

De Voorjaarsnota 1990

Voor 1 juni dient de minister van Financiën de volksvertegenwoordiging via een nota te informeren over de uitvoering van de rijksbegroting voor het lopende jaar. Op 31 mei jl. stuurde minister Kok de Voorjaarsnota 1990 naar de Tweede Kamer. Uit de nota blijkt dat het financieringstekort en de collectieve-lastendruk lager uitkomen dan de doelstellingen die zijn vastgelegd in het regeerakkoord. De omvangrijke overschrijdingen op de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en van het Fonds Investeringsrekening zijn echter nog niet in de nota verwerkt. De recent afgesproken compensaties verslechteren het budgettaire beeld uit de Voorjaarsnota. Los daarvan heeft de uitvoering van de begroting-1990 een staartje: in 1994 ligt het niveau van de rijksuitgaven en van het collectieve-lastenpeil hoger dan slechts een half jaar geleden in de Startbrief werd voorzien

DR. C.G.M. STERKS – DR. J. DE HAAN – PROF. DR. C.A. DE KAM*

Kerngegevens

Afgaande op de Voorjaarsnota 1990¹ komt het financieringstekort van het Rijk dit jaar uit op 5% van het netto nationale inkomen (nni). Het tekort zou daarmee beneden de in het regeerakkoord vastgelegde taakstelling (5,25% nni) blijven. Volgens de nota bedraagt de collectieve-lastendruk dit jaar 53,1% van het nni. Dat is een half procentpunt lager dan in het regeerakkoord was voorzien. Sinds vorig najaar is er veel gebeurd. Tabel 1 laat zien dat de uitgaven en de ontvangsten in de Startbrief² veel hoger zijn geraamd dan in de Miljoenennota 1990. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de gedeeltelijke fiscalisering van twee volksverzekeringen (AAW en AKW) waartoe op de valreep van 1989 is besloten. Ter financiering van de rijksbijdrage AAW/AKW ter grootte van f 11,4 mrd is de inkomstenbelasting met een zelfde bedrag verhoogd. Daartegenover zijn de premies volksverzekeringen met datzelfde bedrag verlaagd. Deze operatie trekt diepe sporen in de rijksbegroting, maar heeft geen gevolgen voor het tekort en het lastenpeil.

Volgens het in de voorjaarsnota gepresenteerde beeld vallen de relevante rijksuitgaven per saldo f 0,3 mrd lager uit dan in de Startbrief was voorzien. De meest opvallende onderschrijdingen zijn de lagere uitgaven voor de Rijks-groepsregeling werkloze werknemers (f 0,2 mrd) en lagere afdrachten aan de Europese Gemeenschappen (f 0,3 mrd). Door de krachtige groei van de werkgelegenheid slinkt het beroep dat op de RWW wordt gedaan. De niet-belastingontvangsten brengen f 1,8 mrd meer op dan in de Startbrief was geraamd. Deze meevallende ontwikkeling wordt vooral verklaard door een hogere winstafracht van de Nederlandsche Bank (f 0,4 mrd), de hogere opbrengst die is gerealiseerd bij de verkoop van aandelen NMB/Postbank (f 0,3 mrd) en hogere aardgasbaten (f 0,3 mrd). De belastingontvangsten vallen f 0,9 mrd tegen. Per saldo krimpt het financieringstekort in 1990 (ten opzichte

van het beeld in de Startbrief) met ruim één miljard gulden ineen.

De financieringsbehoefte van het Rijk bedraagt in 1990 f 41,3 mrd. Op 31 mei jl. was hiervan al ongeveer tweederde deel door een beroep op de kapitaalmarkt gedekt. De looptijd van alle tot nu in 1990 afgesloten openbare leningen bedraagt tien jaar.

Beheersbaarheid rijksuitgaven

In de jaren tachtig was sprake van voortdurende, omvangrijke uitgavenoverschrijdingen. Het financieringstekort is desondanks (ook in gulden) gedaald. Dit is te danken aan enorme meevallers bij de belastingopbrengst. Om na te gaan in hoeverre zich ook in 1990 bij de uitvoering van de rijksbegroting weer uitgavenoverschrijdingen zullen voordoen, geeft tabel 2 per begrotingshoofdstuk een samenvattend overzicht van de mutaties t.o.v. de Startbrief. Bij de uitgaven staat tegenover f 4,5 mrd aan diverse 'plussen' f 5 mrd aan 'minnen'. Rekening houdend met enkele technische mutaties (f 0,2 mrd) resulteert de al genoemde uitgavendaling van per saldo f 0,3 mrd. Deze mutatie wordt verklaard door de macro-economische ontwikkeling. De normale begrotingsuitvoering leidt tot een, overigens zeer geringe, verslechtering van het begrotingsbeeld.

Een omvangrijke 'plus' bij O&W (begrotingshoofdstuk VIII) houdt verband met hogere uitgaven in verband met arbeidsduurverkorting (f 74 mln). Hiervan is f 45 mln nog

* De auteurs zijn allen verbonden aan de vakgroep Algemene Economie, Rijksuniversiteit Groningen.

1. Voorjaarsnota 1990, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 566, nr. 1.

2. Startbrief 1990-1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1994, 21 378, nr. 1.

Tabel 1. Kerngegevens rijksbegroting en collectieve sector, 1990 (in mrd gld)

	Realisatie 1989	Milj.nota 1990	Startbrief 1990	Voorjaarsnota 1990
Uitgaven Rijk	175,5	176,8	189,6	189,3
Ontvangsten Rijk	149,8	155,8	167,3	168,2
Financierings- saldo	-22,8	-20,5	-21,9	-20,8
Idem (% nni)	-5,8	-5,0	-5,3	-5,0
Financierings- saldo OPL (% nni)	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5
Saldo sociale fondsen (% nni)	0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Coll. lasten- druk (% nni)	51,7	52,8	53,6	53,1

Bron: Voorjaarsnota 1990, blz. 4.

Tabel 2. Mutaties t.o.v. de Startbrief, rijksuitgaven en niet-belastingontvangsten per begrotingshoofdstuk (in mln gld)

Begrotingshoofdst.	Uitgaven		Niet-belastingontvangsten	
	plussen	minnen	plussen	minnen
III	0	-	3	-
IV	-	-	15	-
V	10	87	1	-
VI	68	1	11	-
VII	2	1	-	-
VIII	393	311	120	-
IXA	52	191	1	-
IXB	170	-	501	117
X	253	338	28	-
XI	419	277	173	-
XII	139	61	65	-
XIII	129	34	559	25
XIV	-	5	-	3
XV	1.922	2.140	71	-
XVI	163	149	-	-
OS	75	76	-	-
AP	651	823	300	-
GF	19	57	-	-
PF	3	-	-	-
RWF	-	47	-	-
EG	-	1.288	-	-
MF	63	85	-	-
Consolidatie	-	75	-	75
Totaal	4.531	5.046	1.846	220

Bron: Voorjaarsnota 1990, bijlagen III-A en III-B.

niet gedekt. Bij Financiën (hoofdstuk IXB) zijn opdoemende tegenvallers bij de exportkredietverzekering niet in de cijfers verwerkt, omdat onvoldoende duidelijkheid bestaat over de exacte omvang ervan. Bij het Ministerie van Defensie (hoofdstuk X) zijn enkele plussen en minnen het gevolg van kasverschuivingen. Bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hoofdstuk XV) leidt uitstel van de tripartisering van de arbeidvoorziening tot diverse plussen en minnen. De uitgaven voor de opvang van asielzoekers zijn met f 75 mln verhoogd. Bij de niet-belastingontvangsten staat tegenover f 0,2 mrd aan 'minnen' f 1,8 mrd aan 'plussen'.

De manier waarop de cijfers in de voorjaarsnota worden gepresenteerd maakt het niet mogelijk om na te gaan of het kabinet zich heeft gehouden aan de regels van het stringente begrotingsbeleid. De vele 'plussen' en 'minnen' worden namelijk niet nader onderscheiden in mee- en tegenvallers enerzijds, en beleidsmatige verhogingen/verlagingen anderzijds³. Het valt te betreuren, dat Financiën vasthoudt aan een versluierende cijferpresentatie. Zo is de volksvertegenwoordiging niet goed in staat om zich een

oordeel te vormen over de mate waarin de regering de budgettaire discipline in acht neemt.

In de Voorjaarsnota 1990 is een aantal ombuigingen verwerkt. Met 'generale' ombuigingen is f 110 mln gemoeid, de groei van de defensie-uitgaven (f 86 mln) is geschrapt en de prijsbijstelling 1990 (f 608 mln) blijft achterwege. Deze laatste maatregel vormt uiteraard een 'vrijblijvende' inspanningsverplichting, zolang daaraan per begrotingshoofdstuk geen concrete invulling is gegeven.

Voor zover compenserende ombuigingen in de nota worden toegelicht, kunnen ook bij sommige andere aangekondigde ingrepen kritische kanttekeningen worden geplaatst. Zo wordt de stijging van de automatiserings-uitgaven van de belastingdienst (f 25 mln) in 1990 gedekt uit eenmalige inkomsten (afwikkeling RSV-zaak) en in latere jaren "via een verhoging van de fraudetaakstelling". Bedoeld zal hier zijn de taakstelling voor de opbrengst van de fraudebestrijding, maar het kost ons weinig moeite om deze verschrijving Freudiaans te duiden. De overschrijding bij de uitgaven voor individuele huursubsidie wordt voor dit jaar opgevangen door betalingen van december te verschuiven naar januari 1991. Dat maakt geen sterke indruk. Tot slot een opmerking van algemene aard. De toelichting op de diverse mutaties laat veel te wensen over. Vaak blijft de oorzaak van een mutatie onduidelijk en is de toelichting op een compenserende ombuiging onbegrijpelijk⁴.

Een nota met een open einde

De Voorjaarsnota 1990 heeft een open einde, omdat enkele forse tegenvallers nog niet in het gepresenteerde beeld zijn verwerkt. Deze tegenvallers doen zich voor op de begroting van O&W en bij het Fonds Investeringsrekening. Bij de afrekening van stichtingskosten en onderhoudsuitgaven in het basisonderwijs is een structureel probleem van f 350 mln zichtbaar geworden. "Binnen de begroting van O&W zal voor specifieke dekking worden zorggedragen". Hoe dat zal gebeuren, wordt in het midden gelaten. De tekst van de nota suggereert dat de betalingen aan de exploitanten van het basisonderwijs over een aantal jaren zullen worden uitgesmeerd. De betrokken gemeentelijke schoolbesturen kunnen vast contact zoeken met hun huisbankier.

Daarnaast is er bij O&W sprake van twee problemen waarvan de regering meent dat zij bij de kabinetsformatie van een half jaar geleden niet voorzienbaar waren. De hogere onderwijsdeelneming leidt tot een probleem van f 200 mln in 1990, dat uitdijt tot f 950 mln in 1994. Bij het zoeken naar een oplossing worstelt minister Ritzzen met een extra complicatie, doordat hij nog invulling moet geven aan een openstaande taakstelling bij de studiefinanciering, waar de overschrijdingen oplopen tot f 650 mln in 1994. In de tweede plaats dreigt de post voor wachtgelden dit jaar met f 250 mln te worden overschreden, welk bedrag oploopt tot f 350 mln in 1994. De niet in de Voorjaarsnota gepresenteerde tegenvaller op de begroting van O&W komt voor 1990 dus uit op f 450 mln. Omdat "mogelijk meevallende ontwikkelingen in de personele uitgavensfeer (met name de incidentele loonontwikkeling)" bij het zoeken naar compensatie worden betrokken, is tijdens het kabinetsberaad van 8 juni jl. volgens persberichten slechts

3. Hoe het hoort hebben wij vorig jaar laten zien. Zie: C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, J. de Haan, De Miljoenennota 1990: een keerpunt ten goede?, ESB, 4 oktober 1989, blz. 976.

4. Illustratief is de toelichting op de mutaties op hoofdstuk XI (VROM). Zelfs volkshuisvestingsdeskundigen zullen een aantal keren moeite hebben om te doorgronden wat de precieze oorzaken van opgevoerde mutaties zijn (Voorjaarsnota 1990, blz.36-38). Wij besparen de lezer letterlijke citaten

compensatie gezocht voor een bedrag van f 360 mln⁵. Hiervan dient O&W nog dit jaar een bedrag van f 108 mln voor zijn rekening te nemen, de overige departementen compenseren f 126 mln en een zelfde bedrag wordt ten laste van het tekort gebracht.

De Ministeries van Financiën en Economische Zaken kissebissen nog over de precieze omvang van de WIR-tegenvaller. Wanneer het uitgavenpatroon, dat zich aftekent tot en met april 1990, zich voortzet, ontstaat dit jaar een tegenvaller van f 875 mln. Het kabinet heeft besloten dat hiervan 'per saldo' geen nadelige invloed mag uitgaan op de omvang van de staatsschuld. Inmiddels is het kabinet er op 8 juni jl. evenmin in geslaagd om voor dit gat (dat oploopt tot ongeveer f 3 mrd in 1994) adequate dekking te vinden. Afgaande op persberichten over de definitieve besluitvorming, staat tegenover de overschrijding van f 875 mln in 1990 een vermindering van de rijksbijdrage AWBZ tot een bedrag van f 600 mln⁶. Het tekort van de sociale fondsen stijgt hierdoor evenwel met een overeenkomstig bedrag, omdat de (werkgevers)premies pas in 1991 worden verhoogd. Het resterende bedrag van f 275 mln komt ten laste van het financieringstekort.

Door de nadere besluitvorming op 8 juni jl. is het financieringstekort van het Rijk opgerekt met in totaal f 401 mln (O&W f 126 mln plus WIR f 275 mln). Het tekort stijgt dus tot 5,1% nni. Het tekort van de fondsen neemt in 1990 (eenmalig) met 0,15% van het nni toe. Materieel (tekort inclusief verschuiving naar AWBZ) blijft de regering al met al (5,1% plus 0,15% nni) net binnen de oorspronkelijke doelstelling voor het financieringstekort (5,25% nni), maar het is kantje boord. Daarbij is dan verondersteld dat alle afgesproken compensaties worden gerealiseerd. Dat is bepaald niet zeker (vervallen prijscompensatie-1990, omslag tegenvaller O&W voor f 126 mln over alle ministeries).

Doorwerking naar 1994

De Voorjaarsnota 1990 brengt uitsluitend de veranderingen in beeld die ontstaan bij de begrotingsuitvoering in 1990 en laat zien hoe deze mutaties doorwerken naar 1994 (het laatste peiljaar van de geldende meerjarenramingen). Veranderingen in 1991 en later, die hun oorsprong hebben in 1991 worden, ook als zij reeds nu bekend of voorzienbaar zijn, niet meegenomen. De raming van de toekomstige rente-uitgaven op de vaste schuld is bij voorbeeld aangepast (+ f 757 mln), omdat de rentevoet in 1990 hoger blijkt (9%) dan werd verondersteld bij het opstellen van de Startbrief (7%). Mocht de rente de komende jaren steeds twee punten hoger blijven dan kost dat jaarlijks ongeveer f 800 mln extra, oplopend tot structureel hogere rentelasten van f 3,5 mrd in 1994.

De uitvoering van de begroting-1990 zal volgens de opstelling in de Voorjaarsnota 1990 leiden tot een verslechtering van het meerjarenbeeld van per saldo f 0,4 mrd (in 1994). De uitgaven vallen f 1,1 mrd tegen, de niet-belastingmiddelen zouden f 0,7 mrd méér opbrengen (tabel 3).

Tabel 3. Bijstelling meerjarenbeeld, 1990-1994 (in mrd gld)

	1990	1991	1992	1993	1994
Mutatie relevante uitgaven	-0,3	+0,9	+0,9	+1,0	+1,1
Mutatie niet-bel. ontvangsten	+1,8	-0,3	-0,1	+0,4	+0,7
Invloed op fin. tekort ^a	+2,1	-1,2	-1,0	-0,6	-0,4

a: + = kleiner tekort; - = groter tekort.

Bron: Voorjaarsnota 1990, blz. 24 en 30.

Ook in deze opstelling zijn de grote tegenvallers bij O&W en de WIR, alsmede de daarvoor gezochte compensaties, nog niet verwerkt. Bovendien zetten wij een vraagteken bij de geraamde stijging van de niet-belastingmiddelen. De meeropbrengst bestaat in hoofdzaak uit hogere aardgasbaten (f 0,4 mrd) en een hogere winstafdracht van de Nederlandsche Bank (f 0,3 mrd). Alleen de laatste bijstelling wordt in de nota summier toegelicht (hogere renteontvangsten, mede door ontwikkelingen na 1990). Dit lijkt inconsequent, omdat elders in de nota uitsluitend rekening wordt gehouden met mutaties die hun oorsprong vinden in 1990. Zonder nadere toelichting vinden wij het dubieus om voorschotten te nemen op een hogere gasafzet en een blijvend hoger winstniveau van DNB.

Zoals gezegd, is het meerjarenbeeld in tabel 3 exclusief de doorwerking van de besluitvorming in het kabinetsberaad van 8 juni jl. Met name door de manier waarop het kabinet de WIR-tegenvallers wil compenseren, zal het belasting- en premiepeil de komende jaren met ongeveer 0,6% van het nni extra stijgen. De compensatie bestaat voor f 0,7 mrd uit meevallende belasting- en niet-belastingontvangsten door extra gasafzet; voor f 1,5 mrd uit hogere belastingontvangsten door belastingheffing over WIR-subsidies (respectievelijk een verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting) en voor f 0,6 mrd uit een verhoging van de overhevelingstoeslag (werkgeverspremies AWBZ). Deze lastenverzwaringen komen tot uitdrukking in het verloop van het collectieve-lastenpeil, afhankelijk van de kaseffecten van de genoemde meevallers en maatregelen. Dat kasritme is nog niet precies bekend.

De collegegeldverhoging, ter dekking van een deel van de overschrijding op de O&W-begroting, resulteert eveneens in een hoger peil van de niet-belastingontvangsten.

Belastingtegenvallers

In de periode 1983-1988 brachten de belastingen ieder jaar opnieuw meer op dan eerder was geraamd. In 1987 en in 1988 beliep de belastingmeevaller zelfs f 6 mrd⁷. Voor 1990 wordt, ten opzichte van de ramingen in de Startbrief, juist een tegenvaller van f 0,9 mrd voorzien. Dit is hoofdzakelijk een gevolg van de doorwerking van de belastingtegenvaller uit 1989 (f 3,1 mrd). Het is opvallend, dat het Ministerie van Financiën deze tegenvaller slechts voor de helft kan verklaren. De belastingraming voor 1990 is mede gebaseerd op de actueelste inzichten over de ontwikkeling van het nationale inkomen. Dit wordt nu f 3,4 mrd hoger geschat dan ten tijde van de Startbrief. De herziene schatting van het nationale inkomen leidt, anders dan men zou verwachten, niet tot een hogere belastingraming. Dat is merkwaardig en vraagt om nadere uitleg.

Door de achterblijvende belastingopbrengsten en het noemereffect daalt het belastingpeil. Bij gelijkblijvende belastingopbrengsten leidt het noemereffect tot een daling van het belastingpeil met 0,75 procentpunt. Wij denken dat de belastingramingen van 1990 buitengewoon onzeker zijn. De belastingherziening per 1 januari jl. (Oort) zet de ramingen gemakkelijk op losse schroeven.

Vervolg op blz. 567

5. NRC/Handelsblad, 11 juni 1990

6. Het Financieele Dagblad, 12 juni 1990.

7. Zie C.G.M. Sterks, J. de Haan en C.A. de Kam, De erfenis van Ruding, ESB, 28 juni 1989, blz. 616-619.