Speech afscheid Gerrit Zalm
Bas Jacobs

Sheet 1
Dames en heren. Het is een bijzondere eer om hier een korte inleiding te houden over de Zalmnorm en het gevoerde begrotingsbeleid. Ik ken Gerrit Zalm niet persoonlijk. Maar ik heb een groot zwak voor hem. Ik heb de uitnodiging om bij dit afscheid te spreken dan ook in dank aanvaard.

Ik geloofde in het alom heersende beeld van Gerrit Zalm; de onkreukbare, anti-politicus met veel verstand van de overheidsfinanciën. Toen ik werd gevraagd om een bijdrage te leveren, was mijn eerste gedachte: dat wordt één grote, juichende recensie met een paar kleine kanttekeningen.

Toen ging ik me verdiepen in de cijfers. En ik hou net zo van cijfers als Zalm. Alles wat goed gaat blijkt uit de cijfers. En wat niet goed gaat ook. Ik heb mijn positieve beeld van de begrotingsprestaties onder Gerrit Zalm daarom moeten nuanceren.

Dit plaatste mij voor een dilemma. Slik ik mijn kritiek in omdat ik geen stoorzender wil zijn op dit afscheidsfeest? Of vertel ik het hele verhaal en neem ik op de koop toe dat u mij na vanmiddag niet meer sympathiek vindt? Als wetenschapper heb ik natuurlijk geen keus. Ik moet u het hele verhaal te vertellen. Voor alle zekerheid heb ik wel even met de organisatie overlegd. Die heeft mij gelukkig verzekerd dat Gerrit Zalm niet anders zou hebben gewild. En dat spreekt voor hem.

Ik ga de komende 15 minuten in sneltreinvaart de volgende vijf vragen beantwoorden:

Sheet 2
1. Hoe hebben de collectieve uitgaven en de belastingdruk zich ontwikkeld?
2. Hoe stabiel is het begrotingsbeleid geweest?
3. Hoe veranderde de netto vermogenspositie van de overheid?
4. Heeft de Zalmnorm de uitgavendiscipline versterkt?
5. Heeft de Zalmnorm de discipline bij de belastinguitgaven vergroot?

Volgens de economische theorie moet het begrotingsbeleid op korte termijn anti-cyclisch of tenminste neutraal over de conjunctuurcyclus zijn. Op lange

termijn moet het begrotingsbeleid zijn gericht op het bereiken van houdbare overheidsfinanciën. Vanwege de vergrijzing is dat nu niet het geval. De overheid zal dus netto vermogen moeten opbouwen of de toekomstige verplichtingen moeten verminderen.

Met deze uitgangspunten in het achterhoofd zal ik de vijf vragen beantwoorden. Ik moet daarbij opmerken dat ik onwetenschappelijk kort door de bocht ga vanwege de tijd.

Sheet 3
De eerste vraag is: Wat is er gebeurd met de overheidsuitgaven en de belastingdruk? Als we naar de grafiek kijken dan zien we dat sinds Zalm's aantreden in 1994 het overheidsaandeel in het nationaal inkomen met maar liefst 10% punten is gedaald. Dat komt voornamelijk door ingrepen in de sociale zekerheid. Dit is niet mis. De Zalmnorm zal hier ontegenzeggelijk aan hebben bijgedragen. Iets waar ik later in mijn betoog op terugkom. Achter de schermen heeft Gerrit Zalm een doorslaggevende rol gespeeld bij de hervormingen in de sociale zekerheid. Deze verdienste mag ook vandaag niet onopgemerkt blijven.

Minstens zo opvallend is de parallelle afname van de belastingdruk. Een afname van 7% punten van het nationaal inkomen. Door de verlaging van de lastendruk en de reorganisatie van de sociale zekerheid zal de economie structureel zijn versterkt. Ook dat is grote economische winst.

De eerste conclusie is dan ook dat de verkleining van de collectieve sector een lagere belastingdruk mogelijk heeft gemaakt en dat dit de economische structuur heeft versterkt. Maar uit de grafiek blijkt eveneens dat gedurende de periode 1994-2007 de overheid nog altijd meer heeft uitgegeven dan ze binnenkreeg. De kleine overschotjes in 1999, 2000 en naar nu blijkt ook in 2006, zijn onvoldoende geweest om de tekorten in de andere jaren te compenseren. Er is dus evenzeer ingeteerd op overheidsvermogen.

Sheet 4
De tweede vraag is: Hoe stabiel is het begrotingsbeleid geweest? Om die vraag te kunnen beantwoorden kijk ik naar de ontwikkeling van het financieringstekort. Het financieringstekort vat samen of de overheid meer of minder is gaan uitgeven dan ze binnenkreeg. En of de economie dus meer of minder is aangejaagd.

Het financieringstekort wordt echter vertekend door conjuncturele factoren en mee- of tegenvallers bij gas en rente. De overheid heeft hier nauwelijks invloed op.

De grafiek geeft daarom het verloop aan van, wat in jargon het structurele robuuste primaire saldo heet. In gewone mensentaal: dit is het financieringstekort, gecorrigeerd voor de rentebetalingen en rente-ontvangsten, de gasbaten en de conjunctuur.

Het uitgeven van tijdelijke meevallers wordt dus verdoezeld in de gewone cijfers van het financieringstekort. Maar niet in de cijfers voor het robuuste financieringstekort.

Gerrit Zalm begint ministerschap in 1994 met een klein robuust financieringsoverschot. In Paars-II is er in 1999 een robuust financieringsoverschot 1,6%. Het hoogste punt. Daarna komt de economische klap, die Gerrit Zalm gedurende zijn ministerschap niet meer te boven komt. In 2002 eindigt het robuuste financieringstekort op -2,7% van het nationaal inkomen. Dat is een achteruitgang van 4,3% in slechts drie jaar tijd. Alleen aan het einde van de oliecrisis in de jaren 70 was het nog erger. Onder Balkenende-II en III zijn alle zeilen bijgezet en is het robuuste tekort weer bijna op nul gekomen in 2005. Echter, in 2006 en 2007 verslapt de begrotingsdiscipline. In 2007 eindigt het robuuste financieringstekort op 1,2%.

Dan de trends in het begrotingsbeleid. Zeer opvallend is dat de overheidsfinanciën in hoog tempo verbeteren onder de kabinetten Lubbers. Deze trendmatige verbetering wordt omgebogen in een trendmatige *verslechtering* gedurende 1994-2007. Ik kan me nauwelijks voorstellen dat dit, met het oog op de vergrijzing, de bedoeling is geweest.

De Zalmnorm beloofde ook meer stabiliteit in de overheidsfinanciën. Maar het robuuste financieringstekort kende onder Zalm’s bewind grotere fluctuaties dan in de periode 1980-1993 het geval was. De afwijkingen ten opzichte van de trendlijn zijn groter geworden. Het trendmatige begrotingsbeleid gaf dus meer bestuurlijke rust. Maar helaas ook meer economische onrust.

Uit de grote schommelingen van het robuuste financieringstekort, trek ik de conclusie dat tijdelijke meevallers – conjuncturele meevallers bij de sociale

zekerheid, lagere rentelasten en hogere gasbaten – zijn aangewend voor uitgavenverhogingen en lastenverlichtingen. Dit blijkt niet direct uit de gewone definitie van het financieringstekort, want het gewone financieringstekort laat namelijk veel minder fluctuaties zien.

De meevallerformules zijn deels verantwoordelijk voor het grillige verloop van het robuuste financieringstekort. Onder Paars werden zowel uitgaven- als inkomstenmeevallers gebruikt voor nieuw beleid. De meevallerformules zijn in de loop der jaren steeds strenger geworden. Onder Balkenende III liepen in principe alle meevallers in het financieringstekort. Echter, er golden nooit meevallerformules voor gas- en rente.

De tweede conclusie is daarom dat het begrotingsbeleid niet een stabieler verloop heeft gekregen en dat dit deels is veroorzaakt door de meevallerformules.

Sheet 5

De derde vraag is: Hoe veranderde de netto vermogenspositie van de Nederlandse overheid? Het antwoord daarop is: die verslechterde. De grafiek toont dat de staatsschuld inderdaad met 22% van het nationaal inkomen afnam. Dit heeft ten onrechte aanleiding gegeven tot bewieroking van de hoeder van de schatkist. De staatsschuld is namelijk afgelost met de verkoop van aandelen en andere overheidsbezittingen. Het overheidsvermogen is daarnaast afgenomen omdat de voorraad aardgas is geslonken. Het totale overheidsvermogen is met 33% van het nationaal inkomen meer afgenomen dan de staatsschuld. Overigens is wel een trendbreuk met het verleden zichtbaar. Sinds het aantreden van Gerrit Zalm in 1994 is het *tempo* waarmee het netto overheidsvermogen daalt wel afgenomen.

Bovendien vertelt de grafiek niet het hele verhaal. In de toekomst nemen de overheidsuitgaven sneller toe dan de belastingopbrengsten door de vergrijzing en de uitputting van de gasvoorraad. Deze latente schuld moet bij de staatsschuld worden opgeteld. De totale schuld, staatsschuld plus latente schuld, is volgens CPB berekeningen gestegen van zo'n 30% in 2000 naar zo'n 200% van het nationaal inkomen nu. Deze uitkomsten moeten wel met een korrel zout worden genomen vanwege ramings- en modelonzekerheden. Maar ik denk toch dat momenteel het bruto overheidsvermogen tekortschiet om aan alle huidige en toekomstige verplichtingen te voldoen. Met andere woorden, Nederland is een netto schuldenland geworden terwijl het in 2000

nog een positief netto vermogen had. Deze verslechtering is niet het gevolg van begrotingsbeleid en kan Zalm niet worden aangerekend. Maar grote euforie over de daling van de staatsschuld lijkt me niet gepast.

De derde conclusie is dat de netto vermogenspositie van de overheid gedurende 1994-2007 niet is verbeterd.

Sheet 6
De vierde vraag is: heeft de Zalmnorm de uitgavendiscipline versterkt? Het antwoord daarop luidt zonder meer: ja. De figuur achter mij geeft de ontwikkeling van het geaggregeerde uitgavenplafond. Ook zijn de realisaties van de overheidsuitgaven gegeven. Deze figuur bewijst naar mijn mening het succes van de Zalmnorm.

Nogmaals is de forse daling van de overheidsuitgaven van meer dan 10% van het nationaal inkomen zichtbaar. Het meest opvallende is dat de uitgavenplafonds vrijwel altijd werden gerespecteerd. Daaruit blijkt de uitgavendiscipline. Door Gerrit Zalm hielden de uitgavenplafonds stand. Hij heeft daarbij weerstand kunnen bieden aan de voortdurende druk van bestedingsgrage ministers. Op rupsje-nooit-genoeg uit Paars-II na dan. Toch zijn ook die overschrijdingen relatief klein.

Wel zijn binnen de overheidsbegroting wat zaken niet helemaal goed gegaan. De belangrijkste is dat de zorguitgaven stelselmatig de plafonds overschrijden. De gaten worden meestal gedicht met meevallers bij de sociale zekerheid. Dit is niet zo verstandig omdat structureel hogere uitgaven dan worden gefinancierd uit tijdelijke meevallers.

De vierde conclusie is dat, op een paar onregelmatigheden na, de Zalmnorm de teugels bij de overheidsuitgaven stevig heeft aangetrokken.

Sheet 7
De laatste vraag: Heeft de Zalmnorm de discipline bij de belastinguitgaven vergroot? Het antwoord daarop is ontkennend. Een aanzienlijke verslechtering van het robuuste financieringstekort kan op conto worden geschreven van de stijgende kosten voor aftrekposten, zie de figuur achter mij. Met name de kosten van de hypotheekrenteaftrek en de aftrekbare pensioenpremies rijzen de pan uit. Voor de aftrekposten geldt de wet van de minste budgettaire weerstand. Aangezien de overheidsuitgaven aan strikte plafonds onderhevig zijn, ontstaan er sterke prikkels om via de

belastinguitgaven politieke wensen te realiseren. Zie ook de wildgroei van belastingkortingen in de laatste jaren. Ik heb het sterke vermoeden dat dit de liberaal Zalm niet slecht uitkomt. Immers, als politici dan toch willen uitgeven, laat ze dan de belastingen verlagen in plaats van de uitgaven verhogen.

De vijfde en laatste conclusie is dat de discipline bij de belastinguitgaven vooralsnog ontbreekt.

Sheet 8
Ik som mijn belangrijkste conclusies op.

1. De collectieve sector is fors verkleind en dat heeft een substantieel lager belastingpeil mogelijk gemaakt.
2. Het begrotingsbeleid, hoewel gekenmerkt door meer bestuurlijke rust, is wel volatieler geworden.
3. Omdat de bezuinigingen op de overheidsuitgaven meer dan gebruikt zijn om de belastingen te verlagen is de netto vermogenspositie van de overheid niet verbeterd. De daling van de staatsschuld komt door verkoop van overheidsbezit.
4. De uitgavendiscipline is dankzij de uitgavenkaders sterk vergroot. De Zalmnorm heeft hiermee bijgedragen aan de substantiële daling van het overheidsaandeel in het nationaal inkomen.
5. Maar de discipline bij de belastinguitgaven is vooralsnog afwezig. Er zijn teveel budgettaire prikkels om via de belastinguitgaven en belastingkortingen nieuw beleid te realiseren.

Hoe het budgettaire beleid voor de toekomst aangepast zou moeten worden leest u in mijn artikel. De tijd ontbreekt nu om daar uitgebreid op in te gaan.

Tot slot, wat is nu de politieke erfenis van Gerrit Zalm? Sommigen beweren dat zijn erfenis louter bestaat uit de technische aspecten van het begrotingsbeleid: de Zalmnorm en de begrotingsregels. Ik ben het hier niet mee eens.

De verkleining van de collectieve sector en de bijbehorende verlaging van de belastingdruk is *de* politieke erfenis van 13 jaar Zalmnorm. Dat daarbij is gezondigd tegen de spelregels voor het solide beheer van de overheidsfinanciën kan de *politicus* Gerrit Zalm niet worden aangewreven.

Het alom heersende beeld van Gerrit Zalm als de economisch deskundige, anti-politicus klopt niet. Gerrit Zalm heeft op superieure wijze gebruik gemaakt van zijn economisch solide imago om de liberale agenda te realiseren. Gerrit Zalm is daarom de meest onderschatte, maar meest invloedrijke politicus van de afgelopen jaren. Zijn beleid zal als een eclatant liberaal succes worden bijgeschreven in de geschiedenisboeken.

Ik weet niet of u mij nog aardig vindt. Maar met deze conclusie ben ik aan het einde gekomen van mijn toespraak. Ik wil u danken voor uw aandacht.