

"OOK DE STAAT MOET OP DE KLEINTJES LETTEN"

Rapport van de Interdepartementale werkgroep
"Kasbeheer Centrale Overheid", uitgebracht
in het kader van de 3e ronde Heroverwegingen

14 november 1983

Inhoudsopgave

Hfst.	Par.	Blz.
I.	Beschrijving van het kasbeheer op hoofdlijnen	
1.	Inleiding	1
2.	Kassaldi en kasverkeer	3
3.	Het niet synchroon lopen van de inkomsten en uitgaven	5
4.	Het onzekere verloop van de inkomsten en uitgaven (de ramingen)	7
5.	Kas- en leningsfaciliteiten	8
6.	Raakvlakken	8
II.	Beschrijving en evaluatie van het kasbeheer op onderdelen	
1.	Inleiding en ijkpunten	10
2.	Kassaldi (en betaalprocedures)	
2.1.	Binnenland	12
2.2.	Buitenland	19
3.	Verschuivingen binnen het totale kaspatroon	
3.1.	Inleiding	22
3.2.	Het algehele kaspatroon alsmede de daaruit voortkomende behoefte aan liquide middelen	23
3.3.	Begrotingsmiddelen	26
3.4.	Begrotingsuitgaven	31
3.5.	Loopings	33
4.	De ramingen	37
5.	Administratieve en organisatorische ondersteuning	
5.1.	Algemeen	41
5.2.	Verantwoordelijkheden	41
5.3.	Datatransmissie	42
5.4.	Voordelen t.b.v. een flexibel kasbeheer	43
5.5.	Kostenindicatie	44
5.6.	Integratie	44
6.	Kas- en leningsfaciliteiten	
6.1.	Inleiding	45
6.2.	Rekening-courantverhoudingen	45
6.3.	Korte termijn vorderingen	48
6.4.	Lange termijn vorderingen	50
7.	Betalingsgedrag van de overheid, claims, boetes en kortingen	51
III.	Garanties.	
1.	Inleiding	55
2.	Garanties t.b.v. bedrijfsleven	55
3.	Overige garanties	56
4.	Marktconformiteit	56
5.	Instrumenten	57
6.	Toepassing	57
IV.	Samenvatting, aanbevelingen en benadering budgettaire gevolgen.	60

Bijlagen

- 1 Officiële taakopdracht van de heroverwegingswerkgroep "Kasbeheer centrale overheid"
- 2 Kredietfaciliteiten bij De Nederlandsche Bank N.V.
- 3 Gemiddelde maandcijfers 1982 van de centrale schatkistrekeringen in miljoenen guldens
4. Kasbeheer bij een drietal bedrijven
- 5A Termijnen voor het doen van belastingaangifte
- 5B Toelichting op de betalingstermijnen van de verschillende belastingen
- 6 Beschrijving niet-belastingmiddelen
- 7 Beschrijving begrotingsuitgaven per departement
- 8 Loopings
- 9 A Uitwerking van het organisatorische aspect
- 9 B Kostenspecificatie programmekeuzepakket Financiële Administratie voor de Overheid (F.A.O.) met bijbehorende apparatuur
- 9 C Plaatsbepaling kasbeheer (het integratie-aspect)
- 10 Rekening-courantverhoudingen
- 11 Achterstand invordering per belastingsoort
- 12 Landelijke staat van kwade posten (belastingen) betreffende het jaar 1982
- 13A Globale beschrijving van de garanties die de laatste drie jaar (1981 t/m 1983) tot uitgaven hebben geleid
- 13B Kwantitatieve toelichting op de garanties die in 1981 t/m 1983 tot uitgaven hebben geleid
- 14 Het schatkistsaldo gezien in relatie tot de geldmarktruimte en de daarmee samenhangende winstontwikkeling bij De Nederlandsche Bank

I. Beschrijving van het kasbeheer op hoofdlijnen

1. Inleiding

./.

In dit rapport worden de mogelijkheden tot vergroting van de efficiëncy van het kasbeheer van de centrale overheid onderzocht* (zie voor de officiële taakopdracht van de werkgroep bijlage 1). Het onderzoek heeft zich op het kasbeheer bij de centrale overheid in "enge zin" gericht. De relatie met de begrotingsfondsen en de Staatsbedrijven is uitsluitend uitgewerkt voor zover deze tot uiting komt in de rekening-courant verhouding met de schatkist.

Onder een efficiënt kasbeheer wordt verstaan het beheer van de kas op een zodanige wijze, dat de daaraan verbonden kosten - en eventueel ook de inkomstenderving - in vergelijking met die van andere beheersmethodieken het geringst zijn. Randvoorwaarde daarbij is, dat het Rijk te allen tijde aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen.

Vergroting van de beheersbaarheid van zowel de kasstromen als de -saldi en kostenminimalisatie gaan hand in hand.

De kosten van kasbeheer hebben voor een belangrijk deel betrekking op rentekosten van financieringstransacties, die noodzakelijk zijn vanwege het aanhouden van tegoeden als gevolg van:

- het decentrale kasverkeer;
- het niet synchroon lopen van de inkomsten en uitgaven binnen het jaar;
- het onzekere verloop van de inkomsten en uitgaven.

Het kasbeheer is er onder meer op gericht de hier bedoelde kosten te minimaliseren.

Aangezien het begrip "kas" - gelet op de taakopdracht - breed dient te worden opgevat, is een minimalisatie van de kosten ook na

* Maatregelen die getroffen worden in het kader van het kasbeheer bij de centrale overheid werken uiteraard door in het kasbeheer bij andere sectoren dan het Rijk. Te denken valt aan bedrijfsleven, particulieren, lagere overheid e.d. Hierop wordt echter niet verder ingegaan.

te streven bij de "near-liquidities". Hieronder worden verstaan de kas- en leningsfaciliteiten, die derden bij de Staat hebben. De kosten die daaraan verbonden zijn, doen zich voor in de vorm van een derving van inkomsten als gevolg van onbedoelde niet-marktconforme rentevergoedingen.

Tevens is rekening te houden met de overige kosten van het kasverkeer, zoals apparaatskosten, renteclaims, boetes en vervallen betalingskorting bij te late betaling.

Indeling rapport

Het rapport bestaat uit 4 onderdelen. Het eerste beschrijft het kasbeheer in algemene zin met een nadere toelichting op de belangrijkste elementen ervan.

Het tweede hoofdstuk heeft betrekking op de beschrijving en evaluatie van het kasbeheer op onderdelen terwijl daarin tevens een aantal aanbevelingen tot verbeteringen is opgenomen. Het derde hoofdstuk behandelt de marktconformiteit van garanties.

Tenslotte zijn in hoofdstuk vier de samenvattingen met alle aanbevelingen ondergebracht.

2. Kassaldi en kasverkeer

Binnenland

Het kasbeheer van de Rijksoverheid is geregeld in de artikelen 23 en 24 van de Comptabiliteitswet 1976. Daarbij is als uitgangspunt aangehouden, dat het kasbeheer in beginsel is gecentraliseerd bij de Minister van Financiën. Met deze artikelen is tot uitdrukking gebracht, dat de geldmiddelen van de centrale overheid één kas vormen. Door centralisatie wordt ook een beperking van rentekosten verkregen. Het kasverkeer van het Rijk loopt dan ook in belangrijke mate via de centrale schatkistrekening bij De Nederlandsche Bank N.V. (D.N.B.). Daarnaast houdt de beheerder van 's Rijks kas (de Minister van Financiën) nog 2 andere rekeningen aan en wel bij de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten (B.N.G.) en bij de Postcheque- en Girodienst (P.C.G.D.). Voor de omvang van het betalingsverkeer via deze rekeningen wordt verwezen naar bijlage 3. Om doelmatigheidsredenen is een zekere mate van decentralisatie echter noodzakelijk, in het bijzonder voor de talrijke kleinere betalingen en ontvangsten. De Comptabiliteitswet biedt daartoe de mogelijkheid.

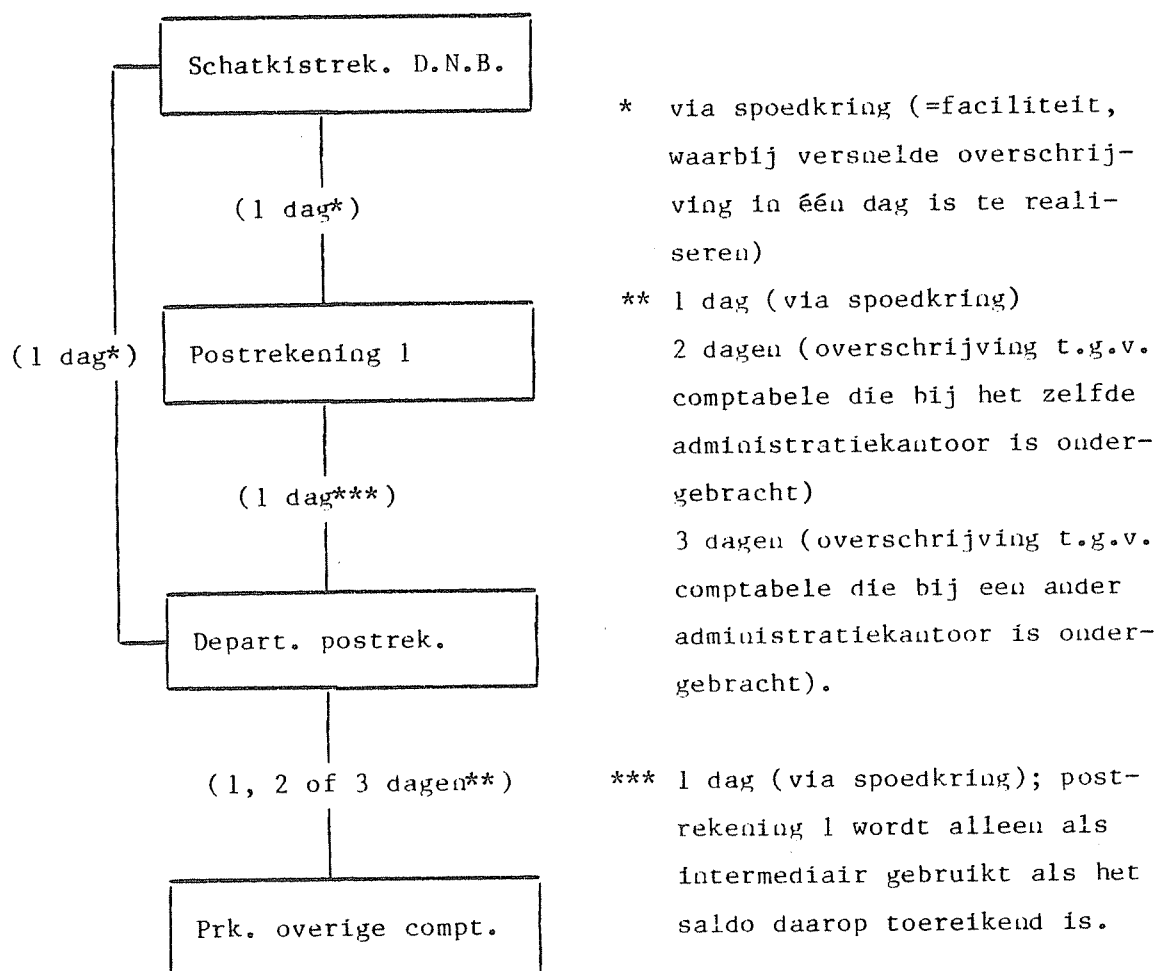
Uit dien hoofde houden departementale comptabelen alsmede de overige rekenplichtigen eigen postrekeningen en - in mindere mate - bankrekeningen aan. Indien nodig worden de departementale rekeningen gevoed met gelden van de centrale schatkistrekening bij D.N.B. terwijl omgekeerd overtollige middelen daarheen worden overgemaakt. Aanvullingen en afstortingen van tegoeden van de overige comptabelen lopen via de departementale postrekeningen (m.u.v. het bancaire verkeer van de belasting-ontvangers).

Fondsbezorging

Het beschikbaar stellen van gelden aan de betaalinstelling ten behoeve van de uitvoering van de aangeleverde opdrachten vindt bij de B.N.G. plaats op de dag waarop deze de betalingsopdrachten verwerkt terwijl bij de P.C.G.D. de verplichting geldt dat gelden één dag eerder beschikbaar zijn. Tevens kan over ontvangsten op

de postrekeningen pas na één dag vertraging worden beschikt. Als gevolg hiervan moeten bij de Giro noodgedwongen saldi worden aangehouden.

In onderstaand schema is de tijd aangegeven, die verstrijkt alvorens de begunstigde i.c. de comptabele over bijgeschreven gelden -in de vorm van een bevoorschotting - kan beschikken.



Data-transmissie

Betalingen op centraal niveau worden voor het merendeel via de online verbinding met D.N.B. afgewikkeld. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de diensten van P.C.G.D. (tapes en formulieren) alsmede van B.N.G. en B.G.C. (tapes).

Op decentraal niveau worden zowel tapes als formulieren gebruikt. Tape-betalingen worden echter steeds via één van de centrale schatkistrekeningen afgewikkeld.

Buitenland

Maandelijks worden via de Nederlandsche Bank voor omvangrijke bedragen betalingen in vreemde valuta verricht aan buitenlandse crediteuren. De kosten, die daarbij in rekening kunnen worden gebracht zijn:

- a. provisie (maximaal f 50,- per overboeking);
- b. kosten van de correspondentbank (afhankelijk van de grootte van het bedrag, de soort betalingsopdracht en het land; in West-Duitsland, 1,5%);
- c. overige kosten (geringe bedragen, porti en telexkosten).

Ook houdt het Rijk, voornamelijk ten behoeve van BuZa en Defensie, buitenlandse rekeningen aan.

3. Het niet synchroon lopen van de inkomsten en uitgaven

Binnen het jaar lopen de rijksinkomsten en uitgaven niet parallel. Doorgaans blijven in het begin van het jaar de begrotingsinkomsten van het Rijk sterk achter bij de uitgaven. In het najaar doet zich meestal een tegenovergesteld patroon voor. Voor de ontvangsten geldt, dat zij grotendeels in het tweede halfjaar plaatsvinden. Dit verschijnsel doet zich voor bij zowel de belasting- als bij de niet-belastingmiddelen. Daartoe zijn 2 hoofdoorzaken aan te wijzen.

Ten eerste zorgt de voorlopige aanslagregeling in de vennootschapsbelasting ervoor, dat het zwaartepunt in het afdrachtpatroon van deze belasting (circa 10% van het totaal der belasting opbrengsten) in het laatste kwartaal van het jaar valt.

Ook de voorlopige aanslagregeling voor de inkomsten- en vermogensbelasting draagt bij aan een relatief hoge belastingopbrengst in het tweede halfjaar. Volledigheidshalve kan hieraan worden toegevoegd, dat de twee belangrijkste belastingen, te weten de loon- en de omzetbelasting (2/3 van het totaal) wel regelmatig naar de schatkist toevloeien.

Ten tweede vindt de afdracht van de niet-belastingmiddelen uit aardgas door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (N.A.M.) plaats volgens een patroon waarbij de nadruk sterk op het tweede halfjaar valt.

Het onevenwichtige verloop van de ontvangsten doet zich niet op overeenkomstige wijze voor bij de uitgaven. Binnen het jaar zijn de uitgaven redelijk gespreid over de maanden. De uitgaven in mei en december zijn relatief hoog. In mei is dit het gevolg van de vacatiegelduitkeringen, alsmede de jaarlijkse uitkering op grond van de "Wet Uitkering Wegen"*. In december doet zich praktisch bij alle departementen een verhoudingsgewijs hoog uitgavenniveau voor om de toegestane begrotingsruimte te realiseren.

De fluctuaties**, die zich in het schatkistsaldo voordoen als gevolg van het niet synchroon lopen van de inkomsten en uitgaven, kunnen worden opgevangen:

- a. met een hoog aanvangssaldo;
- b. door het kapitaalmarktberoep en de plaatsing van schatkistpapier zoveel mogelijk in het eerste halfjaar te concentreren;
- c. door het aangaan van financieringstransacties met een zeer korte looptijd.

Hierbij kan in eerste instantie worden teruggevallen op de kredietfaciliteiten van D.N.B., te weten het renteloos voorschot van f 150 mln. en het jaarlijks te sluiten financieringsarrangement (zie voor een nadere toelichting bijlage 2).

./.

Wanneer deze faciliteiten niet toereikend zijn, moeten additionele financieringstransacties plaatsvinden. Dit laatste is te realiseren door middel van uitgifte van kortlopende schatkistpromessen, het plaatsen van kasgeldleningen, call-fix leningen e.d. Ook kan gebruik worden gemaakt van een speciale regeling, die met de P.C.G.D.*** is getroffen.

Het spreekt voor zich, dat aan al deze mogelijkheden reutekosten zijn verbonden.

* Per 1.1.'86 wekelijks uit te keren via het Gemeente- en Provinciefonds.

** Fluctuaties in het schatkistsaldo doen zich uiteraard ook voor door een ongelijkmatig kapitaalmarktberoep.

*** Binnen het kader van zijn liquiditeitsbeheer heeft de Postcheque en Girodienst zich verplicht om maandelijks tenminste 10% van de tegoeden van rekeninghouders bij deze dienst (stand per de laatst verstreken maandultimo), verminderd met het bedrag van de door de P.C.G.D. gefinancierde postkassen, tegen marktcondities aan de Staat aan te bieden.

4. Het onzekere verloop van de inkomsten en uitgaven (de ramingen)

Om betalingsopdrachten op de afgesproken data uit te voeren, is het van belang tijdig geïnformeerd te zijn omtrent voorgenomen betalingen en te verwachten ontvangsten. Momenteel verstrekken de departementen de desbetreffende informatie - voor zover deze bekend is - aan het Ministerie van Financiën*.

De aldus beschikbaar gekomen informatie vormt voor dit departement mede de basis voor de periodieke opstelling van een drietal overzichten, t.w.:

- het "Financieringsplan";
- de meermaandenraming;
- de dagraming.

In de eerstgenoemde overzicht zijn onder meer de verwachtingen aangaande de ontwikkelingen van het financieringstekort in het begrotingsjaar opgenomen. Mede aan de hand hiervan wordt in hoofdlijnen het beleid aangaande de financiering met vlottende dan wel met vaste middelen ontwikkeld.

De meermaandenraming beslaat een tijdvak van 4 maanden en wordt maandelijks bijgesteld. Zij geeft een globaal inzicht aangaande het saldoverloop in de betrokken periode. Zij is echter niet gedetailleerd wat betreft de te verwachten dagelijkse saldo-fluctuaties van de centrale schatkistrekening. Daarom wordt voor een tijdvak van ca. 22 werkdagen een vier periodeuraming, en mede op basis daarvan een gedetailleerde dagraming opgesteld. Deze raming wordt - indien nodig - tussentijds aangepast.

De laatstgenoemde overzichten worden mede gebruikt voor de besluitvorming aangaande de korte-termijnfinanciering.

De ontwikkeling van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk is niet exact te voorspellen. In het bijzonder de belastingontvangsten vormen gezien de absolute omvang ervan een onzeker element. Er moet zodoende steeds een minimum schatkistsaldo worden aangehouden, waarmee eventuele tegenvallers kunnen worden opgevangen.

* Dit gebeurt volgens de richtlijnen van de Minister van Financiën d.d. 29 januari 1981.

De rentelasten kunnen daardoor onnodig hoog zijn. Additionele financieringstransacties worden immers aangegaan op grond van de kasraming. Door de onzekerheid omtrent het werkelijke saldooverloop kan de omvang ervan niet exact worden afgestemd op de werkelijke behoefte aan liquide middelen. Deze onzekerheid geldt zelfs nog op de dag.

Eventuele tegenvallers bij de (belasting)ontvangsten zijn pas aan het eind van de dag bekend aangezien het schatkistsaldo thans niet tussentijds bij D.N.B. kan worden opgevraagd.

5. Kas- en leningsfaciliteiten.

Kas- en leningsfaciliteiten bieden aan derden de mogelijkheid - binnen bepaalde grenzen - op eigen initiatief bij de schatkist overtollig kasgeld (al dan niet rentegevend) te storten en/of middelen (al dan niet rente-dragend) op te nemen. Zij beïnvloeden daarmee de omvang van het schatkistsaldo. Dit komt tot uiting in de rekening-courantverhoudingen met de Staat. Daarnaast is er sprake van een faciliteit voor een deel van de lange en korte termijnvorderingen van de Staat.

6. Raakvlakken

Het onderzoek heeft zich niet op het beheer van de begroting op basis van het kasstelsel gericht doch op de feitelijke kasstromen en -saldi. Daardoor was niet zo zeer het autorisatiecircuit alswel het geldcircuit aan de orde.

Uiteraard zijn er raakvlakken met het budgettaire beleid. Zo wordt voor zowel het begrotings- als het kasbeheer veelal gebruik gemaakt van gelijksoortige gegevens.

Voorts hebben voorstellen tot verschuiving binnen het totale bestaande kaspatroon, over een dienstjaar heen, budgettaire consequenties.

Omgekeerd hebben budgettaire beheersingsinstrumenten als kasplafonds en verplichtingenstops consequenties voor het kasverkeer en -beleid. Voorts is er sprake van een relatief hoog uitgavenniveau aan het einde van het jaar teneinde de toegestane begrotingsruimte te realiseren.

Het kasbeheer is er ondermeer op gericht grote fluctuaties in het schatkistsaldo te voorkomen. Hier is sprake van een raakvlak met het monetaire beleid, waarvoor de Minister van Financiën mede verantwoordelijk is. Met name gaat het hierbij om de bevordering van een ordelijk beloop van de geldmarkt. Grote schommelingen in het schatkistsaldo kunnen namelijk een ongunstige invloed hebben op de geldmarkt. De rentevorming op deze markt kan daardoor worden beïnvloed en daarmee het monetaire beleid en het liquiditeitenbeheer van de banken.

Schommelingen in de rentevoet kunnen ook van invloed zijn op de valutanoeringen en derhalve op de positie van de gulden, vooral in E.M.S.-verband. Voor zover er, ondanks een neutraliserend beleid van D.N.B., effecten op de geldmarktrente optreden, zijn deze kortstondig van aard en hebben betrekking op schuldtitels met korte looptijden. Zij zullen snel gevolgd worden door daarna optredende tegengestelde effecten.

Daarbij komt dat een intering of ophoging van het schatkistsaldo van jaarultimo op jaarultimo - afgezien van plaatsing van schatkistpapier - neerkomt op inflatoire (monetaire) financiering respectievelijk deflatoire financiering.

Het monetaire beleid kan een enkele keer zelfs ten koste gaan van het kasbeleid. Het kan bijvoorbeeld ter wille van een beperking van de groei van de liquiditeitenmassa gewenst zijn, dat de Staat voor langere tijd liquiditeiten in de Schatkist bindt en daarmee het schatkistsaldo ophooft. Een dergelijke afroeping is bijvoorbeeld te realiseren met behulp van een te emitteren lening.

Tenslotte is bij het kasbeheer ook rekening te houden met het financieringstekort.

Doordat de inkomsten bij het Rijk structureel lager zijn dan de uitgaven is er sprake van een continu tekort aan middelen. Deze middelen worden in principe aangetrokken met behulp van leningen, die een lange looptijd hebben. De omvang van het tekort alsmede het verloop van het schatkistsaldo binnen het jaar zorgen er voor, dat het kapitaalmarktberoep slechts ten dele kan worden afgestemd op de werkelijke kasbehoefte van dat moment. Dit kan er toe leiden, dat een voorspoedige kapitaalmarkttransactie resulteert in een hoog schatkistsaldo terwijl omgekeerd een mislukte transactie kan leiden tot een laag (negatief) saldo.

II. Beschrijving en evaluatie van het kasbeheer op onderdelen

1. Inleiding en ijkpunten

Zoals gesteld richt het rapport zich op de mogelijkheden, die kunnen leiden tot een vergroting van de efficiëncy van het kasbeheer* bij de centrale overheid. Voorop staat de beheersbaarheid (zie inleiding) van zowel de kassaldi als -patronen. In dat kader kent het rapport 6 hoofdthema's te weten:

1. kassaldi;
2. verschuivingen binnen het totale kaspatroon;
3. de ramingen (omtrent omvang en tijdstip van de kasstromen);
4. de administratieve en organisatorische ondersteuning;
5. marktconformiteit bij kas- en leningsfaciliteiten;
6. betalingsgedrag van de overheid.

De bovenstaande thema's zullen worden behandeld tegen de achtergrond van de volgende ijkpunten**. Opgemerkt dient te worden, dat de kosten van het kasbeheer veelal niet aanwijsbaar zijn in begrotingsposten. De kosten, die aan de orde komen, zijn:

1. de reutekosten van korte termijn financieringstransacties, als gevolg van:
 - a. het aanhouden van saldi op rekeningen anders dan bij D.N.B.;
 - b. het onzekere en niet synchrone verloop van de inkomsten en uitgaven;
 - c. uitgaven, die de Rijkskas verlaten en daarin in herkenbare vorm als middelen terugvloeien dan wel kunnen worden gecompenseerd met middelen (loopings).
 - d. een tijdelijke derving van inkomsten (door een te late inning);
2. apparaatskosten.

*/. * In dit kader zijn oriënterende gesprekken gevoerd met cash-managers van een drietal ondernemingen (bijlage 4)

** De ijkpunten zijn vastgesteld aan de hand van een enquête bij alle departementen. Daarnaast is binnen het departement van Financiën het nodige geïnventariseerd.

3. derving van inkomsten als gevolg van onbedoelde niet-markt-conforme rentevergoedingen op door het Rijk verstrekte kas-en leningsfaciliteiten;
4. overige kosten, zoals renteclaims, boetes en vervallen betalingskorting bij te late betaling; bankkosten (kosten betalingsverkeer buitenland, valutatermijn-transacties e.d.) en rentekosten met name ten gevolge van de verwerkingstijd van betaalopdrachten;

De ijkpunten waartegen eventuele verbeteringen kwantitatief worden afgezet, zijn:

- 1a de gemiddelde uitstaande saldi;
- 1b + d het huidige betalings- en ontvangstenpatroon;
- 1c het niveau van deze uitgaven;
- 2 de apparaatskosten zijn nauwelijks te kwantificeren; voor zover de aanbevelingen gericht op een efficiënte en organisatorische ondersteuning van het kasbeheer daartoe aanleiding geven, zal een indicatie worden verstrekt van de daarop betrekking hebbende kosten.
- 3 de in rekening gebrachte rente op leningen en de overige voorwaarden;
- 4 de mate waarin daar nu sprake van is;

De becijferingen worden vooral gepresenteerd in hoofdstuk IV. Waar in het rapport niet anders is vermeld, wordt steeds als uitgangspunt de situatie in 1982 aangehouden.

Bij de voorstellen die gedaan worden, is tevens getracht rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen in het betalingsverkeer. Te denken is aan de oprichting van de Postbank, waardoor de financiële relatie van de Staat met de P.C.G.D. fundamenteel kan wijzigen, alsmede aan de verdergaande automatisering van het betalingsverkeer, onder meer tot uiting komend in de komende invoering van een nationaal betalingscircuit (N.B.C.). De laatste ontwikkeling zal leiden tot een slechting van de drempel tussen het PCGD-en BGC circuit.

2. Kassaldi (en betaalprocedures)

2.1. Binnenland

Algemeen

Bij de kassaldi doet zich het probleem van voorraadoptimalisatie voor. Een te hoge voorraad brengt onnodig veel rentekosten met zich mee terwijl anderzijds een te laag saldo de voortgang van het betalingsverkeer in gevaar brengt.

Een te hoge kasvoorraad zou kunnen worden ondervangen met een op bancaire leest geschoeid kasbeheer, waarbij overvloedige gelden (tijdelijk) rentegevend kunnen worden uitgezet. De Staat onthoudt zich hiervan evenwel. Het door de Bank te voeren monetaire beleid zou immers kunnen worden doorkruist door onvoorziene geldmarkt-transacties van de schatkist. Om deze reden wordt ervan uitgegaan, dat een bancair liquiditeitenbeheer vooralsnog niet tot de mogelijkheden behoort.

De noodzaak tot het aanhouden van kasvoorraadmiddelen is gebaseerd op het gegeven dat de in- en uitgaande geldstromen niet synchroon verlopen terwijl de omvang van toekomstige kasstromen - waaronder tevens die u.h.v. financieringstransacties - een onzekere factor vormt. Voorts is van belang, dat noodgedwongen girale kasvoorraden worden aangehouden. Het aanhouden van gelden wordt door de betaalinstelling, zoals de P.C.G.D., gezien als een compensatie voor de niet afzonderlijk in rekening te brengen diensten. In dat verband kan worden opgemerkt, dat een nader onderzoek met betrekking tot deze compensatieregeling gewenst is. Bij dit onderzoek zouden ondermeer de kosten van dienstverlening in het bankwezen moeten worden betrokken.

Schatkistrekening

De hiervoor bedoelde rentekosten van de kasvoorraad zijn het gevolg van de financieringstransacties. Daarbij is een tweedeling aan te brengen. Ten eerste de transacties op de kapitaalmarkt ter dekking van het financieringstekort. Getracht wordt deze transacties voor zover mogelijk af te stemmen op de feitelijke ontwikkeling van het tekort binnen het jaar. Als gevolg daarvan kunnen de kapitaalmarkttransacties zich concentreren in het eerste halfjaar. Deze concentratie noemt men het zgn. "frontloading"-effect.

Ten tweede zijn er de transacties waarmee tijdelijke (seizoenmatige en incidentele) liquiditeitstekorten worden opgevangen. Zij kunnen zich voordoen in de vorm van een beroep op D.N.B. en op de geldmarkt. De kosten die hieraan verbonden zijn, zijn toe te rekenen aan het kasbeheer.

In principe zijn de kosten, verbonden aan de frontloading* eveneens toe te rekenen aan het kasbeheer. Dit gaat echter alleen op wanneer de frontloading uitsluitend is ingegeven door de seizoenmatige financieringsproblematiek halverwege het jaar.

Andere overwegingen spelen echter ook een rol. Zo rechtvaardigt de onzekere ontwikkeling van het financieringstekort eveneens een zekere frontloading. Bij een tegenvallende ontwikkeling zou de Staat namelijk aan het eind van het jaar in een ongunstige positie gemanoeuvreed kunnen worden, hetgeen uiteindelijk kan leiden tot ongunstige leningmodaliteiten**. Daarnaast wordt frontloading ook ingegeven door de onzekerheid omtrent het welslagen van toekomstig kapitaalmarktberoep.

De kosten van frontloading zijn derhalve niet alleen kosten van kasbeheer. Voorzover frontloading uit seizoenmatige overwegingen plaatsvindt, is dit een relatief dure financieringswijze. Overwegingen van seizoenfinanciering zouden dan ook slechts een geringe rol mogen spelen bij het beleid aangaande het kapitaalmarktberoep.

Door de in toenemende mate uiteenlopende opbrengsten per staatslening alsmede de fluctuaties in het onderhandse kapitaalmarktberoep zijn (de laatste tijd) incidenteel grote schommelingen in het schatkistsaldo opgetreden.

Opgemerkt kan worden, dat gegevens over de periode 1977 - 1982 wijzen op toenemende uitslagen rond de trendmatige ontwikkeling van het schatkistsaldo (exclusief de financieringsarrangementen

* Hiermee worden de extra financieringskosten bedoeld, die een gevolg zijn van het feit dat de kapitaalmarkttransacties niet gelijkmatig over het jaar gespreid zijn.

** Gegeven de doelstelling ten aanzien van de monetaire financiering van het tekort. Omtrent de omvang van deze vorm van financiering worden vooraf (politieke) beslissingen genomen. De monetaire financiering wordt uiteindelijk bepaald door de netto-plaatsing van schatkistpapier alsmede door de jaarmutatie van het schatkistsaldo.

met DNB en PCGD en exclusief het overige geldmarktberoep). De buffer die nodig is om seizoenmatige en/of incidentele interingen met slechts een incidenteel beroep op de geldmarkt (maximaal 4 dagen per jaar) op te kunnen vangen zou thans rond 4,5% (in 1982: ruim f 5,5 mrd) van de begrotingsontvangsten van het voorafgaande jaar moeten bedragen. Gemakshalve uitgaande van een financieringsarrangement met DNB van 3% van de begrotingsontvangsten en van f 1 mrd. financieringsbijstand van de PCGD resteert een norm voor het trendmatige schatkistsaldo (gemiddeld aan te houden saldo) van circa f 1 mrd. De alternatieve-kosten hiervan (in de vorm van extra rentelasten) voor de financiering van seizoenmatige en/of incidentele interingen bedragen op jaarbasis bij een geldmarktrente van 6% (het gemiddelde rentepercentage in 1982) f 60 mln. per jaar.

Postrekeningen

Hangend onder de centrale schatkistrekening ontvouwt zich een omvangrijke paraplu van decentraal aangehouden rekeningen. Zij concentreren zich m.n. in het postgirocircuit (circa 1500). Daarbij is onderscheid aan te brengen tussen de rekeningen bij de belastingdienst, die gegroepeerd zijn ondergebracht in een conerublok (zie hierna), en de overige postrekeningen. Op al deze rekeningen wordt een renteloos werkkapitaal aangehouden van ca. f 560 mln.

Uit de enquête, die in het kader van het onderzoek is gehouden, blijkt, dat 304 comptabelen saldi beheren groter dan gemiddeld f 10.000,— met een gemiddeld totaalbedrag van f 388 mln. (incl postrekening 1); daarnaast wordt bij de belastingdienst een saldo van f 150 mln. aangehouden.

De enquêtecijfers tonen grote verschillen aan. Zo zijn er rekeningen, waarvan het saldo gemiddeld overeenkomt met tweemaal de maanduitgaven terwijl er ook rekeningen zijn met een gemiddeld saldo van slechts 5% van de maanduitgaven. Uit de cijfers blijkt voorts, dat in een aantal gevallen bij de bevoorschotting geen aandacht lijkt te worden besteed aan de overige ontvangsten op die rekeningen.

Wanneer de gelden, die nu nog uitstaan bij de P.C.G.D., naar de Schatkist terugvloeien dan kan de lange-termijnfinanciering in principe eenmalig met een overeenkomstig bedrag verminderen (uitgaande van handhaving van het oorspronkelijke schatkistsaldo). Bij een rekenrente van 10% (gemiddelde rentevoet van Staatsleningen in 1982) zou het directe effect hiervan een jaarlijkse rentebesparing van f 56 mln. opleveren*.

Een verlaging van de saldi is te realiseren door:

1. een verfijning van de bevoorschottingen en afstortingen respectievelijk de invoering van een concernrekening-faciliteit;
2. een verkorting van de tijdsduur die benodigd is voor de uitvoering van het betalingsverkeer (al dan niet via een ander circuit);
3. een vermindering van het aantal postrekeningen.

ad. 1 (bevoorschottingen en afstortingen)

In principe is het mogelijk een zelfregulerend systeem van bevoorschotting en afstorting te realiseren met behulp van de zgn. "concernrekening-faciliteit" bij de P.C.G.D.

De afzonderlijke rekeningen (van de comptabelen) worden als communicerende vaten verbonden met een compensatierekening. Tesaamen vormen zij het concernblok.

Aan het eind van iedere dag worden de saldi (positief of negatief) op de afzonderlijke rekeningen automatisch overgeboekt naar de compensatierekening. Op laatstbedoelde rekening wordt uiteindelijk een vast afspraaksaldo aangehouden. De feitelijke stand van het concernblok muteert echter dagelijks. Wordt daarbij het afspraaksaldo overschreden, dan vindt afstorting plaats ten gunste van de schatkistrekening bij D.N.B. terwijl een tekort direct moet worden aangevuld. Dit systeem wordt reeds toegepast bij de Belastingdienst (met een afspraaksaldo van f 150 mln.).

* Voor de P.C.G.D. betekent dit een navenante vermindering van zijn inkomsten.

De comptabelen blijven op de gebruikelijke wijze hun betalingsopdrachten naar de giro sturen.

De afzonderlijke rekeningen in het blok mogen debet staan. De debetstanden kunnen (maandelijks) worden gelimiteerd, waarbij een periodieke aanpassing mogelijk is. Hiermee is te voorkomen, dat de comptabelen ongelimiteerd op de schatkistrekening kunnen trekken.

Bij de hier bedoelde faciliteit vervalt de bevoorschotting van de rekeningen van de comptabelen. De administratieve procedure wordt daarmee sterk vereenvoudigd. Tevens zijn de saldi op de desbetreffende postrekeningen beheersbaar. De hoogte van het afspraaksaldo moet met de P.C.G.D. worden afgesproken. Het te realiseren financiële voordeel hangt af van de mate waarin de faciliteit wordt ingevoerd alsmede van de hoogte van het afspraaksaldo.

Gelet op de voordelen stelt de werkgroep voor op korte termijn te beginnen met een nadere uitwerking van de opzet van de concernrekening-faciliteit voor de gehele Rijksoverheid.

Zou een dergelijke faciliteit (vooralsnog) niet realiseerbaar blijken te zijn, dan is minimalisatie van de uitstaande saldi ook anderszins te bereiken.

Ter minimalisatie van de saldi dient de bevoorschotting in beginsel dagelijks afgestemd te worden op de feitelijke behoefte bij de comptabele. In bepaalde gevallen gebeurt dit reeds (bijv. bij de bevoorschotting van de departementale comptabelen). Bij m.n. de "kleine" rekenplichtigen is dit systeem niet doenlijk. Een verfijnde bevoorschotting brengt soms een aanzienlijke hoeveelheid extra werk met zich mee. Zo zijn de comptabelen verplicht dagelijks de betalingen - en indien mogelijk ook de ontvangsten - te prognotiseren. Vervolgens neemt de administratieve belasting bij het departement toe als gevolg van de verhoogde frequentie van de bevoorschottingen.

Voor zover een verfijnde bevoorschotting doelmatig is, dient dit zoveel mogelijk via de "spoedkring" te geschieden. Daarmee is een tijdwinst van minimaal 1 dag te realiseren. De hieraan

verbonden kosten zijn minimaal (f. 60,-- per postrekening per jaar).

De overige ontvangsten zouden door de comptabele dagelijks dienen te worden afgestort danwel te worden verdisconteerd in de bevoorschotting.

Ad. 2 (verkorting tijdsduur betalingsverkeer)

De valuterig bij de P.C.G.D. wordt voornamelijk bepaald door de verwerkingstijd van de tapes en formulieren. Aangezien een tape kant en klaar wordt aangeleverd kan de giro deze direct - dat wil zeggen in de nacht volgend op de dag van aanlevering - verwerken. Voor zowel de opdrachtgever als voor de begunstigde geldt de werkdag, volgend op de dag van aanbidding als boekingsdatum.

Girokaarten daarentegen moeten door de P.C.G.D. worden voorbewerkt hetgeen de feitelijke verwerking met 1 dag ophoudt. Wanneer daarbij de begunstigde niet is ondergebracht bij het administratiekantoor van de opdrachtgever, dan zal er nogmaals een extra dag overheen gaan alvorens het bedrag is bijgeschreven. Het tijdverlies bij de overboeking van het ene naar het andere administratiekantoor doet zich niet voor bij het gebruik van magneetbanden en van optisch leesbare formulieren (= O.L.F.). Het gebruik van laatstbedoelde informatiedragers brengt - vergeleken met de girokaarten - de verwerkingsduur bij de giro met 1 à 2 dagen terug. Zij kunnen derhalve later worden aangeleverd. Als gevolg daarvan kunnen de aanvullingen van de desbetreffende postrekeningen eveneens op een later tijdstip plaatsvinden. Hiervan gaat voor het Rijk een rentedrukkend effect uit.

De werkgroep stelt dan ook voor het gebruik van de hier bedoelde informatiedragers te intensiveren. De voorkeur gaat echter uit naar magneetbanden, gezien de verhoogde foutenkans bij O.L.F.'s (extra handbewerking). Nagegaan moet worden in hoeverre de binnen de rijksoverheid aanwezige apparatuur voor dat doel optimaal wordt aangewend. Daarnaast is met dit aspect rekening te houden bij het opzetten (of veranderen) van automatiseringssystemen, waarbij directe datacommunicatie in de overwegingen moet worden betrokken.

Voor het Rijk is tijdwinst eveneens te realiseren door een minimalisatie van het aantal schijven waarover de aanvullingen t.g.v. de comptabelen lopen. Zoals bijvoorbeeld directe bevoorschotting van de comptabelen via de Schatkistrekening D.N.B. (zie schema op pag. 4). Tevens is in dit verband te denken aan een centralisatie van het betalingsverkeer. Voor beide suggesties is een uitgebreid informatienet nodig.

In dit kader is tevens aandacht geschonken aan de mogelijkheid de verwerkingstijd te bekorten via andere betalingscircuits. Gebleken is, dat dit vooralsnog geen oplossing biedt. Betalingen ten gunste van postrekeninghouders via het bankgirocircuit brengt valuteringsverlies met zich mee terwijl bij het bankwezen eveneens saldi moeten worden aangehouden.

Volledige benutting van het D.N.B.-circuit - een optie, die zich aandient in geval er een zelfstandige Postbank tot stand komt - lijkt om technische redenen op afzienbare termijn uitgesloten. De huidige capaciteit van D.N.B.-circuit staat de hier bedoelde uitbreiding op korte termijn niet toe. Nader onderzoek naar de mogelijkheden om uitbreiding te geven aan de kassiersfunctie, die D.N.B. ook wettelijk voor het Rijk heeft, is echter wenselijk.

Ad. 3. (een vermindering van het aantal postrekeningen)

Het aanhouden van een veelheid van postrekeningen is, gezien de ermee gemoeide rentekosten, minder gewenst.

In principe leidt een vermindering van het aantal postrekeningen tot een afname van het "werkkapitaal" bij de P.C.G.D. Het werkkapitaal vermindert echter niet met het bedrag, dat oorspronkelijk op de vervallen rekening werd aangehouden. Het betalingsverkeer gaat namelijk via een andere postrekening lopen waardoor aldaar een -zij het beperkt - hoger saldo moet worden aangehouden.

Bankrekeningen

Op de bankrekeningen in het binnenland stond gemiddeld + f 140 mln. uit. Op de afzonderlijke rekeningen komen relatief kleine

bedragen voor. Een eventuele invoering van de concernrekening-faciliteit dient per bankconcern plaats te vinden, met als gevolg niet één afspraaksaldo doch meerdere saldi. Het voordeel - in de vorm van een vermindering van de tegoeden - is daardoor beperkt. Desondanks is een verdere concentratie en vermindering van het aantal bankrekeningen wenselijk, zodat de buiten de schatkist aangehouden saldi verminderen en daarmee de rentekosten.

2.2. Buitenland

Op buitenlandse bankrekeningen staat ca. f 250 mln. uit. Hiervan heeft ca. f 200 mln. betrekking op de Foreign Military Sales (F.M.S.)-rekening, die De Nederlandsche Bank ten behoeve van het Ministerie van Defensie in de Verenigde Staten aanhoudt. Deze rekening is nodig op grond van een Amerikaanse wettelijke regeling, die bepaalt dat er voldoende middelen aanwezig moeten zijn ter voorziening van betalingen, die aan het Amerikaanse Departement van Defensie zijn verschuldigd. Over het uitstaande bedrag wordt rente vergoed ten gunste van het Rijk. Onderzoek naar de (on)doelmatigheid van deze rekening is gewenst.

De geldvoorziening van de posten in het buitenland (voornamelijk BuZa) kan eventueel via een "moeder-rekening" bij een handelsbank lopen. Hierop zouden de buitenlandse posten voor hun geldbehoefte tot gelimiteerde bedragen kunnen trekken. Een dergelijk systeem is aan te bevelen wanneer de geldvoorziening wordt versneld (waardoor de uitstaande saldi omlaag kunnen) en/of wanneer de daaraan verbonden kosten zijn terug te brengen.

Gebleden is, dat voor dit systeem een "deposito-rekening" benodigd is waarop ter dekking van de te trekken bedragen een (fors) bedrag permanent moet worden aangehouden. Daarbij is een versnelde geldvoorziening niet te verwachten terwijl het kosten-voordeel marginaal zal zijn. Het systeem heeft daarmee geen duidelijke voordelen.

Mogelijkerwijs levert inschakeling van D.N.B. bij de geldvoorziening van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland wel een voordeel op. Onderzoek daarnaar is gewenst.

Ten aanzien van het betalingsverkeer met het buitenland geldt, dat soms aanzienlijke wisselkoersrisico's worden gelopen. Het afdekken van dergelijke risico's via valutatermijntransacties is in het algemeen aan te bevelen, teneinde het onvoorziene beroep op 's Rijks schatkist te beperken. Gezien de min of meer vaste relatie tussen D-Mark en de gulden lijkt afdekking van het D.M.-risico onnodig.

Aan termijntransacties zijn budgettaire consequenties verbonden. Aangetoond kan worden dat, gezien de boekhoudkundige verwerking van koersmutaties door D.N.B. en in aanmerking nemend dat D.N.B. het Rijk geen termijnprovisie in rekening brengt, de dekking van koersrisico's uit hoofde van contracten luidend in zwevende valuta's minimale negatieve budgettaire gevolgen heeft indien zij wordt uitgevoerd door deze instelling.

De dekking van koersrisico's uit hoofde van contracten luidend in valuta's van het EMS, zouden daarentegen, vanwege de risico's voor de winst van D.N.B.* en derhalve voor de Rijksbegroting, bij voorkeur door het commerciële bankwezen moeten worden verzorgd.

De volgende kanttekening moet worden geplaatst.

Geconstateerd is, dat ter financiering van de aanschaf van defensiemateriaal in de VS van Amerika en ter dekking van de daaruit voortvloeiende koersrisico's termijntransacties in US dollars zijn afgesloten. Als uitgangspunt werd hierbij niet de contante koers gehanteerd, maar een gemiddeld berekende termijnkoers.

In principe zouden de vervalddata van deze affaires moeten samen vallen met de (verwachte) betaalddata. Dit bleek in de praktijk merendeels niet het geval, waardoor de schatkistrekening onnodig te vroeg is en wordt belast en het effect van de voordelige termijnkoers mogelijk gedeeltelijk teniet wordt gedaan. Zo stond in

* Koerswijzigingen van EMS-valuta's hebben namelijk, in tegenstelling tot koerswijzigingen van zwevende valuta's, invloed op de verlies en winstrekening van de Bank.

1982 gemiddeld f 106 mln. per dag buiten de gewone schatkistrekening uit. Het verdient dan ook aanbeveling een betere afstemming te stimuleren tussen de vervaldatum van de termijnaffaires en de betaaldata aan de leveranciers.

3. Verschuivingen binnen het totale kaspatroon

3.1. Inleiding

Een meer evenwichtige spreiding van de rijksinkomsten en -uitgaven drukt de benodigde omvang van de aan te houden kasmiddelen en daarmee de rentekosten. Om dit te realiseren, zullen betalingen verlaat en/of ontvangsten vervroegd moeten worden.*

De werkgroep heeft dan ook een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden om tot verschuiving binnen het gehele kaspatroon te komen (par. 3.3. en 3.4.). Daarbij is tevens aandacht geschonken aan de voorspelbaarheid van de te onderscheiden kasstromen (par. 4.0.). Grotere voorspelbaarheid kan leiden tot anticiperende acties in het betalingsverkeer danwel in de financieringssfeer, waardoor kosten uitgespaard kunnen worden.

De gewenste verschuivingen worden in par. 3.2. aangegeven. Dit betekent echter niet, dat gestreefd moet worden naar een volledig vastliggend patroon van inkomsten en uitgaven. Enige flexibiliteit is nodig om onverwachte en ongewenste ontwikkelingen in het schatkistsaldo mee te kunnen helpen opvangen.

De specifieke mate waarin verschuivingen zijn te realiseren, teneinde uit oogpunt van kasbeheer een zo optimaal mogelijk kaspatroon te bewerkstelligen, zal onderwerp van nader onderzoek moeten zijn.

Om een meer gespreid kaspatroon ook in de toekomst te behouden, zal de vinger aan de pols moeten worden gehouden, hetgeen betekent dat overwegingen van kasbeheer betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij verandering van bestaand beleid voor zover daarbij sprake kan zijn van toekomstige consequenties in de kassfeer.

Wat betreft de uitgaven heeft de heroverwegingswerkgroep zich afgevraagd of een gewenste verschuiving te stimuleren is met de introductie van budgettaire "prikkels". Voor vakdepartementen geldt namelijk, dat - buiten aspecten liggend op het beleidsgebied - in principe het tijdstip van betalen nauwelijks van be-

* Dit kan leiden tot een budgettair effect, indien ontvangsten en/of uitgaven over de grens van het dienstjaar worden getild.

lang is. Veelal is het daadwerkelijke tijdstip van betaling afhankelijk van de duur van de administratieve verwerking en de snelheid waarmee declaraties, subsidieaanvragen, facturen e.d. worden ontvangen. Financiële (al dan niet budgettaire) aspecten spelen hierbij veelal geen rol, met uitzondering van de jaargrens en een instrument als het kasplafond.

Er zijn systemen denkbaar waarbij de vakdepartementen wel financiële prikkels ondervinden. Daarbij is te denken aan een zelfregulerend mechanisme als "beloningen" en "boetes". Afgezien van de technische problemen, die zich bij de tenuitvoerlegging zullen voordoen, heeft een dergelijk systeem het nadeel het realiteitsgehalte van de kasramingen negatief te beïnvloeden. Om deze reden heeft het hier bedoelde systeem niet de voorkeur van de werkgroep.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt, dat een deel van de rijksuitgaven na verloop van tijd terugkeert in de schatkist. Dit zijn de zgn. "loopings". De werkgroep heeft onderzocht in hoeverre deze zijn te elimineren (par. 3.5.).

3.2. Het algehele kaspatroon alsmede de daaruit voortkomende behoefte aan financieringsmiddelen

De inkomsten van het Rijk blijven sterk achter bij de uitgaven. Als gevolg hiervan doet zich een behoefte aan financieringsmiddelen voor. Deze behoefte, die in 1982 uitkwam op ruim f 30 mrd.*, is niet gelijkmatig in het jaar opgebouwd. Ongeveer 70% van de jaarbehoefte wordt reeds in het eerste halfjaar gevoeld. Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat ook het accent van de financieringstransacties in het eerste halfjaar ligt. Dit heeft een tweetal gevolgen.

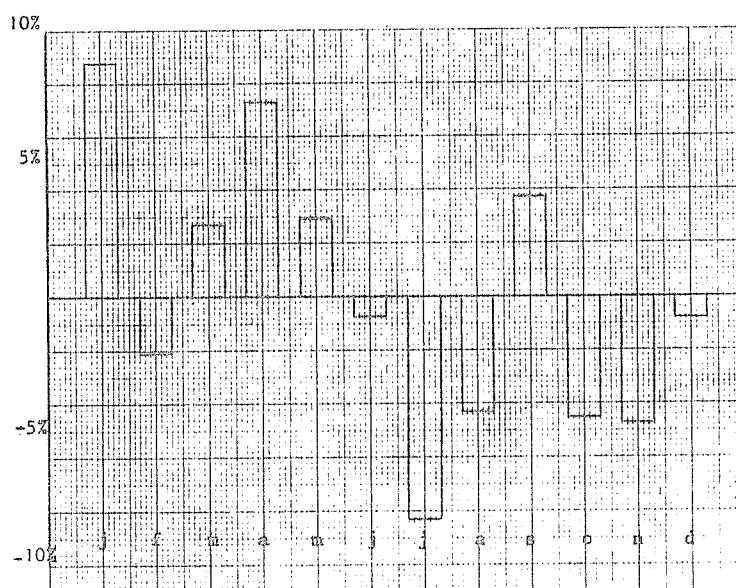
Ten eerste neemt de toekomstige behoefte aan financieringsmiddelen in het eerste halfjaar meer dan evenredig toe. Doordat de rente- en aflossingsdata veelal gekoppeld zijn aan de uitgifte-

* Gecorrigeerd op P.C.G.D.-transacties; met ingang van 1 september 1982 beïnvloeden deze transacties het schatkistsaldo-overloop niet meer.

data van de desbetreffende leningen is er - gegeven een vast renteniveau - sprake van een cumulatief effect in het eerste halfjaar. Dit is een gevolg van de eerder genoemde "frontloading". Ten tweede is er sprake van renteverlies omdat tijdelijk meer gefinancierd moet worden dan gemiddeld over het jaar nodig is.

Door ontvangsten naar voren te halen en/of betalingen naar achteren te schuiven kan een meer geleidelijke ontwikkeling tot stand worden gebracht. De maanden die daarvoor in aanmerking komen, zijn in de navolgende grafiek af te lezen.

Verschil tussen de werkelijke en gelijkmatige ontwikkeling van de behoefte aan liquide middelen per maand in 1982 (uitgedrukt in procenten van het jaartotaal)*.



Bij een gelijkmatige ontwikkeling binnen het jaar komt de maandelijks behoefte overeen met 8 1/3% van het jaartotaal. In de grafiek is dit weergegeven met de horizontale lijn.

De kolommen boven deze lijn geven de periodes aan waarin er behoefte bestaat aan het wegschuiven van betalingen respectievelijk het naar voren halen van ontvangsten. De kolommen onder de horizontale lijn geven het tegenovergestelde aan.

* Een min of meer overeenkomstige ontwikkeling deed zich ook in de voorafgaande jaren voor.

Gebleken is dat de onevenwichtige ontwikkeling van de behoefte aan financieringsmiddelen voornamelijk een gevolg is van het patroon bij de ontvangsten. Met name de verhoudingsgewijs hoge belastingontvangsten en aardgasbaten in het tweede halfjaar zijn hier debet aan.

Dit is in het bijzonder te veranderen door respectievelijk de bestaande aanslagregeling bij de vennootschapsbelasting alsmede de gemaakte afspraken met de N.A.M. inzake de afdracht van de aardgasbaten te herzien.

De uitgaven daarentegen zijn relatief gunstig gespreid over de maanden.

De ontwikkeling van de behoefte aan liquide middelen binnen de maand laat steeds een min of meer gelijkwaardig patroon zien. Deze behoefte doet zich aan het begin van elke maand niet of nauwelijks voor als gevolg van de dan ontvangen belastinggelden. In de tweede helft van de maand zakt het schatkistsaldo echter behoorlijk in. Dit is voornamelijk het gevolg van de betalingen in de salarissfeer.

Door de belastingontvangsten beter af te stemmen op de salarisbetalingen, zou het kaspatroon binnen de maand in belangrijke mate worden geëgaliseerd (uiteraard is ook te denken aan een vertraging van de salarisbetalingen).

3.3. Begrotingsmiddelen

A. Belastingmiddelen*

Termijnen voor het doen van aangiften en betalingstermijnen

- ./.
- Voor een overzicht van de termijnen voor het doen van aangiften zij verwezen naar bijlage 5A.
- ./.
- Een uitgebreide toelichting op de betalingstermijnen van de verschillende belastingen is in bijlage 5B opgenomen.

De termijnregeling kan tot op zekere hoogte worden gerekend tot de wettelijke maatregelen ter bescherming van de debiteur. Een betalingstermijn is bedoeld om de belastingschuldenaar voldoende tijd te laten voor de voldoening van zijn schuld. De meest ideale regeling is om belasting te vorderen zo nauw mogelijk aansluitend bij de stroom van inkomsten die aan de belastingschuldige toevloeit (het zgn. pay-as-you-go beginsel). Deze gedachte ligt in principe ten grondslag aan de termijnregeling inzake L.B., B.T.W. en de voorlopige aanslagen I.B. en Vpb.

Toch wordt dit niet gedaan. De betalingstermijn wordt zo lang gemaakt als aanvaardbaar is tegenover het belang van de Schatkist, hetwelk nu eenmaal eist dat de gelden zo spoedig mogelijk en met zo weinig mogelijk renteverlies en risico van wanbetaling worden geïnd. De op grond van de vorenstaande overwegingen gekozen betalingstermijn kan niet anders dan arbitrair zijn. Voor de meeste belastingen kent de fiscale wetgeving in deze gevallen een minimum betalingstermijn van 1 maand.

Nieuwe Invorderingswet

Thans wordt op het Ministerie van Financiën gewerkt aan een nieuwe Invorderingswet. Deze nieuwe wet moet ondermeer de Invor-

* In het algemeen dient te worden opgemerkt dat wijzigingen, die uit een oogpunt van kasbeheer wenselijk zijn, voor de belastingdienst geen knelpunten in de sfeer van de uitvoering mogen opleveren en voor de belastingplichtige acceptabel moeten zijn.

deringswet 1845 vervangen. Bij het ontwerpen van de nieuwe Invorderingswet vormen de betalingstermijnen onderwerp van beraad. De werkgroep stelt voor hierbij ook overwegingen van kasbeheer te betrekken.

Aanslagregeling vennootschapsbelastingen en inkomsten belastingen

De werkgroep sluit zich aan bij de van verschillende zijden uitgeoefende kritiek op het vigerende systeem van de Vpb. Gezien de nadruk van de Vpb.-afdrachten op het laatste kwartaal van het jaar stelt de werkgroep voor de bestaande aanslagregeling zodanig aan te passen, dat het hiervoor aangegeven "pay as you go"-beginsel* daarin meer dan tot nu toe tot uitdrukking komt. Hiermee wordt een uit oogpunt van kasbeheer gewenste betere spreiding van de afdrachten bewerkstelligd. Voor de inkomstenbelasting kan in principe hetzelfde worden gesteld.

Vervaldata opgelegde aanslagen

Opgelegde aanslagen worden steeds gedateerd per de ultimo van een maand. Zij vervallen daardoor per de maandultimo met als gevolg een concentratie van belastingontvangsten. Uit een oogpunt van kasbeheer verdient het aanbeveling (een deel van) deze ontvangsten naar voren te halen. Zij vallen dan in principe beter samen met de omvangrijke salarisbetalingen van het Rijk, waardoor een meer geëgaliseerd kassaldoverloop binnen de maand wordt verkregen. Voor de aanslagbelastingen zou het in beginsel denkbaar zijn de data van de op te leggen aanslagen "flexibel" te maken. Gezien de automatisering binnen de belastingdienst, lijkt dit geen problemen op te leveren temeer wanneer men zich

* Kanttekeningen hierbij zijn dat de onzekerheden, waarin de belastingplichtige en de belastingdienst kunnen komen te verkeren met betrekking tot de hoogte van de belastingsschuld, vooral in het begin van het jaar groot zijn. En dat de winst niet in een regelmatig patroon wordt genoten.

realiseert, dat de aanslagen veelal ruim voor de maandultimo worden verzonden. Wel moet worden bedacht dat het hier om een beperkt deel van de belastingontvangsten gaat.

De werkgroep stelt voor een nader onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden tot uitvoering van de beschreven systeemwijziging.

Afdrachttermijn omzet- en loonbelasting

De werkgroep stelt voor het "pay as you go" principe meer dan tot nu toe op de afdrachttermijn omzet- en loonbelasting toe te passen. Deze bedraagt thans 1 maand.

Aangezien aan het eind van iedere maand de netto salarissen bekend zijn en daarmee tevens de af te dragen bedragen in het bruto-netto traject, zou de bestaande betalingstermijn kunnen worden vervroegd.

Eventueel is een dergelijke vervroeging ook na te streven bij de omzetbelasting. Onderzoek naar de mogelijkheden daartoe is gewenst.

Accijnzen

De accijnswetgeving vormt onderwerp van een ambtelijke herstructureringsstudie.

De indruk bestaat, dat kasstroomeffecten hierbij nog geen punt van overweging vormen. De werkgroep stelt voor, dat bij deze studie de aspecten van het kasbeheer worden betrokken.

Prima-bankcheques

In het kaspatroon binnen de maand heeft zich een wijziging voorgedaan als gevolg van de acceptatie van prima-bankcheques bij de belastingdienst. Deze cheques beperken risico's die samenhangen met de afdrachten in contanten van de verschuldigde bedragen aan loonbelasting, omzetbelasting en premies volksverzekeringen. De bank verstrekt aan de belastingplichtige een betalingsbewijs (prima-bankcheque), die deze vervolgens afgeeft op het Ontvang-

kantoor der Belastingen. Op dat moment zijn de desbetreffende gelden nog niet bijgeschreven op de schatkistrekening. Dit gebeurt pas na incasso door de Bankgirocentrale hetgeen weer afhankelijk is van het tijdstip waarop de ontvangkantoren de gegevens van de cheques doorsturen. In vergelijking met girale betalingen doet zich hier een tijdsverlies voor van ca. 5 dagen.

Gezien het tijdsverschil tussen de debitering van de rekening van de belastingplichtige bij de bank en de debitering van de rekening van de bank bij de B.G.C. levert het systeem van de prima-bankcheques voor de banken een aanzienlijk liquiditeits- en rentevoordeel op. Dit voordeel gaat ten koste van de positie van de Schatkist.

Mede om het tijdsverlies voor het Rijk terug te brengen, is er onlangs een proef begonnen waarbij een aantal ontvangkantoren de gegevens van de cheques per terminal doorgeeft aan het Centraal Betaalkantoor in Apeldoorn. Deze gegevens worden aldaar op tape gezet en direct doorgestuurd naar de B.G.C.

Wanneer dit systeem op meer uitgebreide schaal wordt toegepast, hetgeen moet worden toegejuicht, verdient het aanbeveling de beheerder van 's Rijks schatkist dagelijks te informeren over het te incasseren bedrag.

In tegenstelling tot girale betalingen bieden de prima-bankcheques de belastingplichtige zekerheid omtrent de datum waarop men de belastingsschuld heeft voldaan. Dit is voor de belastingdienst aanleiding geweest de tolerantietermijn (= de termijn die verstrijkt alvorens een naheffingsaanslag met verhoging wordt opgelegd) terug te brengen van 11 naar 8 dagen. De indruk bestaat, dat het bedrijfsleven, vanwege de zekerheid omtrent het betalingstijdstip, steeds meer de neiging vertoont de cheques aan het einde van de tolerantietermijn in te leveren. Het verdient daarom aanbeveling deze termijn verder terug te brengen tot bijv. 5 dagen.

B. Niet-belastingmiddelen

./.

De niet belastingmiddelen, die beschreven zijn in bijlage 6, bestaan voor circa 50% uit aardgasopbrengsten. De aardgasbaten worden hoofdzakelijk afgedragen door de Nederlandse Aardolie-maatschappij (N.A.M.) en de Staatsmijnen (D.S.M.), waarbij de nadruk valt op eerstgenoemde maatschappij. Opvallend is dat voor de N.A.M.-afdrachten, die gespreid geschieden, als gemiddelde vervaldag een datum wordt aangehouden die aan het eind van het jaar ligt (15 december). Ook de definitieve verrekening tussen Staat en N.A.M. vindt laat plaats en wel op 31 december van het jaar dat volgt op het jaar waarop de verrekening betrekking heeft.

Een betalingspatroon volgens het pay-as-you-go principe, zoals bij de D.S.M. reeds in essentie bij de kwartaalafdracht wordt toegepast, zou bij het Rijk tot een aanzienlijke verbetering in de afstemming van de ontvangsten en de uitgaven kunnen leiden. In dat geval zou dit principe ook volledig bij D.S.M. moeten worden toegepast.

In principe doen zich ook verschuivingsmogelijkheden van importantie voor bij de winstuitkering van D.N.B. De eerstbedoelde uitkering vindt over het algemeen plaats in maart van het jaar volgend op het boekjaar. Vooruitlopend op de vaststelling van de jaarrekening is het technisch gezien mogelijk de winstuitkering van de Bank gespreid - bijv. in de vorm van een bij het bedrijfsleven niet ongebruikelijke interimuitkering - te doen plaatsvinden. Gegeven het kaspatroon van het Rijk gaat de voorkeur van de werkgroep uit naar een tussentijdse uitkering in januari. Een verdere vervroeging van dit tijdstip - naar bijv. het najaar van het voorafgaande jaar - brengt weliswaar een rentevoordeel voor het Rijk met zich mee doch versterkt de nu reeds aanzienlijke behoefte aan financieringsmiddelen aan het begin van het jaar. Uit dien hoofde verdient dit geen aanbeveling, tenzij het Rijk de interimuitkering dat jaar niet voor het betalingsverkeer aanwendt.

3.4. Begrotingsuitgaven

./.

In bijlage 7 is een globale bespreking van de belangrijkste begrotingsuitgaven per departement opgenomen (m.u.v. de eerste vier hoofdstukken op grond van de geringe omvang; totaal f 450 mln.).

De uitgaven, die in 1982 f 130 mrd. bedroegen, zijn gezien op de verschuivings- en ramingsmogelijkheden ervan. Voorzover verschuivingen mogelijk zijn zullen ze moeten worden ingepast in het totale kaspatroon, zoals in par. 3.2. van dit hoofdstuk is beschreven.

De belangrijkste conclusie is wel, dat de betaaldata van circa 70% van de uitgaven vastliggen. Het betreft voornamelijk uitgaven in de salarissfeer alsmede overdrachtsuitgaven. De mogelijkheden om hierin binnen het jaar verschuivingen aan te brengen zijn beperkt, omdat er doorgaans van maandelijks betalingen sprake is.

De resterende 30% van de uitgaven is moeilijk verschuifbaar. Het betreft voor een belangrijk deel uitgaven, die afhankelijk zijn van de voortgang van projecten (zie ook hierna). Daarnaast is er sprake van betalingen die ontstaan als gevolg van een "spontaan" optredende behoefte (bijv. bedrijfssteun). Opvallend is dat het zwaartepunt van laatstbedoelde uitgavencategorie in december ligt. Veelal liggen hieraan budgettaire overwegingen (uitputting begroting) ten grondslag. Een doelmatig kasbeheer (zowel van de Staat als wellicht ook van de ontvangende partij) wordt er echter mee doorkruist.

Ook hier gelden de opmerkingen die hierna worden geplaatst terzake van bevoorschottingen.

De belangrijkste homogene groep uitgaven, de salarisbetalingen die door de centrale overheid direct worden gedaan, verdient gezien de omvang een korte evaluatie met het oog op de kaseffecten.

Het gaat om ruim 25 mrd. die hetzij via het Interdepartementale Personeelsadministratie (IPA), de vergoedingenadministratie t.b.v. de Commissie Automatisering Salarisadministratie Onderwijs (CASO) of het defensiesysteem worden uitbetaald. De verschuivingsmogelijkheid van deze post binnen het jaar is uiteraard beperkt. Binnen de maand echter zou een spreiding in het patroon kunnen worden aangebracht, zodat de druk op de beschikbare liquiditeiten rondom de 23e van iedere maand kan worden vermindert. Dit zou evenwel betekenen dat een deel van de salarisbetalingen naar voren wordt gehaald, hetgeen in principe tot extra rentekosten kan leiden. Uit het oogpunt van beheersing is er in zoverre geen probleem dat de betaaldata vaststaan, alsmede de omvang van de betaling, zodat er tijdig op kan worden geanticipeerd.

Een wijziging van het kaspatroon van de salarisbetalingen ligt dus niet voor de hand. M.n. geldt hetzelfde voor het vakantiegeld, alhoewel daarbij uit het oogpunt van spreiding der uitgaven halfjaarlijkse of maandelijkse betalingen zijn te overwegen. Een spreiding is ook te overwegen bij de tegemoetkoming in de ziektekostenverzekering (de zgn. interimuitkering). Het verdient aanbeveling dit verder te onderzoeken.

Twee andere - uit een oogpunt van Kasbeheer - belangrijke categorieën van uitgaven zijn die uit hoofde van projectdeclaraties (circa f 15 mrd.) alsmede de bevoorschotting van overige zelfstandige rechtspersonen* (ca. f 10 mrd.). De eerste categorie komt in paragraaf 4.0. aan de orde; de bevoorschotting hiervan zou zoveel mogelijk aan moeten sluiten bij de voortgang van de projecten. Daarnaast kunnen vaste declaratiedata worden overwogen. Met betrekking tot de bevoorschotting aan overige zelfstandige rechtspersonen zijn verfijningen aan te brengen door een verbeterde afstemming op de liquiditeitsbehoefte van de begunstigde door middel van frequente informatievervalsing o.b.v. minimaal een halfjaarlijkse liquiditeitsprognose ter bijstelling

* De bevoorschotting van de comptabelen wordt behandeld in paragraaf 2.1. van dit hoofdstuk.

van de voorschotten, en - voorzover dat mogelijk is - de bevoorschotting te spreiden tot halfmaandbetalingen. Tevens is te denken aan een renteverrekening tegen marktcondities indien bij de bevoorschotting sprake is geweest van voorfinanciering. Met betrekking tot de bevoorschotting op leningen woningwet stelt de werkgroep voor de prikkel tot voorfinanciering door gemeenten weg te nemen door de te vergoeden rente over de tijdens het bouwproces uit te betalen voorschotten te koppelen aan de geldmarktrente (met als maximum het percentage op de rijkslening) op het moment van de uitbetaling ervan*.

3.5. Loopings rond 's Rijks schatkist

Onder loopings rond 's Rijks schatkist worden uitgaven verstaan, die in herkenbare vorm als middelen in 's Rijks schatkist terugvloeien, dan wel kunnen worden gecompenseerd met middelen. Er ontstaat dus een kasstroomverkeer, dat nadelig is voor het kasbeheer van de centrale overheid. Het saldo van de centrale rekening wordt er namelijk onnodig door verlaagd. Een doelmatige boekhoudkundige verrekening kan dit circuit opheffen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen loopings in enge en brede zin.

Loopings in brede zin omvatten alle kasstromen tussen overheid en natuurlijke en rechtspersonen, die zowel schulden als vorderingen hebben ten aanzien van de overheid. Eliminatie is mogelijk door compensatie, die in een soort rekening-courant-verhouding kan plaatsvinden. Het gaat dan vaak om compensatie van inkomsten en uitgaven op onderling verschillende terreinen. Hieraan kleven belangrijke juridische en vooralsnog technische bezwaren. Compensatie van schulden en vorderingen binnen één terrein is eenvoudiger. Bij de invordering en het teruggeven van belasting wordt reeds op ruime schaal gecompenseerd. In de nieuwe invorderingswet wordt voorgesteld de compensatiemogelijkheid verder te verruimen. De werkgroep acht een onderzoek naar de mogelijkheden tot compensatie gewenst.

* Enkele leden van de groep zijn van oordeel, dat nader onderzoek wenselijk is naar de beheersbaarheid van de kasuitgaven bij de bevoorschotting op leningen woningwet, waarbij ook het weglaten van de gemeenten als schakel in het kasverkeer tussen de centrale overheid en de toegelaten instellingen moet worden betrokken.

Op loopings in enge zin wordt hieronder verder ingegaan.

In concreto betreffen zij de in bruto-betalingen ten laste van de schatkist begrepen belastingen die vervolgens weer naar de schatkist vloeien. Deze stromen zijn met name interessant als het grote posten betreft aangezien in dat geval het voordeel van rentewinst opweegt tegen de uitvoeringskosten.

Daarom zullen hier alleen de belangrijkste belastingsoorten worden behandeld. In de eerste plaats komt daarbij de Omzetbelasting (= O.B.) aan de orde en vervolgens de Inkomstenbelasting (=I.B.), Vennootschapsbelasting (Vpb) en last but not least de loonbelasting (= L.B.).

In het geval van de O.B. gaat het om de gedachte bij aankopen van de overheid de O.B. niet daadwerkelijk af te dragen maar deze intern binnen de Rijksadministratie te verrekenen. Aan de leverancier kan ter zake een verklaring worden verstrekt die deze kan verrekenen met zijn O.B. afdracht.

De volgende overwegingen maken deze gedachte echter moeilijk uitvoerbaar.

In de eerste plaats staan de richtlijnen van de E.E.G. alleen afwijkingen toe van het bestaande stelsel van heffing in elke schakel van de bedrijfsketen ter vereenvoudiging van de heffing of ter voorkoming van fraude.

Daarnaast ontstaan in de uitvoering problemen, omdat het aantal aangifteplichtige instanties toeneemt, dat betekent meer werk voor de inspecties en uitbreiding van het aantal controle punten. Tenslotte kleven controle-technische bezwaren aan het gebruik van verklaringen ("tegoedbonnen").

De hiervoor aangegeven bezwaren gaan wellicht in mindere mate op voor de O.B. op door de Staat ingevoerde artikelen. In die situatie betaalt de Staat - via verschillende schijven binnen de rijksoverheid - in feite aan zichzelf. Eliminatie van deze looping lijkt zinvol en niet bij voorbaat onmogelijk.

* De reguliere overheidssalarissen zijn hierbij niet betrokken omdat inhouding L.B. door de Centrale overheid zelf plaatsvindt.

In principe bestaat er de mogelijkheid bepaalde uitgaven van het Rijk, en in het bijzonder die uit hoofde van subsidieregelingen ten behoeve van het bedrijfsleven, te compenseren met vorderingen van het Rijk op de desbetreffende rechtspersoon. Het betreft met name vorderingen vanwege I.B. en Vpb. Teneinde de positie van de Staat als crediteur te versterken, acht de werkgroep signalering aan de belastingdienst gewenst terzake van te verstrekken bedrijfssteun.

Resteert de L.B. voor een nadere analyse. De vraagstelling luidt dan in hoeverre vindt voorheffing van L.B. plaats op uitgaven ten laste van de Rijksbegroting, die voor de ontvangende partij fiscaal als inkomen zijn aan te merken en hoe vindt de afdracht of verrekening van de ingehouden loonbelasting plaats. Hieronder volgt een opsomming van enkele hoofdgroepen, waarvan tevens kan worden gesteld dat het uitgaven betreft, die uitsluitend of bijna uitsluitend ten behoeve van inkomensbetalingen worden verricht (de aangegeven bedragen geven slechts een orde van grootte aan):

- A. inkomensaanvullende- of vervangende uitkeringen (22,8 mrd);
- B. salarissen door O en W betaald aan instellingen voor onderwijs en onderzoek (18 mrd);
- C. subsidies (3,2 mrd).

Voor een verdere toelichting hierop wordt verwezen naar bijlage

./ 8.

De inkomensstromen via de gemeenten - zoals de bijstandsuitkeringen - waarvoor afzonderlijke stamnummers voor de loonbelasting kunnen worden ingevoerd, kunnen in principe worden geteerd, waarbij de gemeenten op de daartoe gebruikte verzamelloonlijsten en de declaraties voor het Rijk aangeven dat verrekening voor 90% heeft plaatsgevonden. De gemeentelijke bijdrage van 10% dient de gemeente op de gebruikelijke wijze af te dragen. De kosten van een dergelijke procedure zouden echter nader moeten worden onderzocht. Naar verwachting zijn zij bescheiden.

De bevoorschotting aan de scholen vindt voor een zeer groot deel plaats door het geautomatiseerde salarissysteem CASO.

Niet alle schoolbesturen nemen echter deel aan dit systeem.

Voor zover schoolbesturen in CASO zijn opgenomen, kunnen de salarissen van dit onderwijspersoneel rechtstreeks betaald worden van postrekening 1 onder interne verrekening van de afdracht aan de belastingdienst. Thans geschiedt bruto-uitbetaling aan de schoolbesturen, die vervolgens de ingehouden premies en loonbelasting (met een maand vertraging) weer terugstorten. Het verdient aanbeveling alle scholen onder het CASO systeem te brengen.

De bevoorschotting van subsidies vindt voornamelijk o.b.v. normbedragen plaats. Zodra echter de individuele salarisbetaling, zoals in het CASO project, de subsidiebasis is zou netto uitbetaling van de salarissen kunnen plaatsvinden. Het ware te overwegen bij eventuele wijziging van deze regelingen in een dergelijke richting met het looping-aspect rekening te houden.

In totaal zou f 350-550 miljoen aan loopings kunnen worden geëlimineerd. Dit heeft een eenmalige reductie van het schatkist-saldo ter hoogte van hetzelfde bedrag tot gevolg en een jaarlijkse rentebesparing van f 35 à f 55 miljoen (rekenrente 10%).

4. De ramingen

Ook bij een min of meer evenwichtige spreiding van het kaspatroon over de maanden van het jaar blijft er behoefte bestaan aan zo nauwkeurig mogelijke informatie over tijdstip en omvang van de belangrijke kasstromen.

Als die informatie ontbreekt of onvoldoende is, moet bij het schatkistbeheer rekening worden gehouden met onvoorziene saldo-fluctuaties. Zo bedroeg de standaardafwijking van de maandelijkse ramingsfout van het financieringssaldo gedurende de periode maart 1982 t/m juni 1983 in absolute zin ruim f 500 mln. Een en ander heeft met name consequenties voor de besluitvorming aangaande de korte termijn financiering. Door het onzekere saldo-verloop zullen in voorkomende situaties veelal meer gelden worden aangetrokken dan - achteraf gebleken - strikt noodzakelijk was geweest.

Deze onzekerheid kan voor een deel worden weggenomen door te werken met zoveel mogelijk geactualiseerde ramingen. Het moet dan ook mogelijk zijn de raming voor majeure veranderingen tussentijds aan te passen. Dit vereist een meer frequente berichtgeving. Een adequate infrastructuur voor de berichtgeving over de ramingen is noodzakelijk. Zie ook par. 5 inzake administratieve en organisatorische ondersteuning.

De belangrijkste oorzaken, die de kwaliteit van de ramingen thans negatief beïnvloeden, zijn:

1. onzekerheden omtrent de belastingontvangsten;
2. onzekerheden omtrent de fluctuaties in de rekening-courant-verhoudingen tussen de Staat en derden;
3. onzekerheden omtrent de uitgaven, die het gevolg zijn van declaraties;
4. gebrekkige communicatie;
5. politieke besluiten.

Belastingontvangsten

Bij de prognose van de kasontvangsten vormen de belastingen het meest onzekere element.

Op maandbasis is de procentuele afwijking van de prognose ten opzichte van de werkelijke belastingsontvangsten betrekkelijk gering. De absolute afwijking kan echter vele honderden miljoenen guldens bedragen. Dergelijke omvangrijke verschillen doen zich ook bij de dagraming voor. Ter eventuele verbetering van de laatste raming zou een scheiding moeten worden aangebracht tussen belastingen die op aanslag (inkomsten, vennootschaps- en vermogensbelasting) op aangifte en worden betaald (zie ook 6.2. terzake inningsachterstand).

Voor de eerstgenoemde categorie is bedoelde prognose mogelijk te verfijnen door rekening te houden met het patroon van de opgelegde aanslagen. Van belang zijn de vervaldata van de opgelegde aanslagen alsmede de daarop betrekking hebbende bedragen. Daarnaast is te letten op het betalingsgedrag van de belastingplichtige.

Voor de tweede categorie van belastingen lijkt een verfijning van de raming voor met name de accijnzen vooralsnog niet mogelijk; deze ontvangsten zijn afhankelijk van teveel onbeheersbare factoren.

Gezien de invloed van de belastingontvangsten op het dagelijkse saldooverloop acht de werkgroep het van belang een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden voor een meer realistische ramingsmethodiek.

Fluctuaties in de rekening-courantverhoudingen

De fluctuaties in de rekening-courantverhoudingen zijn moeilijk te voorspellen. Het gaat daarbij in het bijzonder om de regelingen waarmee derden eigener beweging gelden kunnen opnemen danwel afstorten. Dergelijke fluctuaties zouden vroegtijdig bij de beheerder van 's Rijks schatkist bekend moeten zijn. Daarnaast is de onzekerheid voor het kasbeheer te verminderen door - waar mogelijk - bestaande regelingen in te trekken of af te perken. Een en ander is nader toegelicht in paragraaf 6.1.

Declaraties

De kwaliteit van de ramingen wordt tevens negatief beïnvloed door de onvoorspelbaarheid van de hoogte en het tijdstip van declaraties. Als oorzaken zijn te noemen:

- het voorkomen van de zogenaamde "open-einde"-regelingen, waarbij in de wet of regeling criteria zijn vastgesteld op grond waarvan uitkeringen plaatsvinden. Omdat het aantal respectievelijk het gedrag van de declaranten onzeker is, wordt het ramen bemoeilijkt.

Deze onzekerheid geldt overigens ook bij subsidies waarbij het declaratietempo niet beheersbaar is;

- het niet dan wel vertraagd gebruik maken door derden van gedane toezeggingen;
- inadequate respectievelijk vertraagde afhandeling van declaraties;

Ten aanzien van het tijdstip is verbetering aan te brengen door waar mogelijk in contracten afspraken te maken over declaratiedata. In geval van wezenlijke overschrijding kan in overleg met de declarant een datum worden overeengekomen die uit hoofde van kasbeheer voordelig is. In dit kader dient het verlenen van voorstellen van voorschotten aan derden ter overbrugging van de periode waarin voor deze derden contractueel gezien gedeclareerd zou moeten worden, sterk te worden teruggebracht.

Voorzover declaraties het gevolg zijn van de voortgang van projecten is de voorspelbaarheid t.a.v. betalingen te verbeteren door tijdige informatieverschaffing m.b.t. de voortgang.

Communicatie

Als belangrijke verstorende factor bij het opstellen van de raming is voorts te vermelden de gebrekkige communicatie hier en daar tussen de bij bepaalde transacties betrokken departementale beleidsonderdelen en de opstellers van de ramingen. Het verdient aanbeveling hierin verbetering aan te brengen.

Politieke besluiten

Politieke besluiten, resulterend in aanzienlijke kasgevolgen kunnen de kwaliteit van de ramingen negatief beïnvloeden. Actuele berichtgeving is ook hier geboden.

Informatieverschaffing door D.N.B.

Tenslotte kan worden opgemerkt, dat de beheerder van 's Rijks schatkist uiterlijk aan het begin van de dag op de hoogte is van alle via D.N.B. lopende betalingsopdrachten. Om de uitvoering van de begroting binnen de daarvoor gestelde budgettaire kaders niet te storen, dient hij de beschikking te hebben over een toereikend saldo. Bij een krap saldo kan geanticipeerd worden op de voor die dag te verwachten (belasting)ontvangsten. Aangezien het schatkistsaldo niet tussentijds bij de Bank kan worden opgevraagd, zijn tegenvallende opbrengsten pas aan het eind van de dag bekend. Ook dit vereist een aanhouden van een veiligheids-saldo, hetgeen terug te brengen is bij een verbeterde informatieverstrekking. Bij de ontwikkeling van een nieuw financieel administratiesysteem, waarmee de Bank momenteel bezig is, wordt hieraan terecht aandacht geschonken.

5. Administratieve en organisatorische ondersteuning

5.1. Algemeen

Het huidige kader, waarin het kasbeheer van de centrale overheid zich afspeelt draagt - ondanks de reeds bestaande geautomatiseerde systemen - nog de sporen van het "papieren" tijdperk. Het is nodig dat overwegingen van kasbeheer in de informatie voorzieningsplannen worden opgenomen. Hieronder volgen enkele van de (mogelijke) overwegingen. Daarbij zal worden afgezien van automatisering aan de middelenkant. Wel zij hier vermeld dat de inningsproblematiek voor een belangrijk deel kan worden opgeheven door een verdere automatisering op het niveau van de inspecties en de ontvangers der belastingen.

5.2. Verantwoordelijkheden

Twee verantwoordelijkheden (naast die van de administratieve) zijn vooral van belang te (onder)scheiden, ondanks de integratie in één administratief totaalsysteem (voor een uitwerking van het organisatorisch aspect zij verwezen naar bijlage 9A). Het betreft het genereren van betaalopdrachten en het uitvoeren daarvan. De eerste functie is onderdeel van het autorisatiecircuit. Deze blijft in dit raamwerk buiten beschouwing. Wel dient het belang van deze functie in het betaalproces te worden benadrukt. Het genereren van de betaalopdrachten, waaronder het aandragen en vastleggen van de primaire gegevens, wordt door deze functie verricht. Een decentrale opzet is daarvoor doelmatig. De tweede functie krijgt vanwege haar plaats als uitvoerder van de betaalopdracht in het geldcircuit wel aandacht. Deze kas-siersfunctie is naar de geest van de Comptabiliteitswet '76 een centrale.

Met betrekking tot de bevoegdheden inzake het uitvoeren van betalingen zijn diverse vormen mogelijk zoals:

1. De kasbeheerders bevinden zich op de departementen.
2. De centrale kasbeheerder Financiën heeft inspraak bij het tijdstip van betaling door het departement.
3. De centrale kasbeheerder bepaalt het betalings/ontvangstmoment, na autorisatie van de budgethouder.

De omvang van het betalingsverkeer van het Rijk en de invloed van dit betalingsverkeer op de economie maakt dat het beheer over het betalingsverkeer moet worden verbeterd. Centraal overzicht is daarvoor noodzakelijk. De automatische informatieverwerking schept hiertoe de mogelijkheden.

De voordelen van centralisatie zijn vooral de schaal waarop het beheer wordt uitgevoerd en de deskundigheid die men op één plek verantwoord bijeen kan brengen. Indien op het centrale punt alle informatie over huidige en toekomstige beschikbare middelen en daar tegenoverstaande liquiditeitsbehoeften ter beschikking staan, komen een aantal alternatieven beschikbaar is waarover de desbetreffende departementale organisatie-eenheid per definitie niet kan beschikken en waarvan slechts centraal de consequenties kunnen worden afgewogen.

Ten behoeve van een flexibel en efficiënt kasbeheer lijkt gegeven deze overwegingen althans in ieder geval voor wat betreft de grote bedragen (groter dan f 10 mln.), de voorkeur te moeten worden gegeven aan het centrale model. In deze visie dienen de betaalopdrachten voorzien van een uiterste betaaldatum zo vroeg mogelijk te worden aangeleverd, zodat de betaalmomenten waar mogelijk kunnen worden afgestemd op de dagelijks geprognosticeerde kaspositie. Uitbreiding van de elektronische datatransmissie is daartoe wenselijk.

5.3. Datatransmissie

Datatransmissie t.b.v. kasbeheer vindt momenteel grotendeels met behulp van magneetbanden plaats. In een aantal gevallen wordt de gegevensverwerking door de departementen uitbesteed aan het R.C.C. De betaaldata worden in overleg met de departementen bepaald, waarbij uiteraard met de planning van het R.C.C. rekening moet worden gehouden. De werkgroep is van mening dat de wensen m.b.t. de betaaldata prioriteit moeten hebben. In een aantal gevallen vindt de aanvoer plaats m.b.v. eigen (departementale) productie. Hierbij is er een grotere flexibiliteit met betrekking tot het tijdstip van de aanmaak van betaalopdrachten. Voorzover datatransmissie op bovengenoemde wijze plaatsvindt, worden de betalingen via de centrale schatkistrekeningen geleid, zodat aanvulling van de overige rekeningen achterwege blijft.

De rol van het kasbeheer is in de geschetste situatie bij de uitvoering van haar taak noodgedwongen een afwachtende.

Teneinde deze afwachtende rol om te buigen in de richting van een meer actieve, alsmede een deel van de (nu) decentraal verrichte betalingen (waarvoor saldi buiten de schatkist worden aangehouden) centraal te laten verrichten, ware het aan te bevelen in een op te bouwen netwerk voor de financiële informatievoorziening de kassiersfunctie op te nemen, zodat een flexibel kasbeheer mogelijk wordt en onnodige rentekosten door additionele financieringstransacties t.g.v. een slechte afstemming binnen het totale kaspatroon van de centrale overheid kunnen worden vermeden en saldi buiten de schatkist kunnen worden geëlimineerd.

Voorts zal er dan sprake van arbeidsbesparing zijn op uitvoerend niveau, waarvan de omvang bepaald wordt door per organisatieonderdeel verschillend liggende factoren (afhankelijk van bijv. kwantitatieve omvang van het betalingsverkeer, de huidige stand van de automatisering en de complexiteit van de (overige) financieel-administratieve uitvoeringsprocessen).

Tenslotte zullen besparingen optreden vanwege het niet oplopen van claims en boetes en het realiseren van betalingskortingen door een meer gestroomlijnde afwikkeling van betalingen, waarbij tevens het tijdrovende papieren autorisatiecircuit achterwege kan blijven.

5.4. Voordelen van een flexibel kasbeheer

In een situatie waarin bovengenoemde voordelen zullen worden gerealiseerd zijn tevens expliciet ten behoeve van kasbeheer de volgende voordelen bij de uitvoering van haar taak te behalen:

- bepaalde ontwikkelingen in het betalingsverkeer, in de vorm van verschuivingen (in tijd) en/of veranderingen (volume en betaalwijze), kunnen snel worden onderkend;
- er ontstaat actueel inzicht in de omvang en het tijdstip van betalingen, hetgeen de kwaliteit van kasramingen ten goede komt;

- het is dan mogelijk toezicht uit te oefenen op de gemaakte afspraken terzake van voorgenomen betalingen;
- het wordt mogelijk dat de departementen m.b.t. het betalingscircuit de voor hen relevante informatie tijdig ontvangen.

5.5. Kostenindicatie

./.

Een kostenindicatie kan moeilijk worden gegeven, omdat een strikte beperking tot kasbeheer niet mogelijk is (zie punt 5.6.). Om echter toch een voorbeeld naar voren te brengen is in bijlage 9B een overzicht opgenomen dat door het R.C.C. wordt genoemd in de pakketomschrijving Financiële Administratie voor de Overheid (FAO-pakket) met indicatie van de apparatuurkosten.

5.6. Integratie

./.

Een informatievoorzieningenplan met het oog op een flexibel kasbeheer kan niet los worden gezien van de informatiebehoefte uit hoofde van de overige aspecten van de financiële informatievoorziening. Ter illustratie zij verwezen naar het schema in bijlage 9C.

In de eerste plaats wordt gebruik gemaakt van dezelfde basisgegevens. In de tweede plaats is er een logische samenhang in de administratieve handelingen en in de derde plaats is de efficiëncy van het gebruik van automatiseringshulpmiddelen in het geding. Voorgesteld wordt de noodzakelijke wijzigingen in de informatievoorziening en de daarmee verband houdende organisatorische aanpassingen op te nemen in het te ontwikkelen interdepartementale financiële informatievoorziening(FIV)plan.

6. Kas- en leningsfaciliteiten

6.1. Inleiding

Zoals reeds eerder is gesteld nemen de kassaldi een belangrijke plaats binnen het onderzoek in. Het begrip "kas" dient in het kader van kasbeheer breed te worden opgevat, namelijk inclusief alle "near-liquidities". Daarom vormen naast de feitelijke kassen de kas- en leningsfaciliteiten voorwerp van onderzoek.

De kas- en leningsfaciliteiten zijn onder te verdelen in twee hoofdgroepen, te weten die uit hoofde van de rekening-courantverhoudingen tussen het Rijk en derden en de overige vorderingen van het Rijk (inclusief de achterstand bij de inning van belastingen en premies).

In het kader van het onderzoek gaat het er om vast te stellen of er sprake is van een marktconforme renteverrekening zodat er geen opbrengsten worden misgelopen en rentearbitrage wordt vermeden.

Het onderzoek is er tevens op gericht de fluctuaties in de rekening-courantverhoudingen beter te voorspellen. Dit laatste komt de betrouwbaarheid van de kasraming ten goede.

6.2. Rekening-courantverhoudingen

De rekening-courantverhoudingen tussen het Rijk en derden zijn beschreven in bijlage 10.

Zij zijn veelal tot stand gekomen op grond van wettelijke bepalingen of ministeriële afspraken terwijl ook administratieve redenen eraan ten grondslag kunnen liggen.

De schommelingen in de rekening-courantverhoudingen bemoeilijken de kasramingen. Uit dien hoofde is het gewenst de voorspelbaarheid ervan te verbeteren, hetgeen de werkgroep aanleiding geeft tot het doen van de navolgende aanbevelingen.

1. Het verdient aanbeveling een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid om de door de belastingdienst te innen sociale premies direct uit te betalen aan de sociale verzekeringsfondsen.

Onvoorziene fluctuaties in het schatkistsaldo uit hoofde van premieontvangsten worden hiermee voorkomen terwijl tegelijkertijd het systeem van de bevoorschotting kan komen te vervallen.

2. Een eventueel beroep van de sociale verzekeringsfondsen op de Schatkist op grond van bestaande liquiditeitsvoorschotregelingen dient in het vervolg tijdig kenbaar te worden gemaakt terwijl dit beroep - met het oog op een flexibel kasbeheer en mede gelet op de mogelijkheden ter dekking van het tekort op de geldmarkt - slechts in onderling overleg kan worden geëffectueerd.
3. Het tekort van het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds (I.O.F.) kan thans gedekt worden door een beroep op zowel de Schatkist als op de geldmarkt. Het rentepercentage over opgenomen gelden bij de Schatkist wordt elk kwartaal vastgesteld. Daardoor is het feitelijke beroep op de Schatkist mede afhankelijk van de geldmarktrente (zie hierna) en derhalve onzeker. Voorgesteld wordt het tekort van het I.O.F., waarvan de omvang en tijdsduur min of meer vaststaat, af te dekken met een langlopende lening op een moment van een gunstige (=relatief lage) rentestand.
4. De Europese Gemeenschap is gerechtigd naar behoefte over te goedgeschreven gelden op de rekening-courant te beschikken. De werkgroep benadrukt de noodzaak van het onderzoek, dat inmiddels gestart is, naar de mogelijkheid om een maandelijks kasraming van de Europese Commissie te ontvangen.
5. De betalingen, die het Rijk thans t.b.v. het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (A.b.p.) verricht, worden op twee dienstonderdelen afgewikkeld. Deze gang van zaken heeft een verstoringende invloed op het kasbeheer.
Om op korte termijn tot een betere beheersing van de kasstromen van het A.b.p. te komen stelt de werkgroep voor het betalingsverkeer ten behoeve van het A.b.p. te centraliseren en voorts de financiële relatie met het Fonds nader te onderzoeken en vast te leggen.

Gebleken is, dat de rentevergoeding over in de Schatkist afgestorte en opgenomen gelden niet altijd marktconform is. In bepaalde gevallen - zoals de hiervoor bedoelde regeling met het I.O.F. - kan dit tot rente-arbitrage leiden. Dit kan geenszins de bedoeling zijn. Mede ter verkrijging van meer marktconformiteit en ter beperking van de kosten van het kasbeheer komt de werkgroep met de navolgende voorstellen.

6. Het rentedragend maken van de nu nog renteloze liquiditeitsvoorschotten aan de sociale verzekeringsfondsen (hetgeen een wijziging van de desbetreffende wettelijke bepalingen vereist).
7. De in rekening te brengen rente over opgenomen I.O.F.-gelden te koppelen aan de geldmarktrente (het zgn. call-tarief). Om markttechnische redenen dient daarbij de rentevaststelling achteraf plaats te vinden hetgeen, vanwege de marktconformiteit die wordt bereikt, niet als een bezwaar is aan te merken. Tevens moet het mogelijk zijn een ondergrens aan te houden bij de vaststelling van het tarief. Deze ondergrens, die bij voorkeur gekoppeld moet worden aan het wisseldisconto van D.N.B., moet er voor zorgen dat de Staat financieel niet benadeeld wordt bij een I.O.F.-beroep op de Schatkist. Ook hier is een beroep op de regeling - met het oog op een flexibel kasbeheer en mede gelet op de mogelijkheden ter dekking van het tekort op de geldmarkt - in onderling overleg te effectueren (zie tevens het gestelde onder punt 3).
8. Zowel de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (N.I.O.) als de Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (F.M.O.) zijn gerechtigd tijdelijk gelden bij de Schatkist op te nemen dan wel tijdelijk overtollige middelen daar te plaatsen. De debet- en creditrente zijn daarbij aan elkaar gelijk. Voorgesteld wordt tussen beide tarieven een verschil aan te brengen, waarbij een relatie is te leggen met de gebruikelijke markttarieven.
9. Krachtens de Bedrijvenwet is de P.T.T. verplicht overtollige gelden in de Schatkist af te storten. Hierover wordt rente rekening-courant vergoed. Jaarlijks wordt bezien of dit percentage is te verhogen voor een deel van de afgestorte kasmiddelen. Aangezien overwegingen van kasbeheer hierbij geen rol spelen, stelt de werkgroep voor de hier bedoelde mogelijkheid van een hogere rentevergoeding te laten vervallen.
10. De geldmiddelen van het Waarborgfonds Motorverkeer en van het Bezitsvormingsfonds zijn in de Schatkist afgestort. Over de vaste kern (laagste stand van de rekening-courant binnen het

kalenderjaar) wordt een hogere rente vergoed dan over het vlottende gedeelte van de rekening-courant. De vaste kern alsmede de daarover te vergoeden rente worden achteraf vastgesteld. Voorgesteld wordt de vaststelling vooraf te doen plaatsvinden overeenkomstig de usance in het particuliere verkeer.

11. De rente van de rekeningen-courant met de Staatsbedrijven wordt momenteel jaarlijks vooraf vastgesteld. Voorgesteld wordt de percentages (debet en credit) te laten fluctueren met de gemiddelde rente van de banken. Dit vereist een wijziging van de Bedrijvenwet.

6.3. Korte termijn vorderingen

De belangrijkste groep van vorderingen op korte termijn zijn die uit hoofde van de belastingen en premies (f 16,5 mrd.). De achterstand van de invordering waarvan hier sprake is beperkt de kasontvangsten.

Voor een overzicht van de achterstand per belastingssoort, alsmede de landelijke staat van kwade posten over 1982 zij verwezen naar de bijlagen 11 en 12.

Van betalingsachterstand is sprake wanneer in afwijking van de op een aanslagbiljet vermelde vervaldatum (vervaldata) de desbetreffende aanslag op een later tijdstip wordt betaald dan wel op andere wijze wordt aangezuiverd.

In 1982 vertoonde het totaal van de achterstanden gedurende de eerste maanden een daling om vervolgens (ultimo september) sterk te stijgen. Deze stijging doet zich voor bij de vennootschapsbelasting en is een gevolg van het vigerende systeem van de voorlopige aanslagregeling.

Betalingsachterstand wordt veroorzaakt door:

- uitstel in verband met bezwaar of beroep;
- uitstel in verband met een getroffen betalingregeling;
- betalingsonwil;
- betalingsonmacht;
- traag betalen.

Veel belastingschuldigen kennen de vervolgingstermijnen en wachten met betalen tot de maand, waarin de vervolging wordt ingesteld.

Terzake van een marktconforme aanpak kan het volgende worden opgemerkt. Bij uitstel van betaling van belastingschuld wordt de wettelijke interest in rekening gebracht. De wettelijke interest varieert met belangrijke fluctuaties in de renteontwikkeling op de geldmarkt. De belastingplichtige die geen uitstel vraagt of die gevraagd uitstel wordt geweigerd, maar die desalniettemin zijn verschuldigde belasting niet tijdig betaalt, kan geen rente in rekening worden gebracht.

Het systeem van de aanmaningen bij de aanslagbelastingen zorgt ervoor, dat het financieel gezien erg aantrekkelijk is om later te betalen. Hierin is verandering aan te brengen door de kosten van het liquiditeitenbeheer bij het Rijk, die een gevolg zijn van te late betalingen door belastingplichtigen, in de vorm van een boete door te berekenen. Nu worden slechts de (manuur)kosten van de aanmaning in rekening gebracht. Bij de belastingen, die op aangifte worden afgedragen, zoals de loon- en omzetbelasting, volgt bij de te late betaling geen aanmaning, maar een naheffingsaanslag met een administratieve verhoging (boete). De omvang ervan is (doorgaans) groter dan de rentekosten.

Inmiddels is een wetsontwerp, in voorbereiding waarin een renteregeling wordt voorgesteld, zodanig dat voor alle belastingen rente wordt berekend bij overschrijding van de betalingstermijnen. Daarnaast wordt m.b.t. Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting in een rentevergoeding bij teruggaaf en een renteheffing bij navordering voorzien.

Eveneens is een wet in voorbereiding om het tarief van de kosten voor het betekenen van een dwangbevel te verhogen. Dit tarief is thans nog niet geheel kostendekkend; na de verhoging zal het dat, exclusief rente, wel zijn.

De werkgroep is van mening, dat het aanbeveling verdient de rente op de korte termijnavorderingen zoveel mogelijk te doen

aansluiten bij de gemiddelde debetrente van banken (d.i. mede gebaseerd op het officiële tarief van D.N.B.).

Indien gelden niet op tijd binnen komen verdient het voorts aanbeveling een boete in rekening te brengen, gekoppeld aan de wettelijke rente.

Daarnaast is de werkgroep van mening dat facturering tijdig moet geschieden, zodat voorfinanciering zoveel mogelijk wordt beperkt (bijv. bij werken ten behoeve van lagere overheden).

6.4. Lange termijn vorderingen

De belangrijkste lange termijnvordering is die uit hoofde van verstrekte woningwetleningen (circa f 50 mrd.). Met de invoering van de dynamisch kostprijs voor de exploitatie van huurwoningen in 1975 wordt het rentepercentage voor nieuwe woningwetleningen maandelijks bepaald. Grondslag hiervoor is het voortschrijdend gemiddelde van de laatst bekende drie gemiddelde effectieve rendementen over een maand van de staatsleningen met een resterende looptijd van 8 tot 10 jaar met koersen tussen 88 en 104%.

De overige lange termijnvorderingen (7 mrd.) bestaan voor het overgrote deel uit leningen met zachte voorwaarden ter stimulering van een bepaald beleid (het aandeel van de leningen voor ontwikkelingslanden onder het OS-plafond zal afnemen). Het is te overwegen een periodieke herziening van de rente op middellange termijn in de leningscondities op te nemen. Ter realisering van marktconformiteit op afstand ware te overwegen bij het vaststellen van de leningsvoorwaarden uit te gaan van een periodiek aan te passen rente op vaste afstand van de marktrente. Met betrekking tot bovenstaand voorstel dient echter onderscheid te worden gemaakt tussen leningen die de marktconformiteit beogen en die welke als zacht zijn bedoeld. In het eerste geval is marktconformiteit op afstand niet van toepassing.

7. Betalingsgedrag van de overheid, claims, boetes en kortingen.

Algemeen

Een van de hoofdregels bij de uitvoering van een efficient kas-beheer is het uitstellen van betalingen binnen de gestelde termijnen, zodat rentekosten worden geminimaliseerd. Hierbij dient rekening te worden gehouden met betalingskortingen bij tijdige en boetes en claims bij te late betaling. Over het algemeen zijn de departementale administraties niet ingericht op de vastlegging van deze posten. De werkgroep is van mening dat zulks mogelijk wordt.

Betalingsopdrachten kunnen zowel centraal als decentraal worden verwerkt. Het moet mogelijk zijn deze opdrachten snel af te wikkelen (met het oog op bijv. een te behalen betalingskorting). Een decentrale verwerking heeft als voordeel, dat men op het lagere niveau volledig op de hoogte is van de transactie, waarvoor een factuur is ontvangen. Op centraal niveau daarentegen kan men de kasconsequenties van een betaalopdracht voor het rijk als geheel overzien.

Signalen omtrent het betalingsgedrag van de overheid

De Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (VIB), de zgn. Commissie Wagner, heeft in het verslag over de periode juli 1982 - januari 1983 kritiek geuit op het betalingsgedrag van de overheid.

De commissie staat daarin niet alleen: naar aanleiding van ontvangen klachten van leveranciers deed het Rijksinkoopbureau (RIB) reeds in 1980 een dringend beroep op al haar afnemers om de betalingsverplichtingen nauwlettend na te leven. Dit verzoek werd in 1981 herhaald in verband met nieuwe klachten.

Het VNO en het NCW hebben naar aanleiding van klachten van hun leden een vertrouwelijke enquête gehouden. De conclusie hiervan is dat het verschijnsel van de te late betaling voor vele leveranciers en aannemers een knellend probleem vormt. De Rijkskantoor-machinecentrale (KMC) maakt in het jaarverslag melding van

het "verslechterende betalingsgedrag van sommige ministeries en de daarmee verbonden instellingen". Deze kritiek leidde in oktober 1982 tot Kamervragen, welke op 1 januari 1983 werden beantwoord door de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van V en W (zitting 1982-1983, nr. 398). Daarin werd gesteld dat het verslechterende betalingsgedrag zich praktisch bij alle ministeries en instellingen voordoet, zij het in verschillende mate.

Voorts blijkt uit een recent persbericht dat een enquête onder de leden van de Bond van Nederlandse Architecten heeft uitgewezen, dat van bij de ministeries ingediende declaraties 2 maanden na indiening slechts 37% van de nota's was betaald. Declaraties van gemeenten worden ook niet altijd tijdig afgewerkt. Tenslotte moet worden opgemerkt dat ook de instelling van kas-plafonds het betalingsgedrag negatief heeft beïnvloed.

Tijdigheid van de betaling

De planning van (geautomatiseerde) vaste betalingen is doorgaans weinig problematisch. In het geval van incidentele betalingen wordt de verwerkingstijd van een betalingsopdracht voor het overgrote deel bepaald door het autorisatiecircuit en niet door het geldcircuit. De uitvoering van de werkelijke betaling in het betalingscircuit geschiedt in een tijdsverloop van één à twee dagen (Hierbij is geen rekening gehouden met de tijd benodigd voor de bevoorschotting van de comptabele, zie het schema op blz. 4). Het voorafgaande traject bedraagt een veelvoud daarvan. De bottlenecks, die hierbij o.m. een rol spelen zijn de interne controle procedures en fricties ten gevolge van geografische spreiding van de deelnemers aan die procedures en de betreffende transport-problemen.

Kortingen, boetes en claims

Op basis van incidentele gegevens bestaat de indruk dat betalingskortingen verloren gaan en boetes vanwege te late betaling worden opgelegd. Een totaal-overzicht ontbreekt echter.

Voorstel ter verbetering

Bij binnenkomst van de facturen, zouden zij gesplitst kunnen worden in die van de vaste leveranciers binnen een contract en die van de overige leveranciers. Wanneer daarbij een financieel voordeel is te behalen zouden eerstbedoelde facturen direct, d.w.z. voor de boekhoudkundige verwerking, betaald kunnen worden. Eventuele onvolkomenheden, die nadien worden ontdekt, kunnen met een volgende factuur worden verrekend. Deze handelwijze is alleen toe te passen bij facturen van leveranciers, die solide zijn en die regelmatig voor omvangrijke bedragen prestaties verrichten.

Het vorenstaande is te realiseren bij zowel een centraal als bij een decentraal verwerkingssystemen. Bij het centrale systeem gaan de facturen uiteindelijk toch naar het decentrale niveau (voor de beoordeling achteraf). Daar zullen de reeds betaalde rekeningen strikt gescheiden moeten blijven van de nog te betalen facturen.

Vooralsnog gaat de voorkeur uit naar een systeem waarbij:

1. facturen in principe decentraal binnenkomen en dat (mede) op basis daarvan de betalingsopdrachten worden gegenereerd (men heeft daar alle achtergrondinformatie tot zijn beschikking), centrale verwerking dient niet uitgesloten te worden, voorzover dit niet tot een vertraagde afwikkeling leidt;
2. de betaalopdrachten op een centraal punt worden uitgevoerd terwijl dit voor de daarvoor in aanmerking komende facturen vrij snel moet kunnen gebeuren. Daarbij wordt de impuls voor de feitelijke betaling gegeven door de daartoe bevoegde persoon op het decentrale niveau. Dit laatste vereist een duidelijke mandaatregeling hetgeen nu nog niet overal het geval is. Daartoe zal een voorstel moeten worden gedaan;
3. het decentrale niveau het centrale punt optimaal van informatie voorziet (informatie t.b.v. de voortgangscontrole en het begrotings- en kasbeheer). Dit is te realiseren met een geautomatiseerd verwerkingssysteem (via een intradepartementaal netwerk, waarbij elke beleidsafdeling toegang heeft tot het relevante deel van het bestand). Op het moment, dat de factuur binnenkomt, wordt deze in het bestand opgenomen.

Voordelen hiervan zijn o.m.:

- a) uitschakeling van het papieren autorisatiecircuit met zijn transportproblemen d.m.v. goedkeuring door "een druk op de terminalknop" (beveiligd door passwords).
- b) eenmalige administratieve vastlegging voor alle niveau's (werkbeparing en tijdwinst);
- c) een versnelde betalingsprocedure als gevolg van het dwangmatige karakter van het systeem (men wordt constant geconfronteerd met de stand van zaken);
- d) de kasbeheerder kan (tijdig) anticiperen op een voorgenomen betaling (de uiterste betaaldatum, te bepalen door het decentrale niveau, moet daartoe in het bestand zijn opgenomen).
- e) automatische vastlegging van "te realiseren korting" en "gerealiseerde korting" bij betaling.

III. Garanties

1. Inleiding

Bij de behandeling van dit onderwerp¹⁾ staat conform de opdracht de relatie met het kasbeheer in budgettaire zin voorop.

Hoewel de afwikkeling van garanties tot problemen in de kassfeer kan leiden, zijn deze gezien de omvang van de daaruit voortvloeiende betalingen in verhouding tot de overige uitgaven van zeer ondergeschikt belang. Een tijdige berichtgeving omtrent een betaling is uiteraard noodzakelijk t.b.v. een efficiënt kasbeheer. Het onderwerp zal op zijn technische merites worden beoordeeld.

D.w.z. dat zal worden aangegeven in hoeverre er sprake is van toepassing van de hieronder genoemde instrumenten (zie 5) om tot een marktconformer beheersing van het garantieinstrumentarium te komen.

Onder een garantie wordt hier verstaan een door de overheid gestelde zekerheid gericht op de bevordering van een bepaalde activiteit, die zonder garantieverlening niet of in mindere mate tot stand zou komen, dan wel op een kostenbesparing bij een dergelijke activiteit. De overheid aanvaardt daarbij een financieel risico. Hoewel een algemene behandeling van de garanties niet eenvoudig is, lijkt het toch mogelijk een tweedeling te maken op grond van de omvang van het risico dat de overheid loopt. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de garanties t.b.v. het bedrijfsleven en overige garanties. In het eerste geval loopt de overheid, gezien de daaruit voortvloeiende betalingen, meer risico dan in het laatste.

2. Garanties t.b.v. het bedrijfsleven

Terzake van de garantieverlening aan het bedrijfsleven treedt de overheid als het ware op als (her)verzekeraar. De garantie wordt doorgaans verstrekt omdat het aan de betrokken activiteiten verbonden risico een zodanige omvang heeft dat dekking in de markt

¹⁾ De fundamentele vraag of een garantie door de overheid dient te worden afgegeven komt niet aan de orde, noch de keuze tussen subsidie, lening of garantie. Datzelfde geldt voor de allocatie effecten van garanties zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag op de kapitaalmarkt.

alleen al daarom niet mogelijk is, of omdat er sprake is van een zodanige onbekendheid met risico's dat deze niet of niet in voldoende mate door de markt kunnen worden beoordeeld.

Het volume-effect staat derhalve veelal voorop; het prijs-effect is dan secundair, zij het dat het prijs-effect een noodzakelijke voorwaarde kan zijn voor het optreden van het volume-effect van de desbetreffende activiteit.

3. Overige garanties

M.b.t. de overige garanties kan het volgende worden opgemerkt. Een belangrijk deel ervan is gericht op het behalen van een kosten-voordeel voor de overheid zelf. M.n. de bouwkrediet-garanties t.b.v. onderwijsinstellingen, instellingen voor volksontwikkelings- en maatschappelijk werk. De centrale overheid is hier tevens financier van de exploitatie en profiteert van het rentevoordeel dat op bouwleningen wordt verkregen. Risico is hier vrijwel uitgesloten. Dit is in mindere mate het geval bij de bouwkrediet-garanties voor de ziekenhuizen. De financiering van de ziekenhuizen geschiedt indirect door de ziekenfondsen, de particuliere verzekeringen en particulieren zelf. Het ziekenhuis is verantwoordelijk voor de totale exploitatie. De kredietgaranties verstrekt aan mede van overheidsfinanciering afhankelijke bedrijven vertonen gezien de financiële verstrengeling een zelfde beeld als de bouwkrediet-garanties. Een tussenpositie waar het het risico aangaat wordt ingenomen door de garanties terzake door derden verstrekte leningen aan resp. ten behoeve van de woningbouw en ontwikkelingslanden. Er is sprake van relatief geringe uitgaven t.o.v. het uitstaande risico. Tenslotte moet de categorie P.M. garanties worden vermeld, waaronder enkele liquiditeitsgaranties. De omvang van deze garanties is over het algemeen aan een maximum gebonden of bij wet geregeld. Hierop hebben de laatste jaren geen betalingen plaatsgevonden.

4. Marktconformiteit

Naast een verlegging van politiek bepaalde prioriteiten kunnen twee overwegingen bestaan om tot een marktconformer gebruik van

het garantie-instrument te besluiten.

Hierbij staat de beheersing van het garantie-instrument centraal. De eerste overweging heeft een economisch, de tweede een budget-tair karakter (volume-prijs).

Garanties beogen te leiden tot economische activiteit.

Daarmee beïnvloedt de overheid de allocatie van produktiemiddelen in de economie.

Door garantieverlening kent de overheid binnen de marktsector prioriteit toe aan de desbetreffende activiteiten boven niet-gegarandeerde activiteiten in deze sector.

De tweede reden hangt samen met het feit dat bij garantieverlening, accumulatie van risico optreedt, waaruit financiële verplichtingen voor de overheid kunnen voortvloeien.

5. Instrumenten

Naast de toepassing van stringenter criteria bestaan in het algemeen de volgende instrumenten om tot een marktconformer beheersing van het garantie-instrumentarium te komen:

- het toepassen van risicodeling zodat een gedeelte van het risico in de marktsector wordt gehandhaafd;
- het vragen van een prijs voor de garantieverlening in de vorm van een voor de overheid geheel of ten dele kostendekkende premie of provisie.

Plafonnering van de omvang van de garantieverlening blijft hier buiten beschouwing, omdat het niet in overwegende mate een instrument is dat marktconformiteit bevordert.

6. Toepassing

Uiteraard hebben instrumenten, zoals het in rekening brengen van een prijs voor garanties indirecte effecten voor het kasbeheer als namelijk een grotere beheersing van de garanties leidt tot minder kasuitgaven.

De mate van realisatie van marktconformiteit wordt beperkt door de beleidsmatige doelstellingen van de garantieregelingen. Binnen die marge is er ruimte bepaalde elementen van marktconformiteit te introduceren. Het principe van grotere risicodeling tussen over-

heden, intermediair (en eventueel begunstigde) zal met name kunnen leiden tot een meer realistische risicobepaling (alsmede een periodieke evaluatie daarvan). Een gevolg hiervan is wel dat de intermediair zelf een kostendekkende premie in rekening gaat brengen over zijn deel van het risico. Hierdoor ontstaat dus een uitruil, waarbij voor het deel van het uitbestede risico 100% marktconformiteit ontstaat. Dit effect maakt wel duidelijk dat de mate van marktconformiteit eigenlijk alleen door de mate van premieheffing bij garantieverlening wordt bepaald.

./. Bijlage 13A geeft een globale beschrijving van de garanties die althans de laatste drie jaar tot uitgaven hebben geleid. Daarbij wordt ingegaan op het doel van de betreffende regeling, alsmede de te volgen procedures.

./. In bijlage 13B wordt een kwantitatieve toelichting gegeven op deze groep garanties.

Zoals hierboven werd vastgesteld is de mate van premieheffing bij garantieverlening bepalend voor de mate van marktconformiteit. Het overzicht opgenomen in bijlage 13B toont één geval waarin er sprake is van een kostendekkende situatie, te weten: de export- en importkredietgaranties.

Bij het verstrekken van garanties onder de regeling bijzondere financieringen en de kredietbeschikking midden- en kleinbedrijf wordt een (niet als kostendekkend bedoelde) provisie berekend van 1/4% per jaar.

Het uitgavenniveau ligt in het eerste geval op circa 3 à 4%* van het uitstaande risico, in het tweede op circa 5%.

Terzake van de resterende garanties in het overzicht van bijlage 13B wordt geen provisie in rekening gebracht. Het uitgavenniveau ligt bij het borgstellingsfonds landbouw op circa 4%. De uitgaven van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen bedragen circa 7% van het uistaande risico.

De uitgaven verbonden aan de garantieverlening inzake door derden verplichte leningen ten behoeve van de woningbouw, de leningen aan ontwikkelingslanden en bouwkredieten zijn gerelateerd aan het uitstaande risico uitermate laag.

* Exclusief de garanties op de oneigenlijke financieringen (OBF), deze zijn m.i.v. 1983 stopgezet.

Uitgaande van het bovenstaande kan worden gesteld dat althans de introductie van volledig kostendeekkende premies m.u.v. de laatste genoemde categorieën zal leiden tot een premie variërend van 3 à 4% tot circa 7%.

Afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraag van een regeling zal premieheffing mogelijk zijn. Terzake zal nader onderzoek moeten plaatsvinden, zodat binnen de beleidsmatige doelstellingen, zo groot mogelijke marktconformiteit wordt bereikt.

Een bijzondere positie nemen de garanties t.b.v. woningbouw- en ontwikkelingslanden in. In de nota eigen woningbezit wordt reeds gesuggereerd een provisie voor de te verstrekken garantie in rekening te brengen. De werkgroep steunt dit voorstel.

De invoering van een provisie terzake garanties op leningen aan ontwikkelingslanden is uit oogpunt van marktconformiteit niet gewenst.

Terzake van de bouwkredietgarantie op ziekenhuizen leidt een invoering van een premie gezien het uitgavenniveau verbonden aan het uitstaande risico tot een zeer kleine bijdrage.

Met uitzondering van de bouwkredietgaranties is er steeds sprake van intermediair. Risicodeling is op grond daarvan dus mogelijk. In de meeste gevallen wordt (vrijwillig) gebruik gemaakt van die mogelijkheid. Invoering van een intermediair terzake van de bouwkredietgaranties op ziekenhuizen lijkt gezien het risico een mogelijkheid. Daarnaast lijkt de invoering van een verplichte risicodeling onderzoek waard, zodat stringenter criteria dan wel stringenter naleving van criteria m.b.t. het afgeven van garanties wordt bevorderd.

IV SAMENVATTING, AANBEVELINGEN EN BENADERING BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Het rapport richt zich op de mogelijkheden, die leiden tot een efficiënter kasbeheer bij de centrale overheid.

Onder een efficiënt kasbeheer wordt verstaan het beheer van de kas op een zodanige wijze, dat de daaraan verbonden kosten - en eventueel ook de inkomstenderving - in vergelijking met die van andere beheersmethoden het geringst zijn. Randvoorwaarde daarbij is, dat het Rijk te allen tijde aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen.

Aangezien het begrip "kas" conform de opdracht breed dient te worden opgevat, is een minimalisatie van de kosten ook na te streven bij de "near-liquidities". Hieronder worden verstaan de kas- en leningsfaciliteiten, die derden bij de Staat hebben. De kosten die daaraan verbonden zijn, doen zich voor in de vorm van een derving van inkomsten als gevolg van onbedoelde niet-marktconforme rentevergoedingen.

De kosten* van het kasbeheer zijn:

1. rentekosten door:
 - a. het aanhouden van saldi buiten D.N.B.;
 - b. het onzekere en niet synchrone verloop van de inkomsten en uitgaven;
 - c. uitgaven, die de Rijkskas verlaten en daarin in een herkenbare vorm terugvloeien als middelen, dan wel kunnen worden gecompenseerd met middelen (loopings);
 - d. tijdelijke derving van inkomsten (door te late inning).
2. apparaatskosten (d.w.z. administratie en organisatiekosten);
3. derving van inkomsten als gevolg van onbedoelde niet marktconforme rentevergoedingen op door het Rijk verstrekte kas- en leningsfaciliteiten;
4. overige kosten, zoals renteclaims, boetes, vervallen betalingskorting, bankkosten en rentekosten m.n. t.g.v. de verwerkingstijd van betaalopdrachten.

Voorop staat de beheersbaarheid van zowel de kassaldi als -patronen. In dat kader kent het rapport 6 hoofdthema's te weten:

1. kassaldi;
2. verschuivingen binnen het totale kaspatroon;

* Deze kosten zijn niet in budgettaire termen in de zin van aanwijsbare begrotingsposten aan te duiden.

3. de ramingen terzake van omvang en tijdstip van de kasstromen;
 4. de administratieve en organisatorische ondersteuning;
 5. marktconformiteit bij kas- en leningsfaciliteiten;
 6. betalingsgedrag van de overheid.
- Daarnaast is - conform de heroverwegingsopdracht - aandacht geschonken aan de marktconformiteit van garanties.

Het onderzoek naar een efficiënter kasbeheer komt in hoofdzaak neer op het zoeken naar wegen om bij een gegeven totale omvang van het in- en uitgaande betalingsverkeer en van de financieringstransacties in een bepaalde periode (i.c. een dienstjaar) middelen vrij te maken, zodat kan worden volstaan met een geringere voorraad aan kassaldi. Zo monden de hoofdlijnen van het rapport: centralisatie van kassaldi, stroomlijning van de rekeningenstructuur, vermindering van loopings, verbetering van de informatievoorziening over het betalingsverkeer, het toepassen van meer geavanceerde overboekingsmethoden (waardoor het mogelijk is het betalingsverkeer te versnellen) alsmede vertraging in betalingen en versnelling van de inning uit in een dergelijke besparing op kassaldi*.

Daarnaast is van belang zodra het kasbeheer wordt opgevat in een breide zin (waarbij de directe budgettaire consequenties een relatief zwaarder accent krijgen) dat grotere marktconformiteit wordt gerealiseerd. Bestaande impliciete subsidies bij kas en leningsfaciliteiten respectievelijk bij garanties kunnen dan (ten dele) vervallen.

Hieronder volgt een thema-gewijze behandeling, waarbij steeds een korte samenvatting van de hoofdtekst wordt gegeven, gevolgd door de desbetreffende aanbevelingen. Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat een aantal van de aanbevelingen kan leiden tot aanpassing van de bestaande regelgeving, zoals de Beschikking Kasbeheer en de Beschikking C.A.F.E.Z., die beide gebaseerd zijn op de Comptabiliteitswet 1976.

1. Kassaldi

Bij de kassaldi doet zich het probleem van voorraadoptimalisatie voor. Een te hoge voorraad brengt onnodig veel rentekosten met zich

* Het budgettaire voordeel ligt hier vooral bij een verminderde behoefte aan financieringsmiddelen hetgeen lagere rentelasten met zich mee brengt.

mee terwijl anderzijds een te laag saldo de voortgang van het betalingsverkeer in gevaar brengt.

De rentekosten zijn het gevolg van financieringstransacties. Daarbij is een tweedeling aan te brengen.

Ten eerste de transacties op de kapitaalmarkt ter dekking van het financieringstekort. Getracht wordt deze zoveel mogelijk af te stemmen op de feitelijke ontwikkeling van het tekort binnen het jaar.

Ten tweede zijn er de transacties waarmee tijdelijke liquiditeitstekorten worden opgevangen.

Hangend onder de centrale schatkistrekening bij D.N.B. ontvouwt zich een paraplu van decentraal aangehouden rekeningen. Zij concentreren zich voornamelijk in het postgirocircuit, waar op ca. 1500 rekeningen ca. f 560 mln. uitstaat. Wanneer dit bedrag terugvloeit naar de schatkist, kan in principe het beroep op de kapitaalmarkt eenmalig met een overeenkomstig bedrag verminderen. Bij een rekenrente van 10% (gemiddelde rentevoet van staatsleningen in 1982) levert dit een permanente rentebesparing op van maximaal f 56 mln.

Met het oog hierop stelt de werkgroep voor:

- 1.1. Een nader onderzoek in te stellen naar de bestaande regeling waarbij de betaalinstelling (P.C.G.D.) het aanhouden van tegoeden ziet als een compensatie voor de niet in rekening te brengen diensten. Bij dit onderzoek zouden onder meer de kosten van dienstverlening van het bankwezen moeten worden betrokken. (blz. 12)
- 1.2. Introductie van de zgn. concernrekeningfaciliteit bij de P.C.G.D. voor de gehele rijksoverheid. Op korte termijn kan begonnen worden met een nadere uitwerking van de opzet hiervan. (blz. 16)
- 1.3. Zou een dergelijke faciliteit (vooralsnog) niet realiseerbaar blijken te zijn dan ware een vermindering van saldi na te streven die kan worden bereikt door:
De bevoorschotting zoveel mogelijk dagelijks af te stemmen op de feitelijke liquiditeitsbehoefte van de comptabele.
Voorzover een verfijning van de bevoorschotting doelmatig is dient dit zoveel mogelijk te geschieden m.b.v. overschrijvingen in één dag via een reeds bestaande faciliteit in de vorm van de zogenaamde spoedkring. (blz. 16)
- 1.4. Directe bevoorschotting van comptabelen vanuit de centrale schatkistrekening. Dit biedt de mogelijkheid dat de saldi op tussenliggende rekeningen worden geminimaliseerd en de schatkistrekening op een later tijdstip belast wordt. (blz. 18)
- 1.5. Het instellen van een onderzoek naar de (on)doelmatigheid van het gebruik van het grote aantal post- en bankrekeningen. (blz. 18/19)
- 1.6. Het realiseren van versnelde uitvoering van betalingen door gebruik te maken van datatransmissie met behulp van magneetbanden. Nader onderzoek is gewenst met betrekking tot directe datacommunicatie. (blz. 17)

- 1.7. Een nader onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om uitbreiding te geven aan de kassiersfunctie, die D.N.B. voor het Rijk heeft. (blz. 18)

Met betrekking tot de "Kassaldi en betaalprocedures buitenland" beveelt de werkgroep aan:

- 1.8. Koersrisico's van E.M.S.-valuta's (excl. de D-Mark) en van zwevende valuta's bij voorkeur af te dekken bij respectievelijk het commerciële bankwezen en de Nederlandsche Bank, teneinde een onvoorzien beroep op 's Rijks schatkist te vermijden. (blz. 20)
- 1.9. Een betere afstemming te stimuleren tussen vervaldata van termijnaffaires en de betaalddata aan leveranciers. (blz. 20/21)
- 1.10. Het instellen van een onderzoek naar de mogelijkheid om D.N.B. in te schakelen bij de geldvoorziening van de Nederlandsche vertegenwoordigingen in het buitenland. (blz. 19)

2. Verschuivingen binnen het totale kaspatroon

De werkgroep heeft een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden om tot verschuiving binnen het gehele kaspatroon te komen. Een en ander is van belang gezien de onevenwichtige spreiding binnen het jaar van de rijksinkomsten en -uitgaven. Waarbij met name de belastinginkomsten en de aardgasbaten in de tweede helft in het jaar binnenkomen. Een meer evenwichtige spreiding maakt het aanhouden van geringere voorraden kasmiddelen mogelijk. Dit drukt de rentekosten.

Gebleken is, dat zich rond 's Rijks schatkist verschillende loopings voordoen. Dit zijn uitgaven die in herkenbare vorm als middelen in 's Rijks schatkist terugkeren dan wel kunnen worden gecompenseerd met middelen. Er bestaat dus een kasstroomverkeer, dat nadelig is voor het kasbeheer van de centrale overheid. Het saldo van de centrale rekening wordt er namelijk onnodig door belast. Een doelmatige boekhoudkundige verrekening kan dit circuit opheffen.

De werkgroep heeft zich afgevraagd of een gewenste verschuiving wat betreft de uitgaven is te stimuleren met de introductie van een zelfregulerend systeem van boeten en prikkels. Zij acht dit echter niet wenselijk met name vanwege de negatieve invloed, die er van uitgaat op het realiteitsgehalte van de ramingen.

De werkgroep beveelt met betrekking tot het onderhavige aan:

- 2.1. Te komen tot een evenwichtige spreiding van inkomsten en uitgaven.
Het naar voren halen van inkomsten en het uitstellen van uitgaven moet daarbij niet worden uitgesloten. De specifieke mate waarin dit is te realiseren teneinde uit oogpunt van kasbeheer een zo optimaal mogelijk kaspatroon te bewerkstelligen zal onderwerp van nader onderzoek moeten zijn.

- Om een meer gespreid kaspatroon ook in de toekomst te behouden, zullen bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij verandering van bestaand beleid voor zover daarbij sprake kan zijn van toekomstige consequenties in de kassfeer overwegingen van kasbeheer betrokken moeten worden. (blz. 22)
- 2.2. Overwegingen van kasbeheer te betrekken bij het ontwerpen van de nieuwe invorderingswet, alsmede bij de herziening van de accijnswetgeving. (blz. 27/28)
- 2.3. De bestaande aanslagregeling van de Vpb en I.B. alsmede de afdrachttermijn van O.B. en L.B. zodanig aan te passen, dat het "pay as you go"-beginsel daarin meer dan tot nu toe tot uitdrukking komt. (blz. 27/28)
- 2.4. De data van de op te leggen aanslagen IB en Vpb te spreiden over de laatste weken van de maand. (blz. 27)
- 2.5. De tolerantietermijn bij belastingbetalingen van acht tot vijf dagen terug te brengen. (blz. 29)
- 2.6. Het "pay as you go" principe toe te passen bij de aardgasafdrachten. (blz. 30)
- 2.7. Een tussentijdse winstuitkering van D.N.B., bij voorkeur in januari tot stand te brengen. (blz. 30)
- 2.8. Een onderzoek in te stellen naar de wenselijkheid van de spreiding in de betaling van zowel de vakantie- als de interimuitkering (blz. 32)
- 2.9. De bevoorschotting, voor zover het projecten betreft, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de voortgang ervan. De overige bevoorschottingen behoren afgestemd te zijn op de actuele liquiditeitsbehoefte van de begunstigde. Voorzover er sprake is van voorfinanciering dient renteverrekening plaats te vinden (voorzover van toepassing dienen de betaaldata in de overeenkomsten te worden opgenomen). (blz. 32/33)
- 2.10. De te vergoeden rente op de voorfinanciering leningen woningwet te koppelen aan de geldmarktrente*. (blz. 33)
- 2.11. Een onderzoek te verrichten naar de compensatie-mogelijkheden van schulden en vorderingen van natuurlijke en rechtspersonen ten aanzien van de overheid. (blz. 33)
- 2.12. Signalering aan de belastingdienst terzake van te verstrekken bedrijfssteun. (blz. 35)
- 2.13. De kasstroomlooping m.b.t. de O.B. in geval van invoer door de centrale overheid zelf te elimineren. (blz. 34)
- 2.14. De bevoorschotting van salariskosten in de vorm van normbedragen bij gelegenheid te verlaten t.g.v. een bevoorschotting o.b.v. individuele salarisbetalingen, zodat de loonbelastingcomponent kan worden geëlimineerd. (blz. 36)

* Volgens enkele leden:

- 2.10.¹ Een nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid om de te vergoeden rente op de voorfinanciering leningen woningwet te koppelen aan de geldmarktrente. (blz. 33)

- 2.15. Voorzover schoolbesturen in het zgn. CASO-systeem zijn opgenomen, de onderwijssalarissen te betalen onder interne verrekening van de afdracht aan de belastingdienst. Het verdient in die situatie aanbeveling alle scholen onder het CASO systeem te brengen.

(blz. 36)

3. De ramingen

Ook bij een min of meer evenwichtige spreiding van het kaspatroon over de maanden van het jaar blijft er behoefte aan zo nauwkeurig mogelijke informatie bestaan over tijdstip en omvang van de belangrijke kasstromen.

Als die informatie ontbreekt of onvoldoende is, moet bij het schatkistbeheer rekening worden gehouden met onvoorziene saldo fluctuaties. Zo bedroeg de standaardafwijking van de maandelijkse ramingsfout van het financieringssaldo gedurende de periode maart 1982 t/m juni 1983 ruim f 500 mln. Hetgeen wijst op de noodzaak een buffer in het saldo aan te houden. Een en ander heeft met name consequenties voor de besluitvorming aangaande de korte termijn financiering. Door het onzekere saldooverloop zullen in voorkomende situaties veelal meer gelden worden aangetrokken dan - achteraf gebleken - strikt noodzakelijk was geweest.

De werkgroep beveelt met betrekking tot de ramingen in het algemeen aan:

- 3.1. Het hanteren van zoveel mogelijk geactualiseerde ramingen. Majeure veranderingen die tussentijds optreden moeten dan ook vroegtijdig worden doorgegeven aan de beheerder van 's-Rijks Kas. Dit vereist een adequate infrastructuur voor de berichtgeving.

(blz. 37)

Voorts beveelt de werkgroep in het bijzonder aan:

- 3.2. Een dagelijkse berichtgeving omtrent het te incasseren bedrag aan belastingen via de prima-bankcheques;
- 3.3. Verplichte informatie vooraf door derden over voorgenomen mutaties in de rekening-courantverhoudingen tussen de Staat en deze derden;
- 3.4. Een tijdige informatievervalschafting m.b.t. de voortgang van projecten waarvoor op declaratiebasis betalingen worden ver-

(blz. 29)

(blz. 38)

(blz. 39)

- 3.5. Het zoveel mogelijk vastleggen van tijdstippen van declaraties. In geval van wezenlijke overschrijding kan in overleg met de declarant en nieuwe betaaldatum worden overeengekomen die uit hoofde van het kasbeheer voordelig is; in dit kader dient het verlenen van voorschotten aan derden ter overbrugging van de periode, waarin door deze derden contractueel gezien gedeclareerd zou moeten worden, sterk te worden teruggebracht. (blz. 39)
- 3.6. De communicatie tussen de beleidsafdelingen en de opstellers van de ramingen te verbeteren. (blz. 39)
- 3.7. Een actuele berichtgeving omtrent politieke besluiten die kunnen resulteren in (aanzienlijke) kasgevolgen; (blz. 40)
- 3.8. Een actuele berichtgeving door D.N.B. omtrent de feitelijke ontwikkeling van het schatkistsaldo binnen de dag. (blz. 40)
- 3.9. Het instellen van een onderzoek naar de mogelijkheden van een meer realistische methodiek voor de korte termijnramingen en van de belastingontvangsten. (blz. 38)

4. Administratieve en organisatorische ondersteuning

Het huidige kader, waarin het kasbeheer van de centrale overheid zich afspeelt draagt ondanks reeds bestaande de geautomatiseerde systemen nog sporen van het "papieren" tijdperk.

Het is nodig dat overwegingen van kasbeheer in de (geautomatiseerde) informatievoorzieningsplannen worden opgenomen. Nog afgezien van arbeidsbesparing op uitvoerend niveau zullen besparingen optreden vanwege het niet oplopen van claims en boetes en het realiseren van betalingskortingen.

De omvang van het betalingsverkeer van het Rijk en de invloed van dit betalingsverkeer op de economie maakt dat het beheer over het betalingsverkeer moet worden verbeterd. Centraal overzicht is daarvoor noodzakelijk. De automatische informatieverwerking schept hier toe de mogelijkheden.

De werkgroep beveelt aan*:

- 4.1. Een centralisatie van het betalingsverkeer voor zover dit althans bedragen groter dan f 10 mln. betreft. Uitbreiding van de elektronische datatransmissie daarbij is wenselijk. (blz. 42)

* Enkele leden bevelen eveneens aan:

Het instellen van een onderzoek naar het weglaten van gemeenten als schakel in het kasverkeer tussen de centrale overheid en de toegelaten instellingen bij de financiering van de woningwetbouw. (blz. 33)

- 4.2. Overwegingen van kasbeheer bij de vaststelling van de betaaldata van magneetbanden, die via het R.C.C. worden aangeleverd, prioriteit te geven boven de planning van het RCC. (blz. 42)
 - 4.3. De centrale kassiersfunctie van Financiën te versterken door deze in een op te bouwen netwerk voor de financiële informatievoorziening op te nemen, zodat een flexibel kasbeheer mogelijk wordt en onnodige rentekosten door additionele financieringstransacties t.g.v. een slechte afstemming binnen het totale kaspatroon van de centrale overheid kunnen worden vermeden en saldi buiten de schatkist kunnen worden geëlimineerd. (blz. 44)
 - 4.4. De noodzakelijke wijzigingen in de informatievoorziening en de daarmee verband houdende organisatorische aanpassingen op te nemen in het te ontwikkelen interdepartementale financiële informatievoorziening (F.I.V.)plan, daarbij zoveel mogelijk aansluitend op bestaande initiatieven. (blz. 43)
5. Kas- en leningsfaciliteiten (marktconformiteit)

Gebleken is, dat de rentevergoeding over in de Schatkist afgestorte en opgenomen gelden - via de rekening-courantverhoudingen door derden - niet altijd marktconform is. In bepaalde gevallen kan dit tot rente-arbitrage leiden.

Mede ter verkrijging van meer marktconformiteit en ten behoeve van een grotere voorspelbaarheid van de fluctuering in de rekeningen-courant worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- 5.1. Een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid om de door de belastingdienst geïnde sociale premies direct uit te betalen aan de sociale verzekeringsfondsen. (blz. 45)
- 5.2. Een eventueel beroep van de sociale verzekeringsfondsen op de Schatkist op grond van bestaande liquiditeitsvoorschotregelingen in het vervolg tijdig kenbaar te maken terwijl dit beroep - met het oog op het flexibel kasbeheer en mede gelet op de mogelijkheden ter dekking van het tekort op de geldmarkt - slechts in onderling overleg is te effectueren. Tevens behoren de nu nog renteloze voorschotten rentedragend te zijn, waarbij het tarief aan de geldmarktrente is gerelateerd. (blz. 46/47)
- 5.3. Het tekort van het I.O.F., waarvan de omvang en tijdsduur min of meer vaststaat, af te dekken met een langlopende lening op een moment van een gunstige (= relatief lage) rentestand.
Mocht dit laatste niet haalbaar blijken, dan verdient het aanbeveling de in rekening te brengen rente over opgenomen I.O.F. gelden te koppelen aan het zgn. call-tarief.

Tevens moet het mogelijk zijn een ondergrens aan te brengen bij de vaststelling van het tarief. Ook hier is een beroep op de regeling - met het oog op een flexibel kasbeheer en mede gelet op de mogelijkheden ter dekking van het tekort op (blz. 46/47) de geldmarkt - in onderling overleg te effectueren.

- 5.4. Het betalingsverkeer ten behoeve van het A.b.p. te centraliseren teneinde op korte termijn tot een verbeterde informatievoorziening ten behoeve van het kasbeheer te komen. Tevens verdient het aanbeveling de financiële relatie met het Fonds nader te onderzoeken en vast te leggen. (blz. 46)
- 5.5. Het onderzoek naar de mogelijkheid om een maandelijks kasraming van de Europese Commissie te ontvangen, verdient ondersteuning. (blz. 46)
- 5.6. Een renteverrekening op basis van marktcondities in rekeningen-courant met de N.I.O. en F.M.O. te laten plaatsvinden. (blz. 47)
- 5.7. Af te stappen van het systeem waarbij de P.T.T. een hogere rente vergoed krijgt over een deel van de gelden, die in de rekening-courant met de Staat zijn afgestort. (blz. 46)
- 5.8. De zgn. vaste kern van de rekeningen-courant met het Waarborgfonds Motorverkeer en met het Bezitsvormingsfonds vooraf vast te stellen alsmede de daarover te vergoeden rente. (blz. 47/48)
- 5.9. De rente van de rekeningen-courant met de Staatsbedrijven te laten fluctueren met de gemiddelde rente van de banken. (blz. 46)
- 5.10. De rente op de korte termijnvorderingen zoveel mogelijk te doen aansluiten bij de gemiddelde debetrente van banken. Dit geldt eveneens voor korte termijn vorderingen uit hoofde van belastingen en premies. (blz. 48)
- 5.11. Indien gelden niet op tijd binnen komen een boete in rekening te brengen, gekoppeld aan de wettelijke rente. (blz. 49/50)
- 5.12. Facturering aan derden tijdig te laten geschieden zodat voorfinanciering zoveel mogelijk wordt beperkt. (blz. 50)
- 5.13. Het ware voorts te overwegen bij de lange termijnvorderingen een periodieke herziening van de rente op middellange termijn te bedingen. Wanneer het daarbij gaat om leningen met zachte voorwaarden is te denken aan periodieke rente-aanpassing op vaste afstand van de marktrente. (blz. 50)

6. Betalingsgedrag overheid, claims, boetes en korting

De volgende twee overwegingen zijn hierbij met name naar voren gekomen. In de eerste plaats dat met betrekking tot het betalingsgedrag

van de overheid van verschillende zijden is geuit. De werkgroep heeft vastgesteld dat m.n. de incidentele betalingen relatief traag worden afgewikkeld ten gevolge van de bottlenecks in de administratieve organisatie, zoals interne controle procedures en fricties ten gevolge van geografische spreiding van de deelnemers aan de procedures ("papieren" autorisatie-circuit). Vervolgens dat een van de hoofdregels bij de uitvoering van een efficiënt kasbeheer is: het uitstellen van betalingen binnen de contractueel toegestane termijn, rekening houdend met betalingskortingen bij tijdige en boetes en claims bij te late betaling.

Vandaar de volgende aanbevelingen:

- 6.1. Bij betalingen dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met betalingskortingen en -boetes. Daartoe is gewenst de betaling van facturen van solide en belangrijke leveranciers te laten plaatsvinden voor de boekhoudkundige vastlegging indien daarmee kortingen kunnen worden gerealiseerd danwel boetes worden vermeden. (blz. 53)
- 6.2. Een decentrale generatie van betaalopdrachten, maar een centrale uitvoering ervan. Voorwaarde daartoe is dat het decentrale niveau daarbij het centrale niveau optimaal van informatie voorziet, hetgeen mogelijk is door een geautomatiseerd verwerkingssysteem. (blz. 53)
- 6.3. Zoveel mogelijk ware over te gaan tot een elektronische autorisatiecircuit. (blz. 51)
- 6.4. Over het algemeen zijn de administraties niet ingericht op het vastleggen van betalingskortingen, - boetes en claims. De werkgroep is van mening dat zulks mogelijk moet worden. (blz. 51)

7. Garanties

Bij de behandeling van de marktconformiteit van garanties staat, conform de opdracht, de relatie met het kasbeheer in budgettaire zin voorop.

Het onderwerp wordt niet beleidsmatig gezien doch slechts op zijn technische merites beoordeeld. D.w.z. er wordt aangegeven in hoeverre er sprake is van een mogelijke toepassing van instrumenten om tot een marktconformer beheersing van het garantieinstrumentarium te komen.

Onder een garantie wordt verstaan een door de overheid gestelde zekerheid gericht op de bevordering van een bepaalde activiteit, die zonder garantieverlening niet of in mindere mate tot stand zou komen, dan wel op een kostenbesparing bij een dergelijke activiteit.

Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de garanties t.b.v het bedrijfsleven en overige garanties. In het eerste geval loopt de overheid, gezien de daaruit voortvloeiende betalingen meer risico dan in het laatste.

Naast een verlegging van politiek bepaalde prioriteiten kunnen economische en budgettaire overwegingen bestaan om tot een beheersing van het gebruik van garanties te komen. De eerste betreft de allocatie van productiemiddelen. De tweede de risico-accumulatie en daaruit voortvloeiende financiële verplichtingen.

Naast de toepassing van stringenter criteria bestaan in het algemeen de volgende instrumenten om tot een marktconformer beheersing van het garantie-instrumentarium te komen:

- het toepassen van risicodeling zodat een gedeelte van het risico in de marktsector wordt gehandhaafd;
- het vragen van een prijs voor de garantieverlening in de vorm van een voor de overheid geheel of ten dele kostendekkende premie of provisie.

De mate van realisatie van marktconformiteit wordt beperkt door de beleidsmatige uitgangspunten achter de garantieregelingen. Binnen die marge is er ruimte bepaalde elementen van marktconformiteit te introduceren. Het principe van grotere risicodeling tussen overheden, intermediair (en eventueel begunstigde) zal met name kunnen leiden tot een meer realistische risicobepaling (alsmede een periodieke evaluatie daarvan). Een gevolg hiervan is wel dat de intermediair zelf een kostendekkende premie in rekening gaat brengen over zijn deel van het risico. Hierdoor ontstaat dus een uitruil, waarbij voor het deel van het uitbestede risico 100% marktconformiteit ontstaat. Dit effect maakt wel duidelijk dat de mate van marktconformiteit eigenlijk alleen door de mate van premieheffing bij garantieverlening wordt bepaald.

Aanbevelingen:

- 7.1. Binnen de beleidsmatige doelstellingen ware te streven naar een zo groot mogelijke marktconformiteit. Daartoe zal een onderzoek naar de prijselasticiteit van de vraag per garantiesoort (met uitzondering van garanties op leningen aan ontwikkelingslanden) moeten plaatsvinden. Hierin kan tevens het uitruileffect bij risicodeling worden betrokken. (blz. 59)
- 7.2. Het voorstel in de nota eigen woningbezit om een provisie in rekening te brengen voor garanties t.b.v. woningbouw verdient ondersteuning. (blz. 59)

Benadering van de budgettaire gevolgen

Zoals eerder is aangegeven is het bepalen van een prijskaartje bij het kasbeheer moeilijk. Allereerst heeft het kasbeheer betrekking op diverse aspecten van de uitvoering van de gehele Rijksbegroting en de aanwezige saldi op rekeningen van de Staat. Voorzover voordelen op het ene terrein worden gerealiseerd beperken zij dan ook de omvang van de mogelijke voordelen elders. Daarbij kunnen wijzigingen in het kasbeheer zich in een veelheid van begrotingsartikelen vertalen. Het kan hier om per artikel relatief geringe gedragen gaan. Een aanwijsbare budgettaire post waarop door efficiënter kasbeheer aanmerkelijk bezuinigd kan worden, betreft de renteuitgaven. Een doelmatiger kasbeheer tracht immers in hoofdzaak vooral bij een gegeven stroom van betalingen en ontvangsten respectievelijk van financieringstransacties meer middelen beschikbaar te krijgen. Deze vrijgemaakte middelen stellen het Rijk in staat te volstaan met een eenmalig geringer financieringsberoep en daardoor ook jaarlijks lagere rentelasten.

Een andere complicatie is de bijzondere positie van de financiële instellingen DNB en PCGD ten opzichte van het Rijk. Besparingen op het betalingsverkeer of op aangehouden saldi op rekeningen bij deze instellingen vertalen zich ten dele in slechtere exploitatieresultaten en belasten derhalve indirect de begroting.

In de tabel op blz. 73 is getracht een indicatie te geven van de budgettaire consequenties. Naast de in theorie maximaal bereikbare voordelen is aangegeven welke omvang van besparing plausibel zou kunnen zijn.

Binnen het korte tijdbestek, dat de werkgroep ter beschikking stond, is het echter niet mogelijk gebleken de haalbaarheid van de bovengenoemde geschatte besparingen nader te onderzoeken.

De P.M. posten zijn opgenomen vanwege een mogelijke besparing aldaar.

Terzake van de eventuele kosten, die gemoeid kunnen zijn met de uitvoering, kan wat betreft een deel van de kosten voor de administratieve en organisatorische ondersteuning worden verwezen naar bijlage 9B

Met betrekking tot de personeelskosten kan worden gesteld dat deze moeilijk te kwantificeren zijn, aangezien in het algemeen binnen de overheidsadministraties geen tijdsverantwoordingen worden vastgelegd.

De overige uitvoeringskosten verbonden aan de realisatie van de voorgestelde besparingen zijn overigens te verwaarlozen.

Benadering van de budgettaire gevolgen (bedragen in miljoenen)

	eenmalige vermindering kapitaalmarktbe- roep		doorlopende ren- tebesparing ¹⁾		doorwerking in het kas- beheer bij
	maxi- maal	plausibe- le besc.	maxi- maal	plausibele besc.	
A. Verhoging van het schat- kistsaldo door:					
Eliminatie van saldi					
a. PCGD-circuit ²⁾	560	450 ⁵⁾	56	45 ⁵⁾	P.C.G.D.
b. Bancaire-circuit					handelsbk.
. binnenland	140	110 ⁵⁾	14	11 ⁵⁾	
. buitenland	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	
subtotaal		560		56	
Versnelde afdracht OB en LB	4000	1000 ⁹⁾ 10)	400	100 ⁹⁾ 10)	bedr. leven
Verkorting tolerantietermijn bij belastingbetalingen naar 5 dagen	400	400 ⁹⁾	40	40 ⁹⁾	lag. overh.
Eliminatie loopings	450	250 ⁶⁾ 9)	45	25 ⁶⁾ 9)	en m.n.
subtotaal		1650		165	schoolbest.
Totaal A		<u>2210</u>		<u>221</u>	
B. Verlagings van het schat- kistsaldo door:					
Verschuiving kaspatroon ³⁾	600	300 ⁸⁾	60	30 ⁸⁾	
Verbetering ramingen	1000	500 ⁷⁾	100	50 ⁷⁾	
Totaal B		800		80	
Marktconforme vergoedingen op kas- en leningsfacilitei- ten en garanties	-	-	P.M.	P.M.	div. groep.
Kortingen claims en boetes	-	-	P.M.	P.M.	bedr. leven
Totaal A + B		<u>3010</u>		<u>301</u>	
Af:					
. verminderde opbrengst PTT ²⁾	-	-	- 56	- 45	
. verminderde opbrengst D.N.B. ⁴⁾	-	-	-128	- 64	
. uitvoeringskosten	-	-	P.M.	P.M.	
. macro-economische effecten	-	-	P.M.	P.M.	

De aanbevelingen inzake marktconforme vergoedingen op kas- en leningsfaciliteiten zullen tot een meer opbrengst van enkele tientallen miljoenen leiden.

- 1) Rekenrente 10% (gemiddeld emissierendement staatsleningen in 1982)
- 2) Eliminatie van alle postrekeningen beïnvloedt het exploitatieresultaat van de P.C.G.D.. Het staatsbedrijf der P.T.T., waarvan de P.C.G.D. een onderdeel vormt, zal daardoor minder gelden afdragen aan de Schatkist.
- 3) In 1982 bedroeg het gemiddelde schatkistsaldo, gecorrigeerd op de P.C.G.D. gelden, ca. f 1600 mln. Hiervan is f 1000 mln. aan te merken als kasbuffer ten behoeve van het onzekere saldooverloop. Het restant ad f 600 mln. diende ter financiering van tijdelijke verschillen tussen ontvangsten en uitgaven. Vermindering van het saldote kort levert een rentebesparing op van f 60 mln.
- 4) Zie bijlage 14.
- 5) Gecaluleerd op 80% in verband met bevoorschottingen in het betalingscircuit.
- 6) LB looping in de salarissen voor instellingen voor onderwijs en onderzoek. Deze looping lijkt op relatief korte termijn te kunnen worden geëlimineerd.
- 7) Gemakshalve uitgaande van een halvering van de onzekerheidsmarge.
- 8) Uitgaande van 50% realisatie.
- 9) In deze gevallen treedt tevens een budgettair voordeel op.
- 10) Uitgaande van een versnelling met een week, i.p.v. een maximaal voordeel bij versnelling van een maand.

Bijlage 1Officiële taakopdracht van de heroverwegingswerkgroep "Kasbeheer
centrale overheid"

Bij dit onderwerp gaat het om een groot aantal onderwerpen met als gemeenschappelijke noemer het bevorderen van de efficiëncy van het kasbeheer - in ruime zin - van het Rijk in samenhang met het financierings- en geldmarktbeleid. Belangrijke zaken die in dit kader moeten worden gezien zijn onder meer:

- tijdstippen waarop bedragen aan het Rijk moeten worden betaald;
- tijdige betaling door het Rijk;
- concentratie van de betalingen van het Rijk;
- rentevergoeding over positieve en negatieve saldi bij door het Rijk verstrekte kasfaciliteiten aan staatsbedrijven, fondsen en anderen;
- marktconforme rentevergoedingen op door het Rijk verstrekte leningen en marktconforme vergoedingen op garanties;
- voorkoming van oneigenlijk gebruik van door het Rijk verstrekte kas- en leningsfaciliteiten;
- administratieve en organisatorische voorwaarden en knelpunten bij een en ander.

Bijlage 2Kredietfaciliteiten bij De Nederlandsche Bank N.V.

De Staat kan bij De Nederlandsche Bank N.V. (D.N.B.) gebruik maken van 2 kredietfaciliteiten, te weten het renteloze voorschot en het financieringsarrangement.

Het renteloze voorschot bedraagt maximaal f 150 mln. en vindt plaats tegen onderpand van schatkistbiljetten.

Na 1955 zijn de fluctuaties als gevolg van de enorme groei van de rijksuitgaven en -ontvangsten zo toegenomen dat met de Nederlandsche Bank op ad hoc basis aanvullende financieringsarrangementen werden gesloten om tijdelijke kastekorten op te vangen. Uiteindelijk is in 1976 een kaderovereenkomst met D.N.B. getroffen, die het huidige stelsel van het financieringsarrangement regelt.

Volgens deze kaderovereenkomst mag de Staat een financieringsarrangement afsluiten dat op enig moment niet groter is dan 5% van de begrotingsontvangsten van de Staat in het voorgaande kalenderjaar, vermindert met het gemiddelde schatkistsaldo in de laatste drie maanden van hetzelfde jaar*. De omvang zal echter nooit groter zijn dan 3% van de begrotingsontvangsten. Zo bedroegen de begrotingsontvangsten in 1982 ruim f 125 mrd. terwijl het gemiddeld schatkistsaldo in het laatste kwartaal van dat jaar uitkwam op ruim f 4,5 mrd. Het financieringsarrangement voor 1983 is daardoor maximaal f 1,7 mrd. Aan het gemiddeld beroep op het arrangement is een plafond gesteld. Dit plafond komt overeen met een derde deel van het maximaal toegestane beroep (1983: f 560 mln.). Over opgenomen bedragen wordt het wisseldisconto in rekening gebracht.

* Deze berekeningsmethodiek is momenteel onderwerp van overleg.

Bijlage 3Gemiddelde maandcijfers 1982 van de centrale schatkistrekeningen in miljoenen guldens

Omschrijving	Ontvangsten				Uitgaven				Eind- saldo
	Bevoorsch. via DNB	Afstortingen		Overige	Afstort. DNB	Aanvullingen		Overige	
		B.N.G.	Prk. 1.			B.N.G.	Prk. 1		
Nederlandsche Bank	-	75,9	509,4	19.042,2	-	3.993,8	1.436,2	14.194,6	1.403
Bank voor Ned. Gemeenten	3.993,8	-	-	383,6	75,9	-	-	4.301,4	0,3
Postrekening 1	1.436,2	-	-	1.240,9	509,4	-	-	2.174,9	117

Bijlage 4Kasbeheer bij een drietal bedrijven

In het kader van het onderzoek "kasbeheer centrale overheid" zijn gesprekken gevoerd met de cash-managers van een drietal ondernemingen, die internationaal opereren. Het betreft een handelsonderneming, een productiegerichte onderneming en een detailhandelsorganisatie. Onderstaand volgt een beknopte uiteenzetting van het kasbeheer bij deze bedrijven. Relevante elementen ervan zijn verwerkt in het rapport.

1. Handelsonderneming

In principe zijn de bevoegdheden met betrekking tot het kasbeheer gedecentraliseerd. De concernfinanciering daarentegen is centraal georganiseerd. Basis voor de financiering zijn de goedgekeurde (jaar)plannen.

Een hoofddoelstelling is de handhaving van een "cash rich company" (geen knellende banden met banken). Het aanhouden van zgn. trekkingsrechten is hiervan het gevolg.

Gebruik wordt gemaakt van een bankpool (te vergelijken met de concern-rekeningfaciliteit). Het aanhouden van een nul-saldo wordt daarbij nagestreefd. Het hoofdkantoor draagt bij in een negatief saldo van de dochterondernemingen; aanvulling vindt telefonisch plaats en wordt direct geëffectueerd.

Van kasstroomloopings is over het algemeen geen sprake; er vindt administratieve verrekening plaats.

Op het niveau van de dochtermaatschappijen wordt aan liquiditeitsplanning gedaan.

2. Productiegerichte onderneming

Bij het kasbeheer worden de navolgende uitgangspunten aangehouden:

- bevordering van snelle bijschrijving van inkomsten en zo laat mogelijke afschrijving van uitgaven;
- minimalisatie van saldi op buitenlandse rekeningen (geen renteontvangst) en binnenlandse niet rentedragende rekeningen;
- idem dochters, zij hebben alleen een rekening ten behoeve van het "eigen gezicht". Het liquiditeitsbeheer ligt overigens bij de dochter (eigen credit lines, met compensatiearrangementen met het concern en de hoofdbank);

- aanhouden van sluisrekeningen ten behoeve van marketingscentre met dagelijkse afdracht;
- vermijding valuteringsverlies (valutering gelijktijdig aan de ontvangsten en de betalingen; geen verlies bij concernoverboekingen binnen een bank);
- indien er overliquiditeit is, vindt overboeking plaats naar de moeder.

De dochters zijn in hun vrijheid beperkt als gevolg van het financieringsplan, voorts is er een limitering van de rekening-courantverhouding met de moeder. In principe wordt de dochter goedkoper gefinancierd door de moeder dan door derden.

De rol van de moeder als bank gaat zover dat sommige kosten, verbonden aan de bancaire activiteiten, worden doorberekend (bijv. rentekosten of verlengingskosten, indien bestelde valuta te laat worden afgenomen).

Onderlinge geldstromen worden zoveel mogelijk vermeden.

Wekelijks vindt een liquiditeitsplanning voor 1 maand vooruit plaats. Dagelijks wordt aan de hand van de bankstanden en telefonische meldingen het beschikbare saldo vastgesteld en uitgezet in de geldmarkt dan wel gefinancierd op de geldmarkt.

Alle facturen worden aan een computergestuurde interne controle onderworpen. De grote betalingen gaan dikwijls buiten de computer om.

3. Detailhandelsorganisatie

Het kasbeheer is centraal geregeld. Men streeft daarbij naar:

- een optimaal renteresultaat;
- een laag kostenniveau;
- het zo snel mogelijk vrij maken van liquide middelen.

Een stringent toezicht op de verschillende valuteringsystemen is van essentieel belang.

Per handelsbank wordt een "paraplu-rekening" aangehouden. Een maal per week worden de onder de paraplu-vallende rekeningen geschoond. Dagelijks wordt de valutaire positie bepaald. Een daarbij berekend restsaldo wordt rentegevend uitgezet.

De handelsbanken en de P.C.G.D. hanteren verschillende valuteringsystemen. Zo is er bij spoedbetalingen via het bankwezen altijd 1 dag verschil tussen de afschrijving van de ene en de bijschrijving op de andere rekening. De giro kent deze vertraging niet. Eenzelfde situatie doet zich ook voor bij de tape-betalingen. Om deze redenen is het bedrijf voor bepaalde onderdelen van het kasverkeer van de handelsbanken overgestapt naar de P.C.G.D.

Er wordt aan gewerkt om het betalingsverkeer zoveel mogelijk via het hoofdkantoor te doen plaatsvinden. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van on-line verbindingen met de werkmaatschappijen. Intern is het betalingsverkeer in sterke mate geautomatiseerd. Desondanks worden betalingen die snel moeten plaatsvinden (bijvoorbeeld aan de belastingdienst en aan grote leveranciers) handmatig verwerkt. De geautomatiseerde procedure is niet op een snelle betaling ingesteld.

Verrekeningen tussen de verschillende bedrijfsonderdelen vinden uitsluitend boekhoudkundig plaats. Met de bedrijfsvereniging zijn afspraken gemaakt om uitkeringen ten gunste van het bedrijf te verrekenen met afdrachten door het bedrijf.

Bijlage 5 (Termijnen voor het doen van aangifte)

Inkomstenbelasting: Aangifte over jaar $t-1$ moet uiterlijk 1 april van het jaar t worden gedaan, maar op verzoek is uitstel tot 1 juli of later mogelijk. Een geschatte opgave van het inkomen in jaar t moet tegelijkertijd met de aangifte over $t-1$ worden gedaan. Op basis daarvan beoordeelt de inspecteur of een voorlopige aanslag over jaar t moet worden opgelegd. Een voorlopige aanslag wordt in het algemeen in mei of juni van jaar t opgelegd. De definitieve aanslag moet worden opgelegd binnen 3 jaar na afloop van het belastingjaar. Deze termijn wordt verlengd met de duur van het uitstel dat is verleend voor het inleveren van het aangiftebiljet.

Vennootschapbelasting: Aangifte over het jaar $t-1$ moet uiterlijk 1 juli van het jaar t worden gedaan. Veel ondernemingen vragen uitstel en leveren dan voor 1 juli een voorlopige aangifte in. Op basis van deze aangifte over $t-1$ wordt in augustus een voorlopige aanslag over het lopende jaar t opgelegd. Deze bedraagt 85% van de belasting over het voorafgaande jaar of minder indien aannemelijk wordt gemaakt dat de winst minder dan 85% zal bedragen dan die in $t-1$. In veel gevallen wordt in juli of augustus tevens een nadere voorlopige aanslag over $t-1$ opgelegd. De definitieve aanslag over $t-1$ wordt gewoonlijk niet eerder opgelegd dan oktober van jaar t (uiterlijk echter 3 jaar na afloop van het belastingjaar).

Vermogenbelasting: Aangifte dient te geschieden voor 1 april naar de toestand per 1 januari. Op verzoek is uitstel mogelijk tot 1 juli of later. In dat geval wordt een voorlopige aanslag opgelegd. De definitieve aanslag moet worden vastgesteld binnen 3 jaar na 1 januari van het jaar t . Deze termijn wordt verlengd met de duur van het uitstel dat is verleend voor het inleveren van het aangiftebiljet.

Successierecht: Aangifte binnen 8 maanden na overlijden erflater.

Schenkingsrecht: Schenkingen door ouders aan hun kinderen: aangifte voor 1 maart van het jaar volgend op het jaar waarin de schenking is gedaan. Overige schenkingen: aangifte binnen 2 maanden nadat de schenking is tot stand gekomen.

Overige rijksbelasting: Aangifte en betaling gaan samen: in het algemeen binnen een maand na afloop van het tijdvak waarover betaald moet worden c.q. binnen één maand na het ontstaan van de belastingschuld (LB, OB, Div.Bel. etc.). Motorrijtuigenbelasting: voordat het gebruik van de weg met het motorvoertuig aanvangt.

Accijnzen: Zie overzicht betalingstermijnen.

BELASTINGSOORT	BETALINGSTERMIJN	AANMANING	DEADBEVEL
Inkomstenbelasting - def. aanslagen - voorl. aanslagen	2 maanden Zoveel maanden als er na de dagtekening van het aanslagbiljet nog in het belastingjaar resteren. Indien de dagtekening later is dan de zevende maand van het belastingjaar is de aanslag inwendbaar in vijf gelijke maandelijkse termijnen. Indien de aanslag na afloop van het belastingjaar is gedatekend geldt een betalingstermijn van 2 maanden	10 dagen na de vervaldatum. Indien de aanslag in 10 of 11 termijnen vervalt: 10 dagen na het verstrijken van de vijfde en de laatste termijn. Indien de aanslag in 8 of 9 termijnen vervalt: 10 dagen na het verstrijken van de vierde en de laatste termijn. Indien de aanslag in 7 termijnen vervalt: 10 dagen na het verstrijken van de derde, vijfde en laatste termijn. Indien de aanslag in 6 termijnen vervalt: 10 dagen na het verstrijken van de tweede, vierde en laatste termijn. Indien de aanslag in 5 termijnen vervalt: 10 dagen na het verstrijken van de tweede en laatste termijn. Indien de aanslag na 2 maanden vervalt: 10 dagen na de vervaldatum.	15 dagen na het verzenden van de aanmaning. 15 dagen na het verzenden van de aanmaning.
Vermogensbelasting - def. aanslagen - voorl. aanslagen	2 maanden zie onder Inkomstenbelasting (voorl. aanslagen).	10 dagen na de vervaldatum. zie onder Inkomstenbelasting (voorl. aanslagen).	15 dagen na het verzenden van de aanmaning. 15 daa.
Vennootschapsbelasting 1 maand		Onmiddellijk na de vervaldag.	11 dagen na het verzenden van de aanmaning.
Loonbelasting - maand aangifte c.q. voorl. betalers - kwartaal aangifte - naheffingsaanslagen	30 dagen na afloop van de desbetreffende maand (tolerantietermijn 8 dagen). 30 dagen na afloop van het desbetreffende kwartaal (tolerantietermijn 8 dagen). 1 maand	- - Onmiddellijk na de vervaldag	- - 11 dagen na het verzenden van de aanmaning

BELASTINGSCORT	BETALINGSTERMIJN	AANMANING	DWANGBEVEL
Dividendbelasting - naheffingsaanslagen	1 maand	Onmiddellijk na de vervalddag.	11 dagen na het verzenden van de aanmaning.
Kansspelbelasting - naheffingsaanslagen	1 maand	idem	idem
Belastingen van rechtsverkeer - naheffingsaanslagen	1 maand	idem	idem
Successorechtsaanslagen	1 maand	10 dagen na de vervalddatum.	15 dagen na het verzenden van de aanmaning.
Omzetbelasting - maandaangifte e.q. voorl. betalers	zie loonbelasting	-	-
- kwartaalaangifte	idem	-	-
- naheffingsaanslagen	idem	zie loonbelasting	zie loonbelasting
Motorrijtuigenbelasting - naheffingsaanslagen	1 maand	10 dagen na de vervalddatum.	15 dagen na het verzenden van de aanmaning.
Accijnzen en omzetbelasting ter zake van invoer en invoerrechten	Contante betaling of indien door aangever maankrediet wordt genomen de vijftiende dag volgende op de maand waarin het krediet aanvangt.	Onmiddellijk na de vervalddatum.	11 dagen na het verzenden van de aanmaning.
Alcoholaccijns - branderij, distilleerderij en bergplaats	Betaling van het genomen maankrediet de vijftiende dag volgende op de maand waarin het krediet afloopt.	Onmiddellijk na de vervalddatum	idem
- fabrikant van parfumerieën, toiletartikelen en cosmetische producten	Betaling van de ingeleverde aangiften ten inslag op de laatste dag van de derde maand volgende op de maand van inslag.	idem	idem
Bieraccijns	Betaling aan de hand van het aantal per maand vervaardigde hectolitergraden voort op de twintigste dag van de derde maand volgende op de maand, waarin de brouwaangifte is gedaan.	idem	idem

BELASTINGSCORT	BETALINGSTERMIJN	AANMÄNING	DAGGEVEL
Accijns van alcoholvrije dranken - fabrikant - automaten	Contante betaling per maand van de ingeleverde aangifte (15e v.d. maand) Contante betaling per kwartaal van de ingeleverde aangifte.	- - -	- - -
Accijns van minerale oliën - fabrikant met vergunning administratieve controle minerale oliën - fictief entrepoot met administratieve controle	Betaling uiterlijk de vijftiende van de maand van een voorschot van het naar schatting verschuldigde bedrag over de afgelopen maand. Het restant wordt betaald binnen 10 dagen na dagtekening van de uitnodiging tot betaling Betaling van het genoten maandkrediet de vijftiende dag volgende op de maand waarin het krediet is genoten.	Omziedelijk na de vervaldatum van de uitnodiging tot betaling. Omziedelijk na de vervaldatum	11 dagen na het verzenden van de aangifte. 1 daem
Suikeraccijns - fabrikant van suikerhoudende goederen - fabrikant van suiker	Betaling van de ingeleverde aangiften. 1. Bij inslag, de laatste dag van de derde maand volgende op de maand van inslag. 2. Indien in het bezit van een vergunning inspecteur bij uitslag, de laatste dag van de tweede maand volgende op de maand van uitslag van suikerhoudende goederen. Betaling van de maandaangifte uiterlijk de twintigste dag van de tweede maand volgende op de maand van uitslag	1 daem 1 daem 1 daem 1 daem	1 daem 1 daem 1 daem 1 daem
Tabaksaccijns	Betaling aan de hand van de ingediende zogelaaanvraag: op de laatste dag van de derde maand volgende op de maand van aanvraag zogeels indien zekerheid is gesteld. Indien geen zekerheid is gesteld de laatste dag van de tweede maand volgende op de maand van zogelaaanvraag.	1 daem 1 daem	1 daem 1 daem
Wijnaccijns en accijns van mousserende dranken, - fabrikant van mousserende gegiste dranken	Betaling van uitslagen tot verbruik: op de laatste dag van de maand volgende op de maand van de ingeleverde aangiften ten uitslag. Betaling van aangiften tot verbruik in de fabriek: op de laatste dag van de tweede maand volgende op de maand van verbruik in de fabriek	1 daem	1 daem

BELASTINGSOORT	BETALINGSTERMIJN	AANMANING	DWANGBEVEL
- handelaar kredietbepgplaats voor wijn	Betaling per kwartaal van de ingeleverde kwartaalaangifte op de laatste dag van de maand volgende op het kalenderkwartaal.	Onmiddellijk na de vervaldatum.	11 dagen na het verzenden van de aangif.
Gemeentelijke onroerend-goed belastingen	$\frac{1}{2}$ deel 1 maand na de dagtekening van het aanslagbiljet $\frac{1}{2}$ deel 3 maanden na de dagtekening van het aanslagbiljet.	10 dagen na de laatste vervaldag.	15 dagen na het verzenden van de aangif.
Schoolgeld	$\frac{1}{2}$ deel 1 maand na de dagtekening van het aanslagbiljet. $\frac{1}{2}$ deel 2 maanden na de dagtekening van het aanslagbiljet.	10 daa	10 daa

Bijlage 6 (niet belastingmiddelen)

De onderstaande bedragen zijn ontleend aan de ontwerp-begroting 1982.

Aardgasopbrengsten (17823 miljoen)

De niet belastingmiddelen bestaan voor circa 50% uit aardgasopbrengsten. Het overgrote deel hiervan wordt afgedragen door de N.A.M. (circa 85%).

De door de N.A.M. verschuldigde afdrachten over een jaar, geschieden gespreid over een tweetal jaren. De spreiding van de afdrachten is zodanig geregeld, dat de afdrachten geschieden in een vijftal voorlopige afdrachten in het midden van de maanden mei tot en met augustus (iedere keer $\pm 17\%$) terwijl een vijfde voorlopige afdracht eerst op 15 december van het volgende jaar ($t+1$) wordt betaald ($\pm 32\%$). Bij de verschillende afdrachten wordt als gemiddelde vervaldatum 15 december van jaar t aangehouden. Op 31 december van jaar $t+1$ vindt een definitieve verrekening plaats.

De resterende circa 15% wordt in vier termijnen van de D.S.M. ontvangen. De afdrachten geschieden volgens het patroon van de aardgasafzet. Na afloop van een kwartaal wordt telkenmale na ongeveer 1 maand betaald.

Als gevolg hiervan is de betaling over het derde kwartaal per 30 oktober beduidend lager dan de overige afdrachten. De definitieve verrekening volgt op 25 mei (jaar $t+1$).

Een betalingspatroon volgens het pay-as-you-go principe zoals bij de D.S.M. reeds in essentie bij de kwartaalafdracht wordt toegepast, zou wat de N.A.M.-ontvangsten voor het Rijk betreft al tot een aanzienlijke verbetering in de afstemming van de uitgaven en de ontvangsten kunnen leiden.

Rente en aflossing woningwet leningen (4290 miljoen)

De ontvangsten uithoofde van rente en aflossing woningwetleningen vormen ongeveer 12,5 % van de middelen begroting. De ontvangsten zullen de komende jaren echter sterk stijgen.

De gelden komen binnen op een vaste - per gemeente vastgestelde - valutadag. Het verloop over de maanden is wisselend. Dit wordt mede veroorzaakt door tussentijdse inning in het bijzonder met betrekking tot rente aanpassing. Tevens wordt er jaarlijks een "pakket met rijksleningen gefinancierde woningwetwoningen" aan het bestand toegevoegd, waardoor zich verder verschillen per dag voordoen.

De optredende extra aflossingen vertonen een sterk wisselend beeld. Er bestaat een contractuele verplichting tot extra aflossing bij verkoop van de woning, sloop e.d. Een wijziging in het betaalritme zou tot de mogelijkheden behoren, indien de valutadagen van de gemeenten worden gewijzigd. Dit brengt echter aanzienlijke administratieve problemen met zich mee. De maandelijkse afwijkingen van het gemiddelde bedrag ad f 330 mln., die momenteel ruwweg f 70 mln. bedragen, zouden hierdoor kunnen worden beperkt.

Uitkering van de P.T.T. (3.220 miljoen)

De uitkering van de P.T.T. bedraagt $\pm$ 10% van de niet-belastingmiddelen en geschiedt eenmaal in december d.m.v. een verrekenstuk. Het kaseffect doet zich in feite het gehele jaar door voor.

Winstuitkering van D.N.B. (915 miljoen)

De winstuitkering van D.N.B. bedraagt ruwweg 3% van de niet belastingmiddelen. De uitkering vindt over het algemeen plaats in maart van het jaar volgend op het boekjaar. Toepassing van het pay-as-you-go principe - bijv. in de vorm van een interimuitkering - zal kunnen leiden tot een vervroeging en/of een grotere spreiding van de middelen.

Omroepbijdragen en ontvangsten radio- en televisiereclame (810 miljoen)

Deze post omvat $\pm$ 2% van de niet belastingmiddelen. Voorzover ze de ontvangsten van radio en televisiereclame betreft is er geen sprake van een kaseffect voor de overheid. De gelden worden op de rekening van de regeringscommissaris gestort en vervolgens afgedragen aan de omroepen. De omroepbijdragen worden direct na incasso in de schatkist gestort. De incassodatum is afhankelijk van het tijdstip, waarop men zich als omroepbijdrageplichtige heeft aangemeld. Het ontvang-

stenpatroon vertoont een gespreid beeld. Hier tegenover staat aan de uitgavenkant eveneens een gespreid patroon van de omroepbijdragen.

Vergoeding werkzaamheden voor derden van de belastingdienst (291 miljoen)

De post bestaat voornamelijk uit de vergoeding van de sociale verzekeringsfondsen inzake perceptiekosten van circa Fl 250 miljoen. De afdracht hiervan vindt plaats in juli. De afdracht is gebaseerd op de werkelijke exploitatieuitkomsten van het centraal ontvangkantoor te Apeldoorn. Een vervroeging of spreiding van de ontvangsten is wellicht te realiseren door met voorschotnota's te werken.

Ontvangsten R.G.D. (276 miljoen)

De R.G.D. ontvangsten bestaan uit hoofde van gebouwenexploitatie voor verschillende rijksdiensten. De ontvangsten worden gecompenseerd door uitgaven van ongeveer gelijke omvang. Uit dien hoofde kunnen slechts marginale wijzigingen in het patroon worden aangebracht.

Exportkrediet verzekering (250 miljoen)

Het ontvangsten patroon is afhankelijk van het tempo van de aanvragen tot uitkering.

Een wijziging in het kaspatroon is dus niet te realiseren.

Heffing milieuwetten (232 miljoen)

De heffing wordt deels via accijzen geïnd en voor een gering deel op basis van voorlopige aanslagen. Wijziging in het kaspatroon hangt dus samen met eventuele wijzigingen in het systeem van accijnsheffing (zie hiervoor).

Selectieve investeringsregeling (226 miljoen)

Deze regeling is inmiddels stop gezet.

Gerechtelijke boeten (222 miljoen)

De ontvangsten uit gerechtelijke boeten vertonen een zeer variabel beeld. Gezien de aard van de inkomsten is een wijziging in het kasritme onmogelijk.

Ontvangsten van de dienst der domeinen (220 miljoen)

De ontvangsten van de dienst der domeinen bestaan (grotendeels) uit erfpachtcanons, waarvan het usance is, dat zij tweemaal per jaar: - in dit geval op 1 mei en 1 november - worden afgedragen in twee gelijke bedragen.

Overige ontvangsten van de belastingdienst (183 miljoen)

Het betreft zeer onvoorspelbare ontvangsten zoals ondermeer buitengewone ontvangsten, vrijwillig betaalde belastingontvangsten op oninbaar afgeschreven ontvangsten en heffingen. Wijziging in het kasstrooppatroon is dus niet mogelijk.

Geneeskundige verzorging politie (173 mln)

Hebben een gering kaseffect aangezien de hierbij behorende uitgaven synchroon verlopen.

Ontvangsten kleding (burger personeel), huisvesting en voeding (burger en militair personeel) (180 mln.)

Het betreft hier maandelijkse ontvangsten waarvan wijziging in het kasstrooppatroon niet voor de hand lijkt te liggen.

Loodsgelden e.d. (175 miljoen)

De inkomsten uit loodsgelden, zijn gespreid over het hele jaar.

Computercentra voor derden (153 miljoen)

Inkomsten onregelmatig over het jaar gespreid (hier tegenover staan de desbetreffende uitgaven bij de departementen).

Bijlage 7BegrotingsuitgavenBuZa V (3.244 mln.)

De post Ontwikkelingssamenwerking (2,8 mld., 85%) bestaat voor 1,5 mld. uit betalingen, die in hoge mate direct afhankelijk zijn van de voortgang van projecten. Daarnaast zijn er een aantal periodieke betalingen (1,3 mld.), waarvan ongeveer de helft per kwartaal of per maand wordt uitgevoerd.

De overige BuZa uitgaven zijn met uitzondering van de personele uitgaven en de bijdragen aan internationale instellingen onregelmatig en moeilijk voorspelbaar. De periodieke betalingen hebben slechts een beperkte verschuifmogelijkheid.

Justitie VI (3.018 mln)

Meer dan 56% van de uitgaven van justitie zijn salarisbetalingen, die vanuit het IPA systeem worden verricht. De grootste post (14%), die dan volgt betreft toepassing van maatregelen op het gebied van de kinderbescherming (430 mln). De bevoorschotting uit hoofde hiervan geschiedt maandelijks o.b.v. een dagprijs. Het betreft een groot aantal regelingen. De 181 mln (6%) t.b.v. rechtshulp heeft slechts voor 30 mln een regelmatige (kwartaal) kern. Deze bevoorschotting kan omgezet worden in maandbetalingen. De restant post is het gevolg van declaraties. De bevoorschotting t.b.v. t.b.r gestelden (108 mln, 4%) geschiedt maandelijks.

De begroting van Justitie bevat dus weinig mogelijkheden om verschuivingen in het uitgavenpatroon aan te brengen, het kaspatroon is echter m.u.v. de materieelposten relatief eenvoudig te voorspellen.

BiZa VII (5.938 mln)

Bijdrage gemeente politie (1.860 mln, 31%).

De bijdrage gemeentepolitie is onder te verdelen in drie kasstromen. Waarvan de belangrijkste (82%) is gebaseerd op art. 5 van het besluit vergoeding politiekosten 1950. Deze uitkering vindt plaats in vier termijnen, achtereenvolgens vervallende op 1 februari, 1 mei, 1 augustus en 1 november. Wijziging van de regeling, zodat maandelijkse stortingen mogelijk zijn, wordt nu onderzocht.

De overige 13% van de uitgaven betreffen overige vergoedingen met onregelmatig kaspatroon. De vergoeding voor de bouw van politiebureau (5%) zal in het vervolg i.p.v. 1 maal per jaar, maandelijks plaatsvinden.

Uitkeringen lager onderwijs (2150 mln, 36%)

Deze uitkering is per 1 januari '83 naar O en W overgeheveld.

Diverse pensioenen en wachtgeld ± 360 mln (6%) worden maandelijks betaald.

De bijdrage aan het spoorweg pensioenfonds (189 mln, 3%) vindt voor driekwart in januari en febr. plaats. Er zijn hier verschuivingsmogelijkheden aanwezig.

De organisatie van de bescherming bevolking (91 mln) wordt grotendeels in een kwartaal patroon betaald. De uitgaven uit hoofde van de dienst geneeskundige verzorging worden geneutraliseerd door middelen van gelijke omvang.

De overige uitgaven, (15%, m.u.v. de salarisartikelen) zijn onregelmatig en kleiner dan 50 mln.

De begroting van BiZa bevat dus in principe één omvangrijke mogelijkheid tot spreiding nl. de betalingen inzake de bijdrage gemeentepolitie naar maandbetalingen.

Onderwijs VIII (23.023 mln)

Het overgrote deel (90%) van de betalingsdata van de uitgaven van het Ministerie van O & W is tevoren bekend. Als belangrijkste kasstromen zijn te onderkennen:

1. Subsidievoorschotten-afrekeningen aan resp. met schoolbesturen en directies van overige instellingen (67%), met het volgende kaspatroon over 1982 (bedragen in mln.):

jan.	febr.	mrt.	apr.	mei	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.
1269	1246	1234	1435	1791	1987	1442	1234	1215	1193	1093	1239

Ook hiervan is geruime tijd tevoren bekend wanneer betalingen plaats zullen vinden. De hoogte van de maandelijksse betalingen fluctueert echter.

Wat betreft de bevoorschotting kan het volgende worden opgemerkt.

De instellingen voor onderwijs en wetenschappelijk onderzoek onderzoek moeten regelmatig van liquide middelen worden voorzien om hun taken op het gebied van onderwijs en onderzoek te kunnen verrichten.

Aangezien de omvang van die taken en onderzoeken voor de instellingen verschillend is en de financiële middelen, zowel voor de dagelijkse exploitatie als voor de investeringen, op verschillende tijdstippen nodig zijn, geeft de voorziening van liquide middelen nogal wat problemen. Dit betekent, dat de hoeveelheid liquide middelen zo hoog is, dat daarmee de liquiditeitsbehoefte van tenminste 1 maand gedekt moet zijn. Het bepalen van de liquiditeitsbehoefte over een periode korter dan 1 maand is op dit moment met de huidige administratie niet mogelijk. De kans, dat er gedurende enige tijd te hoge voorchotten worden gegeven is bij dit systeem niet geheel uit te sluiten. De materiële uitgaven worden bevoorschot o.b.v. normen die verschillen per schooltype. Daarnaast vinden betalingen plaats die niet genormeerd zijn. Deze betalingen wisselen van maand tot maand. Datzelfde geldt ook voor de genormeerde bedragen die afhankelijk zijn van variabele grootheden.

Centralisatie lost dit probleem niet op. Het door instellingen laten prognotiseren van hun liquiditeitsbehoeften per maand zou een lawine van papier opleveren en (door de massa instellingen) door het departementale apparaat niet zijn te verwerken. Vandaar dat liquiditeitsprognoses per maand alleen door universiteiten en hogescholen worden opgesteld en bij FEZ worden beoordeeld.

Directe verbinding met de instellingen d.m.v. terminals betekent wel directe informatie, maar is eveneens arbeidsintensief, zowel voor de instellingen als voor het departement. Bovendien zou dit een aanzienlijke investering vergen omdat er meer dan 20.000 onderwijsinstellingen zijn.

Daarbij komt nog dat er dan in plaats van maandelijks, dagelijks betaald zou moeten worden, waaraan grote bezwaren zijn verbonden. Wel zou het nuttig zijn tenminste eenmaal per halfjaar een opgave te ontvangen van de instellingen t.a.v. hun liquiditeitspositie. Rekening houdende met de begroting van de instelling en de liquiditeitspositie is wellicht een nog betere controle mogelijk op te hoge of te lage bevoorschotting.

2. Exploitatie uitgaven en investeringen van universiteiten, hogescholen en academische ziekenhuizen (17%). Deze bedragen zijn 1 à 2 maanden van te voren bekend en worden afgewikkeld over de betreffende rekening-courant in de Rijkshoofdboekhouding.

Het kasstroompatroon over 1982 (bedragen in mln) is als volgt:

jan. febr. mrt. apr. mei juni juli aug. sept. okt. nov. dec.

375 325 329 328 541 381 396 349 360 298 293 324

3. Studie financiering (6%)

Voor 85-90% van deze posten is het tijdstip van betaling enige maanden tevoren bekend. Het kasstroomverloop over de maanden heeft een wisselend verloop. Voornamelijk t.g.v. 4 maand-uitkeringen in augustus en 3 maand-uitkeringen in januari t.b.v. WO/HBO studenten.

Slechts 4% van de betalingen is niet tevoren bekend. Driekwart hiervan is niet nader te onderscheiden dan als overige betalingen. Het restant betreft de TNO-subsidies.

Indien een indeling van de kasstromen naar kostensoort wordt gemaakt zien we dat de totale uitgaven van O en W voor $\pm 80\%$ bestaan uit personele uitgaven (ongeveer 19 miljard in 1983). Hiervan wordt het grootste gedeelte (75-85%) d.m.v. geautomatiseerde gegevensverwerking betaald. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de interdepartementale salarisadministratie (IPA) en de geautomatiseerde salarisadministratie voor het onderwijzend personeel (CASO).

Ten aanzien van beide administraties is ruim tevoren bekend, wanneer de salarissen en sociale lasten betaald zullen worden. Verschuivingen en/of veranderingen daarin zijn bekend. De hoogte van de uitbetalingen varieert per maand, maar is op max. $\pm 12\%$ afwijkingen tevoren vast te stellen. Deze zouden voornamelijk het gevolg zijn van gewijzigde aantallen studenten en leerlingen in het ene studiejaar t.o.v. het andere.

Als alle salarisbetalingen worden geautomatiseerd zijn vrij nauwkeurig het tijdstip en de omvang van de betalingen geruime tijd tevoren te bepalen.

Voor wat betreft de materiële uitgaven en de niet geautomatiseerde salarisbetalingen en sociale lasten ad $\pm 4,5$ miljard geldt, dat hiervan ongeveer 3 miljard d.m.v. een geautomatiseerde vergoedingenadministratie betaalbaar wordt gesteld.

Het aantal rekenplichtigen bij O en W bestaat uit rekenplichtigen bij de rijksscholen (± 80), de rijksinstellingen (± 9) en de commissies (2 tot 3). De betalingen van de rijksscholen geschieden door FEZ, dus gecentraliseerd, via een speciaal daar

voor bestaande postrekening. Voor het doen van kleine kasuitgaven ontvangen de comptabelen van die scholen een klein vast kasvoorschot, dat wordt aangevuld met het bedrag, dat aan betaalde boekingsdocumenten wordt gedeclareerd. De comptabelen van de rijksinstellingen dienen periodiek d.m.v. hun verantwoording een prognose in van de geldbehoefte voor de eerstvolgende periode. FEZ controleert de stand van de liquide middelen. Voorschothouders hebben een vast bedrag gebaseerd op de uitgaven van ongeveer 1 maand.

Hoofdstuk IX A, Nationale Schuld (15.764,8 mln.).

De uitgaven van Nationale Schuld bedroegen voor 1982: rente 11.783,8 mln. en aan aflossingen 3.981,0 mln.

De uitgaven wegens aflossing van vlottende schuld zijn op grond van artikel 32 CW 1976 niet in de begroting opgenomen voor 1982 bedroegen deze aflossing ca. 2,8 mrd.

De betalingen op de openbare leningen vinden meestal op de 1e of 15e dag van de maand plaats. De onderhandse leningen ten laste van de Voorinschrijfrekening sluiten qua voorwaarden op de openbare leningen aan. Uit een oogpunt van kasbeheer worden in een aantal gevallen met het Abp andere betaaldata overeengekomen. De betalingen op de overige onderhandse leningen vinden gespreid binnen het jaar plaats.

Bij de uitgifte van schuld wordt gestreefd naar een gelijkmatige spreiding binnen het jaar. De omvang van de rente- en aflossingsbetalingen is echter afhankelijk van de opgenomen bedragen en overigens van de aflossingsvoorwaarden van de lening. Bij de plaatsing van de vlottende schuld, (meerjarig schatkistpapier) welke als gevolg van de ontwikkeling van de financieringsbehoefte voornamelijk in het eerste half jaar geschiedt zou een betere spreiding van aflossing zijn te bewerkstelligen door de looptijd zo vast te stellen dat aflossing gespreid binnen het jaar plaatsvindt.

Financiën IXB (3.981 mln.)

De Financiën IXB begroting bestaat voor circa de helft uit salarisartikelen. Voorts heeft 25% betrekking op de verwerving van staats-schuld, dit geschiedt naar marktomstandigheden en dus onregelmatig. De bijdrage van de internat. ontwikk. associatie (= I.D.A.) (150 mln.) geschiedt in kwartaaltermijnen.

De exportkredietverzekering, vnml. schade-uitkeringen, (237 mln.) en de vergoeding NIB in het kader van de Reg. Bijz. Fin. (210 mln.), alsmede materieel belastingdienst (193 mln.) leiden tot betalingen die ondanks de onbeheersbare aanschafmomenten een regelmatig patroon kennen. De overige 5% van de uitgaven zijn onregelmatig m.u.v. deelneming spec. fondsen van de regionale ontwikkelingsbanken en in het kapitaal van de Europeesche Investeringsbank Bank (51 mln.) spreiding lijkt hier mogelijk.

De I.D.A. bijdrage is de enige post, die reële verschuivingsmogelijkheden biedt. Het ramen van de uitgaven levert problemen op t.g.v. de export krediet verzekering en BF-kredieten.

Defensie X (12.134 mln.)

Afgezien van de salarissen, militaire pensioenen en wachtgelden, personeelsexploitatie e.d. (61%) is er bij Defensie geen sprake van een vast betalingspatroon. De overige uitgaven vallen uiteen, in die voor groot materieel (23%), materiële exploitatie (14%) en nieuwbouw (2%). De voorspelbaarheid van de uitgaven heeft een nauwe relatie met de voortgang van de investeringsprojecten. Voordurende aandacht voor de voortgang van die projecten is dan ook geboden. Een betere afstemming tussen de vervaldata van valutatermijntransacties en werkelijke betaalddata heeft tot gevolg dat het beslag op de kasmiddelen c.q. het aanhouden van saldi buiten de schatkist in vreemde valuta kan worden teruggebracht.

Het wijzigen van regelingen zou wellicht kunnen geschieden bijvoorbeeld terzake van betalingsregelingen in aankoopcontracten. De verschillen in raming en realisatie zijn relatief gering.

VROM XI (11,953 mln.)

Leningen Woningwet (5.216,5 mln)

Voorschotten op leningen Woningwet kunnen worden aangevraagd "naar mate de voortgang van het werk uitbetaling rechtvaardigd". Aangevraagde voorschotten worden 4 tot 6 weken na ontvangst betaald. Betaling geschiedt eenmaal per 14 dagen in een omvang van 100 à 200 mln. Als gevolg van aan de betaling gekoppelde renteberekeningen heeft niet honoreren van de door VROM aangegeven betaaldag, belangrijke gevolgen voor de administratie van VROM. Het dienstjaar 1982 kan geen maatstaf zijn wat betreft de omvang van de begrotingspost. In 1983 blijken de betalingen drastisch teruggevallen te zijn (uitgaven per ultimo mei 1,8 mld.). Vanwege de grote schommelingen in het betaalritme op dit artikel is beheersing ervan uitermate moeilijk. De schommelingen treden in zeer sterke mate op bij verschillen tussen de kapitaalmarktrente die VROM in rekening brengt voor de voorschotten op woningwetleningen en de rente die de gemeenten en toegelaten instellingen op de geldmarkt moeten betalen danwel uit belegging van hun reserve kunnen krijgen.

Ten einde de prikkel tot voorfinanciering weg te nemen, wordt door VROM overwogen een systeem in te voeren met variabele renteberekening over de tijdens het bouwproces uit te betalen voorschotten. De over de voorschotten te vergoeden rente zou daarbij gekoppeld kunnen worden aan het op het moment van uitbetaling op de geldmarkt heersende renteniveau en zou maximaal gelijk moeten zijn aan het rijksleningspercentage.

Op deze wijze is de beheersbaarheid van de kasuitgaven met betrekking tot de leningen Woningwet te vergroten*.

Een dergelijk systeem is zonder noemenswaardige kostenverhoging voor gemeenten en toegelaten instellingen mogelijk**.

* Enkele leden van de groep willen niet verder gaan dan een nader onderzoek naar deze kasuitgavenproblematiek.

** Enkele leden stellen voorts voor een onderzoek naar de eliminatie van gemeenten als schakel in het kasverkeer tussen de centrale overheid en de toegelaten instellingen.

Huursubsidies (3.898,4 mln.)Subjectsubsidies (1.425,6 mln.)

Betalingen t.l.v. dit artikel kunnen worden onderscheiden in drie grote betalingsstromen tw.:

- a) betalingen individuele huursubsidie, huurgewenningsbijdragen en vergoedingen t.b.v. verhuurders;
- b) afdracht loonbelasting/premie volksverzekeringen;
- c) betalingen in het kader van de huurmatigingsregeling. (via de verhuurder).

Terzake is het volgende van belang:

- a) De betalingen geschieden per kwartaal, het kaspatroon over 1982 toont echter ook overloop in de tussenliggende maanden. De betaaldata liggen rond de eerste en de 15e van de maand (exacte datum is afhankelijk van de planning bij het RCC).

Kaspatroon 1982:

jan.	febr.	mrt.	apr.	mei	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.	tot.
56,5	11,3	9,7	59,2	12,0	9,7	54,8	7,7	7,4	32,9	19,3	15,2	291,7

- b) inmiddels is reeds het principebesluit genomen de betalingen uit hoofde van de individuele huursubsidie en de huurgewenningsbijdrage per 1.7.'84 te defiscaliseren (betalingen in 1982: f 425 mln.).
- c) Betaling dient in principe zodanig te geschieden dat de gelden de eerste van de maand bij de verhuurder zijn. Niettemin is er sprake van een enigszins wisselend beeld per maand (ook t.o.v. de spreiding over de maand), mede doordat in het kader van het kasplafond betalingen in 1982 zijn doorgeschoven naar de volgende maand. Gewerkt wordt aan een geautomatiseerd systeem waarbij de huurmatigingsbetalingen per maand regelmatig zullen verlopen.

Beschikking geldelijke steun toegelaten	
instellingen 1968	: 794,1 mln.
Bijdragen in de exploitatie van woningwet-	
woningen ingevolge de voor 1968 geldende	
regelingen	: 395,7 mln.

Beide artikelen betreft de exploitatie van woningwetwoningen. De bijdragen worden betaald op een vaste - per gemeente vastgestelde - valutadag, onder gelijktijdige inning van de annuïteit indien er sprake is van een rijkslening. Het exploitatiejaar is bepaald door valutadatum. Het kasverloop over de maanden van de beide artikelen in een procentuele verdeling is als volgt 9,9,9,5,8,11,6,8,10,8,5,12. De sleutel tot wijziging van het kaspatroon ligt dus bij de veranderbaarheid van de valutadata.

M.b.t. de vooroorlogse woningen geschiedt de betaling op basis van de exploitatierekening (dus daar geen valuta-datum).

Beschikking geldelijke steun particuliere
huurwoningen 1968 en daarvoor geldende regelingen: 395.7 mln.

De bijdrage is betaalbaar na afloop van het exploitatiejaar. Het exploitatiejaar wordt bepaald door de gemiddelde bewoningsdatum bij aanvang exploitatie. Hoewel de betaaldatum in principe vast liggen is er sprake van een wisselend verloop in de betalingen. Betaling geschiedt nl. eerst na ontvangst van een verhuurdersverklaring.

Het wisselende verloop van deze post kan niet worden omgebogen naar een regelmatig patroon, door de datum waarop de huurdersverklaring wordt ontvangen slechts voor een aanvangsperiode te hantieren en vervolgens op een systeem van gespreide vervaldata over te stappen. Er bestaat namelijk een groot risico dat de betaling dan bij de verkeerde terecht komt, omdat er in deze woningen wordt gehandeld. Het kaspatroon laat over '82 (door kasplafond niet representatief) het volgende globale patroon zien: 2,11,11,10,7,9,7,9,11,12,9,2,

Beschikking geldelijke steun eigen woningen	
1975 en daarvoor geldende regelingen	: 325,0 mln.
Beschikking geldelijke steun eigen woningen 1979	: 249,7 mln.

Betaling van de jaarlijkse bijdragen dient te geschieden op of om de datum van aanvang bewoning (in beschikking vastgelegd), echter niet eerder dan nadat een bewoningsverklaring is ontvangen. De betalingen zijn niet gelijkmatig over het jaar gespreid. Ook doen zich per betalingsperiode jaarlijks schommelingen voor. De datum van betaling is afhankelijk van de produktie, planning RCC. Afspraken daarover worden tegen het eind van ieder jaar gemaakt. De globale % verdeling over '82 was 9,6,6,6,9,9,9,6,9,9,9,13. Deze reeks is voor de komende jaren niet representatief als gevolg van éénmalige betalingen (stimuleringspremie) en inhaal van betalingsachterstanden bij de regeling 1979. Voor 1983 en volgende jaren zullen de betalingen sterk toenemen.

Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975: 276,3 mln

Dit artikel omvat zowel de exploitatie van woningwetwoningen als die van particuliere huurwoningen.

T.a.v. woningwetwoningen geschiedt de betaling telkens op de eerste van de maand, één jaar na aanvang exploitatie (met gelijktijdige inning van de annuïteit indien er sprake is van een rijkslening). Het exploitatiejaar is bepaald door de gemiddelde gereedkomingsdatum. Bijdragen t.b.v. particuliere huurwoningen worden betaald na ontvangst van een verhuurdersverklaring. Een systeem van gespreide vervaldata kan het patroon niet ombuigen omdat de dynamische kostprijsmethode zich hiertegen verzet. De % verdeling over '82 was: 5,7,5,7,5,10,9,8,5,11,18,10.

Voor 1983 en volgende jaren zullen de betalingen zeer sterk toenemen.

Stadsvernieuwing (867,9 miljoen)

Het is de bedoeling dat met ingang van 1-1-1985 de gelden voor stadsvernieuwing grotendeels in een Stadsvernieuwingsfonds komen. Het verdient aanbeveling bij de uitwerking van de "fonds" plannen aandacht te schenken aan een realistische bevoorschotting ervan. Hierbij moet voorspelbaarheid met rentekosten worden afgewogen.

Rijksgebouwen dienst (1.104,4 miljoen)

- . Bouw en Aankopen incl. derden (496,0 miljoen)

De betalingen zijn afhankelijk van de in uitvoering zijnde projecten.

- . Onderhoud en expl. voorzieningen (186,4 miljoen). Het betaalpatroon is afhankelijk van nota's etc. van metname aannemers.

- . Huren, inclusief derden (240,3 miljoen)

De huren worden grotendeels per kwartaal betaald in vaste bedragen, wijziging van het kaspatroon lijkt hier mogelijk.

Milieubeheer (516,6 miljoen)

Het is mogelijk een theoretisch, echter niet betrouwbaar ritme aan te geven. In de praktijk zijn talrijke afwijkingen mogelijk. Bijvoorbeeld door vertraging in aanvang en uitvoering van de werkzaamheden, niet tijdige of onvolledige (slot)declaraties.

Infrastructuur en lokatiesubsidie (333,7 miljoen)

De betaling voor infrastructurele voorzieningen geschieden op basis van declaraties van de gemeenten. De nadruk van de betalingen (30%) ligt in december. De eerste 30% wordt in het eerste halfjaar betaald. De lokatiesubsidies zijn zeer onregelmatig over het jaar gespreid. Dit houdt ten nauwste samen met de voortgang in het aangaan van verplichtingen.

Zestig procent van de uitgaven concentreren zich in de drie laatste maanden en de eerste maand van het jaar.

Verkeer en Waterstaat XII (9.698 mln.)

Openbaar vervoer (3 mld.)

De betalingen worden in twee tranches verricht. Namelijk rond de 10e ten behoeve van de NS en goederenvervoer en rond de 15e van iedere maand ten behoeve van het overige openbaar vervoer. Per maand bedragen de uitgaven circa 280 mln., de schommelingen zijn gering.

Een nieuwe wet op het personenvervoer is in voorbereiding, daarin wordt over normbedragen aan gemeenten gesproken.

Investerings (2 mld.)

De betalingen in de investeringssfeer geschieden voor een belangrijk deel op declaratiebasis. Er wordt betaald naar de voortgang van het werk. Ter verbetering van de ramingen is het van belang de voortgang van de werken bij te houden. De bedoeling is de bestekadministratie te automatiseren en op te nemen in het FAO-systeem.

PTT (1,7 mld.)

Verrekening gebeurt eenmaal per jaar met de afstortingen van de PTT.

Overige uitgaven (2,5 mld.)

Hiervan heeft ruim 0,7 mld. betrekking op de wet uitkering wegen. Dit bedrag wordt eenmaal per jaar (eind mei) uitbetaald. De wet wordt herzien, in het ontwerp worden de betalingen wekelijks via het provincie- en Gemeentefonds geleid.

EZ XIII (3.484 miljoen)

Slechts een fractie (154 miljoen) van de uitgaven van EZ is als regelmatig en voorspelbaar aan te merken. Daarvan wordt 84 miljoen maandelijks betaald aan het Energieonderzoek Centrum Nederland en het Nat. bureau voor Toerisme. Het restant wordt in drie maandelijkse termijnen betaald. (ten behoeve van EIM, NEOM- en de regionale ontwikkelingsinstellingen). Het resterende deel van de begroting (96%) wordt onregelmatig uitgeput.

Gezien het relatief hoge percentage van onregelmatige en relatief moeilijk voorspelbare uitgaven verdient het wellicht aanbeveling een nader onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden hierin verandering aan te brengen.

LaVi XIV (2.547 miljoen)

Rond de 40% van de begroting van LaVi bestaat uit salarisartikelen, dan wel uit salarisbetalingen in het kader van subsidiering, welke volgens hetzelfde systeem als bij onderwijs worden uitbetaald. De

Landbouwhogeschool (200 miljoen, 8%) vormt hierop de belangrijkste uitzondering. De benodigde fondsen worden door de LHS naar behoefte getrokken middels een rekening-courant bij de rijkshoofd boekhouding. De uitgaven ten behoeve van landinrichtingswerk (270 miljoen, 10%) zijn mede afhankelijk van met name weeromstandigheden en beleidsbeslissingen. Het kaspatroon van de bijdrage aan de Stichting Ontwikkeling- en Saneringsfonds (121 miljoen) wordt voor een deel bepaald door het tempo van de bijdragen aan het fonds vanuit Brussel. De overige uitgaven (25%) zijn wat het kaspatroon betreft voor met name afhankelijk van beleidsbeslissingen en deels van externe factoren.

SoZaw XV (15.377 miljoen)

Omdat de begroting van 1982 sterk afwijkt van de huidige begroting is de laatste als uitgangspunt genomen.

Complementaire sociale voorzieningen (C.S.V.)

Een groot deel (circa 50%) van de begroting van SoZaw betreft C.S.V. (circa 11 mld.). De vergoeding aan gemeentenbesturen uit hoofde van de WWV neemt hiervan circa 7 mld. voor zijn rekening. De betaling geschiedt de 5e van de maand o.b.v. kwartaaldeclaraties. Nieuwe ontwikkelingen worden niet alleen ieder kwartaal o.b.v. een afrekening, maar ook tussentijds in de bevoorschotting opgenomen. De maandelijkse betalingen vertonen een fluctuerend beeld.

De subsidies voor complementaire arbeidsvoorzieningen en sociaalculturele activiteiten vormen het restant. De WSW is hiervan het belangrijkste deel. Zij wordt per de 15e van iedere maand betaalbaar gesteld o.b.v. maanddeclaraties, die onmiddellijk door afrekeningen worden gevolgd. De maandelijkse betalingen vertonen slechts geringe afwijkingen.

Bijstand

De bijstand maakt circa 35% van de SoZaw begroting uit.

De uitkering vindt op declaratiebasis plaats, de betalingen maandelijks rond de 10e. Het kaspatroon vertoont een wisselend beeld.

Invaliditeits en ouderdomsfonds (+ 800 miljoen).

De rijksbijdrage (187 miljoen) wordt voor het grootste deel in januari beschikbaar gesteld. De voorschotten (+ 600 miljoen) in het liquiditeitstekort van het fonds vinden doorlopend plaats.

Maatregelen arbeidsgewenning (694 miljoen)

Groot aantal verschillende regelingen met wisselend kaspatroon.

De ramingen van SoZaW worden sterk beïnvloed door exogene factoren. Wellicht zal de introductie van maandafrekeningen in het geval van de WWV tot een grotere voorspelbaarheid leiden.

Indien dit van uit oogpunt van efficiënt kasbeheer nodig mocht blijken, kunnen de mogelijkheden worden onderzocht de betalingen inzake C.S.V. en Bijstand wekelijks te laten plaatsvinden.

WVC XVI (circa 8.000 miljoen)¹⁾

De uitgaven, voorzover het subsidies betreft voor het overgrote deel (circa 4 miljard) opgenomen in een nieuwe (verfijnde) maandelijkse bevoorschottingsregeling. De bevoorschotting van monumentenzorg geschiedt wekelijks.

De rijksbijdrage AWBZ²⁾ (0,7 miljard) wordt 2 maal maandelijks betaald. De bijdrage aan de ziekenfondsverzekering wordt maandelijks op de 15e betaald (totaal circa 1,8 miljard).

De uitgaven van WVC laten zich over het algemeen goed voorspellen.

1) Exclusief NBOR en bijstand, zie respectievelijk LaVi en SoZaW.

2) Bijgesteld cijfer.

Bijlage 8Loopings

De vraagstelling luidt in hoeverre vindt voorheffing van L.B. plaats op uitgaven van het Rijk, die fiscaal als inkomen zijn aan te merken. Hierbij zijn de volgende hoofdgroepen te onderscheiden (de aangegeven bedragen geven slechts een orde van grootte aan):

- A. inkomens aanvullende- of vervangende uitkeringen (22,8 mld.);
- B. onderwijssalarissen niet direct door O en W betaald (18 mld.);
- C. subsidies (3,2 mld.).

ad. A

- I. De volgende inkomens worden door de gemeenten verstrekt (die de desbetreffende uitgaven geheel of gedeeltelijk bruto van het Rijk ontvangen, de loonbelasting inhouden en weer aan het Rijk afdragen).

WWV/comp. arbeidsvoorz.	11
RWW/bijstand thuisw.	6
Bijstand bejaarden	2
II. Direct verstrekt door de centrale overheid	
subject subsidies VROM*	1,5
geldelijke steun eigen woning*	0,5
Studiefinanciering	1,0
Buitengewone pensioenen 40/45	0,5
W.U.V.	<u>0,3</u>
Totaal	22,8 mrd.

Ad I.

In totaal wordt circa 19 mrd. aan uitkeringen via de gemeenten afgehandeld. Het LB bestanddeel is hier betrekkelijk gering, ruwweg 5 à 10% dus 0,95 à 1,9 mrd. op jaarbasis. Bij een vertraging in de afdracht van een maand spreken we dus over een looping van 80-160 mln.

* Gemakshalve als inkomenssubsidie aangemerkt.

Ad. II.

Op de individuele huursubsidie*, de huurgewenningsbijdragen* (V.R.O.M.), buitengewone pensioenen 40/45, uitkeringen vervolgden en bij de studiefinanciering, voorzover dit de tegemoetkoming studiekosten* betreft, wordt door de centrale overheid LB ingehouden en intern verrekend. Het overige deel van de studiefinanciering levert geen belastbaar element op i.v.m. aftrekbare studiekosten.

De rijksstudietoelagen en de geldelijke steun eigen woning zijn niet aan voorheffing LB onderhevig. In deze categorie is het loopingprobleem dus niet aan de orde.

Ad. B

Bij een vertraging in de afdracht van een maand bij een geschat L.B. bestanddeel van 15 à 20% betreft het een looping van 200 à 300 miljoen.

Ad. C

De subsidies welke hieronder worden opgesomd omvatten een groot salaris-bestanddeel. Dat echter varieert van regeling tot regeling. De omvang van de looping is dus niet eenvoudig vast te stellen met name niet voor de post "ov. W.V.C.".

Gemeentepolitie	2,6	waarvan	salariskosten	1,4
Gezinsverzorging	1,3	"	"	1,1
ov. W.V.C.	1,0	"	"	<u>0,7</u>
Totaal				3,2 mrd.

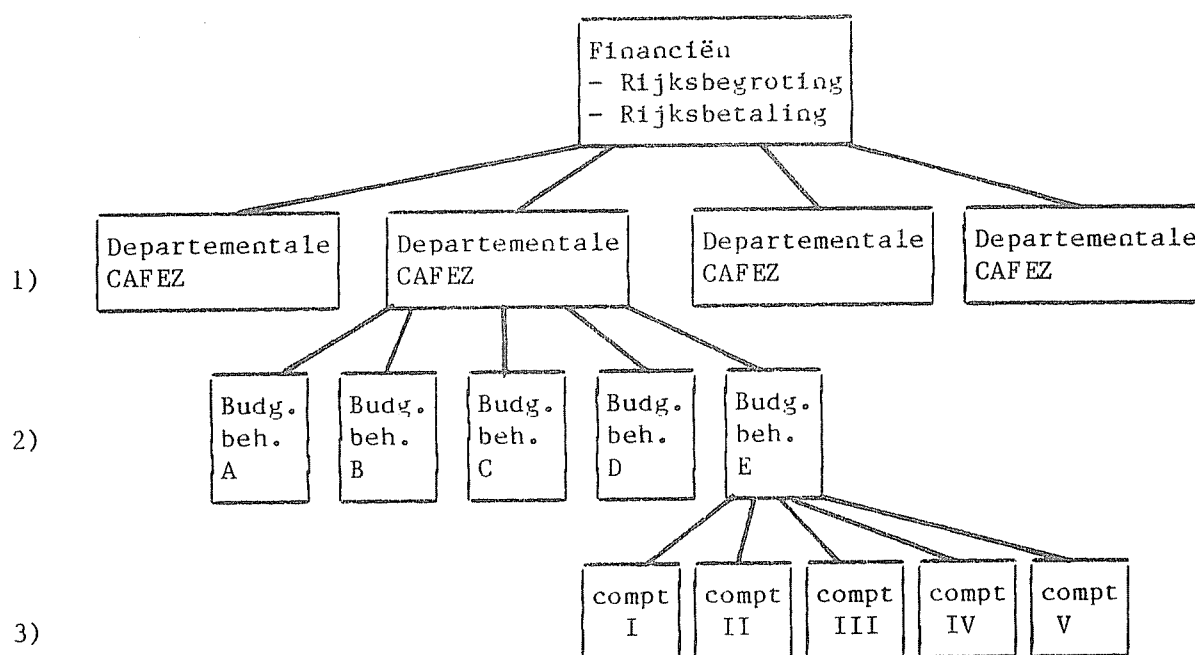
De bevoorschotting van de gemeentepolitie vindt per kwartaal plaats. Bij een geschat L.B. bestanddeel van 15 à 20% leidt dit tot een looping van 50-70 miljoen. De overige bedragen worden in maandelijkse voorschotten verstrekt, dit leidt bij eenzelfde L.B. bestanddeel tot een looping van 20-25 miljoen.

* M.i.v. 1 juli 1984 gedefiscaliseerd.

Bijlage 9A (organistorische en administratieve ondersteuning)

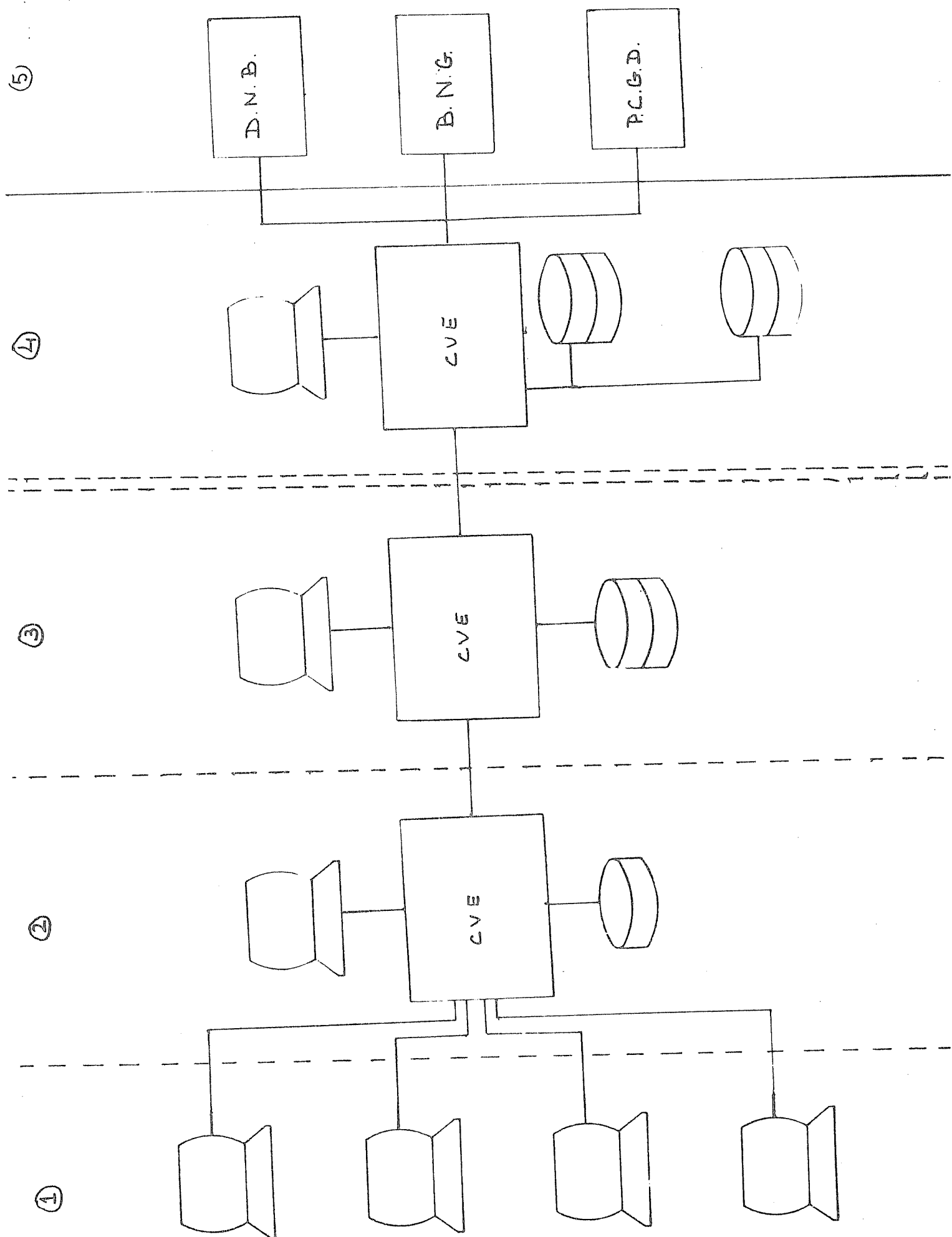
Organisatorische aspect

Uitgaande van het onderstaande organisatiemodel kan een vertaling naar een netwerk van invoer-, en doorvoer en uitvoer-stations worden gemaakt.



- 1) In werkelijkheid betreft het 14 departementale FEZ-afdelingen.
- 2) Een per departement verschillend aantal budgetbeheerders, waarbij in een aantal gevallen binnen dezelfde eenheid de functie van beschikkingsbevoegde (comptabele) is geïncorporeerd.
- 3) In een aantal gevallen is er sprake van gedeconcentreerde eenheden op locatie met een financiële beschikkingsbevoegdheid (b.v. provinciale directies, rechtbanken, adm. korpsen van landmacht en luchtmacht en marine enz. enz.).

Om een zo duidelijk mogelijke schematische voorstelling hiervan te geven zal een indeling naar analogie van de hoofdstroming in de procesflow (bottom-up) worden geschetst. Deze zal er als volgt uit kunnen zien:



Toelichting op schema

- (1) In deze opzet is uitgegaan van centrale uitvoering van de betalingen, alsmede opheffing van alle decentraal aangehouden rekeningen. Hierbij is niet beoogd een concrete voorstelling te geven van een optimale configuratie, doch uitsluitend een tentatief model t.b.v. een technologische invulling van een gemoderniseerd betalingsverkeer (mede ten gevolge van het ontbreken van een serieuze inventarisatie omtrent de stand van de automatisering binnen de centrale overheid).
- (2) Comptabelen krijgen de beschikking over een terminal waarmee zij betalingsopdrachten en eventueel andere financiële gegevens kunnen intoetsen. Gesteld kan worden dat de mutatiegraad aan een te stellen minimum omvang moet voldoen, dan wel dat het noodzakelijk kan zijn om tot samenvoeging te komen.
- (3) De budgetbeheerder zie (1). Zoals reeds bij de toelichting op het organisatorisch model naar voren is gebracht kunnen de functies van budgetbeheerder en comptabele tevens binnen één organisatie-eenheid zijn geïncorporeerd.
- (4) De Centr. Afd. FEZ ontvangt op zijn beurt de betalingsgegevens op detailniveau en overige financiële gegevens op geaggregeerd niveau van de budgethouders. Nadat CAFEZ de gegevens heeft beoordeeld (aspecten van kasbeheer en begrotingsbeheer), geeft deze groen licht voor een doorgeleiding naar Financiën. Tevens zal een configuratie bij CAFEZ moeten voorzien in de mogelijkheid om eigen mutaties in te brengen en tevens de totale gegevensverzamelingen allerlei bewerkingen te laten ondergaan.
- (5) Bij Financiën zal er uit organisatorische overwegingen sprake zijn van een duidelijke splitsting van de gegevensstromen naar enerzijds die van voor het kasbeheer en anderzijds die voor het begrotingsbeheer.
De kassiersfunctie heeft in dit kader toegang tot de betalingsgegevens en kan prioriteiten stellen, afhankelijk van het dagelijks geprognostiseerde saldo.

Bijlage 9BKostenspecificatie programmakeuzepakket Financiële Administratie voor de Overheid (FAO) met bijbehorende apparatuur.

Dit software-pakket is ontwikkeld voor gebruik op een mini-computer en omvat de administratie van grootboek, debiteuren (gekoppeld aan een automatisering betaalfunctie), voorschotten, verplichtingen en projecten. Het betreft een standaard-pakket, mede gebaseerd op de C.W.'76 en daaraan ontleende uitvoeringsvoorschriften, aangevuld met de verdere informatiebehoefte van 6 departementen die samenwerken in het CAFA-project (Coord.commissie Automatisering Financiële ADMINISTRATIES).

De beoogde gebruikerskring omvat naast de centrale afdelingen FEZ tevens (eigen toepassingen bij) organisatieonderdelen c.q. diensten waarbij gestreefd is naar volledigheid en algemene bruikbaarheid. Verder kan de configuratie worden uitgerust met vrij veel standaard datacommunicatieprotocollen t.b.v. een netwerkconstructie. Bij de samenstelling van de apparatuur zullen de omvang van de administratie en de vereiste werkplekken (invoerstations) bepalend zijn.

Kostenvoorbeelden (alle bedragen excl. B.T.W. en enigszins afgerond):

Een kleine configuratie bestaande uit een Centrale Verwerkingseenheid (CVE) met een geheugencapaciteit van 128 KB; vier beeldschermen; een schijfeneenheid met 26 MB opslagcapaciteit; een printer met een capaciteit van 300 lijnen/minuut alsmede een magneetbandeenheid.

- koopprijs : f 141.000,--
- 5-jarig huurcontract : f 2.900,-- per maand
- onderhoudscontract : f 1.300,-- per maand
- eenmalige installatiekosten (uitsluitend bij huur) : f 5.500,--

Een grote configuratie bestaande uit een CVE met een geheugencapaciteit van 320 KB, 8 beeldschermen, een schijfeneenheid met 52 MB opslagcapaciteit; een printer met een capaciteit van 300 lijnen/minuut.

- koopprijs : f 230.000,--
- 5-jarig huurcontract : f 5.300,-- per maand
- onderhoudscontract : f 1.800,-- per maand
- eenmalig installatiekosten (uitsluitend bij huur) : f 10.000,--

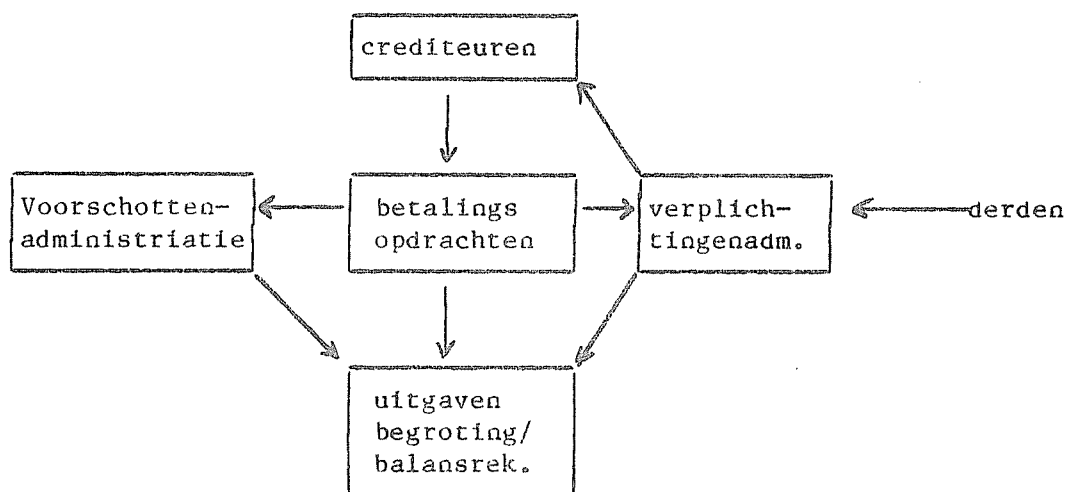
Naast de vermelde apparaatuurkosten moet dan nog rekening worden gehouden met de kosten van de programmatuur. Deze zullen afhankelijk zijn van welke onderdelen van het pakket in gebruik worden genomen en of er behoefte bestaat aan specifieke aanvullingen op of wijzigingen in de standaard software. Uitgaande van de standaard-programmatuur van het totale pakket, zullen de kosten ca. f 100.000,- bedragen voor een eerste aanschaf op ministerie-niveau en ca. f 50.000,- voor elk volgende volledige pakket binnen het ministerie.

Kring van gebruikers

- Ministerie van Binnenlandse Zaken
 - Hoofdafdeling Financieel-Economische Zaken; m.i.v. 1-1-1983.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
 - Centrale Directie Financieel-Economische Zaken; m.i.v. 1-9-1983 (gedeeltelijk).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
 - Financiële Administratie van het dir.gen. voor het Milieubeheer; m.i.v. 1-1-1983.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat
 - Directie Financieel-Economische Zaken; m.i.v. 1-1-1984 (gedeeltelijk).

- Afdeling Financiële en Administratieve Zaken van de directie Algemene Zaken en Kabinet; m.i.v. 1-1-1983.
- Afdeling Algemene Zaken en Financiën van het K.N.M.I.; m.i.v. 1-1-1984.
- Hoofdafdeling Financieel-economische en Planologische Zaken van de Rijkswaterstaat; m.i.v. 1-1-1984.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 - Centrale afdeling Financieel-economische Zaken; m.i.v. 1-1-1984.
 - Afdeling Alg.Adm. en Fin.economische Zaken van de Dienst voor het Stoomwezen; m.i.v. 1-1-1984.

Bijlage 9CPlaatsbepaling kasbeheer (het integratie-aspect)

Toelichting:

Voor het op gang brengen van het betalingsverkeer vormt de betalingsopdracht de impuls. Het voornemen tot deze betaling dient in een crediteurenadministratie te zijn vastgelegd (incl. gegevens omtrent betaaladres en eventueel aard van betaling).

Aan de voorgenomen betaling dient een verplichting daartoe vooraf te gaan, welke als gevolg van de betaling geheel of gedeeltelijk teniet gaat. Ook kan de betaling het karakter hebben van een voorschot waarop een afrekening volgt met eventuele verrekening van een saldo.

In alle gevallen leidt een betaling tot een intracomptabele vastlegging in de financiële administratie, hetzij t.l.v. de begroting dan wel t.l.v. een specifieke balansrekening. Omgekeerd geldt voor de ontvangsten hetzelfde. Hieruit volgt de conclusie dat, eenmalig ingebrachte gegevens t.b.v. een betalingsopdracht, diverse andere administratieve "gedaanten" kunnen meekrijgen (begrotingsbelasting, voorschotboeking, verplichtingenafboeking, crediteurenafboeking enz.).

Bijlage 10

Rekening-courantverhoudingen1. Rekeningen-courant met Staatsbedrijven

De financiële verhouding tussen het Rijk en de Staatsbedrijven wordt bepaald door artikel 21 van de Bedrijvenwet 1928 en het K.B. van 14 mei 1930, Stb. 129. Daartoe wordt door de Minister van Financiën en door het Staatsbedrijf een rekening-courant aangehouden. De geldelijke betrekkingen tussen Staatsbedrijven onderling worden eveneens via een rekening-courant vastgelegd. Op grond van artikel 7 van de Bedrijvenwet 1928 stelt de Minister van Financiën jaarlijks (vooraf) de debet- en creditrentepercentages vast.

Deze rentepercentages zijn marktconform op het moment van vaststelling.

De debetrente is gebaseerd op de gemiddelde debetrente banken (promessedisconto + traditionele opslag ($1\frac{1}{2}\%$) + de door de banken te hanteren extra opslag) en bedraagt voor 1983 7%. De creditrente is gebaseerd op het credittarief van de banken voor gelden in rekeningcourant en bedraagt voor 1983 $1\frac{1}{2}\%$.

Aangezien de rentepercentages jaarlijks vooraf worden vastgesteld kunnen wijzigingen in het jaar niet worden meegenomen.

Aanpassing van het systeem van rentevaststelling is slechts te realiseren door wijziging van de Bedrijvenwet.

Op grond van artikel 20 van de Bedrijvenwet dienen overtollige kasmiddelen in de schatkist te worden afgestort. De afstortingen worden geboekt in het credit van de rekening-courant.

Ten behoeve van de P.T.T. wordt jaarlijks bezien of dit percentage is te verhogen voor een deel van de afgestorte kasmiddelen.

Daarbij dient de PTT van tevoren mede te delen zij voor een afgesproken periode permanent gelden in de schatkist aanhoudt.

Aangezien overwegingen van kasbeheer hierbij geen rol spelen de P.T.T. is immers verplicht zijn gelden in de schatkist aan te houden - stelt de werkgroep voor de mogelijkheid van een hogere rentevergoeding aan het Staatsbedrijf te laten vervallen en voortaan slechts het usantiële credittarief te vergoeden.

2. Rekeningen-courant uit hoofde van de afdracht van door de belastingdienst geïnde sociale verzekeringspremies.

Op grond van desbetreffende wettelijke bepalingen int de belastingdienst de premies voor de AOW, AWW en AKW (beheerd door de SVB), AAW (beheerd door het AAF) en AWBZ (beheerd door de ZFR) en verrekent deze dagelijks met de schatkist.

De Minister van Financiën stelt de data en bedragen van de afdrachten door het Rijk aan de fondsen vast. Omstreeks het midden van elke maand wordt door Financiën een schatting gemaakt van het in de tweede daarop volgende maand te ontvangen bedrag aan premies. Het bedrag van de schatting dient als grondslag voor de over de desbetreffende maand te verrichten afdrachten. Zo worden de afdrachten bestemd voor de SVB dagelijks doorgesluisd. Deze afdrachten zijn grotendeels gebaseerd op het inningspatroon bij de belastingdienst. Afdrachten aan het AAF en de ZFR vinden echter twee maal per maand plaats en zijn gebaseerd op de liquiditeitsbehoefte van deze instellingen. Het AAF ontvangt ca. f 800 mln. per maand. Op de vierde dag van de maand ca. 80% en op de 29e dag ca. 20%.

De ZFR ontvangt ca. f 900 mln. Op de eerste dag van de maand ca. 53% en per de medio van de maand ca. 47%. Voor alle afdrachten geldt dat na afloop van een maand zo spoedig mogelijk eindafrekeningen plaatsvinden.

Een gevolg van de huidige werkwijze is dat er grote uitslagen in het ontvangsten- en uitgavenpatroon van de schatkist als gevolg van de premieheffing voorkomen, die het kasbeheer sterk beïnvloeden. Het onzekere element in het kasbeheer is te ondervangen door de geïnde premies rechtstreeks te laten doorsluizen door het Centraal Betaalkantoor Rijksbelastingen (CBK) aan de fondsen. Ongeveer 95% van de premies wordt nl. op aangifte via het CBK ontvangen. Een directe afdracht door het CBK aan de fondsen zou administratief/technisch moeten worden onderzocht.

Waar nodig dienen de desbetreffende ministeriële beschikkingen te worden aangepast.

3. Waarborgfonds Motorverkeer en Bezitsvormingsfonds

Het Waarborgfonds Motorverkeer is ingesteld bij art. 23 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) Stb. 1963, 228. (De WAM bevat de regelen omtrent de verplichte verzekering tegen burgerrechtelijke aansprakelijkheid waartoe motorrijtuigen aanleiding kunnen geven). Het Fonds is rechtspersoon en geen begrotingsfonds in de zin van artikel 87 van de Comptabiliteitswet 1976. De Staat waarborgt de verplichtingen van het Fonds. Middelen worden o.m. verkregen door storting van verzekeringsondernemingen op grond van art. 28 WAM. Onttrekkingen vinden naar behoefte plaats door de Directeur van het Waarborgfonds.

Het Bezitsvormingsfonds is ingesteld bij de "Wet Bezitsvormingsfonds" Stb. 1971, 418. De wet beoogt de opbrengst van de verkoop van aandelen N.V. Breedband (Staatsbezit) aan Hoogovens af te zonderen en deze aan te wenden voor de financiering van bijzondere maatregelen ter bevordering van duurzame persoonlijk bezit van kleine spaarders. Afhankelijk van de liquiditeitspositie verstrekt het fonds onder bepaalde voorwaarden renteloze leningen en neemt het fonds deel in gemeentelijke garanties ter verwerving van een eigen woning. Ook worden premies verstrekt bij de aankoop van spaareffecten. Het fonds geldt als een onderdeel van de Rijksdienst waarvoor een afzonderlijk beheer is vastgesteld. Afgesproken is dat de middelen van het fonds in de schatkist blijven berusten. Over die middelen zal rente worden vergoed ten laste van de rijksmiddelen.

Voor beide fondsen vindt vaststelling van het rentepercentage jaarlijks (achteraf) plaats. Basis voor deze vaststelling is het jaargemiddelde van het tarief 5-jarig schatkistpapier (berekend door D.N.B.) over de vaste kern (laagste stand van de rekening binnen het kalenderjaar) en het jaargemiddelde van het tarief voor 3- en 12 maands schatkistpapier over het vlottende gedeelte, eveneens berekend door D.N.B.

Deze tarieven zijn berekend op rendementsbasis en zijn wegens de geringe omvang van de omzetten op de secundaire markt vrijwel uitsluitend gebaseerd op advieskoersen. Van marktconformiteit is dan ook geen sprake, ook al omdat de rentevaststelling alsmede de vaststelling van de omvang van de vaste kern achteraf plaatsvindt. De werkgroep stelt voor de condities vast te stellen overeenkomstig de gedragslijn van de banken, d.w.z. afspraken omtrent vaste kern en te vergoeden rente vooraf vast te stellen en over het fluctuerende gedeelte de usantiële creditrente bij rekening-courant -verhoudingen te vergoeden.

4. Rekeningen-courant uit hoofde van door het Rijk verstrekte liquiditeitsvoorschotten aan sociale verzekeringfondsen

Aan het Ouderdomsfonds (OF), beheerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF), beheerd door de Sociale Verzekeringsraad (SVR) en Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ), beheerd door de Ziekenfondsraad (ZFR), kunnen door het Rijk op grond van wettelijke bepalingen renteloze voorschotten worden verstrekt.

Financiering van deze voorschotten door het Rijk vindt plaats door intering op het schatkistsaldo dan wel door aantrekking van middelen op de geldmarkt. Om de kosten voor het kasbeheer uit dien hoofde te besparen verdient het naar de mening van de werkgroep dan ook aanbeveling de betreffende wetsbepalingen zo aan te passen dat voorschotten slechts worden verleend tegen marktconforme (geldmarkt-)tarieven. Daarbij zou tevens moeten worden bepaald dat een beroep slechts mogelijk is na onderling overleg, omdat bij het kasbeheer daarmee rekening moet worden gehouden. Een en ander fonds dat liquiditeitsvoorschotten kan vragen is het Invaliditeits en Ouderdomsfonds (IOF). Het IOF is een kapitaaldeckingsfonds in liquidatie, dat oude rechten afwikkelt die nog voortvloeien uit de in 1967 beëindigde invaliditeitswetgeving. Het fonds wordt van oudsher beheerd door de (SVB).

Het IOF kampt met een structureel liquiditeitstekort, dat in wezen voortvloeit uit het vermogenstekort dat er sinds de instelling van het fonds is geweest.

Aangezien het Rijk krachtens wettelijke bepaling (art. 28 Invalideitwet) verantwoordelijk is voor het tekort van het IOF, werd in 1970 de zogenaamde "Paraplu-regeling" in het leven geroepen. Hiermede kreeg de SVB de mogelijkheid om bij liquiditeitsmoeilijkheden van het IOF voor maximaal f 600 mln. tijdelijk een beroep op de schatkist te doen. Overeengekomen werd dat er slechts sprake kan zijn van een beroep op de "paraplu-regeling" als de volgende financieringsmiddelen waren uitgeput:

1. de liquiditeitsoverschotten van de overige onder het beheer van de SVB staande sociale verzekeringsfondsen;
2. beroep op de markt;
3. kredietfaciliteit bij De Nederlandsche Bank (DNB).

Vastgelegd is dat van een marktverstoring beroep op de geldmarkt geen sprake mag zijn, al is niet gedefinieerd wanneer zulks het geval is. De financiering van het liquiditeitstekort heeft zich de laatste jaren gekenmerkt door een afwisselend beroep op de geldmarkt en de schatkist. Het beroep op de schatkist wordt versterkt doordat de overige SVB-fondsen thans zelf in liquiditeitsmoeilijkheden verkeren.

In tegenstelling tot het beroep van de overige fondsen vindt hier wel rentevergoeding plaats. Het rentepercentage is gekoppeld aan het gemiddelde tarief van 2 maands kasgeld l.o. gedurende de eerste 14 dagen van elk kwartaal. Een nadeel van deze regeling is, dat het verloop van de geldmarktrente niet teveel wordt gevolgd en het de SVB de mogelijkheid tot rentearbitrage biedt.

Bovenstaande handelswijze kan in bepaalde gevallen worden geïnterpreteerd als een marktverstoring op de geldmarkt. In elk geval vormt een dergelijke handelswijze voor de schatkist een onzekere factor, vooral in perioden van hoge debetstanden. In voorkomende gevallen worden verstrekte bedragen daarom teruggehaald.

Voorgesteld wordt de huidige regeling te herzien:

- a. door het tekort op een moment van een zowel voor het Rijk als voor het IOF gunstige (lage) rentestand af te dekken met een langlopende lening waardoor dergelijke fluctuaties worden voorkomen of
- b. de SVB te verzoeken conform de bovengenoemde afspraken te blijven handelen maar daarbij slechts in uiterste noodzaak op de schatkist terug te vallen, en dan tegen de op dat moment geldende geldmarkttarieven.

5. Rekening-courant met instellingen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking.

In artikel 1 lid 2 van de wet van 4 mei 1977, Stb. 296 (Wet Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden 1977) is als doelstelling voor de FMO omschreven dat "de vennootschap een bijdrage zal leveren aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen. Zulks moet echter in overeenstemming zijn met de bedoelingen van de overheden van de betreffende landen en met het Regeringsbeleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking. Onder meer door het deelnemen in kapitaal, het verstrekken van leningen en het verlenen van subsidies. In de overeenkomst van 19 juni 1977 tussen de Staat en de FMO is een en ander geregeld.

Op basis van deze overeenkomst is met de FMO - in de vorm van een rekening-courantverhouding - een regeling getroffen, waarbij de FMO tijdelijk gelden bij de schatkist mag opnemen dan wel tijdelijk niet benodigde middelen daar te plaatsen. De debet- en creditrente zijn aan elkaar gelijk en zijn bovendien gelijk aan de rentvergoeding op de zg. Voorinschrijfrekening.

De Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. vervult een functie in het raam van de bilaterale ontwikkelingshulp van de overheid.

Zij handelt daarbij als uitvoerder van het beleid en van de beslissingen van de regering ten aanzien van de verlening van hulp aan individuele landen.

In dit kader wordt een onderscheid gemaakt tussen het verstrekken van geldleningen aan ontwikkelingslanden en de uitbetalingen van schenkingen van Nederland aan die landen. Voor de financiering van het overgrote deel van de verstrekte leningen draagt de NIO zelf zorg. Het risico voor de actieve en passieve financiering wordt gedragen door de Staat der Nederlanden.

Met de NIO is een regeling getroffen dat zij vooruitlopend - op het aantrekken van middelen op de kapitaalmarkt, - gerechtigd is tijdelijk gelden op te nemen bij de schatkist, dan wel tijdelijk niet benodigde middelen daar te plaatsen.

Evenals bij de FMO zijn de debet- en creditrente aan elkaar gelijk en bovendien aan de (kapitaalmarkt) rentevergoeding op de zgn. Voorinschrijfrekening.

Een dergelijke rentevergoeding is volgens de werkgroep niet-marktconform.

Bij de voorfinanciering van kapitaalmarktbeleggingen wordt namelijk in de markt gebruik gemaakt van tijdelijke bankkredieten zoals rekening-courant krediet en kasgeldleningen waarvoor geldmarkttarieven in rekening worden gebracht. Bovendien is het usance over creditstanden in rekeningen-courant een lager percentage te vergoeden (thans 3/4 %).

Om marktconformiteit te bewerkstelligen verdient het aanbeveling de regelingen aan te passen, waardoor de kosten van het kasbeheer worden beperkt.

6. Rekeningen-courant uit hoofde van het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap

Eigen middelen E.G.

Met ingang van 1978 is het stelsel van de eigen middelen van de E.G. van toepassing verklaard (de eigen middelen bestaan uit landbouwheffingen, douanerechten alsmede BTW-afdrachten). Deze

toepassing houdt in dat de Lid-Staten in de vorm van vaste maandelijksse bijdragen de eigen middelen ter beschikking van de gemeenschap moeten stellen en eventueel later de aldus op grond van de wettelijke BTW-grondslag ter beschikking gestelde bedragen moeten regulariseren zodra deze grondslag geheel bekend is. De eigen middelen worden ter beschikking gesteld in het credit van de rekening op naam van de Commissie bij de Schatkist. De Gemeenschap zal slechts geld opnemen indien de kasbehoefte van de Commissie dit wenselijk maakt. Het per de jaarultimo uitstaande bedrag wordt overschreven naar het volgende begrotingsjaar. De boeking van de BTW-middelen geschiedt op de le werkdag van iedere maand voor 1/12e deel. De overige boekingen (landbouwheffingen, douanerechten) vinden plaats uiterlijk op de 20e dag van de tweede maand nadat het recht is vastgesteld. Invloed op de onttrekkingen is niet mogelijk. Onderzocht wordt de mogelijkheid om een maandelijksse kasraming van de Europese Commissie te ontvangen zodat hiermede bij het kasbeleid rekening kan worden gehouden.

7. Overige rekeningen-courant

A.b.p.-algemeen

Het financieel beheer van het Abp is geregeld in Hoofdstuk M van de Abp-wet, Stb. 1966, 6 en moet nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.

De begroting van het fonds wordt jaarlijks bij de wet vastgesteld met inachtneming van het beginsel van lasten en baten. De directie beschikt over de bedragen die bij de begrotingswet zijn toegestaan.

Tot op heden worden dan ook vrijwel alle financiële transacties van het Fonds via de schatkistrekening afgewikkeld. Binnen Financiën wordt de afwikkeling van het kasbeheer van het A.b.p. niet altijd over een punt geleid. Met name voor de geldmarkttransacties van het Fonds wordt veelvuldig gebruik gemaakt van het in Amsterdam gehuisveste dienstonderdeel. Met name was het daardoor mogelijk deze transacties direct - d.w.z. op de dag zelf - uit te voeren.

Deze decentralisatie van het kasverkeer is thans niet nodig aangezien het departement in Den Haag betalingsopdrachten via de on-line verbinding met D.N.B. direct kan doorsturen. Mede om de informatie-voorziening t.b.v. het kasbeheer te verbeteren, stelt de werkgroep voor het betalingsverkeer van het A.b.p. te centraliseren en voorts de financiële relatie met het A.b.p. nader te onderzoeken en vast te leggen.

ACHTERSTAND INWOONSTAND IN MILJOENEN GULD.

31 DECEMBER 1981 = 100 % = 15.862 MILJOEN

	ind. bel.	verm. bel.	overbel.	leenbel.	schoolgeld	verm. bel.	motorv. bel.	pr. hofsting	pr. heff. (u.g.)	over. goed bel.	totaal	over.
31-12-1981	3.731	4.458	2.311	1.783	4	183	79	3.192		181	15.862	100,--
31-3-1982	3.615	4.369	2.782	1.575	-	134	91	2.753		161	15.450	97,40
30-6-1982	3.935	4.627	2.924	1.367	-	160	94	685		150	15.822	99,75
31-7-1982	3.768	4.218	2.887	1.268	-	148	98	668	1.880	162	15.136	95,42
31-8-1982	3.813	4.537	2.931	1.210	3	145	107	710	1.719	175	15.376	96,94
30-9-1982	3.899	4.453	3.272	1.284	1	135	106	746	1.701	210	20.808	131,18
31-10-1982	4.070	5.524	3.386	1.243	2	148	114	779	1.648	202	17.216	108,54
30-11-1982	4.266	4.956	3.442	1.189	-	159	113	894	1.597	204	16.880	106,42
31-12-1982	3.998	4.727	3.618	1.190	-	176	117	854	1.570	203	16.453	103,73
31-1-1983	4.753	4.317	3.546	1.096	-	144	109	724	1.451	206	15.746	99,27
28-2-1983	3.977	4.036	3.853	1.056	-	135	128	633	1.396	203	15.327	95,63
31-3-1983	3.856	4.247	4.122	1.170	-	132	124	702	1.493	159	15.995	100,84
30-4-1983	3.872	4.570	4.015	1.099	-	127	130	680	1.413	137	16.043	101,14
31-5-1983	3.880	4.550	4.145	1.034	-	129	131	737	1.384	142	16.142	101,77
30-6-1983	4.229	4.385	4.238	1.160	6	142	125	701	1.445	94	16.525	104,18

LANDELIJKE STAAT VAN KWADE POSTEN BETREFFENDE HET JAAR 1982

M I D D E L	AFSCHRIJVINGEN	ONINBAARLIJ/KINGEN	TOTAAL BEDRAG KWADE POSTEN	DEFINITIEVE BELAS- TING- EN PREMIE- OPERINGSTEN OP KASBASIS	PERCENTAGE KWADE POSTEN (KOLOM 4) T.O.V. DE DEF. ONTVANGSTEN (KO- LOM 5)
	2	3	4	5	6
Inkomstenbelasting	51.682.594,--	333.658.527,--	385.341.121,--	5.975.621.000,--	6,449
Vennootschapsbelasting	--	247.153.878,--	247.153.878,--	11.723.490.000,--	2,108
Vermogensbelasting	32.841,--	1.898.333,--	1.931.174,--	847.386.000,--	0,229
Premieheffing-kohieraanslagen	22.537.039,--	111.491.390,--	134.028.429,--	1.358.509.000,--	9,866
Omzetbelasting	2.889.703,--	695.335.301,--	698.225.004,--	25.111.335.000,--	2,781
Loonbelasting	252.657,--	612.444.568,--	612.697.225,--	32.761.435.000,--	1,870
Premieheffing-werkgevers	414.309,--	819.402.164,--	819.816.473,--	40.330.723.000,--	2,033
Schoolgeld	99.830,--	187.076,--	286.906,--	140.690.000,--	0,204
Onroerend-goedbelastingen	2.849.606,--	6.671.383,--	9.520.989,--	2.443.531.000,--	0,390
Motorrijtuigenbelasting (incl. opcenten Rijkswegenfonds)	717.958,--	19.662.924,--	20.380.882,--	2.364.385.000,--	0,862
T O T A L	81.476.537,--	2.847.905.544,--	2.929.382.061,--	123.057.105.000,--	2,381

Bijlage 13AGaranties t.b.v. het bedrijfslevenBijzondere financieringen

Met deze regeling wordt de mogelijkheid geschapen om aan ondernemingen bijzondere financieringen onder Staatsgarantie te verlenen die naar bedrijfseconomische maatstaven verantwoord zijn te achten maar waarvan naar bancaire maatstaven het risico niet (geheel) door private bankiers kan worden gedragen. Deze financieringen worden door de Nationale Investeringsbank N.V. (NIB) op haar eigen naam verstrekt, onder gehele of gedeeltelijke (contra-)garantie van de Staat. De regeling BF is een overeenkomst tussen de Staat en de NIB, welke onder meer betrekking heeft op het onderzoek door de NIB van ondernemingen die voor kredietverlening in aanmerking wensen te komen, de beslissingsprocedure via de zgn. werkcommissie BF, de garantiestelling door de Staat en het kredietbeheer.

Hetzij op eigen initiatief, hetzij op initiatief van een lid van de werkcommissie BF stelt de NIB een onderzoek in naar de middelenbehoefte van een bedrijf en naar de passende financieringsvorm.

De werkcommissie BF, waarin vertegenwoordigd de NIB, de Minister van Financiën en de Minister onder wiens departement het bedrijf ressorteert, neemt haar beslissingen met unanimiteit en toetst het voorstel aan een aantal in de Regeling BF neergelegde voorwaarden welke o.m. betrekking hebben op het rendementsperspectief. Uitgangspunt bij de verstrekking van bijzondere financieringen is het principe van (vrijwillige) risicodeling, voorts wordt een (niet als kostendekkend bedoelde) garantieprovisie berekend ter hoogte van 1/4% per jaar.

De oneigenlijke Bijzondere Financieringen (OBF)

De OBF is ontstaan in het begin van de jaren zeventig toen het door de Staat nodig werd bevonden om in bijzondere situaties waarin de Regeling BF niet meer van toepassing was, financiering van bedrijven toch mogelijk te maken. Onder de OBF kan een "Bijzondere Financiering" worden verleend met het oogmerk ofwel een geleidelijke overdracht van bedrijfsonderdelen dan wel van het gehele bedrijf, ofwel

een financiële en bedrijfsorganisatorische sanering mogelijk te maken, dit teneinde abrupt grote ontslagen en economische waardevolle productiecapaciteit in stand te houden.

Kenmerkend voor de OBF is dat de NIB noch een eigen risicodeel in deze financiering heeft, noch in de besluitvorming in de Werkcommissie BF participeert. De NIB acht de risico's verbonden aan de OBF-financiering van zodanige aard dat zij daaraan enerzijds nog wel haar naam wil verbinden, maar anderzijds zich wil onthouden van een positief oordeel. In het kader van de OBF wordt de deelnemingsvorm toegepast als uit oogpunt van de financiering een deelneming noodzakelijk is om het betrokken bedrijf van voldoende eigen vermogen te voorzien om een nieuwe start c.q. voortzetten van de onderneming na balanssanering mogelijk te maken, waarbij het perspectief van de onderneming als risicovol beoordeeld wordt.

De OBF-regeling is met ingang van 1983 buiten werking gesteld.

Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf

In het kader van de kredietbeschikking midden- en kleinbedrijf worden door banken onder staatsgarantie leningen verstrekt aan ondernemingen (met minder dan 100 personen in dienst of i.g.v. industriële ondersteuning minder dan f 10 mln. omzet per jaar). De garantieverlening is niet gebonden aan een plafond. De aanvrager moet in staat zijn rente en aflossingsverplichtingen te voldoen en een redelijk ondernemersinkomen te verwerven. In de praktijk wordt dit aangevuld met de verwachting dat het inkomen ruimte biedt om vermogensvorming mogelijk en het garantiekrediet overbodig te maken.

Bij de verstrekking van genoemde kredieten wordt doorgaans uitgegaan van een solvabiliteitseis van 5%, doch hierop worden uitzonderingen toegestaan.

In nader omschreven gevallen is een deskundigenadvies nodig. De banken hebben tot bepaalde bedragen eigen bevoegdheid. Onder de kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf kunnen 3 financieringsvormen worden onderscheiden t.w. het bedrijfskrediet, het achtergestelde vermogensversterkingskrediet en het hypothecair krediet.

Het bedrijfskrediet en het vermogensversterkingskrediet zijn steeds tot 100% gegarandeerd. Met betrekking tot het hypothecair krediet garandeert de overheid gedurende 15 jaar tot 40% van de hoofdsom; alleen in dit laatste geval is derhalve sprake van risicodeling. Voorts draagt het vermogensversterkingskrediet gedurende de eerste 3 jaar een rentesubsidie van 40% à 50% en kan gedurende het vierde tot en met het zesde jaar de verschuldigde rente tot 40% à 50% worden bijgeschreven bij de hoofdsom.

Over de verstrekte garanties wordt een (niet als kostendekkende bedoelde) provisie berekend van 1/4% per jaar.

De Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)

In de jaren zeventig is de behoefte ontstaan aan bundeling van de activiteiten welke in de regio ten behoeve van het bedrijfsleven werden ondernomen. Dat pakket van activiteiten werd in enkele gevallen uitgebreid met de mogelijkheid te participeren in het aandelenpakket van ondernemingen.

Achtereenvolgens zijn aldus ontstaan de N.V. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), en N.V. Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF), de N.V. Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij (OOM) en de Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij (GOM).

Recent heeft de Minister van Economische Zaken zich bereid verklaard medewerking te verlenen aan een op te richten ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Brabant, alsmede het instrumentarium van de OOM en de GOM uit te breiden.

Wat betreft werkwijze en bevoegdheden is er een zekere differentiatie tot stand gebracht die aansluit bij de eigen aard van de problematiek in de verschillende regio's.

De belangrijkste activiteiten van de ROM's liggen in de bemoeienis met individuele bedrijven en richten zich op deelneming in het aandelenkapitaal en complementair daaraan kredietverlening. Daarnaast voeren ROM's een acquisitiebeleid en proberen de innovatie te bevorderen.

Het actieve en stimulerende beleid van de ROM's met als doel verbetering van de sociale en nieuw op te richten bedrijven alsmede in on-

dernemingen met innovatieve projecten, brengt met zich mede dat de ROM's bereid zijn grotere risico's bij hun participatie te aanvaarden.

De ROM's trekken de door hun benodigde middelen geheel of gedeeltelijk onder Staatsgarantie aan. Het beheer van de aangegane deelnemingen en complementaire financiering valt onder verantwoordelijkheid van de directie. Voorwaarde voor deelneming is dat er redelijke perspectieven dienen te bestaan dat een voldoende bedrijfseconomisch rendement - eventueel na een aanlooperperiode - kan worden behaald. Er mag geen sprake zijn van verliesfinanciering. Aanvullend aan de deelnemingen kunnen de ROM's kredieten verlenen. Alleen het LIOF heeft in beperkte mate de mogelijkheid kredieten te verlenen los van een deelneming in de betreffende onderneming.

De overheid garandeert door de ROM's aan te trekken passieve middelen binnen de door de overheid jaarlijks vast te stellen plafonds.

Export- en importgaranties

Ter bevordering van de Nederlandse Handel met het buitenland stelt het Rijk zich (via de Nederlandse Credietverzekering Maatschappij) garant voor mn. de politieke risico's, die met de internationale handel samenhangen.

De overheid treedt hier op als verzekeraar en brengt een kostendekkende premie in rekening. Zonder verzekering zouden de betreffende transacties niet tot stand kunnen komen, danwel tegen zeer hoge kosten.

Borgstellingsfonds voor de landbouw

De stichting heeft ten doel de ontwikkeling van de Landbouw te bevorderen. Zij tracht haar doel te bereiken onder meer door het stellen van zekerheid voor de betaling van rente en aflossing op leningen en kredieten, welke door banken met het oog op de verhoging van de produktiviteit en de rentabiliteit aan ondernemers van landbouwbedrijven, van bedrijven die agrarische produkten be-, verwerken, afzetten of aanwenden, en van agrarische loonwerkbedrijven worden verstrekt. De ondernemer dient een aanvraag om borgstelling bij zijn bank in. De bank bekijkt deze aanvraag en stuurt deze aanvraag door naar de Hoofd

Ingenieur Directeur (H.I.D.) voor bedrijfsontwikkeling. De H.I.D. laat onderzoek instellen door zijn dienst. De aanvraag wordt ten slotte beoordeeld naar aanleiding van een rapport in de Adviescommissie (deze adviescommissie bestaat uit vertegenwoordigers van de landbouworganisaties en van de H.I.D.). De H.I.D. neemt dan namens het Borgstellingsfonds de beslissing.

Wanneer een ondernemer niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, wordt de borg aangesproken. Deze schade wordt voldaan uit gelden van het Borgstellingsfonds.

De Stichting doet op haar beurt weer een beroep op het Rijk, die ter versterking van de draagkracht van het Fonds f 175 mln. beschikbaar heeft gesteld, in die zin, dat eventuele verliezen als gevolg van veleende borgstelling door het Fonds en het Rijk worden gedragen in verhouding van ieders aandeel in het garantiefonds.

Er wordt geen provisie in rekening gebracht.

Overige garanties

Garanties inzake door derden verstrekte leningen aan resp. ten behoeve van de woningbouw.

Er zijn twee soorten garanties te onderscheiden tw: de rechtstreekse - en de contra garanties: In het laatste geval deelt het rijk een eventueel door de gemeente opgelopen verlies inzake een afgegeven garantie. De laatste categorie maakt het leeuwendeel uit (96%) van het geheel. Ruim driekwart hiervan betreft garanties t.b.v. eigen woningen. Alle aanvragen worden eerst getoetst door de bemiddelende organen aan de hand van inkomensgegevens. De hypotheeknemer moet de Gemeente bij achterstand direkt informeren. Dat laatste geldt ook voor de groep nieuwbouw, woningcorporaties en voor -niet winst beogende organisaties (18%). Toetsing vindt echter op het ministerie plaats.

Het gegeven van het uitstaand risico moet met de nodige reserve worden bezien, de omvang van de garantie wordt slechts eenmaal administratief verwerkt. In de nota eigen woningbezit wordt gesuggereerd een provisie voor de te verstrekken garantie in te voeren.

Ontwikkelingslanden

De garanties hebben voornamelijk betrekking op door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden verstrekte leningen aan OS-landen, waarbij de Staat garant staat voor de aflossingen en rentebetalingen. Deconfitures worden afgeboekt van het OS-plafond. De leningscomponent van het OS plafond zal in de nabije gaan dalen, M.M. zal dan ook het gegarandeerde bedrag afnemen. Ontwikkelingsrelevante en buitenlands politieke motieven zijn bepalend. T.a.v. de leningsvoorwaarden wordt rekening gehouden met de financiële positie van het ontwikkelingsland.

Bijlage 13B

Garanties die de afgelopen drie jaar tot uitgaven hebben geleid
(bedragen x f l mln.)

Omschrijving garantie	Uitstaand risico ultimo			Uitgaven in			Ontvangsten in		
	'81	'82	'83	'81	'82	'83	'81	'82	'83
Export- en import	39735	37153	P.M.	125	226	292	217	195	280
Inz. door derden ver- strekke leningen ten behoefte van woningbouw	27880	32090	38695	8	15	40	-	-	-
Ontwikkelingslanden (buiten het Koninkrijk)	3819	4643	5228	1	3	6	-	-	-
Bijzondere financieringen	2178 ¹⁾	3282 ¹⁾	P.M.	93	99	370	13	41	25
Oneigenlijke bijzondere financiering ¹⁾	650 ¹⁾	584 ¹⁾	P.M.	148	392		2	4	
Bouwkrediet in onderwijs, ziekenhuizen en maatsch. ontw.	5086	5614	6214	1	1	1	-	-	-
Krediet beschikking Midden- en Kleinbedrijf	1250	1490	1830	43	68	77	3	4	4
Regionale Ontwikkelings Maatschappijen	538	610	617	30	53	42	-	-	-
Borstellingsfonds landbouw	168	167	163	1	9	10	-	-	-

¹⁾ Betreft het uitstaand risico na afdekking in de begroting.

Bijlage 14Het schatkistsaldo gezien in relatie tot de geldmarktruimte en de daarmee samenhangende winstontwikkeling bij De Nederlandsche Bank.

Betalingen en ontvangsten van het Rijk beïnvloeden de ruimte op de geldmarkt. Zij werken respectievelijk geldmarktverruimend en -verkrappend.

De geldmarktruimte komt tot uiting in de collectieve schuld- of tegoedpositie van het bankwezen bij De Nederlandsche Bank (D.N.B.). Een hoog schatkistsaldo gaat veelal gepaard met een krappe geldmarkt*. Voor de bank levert dit rentebaten op. Deze baten komen in het volgende begrotingsjaar via de winstafdracht van D.N.B. ten gunste van de Staat.

Omgekeerd is het spiegelbeeld van een laag schatkistsaldo vaak een ruime geldmarkt* hetgeen de winstafdracht van de Bank beperkt.

Uit het overzicht op pagina 73 van het rapport blijkt, dat effectuering van de onder "A" bedoelde aanbevelingen in eerste instantie leidt tot een verhoging van het schatkistsaldo met f 1.650 mln.

Deze verhoging heeft een permanent karakter zodat het kapitaalmarktberoep in principe eenmalig met een overeenkomstig bedrag is te reduceren. Bij een rentestand van 10% bedraagt het jaarlijks rentevoordeel f 165 mln.

Als gevolg van het verminderde kapitaalmarktberoep keert het saldo terug op zijn oorspronkelijke niveau. Uiteindelijk heeft dit geen effect op de winstafdracht van D.N.B. op de winstafdracht van D.N.B.. Wel is er sprake van een tijdelijk effect, dat samenhangt met het tijdsverschil dat zich voordoet tussen de verhoging en de verlaging van het saldo. Vooralsnog wordt van dit tijdsverschil geabstraheerd.

De aanbevelingen, die moeten leiden tot een meer egaal kaspatroon alsmede tot verbetering van de ramingen, kunnen de noodzaak tot het

* Dit geldt niet voor de mutaties van het schatkistsaldo als gevolg van het kasverkeer met het buitenland.

aanhouden van een saldo verminderen. In die situatie is het kapitaalmarktberoep eveneens in principe terug te brengen. Volgens het hiervoor bedoelde overzicht gaat het daarbij om een bedrag van f 800 mln. met een jaarlijks rentevoordeel van f 80 mln.

Hierbij is echter rekening te houden met een aantal neveneffecten.

Uitgaande van een geldmarkt betekent de verruiming van de geldmarkt - samenhangend met het lagere schatkistsaldo - dat D.N.B. rente-inkomsten derft ter waarde van 8% (voorschotrente) over f 800 mln. De winstuitkering van de Bank aan de Staat neemt met dit bedrag af. Dit is een nadeel voor de begroting van f 64 mln.

In het vervolg hoeft de Staat in mindere mate op het financieringsarrangement bij D.N.B. te trekken. Dit voordeel wordt echter teniet gedaan als gevolg van een verkleinde winstafdracht door D.N.B., die immers door het verminderde beroep op het arrangement rente-inkomsten derft. Dit verminderde beroep veroorzaakt echter wel een toename van het geldmarkttekort, hetgeen de winst van D.N.B., en daarmee de Rijksbegroting, in gunstige zin beïnvloed. Het gaat hierbij om een betrekkelijk gering effect (uitgaande van de gegevens over 1982).

Volledigheidshalve valt op te merken, dat er nog allerlei macro-economische effecten kunnen optreden welke al dan niet op termijn de belastingontvangsten kunnen beïnvloeden. Sommige gevolgen voor de belastingontvangsten werken tegen elkaar in. Per saldo lijkt het effect op de belastingopbrengst te verwaarlozen zeker indien D.N.B. extra ruimte op de geldmarkt en de liquiditeitscreatie als gevolg van de eenmalige intering op het schatkistsaldo tracht te neutraliseren.