

# CDV in gesprek over Zaltnorm

Door drs. M. Jansen

In de afgelopen weken is er veel politiek spektakel gemaakt door met name de PvdA en de VVD over het wel of niet openbreken van de Zaltnorm. Dit alles omdat de problemen in de collectieve sector – en dan met name in de zorg en het onderwijs – nijpend zijn. In de pers zijn de pogingen van de PvdA – en in het bijzonder van fractievoorzitter Melkert – om de Zaltnorm ter discussie te stellen soms in heroïsche termen beschreven. Enigszins naar de achtergrond verdwenen, is de vraag: valt het kabinet Kok – inclusief de PvdA – iets te verwijten inzake de problemen die nu ontstaan zijn in de collectieve sector? Had de Zaltnorm eerder ter discussie moeten worden gesteld? CDV vroeg aan de economen Eijffinger, Verbon en Bovenberg een antwoord op deze vraag. Tot slot worden conclusies getrokken door de vice-fractievoorzitter en financieel woordvoerder van de CDA-fractie in de Tweede Kamer Jan Peter Balkenende en door Ab Klink, directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en initiatief van de WI-serie Het wachten moe.

Prof. Dr. Sylvester C.W. Eijffinger, hoogleraar Europese Financiële Economie, Universiteit Tilburg, en voorzitter van een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA die een rapport over sociale zekerheid heeft voorbereid dat binnenkort zal verschijnen.

CDV: Mijnheer Eijffinger wat moet er uws inziens met de Zalmnorm gebeuren?

EIJFFINGER: De Zalmnorm is volkomen achterhaald en dient zo spoedig mogelijk te worden afgeschaft en vervangen door een nieuwe begrotingsnorm. De Zalmnorm was geschikt voor de tijd van begrotingstekorten maar is niet geschikt in perioden met (beperkte) begrotingsoverschotten, waarin we nu aangeland zijn. We moeten ervan uitgaan dat begrotingstekorten tot het verleden zullen blijven behoren. Immers: Nederland heeft zich door ondertekening van het Stabiliteitspact ten behoeve van de Economische Monetaire Unie vastgelegd op het wegwerken van het financieringstekort. Dat Pact schrijft voor dat er sprake moet zijn van een *balanced budget* waarbij inkomsten en uitgaven elkaar in evenwicht houden, dan wel van een begrotingsoverschot van 1% of meer. Over het jaar 2000 was er in Nederland een overschot van 1,3% BBP en het ziet ernaar dat we de komende jaren een (beperkt) overschot zullen kunnen volhouden. Het moment is nu dus echt aangebroken om een nieuwe norm te introduceren die op deze geheel nieuwe situatie is toegesneden.

CDV: In hoeverre kunnen de steeds groter wordende problemen in de collectieve sector verweten worden aan het gevoerde kabinetsbeleid?

EIJFFINGER: Het kabinet - en in het bijzonder de minister van Financiën - heeft de heftige discussie over de Zalmnorm die nu ontstaan is aan zichzelf te danken. Ten eerste is het niet bereid gebleken de bij het begrotingsbeleid veronderstelde economische groei meer realistisch in te schatten. Men ging uit van een zeer conservatief ingeschatte economische groei van 2,25% per jaar, terwijl de feitelijke groei meer dan een 1%-punt hoger is uitgevallen in deze kabinetsperiode. De vele extra inkomsten stromen binnen, maar mogen niet besteed worden aan de behoorlijk dramatische problemen in de collectieve sector. Ze moeten volgens de Zalmnorm immers hetzij besteed worden aan het financieringstekort (dat er niet meer is), hetzij aan (nog) meer generieke lastenverlichting. Het is moeilijk uit te leggen dat er veel geld is, maar dat het niet besteed mag worden aan voor ieder een zichtbare problemen. Op deze manier heeft het kabinet zelf ervoor gezorgd dat de Zalmnorm onder enorme druk is komen te staan. Ten tweede heeft het kabinetsbeleid de snel toenemende inflatie zelf aangejaagd. De onderliggende inflatie is nu 3% en de feitelijke is reeds opgelopen tot boven de 4%. Dit is het gevolg van de invoering van het belastingplan en dan met name de volgende in dat kader genomen maatregelen: de verschuiving van directe naar indirecte belastingen (BTW), de invoering van de ecotax; en niet te vergeten de grote lastenverlichtingsoperatie - het smeergeld - dat nodig was om te voorkomen dat er groepen op achteruit zouden gaan. Vervolgens zien de vakbonden zich - door die olopende inflatie - gedwongen de looneisen op te schroeven. En tegen deze achtergrond is

het dan werkelijk van de gekke dat minister Vermeend van Sociale Zaken de sociale partners een brief stuurt waarin hij oproept tot loonmatiging, omdat het kabinet deze ontwikkeling zelf had kunnen voorkomen! Nu is er een riskante situatie ontstaan waarin de looneisen verder uit de hand gaan lopen en de concurrentiepositie van Nederland danig kunnen aantasten. Ten derde heeft het kabinet verzuimd om structurele problemen in collectieve sectoren als de gezondheidszorg of de sociale zekerheid aan te pakken. Deze moeten eerst worden aangepakt voordat men kan gaan investeren. Doet men dat niet - en daar lijkt het nu op - dan is het geen investeren, maar 'afkopen' van deze problemen.

CDV: Wat is uw alternatief voor de Zalmnorm?

EIJFFINGER: Er dient een nieuwe begrotingsnorm te komen die aangepast is aan de nieuwe situatie. Normen voor het begrotingsbeleid zijn absoluut nodig vanwege het disciplinerende effect (*stick in the ground*) dat daar van uitgaat. Dat hebben wij van de Zalmnorm geleerd, ook al weten we dat elke begrotingsnorm enigszins arbitrair is. Daarom moeten wij ons afvragen welke invulling van zo'n norm zinvol is met het oog op zowel de economische groei op lange termijn, als wel de sociale cohesie in onze samenleving. Dat laatste is niet alleen vanuit een sociaal oogpunt wenselijk, maar ook vanwege de hoge maatschappelijke kosten verbonden aan het ontbreken van een dergelijke sociale cohesie op lange termijn. Mijn eigen invulling van een nieuwe begrotingsnorm heeft drie componenten. Ten eerste

dienen begrotingsoverschotten niet aangewend te worden voor generieke lastenverlichting vanwege de procyclische werking die van een dergelijke lastenverlichting uitgaat: de kans op verdere oververhitting van de economie wordt hierdoor vergroot. Bovendien is een dergelijke lastenverlichting niet nodig in het licht van de robuuste groei in Europa en in Nederland in het bijzonder en zal alleen resulteren in hogere inflatie, hogere looneisen en een verder verslechterende concurrentiepositie van Nederland als een kleine, open economie. Ten tweede kunnen begrotingsoverschotten bijvoorbeeld voor de helft gebruikt worden voor de aflossing van de (toch nog aanzienlijke) staatsschuld, mede vanwege de in de toekomst oplopende kosten van de vergrijzing (*ageing society*) in termen van oplopende AOW-lasten en kosten in de gezondheidszorg. Aflossing van de staatsschuld beperkt vanzelfsprekend de toekomstige rentebetalingen van de overheid en scheidt een buffer voor deze kosten van vergrijzing. Ten derde kunnen begrotingsoverschotten dan voor de andere helft worden aangewend voor investeringen in de materiële en immateriële infrastructuur van ons land, die op hun beurt uiteindelijk zullen zorgen voor een hogere economische groei in ons land en verdere ruimte zullen scheppen voor het toekomstige begrotingsbeleid. Daarbij moet vooral gedacht worden aan significante investeringen in mobiliteit (zoals Randstadrail, het *Trans European Network*) en in onderwijs (ICT, kwaliteitsverhoging van het primair en secundair onderwijs, toegepast en fundamenteel onderzoek). Deze investeringen dienen getoetst te worden aan van te voren vastgestelde, zo veel mogelijk objectieve criteria zoals maatschappelijk

rendement, verdere transitie naar een kenniseconomie en dergelijke. Ik leg grote nadruk op dergelijke criteria, omdat het onacceptabel is dat problemen in de gezondheidszorg of de sociale zekerheid worden afgekocht. Als men dat doet, dan miskent men de structurele problemen in dergelijke sectoren, die samenhangen met inefficiënties en perverse prikkels (*moral hazard*). In de zorg bijvoorbeeld is het systeem - in vergelijking met bijvoorbeeld Canada - nog veel te weinig ingericht op preventie. Daaraan moet eerst iets gedaan worden voordat de overheid gericht kan gaan investeren.

*Prof. dr. Harry A.A. Verbon, hoogleraar overheidsfinanciën aan de Universiteit Tilburg en lid van de commissie die het verkiezingsprogramma 'Samen Leven doe je niet alleen' geschreven heeft.*

CDV: Mijnheer Verbon, wat moet er uws inziens met de Zalmnorm gebeuren?  
 Verbon: Er is op zichzelf niets fout aan de Zalmnorm. Deze is een zegen voor het begrotingsbeleid en een grote vooruitgang ten opzichte van de financieringstekortnormen die (noodgedwongen) onder Lubbers III golden. In feite is de Zalmnorm een herformulering van de ons welbekende Zijlstranorm uit de jaren zestig. Deze richt zich op de structurele stabilisering van de financieringstekortquote (het financieringstekort als percentage van het nationaal inkomen). En historisch gezien maakte niet minister Zalm, maar minister Andriessen in het derde kabinet Lubbers een begin met het structurele begrotingsbeleid.

CDV: In hoeverre kunnen de steeds groter

wordende problemen in de collectieve sector verweten worden aan het gevoerde kabinetsbeleid?

VERBON: Het kabinet had het financieel-economisch beleid op een aantal punten echt anders moeten aanpakken. Ten eerste is de door het tweede kabinet Kok gekozen structurele waarde van het financieringstekort nog te hoog ingeschaald: die quote is min of meer op 1% vastgelegd. Dat is wel een zeer bescheiden ambitie. Met het oog op de te verwachten vergrijzing is het noodzakelijk om op korte termijn van een structureel overschot uit te gaan. Dat wordt nu ruimschoots gehaald. Maar dat is alleen maar omdat de conjunctuur meezit en helaas niet omdat een goede lange-termijn koers is ingezet. Er zou een financieringstekort gekozen moeten worden dat lager is dan 0%, dat wil zeggen een structureel overschot. Daarmee zou de lange-termijn-financierbaarheid van vele urgente uitgaven wel gegarandeerd zijn. Ten tweede is het begrotingsbeleid van Zalm onvoldoende gestoeld op structurele inkomsten. Incidentele meevallers worden gebruikt voor uitgaven. Daarbij wordt gemakshalve maar even vergeten dat wat dit jaar meevalt per definitie volgend jaar kan tegenvallen. Daarom kan er geen structureel begrotingsbeleid gebouwd worden op 'meevallers' in de uitgaafsfeer. Uiteindelijk draagt dit immers bij aan een verhoging van het financieringstekort: uitgaven worden met nieuwe schuldcreatie gefinancierd. De kabinetten Kok hebben tegen dit principe gezondigd door meevallers deels aan lastenverlichting toe te kennen. Daar was een reden voor: er was namelijk smeergeld nodig voor de 'verlie-

zers' van de belastingherziening. Dit gaat dan wel uiteindelijk ten koste van toekomstige generaties: het is bepaald geen 'generatiebewust' beleid (zoals de WRR dat genoemd heeft). Er is te weinig gekeken naar de lange-termijn-ontwikkeling van tekort en schuld. In de vette jaren die achter ons liggen was een versnelde terugdringing van de schuld mogelijk geweest. Op termijn zou dat zeer veel ruimte voor de zorg (en desgewenst het onderwijs) hebben geschapen. Ten derde is er bij de projectie van de collectieve uitgaven sprake geweest van zeer veel *wishful thinking*. Om maar een eenvoudig voorbeeldje te noemen: de loonstijgingen in de collectieve sector zijn onwaarschijnlijk laag geraamd. Dit heeft voor het totaal van de collectieve uitgaven niet tot problemen geleid. Voor specifieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs, is het wel een ramp gebleken, omdat hier loon/inkomensstijgingen zeer dominant zijn voor de uitgavenontwikkelingen. Deze sectoren worden daarom steeds in het defensief gedrongen, omdat ze moeten bedelen om hun eigen tegenvallers met de meevallers van elders te mogen compenseren.

CDV: Wat is uw alternatief?

VERBON: Mijn 'recept' voor een houdbaar begrotingsbeleid, onderwijl tegemoetkomend aan de noden die er kennelijk zijn, is dat de belastingen worden verhoogd en dat tegelijkertijd het ambitieniveau voor het financieringstekort wordt bijgesteld naar een structureel overschot. Het ideale moment voor deze receptuur was er in 1998, maar paars heeft die kans definitief gemist. De ongekende economische groei van de afgelopen periode zal zich niet

meer herhalen, en de effecten van de vergrijzing beginnen, zeker in de zorg, langzaam maar zeker in de collectieve uitgaven door te sijpelen. Het zal duidelijk zijn dat ik een tegenstander ben van generieke lastenverlichting waarvan de kabinetten Kok veel gebruik gemaakt hebben. Als lid van de programcommissie voor de verkiezingen 1998 heb ik heel wat argumenten moeten mobiliseren om het merendeel van de commissie ervan te overtuigen dat generieke lastenverlichting een slechte zaak is. Inmiddels is dat idee gelukkig gemeengoed in het CDA (al wil ik niet suggereren dat dat mijn verdienste is). Ik wil tot slot - in dit kader - nog een flink vraagteken zetten bij het binnen het CDA aangehangen idee van meer vraagsturing (bijvoorbeeld in de zorg). Loslaten van de aanbodplanning zonder daarvoor een mechanisme in de plaats te stellen dat direct of indirect grenzen aan de vraag stelt, leidt tot budgettaire rampen. Het is belangrijk dat we dit mechanisme ontwikkelen

*Prof.dr. Lans Bovenberg is hoogleraar Algemene Economie aan de Universiteit Tilburg. Hij was voorzitter van de commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, die het rapport 'Nieuwe en solide wegen. Budgettair beleid in de volgende kabinetsperioden' (2000) heeft geschreven.*

CDV: In hoeverre kunnen de steeds groter wordende problemen in de collectieve sector verweten worden aan het gevoerde kabinetsbeleid?

BOVENBERG: Het beleid van de kabinetten Kok heeft aan de problemen in de collectieve sector via drie kanalen bijgedragen. In de eerste plaats is het begrotingsbeleid

procyclisch geweest door de formule rond de inkomensmeevallers: door deze voor een deel te gebruiken voor generieke lastenverlichting is bijgedragen aan de oververhitting van de economie. Het ware beter geweest inkomstenmeevallers geheel te bestemmen voor een reductie van de staatsschuld. Dan had het begrotingsbeleid de druk op de arbeidsmarkt niet verzwaard - zoals nu het geval was - maar verlicht. In de tweede plaats heeft het kabinet onvoldoende ruimte op de begroting gecreëerd om ruilvoetgevallers - die te voorzien zijn bij een loonraming gebaseerd op een behoedzame raming van de groei - op te vangen. In de derde plaats heeft het kabinet onvoldoende geanticipeerd op de problemen van met name de zorg en het onderwijs. Deze sectoren behoeven een fundamentele vernieuwing waarbij de burger meer keuzevrijheid krijgt en de aanbieders van diensten meer vrijheid krijgen te ondernemen. Het is goed dat het kabinet nu een aantal verkenningen heeft aangekondigd op het terrein van onderwijs en zorg. Het is echter wel aan de late kant. Als D66-leider de Graaf stelt dat er een crisis is in het onderwijs, is het wel wat zuur dat D66 dit beleid al bijna twee kabinetsperiodes heeft gesteund.

CDV: Wat is uw alternatief?

BOVENBERG: Ten eerste zal het begrotingsbeleid moeten veranderen. Daarbij zijn een aantal wijzigingen dringend noodzakelijk. De inkomstenmeevallers en -tegenvallers moeten geheel worden opgevangen in de staatsschuld. De ruimte voor collectieve uitgaven (ook die voor zorg en onderwijs) moet niet komen uit uitgavenmeevallers.

Er dient aan het begin van een kabinetsperiode een bepaalde ruimte ter beschikking gesteld te worden. Uitgaven voor zorg en onderwijs moeten uit de structurele ruimte komen. Ze zijn te belangrijk om uit min of meer toevallige meevallers gefinancierd te worden. Voorts dient de budgettaire ruimte te worden geraamd op basis van een voorzichtige raming van de trendmatige groei. Door van een iets minder behoedzame raming uit te gaan, nemen de kansen af op tegenvallers in de loonsfeer (die resulteren in zogenaamde ruilvoetverliezen voor de collectieve sector).

*Prof. mr. dr. Jan Peter Balkenende is vice-fractievoorzitter van de CDA-fractie in de Tweede Kamer en financieel woordvoerder. Dr. Ab Klink is directeur van het WI*

CDV: Wat zijn uw conclusies uit de analyse van Eijffinger, Verbon en Bovenberg?

BALKENENDE: Ik concludeer dat Eijffinger, Verbon en Bovenberg onderstrepen dat het gevoerde financieel-economische beleid van het kabinet Kok debet is aan de problemen in de collectieve sector. Het roer had veel eerder omgegooid moeten worden. Het CDA heeft al vanaf 1998 een alternatief bepleit. In het program *Samenleven doe je niet alleen* hebben wij al gepleit voor een relativering van de generieke lastenverlichting - Verbon wijst hier terecht op - juist om daardoor ruimte te scheppen voor meer kwaliteit van de samenleving: extra middelen voor onderwijs, zorg en veiligheid. In 1999, toen voor het eerst het perspectief van begrotingsevenwicht en -overschot reëel werd, stelde het CDA voor de inkomstenmeevallerformule van het

kabinet (de helft van de inkomstenmeevalers naar reductie van de staatsschuld, de helft naar lastenverlichting) te vervangen door een andere norm: 75% naar terugdringing van de staatsschuld en het resterende deel zonodig naar uitgaven ten behoeve van de kwaliteit van de samenleving en/of gerichte lastenverlichting teneinde het probleem van de armoedevalen aan te pakken. Die omslag had in deze kabinetsperiode gemaakt moeten worden. Al deze pleidooien zijn door het kabinet genegeerd. Paars heeft bewust kansen laten lopen. Daarom hebben de pleidooien van Melkert en De Graaf om extra geld voor onderwijs en zorg ook een betrekkelijk hoog krokodillentranengehalte.

CDV: In de analyses is verschillende keren het verband gelegd tussen de forse generieke lastenverlichting die de kabinetten Kok hebben doorgevoerd en de problemen in de collectieve sector.

KLINK: De extra groei van de afgelopen jaren leverden meer belastinginkomsten voor de overheid op, maar die gingen naar het financieringstekort of werden terug gegeven aan de burger. Het geld ging in elk geval niet naar de publieke sector. Daardoor kwam de publieke sector dus in financiële zin op achterstand te staan. Maar..... er is meer dan geld alleen. (Voor veel politici is dat kennelijk moeilijk te begrijpen). Paars heeft de marktsector zwaar gestimuleerd, onder meer met lastenverlichting, tot op of over de grens van oververhitting (daarom lopen de lonen nu zo snel op). Het heeft over het hoofd gezien dat deze oververhitte marktsector vervolgens wel gaat concurreren met de zorg en het onderwijs om de schaarse

werknemers. Bovendien vergelijken de mensen in de zorg en het onderwijs hun arbeidsvoorwaarden natuurlijk met onder meer de pijlsnel stijgende lonen bij bedrijven. Daarmee dreigt een spiraal van maatschappelijk verzet, van looneisen en prijsopdrijving. Ziedaar de wolken die zich samenvakken boven het paarse beleid en de achtergrond van de spanningen in het kabinet. Een tol die er zelfs toe leidt dat de minister van Onderwijs stakingsleiders overbiedt in zijn claim om geld. Het is de tol van een eenzijdig beleid. Die verantwoordelijkheid kunnen ook de PvdA en D66 niet simpeltjes ontlopen door nu ineens te pleiten voor extra geld, desnoods ten koste van de Zalmnorm. De miljarden zijn zeker nodig. De publieke sector staat nu al op een onacceptabele manier onder druk. Het zal de komende tijd niet minder worden. Het beeld zal de komende tijd blijven: wachten op het weggeconcurrerde publieke domein. Het resultaat zien we nu: wachtlijsten in de zorg, wachten in de scholen op nieuwe leerkrachten, wachten in de jeugdzorg, wachten in het openbaar vervoer en in de file. Wachten, wachten, wachten; mensen zijn 'het wachten moe'. Voor die situatie draagt de paarse coalitie de volle politieke verantwoordelijkheid.