

WIR weg – kous af?

De afschaffing van de WIR heeft heel wat beroering teweeggebracht¹. Maar nu deze stap eenmaal is gezet, is voor velen de kous af. Dat zou echter niet mogen gelden voor de beleidsanalisten. Uit ervaring behoort men te leren. En de WIR heeft ons heel wat ervaringen opgeleverd, ook al bestond de regeling slechts tien jaar. Dit artikel beoogt een van de lessen te trekken die de WIR-geschiedenis ons biedt. We richten ons op een aspect dat in de discussie wat op de achtergrond blijft: de uitzonderlijke begrotingstechnische vormgeving.

Voor zover ons bekend was de WIR de enige subsidie die niet 'gewoon' op een begrotingshoofdstuk werd verantwoord, maar op een apart begrotingsfonds en tegelijkertijd werd verrekend met de belastingverplichtingen van de subsidie-ontvangers. Deze vormgeving heeft de verschaffing van informatie aan kabinet en parlement ernstig bemermd. Uit een oogpunt van beheersbaarheid is de gedaante van de WIR daarom ongelukkig gekozen. De keuze voor een begrotingsfonds was ongefundeerd, terwijl de keuze voor verrekening van de subsidie met belastingverplichtingen een voorkeur aangeeft voor lage transactiekosten boven een goede informatieverzorging.

Na een summier overzicht van de opkomst en het verval van de regeling, wordt in dit artikel de fondsconstructie onder de loep genomen. De ondoorzichtigheid die het gevolg was van deze constructie werd nog vergroot door de wijze van verrekening van de WIR-premies, zoals vervolgens wordt beschreven. Wij besluiten dit artikel met een samenvatting en enkele conclusies.

De WIR in vogelvlucht

De WIR is een decennium lang het belangrijkste instrument ter stimulering van bedrijfsinvesteringen geweest. In deze betrekkelijk korte periode zijn doelstellingen, opzet en uitwerking echter bij herhaling gewijzigd.

De WIR is ontstaan in de periode 1974-1977 (het kabinet-Den Uyl) en was een uitvloeisel van de *Nota selectieve groei*. Deze nota gaf de gedachte weer dat de gemeenschap in belangrijke mate ondernemingsbeslissingen

zou moeten sturen in een door haar gewenste richting. De bestaande belastingfaciliteiten, namelijk de vervroegde afschrijving en investeringsaftrek (VAIA) werden daarvoor ongeschikt geacht. Globale, generiek werkende regelingen dienden plaats te maken voor een gericht werkend, gedifferentieerd instrumentarium. Waar nodig remmend (Selectieve Investeringsregeling, SIR), waar gewenst in meer of mindere mate stimulerend met behulp van de WIR. Anders dan bij de VAIA, die alleen ten goede komt aan fiscaal winstgevendende bedrijven, zouden ook bedrijven met structurele fiscale verliezen voor WIR in aanmerking dienen te komen.

Op 24 mei 1978 trad de eerste fase officieel in werking. Centraal stond hierbij een algemeen werkende basispremie met verschillende premiepercentages voor zes categorieën activa. Verder konden bedrijven eventueel nog een extraatje ontvangen op grond van één of meer van de volgende vier toeslagen: een bijzondere regionale toeslag (BRT), een ruimtelijke-orderingstoeslag (ROT), een grote-projectentoeslag (GPT)² en een kleinschaligheidstoeslag (KST).

Na deze eerste fase zouden in een later stadium nog zeker vijf andere toeslagen aan het instrumentarium dienen te worden toegevoegd: een milieutoeslag (MT), een energietoeslag (ET), een innovatietoeslag (IT), een arbeidsplaatsentoeslag (APT) en een structuurverbeteringstoeslag (SVT). Van deze plannen is echter weinig terechtgekomen. Fijnmazige sturing van investeringen via toeslagen bleek praktisch een onmogelijkheid. In 1980 werden als tweede fase weliswaar nog de MT en de ET aan de verzameling toegevoegd, maar de praktijk daarna laat een langzame maar zekere ontakeling van de oorspronkelijke plannen zien. De IT, de APT en de SVT zijn er nooit gekomen. In 1981 werd de SIR geschorst, terwijl in 1983 de BRT en de ROT van het toneel verdwenen. In 1985 volgde de GPT en in 1986 verdween de mogelijkheid voor fiscaal verlieslijdende bedrijven om van de WIR te profiteren. Begin 1988 werden vervolgens de MT en de ET overboord gezet, waarna eind februari 1988 de basispremie zelf op nul werd gezet. Thans bestaat alleen de KST nog maar.

ESB

Rubrieken

De fondsconstructie

Bij de vormgeving van de WIR werd niet gekozen voor een direct op een 'gewoon' begrotingshoofdstuk te verantwoorden subsidie, maar voor een speciaal begrotingsfonds: het Fonds Investeringsrekening. Dit fonds zou worden beheerd door drie ministers, namelijk die van Economische Zaken, die van Financiën en die van Sociale Zaken (en Werkgelegenheid). De uitgaven van het fonds betroffen uiteraard de investeringspremies en -toeslagen. Aan de ontvangstenkant werden in de eerste plaats de terugbetalingen geboekt die ondernemers verschuldigd waren bij vervreemding van activa binnen een bepaalde termijn ('desinvesteringsbetalingen'). Verder werd het fonds jaarlijks voorzien van een gedeelte van de opbrengst van de inkomsten- en de vennootschapsbelasting. Deze 'voeding' uit de rijksbelastingen bedroeg in 1979 21% van de opbrengst van inkomsten- en vennootschapsbelasting, in 1980 was dat 18,9% en vanaf 1981 steeds 20,3%. Ten slotte werd vastgelegd dat exploitatiesaldi naar een volgend dienstjaar zouden worden overgeboekt. Exploitatiesaldi zouden dus niet jaarlijks met de rijksbegroting in enge zin worden verrekend. Op langere termijn dienden de uitgaven en de ontvangsten van het fonds in evenwicht te verkeren.

Tegen de figuur van een dergelijk begrotingsfonds waarvan de jaarlijkse exploitatiesaldi niet doorwerken in de rijksbegroting is een aantal belangrijke bezwaren te noemen. In algemene zin wordt het universaliteitsbeginsel gewild aangedaan. Dit beginsel houdt in dat de begroting volledig dient te zijn, zowel wat betreft uitgaven, ontvangsten als het saldo van die twee. Een begrotingsfonds dat reserves vormt (of daarop inteert) realiseert zijn saldo buiten de rijksbegroting in enge zin om. In de terminologie van Koopmans en Wellink

1. Formeel is de regeling (nog) niet afgeschaft, maar is de basispremie op nul gesteld. Allereerst wordt echter gesproken over de 'afschaffing' van de WIR.

2. De GPT werd eigenlijk iets later van kracht, namelijk per 16 augustus 1978, maar wordt gemakshalve gewoon tot de eerste fase van de WIR gerekend.

wordt hiermee de 'navelstreng tussen de algemene en de fondsbegroting' doorgesneden³.

Meer specifiek geldt verder een drietal bezwaren tegen de constructie van een begrotingsfonds. In de eerste plaats kan door fondsvorming de afwegingsfunctie van de begroting in het gedrang komen⁴. Een begrotingsfonds is iets apart, iets waarvoor nu eenmaal middelen worden vrijgemaakt. De afweging – zo die al echt plaatsvindt – beperkt zich al heel snel tot de posten die direct op de rijksbegroting in engere zin verschijnen. In de tweede plaats wordt het saldo van de totale rijksuitgaven en -inkomsten vertekend. Het feitelijke financieringsstekort kan hoger of lager zijn naarmate de fondssaldi lager of hoger zijn. In de derde plaats leidt fondsvorming, ook al wil men expliciet afwegen, tot een ingewikkelder manier van informatieverstrekking aan de besluitvormers.

Samenvattend: er zijn grote nadelen verbonden aan een fondsconstructie, omdat de beheersbaarheid van de uitgaven daardoor wordt aangetast. Het mogelijke voordeel is dat bij een fonds reservering van middelen is toegeestaan. Reservering kan bedrijfseconomisch verantwoord zijn, als bij voorbeeld tegenover huidige inkomsten toekomstige verplichtingen staan, zoals bij het ABP-fonds het geval is. Waarom het toenmalige kabinet bij de WIR behoefte had aan deze reserveringsmogelijkheid blijft onduidelijk. Veel waarde hechtte de regering er niet aan, blijkens het feit dat er niet werd gereserveerd, zoals we zullen laten zien.

De bezwaren tegen de fondsconstructie werden onderkend bij de discussies over de voorbereiding van de WIR⁵. Het toenmalige kabinet schoof deze met een aantal drogredenen ter zijde. Het gaf daarbij vier argumenten voor zijn keuze⁶.

Ten eerste zou met een fonds een 'duidelijke presentatie van de met de investeringsstimulansen gemoeide bedragen' worden gerealiseerd. Zoals hierboven werd betoogd geeft echter juist de gewone begroting een beter beeld.

In de tweede plaats werd de mogelijkheid om saldi over te boeken naar een volgend dienstjaar als een voordeel genoemd, zonder nadere toelichting. Het is onduidelijk of het er niet wellicht om ging een bijzondere verdedigingswal op te werpen voor hetgeen als een cruciaal beleidsinstrument werd gezien.

Een derde argument voor fonds- en reservevorming was dat de extra belastingopbrengst als gevolg van verlaging van de investeringspremies in een hoogconjunctuur beter bestemd kon worden voor extra stimulering van investeringen in een laagconjunctuur.

Tabel 1. Uitgaven en ontvangsten Fonds Investeringsrekening, mln. gl. op kasbasis^a

Jaar	Uitgaven: netto investerings- bijdragen en toeslagen	Ontvangsten: voeding uit belastingen	Saldo	Idem cumulatief
1978	8	1.952	+1.944	+1.944
1979	1.323	3.101	+1.778	+3.722
1980	4.333	3.119	-1.214	+2.508
1981	5.330	3.496	-1.834	+ 674
1982	5.238	3.593	-1.645	- 971
1983	4.283	3.347	- 936	-1.907
1984	4.296	3.137	-1.159	-3.066
1985	4.442	3.683	- 759	-3.825
1986	7.349	3.950	-3.399	-7.224
1987	8.749	4.172	-4.577	-11.801

a. Bedragen conform de Voorlopige Rekening van de betreffende begrotingsjaren.

Een vreemd argument, omdat dit net zo goed via de reguliere begroting kan geschieden.

Als vierde voordeel ten slotte werd genoemd dat de instelling van een apart begrotingsfonds de mogelijkheid bood tot een gezamenlijk beheer door drie verantwoordelijke ministers. Dit argument gaat al evenmin op. De begrotingspraktijk heeft voor gevallen waarin gezamenlijke verantwoordelijkheid gewenst is een oplossing gevonden in de zogeheten homogene groepen. Dit zijn "...groepen van begrotingsposten met een zodanige samenhang dat het doelmatig is om voor het geheel afspraken of ramingen te maken"⁷. Net zoals dat nu het geval is bij de homogene groepen Ontwikkelingssamenwerking, Wetenschapsbeleid en Civiele Verdediging had een homogene groep Investeringssubsidie kunnen worden ingesteld.

Van de toentertijd aangevoerde specifieke voordelen blijft dus weinig over. De fondsconstructie was in het geval van de WIR overbodig en daarom nodeloos ingewikkeld, versluijend ten aanzien van de informatievoorziening en nadelig voor de beheersbaarheid. Deze conclusie wordt versterkt wanneer bezien wordt hoe de fondsconstructie in de praktijk heeft gewerkt.

De praktijk

Het verloop van de uitgaven, ontvangsten en de saldi van het Fonds Investeringsrekening is weergegeven in tabel 1. Voor alle duidelijkheid zij nog vermeld dat het hierbij gaat om gerealiseerde bedragen.

De uitgaven van het fonds laten, na een tweetal aanloopjaren, een vrij stabiel niveau van f 4 à 5 mrd. zien. Alleen de laatste twee afgesloten jaren vormen op deze gelijkmatige ontwikkeling een uitzondering: bijna een verdubbeling. In totaal is tot en met 1987 bijna

f 45 mrd. aan WIR-premies uitgekeerd. Aan de ontvangstenkant van het fonds verliep een en ander nog gelijkmatiger. Afgezien van het eerste jaar hebben zich in de voeding geen ingrijpende wijzigingen voorgedaan. Dat is ook logisch als bedacht wordt dat het voedingspercentage niet veel is veranderd. De ontvangsten geven daarmee vooral een beeld van de ontwikkeling van de baten van de inkomsten- en vennootschapsbelasting.

Sinds 1980 is er sprake van een negatief saldo. In de Memorie van Toelichting op de fondsbegroting voor 1982 werd daarom meegedeeld dat op korte termijn bekeken zal moeten worden hoe het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven van het fonds hersteld kan worden. Daadwerkelijke maatregelen bleven echter uit, hoewel tot 1986 het voornemen daartoe steeds werd herhaald. In de fondsbegrotingen van 1986 t/m 1988 ten slotte werd ten aanzien van het – nog immer toenemende – tekort in het geheel niets meer gezegd.

Nu zou een situatie van voortdurende exploitatietekorten nog enigszins in overeenstemming zijn met de bedoeling van een begrotingsfonds als er daadwerkelijk sprake zou zijn geweest van een eigen, zelfstandig financieel beheer. Een overschot kan in zo'n geval ook echt worden toegevoegd aan het fondsvermogen, terwijl een tekort daarop in mindering wordt gebracht. In dit laatste geval worden uitgaven bekostigd uit het bestaande vermogen, of,

3. L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën*, 6e druk, Leiden/Antwerpen, 1987, blz. 66.

4. Idem, op. cit., blz. 73.

5. F.Th. Gubbi en H.A. Kogels, De investeringsrekening: analyse van een instrument (I) en (II), *Maandblad Belastingbeschouwing*, 1977, blz. 65-81 en 89-100.

6. H.A. Kogels, *De Wet Investeringsrekening*, Deventer, 1980, blz. 31-32.

7. Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Den Haag, 1983, blz. 78.

zo dit niet meer aanwezig is, uit leningen. De jaarlijks gerealiseerde saldi van het Fonds Investeringsrekening werden echter automatisch verrekend met het financieringstekort van het rijk. Vanaf 1980 betekende dit dat exploitatietekorten meteen door het rijk werden aangeweerd. De gedachte van fondsconstructie was dus niet alleen al op theoretische gronden minder gewenst, maar werd in de praktijk bovendien niet toegepast. Een en ander kwam per saldo neer op het doen van 'gewone' begrotingsuitgaven die op een buitengewoon omslachtige manier werden gepresenteerd en geadmistreerd.

Uitgave of tax-credit?

De WIR was in economische zin gewoon een (belastingvrije) subsidie, maar kreeg in juridische zin de vorm van een negatieve belasting. Was het te betalen bedrag aan inkomsten- of vennootschapsbelasting hoger dan de WIR-aanspraken, dan diende gewoon het saldo als belastingbedrag betaald te worden. In dit opzicht kwam de WIR overeen met wat elders als een 'tax-credit' bekend staat. Tot 1 mei 1986 ging de WIR overigens verder dan de 'normale' tax-creditregelingen. Tot dat moment bestond namelijk de negatieve aanslag, op grond waarvan ook bedrijven met een lagere belastingverplichting dan de WIR-aanspraken (of zelfs fiscaal verlieslijdende bedrijven) op hun geld konden rekenen. Het saldo van premie en eventuele belasting werd in dergelijke gevallen via een negatieve aanslag rechtstreeks aan het betrokken bedrijf uitgekeerd.

De twee belangrijkste uitvoeringsorganen van de WIR waren de belastingdienst en de DIR (de Dienst Investeringsrekening). De DIR stond de belastingdienst bij met verklaringen, die nodig waren om over te kunnen gaan tot toekenning van de gerichte BRT, ROT, GTP, KST, MT en ET. Deze verklaringen gingen ook als beschikkingen naar de ondernemer die de aanvraag had ingediend. Tevens gaf de DIR verklaringen met het oog op voorlopige toekenning van investeringsbijdragen en -toeslagen.

Het kiezen voor de figuur van een tax-credit had al met al het logische gevolg dat het zwaartepunt van de uitvoering bij de Belastingdienst kwam te liggen en dat de DIR vooral ondersteunende werkzaamheden verrichtte. Dit heeft als een groot voordeel boven directe subsidieverstreking door een zelfstandig opererend overheidsorgaan dat de transactiekosten voor overheid en bedrijven beperkt blijven. Bedrijven hadden slechts met één 'loket' te maken. De overheid kon de kosten druk-

Tabel 2. Ramingen en realisatie WIR-uitgaven, in mln. gld. op kasbasis

Nota	Tijdstip	Uitgaven 1986	Uitgaven 1987
Ontwerp-begroting 1986	sept. 1985	5.400	
Voorjaarsnota 1986	juni 1986	5.000	
Ontwerp-begroting 1987	sept. 1986	5.000	4.800
Voorlopige Rekening 1986	feb.-mei 1987	7.349	4.800
Ontwerp-begroting 1988	sept. 1987		4.800
Najaarsnota 1987	dec. 1987		7.500
Voorlopige Rekening 1987	feb. 1988		8.749

ken doordat WIR-aanspraken in één keer 'meegenomen' werden bij de regeling van de (voorlopige) aanslagen. Controles konden zowel voor belastingals voor WIR-doeleinden worden gebruikt. De omvang van de DIR kon in verhouding tot de WIR-uitgaven beperkt blijven.

Aan de vorm van een tax-credit waren echter ook nadelen verbonden. We stellen er hier twee aan de orde: het vertragen en zelfs het vervormen van informatie over het verloop van WIR-uitgaven en uitvoeringsproblemen voortvloeiend uit de samenwerking van naar hun aard verschillende overheidsinstanties.

Om met het laatste te beginnen: de DIR ressorteerde onder het Ministerie van Economische Zaken, maar diende uit te gaan van een groot aantal fiscaal-rechtelijke definities en begrippen. De Belastingdienst daarentegen moest zich in het kader van de WIR met niet-fiscale aangelegenheden bezighouden. Kogels merkt in dit verband op: "Ofschoon de bevoegdheden van de DIR en de belastinginspecteur ogenschijnlijk redelijk zijn verdeeld, constateren wij dat de DIR voor het uitoefenen van zijn bevoegdheden moet afgaan op een aantal gegevens, waarvan hij de juistheid niet kan en niet mag vaststellen"⁸ en: "De fiscale inbedding van de WIR legt beperkingen op aan de vormgeving van dit instrument. Waar een volledig fiscale uitvoering op praktische gronden tot problemen zou kunnen leiden voor de belastingdienst heeft de wetgever taken aan de DIR toegewezen. Dit leidt soms tot moeizame procedures die in de praktijk interpretatieproblemen oproepen. De behandeling van de aanvragen voor de diverse verklaringen leidt bij de DIR in bepaalde gevallen tot ernstige cumulatie van werkzaamheden"⁹.

De praktijk heeft uitgewezen dat niet alleen bij de DIR maar ook bij de Belastingdienst de behandeling en de registratie van de WIR-uitgaven niet altijd vlekkeloos zijn verlopen. Integendeel, het tweede probleem betreft de informatie inzake het verloop van de WIR-uitgaven. Wat hiervoor ten aanzien van de fondsconstructie is gezegd, geldt

ook voor de tax-credit. Het universaliteitsbeginsel eist dat uitgaven (WIR) en ontvangsten (inkomsten- en vennootschapsbelasting) in hun geheel worden gerapporteerd en geadmistreerd. Bij een 'echte', zelfstandige subsidie gebeurt dit 'vanzelf', maar bij een tax-credit kan er het nodige misgaan. En in het geval van de WIR is dat ook gebeurd. Daarvoor kijken we nog eens naar de kasuitgaven in 1986 en 1987. Uit tabel 1 bleek al dat in deze jaren een veel hoger bedrag werd uitgegeven dan daarvoor. Deze hoge bedragen waren bovendien ook niet voorzien. Dat is af te leiden uit het vergelijken van de opeenvolgende ramingen in tabel 2.

De oorspronkelijk raming van f 5.400 mln. voor het jaar 1986 was in vergelijking met de voorafgaande jaren beslist niet aan de lage kant (zie nogmaals tabel 1). Het uitgavenverloop in de eerste maanden van 1986 gaf zelfs aanleiding om de raming in de Voorjaarsnota met f 400 mln. te verlagen. In de Ontwerp-begroting 1987 werd deze raming gehandhaafd, terwijl voor het jaar 1987 een iets lager uitgavenniveau werd voorzien. Tot zover niets bijzonders. Nauwelijks drie maanden later bleken de WIR-uitgaven echter ruim f 2,3 mrd. hoger te zijn uitgevallen dan in de meest recente raming was voorzien.

Een overschrijding van zo'n absolute en relatieve omvang (bijna 50%) was ongekend, zeker in een dergelijk kort tijdsbestek. Er werd dan ook een speciaal onderzoek ingesteld naar de oorzaken van deze omvangrijke overschrijding¹⁰. Een van de conclusies van dit onderzoek was dat de overschrijding niet structureel van aard was en dat de raming voor het jaar 1987 per saldo ongewijzigd kon blijven. Deze raming bleef ook in de ontwerp-begroting 1988 nog op hetzelfde niveau. Vervolgens bleek de uitgavenexplosie van eind 1986 zich in 1987 tot veler verbazing te herhalen. Wederom bleek enkele maanden later dat zich bij de WIR een

8. Kogels, op. cit., blz. 202.

9. Idem, blz. 212.

10. *Voorlopige Rekening 1986*, Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 19 895, nr. 27.

gigantische overschrijding had voorge-
daan. Nu bedroeg deze bijna *f* 4 mrd.,
of wel meer dan 80% van de meest re-
cente raming! Hoe snel het beeld kon
veranderen bleek uit de rapportage van
de zogeheten Najaarsnota 1987¹¹.
Hierin werd begin december 1987 een
nieuwe WIR-raming van *f* 7,5 mrd. ge-
presenteerd. Een maand later bleek er
evenwel nog eens *f* 1,25 mrd. meer te
zijn uitgegeven.

De oorzaken van deze beide om-
vangrijke overschrijdingen bleken voor
een belangrijk deel te liggen in een snel-
lere registratie of uitkering van WIR-gel-
den. In totaal blijkt zo'n *f* 4,5 mrd. van
de overschrijdingen in genoemde twee
jaren aan deze oorzaken te kunnen
worden toegeschreven. Tabel 3 geeft
een overzicht van de oorzaken van de
WIR-overschrijdingen, gebaseerd op
de betreffende rapportages van de mi-
nister van Financiën¹².

In het kader van dit artikel zijn de re-
gels 1 t/m 3 van belang. Bij de versnel-
de registratie (regel 1) gaat het om cor-
recties op nalatigheden. Gebleken is
namelijk dat voorlopige WIR-toekennin-
gen tot 1986 door de inspecteurs niet
altijd tijdig zijn gemeld. Dat was op zich
begrijpelijk. De eerste zorg van de in-
specteur is het vaststellen van een be-
lastingschuld. Daarop kan een WIR-be-
drag in mindering worden gebracht en
dan is het netto opgelegde bedrag van
belang. Onder alle werkdruk is het daar-
bij voor een inspecteur van veel minder
belang om aan de Centrale Administra-
tie door te geven hoe deze netto aan-
slag precies is samengesteld. Dat komt
bij de definitieve aanslag immers wel.

Dat deze werkwijze in strijd is met de
Comptabiliteitswet wordt allerwegen erk-
kend, maar wordt verder als een vol-
dongen feit aanvaard¹³. Met ingang van
1986 komt, mede door de doorgevoer-
de automatisering, een dergelijk hande-
len in strijd met de Comptabiliteitswet
niet meer voor. Het logische gevolg is
dat de overgang van oud naar nieuw
beleid een cumulatie van voorlopige en
definitieve WIR-toekenningen te zien
geeft. Hetzelfde geldt uiteraard voor de
belastingopbrengsten. Beide zijden van
de rijksrekening werden in 1986/1987

hierdoor met niet minder dan *f* 2 mrd.
verhoogd.

Een tweede – indirecte – oorzaak
van de plotselinge WIR-overschrijding-
en is gelegen in het recente herstel
van de bedrijfswinsten. Wanneer in het
verleden het saldo van belasting en
WIR op voorhand van 'geen geldelijk
belang' werd geacht, bleef een *voorlo-
pige* aanslag vaak achterwege. Nu door
veel bedrijven een herstel van de (fisca-
le) winst werd gemaakt, werd het opleg-
gen van voorlopige aanslagen voor in-
specteurs weer vaker een 'must' en
daarmee ook het geven van een voor-
lopige toekenning WIR. Gegeven de
omvang van de investeringen zelf wordt
nu derhalve eerder een flink WIR-be-
drag zichtbaar. Voorts is er in de laatste
twee jaren door de automatisering een
versnelling opgetreden in het tempo
waarmee deze voorlopige aanslagen
worden opgelegd. Samen zorgden
deze twee effecten voor een overschrij-
ding van *f* 0,6 mrd. in 1986 en van *f* 1,9
mrd. in 1987.

Vanaf het moment dat de Belasting-
dienst ten eerste beter aan de compta-
bele voorschriften is gaan voldoen, ten
tweede door automatisering een snelle
verwerking van (voorlopige) aansla-
gen kan laten plaatsvinden en ten der-
de te maken krijgt met hogere fiscale
winsten, schieten de uitgaven voor de
WIR in twee jaar tijd *f* 4,5 mrd. boven
hun ramingen uit. Benadrukt zij dat aan
dit uitgavensurplus geen onvoorziene
stijging van de investeringen ten grond-
slag heeft gelegen. Het gaat steeds om
uitgaven die al zijn gedaan, maar nog
niet bekend zijn geworden. Het parlem-
ent heeft derhalve jarenlang beslis-
singen genomen naar aanleiding van
WIR-uitgaven (en belastingontvang-
sten) die lager leken dan ze in werke-
lijkheid waren. Maar ook het omgekeer-
de is waar: nu allerlei fouten worden ge-
corrigeerd ontstaat er paniek over gro-
te overschrijdingen terwijl de achterlig-
gende ontwikkeling niet wezenlijk is
veranderd.

De les die hieruit valt te leren is dat
wat betreft de zuiverheid van de infor-
matieverstrekking een directe subsidie
verre de voorkeur verdient boven een

tax-credit. Kabinet, parlement en 'bui-
tenstaanders' weten dan ten minste on-
dubbelzinnig over welke bedragen het
gaat.

Samenvatting en conclusies

De begrotingstechnische vormge-
ving van de WIR was uitzonderlijk. Of-
schoon het bij de WIR ging om een sub-
sidie, werd gekozen voor een begro-
tingsfonds in plaats van een 'gewoon'
begrotingshoofdstuk. De argumentatie
voor deze keuze was niet steekhou-
dend. De begrotingsfondsvorm was ge-
doemd om het inzicht in het feitelijke
verloop van de WIR-uitgaven eerder te
verhullen dan te vergroten. Tevens gold
dat de directe subsidies werden verrek-
kend met de belastingverplichtingen
van de subsidie-ontvangers, in plaats
van een afzonderlijke afrekening. Daar-
mee werd een tweede mogelijkheid om
een redelijk gedegen inzicht in de WIR-
uitgaven te krijgen, geblokkeerd.

De besluitvorming heeft zich derhal-
ve eerst op te lage en nu weer op (veel)
te hoge bedragen gebaseerd. En ook
achteraf weet niemand hoe het nu pre-
cies is geweest. De prijs die is betaald
voor het beperken van de transactie-
kosten is dus hoog. Of deze *tè* hoog is,
is een vraag van politieke aard. Een
evenwichtig antwoord op deze vraag
dient echter wel de in dit artikel beschre-
ven aspecten mee te wegen. Twee al-
gemene richtlijnen zijn onzes inziens in
elk geval verdedigbaar:

- begrotingsfondsen voor 'normale'
subsidies zijn uit den boze;
- het doen uitvoeren van een 'normale'
subsidie in de vorm van een be-
lastingsvermindering dient niet te wor-
den overwogen dan nadat voldoende
waarborgen zijn geschapen ten
aanzien van de zuiverheid van de
verstrekking van informatie.

J.M.M. Ritzen
A.P. Ros

Eerstgenoemde is hoogleraar Economie
van de Publieke Sector aan de Erasmus
Universiteit Rotterdam. Laatste genoemde is uni-
versitair docent Openbare Financiën aan de-
zelfde universiteit.

Tabel 3. Oorzaken WIR-overschrijdingen 1986 en 1987, in mrd. gld. op kasbasis

	1986	1987	Totaal
1. Versnelde registratie door automatisering	0,4	1,6	2,0
2. Versnelde uitkering door hogere fiscale winsten en/of snellere werkwijze Belastingdienst	0,4	1,0	1,4
3. Versnelde uitkering door automatisering	0,2	0,9	1,1
4. Anticipatie op afschaffen negatieve aanslag	1,2	0,4	1,6
5. Overige oorzaken	0,1	–	0,1
Totale overschrijding	2,3	3,9	6,2

11. *Begrotingsuitvoering 1987 (Najaarsnota)*, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 341, nr. 1.

12. Voor het jaar 1986 gebeurde dit in het in
noot 10 genoemde rapport en voor 1987 in
de *Voorlopige Rekening 1987*, Tweede Ka-
mer, zitting 1987-1988, 20 468, nrs. 1 en 2.

13. De staatssecretaris van Financiën merkte
in een mondeling overleg over de WIR-
overschrijding lakoniek op dat "... ontvan-
gers over het algemeen zeer goed op de
hoogte zijn van de werking van de Compta-
bilitateitswet, maar de inspecteurs en dus de
inspecties niet". *Voorlopige Rekening 1987*,
Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 468,
nr. 2, blz. 12.