

Begrotingsuitvoering 1990 succesvol

De laatste weken is alle aandacht uitgegaan naar de Tussenbalans. De kritiek op deze operatie overschaduwt het feit dat de begrotingsuitvoering in 1990 succesvol was. Anders dan in voorgaande jaren zijn bij de Rijksuitgaven per saldo geen overschrijdingen opgetreden.

Hoewel de doorwerking van de resultaten van 1990 in de Tussenbalans een rol speelde, is het nuttig toch nog even apart stil te staan bij dit eerste volledige budgettaire jaar van het kabinet-Lubbers/Kok. Nu de *Voorlopige Rekening* is verschenen en 1990 vrijwel definitief is afgesloten blijken zich zowel bij de uitgaven als bij de ontvangsten opmerkelijke ontwikkelingen te hebben voorgedaan.

Uitgaven

Niet zonder tevredenheid meldt de Voorlopige Rekening dat de rijksuitgaven in 1990 f 1,5 mrd. beneden de meest recente raming (die van de Na jaarsnota) is uitgekomen. Ten opzichte van de raming van de *Miljoenennota 1991* is het gunstige verschil zelfs nog een miljard groter. En inderdaad, het heeft er weleens anders uitgezien. Tabel 1 geeft een overzicht van de uitgaven van 1990 vanaf de eerste raming tot en met de realisatie. Bij het vergelijken van de uitgaventotalen dient rekening te worden gehouden met een aantal vertekeningen die zich, net als in voorgaande jaren, in de gepresenteerde cijfers voordoen. De belangrijkste zijn:

- de zogeheten AAW/AWW-operatie; deze was nog niet in de Miljoenennotaraming verwerkt¹;
- de 'AKW-schuif', die betalingen van 1991 naar voren haalt;
- een "budgettair neutrale vertekening van de realisatiecijfers".

Na correctie voor deze vertekeningen blijken de rijksuitgaven van 1990 zich tussen de oorspronkelijke raming en de uiteindelijke realisatie verbluffend constant te hebben ontwikkeld. Een dergelijk verloop is opmerkelijk. In het verleden zijn tussentijdse beleidsmatige verhogingen en tegenvallers in de uitvoering van vele miljarden gulden schering en inslag geweest.

In tabel 2 is weergegeven welke hoofdstukken per saldo de meest omvangrijke wijzigingen hebben laten zien. Er is geschoond voor veranderingen die budgettair neutraal zijn, zoals overboekingen tussen departementen en het uitdelen van loon- en prijsbijstellingen (van aanvullende post naar hoofdstukken en fondsen).

Opvallend is dat er bij de hoofdstukken die per saldo een stijging laten zien eigenlijk nauwelijks sprake is van omvangrijke wijzigingen. De grootste stijger is het Fonds Investeringsrekening (WIR) met een overschrijding ten opzichte van de Startbrief van ruim f 0,5 mrd. Zelfs voor een traditionele overschrijder als de WIR is dit een relatief bescheiden bedrag. Verder kan de conclusie eigenlijk alleen maar zijn dat substantiële overschrijdingen per begrotingshoofdstuk in het afgelopen begrotingsjaar achterwege zijn gebleven. Na nummer 4 (BiZa) komen er alleen maar overschrijdingen van min-

der dan f 100 mln. voor. Deze constatering krijgt nog meer reliëf als we kijken naar de dalers. Verrassend is de meevaller bij de afdrachten aan de Europese Gemeenschappen van f 1,5 mrd. Ook bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er sprake van een substantiële meevaller. De gerapporteerde onderschrijding op dit hoofdstuk van krap f 0,5 mrd. is namelijk vertekend door de in tabel 1 vermelde 'AKW-schuif'. Was deze kasverschuiving niet toegepast, dan zou SoZaW ten opzichte van de Startbrief een meevaller hebben geboekt van f 1,1 mrd.

Dat de afzonderlijke hoofdstukken en fondsen van de rijksbegroting per saldo niet voor zware tegenvallers hebben gezorgd, betekent intussen nog niet dat ook binnen deze eenheden overschrijdingen achterwege zijn gebleven. In tabel 3 zijn de mutaties die per saldo in de achtereenvolgende budgettaire nota's zijn gerapporteerd uiteengezet in aparte 'plussen' en 'minnen'. We sluiten daarmee aan bij de systematiek van Sterks e.a. in hun beschouwing over de Voorjaarsnota 1990².

Uit deze tabel komt een ander beeld naar voren dan uit het voorafgaande. 'Rust in de cijfers' blijkt slechts een (betrekkelijke) rust in de *saldi* te zijn geweest. De meevaller ten opzichte van de Startbrief van f 1,8 mrd. is het saldo van opwaartse bijstellingen van in totaal maar liefst f 12,7 mrd. en verlagingen van bij elkaar f 14,5 mrd. Een gedeelte van deze grote mutaties betreft weer incidentele factoren. Zo zorgde de aankondiging van de AKW-schuif in de Miljoenennota 1991 voor een opwaartse vertekening van f 1,6 mrd. bij de 'plussen', terwijl het lager uitvallen van deze operatie bij de Voorlopige Rekening krap f 1 mrd. te veel aan 'minnen' opleverde. Verder

Tabel 1. Rijksuitgaven 1990 (mrd. gld.)

	MN'90	SB'90	VJN'90	MN'91	NJN'90	VR'90
Gerapporteerd	174,4	187,3	186,9	188,4	187,4	185,9
Correcties:						
- AAW/AWW	+11,4	-	-	-	-	-
- AKW-schuif	-	-	-	-1,6	-1,6	-0,6
- vertekening	-	-	-	-	-	+0,2
Gecorrigeerde uitgaven	185,8	187,3	186,9	186,8	185,8	185,5

1. Om te voorkomen dat bejaarden premie AAW/AWW zouden gaan betalen (en uitkeringsrechten zouden krijgen) is voor alle belastingplichtigen de premie AAW/AWW sterk verlaagd respectievelijk afgeschaft. Het belastingtarief werd navolgens verhoogd, zodat er voor de belastingbetalers per saldo niets veranderde. Het Rijk ontvangt een extra bedrag aan belastingen, terwijl de fondsen een overeenkomstig bedrag aan premies derven. De zaak is 'rondgemaakt' door de extra belastingen in de vorm van rijksbijdragen af te dragen aan de fondsen.

2. Zie C.G.M. Sterks, J. de Haan en C.A. de Kam, De Voorjaarsnota 1990, *ESB*, 20 juni 1990, blz. 560-562 en 567.

Tabel 2. Uitgaven begrotingshoofdstukken 1990: verschillen tussen Startbrief en realisatie (mln. gld.)

Grootste stijgers (per saldo)		Grootste dalers (per saldo)	
1. WIR	+533	1. Afdracht EG	-1.459
2. Aanvullende posten	+499	2. XVI: WVC	-645
3. IX-B: Financiën	+433	3. X: Defensie	-545
4. VII: BiZa	+105	4. XIV: SoZaW	-455

Tabel 3. 'Pluszen' en 'minnen' in de rijksuitgaven 1990 ten opzichte van Startbrief (mln. gld.)

	Totaal 'pluszen'	Totaal 'minnen'	Saldo
Voorjaarsnota 1990	+4.531	-5.046	-515
Miljoenennota 1991	+5.262	-3.872	+1.390
Najaarsnota 1990	+1.609	-2.747	-1.138
Voorlopige Rekening 1990	+1.255	-2.785	-1.530
Totaal	+12.657	-14.450	-1.793

Tabel 4. Bijdrage van hoofdstukken aan 'pluszen' en 'minnen' ten opzichte van de Startbrief (mln. gld.)

Grootste pluszen		Grootste minnen	
1. XV: SoZaW	+3.815	1. XV: SoZaW	-4.270
2. Aanvullende posten	+1.566	2. VIII: O&W	-1.629
3. VIII: O&W	+1.558	3. Afdracht EG	-1.459
4. XI: VROM	+1.166	4. XI: VROM	-1.171
5. WIR	+933	5. Aanvullende posten	-1.067

zorgde het uitstel van de tripartisering van de arbeidsvoorziening in de Voorjaarsnota tegelijkertijd voor een 'plus' en een 'min' van *f* 1,5 mrd. op de begroting van SoZaW. Maar ook na eliminatie van deze (en andere) vertekeningen blijft een groot bedrag aan zowel opwaartse als neerwaartse bijstellingen over. Het blijft blijkbaar erg moeilijk om raming en realisatie van begrotingsposten bij elkaar in de buurt te houden. Het bestaan van grote 'pluszen' en 'minnen' roept intussen de vraag op welke hoofdstukken hieraan hebben bijgedragen. Tabel 4 presenteert de 'top-vijf'.

Met deze 'top-vijf' hebben we ten minste twee derde van alle 'pluszen' en 'minnen' uit tabel 3 in beeld gekregen. SoZaW springt er aan beide kanten duidelijk uit, maar zoals gezegd betreft het hier voor een deel vertekeningen. Afgezien daarvan resulteert op dit hoofdstuk een 'plus' van ca. *f* 0,8 mrd. en een 'min' van ruim *f* 1,8 mrd., waardoor de eerder genoemde meevaller van *f* 1,1 mrd. ontstaat. Verder zijn bij drie andere onderdelen zowel omvangrijke 'pluszen' als 'minnen' te zien. O&W en VROM komen we voor het eerst tegen, maar dat is ook logisch omdat over- en onderschrijdingen daar vrijwel tegen elkaar wegvallen. Overi-

gens ook een opmerkelijk gegeven, zeker voor een departement als dat van O&W, dat in de afgelopen jaren voortdurend met het begrip tegenvaller kon worden geassocieerd. Bij de aanvullende posten blijkt het in tabel 2 genoemde saldo van circa *f* 0,5 mrd. opgebouwd te zijn uit bijstellingen van respectievelijk +*f* 1,6 en -*f* 1,1 mrd. Ten slotte zien we links en rechts de posten die ook in tabel 2 al een toppositie innamen: de WIR en de afdrachten aan de EG. Behoudens de tot nu toe genoemde hoofdstukken en fondsen zijn er ook wat betreft de afzonderlijke 'pluszen' en 'minnen' in 1990 geen grote wijzigingen opgetreden.

Belastingontvangsten

Hoewel de opbrengst *f* 7,5 mrd. hoger is uitgekomen dan oorspronkelijk werd geraamd, gaat 1990 wat de belastingen betreft de geschiedenis in als het jaar van de tegenvallers. Dat er per saldo toch meer is ontvangen dan aanvankelijk werd verwacht, hangt samen met de eerdergenoemde AAW/AWW-operatie. Afgezien daarvan hebben zich tegenvallers voorgedaan, vooral bij de inkomstenbelasting (*f* 2,3 mrd.) en de vennootschapsbelasting (*f* 3,9 mrd.). Deze overtreffen de *f* 2,5 mrd. aan meevallers bij de andere belastingen

ruimschoots. Per saldo resulteert een tegenvaller van *f* 3,7 mrd. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten is sprake van een tegenvaller van *f* 1,1 mrd. Tabel 5 geeft een overzicht van de ramingen en de realisatie. Kolom (4) van tabel 5 is in tabel 6 gesplitst naar de stadia waarin de veranderingen in de ramingen aan het licht traden.

Met de raming ten tijde van de Startbrief als uitgangspunt blijken zich bij de indirecte belastingen behoorlijke meevallers te hebben voorgedaan, met name bij de btw (*f* 938 mln). Een groot deel hiervan heeft zich pas gemanifesteerd bij de Voorlopige Rekening (zie kolom (3) van tabel 6) en is het gevolg van een incidentele kasverschuiving tussen 1990 en 1991. Een toelichting hierop ontbreekt in de Voorlopige Rekening. De Tussenbalans meldt dat de incidentele component samenhangt met de bijzondere ligging van de feestdagen en opgenomen ADV-dagen aan het eind van 1990. Uit het feit dat er aan het eind van 1990 minder is gewerkt en meer is ontvangen dan normaal kan worden afgeleid dat de extra 'opbrengst' alleen maar kan zijn voortgevloeid uit een uitstel van teruggaven op te veel betaalde belastingen. Naar het zich laat aanzien heeft de Belastingdienst aan het eind van 1990 een bestand met teruggaafposten een dag of wat in de kast laten liggen, waardoor terugbetalingen van eind 1990 zijn verschoven naar begin 1991. Van een echte meevaller is in zo'n geval natuurlijk geen sprake.

Bij de loonbelasting heeft zich een zelfde verschijnsel voorgedaan. Met de btw samen gaat het hierbij om een bedrag van *f* 0,8 mrd.; een specificatie naar beide belastingsoorten ontbreekt. Verder zijn er in 1990 veel minder loonbeschikkingen aangevraagd dan vroeger. Via een loonbeschikking kunnen belastingplichtigen vroegtijdig profiteren van het belastingvoordeel van aftrekposten (bij voorbeeld hypotheekrente). Nu er in 1990 van die mogelijkheid minder gebruik is gemaakt dan in het verleden – hetgeen de meevallers in de loop van het jaar verklaart (zie kolom (1) tot en met (3) van tabel 6) – volgt de afrekening in 1991 (of later) via de inkomstenbelasting. Voor de toekomst dreigen er wat deze belasting betreft dus al weer tegenvallers. Daarnaast is de meevaller bij de loonbelasting en de tegenvaller bij de inkomstenbelasting het gevolg van een andere verdeling van de Oort-maatregelen over inkomsten-

Tabel 5. Raming en realisatie belastingontvangsten op kasbasis voor 1990 (mln. gld.)

	MN'90 (1)	Mutatie (2)	SB'90 (3)	Mutatie (4)	VR'90 (5)
Btw	36.900	+100	37.000	+938	37.938
Ink. belasting	7.000	+700	7.700	-2288	5.412
Loonbelasting	36.800	+10.500	47.300	+1751	49.051
Venn.belasting	21.300	0	21.300	-3929	17.371
Overige	26.770	-120	26.650	-164	26.486
Niet toe te rekenen	50	0	50	+15	65
Totaal	128.820	+11.180	140.000	-3.677	136.323

Tabel 6. Mutaties belastingramingen in de loop van 1990 (mln. gld.)

	VJN'90 (1)	MN'91 (2)	VR'90 (3)	Totaal (4)
Btw	0	+100	+838	+938
Ink. belasting	-400	-1.500	-388	-2.288
Loonbelasting	+800	+100	+851	+1.751
Venn.belasting	-700	-300	-2.929	-3.929
Overige	-600	-100	+536	-164
Niet toe te rekenen	0	0	+15	+15
Totaal	-900	-1.700	-1.077	-3.677

Tabel 7. Rijksfinanciën 1990 (mrd. gld.)

	MN'90 (1)	SB'90 (2)	VJN'90 (3)	MN'91 (4)	VR'90 (5)
Uitgaven	174,4	187,3	186,9	188,4	185,9
Stelpost	-	-	-	1,5	-
Belastingen	128,8	140,0	139,1	137,4	136,3
Niet-bel. midd.	24,7	24,9	26,7	27,1	26,7
Derdenrekening	0,5	0,5	0,4	0,7	0,9
Financierings-tekort	20,5	21,9	20,8	21,7	21,9
Idem in % ni	5,25	5,25	5,0	5,25	5,25

en loonbelasting dan oorspronkelijk was aangenomen. Wat dat laatste precies inhoudt wordt niet uit de doeken gedaan. Er wordt cryptisch opgemerkt dat "de samenhang tussen de inkomstenbelasting en de loonbelasting groter blijkt te zijn dan tot nog toe werd aangenomen". Alsof de loonbelasting niet altijd al een voorheffing van de inkomstenbelasting is geweest en als zodanig dus onlosmakelijk met die inkomstenbelasting is verbonden. De tegenvaller bij de inkomstenbelasting vloeit verder voort uit een te hoge raming van de transactie-opbrengst over 1990 en eerdere jaren. Voor informatie over de achtergronden hiervan wordt verwezen naar een rapport over een onderzoek naar de belastingramingen en realisaties. Dat rapport was bij het afsluiten van dit artikel nog (steeds) niet beschikbaar.

Over de enorme tegenvaller bij de vennootschapsbelasting – die overigens voor het overgrote deel pas in de laatste maanden van 1990 is 'ontdekt' (zie kolom (3) van tabel 6) – laat de Voorlopige Rekening ons ook nog grotendeels in het ongewisse. Er wordt alleen melding gemaakt van een neerwaartse bijstelling (door het CPB) van de raming van het overig inkomen. Verder wordt vermeld dat een onderzoek is ingesteld; de voorlopige resultaten daarvan zullen pas bij de Voorjaarsnota 1991 bekend worden gemaakt. Uit een andere bron valt af te leiden dat de renteontwikkeling bij de tegenvaller waarschijnlijk een belangrijke rol heeft gespeeld. Volgens het CPB is het effect van de rentestijging in 1989 en 1990 te vergelijken met een stijging van de arbeidsinkomensquote met 1,5 procentpunt. In hoeverre een coulante opstelling van de Belasting-

dienst tegenover bezwaarschriften een rol heeft gespeeld is onduidelijk. Opvallend is wel dat een aantal Gerechtshoven het laatste half jaar nauwelijks nieuwe beroepschriften schijnt te hebben ontvangen. Dit aspect zou overigens ook een (gedeeltelijke) verklaring kunnen bieden voor het tegenvallende opbrengstverloop van de inkomstenbelasting.

Totaalbeeld

Uit het hiervoor geschetste verloop van de uitgaven en de belastingontvangsten kan, samen met het verloop van de niet-belastingmiddelen en de zogenoemde Derdenrekening, een totaalbeeld worden afgeleid. In tabel 7 wordt dit totaalbeeld gepresenteerd. Omdat voor de belastingen in de Najaarsnota geen gegevens zijn verstrekt, is die nota uit het overzicht weggelaten.

Zoals al eerder ter sprake kwam vertonen de uitgaven een opmerkelijk constant verloop. Bij de belastingen is sprake van een continue daling, althans ten opzichte van de Startbrieframing. Enig tegenwicht voor de belastingtegenvaller wordt geboden door de niet-belastingmiddelen. Deze vallen ten opzichte van de ontwerp-begroting per saldo met f 2 mrd. mee.

Het financieringstekort laat, als resultaat, een rustig verloop zien. Ten opzichte van de raming van de Miljoenennota 1990 valt het tekort tegen met ongeveer f 1,5 miljard. Maar dat is geheel overeenkomstig het beeld dat het nieuwe kabinet ons in de Startbrief al voorschotelde. De doelstelling die het Regeerakkoord voor 1990 aangeeft, een tekort van 5,25% van het nationaal inkomen, is daarmee gehaald. Voor het eerst sinds jaren is de tekortdoelstelling gerealiseerd bij een uitgaventotaal dat per saldo lager is uitgekomen dan oorspronkelijk (bij de Startbrief) werd verwacht. Met andere woorden, voor het eerst sinds jaren treden er geen overschrijdingen op de Rijksbegroting op. De begrotingsuitvoering 1990 is daarmee succesvol geweest, al was dat 'per saldo'.

**A.G.J. Haselbekke
A.P. Ros**

De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Openbare Financiën en Belastingrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam.