

De Zijlstra-norm en de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact

De Zijlstra-norm is een Nederlandse begrotingsnorm, geïnspireerd op het denken van de ordoliberalen. Ze beoogt een op regels en de middellange termijn gebaseerde begrotingspolitiek. Het Europese Stabiliteits- en Groeipact dat begrotingsdiscipline in de EMU moet garanderen, werkt nu niet goed. Bij een hervorming van het Pact kan de EMU of striktere begrotingsregels nastreven, of juist meer flexibiliteit. We kunnen in dit opzicht uit de Zijlstra-norm lessen trekken die waardevol zijn voor de hervorming van het Pact.

JAN MIDDENDORP

Extraneus aan de Vrije Universiteit Amsterdam

De voormalige hoogleraar economie, minister van Financiën en Centrale Bankpresident Jelle Zijlstra (1918–2001), greep in zijn beleids carrière regelmatig terug op de theorie en zijn academische werk. De Zijlstra-norm is hiervan een voorbeeld. Deze begrotingsnorm was, hoewel sterk gericht op de praktijk, gebaseerd op de theorie van de ordoliberalen. Deze danken hun bekendheid aan de cruciale rol die hun theorie speelde tijdens de wederopbouw van Duitsland, onmiddellijk na afloop van de Tweede Wereldoorlog. De ordoliberalen waren voorstanders van een op strikte regels gebaseerde economische politiek (Zijlstra, 1956; Meijer, 1988). In lijn met de ordoliberalen probeerde Zijlstra met zijn begrotingsnorm een langetermijnperspectief in de economische politiek te waarborgen, om zo discretionaire ad-hocpolitiek uit te sluiten. De norm is Zijlstra's antwoord op de vraag of economisch beleid volgens regels (*rules*) of volgens een discretionair oordeel (*discretion*) moest worden gevoerd. Zeventien jaar na de invoering van de Zijlstra-norm zien wij de keuze tussen 'rules' en 'discretion' terug in de door Kydland en Prescott (1977) geformaliseerde theorie van de beleidsconsistentie.

Tijdens de recente economische en financiële crisis speelde het denken van de ordoliberalen, via de invloed van de Deutsche Bundesbank op het monetaire beleid van de ECB, een belangrijke rol (Dullien en Guérot, 2012). In het op 17 juni 1997 overeengekomen Stabiliteits- en Groeipact (SGP), dat sinds de oprichting van de Economische en Monetaire Unie (EMU) de begrotingsdiscipline van de Europese lidstaten moest waarborgen, is het ordoliberaal denken eveneens een essentieel uitgangspunt. Sinds Duitsland en Frankrijk de afspraken van het SGP in 2005 en 2006 niet nakwamen, is het SGP echter steeds verder uitgehold omdat de naleving van de afspraken in het Pact niet werd afgedwongen. Het is daarom toe te juichen dat Nederland, tijdens zijn presidentschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2016, de discussie over het Pact agendeerde (EU Presidency note, 2016).

Bij een eventuele revisie van het Pact zijn er twee richtingen denkbaar. De eerste is de ordoliberaal visie, die de nadruk legt op regels en hun naleving. De tweede visie laat meer ruimte voor flexibiliteit, en ook ruimte voor beleid in reactie op actuele ontwikkelingen. In het volgende toets ik de Zijlstra-norm aan de analyse van Kydland en Prescott. Daarna ga ik in op de huidige problematiek van het SGP en de lessen van de Zijlstra-norm.

RULES VERSUS DISCRETION

Bij hun beschrijving van de ideale economische orde baseerden de ordoliberalen zich op economische en juridische argumenten. Zij onderscheidden zich van de negentiende-eeuwse liberale economen door een streven naar een sterke staat. Die staat moest strikte kaders stellen, waarbinnen het economisch leven zich vrij kon manifesteren. Consistentie en voorspelbaarheid in de economische politiek was voor de ordoliberalen een belangrijke richtsnoer. Op grond daarvan wezen zij de keynesiaanse conjunctuurpolitiek af.

Het *rules versus discretion*-vraagstuk van Kydland en Prescott werd in de Verenigde Staten na de Tweede We-

reldoorlog *rule versus reason* genoemd (Oort en De Man, 1968). De keuze voor het woord *reason* in plaats van *discretion* is tekenend voor de toenmalige keynesiaanse beleidsdominantie, en voor de beperkte invloed van de ordoliberalen buiten het Duitse taalgebied. Kydland en Prescott (1977) formaliseerden de ordoliberalen op regels in de economische politiek. Want beleidsmakers zijn in hun zienswijze, als zij op ieder gewenst moment hun beleid kunnen herzien, per definitie inconsistent. Economische actoren zoals consumenten en ondernemers zullen ex ante de optimalisatiestrategie van de overheid in hun beslissingen proberen te verwerken. Daarmee ontstaat er een strategische interactie tussen beleidsmakers en economische actoren, wat voor beleidsmakers tot een reputatieprobleem leidt. Het kerninzicht dat Kydland en Prescott aandragen is dat om die reden een economische politiek gebaseerd op regels superieur is aan een politiek gebaseerd op discretionair beleid. Dit inzicht is zeer relevant voor het begrotingsproces en de Zijlstra-norm is hiervan een voorbeeld.

DE ZIJLSTRA-NORM

De Zijlstra-norm past in de rijke Nederlandse traditie van begrotingsnormen (Notenboom, 2002; Postma, 2007). De norm neemt een meerjarige periode als uitgangspunt, waarover met de geschatte trendmatige groei het nationaal inkomen wordt bepaald. Op basis van dit trendmatige inkomen en de daarbij behorende belastingopbrengsten wordt de 'structurele ruimte' – de ruimte voor nieuwe uitgaven en/of belastingverlagingen – vastgelegd. Als startpunt voor de trendmatige groei en de bepaling van de structurele ruimte moet een evenwichtig basisjaar worden genomen. Voor evenwicht in het basisjaar baseert Zijlstra zich op de keynesiaanse notie dat het spaaroverschot of -tekort van de private sector door de begroting gecompenseerd wordt. Dit impliceert dat de beleidsmaker het spaaroverschot van de private sector, gecorrigeerd voor de conjunctuur, moet kennen – en dat is makkelijker als, zoals in de jaren zestig, de kapitaalmarkt overwegend nationaal is. Een praktisch voordeel van deze aanpak is dan ook dat, naast de trendgroei, evenwicht op de nationale kapitaalmarkt een tweede normerende factor wordt.

Zijlstra zette de conjunctuurpolitiek, die in Keynes' denken discretionair was, om in een ordoliberalen norm en gaf aldus de keynesiaanse theorie op een politiek effectieve manier vorm. Voor Zijlstra moesten "de overheidsfinanciën niet alleen de structurele ruggengraat zijn van de volkshuishouding, maar zij moesten ook een bijdrage leveren aan het afvlakken van de conjunctuurgolven" (Zijlstra, 1993, p. 124). Deze zienswijze is de kern van de Zijlstra-norm. Zij komt terug in de structurele aanpak van de Zijlstra-norm waarin, nadat de structurele ruimte was vastgelegd, er geen beleidsoordeel meer nodig was, maar er tegelijkertijd toch conjunctuurpolitiek in de norm ingebouwd was. In een economische *hausse*, waarin het nationale inkomen sneller steeg dan de voorziene trendmatige groei en zo de belastinginkomsten meevielen, bleef de vooraf bepaalde structurele ruimte onveranderd. Daar kwam geen beleidsoordeel aan te pas. De norm maakte, in modern jargon, gebruik van automatische stabilisatoren. Daarenboven was enige beleidsflexibiliteit ingebouwd door de mogelijkheid om te

schuiven met de ingangsdatum van de maatregelen binnen een begrotingsjaar. Dit aspect van de conjunctuurpolitiek, dat enige ruimte liet voor een beleidsoordeel, was echter veel minder significant. Pen classificeerde Zijlstra's norm als iets tussen het afwijzen van "iedere vorm van conjunctuurbeleid en het keynesiaanse activisme" (Pen, 2003, p. 97). Het woord *activisme* is in dit verband echter misleidend, want in Zijlstra's systeem speelde keynesiaans interventionisme geen echte rol van betekenis.

Doordat de structurele ruimte ex ante vastgelegd was, creëerde de Zijlstra-norm ten slotte een institutionele architectuur die vakministers dwong tot begrotingsdiscipline en een beleidsvisie op middellange termijn. Bij mee- of tegenvallers moesten ministers binnen de structurele ruimte onderling uitmaken waar het minder kon of meer moest. Aldus werd, met behulp van de Zijlstra-norm, het begrotingsproces van een strijd van velen (het kabinet) tegen één (de minister van Financiën) tot een onderlinge dialoog van velen binnen het kabinet.

DE ZIJLSTRA-NORM IN DE PRAKTIJK

Zijlstra's norm verloor al snel na zijn vertrek als minister van Financiën haar dwingende invloed en heeft maar kort in haar bedoelde vorm bestaan (Oort en De Man, 1968). De norm werd na 1963 gaandeweg multi-interpretabel, moeilijk toetsbaar en vatbaar voor politieke discussie. Zo werd de norm in toenemende mate ad hoc geïnterpreteerd, en steeds meer uitgaven werden buiten de structurele ruimte geplaatst. Toen vanaf 1969 het aantal speciale conjunctuurprogramma's alsmat toenam, leidde dit in 1976 tot het formele einde van de Zijlstra-norm. In dat jaar werd zij vervangen door de eenprocentnorm van de toenmalige minister van Financiën W.F. Duisenberg.

Door haar eenvoud was de kerngedachte van de Zijlstra-norm makkelijk te communiceren. Zijlstra zag zelf als belangrijke verdienste van zijn norm "dat het in de kern eenvoudig was, en daardoor begrepen en doorverteld kon worden" (Zijlstra, 1993, p. 126). Economische actoren en het parlement kregen een niet mis te verstaan signaal aan het begin van de kabinetsperiode dat er geen mogelijkheden waren om het voorziene structurele pad met ad-hocmaatregelen te verlaten. De Zijlstra-norm was aldus een oplossing in de Nederlandse beleidspraktijk voor het reputatieprobleem van Kydland en Prescott. Met zijn praktische begrotingsnorm preludeert Zijlstra als het ware, geïnspireerd door de ordoliberalen, op de centrale boodschap van Kydland en Prescott.

HET STABILITEITS- EN GROEI PACT

Door de creatie van de EMU en de invoering van de gemeenschappelijke munt is er ook op Europese schaal behoefte aan begrotingsnormen. Kern van de EMU architectuur is dat symmetrische schokken (Europawijde schokken) door monetaire politiek en land-specifieke schokken door arbeidsmarkt en budgettair beleid op lidstaatsniveau moeten worden aangepakt (Den Butter en Seegers, 2014). Het SGP moet voorkomen dat lidstaten het verlies van hun monetaire en wisselkoersinstrumenten compenseren met het budgettaire instrument, en bij land-specifieke schokken structurele maatregelen uitstellen. In de aanloop naar de vorming van

de euro probeerden Duitsland en Nederland een zo strak mogelijk geformuleerd stel kwantitatieve regels in het SGP opgenomen te krijgen (Szász, 2001). De tekortlanden, onder aanvoering van Frankrijk, wilden juist minder kwantitatieve regels om aldus meer ruimte voor discretie te krijgen. Het SGP werd zo tot een compromis, gebaseerd op regels en uitzonderingsclausules. De kern van het Pact bestaat uit drie regels: ten eerste een begrotingstekort kleiner dan drie procent van het bbp; ten tweede een staatsschuld kleiner dan zestig procent van het bbp, en ten derde een structureel door de Europese Commissie per land vastgesteld begrotingssaldo (*Medium Term Objective*). Tijdens de Grote

Zijlstra was bereid om de naar hem vernoemde norm op te offeren voor een nog grotere eenvoud

Recessie werden de regels in het Pact steeds gedetailleerder. Nadat in de afgelopen jaren het Europees semester (2011), het Sixpack (2011) en het Twopack (2013) aan het handhavinginstrumentarium van de Commissie zijn toegevoegd, is de 'handzame' samenvatting van de procedures van het SGP inmiddels uitgedijd tot een kloek boekwerk van 228 pagina's (Europese Commissie, 2016).

HANDHAVING VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

Een vergelijking laat zien dat zowel de Zijlstra-norm als het SGP bloot kwam te staan aan de druk om toch ad hoc en discretionair te reageren op veranderende omstandigheden. De afspraken in het SGP staan thans, evenals de Zijlstra-norm destijds, onder druk van het niet nakomen van de normen, van herinterpretatie en uitzonderingsclausules. De twee relatief simpele regels, de begrotingstekort- en de schuldnorm, zijn inmiddels door verschillende lidstaten gebroken en voortdurend onderhevig aan discussies over uitzonderingen. Bij de structureel-saldo-norm, die in haar structurele karakter vergelijkbaar is met de Zijlstra-norm, is de complexiteit van de regel op zich al een probleem. Deze norm is daardoor nooit de rol gaan spelen die zij zou verdienen. Vooral de correctie van de conjunctuur voor de geschatte outputgap leidt tot meetproblemen, vanwege de grote onzekerheidsmarges in de gehanteerde specificaties van empirische modellen. Zo bleken, volgens ex post revisies van nationale statistieken en modelberekeningen, de beleidsruimtes binnen de norm soms groter dan de lidstaten initieel hadden voorzien (Claeys *et al.*, 2016).

Het huidige systeem leidt zo tot veel discussie over flexibiliteit en meetmethoden, maar niet noodzakelijk tot meer begrotingsdiscipline in de EMU. Het ontstane proces is bovendien voor niet-ingevoerden moeilijk te doorgronden en dus niet transparant voor het publiek. Dat draagt niet bij aan de acceptatie door de Europese bevolking van de rol van de EMU bij het garanderen van budgetdiscipline.

EEN RECENTE ERVARING IN NEDERLAND

Is het nodig om het begrotingstekort onder de drie procent te krijgen? Het lijkt een eenvoudige vraag, maar dat is het niet. In de recente Nederlandse economische politiek is hiervan een praktijkvoorbeeld te vinden. In 2012 en 2013 was er in Nederland een minder strikte interpretatie van de begrotingstekortnorm mogelijk geweest, en op basis van pure analyse en theorie – zoals de geaggregeerde vraag of de in academische discussies aangedragen multipliers – kon dat ook onderbouwd worden (zie bijvoorbeeld Jacobs, 2013). Deze analyses worden ten eerste betwist door overwegingen van hen die de productiviteit centraal stellen, minder optimistisch zijn over multipliers en de grenzen aan het maken van schulden benadrukken (Korteweg, 2013). Een tweede overweging is hier dat, binnen het kader van Kydland en Prescott, het Pact een signaalfunctie heeft. De manier waarop lidstaten omgaan met de regels in het Pact kan economische actoren informatie geven over de mate waarin zij zich hieraan en aan de bijbehorende begrotingsdiscipline gebonden dienen te voelen. Het Pact met zijn normen vult zo de lacune op die met de invoering van de euro ontstond door het verdwijnen van de wisselkoersen.

Nederland kon, in de ogen van de financiële markten in 2012 en 2013, de aansluiting verliezen bij de best presterende landen in de EMU. De focus van kredietbeoordelaars verschoof bijvoorbeeld van economische fundamenten, zoals consumentenschuld en productie, naar de begrotingstekortnorm van drie procent en onomkeerbare structurele hervormingen. Nederland moest op korte termijn procyclisch beleid afwegen tegen de waarde van een signaal over zijn intenties op de lange termijn. Er werd gekozen voor een signaal over de lange termijn, namelijk door te voldoen aan de begrotingstekortnorm en de hervorming van de AOW en de hypotheekrenteaftrek. De mogelijke voordelen van een ad-hocstrategie moesten wijken voor de signaalfunctie van een strikte norm. Kortom, als academici op basis van positieve analyse optimalisatiemogelijkheden zien door een regel los te laten, moeten beleidsmakers de opbrengst van het verlaten van de regel afwegen tegen de kosten van verlies aan reputatie en betrouwbaarheid.

DE LESSEN VAN DE ZIJLSTRA-NORM

Lessen uit de geschiedenis van het economisch denken kunnen soms als bron van inspiratie dienen voor de problemen van nu (Fase, 2016). De geschiedenis van de Zijlstra-norm kan ons handvatten geven om de huidige problemen met het SGP het hoofd te bieden. Er zijn verschillen tussen de omstandigheden waaronder Zijlstra zijn begrotingsnorm ontwikkelde, en de huidige omstandigheden waarmee de EMU-zone nu geconfronteerd wordt. Ten eerste is er de mate van internationalisering van de kapitaalmarkt. Daardoor is de normering van de nationale kapitaalmarkt, zoals die in Zijlstra's tijd bestond, niet realistisch meer en dus verdwenen. Ten tweede is de bestuurlijke complexiteit van de EMU vele malen groter, vergeleken met die in het Nederland van de jaren zestig. Ondanks deze verschillen zijn er naar mijn oordeel vier lessen te trekken uit de Zijlstra-norm.

De eerste les is dat de oriëntatie op de middellange termijn en de daarmee verbonden ex ante vaststelling van de ruimte voor nieuwe uitgaven het politiek proces verbeterd.

Zelfs al zou de Europese Commissie de Europese welvaartsfunctie volledig kennen, dan nog zou het discretionair omgaan met de regels van het SGP suboptimaal zijn omdat de lidstaten op beleidsoordelen zouden proberen te anticiperen. De wetenschap dat er geen onderhandelingsruimte is, prikkelt de EMU-lidstaten bovendien om tijd te besteden aan het halen van de normafspraken, in plaats van moeite en tijd te investeren in onderhandelingen over interpretatie of over het verkrijgen van uitzonderingsposities. Een vooraf vast te stellen uitgavennorm met automatische stabilisatoren mitigeert deze problemen.

De tweede les is de waarde van eenvoud. Eenvoud helpt bij handhaving en is essentieel voor het creëren van draagvlak in de EMU. Zijlstra – aan wie enige ijdelheid niet vreemd was – was zelfs bereid om de naar hem vernoemde norm op te offeren voor een nog grotere eenvoud. Hij reageerde niet enthousiast toen er voorgesteld werd zijn norm namens Nederland in te brengen in de EMU-onderhandelingen. “Bij grote zorgen, passen grove maatregelen” was zijn antwoord toen hem dit voorgelegd werd (mededeling D.J. Wolfson aan schrijver dezes, Amsterdam, 2014).

De derde les is dat het gekozen systeem de juiste prikkels moet genereren. Tussen het Europese niveau en de lidstaten dreigt er eenzelfde interactie als tussen de vakministers en de minister van Financiën in de Nederlandse kabinetten – een interactie die Zijlstra met zijn norm juist wilde voorkomen.

De vierde les is dat normen alleen functioneren bij een sterke staat of een supranationale instelling die handhaving beoogt. Dat is niet het geval in de EMU. Hier ligt precies het punt waar de ordoliberalen en Zijlstra zich zeer van bewust waren. Hier ligt ook een principiële verschil met het model van Kydland en Prescott wat natuurlijk ook allereerst een theoretische constructie was waarmee geprobeerd werd de werkelijkheid te vatten.

CONCLUSIE

Regels en normen hebben een signaalfunctie en kunnen onzekerheid over de intenties van beleidsmakers reduceren. Dat is van belang in de huidige tijd, waarin de kapitaalmarkten continu zoeken naar signalen wat betreft de intenties van beleidsmakers – want onzekerheid daarover leidt tot marktvolatiliteit. De Zijlstra-norm dwong beleidsmakers zich voor de middellange termijn vast te leggen op hoofdlijnen, en focuste zo het begrotingsproces op discipline en stabiliteit, terwijl er via automatische stabilisatoren ook ruimte was voor conjuncturele impulsen. De Zijlstra-norm is aldus te karakteriseren als een voorloper van de op beleidsconsistentie gerichte theorie van Kydland en Prescott.

Op basis van een op de economische actualiteit gerichte analyse in een wereld die onzeker is, zullen beleidsmakers telkens opnieuw een mogelijke winst moeten afwegen tegen een reputatieverlies op de middellange termijn bij het loslaten van gemaakte afspraken. De Nederlandse keuzes in 2012 en 2013 zijn illustratief voor de manier waarop beleidsmakers begrotingsnormen kunnen gebruiken als signaal wat betreft hun langetermijnintenties. Aldus staan er twee wegen open als het komt tot een hervorming van het SGP. Enerzijds een verdere detaillering van het Pact, met versterking van de controle op de naleving ervan. Anderzijds een teruggrijpen op de geschiedenis van de Zijlstra-norm waarbij dan de originele Nederlands-Duitse inzet bij de vorming van het Pact in ogenschouw genomen wordt, en vooral de eenvoudige regels en de strikte naleving ervan vooropstaan.

LITERATUUR

- Butter, F.A.G. den, en M.L.L. Seegers (2014) Prospects for an EMU between federalism and nationalism. *Tinbergen Institution Discussion Paper*, 2014-008/VI.
- Claeys, G., Z. Darvas en A. Leandro (2016) A proposal to revive the European fiscal framework. *Bruegel Policy Contribution*, 2016/07.
- Dullien, S. en U. Guérot (2012) *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis*. European Council on Foreign Relations.
- EU Presidency note (2016) *Improving predictability and transparency of the Stability and Growth Pact*. Informal ECOFIN, 23 april 2016.
- Europese Commissie (2016) *Vade mecum on the Stability and Growth Pact – 2016 edition*. *European Economy Institutional Paper*, 021.
- Fase, M.M.G. (2016) Investeer in geschiedenis van het economisch denken. *Me Judice*, 19 februari 2016.
- Jacobs, B. (2013) De blinde vlekken van Rutte-II. *Me Judice*, 17 januari 2013.
- Korteweg, P. (2013) Duurzaam monetair beleid, *ESB*, 98(4654), 120–123.
- Kydland, F.E. en E.C. Prescott (1977) Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473–492.
- Meijer, G. (1988) *Neoliberalisme: neoliberalen over economische orde en economische theorie*. Maastricht: Koninklijke Van Gorcum.
- Notenboom, H.A.C.M. (2002) *De strijd om de begroting: het vastlopen van de staatsfinanciën in de jaren zeventig*. Nijmegen: Valkhof Pers.
- Oort, C.J. en G. de Man (1968) De ‘Zijlstra-norm’ in theorie en praktijk. *Economisch Kwartaal-overzicht*. Amsterdam: Amsterdam-Rotterdam Bank NV.
- Pen, J. (2003) *Levensbericht J. Zijlstra*. Levensberichten en herdenkingen 2003, KNAW jaarboek, Amsterdam, 91–101.
- Postma, J. (2007) De minister van Financiën historisch gezien. *Openbaar Bestuur*, 17(4), 15–19.
- Szász, A. (2001) *De euro: politieke achtergronden van de wording van een munt*. Amsterdam: Mets en Schilt.
- Zijlstra, J. (1956) *Economische orde en economische politiek*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Zijlstra, J. (1993) *Per slot van rekening: memoires*. Amsterdam: Contact.

In het kort

- ▶ Zijlstra gaf met zijn begrotingsnorm de keynesiaanse theorie op een politiek effectieve manier vorm.
- ▶ Zowel de Zijlstra-norm als het SGP kwam bloot te staan aan de druk om ad hoc en discretionair te reageren.
- ▶ Regels en normen hebben een signaalfunctie en kunnen onzekerheid over de intenties van beleidsmakers reduceren.