op het SRPS aan het einde van de rit. Er dient overigens wel paal en perk te worden gesteld aan de mogelijkheid dat kabinetten over hun graf heen regeren via zeer langzaam ingefaseerde maatregelen, die met name door toekomstige generaties worden gedragen. Feitelijk wordt dan alleen een latente schuld voor toekomstige generaties omgezet in een expliciete schuld.

#### **14 Conclusies: begrotingsbeleid 1994-2007 en amendering van de Zalmnorm**

In de periode 1994-2007 was geen sprake van een grondige sanering van de overheidsfinanciën, aangezien de uitgaven hoger waren dan de belastinginkomsten. Hierdoor is ingeteerd op het overheidsvermogen. De bezuinigingen, met name bij de sociale zekerheid, zijn gebruikt om de belastingen te verlagen, niet voor versterking van de netto vermogenspositie van de overheid. Het lagere belastingpeil heeft de economische structuur wel versterkt. De overheidsschuld is afgenomen door in te teren op overheidsbezit, via de verkoop van gasvoorraden, overheidsdeelnemingen en overheidsbezit, maar niet door bezuinigingen of lastenverzwaringen.

Haar toekomstige verplichtingen zijn explosief toegenomen, waardoor de overheid anno 2007 feitelijk een netto schuld heeft, daar waar zij in 2000 nog over een positief netto vermogen beschikte. In dit licht bezien, is de erosie van de netto vermogenspositie van de overheid gedurende 1994-2007 onverstandig geweest.

De volatiliteit in het structurele robuuste primaire saldo laat zien dat het trendmatige begrotingsbeleid nog niet goed werkt. Rentemeevallers, hogere gasbaten vanwege de hoge olieprijs en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn ingezet voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, in het bijzonder bij de gezondheidszorg. Dit heeft de overheidsfinanciën aan het begin van deze eeuw uit het lood geslagen. Daarnaast is via het FES-fonds geld verkwanseld aan onrendabele investeringsprojecten. De Zalmnorm verdient daarom op verschillende punten aanpassing.

Demografische factoren, ruilvoetverlies, het Baumol-effect en verkapte uitgavenverhogingen moeten worden geëlimineerd uit de plafonds voor de overheidsuitgaven. Belastinguitgaven in de vorm van aftrekposten (bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek en de fiscale faciliteit voor pensioensparen) worden in beginsel eveneens van een neutraal structureel uitgavenplafond voorzien om de explosieve groei van deze belastinguitgaven te beteugelen. Aan het begin van iedere kabinetsperiode vindt additionele politieke besluitvorming plaats om de neutrale uitgavenkaders desgewenst aan te passen aan demografische veranderingen (vergrijzing), het Baumol-effect, ruilvoetveranderingen en een grotere vraag naar overheidsuitgaven, zoals bij de gezondheidszorg. Mee- en tegenvallers aan de inkomstenkant van de begroting en de uitgaven aan WW en bijstand zijn tijdelijk en lopen bijgevolg in het financieringstekort. Belastingmeevallers en meevallers in de sociale zekerheid worden niet gebruikt voor structurele uitgavenverhogingen of lastenverlichtingen.

Het structurele robuuste primaire saldo dient zodanig te verbeteren dat aan het einde van elke reguliere kabinetsperiode sprake is van houdbare overheidsfinanciën.

Structurele mee- of tegenvallers worden aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode gesaldeerd met het houdbaarheidstekort.

Het FES-fonds dient te verdwijnen en alle aardgasmeevallers dienen volledig te worden bestemd voor vermindering van de overheidsschuld. Overheidsinvesteringen kunnen worden gefinancierd met overheidsschuld, echter onder de strikte voorwaarde dat alleen voor het rendabele deel van de investeringsuitgaven wordt geleend. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse van het CPB zal moeten aantonen hoe groot dit deel is. Het onrendabele deel dient via belastingverhoging te worden gefinancierd.

Bas Jacobs

\* Universiteit van Tilburg, Universiteit van Amsterdam.

### Literatuur

- Barro, Robert J. (1979), On the Determination of Public Debt, *Journal of Political Economy* (87), 940-971
- Beetsma, Roel M.W.J., Sweder J.G. van Wijnbergen (2007), Zalmnorm geen zegen maar bron van instabiliteit, *Trouw*, 14 maart
- Caminada, Koen, en Lex Goudswaard (2004), The Fiscal Subsidy on Pension Savings in the Netherlands, *Tax Notes International*, 33, (13), 1231-1240.
- CPB (2002), *Pensioenpremies in Economische Verkenning 2004-2007*, CPB Memorandum 52, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2003), *Het Structureel EMU-Saldo: De methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken*, CPB Memorandum 72, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu
- CPB (2006a), *Tijdreeksen Overheidsfinanciën*, in: *Frits Bos, De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*, CPB Document No. 109, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2006b), *Macro Economische Verkenning 2007*, Den Haag: Sdu
- CPB (2006c), *Trefzekerheid van korte-termijnramingen en middellange-termijnverkenningen*, CPB Document No. 131, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2006d), *Centraal Economisch Plan 2006*, Den Haag: Sdu
- CPB (2006e), *Boekhoudkundige Berekening Budgettaire Ruimte 2008-2011*, CPB Document 118, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2006f), *Economische Verkenning 2008-2011*, CPB Document No. 129, Den Haag; Centraal Planbureau
- CPB (2006g), *Het groeipotentieel van de Nederlandse economie*, CPB Document No. 117, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2007), *Actueel beeld houdbaarheid hverdeidsfinanciën*, CPB Notitie, 5 maart, Den Haag: Centraal Planbureau
- Don, Henk (2007), *Ambitie en voorzichtigheid in het economisch beleid*, oratie 5 april 2007, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Ewijk, Casper van, Nick Draper, Harry ter Rele, Ed Westerhout, Jan Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Bijzondere Publicatie 61, Den Haag: CPB

- Girouard, Nathalie, Christophe André (2005), *Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for OECD Countries*, Economics Department Working Paper No. 434, Parijs: OESO
- Hoek, Taco H. van, Gerrit Zalm (1992), Nationaal Begrotingsbeleid in Europees Perspectief, in: J.A.J. Alders (red.), *Begrotingsbeleid en financiering Nederlandse staatsschuld op weg naar de EMU*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde/NIBE, 34-52
- Jacobs, Bas, A. Lans Bovenberg (2006), Voortschrijdend Inzicht in de Vergrijzing, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, (2), 62-79
- Jacobs, Bas (2007), De Zalmnorm en het Begrotingsbeleid 1994-2007, in: Jeroen Sprenger et al. (red.), *Per Saldo. Overheidsfinanciën na Twaalf Jaar Minister Zalm*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 23-38
- Jacobs, Bas, Flip de Kam en Arie Ros (2007), Economie en Overheidsfinanciën, in: Flip de Kam en Arie Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu
- Kotlikoff, Lawrence J. (2001), Generational Policy, in: *Handbook of Public Economics - vol. IV*, Elsevier North-Holland BV, 1873-1932
- Ministerie van Financiën (2007), *Tijdreeksen voor aftrekposten, ramingen en realisaties van budgettaire plafonds*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Persson, Torsten, en Guido Tabellini (2000), *Political Economics*, Cambridge-MA: MIT-Press
- Ploeg, Rick van der (2007), *Prudent Budgetary Policy and the Political Economy of Precautionary Taxation*, CESifo Working Paper 1973, München: CESifo
- Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, Den Haag: Ministerie van Financiën

- 
- 1 Dit artikel is uitgebreidere versie van Jacobs (2007) en Jacobs, De Kam en Ros (2007). Commentaar en suggesties van Roel Beetsma, Lans Bovenberg, Casper van Ewijk, Frank Kalshoven, Rick van der Ploeg, Paul Tang en Sweder van Wijnbergen zijn zeer op prijs gesteld. Daarnaast wil de auteur in het bijzonder Mark Roscam Abbing, Henk Don en Flip de Kam bedanken voor constructieve kritiek en vele goede suggesties voor verbetering. Mark Roscam Abbing wordt ook bedankt voor het ter beschikking stellen van data van het Ministerie van Financiën. De auteur is verder bijzondere dank verschuldigd aan Frits Bos, Gerbert Romijn en Henk Kranendonk van het CPB voor hun grote behulpzaamheid en het ter beschikkingstellen van diverse CPB-data. Alle fouten en omissies zijn die van de auteur. Alle gebruikte data worden beschikbaar gesteld via [www.xs4all.nl/~jacobs73](http://www.xs4all.nl/~jacobs73).
- 2 In lijn met de eerdere CPB-cijfers zijn de afkoop van de subsidies aan de woningbouwcorporaties (4,88 procent bbp in 1995, zie de piek in figuur 2 bij overdrachten aan bedrijven) en de opbrengst van de UMTS veiling (0,65 procent bbp in 2000) uit de reeksen gefilterd om grote uitschieters te voorkomen. Dit is in beginsel onzuiver, omdat de overheid er hierdoor netto beter lijkt voor te staan dan in werkelijkheid het geval is. Indien de bedragen omgezet zouden worden in een equivalente annuïteit op basis van een reële rentevoet van 4 procent en een economische groei van 2 procent, zou het financieringstekort sinds 1995 in ieder jaar circa 0,1 procent bbp groter zijn.
- 3 Zie ook CPB (2003).
- 4 Het CPB (2005) maakt abusievelijk melding van een begrotingselasticiteit van 0,5. Eerder gebruikte het CPB nog een begrotingselasticiteit van 0,65, zie CPB (2003).
- 5 Zie CPB (2006b), 18.

- 
- 6 Zie ook CPB (2006c).
- 7 Het overheidsvermogen wordt hier gemeten aan de hand van de kapitaalgoederenvoorraad, de financiële activa en de aardgasvoorraad. De kapitaalgoederenvoorraad en financiële activa komen uit de Nationale Rekeningen van het CBS. De kapitaalgoederenvoorraad is geconstrueerd met een *perpetual inventory method*. De financiële activa zijn marktconform gewaardeerd. De cijfers van de aardgasvoorraad zijn afkomstig uit de CPB-vergrijzingsommen (Van Ewijk *et al.*, 2006) en gebaseerd op realisaties uit het verleden en projecties voor de toekomst.
- 8 Er kan een kanttekening bij deze cijfers worden geplaatst. Bij zowel de schulden als de bezittingen speelt het 'noemereffect'. Door de stijging van het nationaal inkomen is automatisch de schuldquote gedaald maar ook het overheidsvermogen als percentage van het bbp. Als wordt gecorrigeerd voor het noemereffect blijkt dat het absolute niveau van de overheidsschuld vrijwel constant is gebleven en niet gedaald (in reële termen). De absolute waarde van overheidsdeelnemingen en de gasvoorraad nemen daarentegen beiden af. Het totale netto overheidsvermogen blijkt in absolute zin licht te zijn gestegen doordat de waarde van de kapitaalgoederenvoorraad toenam. Cijfers zijn opvraagbaar bij de auteur. Er is desondanks gekozen voor de relatieve cijfers omdat die beter aansluiten bij de beleidsdiscussie. Het absolute getal verliest bovendien iedere economische betekenis in een groeiende economie.
- 9 De auteur bedankt Frits Bos voor dit citaat.
- 10 In hoeverre de latente verplichtingen toenemen is overigens afhankelijk van de definitie van het beleidsarme scenario. Bovenbeschreven ontwikkelingen worden niet tot het beleidsneutrale scenario gerekend in de CPB-vergrijzingsommen, omdat daarbij verondersteld is dat toekomstige generaties eventuele kostenstijgingen (zorg, Baumol, grondslagerosie) zelf betalen. Er zit dus een inconsistentie in de beleidsarme definitie van de MLT ramingen en de vergrijzingsommen. Later wordt hierop teruggekomen.
- 11 Het is niet helemaal duidelijk of de prijs nationale bestedingen in beginsel de juiste referentieprijs is. De BBP-deflator wordt wel beïnvloed door het relatieve prijspeil van de netto exporten, terwijl dat niet geldt voor de prijs nationale bestedingen.
- 12 De ruwe data zijn zeer grillig; de partiële correlatie tussen output gap en de verandering van de ruilvoet is slechts 3%.
- 13 Zie ook Van der Ploeg (2007).
- 14 Zie Beetsma en Van Wijnbergen (2007) en Van der Ploeg (2007).
- 15 Er zijn bovendien overtuigende economische redenen om de hypotheekrente-aftrek te beperken om verstoringen in huizenmarkten, arbeidsmarkten en de denivellerende effecten op de inkomensverdeling binnen en tussen generaties te beperken. Ook beperking van de subsidies op de pensioenbesparingen via fiscalisering van de AOW-premies kan welvaartswinsten opleveren vanwege minder intertemporele tariefarbitrage en verstoringen van het spaargedrag, minder arbeidsmarktverstoringen en een rechtvaardiger verdeling binnen en tussen generaties.
- 16 Het FES-fonds wordt daarnaast gevuld met de uitgespaarde rente op de overheidsschuld minus gedeerde dividendinkomsten als de overheid staatsdeelnemingen verkoopt en daarmee de overheidsschuld aflost.
- 17 Waarbij de definitie van de Europese Commissie van het structurele tekort wordt gebruikt.

## De Zalmnorm en het begrotingsbeleid 1994-2007 <sup>1</sup>

Bas Jacobs\*

### Samenvatting

Anders dan vaak wordt beweerd, is in de periode 1994-2007 geen sprake is geweest van een grondige sanering van de overheidsfinanciën. Hierdoor is ingeteerd op het overheidsvermogen. De toekomstige verplichtingen van de overheid zijn explosief toegenomen, waardoor de overheid anno 2007 feitelijk een netto schuld heeft, daar waar zij in 2000 nog over een positief netto vermogen beschikte.

Het trendmatige begrotingsbeleid werkt nog niet goed werkt. Rentemeevallers, hogere gasbaten vanwege de hoge olieprijs en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn in het recente verleden ingezet voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, met name bij de gezondheidszorg. Dit heeft de overheidsfinanciën aan het begin van deze eeuw uit het lood geslagen. Daarnaast is via het FES-fonds geld verkwanseld aan onrendabele investeringsprojecten.

De Zalmnorm verdient daarom op verschillende punten aanpassing. Aftrekposten (bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek en fiscale faciliteiten voor pensioensparen) horen in beginsel ook van een neutraal structureel uitgavenplafond te worden voorzien om de explosieve groei van deze belastinguitgaven te beteugelen. Voor elke regeerperiode vindt additionele politieke besluitvorming plaats om de neutrale uitgavenkaders desgewenst aan te passen aan demografische veranderingen (vergrijzing), het Baumol-effect, ruilvoetveranderingen en grotere vraag naar overheidsuitgaven, zoals bij de gezondheidszorg.

Het structurele robuuste primaire saldo dient zodanig te verbeteren dat aan het einde van elke regeerperiode sprake is van houdbare overheidsfinanciën. Structurele mee- of tegenvallers worden aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode gesaldeerd met het houdbaarheidstekort. Het FES-fonds dient te verdwijnen en alle aardgasmeevallers dienen volledig te worden ingezet voor vermindering van de overheidsschuld.

Overheidsinvesteringen kunnen worden gefinancierd door schuld aan te gaan, echter onder de strikte voorwaarde dat alleen voor het rendabele deel van investeringsuitgaven wordt geleend. Het onrendabele deel dient via belastingverhoging te worden gefinancierd.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, zalmnorm, belastinguitgaven, begrotingssaldo

Gedurende het 'tijdperk Zalm' (1994-2007) is de collectieve sector gekrompen en is de belastingdruk verlaagd. Tegelijkertijd is ook ingeteerd op het overheidsvermogen, omdat de overheid meer heeft uitgegeven dan er aan belastingen binnenkwam. Dat de overheidsschuld toch is gedaald, komt door de verkoop van overheidsbezittingen en overheidsdeelnemingen en de verdere uitputting van de gasvoorraad. Meevallers door de lage rente, hogere gasbaten en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn gebruikt voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, met name aan de gezondheidszorg. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn is niet verbeterd, maar verslechterd als gevolg van het gevoerde beleid.

De volatiliteit van het structurele robuuste primaire saldo laat zien dat er kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de werking van het trendmatig begrotingsbeleid. Ook is het begrotingsbeleid nog vaak procyclisch. De Zalmnorm zou daarom in een aantal richtingen moeten worden aangepast. Uitgavenplafonds moeten worden geschoond voor demografische factoren, prijsstijgingen van de overheid door ruilvoetverlies of het Baumol-effect, en voor verkapte uitgavenverhogingen in de zorg. Belastinguitgaven moeten in beginsel eveneens van een uitgavenplafond worden voorzien. Alle uitgaven- en inkomstenmeevallers lopen vervolgens in het financieringstekort. Het structurele robuuste primaire saldo dient zodanig te verbeteren dat er aan het einde van elke regeerperiode sprake is van houdbare overheidsfinanciën. Het FES-fonds dient te verdwijnen en aardgasmeevallers moeten worden gebruikt voor aflossing van de overheidsschuld. Overheidsinvesteringen kunnen voor het rendabele, materiële deel worden gefinancierd met overheidsschuld en voor het resterende deel moet belasting worden geheven.

## 1 Inleiding

De naar minister Zalm vernoemde en door hem in de periode 1994-2007 in praktijk gebrachte norm voor het begrotingsbeleid dwingt alom bewondering af. Zalm heeft het imago van de vrijwel onkreukbare anti-politicus die desnoods de politieke ambities van zijn collega's frustreert om de overheidsfinanciën in het gareel te houden. De paradox is dat Zalm in werkelijkheid een politicus is die, juist dankzij zijn behendigheid, zijn superieure kennis van zaken en zijn begrotingsregels, de meeste van zijn bestedingsgrage collega's in bedwang heeft kunnen houden. Zalm heeft een aanzienlijke verkleining van de collectieve sector weten te bewerkstelligen, in combinatie met een verbetering van het begrotingssaldo en een verlaging van het belastingpeil. Het alom heersende beeld van Zalm als een anti-politicus is daarmee onjuist. Zalm's beleid kan niet anders dan als een eclatant liberaal succes worden bestempeld. Zalm is daarmee wellicht de meest invloedrijke politicus van de afgelopen jaren geweest. Dit stuk abstraheert verder van noties over de persoon Zalm en het politieke spel, maar richt zich sec op de overheidsfinanciën.

Het begrotingsbeleid gedurende 1994-2007 wordt aan een kritische economische analyse onderworpen. Normatieve uitgangspunten van de analyse zijn dat het begrotingsbeleid op de korte termijn de conjunctuur niet moet versterken en op lange termijn gericht moet zijn op het bereiken van houdbare overheidsfinanciën.

Door misplaatst overheidsbeleid nodeloos grote conjuncturele uitlagen veroorzaken welvaartsverliezen vanwege grotere economische onzekerheid, misallocatie van productiefactoren (onderbezetting kapitaalgoederenvoorraad, werkloosheid) en verstoren het gedrag van huishoudens en bedrijven. Begrotingsbeleid zal daarom idealiter anticyclisch of tenminste neutraal over de conjunctuurcyclus moeten zijn om vraagfluctuaties te voorkomen en de conjunctuur daarmee te stabiliseren. Ook aanbodgerichte *tax smoothing*-principes dicteren dat op korte termijn procyclisch beleid wordt vermeden om schommelingen in de belastingtarieven te vermijden. Het is optimaal om belastingen over de tijd uit te smeren aangezien de welvaartsverliezen van verstoringe belastingheffing bij benadering kwadratisch toenemen met het tarief (Barro, 1979). Tijdelijke meevallers dienen daarom in het tekort te lopen, terwijl voor tijdelijke



tegenvallers geleend mag worden. Structureel beleid mag daarentegen nooit uit tijdelijke meevallers worden gefinancierd maar dient gepaard te gaan met een hoger belastingpeil. Daarnaast moeten de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar zijn. Dat is nu niet het geval en de overheidsfinanciën zullen bij ongewijzigd beleid ontsporen door de vergrijzing van de bevolking en de uitputting van de gasvoorraad (Van Ewijk *et al.*, 2006). Op lange termijn geldt eveneens het *tax smoothing*-principe. De overheid moet nu vermogen opbouwen of haar toekomstige verplichtingen beperken om te voorkomen dat de belastingtarieven in de toekomst fors zullen stijgen.

Conjuncturele stabilisatie en het bereiken van houdbare overheidsfinanciën gaan evident gepaard met verdelingseffecten, zowel binnen als tussen generaties. Ook vanuit verdelingsperspectief is procyclisch begrotingsbeleid onwenselijk, omdat de werkloosheids- en inkomensrisico's veelal het zwaarst op de schouders van de meest kwetsbare werknemers drukken. Bovendien dreigen jongere generaties opgezadeld te worden met de kosten van de vergrijzing. Het bereiken van houdbare overheidsfinanciën kan helpen om de balans tussen de generaties te bewaren.

De belangrijkste conclusie van deze bijdrage is dat het sinds 1994 gevoerde begrotingsbeleid niet altijd de toets der kritiek kan doorstaan. Hoewel het overheidsaandeel in het nationaal inkomen fors is afgenomen en de belastingen zijn verlaagd, is de netto vermogenspositie van de overheid niet structureel verbeterd en zijn de overheidsfinanciën niet beter houdbaar geworden, ondanks en dankzij het gevoerde beleid. Daarnaast gaat er nog steeds conjuncturele instabiliteit uit van het gevoerde begrotingsbeleid, zodat het niet echt als trendmatig kan worden gekenschetst. Te veel incidentele meevallers door de hoogconjunctuur, lagere rentelasten en hogere gasbaten zijn voor verlaging van de belastingen of hogere uitgaven ingezet. Hoewel de Zalmnorm een welkom begin maakte met meer discipline in de overheidsfinanciën zal dit stuk de Zalmnorm amenderen met voorstellen die tot een verbetering van de begrotingsregels moeten leiden.

## 2 Uitgaven en inkomsten van de overheid, 1994-2007

Figuur 1 toont de ontwikkeling van de overheidsuitgaven en de belastinginkomsten voor de periode 1950-2007 (figuur 1a) en apart voor de periode 1994-2007 (figuur 1b). In de naoorlogse jaren is de uitbouw van de welvaartsstaat voltooid. Dit mondt uit in een overheidsaandeel in het nationaal inkomen van meer dan zestig procent rond 1980. Gedurende de economische crisis die daarop volgde, raakten overheidsfinanciën uit het lood, omdat het belastingpeil – eveneens zeer fors gestegen – toch te ver achterbleef bij de uitgaven. De daling van de overheidsuitgaven wordt ingezet onder de kabinetten-Lubbers. Sinds Zalm's aantreden in 1994 heeft de gestage daling van het overheidsaandeel met maar liefst 10,1 procent bbp doorgezet en komt uit op 45,6 procent bbp in 2007.

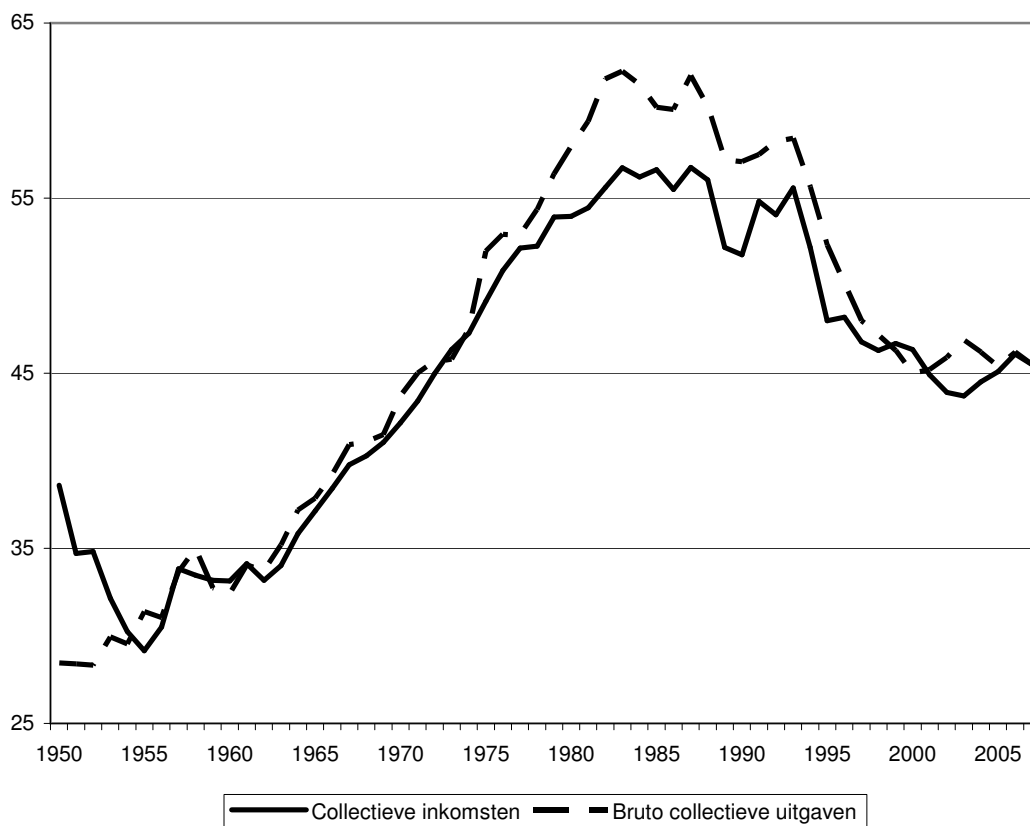
Minstens zo opvallend als de daling van de overheidsuitgaven, is de parallelle afname van de belastingontvangsten van 52,2 procent bbp in 1994 tot 45,5 procent bbp in 2007, derhalve een afname met 6,7 procentpunt. De belastingherziening van 2001 heeft tot een extra daling van de belastingdruk geleid. Maar de economische omstandigheden dwongen de kabinetten-Balkenende na 2002 om de belastingen weer te verhogen. De eerste conclusie is dat de verkleining van de collectieve sector een lagere belastingdruk mogelijk heeft gemaakt. In de jaren 80 was de Nederlandse economie

mede vanwege het hoge belastingpeil en de uit de hand gelopen sociale zekerheid in een diepe crisis terechtgekomen. De economische structuur zal door de verlaging van de collectievelastendruk en de reorganisatie van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid zijn versterkt.

Het is echter de vraag of overheidsfinanciën verbeteren als bezuinigingen op de overheid worden 'uitgekeerd' in de vorm van lagere belastingen. De belastingen gaan vanaf 1955 bijna gelijk op met de overheidsuitgaven, maar blijven stelselmatig achter op de uitgaven in de jaren 80. Dit blijft ook zo in de jaren daarna, met slechts twee uitzonderingen: de jaren 1999 en 2000. Desondanks gaf de overheid gedurende de hele periode 1994-2007 per saldo meer uit dan ze binnenkreeg. De beperkte overschotten in de jaren 1999 en 2000 waren niet voldoende om de tekorten in de andere jaren te compenseren.

Conclusie: er is dus ingeteerd op het overheidsvermogen.

Figuur 1: Collectieve inkomsten en uitgaven 1950-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Tijdreeksen Overheidsfinanciën en CPB Macro Economische Verkenning 2007