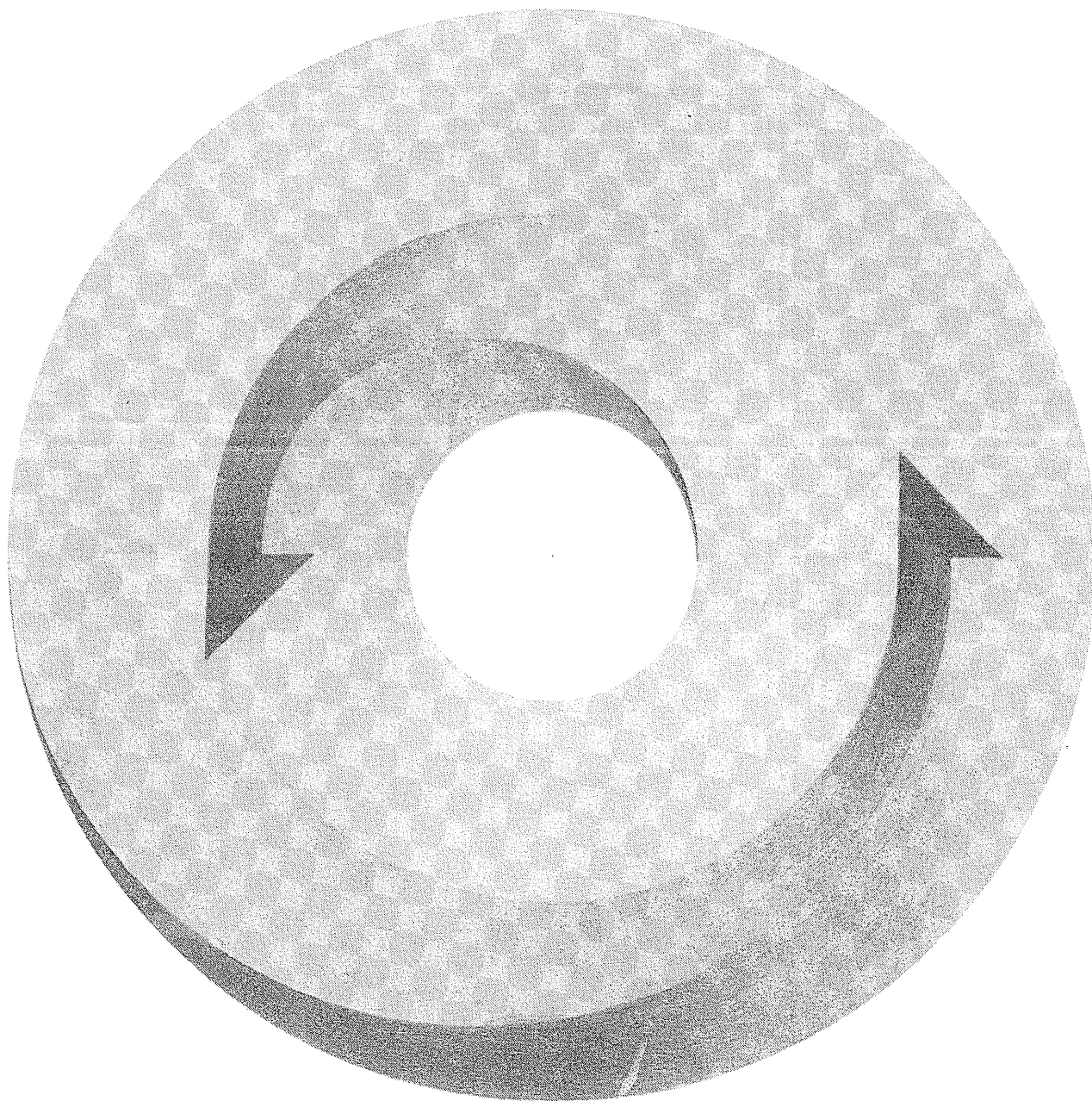

Miljoenennota 1986

Aw.
4122



Vergaderjaar 1985–1986

Rijksbegroting voor het jaar 1986

19200

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
Aangeboden 17 september 1985

De bedragen, die in de nota en de bijlagen zijn vermeld, zijn uitgedrukt in miljoenen guldens, tenzij anders is aangegeven.

Woord vooraf

Het beleid tot sanering van de publieke financiën heeft in 1984 tot een keerpunt ten goede geleid, is in 1985 voortgezet en zal ook in 1986, in deze laatste begroting van dit kabinet, worden gecontinueerd.

Dat betekent een verdere daling van de collectieve uitgaven als aandeel in het nationale inkomen door middel van 8 miljard ombuigingen, een terughoudend beleid ten aanzien van nieuw beleid ('claims') en het zoveel mogelijk tegengaan van 'exogene' uitgavenoverschrijdingen waaronder tegenvallers bij 'open-einderegelingen'.

Steeds dient bedacht te worden dat ombuigingen in feite betekenen maatregelen tot verlaging van de uitgaven zoals die zijn geraamd in de meerjarencijfers. Daar die laatste echter, ook voor de komende jaren, per saldo een stijging vertonen, mogen de ombuigingen dus niet worden vereenzelvigd met bezuinigingen in absolute zin. Hoewel de beheersing van de overheidsuitgaven geleidelijk verbetert, is zij nog onvoldoende. Het saldo van uitgavendalingen als gevolg van enerzijds ombuigingen en anderzijds uitgavenstijgingen elders is nog te gering. Naarmate uitgaven voor nieuw beleid en uitgavenoverschrijdingen beter worden beheerst, zal de omvang van ombuigingen ook geringer kunnen worden. De collectieve uitgaven in Nederland zijn ook in 1986 nog te hoog, met name in de sfeer van overdrachtsuitgaven in allerlei vormen; daar ligt de kern van het probleem.

Een dalende collectieve-uitgavenquote maakt een lager financieringstekort en/of een lagere collectieve-lastendruk mogelijk. In 1986 wordt het beleid vanaf 1984 ook hier voortgezet in de zin dat beide grootheden verder dalen.

Het financieringstekort daalt in 1986 slechts weinig: van 8,0 tot 7,8% van het nationale inkomen. Hoewel volgens deze raming de doelstelling uit het regeerakkoord (7,4%) bijna maar niet volledig wordt gehaald, is dit tekort – met name van het Rijk – nog steeds veel te hoog. De daling van het financieringstekort wordt in 1986 belemmerd door ongunstige ontwikkelingen als de zorgelijk verder stijgende rentelasten van het Rijk (met ruim 2 miljard), dalende aardgasbaten (met 0,8 miljard op kasbasis) en onvolledige «terugsluizing» van ombuigingen bij de sociale fondsen ten gunste van de schatkist (1,6 miljard). Die drie problemen zullen zich vermoedelijk ook in 1987 voordoen.

Tenslotte wordt ook de daling, sinds 1984, van de collectieve-lastendruk voortgezet. Deze komt in 1986 vooral tot stand door een daling van de sociale premies; daardoor en vanwege het nog steeds zorgelijk hoge financieringstekort is er in 1986 geen noodzaak en evenmin budgettaire ruimte om de tarieven van de Loon- en Inkomstenbelasting te verlagen; toch kan de koopkracht in het algemeen stijgen.

Ook in de jaren na 1986 zal het voorlopig nog nodig zijn het beleid ter sanering van de collectieve uitgaven op hoofdlijnen voort te zetten. Dat wil zeggen verdere daling van collectieve uitgaven, financieringstekort en collectieve-lastendruk die in ons land alle nog te hoog zijn. Hierbij zal

voorlopig prioriteit moeten worden gegeven aan verlaging van het financieringstekort totdat dit een structureel aanvaardbaar niveau heeft bereikt. Het urgente karakter hiervan wordt duidelijk als men kijkt naar de cijfers in hoofdstuk 3 van deze nota over het onaanvaardbare verloop van de staatsschuld en van de rente- en aflossingslasten.

Naarmate in de komende jaren het financieringstekort op de huidige kasbasis verder zou dalen komt het moment in zicht dat besloten moet worden welke (structurele) normen omtrent overheidsuitgaven en financieringstekort na herstel van meer normale omstandigheden behoren te worden gehanteerd.

Bij de opstelling van de begroting 1986 is mede rekening gehouden met ontwikkelingen in 1987. Dat jaar zal vermoedelijk aanzienlijke budgettaire problemen opleveren vooral als gevolg van een zeer omvangrijke daling van de aardgasbaten op kasbasis welke op transactiebasis reeds in 1986 zichtbaar wordt. De besluiten om in 1986 de tarieven der Loon- en Inkomstenbelasting niet te verlagen (behoudens 100% inflatiecorrectie) en wel de omvangrijke uitgaven voor de WIR te verminderen zijn mede door deze overweging inzake 1987 beïnvloed.

Een van de conclusies uit de feitelijke ontwikkelingen in 1985 en 1986 is dat het zeer wel mogelijk blijkt het beleid van ombuigingen te combineren met economisch herstel ten aanzien van investeringen, koopkrachtontwikkeling, omvang van de bestedingen en economische groei. Terugdringing van het financieringstekort staat niet haaks op bevordering van de economische groei en dus van werkgelegenheid. Integendeel: structureel is het eerste voorwaarde voor succes bij het tweede.

De minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruting

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	3	6.	De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven	82
1.	Het financieel-economische beleid in 1986	7	6.1.	Inleiding	82
2.	De begroting 1986	18	6.2.	Enkele algemene beschou- wingen	82
2.1.	De hoofdlijnen van de begroting 1986	18	6.3.	Enkele onderwerpen nader uitgediept	86
2.2.	Voorgenomen ombuigingen	24			
2.3.	Het fiscale beleid	30			
2.4.	Maatregelen betreffende de Wet investeringsrekening	30			
3.	De economische situatie: Herstel	32			
3.1.	Inleiding	32			
3.2.	Loonmatiging en arbeids- markt	32			
3.3.	Exportpositie	35			
3.4.	Financiële positie en investe- ringen van bedrijven	37			
3.5.	Bestedingen en productie	41			
3.6.	Verbetering van de werking van de markten	43			
3.7.	De monetaire ontwikkeling	44			
3.8.	De overheidsfinanciën	48			
4.	De uitvoering van de begro- ting 1985	59			
4.1.	Inleiding	59			
4.2.	Het totaalbeeld van de overheidsfinanciën 1985	59			
4.3.	Ontwikkeling van de collec- tieve sector in 1985	62			
4.4.	Voortgangscontrole ombui- gingen	63			
4.5.	Financieringsoverzicht van het Rijk	63			
5.	De collectieve sector in meerjarig perspectief	65			
5.1.	De ontwikkeling van de collectieve sector in de huidige kabinetsperiode in het licht van de periode daarvoor	65			
5.2.	De ontwikkeling van de collectieve sector in de huidige kabinetsperiode in het licht van het regeerak- koord	73			
5.3.	De ontwikkeling van de collectieve uitgaven en de budgettaire problematiek op de middellange termijn	76			

Bijlagen van de Miljoenennota 1986

1.	Nadere toelichting op de begroting 1986	94	6.	Overzicht van mutaties in 1985 ten opzichte van de Voorjaarsnota 1985	135
1.1.	De rijksuitgaven	94	6.1.	Uitgaven	135
1.2.	Niet-belastingontvangsten in 1986	103	6.2.	Niet-belastingontvangsten	138
1.3.	De belastingontvangsten 1986	104	7.	De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen in 1986	139
1.4.	Heroverweging	107	8.	Overzicht van de garantieverlening door het Rijk	140
1.5.	Privatisering	110	8.1.	Uitstaand risico en nieuwe machtigingen per hoofdstuk	140
2.	De financiën van de lagere overheden	116	8.2.	Betalingen en ontvangsten op door het Rijk verstrekte garanties	141
2.1.	Inleiding	116	9.	Burgerlijk rijkspersoneel	142
2.2.	De inkomstenbronnen van gemeenten en provincies	116	10.	Staatsschuld, rentelast en aflossingen	144
2.3.	De kapitaaluitgaven van de lagere overheden en de financiering daarvan	118	11.	Staatsbalans per 31 december 1984	146
2.4.	Het financieringstekort van de lagere overheden	122	12.	De uitgaven en ontvangsten 1984-1986 ingedeeld volgens de functionele classificatie	148
3.	Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per begrotingshoofdstuk en per begrotingsfonds van de Ontwerp-begroting 1985, de Vermoedelijke uitkomsten 1985 en de Ontwerp-begroting 1986	124	13.	De uitgaven en ontvangsten 1982-1986 ingedeeld volgens de economische classificatie	151
3.1.	Uitgaven en ontvangsten	124	14.	Tienjarenoverzicht 1977-1986	155
3.2.	Aansluiting van de relevante uitgaven- en middelentotalen (inclusief begrotingsfondsen) van de Vermoedelijke uitkomsten 1985 en de Ontwerp-begroting 1986 met enerzijds het totaalbeeld van rijksfinanciën (zie tabel 2.1.3) en anderzijds de uitgaven en middelentotalen conform bijlage 3.1	126	14.1.	Financieringstekort en collectieve lastendruk	155
4.	De ontvangsten 1985 en 1986 en de meerjarencijfers tot en met 1990	127	14.2.	Totalen van uitgaven en ontvangsten rijksbegroting	155
4.1.	Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1985 en 1986	127	14.3.	Uitgaven en ontvangsten naar functionele hoofdgroepen	156
4.2.	Relevante niet-belasting ontvangsten, gespecificeerd per begrotingshoofdstuk naar posten ≥ 50 miljoen (incl. begrotingsfondsen)	128	14.4.	Uitgaven en ontvangsten naar economische hoofdgroepen	158
5.	De uitgaven 1985 en 1986 en de meerjarenramingen 1987-1990	131	15.	De uitgaven van de collectieve sector 1955-1986	159
5.1.	Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken, homogene groepen, begrotingsfondsen en bijdrage EG	131	15.1.	Uitgaven van de collectieve sector exclusief debutgettingen naar bestedende overheidsorganen	159
5.2.	Aansluitingstabel meerjarenramingen	133	15.2.	De uitgaven van de collectieve sector inclusief debutgettingen naar economische categorieën	160
			15.3.	Aandeel van collectieve uitgaven in het bruto binnenlands produkt in % 1966-1983	161
			16.	Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis	162

1. Het financieel-economische beleid in 1986

Economische groei

De economische groei in Nederland zet door.

Zoals zo vele andere landen werd ook Nederland in het begin van de jaren tachtig geconfronteerd met een teruggang in de economische ontwikkeling. In 1983 was sprake van een ommekeer en werd weer een lichte economische groei gerealiseerd. In 1984 en 1985 groeide ons bruto nationaal produkt weer met circa 2% per jaar. Ook voor 1986 wordt een groeivoet van circa 2% verwacht.

Geen uitbundig herstel van de groei dus, maar wel een herstel dat aanhoudt en een steeds bredere voedingsbodem krijgt. Steeds meer bedrijven maken winst en steeds meer bedrijven doen dat nu reeds enige jaren achter elkaar. Daardoor kunnen uitgeholde financiële posities van bedrijven zich herstellen. Dat geeft het bedrijfsleven in Nederland weer veerkracht, waardoor noodzakelijke vernieuwingen in de produktiestructuur kunnen plaatsvinden. Initiatieven kunnen weer worden ontplooid en uitbreiding van de produktie via nieuwe produkten en nieuwe markten wordt weer mogelijk.

Herstel van de winstposities kon plaatsvinden doordat de kosten van de produktie slechts weinig toenamen. De arbeidsproduktiviteitsstijging, sinds 1982 gemiddeld circa 2½% per jaar, ging sinds dat jaar ruimschoots uit boven de stijging van de reële lonen. Deze laatste vertoonden in 1984 en 1985 zelfs een daling.

Het herstel werd, zoals gebruikelijk in Nederland, ingeluid door een toeneming van de groei van de export, inhakend op een opleving van de wereldhandel. Sedert 1983 groeit het volume van de uitvoer van goederen en diensten met gemiddeld 5% per jaar. De opleving van de export werd een jaar later gevolgd door een toeneming van de investeringen. In 1984 steeg het investeringsvolume met 5% en in 1985 kan waarschijnlijk een groei van 7% worden gerealiseerd. Naar verwachting zullen de investeringen in 1986 met circa 6% toenemen. De groei van de particuliere consumptie begint eveneens op gang te komen. Was er in 1984 nog sprake van een lichte daling, in 1985 en in 1986 wordt thans een volumegroei van 1,5%, respectievelijk 2,5% voorzien.

Ook de vermindering van de werkgelegenheid in de particuliere sector is tot staan gebracht. In 1985 neemt de werkgelegenheid weer toe, evenals naar verwachting in 1986. De werkloosheid kan zich daardoor in 1986 stabiliseren. Hoewel het niveau van de werkloosheid nog zeer hoog is (765 000 in 1986), is dit niveau, ondanks het omvangrijke nieuwe aanbod op de arbeidsmarkt, aanzienlijk lager dan ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord werd voorzien.

De economie begint zich langzaam te herstellen van de diepe inzinking die zich aan het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig voordeed.

De omvang van de collectieve sector neemt af

De opleving in de economie gaat samen met een sanering van de collectieve sector. Maar anders dan bij het herstel van de particuliere sector is van een werkelijke bestendiging van het financiële saneringsproces bij de overheid nog onvoldoende sprake.

De omvang van de collectieve sector neemt langzaam af. De uitgaven van het Rijk verminderen van 1983 tot en met 1986 met circa 2,2%-punten van het nationale inkomen. Van een reële daling is echter nog geen sprake. Zo stijgen in de genoemde periode de rijksuitgaven reëel gemiddeld nog met 0,7% per jaar. De uitgaven van de totale collectieve sector dalen in de periode 1983 tot en met 1986 sterker, namelijk met ruim 4%-punten van het nationale inkomen.

De collectieve-lastendruk daalt in de periode 1983 tot en met 1986 eveneens en wel met 3,5 à 4%-punten. Voor het grootste deel wordt die daling veroorzaakt door een vermindering van de premiedruk. Dit is mede te danken aan de ombuigingen in de sociale zekerheid. De daling die bij de belastingdruk optreedt, is, met uitzondering van de verlaging van het tarief van de Vennootschapsbelasting, niet het gevolg van een daling van de belastingtarieven. De macro-economische progressiefactor is namelijk al enkele jaren kleiner dan 1¹.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren groot belang gehecht aan de terugdringing van het financieringstekort. Bij zijn aantreden werd het nog geconfronteerd met een snel stijgend tekort. Het stelde zich ten doel het financieringstekort van de overheid terug te dringen tot circa 7,5% van het nationale inkomen. Die doelstelling wordt in 1986 dicht benaderd. Daar passen evenwel drie kanttekeningen bij.

De eerste kanttekening maakt het beeld nog wat gunstiger. Bij het vaststellen van de doelstelling om het financieringstekort terug te dringen tot circa 7,5% van het nationale inkomen in 1986 werd verondersteld dat de collectieve-lastendruk niet zou dalen ten opzichte van 1982. Thans blijkt echter dat deze toch duidelijk afneemt. Zonder een dergelijke daling zou het financieringstekort zeker verder hebben kunnen afnemen.

De twee overige kanttekeningen laten echter zien dat gewaakt moet worden voor optimisme over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën, in het bijzonder van die van het Rijk. Ten eerste werd bij de doelstelling van de tekortreductie tot circa 7,5% van het nationale inkomen verondersteld dat het financieringstekort van de lagere overheid 1,7% zou bedragen. Nu blijkt dat dat tekort zich op een niveau van circa 0,5% van het nationale inkomen beweegt. Voor het financieringstekort van het Rijk lag een doelstelling in de cijfers besloten van minder dan 6% van het nationale inkomen. Volgens de huidige ramingen zal dit tekort boven de 7% uitkomen. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn uitgavenoverschrijdingen, uitgaven voor nieuw beleid en het achterblijven van de aardgasopbrengsten.

Ten tweede wordt voor het jaar 1986 in procenten van het nationale inkomen slechts een geringe daling van het financieringstekort verwacht. Zoals gezegd illustreert dit dat het proces van sanering van de rijksuitgaven nog geenszins is voltooid.

Economisch beleid

Naar een meer flexibele economie

Het economische beleid van het kabinet is gericht op het vergroten van het weerstandsvermogen en de veerkracht van de economie om daarmee een hogere groei van onze nationale produktie te bereiken.

De economische problemen waar Nederland aan het begin van de jaren tachtig mee werd geconfronteerd, waren zeker niet uniek. Na de beide oliecrises trad een omvangrijke verschuiving op in vraag- en aanbodverhoudingen in de wereldeconomie. Dat vereiste, wereldwijd, een verandering in de produktiestructuur. Dat gold uiteraard in meerdere of mindere mate ook voor ieder land afzonderlijk. Zo ook voor Nederland. Het unieke van de positie van Nederland in dat internationale aanpassingsproces is evenwel dat het aandeel van de in- en uitvoer in onze nationale produktie een van de grootste ter wereld is. Zo bedroeg onze uitvoer van goederen en

¹ Zie voor een toelichting op de ontwikkeling van de macro-economische progressiefactor de Miljoenennota 1985, blz. 38 tot en met 40.

diensten in 1982 circa 65% van ons nationale inkomen. Daarenboven is het aandeel van energie in onze in- en uitvoer hoog.

In dit licht bezien wekt het geen verbazing dat de weerslag van de internationale economische inzinking op onze economie groot was. Vanaf 1977 bleef de groei van onze produktie voortdurend achter bij het internationale groeitempo.

Bij een opleving van de wereldhandel, die zich sinds 1982 voltrekt, zou een land als Nederland met zo'n groot uitvoerpotentieel als een van de eerste landen weer moeten kunnen profiteren van een dergelijk herstel. Dat veronderstelt evenwel dat onze economie de nodige flexibiliteit bezit om tijdig in te spelen op de gewijzigde omstandigheden. Nu neemt Nederland, behalve zijn grote externe sector, nog een andere unieke plaats in in het OESO-gebied. Nederland behoort namelijk ook tot de landen met de grootste collectieve sector. De collectieve uitgaven bedroegen in 1982 meer dan 70% van het nationale inkomen, ongeveer 1½ maal zo veel als gemiddeld in de geïndustrialiseerde wereld. De collectieve-lastendruk bedroeg in dat jaar bijna 54%.

Een dergelijke omvangrijke collectieve sector heeft een grote invloed op het economische proces. Zo is door de hoge belasting- en premiedruk een grote afstand tussen de bruto loonkosten en de netto lonen («wig») ontstaan. Daarnaast vinden er omvangrijke inkomens- en vermogensoverdrachten plaats aan gezinnen en aan het bedrijfsleven. Ook de regelgeving en de procedurevoorschriften zijn omvangrijk.

Het gevolg van al deze structurele elementen is dat het aanpassingsvermogen van onze economie, waaraan internationaal gezien zeer hoge eisen worden gesteld, ernstig aangetast is. Zo behoorde de groei van de export van 1961 tot en met 1973 tot de hoogste in het OESO-gebied; in de jaren 1974 tot en met 1981 behoorde zij tot de laagste. Het kabinet heeft bij zijn aantreden dan ook besloten het economische beleid te richten op herstel van de marktsector. Dat herstel kan alleen plaatsvinden als de flexibiliteit wordt vergroot en de rechtstreekse druk van de collectieve sector op de marktsector vermindert.

De marktsector zelf moet kunnen inspelen op de gewijzigde internationale omstandigheden. Producenten en consumenten moeten daarbij zo min mogelijk worden gehinderd door verkeerde prijssignalen, door starre overheidsregels en door marktversturende overheidssubsidies. Ook op de arbeidsmarkt is een flexibele beloningsstructuur en minder regelgeving gewenst.

Wat dit laatste betreft is de afgelopen jaren in goed overleg met het bedrijfsleven, werkgevers en werknemers, vooruitgang geboekt. Loonmaatregelen van de overheid bleven achterwege. Werkgevers en werknemers bleken bereid te komen tot afspraken over loonmatiging, zodanig dat de arbeidsproductiviteitsstijging in belangrijke mate ten goede kon komen aan het noodzakelijke herstel van de bedrijfsrendementen. Het kabinetsbeleid droeg daartoe bij omdat door de ombuigingen voor het eerst sinds lange tijd de collectieve-lastendruk kon dalen. Hierdoor werd ook de loonmatiging ten behoeve van de verkorting van de arbeidsduur vergemakkelijkt.

Verheugend is voorts dat de afspraken tussen werkgevers en werknemers voornamelijk op decentraal niveau tot stand zijn gekomen, waardoor beloningen beter aan schaarsteverhoudingen konden worden aangepast.

Internationale convergentie

Nederland staat in het streven naar een versterking van de particuliere sector en een verbetering van de marktwerking niet alleen. In alle internationale fora is men het erover eens dat beheersing van de inflatie de hoogste prioriteit heeft in het financieel-economische beleid. Zonder het terugdringen van de inflatie kan van een blijvend economisch herstel geen sprake zijn. Het terugdringen van het financieringstekort van de overheid en het beheersen van de collectieve uitgaven teneinde belasting- en premieverla-

gingen mogelijk te maken, is een volgende doelstelling die internationaal wordt nagestreefd. Dit maakt ook een voortgaande rentedaling mogelijk. Daardoor kunnen winstposities van bedrijven worden hersteld en de werking van de markten worden versterkt.

In die zin is er sprake van een toenemende convergentie in het economische beleid van bijvoorbeeld de EG-landen, maar ook van de landen in het OESO-gebied. Het beleid gericht op stimulering van de vraag is vervangen door een beleid gericht op het gezondmaken van de budgettaire en monetaire verhoudingen. Een dergelijk beleid, gericht op het herstel van de marktsector, draagt bij tot het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen. Zolang, variërend van land tot land, het gevaar van weer oplevende inflatieverwachtingen niet is bedwongen, de financieringstekorten van de overheid niet tot aanvaardbare omvang zijn teruggebracht en de rendementen van het bedrijfsleven niet zijn hersteld, is er geen ruimte om internationaal opnieuw een vraaggericht beleid uit te lokken.

De convergentie in economische analyse en economisch beleid heeft ook in de Europese Gemeenschap het besef doen toenemen dat niet alleen op nationaal niveau door structurele maatregelen de aanbodzijde van de economie verbeterd moet worden. Ook op communautair niveau blijken nog veel beperkingen en rigiditeiten te bestaan. Die barrières bestaan vooral in het vrije onderlinge verkeer van goederen en diensten en kapitaal.

In de eerste helft van 1986 zal Nederland het voorzitterschap van de EG bekleden. In die rol zal het kabinet zeker initiatieven nemen om handelsbarrières te slechten, restricties te doen opheffen en starheden uit de weg te ruimen. Op die wijze kan een impuls worden gegeven aan de investeringen en aan de ontwikkeling van dynamische en innoverende bedrijven. Er kan ook beter worden ingespeeld op nieuwe technologische ontwikkelingen. De interne markt en het economische groeipotentieel van de Europese Gemeenschap kunnen daarmee nog belangrijk worden vergroot. Juist een zo open land als Nederland is daar als eerste bij gebaat.

Offers

Het aanpassingsproces dat zich de afgelopen vier jaar in de economie en in de collectieve sector noodgedwongen heeft voltrokken, is niet zonder offers tot stand gekomen. Deze waren zelfs omvangrijk. Matiging van lonen betekende inlevering van koopkracht voor iedereen. Er is ook in een toenemend aantal sectoren schaarste aan arbeid ontstaan. Dat pleit voor meer flexibiliteit in de vorm van een differentiatie in de loonvorming in de toekomst.

Het verminderen van de groei van de collectieve uitgaven had tot gevolg dat de koopkracht van ambtenaren, trendvolgers en uitkeringsgerechtigden nog eens extra onder druk kwam te staan.

De aanpassing van onze produktiestructuur aan de gedurende een lange reeks van jaren sterk gestegen loonkosten en aan de toegenomen energieprijzen leidde tot een afnemende van de werkgelegenheid. Te zamen met de sterke toeneming van het arbeidsaanbod ontstond een zeer omvangrijke werkloosheid. Zo liep de werkloosheid op van gemiddeld 150 000 in 1973 tot de record-omvang van circa 850 000 in 1984.

Het kabinet is zich er steeds van bewust geweest dat herstel van de werkgelegenheid primair vanuit de marktsector zou moeten plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat waar mogelijk het overheidsbeleid erop gericht is vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zo goed mogelijk op elkaar te doen aansluiten. Met name de omvangrijke werkloosheid onder jongeren vergt bijzondere maatregelen. Het zwaartepunt van het beleid ter bestrijding van de werkloosheid ligt dan ook bij het vergroten van de toetredingsmogelijkheden tot de arbeidsmarkt, het scheppen van mogelijkheden tot een betere scholing en het opdoen van praktijkervaring, met bijzondere aandacht voor hen die net van school komen. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij plannen die in het bedrijfsleven worden ontwikkeld.

Ook het proces van herverdeling van arbeid biedt grotere mogelijkheden tot het opnemen van meer jongeren op de arbeidsmarkt.

Met betrekking tot het proces van arbeidsduurverkorting zal het kabinet samen met het bedrijfsleven bezien wat de mogelijkheden zijn tot voortgaande verkorting van de arbeidstijd. Uiteraard moet ook dit gebeuren met inachtneming van de afspraken die werkgevers en werknemers daarover hebben gemaakt¹.

Voorkomen moet worden dat nieuwe starheden ontstaan en dat de arbeidsduurverkorting ten koste gaat van de bezettingsgraad van ons productieapparaat. Het is verheugend dat in 1985 de invulling van arbeidsduurverkorting zo veel mogelijk op bedrijfstak- en bedrijfsniveau heeft plaatsgevonden. Bij de overheid zelf blijkt de arbeidstijdverkorting tot een aanzienlijk hoger herbezettingspercentage te leiden dan bij het bedrijfsleven.

Het betalingsbalansoverschot neemt af

De Nederlandse uitvoer blijft doorgroeien en de groei van de invoer van goederen en diensten zal naar verwachting in 1986 boven die van de uitvoer stijgen. Het omvangrijke overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, in 1985 oplopend tot 19 miljard, vindt zijn oorzaak niet in een fundamenteel sterke positie van onze economie.

Integendeel. Naast het omvangrijke aandeel van het aardgas in ons uitvoerpakket wordt het grote overschot op de lopende rekening veroorzaakt door het nog te lage niveau van de investeringen. Het betalingsbalansoverschot weerspiegelt de verstarring van onze economie.

Het omvangrijke overschot op de lopende rekening heeft ook gevolgen voor de monetaire ontwikkeling. Zo'n overschot leidt, wanneer het onvoldoende wordt gecompenseerd door kapitaalexport, tot liquiditeitstoevoer uit het buitenland. Ook al zou de binnenlandse liquiditeitscreatie zich normaal ontwikkelen dan zou een dergelijke buitenlandse liquiditeitstoevoer tot een per saldo onbeheerste geldgroei aanleiding kunnen geven en daarmee tot het weer aanwakkeren van de inflatieverwachtingen.

Een omslag in de goederen- en dienstenbalans zou dan ook een positieve ontwikkeling zijn. Het – voortdurend toenemende – overschot blijft nu, op basis van de cijfers tot medio 1985, gelukkig te gaan afnemen. Belangrijk is dat dit gebeurt bij een dalend financieringstekort van de overheid en bij een daling van de omvang van de collectieve uitgaven als percentage van het nationale inkomen. Voor het eerst sinds jaren wordt in de Macro Economische Verkenning een teruggang van het overschot op de lopende rekening voorspeld. En zo'n daling is ook geenszins verwonderlijk. Bij de aardgasbaten is in 1985 op transactiebasis sprake van enkele incidentele ontvangsten. In 1986 dalen de aardgasbaten op transactiebasis fors. Overigens weerspiegelt deze daling zich pas in het financieringstekort van de overheid (op kasbasis) in 1987. Maar minstens even belangrijk is dat de bestedingen, zowel de particuliere consumptie alsook de particuliere investeringen, aantrekken. In sommige sectoren van onze economie wordt weer een investeringsgroei gerealiseerd die overeenkomt met die uit de jaren voor 1973. De aantrekkende investeringsgroei is ook zichtbaar in de toeneming van met name de invoer van investeringsgoederen.

Een afnemend van het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans vermindert de opwaartse druk op de geldgroei en verkleint het gevaar voor toenemende inflatie. Als die ontwikkeling bovendien gepaard gaat met een afnemend beslag van de overheid op de kapitaalmarkt, kan ook de rente verder omlaag. Dat bevordert de kapitaalexport en ook de investeringen. Een dergelijke ontwikkeling zou zeer zijn toe te juichen. Nederland zou dan in de pas blijven lopen met West-Duitsland, onze belangrijkste handelspartner. Ook daar worden de overheidsfinanciën gesaneerd – en is men reeds in een verder stadium dan in Nederland –, is de inflatievoet laag en herstelt de economie zich trendmatig. Het bovenstaande schept de voorwaarde dat de gulden in vaste relatie met de D-mark zijn sterke positie in EMS zal kunnen behouden.

¹ Voor een nadere toelichting op dit beleidsonderdeel wordt verwezen naar de toelichting op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Behalve het volume van de investeringen zal ook het volume van de particuliere consumptie in 1986, evenals in 1985, weer toenemen. De koopkracht verbetert in het algemeen weer voor het eerst sinds jaren.

De inflatie zal zich in 1986 met 1 à 1½% op een historisch laag niveau bevinden. De nominale loonstijging zal naar verwachting in 1986 enige versnelling te zien geven en daarmee bijdragen aan de geleidelijk weer toenemende groei van de particuliere consumptie.

Budgettaire beleid

Het budgettaire beleid blijft onverminderd gericht op het verminderen van het financieringstekort van het Rijk en het terugdringen van de groei van de collectieve uitgaven.

Zonder nadere maatregelen leidt de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk tot een voortdurende opwaartse druk op het financieringstekort. De daling van het tekort dreigt zelfs om te slaan in een stijging. Zo nemen de rentelasten in 1986 toe met maar liefst 2,1 miljard ten opzichte van 1985. De uitgaven ten behoeve van de EG geven in 1986 een forse stijging te zien. Wat de ontvangsten betreft is de daling van de aardgasbaten in 1986 nog bescheiden met 0,8 miljard op kasbasis. Dat deze teruggang nog beperkt blijft, wordt deels veroorzaakt door de voorgenomen versnelde inning van aardgasbaten via DSM, waardoor in 1986 de gasbaten bijna 1,5 miljard gulden opwaarts worden beïnvloed. Maar op transactiebasis treedt in 1986 al een enorme terugval op van maar liefst 5,9 miljard gulden. Deze terugval in de gasbaten komt in de kasontvangsten in 1987 tot uiting.

Gelet op de noodzaak het financieringstekort ook in 1986 te laten dalen heeft het kabinet zich genoodzaakt gezien niet alleen vast te houden aan de in het regeerakkoord genoemde ombuigingstaakstelling van 7 miljard per jaar, maar deze nog te verhogen tot 8,0 miljard gulden. Het extra ombuigingsbedrag is geheel gevonden op de rijksbegroting in enge zin.

De invulling van het ombuigingsbedrag is zodanig dat een generieke verlaging van de inkomens in de collectieve sector kan worden vermeden.

Het resultaat van het totaal van de maatregelen is dat het financieringstekort van de overheid licht daalt met 0,2% tot 7,8% en de koopkracht in 1986 in het algemeen verbetert. Dit zal niet gelden voor enkele groepen die te maken hebben met specifieke maatregelen, zoals wijzigingen in het stelsel van de sociale zekerheid. De bedrijven krijgen in 1986 per saldo een lastenverlichting van 0,4 miljard gulden. De rijksuitgaven stijgen in 1986 met 0,9%, de collectieve uitgaven met 1,8%.

De belangrijkste budgettaire maatregelen voor 1986 zijn de volgende:

- Er wordt voor een bedrag van 8,0 miljard omgebogen. Generieke inkomensverlagingen in de collectieve sector blijven uit.
- De invoering van de stelselherziening in de sociale zekerheid wordt uitgesteld tot 1 mei 1986, vooral door de extra tijd die adviesorganen nodig hebben om advies uit te brengen. De stelselherziening in de studiefinanciering gaat in op 1 oktober 1986. De stelselherziening in de gezondheidszorg gaat in op 1 januari 1986.
- De inflatiecorrectie wordt voor 100% toegepast. De tijdelijke maatregel in de Loon- en Inkomstenbelasting wordt opnieuw voor één jaar verlengd.
- In het kader van de lastenverlichting voor bedrijven wordt het tarief van de Vennootschapsbelasting verlaagd tot 42%. Er wordt een flankerende maatregel getroffen in de Inkomstenbelasting. Met die twee maatregelen is een bedrag gemoeid van 165 miljoen op kasbasis.
- De stijging van het kleinverbruikerstarief van het aardgas zal worden beperkt tot 2 cent per m³.
- De algemene huurverhoging zal 2% gaan bedragen.

De verdeling van het totaal van de ombuigingen van 8,0 miljard is als volgt. Er wordt 3,2 miljard omgebogen op de rijksbegroting in enge zin, 1,8 miljard in de sociale zekerheid, 2,0 miljard in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector en 1 miljard in de sfeer van de volksgezondheid.

In de sfeer van de *sociale zekerheid* zal de indexatie van de sociale uitkeringen en de kinderbijslag achterwege worden gelaten. Voorts zal het uitkeringspercentage in de Ziektewet worden verlaagd van 75 naar 70% en vervalt de minimumdagloonbepaling in de Ziektewet. De ombuigingen die voortkomen uit de stelselherziening in 1986 zijn per saldo kwantitatief niet van grote betekenis. Wel voorkomen zij dat in latere jaren de uitgaven sterk oplopen.

Ook in de sfeer van de *arbeidsvoorwaarden collectieve sector* zal geen trendaanpassing plaatsvinden van de salarissen van ambtenaren en zal de loonruimte in de gesubsidieerde en gepremieerde sector worden bevroren. Voorts zal bij het Rijk ook in 1986 de personeelsreductie van 2% worden doorgevoerd en zullen de premieafdrachten aan het ABP in verband met een gewijzigde VUT-financiering worden verlaagd.

In de *gezondheidszorg* zal met name door de budgetkortingen de kostenstijging geheel tot staan komen.

Bij de ombuigingen op de *rijksbegroting in enge zin* was reeds 2 miljard in de meerjarenramingen verwerkt. De overige 1,2 miljard aan ombuigingen zijn gespreid over alle departementale begrotingen.

De ombuigingen in de sociale zekerheid dienen er mede toe het financieringstekort te verlagen. Daarnaast bieden zij de mogelijkheid tot verlaging van de premiedruk. Ombuigingen in die sfeer leiden tot lagere uitgaven bij de sociale fondsen. Zonder nadere maatregelen leiden dergelijke ombuigingen dus niet tot een verlaging van het financieringstekort, maar tot een afnemende van de premies. Deze zogenoemde terugsluisproblematiek, die zich ook in 1985 voordoet, kan in 1986 wederom niet geheel worden opgelost. De premiedaling die hierdoor optreedt verbetert de koopkracht. Zo slaat van het ombuigingsbedrag van 1,8 miljard bij de sociale zekerheid slechts 0,2 miljard neer op de rijksbegroting. Als gevolg van enige financieringsverschuivingen in het kader van de stelselherziening, waaronder de overheveling van de uitgaven uit hoofde van de WWV naar de sociale fondsen, zal per saldo een bedrag van 1,3 miljard worden teruggesluisd naar de rijksbegroting.

De stelselherziening bij de studiefinanciering vergroot daarentegen de terugsluisproblematiek. Met ingang van 1 oktober 1986 wordt namelijk de kinderbijslag voor kinderen ouder dan 17 jaar afgeschaft. Het daarmee gemoeide bedrag wordt toegevoegd aan de begroting van Onderwijs en Wetenschappen en wordt aangewend ter financiering van het nieuwe stelsel van studiefinanciering. De rijksuitgaven stijgen dus, terwijl door de verlaging van de uitgaven voor de kinderbijslag de AKW-premie zal dalen.

Financieringstekort

Het financieringstekort van de overheid zal in 1986 slechts bescheiden dalen en wel met 0,2% van het nationale inkomen tot een niveau van 7,8%. Daarmee komt het doel dat het kabinet zich bij zijn aantreden in 1982 voor ogen stelde, 7,4%, in zicht. Het blijkt dat die doelstelling – naar het zich thans laat aanzien – helaas niet geheel kan worden gerealiseerd. Dat is te betreuren. De ontwikkeling is te meer zorgelijk als in aanmerking wordt genomen dat het financieringstekort van de lagere overheid neerwaarts is bijgesteld. In het regeerakkoord werd nog uitgegaan van een constant trendmatig financieringstekort van de lagere overheid van 1,7% van het nationale inkomen. In 1983 werd dit tekort reeds bijgesteld tot 1,2%. Ook deze waarde is te hoog gebleken. De realisaties in de afgelopen drie jaren bewegen zich rond de 0,5% van het nationale inkomen. Met name de gemeentelijke kapitaaluitgaven bevinden zich trendmatig op een lager niveau dan waarvan eerder werd uitgegaan. Het trendmatige niveau van het financieringstekort van de lagere overheid is dan ook in de Voorjaarsnota 1985 neerwaarts bijgesteld tot 0,5% van het nationale inkomen.

Becijferd kan worden dat het financieringstekort van het Rijk (inclusief debudgettering) aan het einde van de regeerperiode beneden de 6% van het nationale inkomen zou moeten zijn gekomen. In werkelijkheid zal dit tekort waarschijnlijk slechts afnemen tot 7,3%. Het is dan ook het omvangrijke financieringstekort van het Rijk dat tot onbeheersbaar stijgende rentelasten dreigt te leiden. En die rentelasten stijgen snel. De jaarlijkse toeneming bedraagt thans circa 2 miljard gulden per jaar. Zou het financieringstekort vanaf 1986 niet verder dalen, dan zullen de rentelasten, die thans al rond 20 miljard gulden bedragen, de komende tien jaar bijna verdubbelen.

Slechts een reductie van het financieringstekort met tenminste 1% van het nationale inkomen per jaar zou, ter illustratie, uitzicht bieden op een vermindering van de omvang van de rentelasten in 1990 tot het reeds zeer hoge niveau van 1986¹.

Hieruit blijkt duidelijk dat zonder een substantiële terugdringing van het financieringstekort van het Rijk vroeg of laat de belastingen fors moeten worden verhoogd om de alsmatig stijgende rentelasten te kunnen betalen. Niet dat er geen mogelijkheden meer aanwezig zijn om bij de rijksoverheid bezuinigingen door te voeren. Er zullen zeker nog grote ombuigingsbedragen nodig zijn en ook gevonden kunnen worden. Daarbij kunnen op voorhand geen beleidsterreinen worden uitgesloten. Ook kan niet worden uitgesloten dat taken van de overheid moeten worden afgestoten of verminderd. Toch zal er, wanneer het financieringstekort niet drastisch en binnen afzienbare tijd wordt teruggedrongen, een moment komen dat de stijgende rentelasten niet langer uit bezuinigingen kunnen worden betaald. Belastingverhoging zal dan het onvermijdelijke gevolg zijn. Dat zou een stap terug betekenen op de weg die de afgelopen jaren is ingeslagen.

De terugdringing van het financieringstekort van het Rijk tot een structureel aanzienlijk lager niveau zal ook daarom in de komende jaren nog een hoge prioriteit moeten hebben. Alleen al de rentelastenproblematiek dwingt daartoe. Maar ook de ontwikkeling van de overige overheidsuitgaven en -ontvangsten noopt daartoe. Zo stijgen de meerjarenramingen van de uitgaven nominaal nog steeds. Voor het probleem van vele open-einde-regelingen op de rijksbegroting is nog geen bevredigende oplossing gevonden, hoewel het kabinet op dit terrein reeds goede voortgang heeft geboekt. Bij de ontvangsten is het de voorziene daling van de aardgasbaten die tot grote zorg voor de toekomstige ontwikkeling van het financieringstekort leidt.

Nu reeds tekent zich af dat het financieringstekort *in 1987* fors onder druk komt te staan.

Bij de aardgasbaten wordt een daling van circa 6,5 miljard gulden op kasbasis voorzien. Het verloop van de aardgasbaten wordt vrijwel geheel bepaald door de \$-koers, de olieprijsontwikkeling en het afzetvolume. De onzekerheden zijn hier, zoals bekend, groot. De gevolgen voor de rijksbegroting zijn, zelfs bij geringe fluctuaties, zo mogelijk nog groter. De grote afhankelijkheid van de overheidsfinanciën van één ongewisse post is zorgelijk. Daar komt bij dat de verschuiving van aardgasontvangsten van DSM van 1460 miljoen in 1986 slechts eenmalig is. Daardoor wordt de mutatie in het financieringstekort van 1986 op 1987 opwaarts beïnvloed.

Voorts mag niet onvermeld blijven dat de terugsluisproblematiek in 1987 wellicht groter zal zijn dan in 1986. Een negatief inkomenssaldo in de sociale fondsen in 1986, mogelijk gemaakt door aanwezige reserves, leidt tot een incidentele premiedaling in 1986. Dit betekent dat de premies, indien louter dit element in aanmerking wordt genomen en uitgaande van een lastendekkend niveau, na 1986 zullen stijgen. Dat verscherpt de terugsluisproblematiek, zelfs als daar een daling van de AKW-premie uit hoofde van de stelselherziening studiefinanciering tegenover staat. Het voorgaande pleit dus voor een voortzetting van de ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid.

¹ Voor een cijfermatige toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

Uiteraard zullen de belastingen in nominale bedragen toenemen, zij het naar verwachting in procenten niet meer dan de toeneming van het nationale inkomen.

Gelet op de problematiek terzake van het financieringstekort, ook in het licht van de bovengenoemde omvangrijke teruggang in de aardgasbaten in 1987, voorts gelet op de inmiddels verbeterde rendementsontwikkeling en vermogenspositie van het bedrijfsleven en bovendien in aanmerking nemend het nog resterende onbedoelde gebruik van de WIR, stelt het kabinet voor om met ingang van 1 januari 1986 de negatieve aanslag in de WIR af te schaffen. Dat leidt in 1986 nog nauwelijks tot een beperking van de WIR-uitgaven (en derhalve ook niet tot extra lasten voor het bedrijfsleven). In de jaren na 1986 zal echter structureel een extra bedrag van circa 1,4 miljard aan het dan zwaar onder druk staande financieringstekort ten goede komen.

Koopkracht

Gegeven de bovengeschetste invulling van het budgettaire beleid ontstaat, bij de thans bekende premieontwikkeling, het volgende koopkrachtbeeld.

Koopkrachtontwikkeling in 1986

mutaties in % ten opzichte van het voorgaande jaar

- modale werknemer in bedrijven ¹	+ 1½ à 2
- sociale minima ²	+ ½
- modale ambtenaar ¹	+ ½

¹ Exclusief incidenteel.

² Exclusief koopkrachttoeslag echte minima.

De koopkracht zal in 1986 in het algemeen een verbetering ondergaan¹. Het is evenwel onvermijdbaar dat de koopkracht van ambtenaren, trendvolgers en uitkeringsgerechtigden minder stijgt dan die van de inkomens in de particuliere sector, gegeven de omvangrijke ombuigingen die in de collectieve sector nog steeds nodig zijn.

In 1986 zal opnieuw een tegemoetkoming worden gegeven aan de meerjarige echte minima.

Het koopkrachtbeeld geeft geen aanleiding tot een extra lastenverlichting voor de burgers. De premiedruk zal immers in 1986 duidelijk omlaag gaan en daarmee tevens bijdragen aan een verkleining van de «wig» tussen de bruto loonkosten en het netto loon. Ook de verwachte economische ontwikkeling in 1986 pleit op zichzelf niet voor extra lastenverlichting. De groeivoet van de particuliere consumptie neemt naar verwachting in 1986 ook zonder fiscale maatregelen al toe met 2½%. Dat is meer dan de consumptiegroei in 1985, die waarschijnlijk 1½% zal bedragen.

Maar nog los van de eventuele wens tot additionele belastingverlichting voor de burgers, er is ook geen ruimte voor. Het financieringstekort zal in 1986 immers slechts weinig dalen; verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting zou deze tekortdaling teniet doen. Ook werd hiervoor reeds gewezen op de dreigende budgettaire problematiek voor 1987 en latere jaren. Een belastingverlichting zou deze toekomstige problematiek nog verzwaren.

Lastenverlichting bedrijven

De veronderstellingen die aan het regeerakkoord ten grondslag lagen, leidden ertoe dat bij een terugdringing van het financieringstekort van de overheid tot 7,4% in 1986 en bij stabilisatie van de collectieve lastendruk een ruimte voor lastenverlichting voor bedrijven beschikbaar was van 1,5 à 2 miljard per jaar. De afgelopen jaren is voor bedrijven ook een lastenverlichting gerealiseerd. Becijferd kan worden dat in 1984 en 1985 samen een

¹ Voor een uitgebreid overzicht van de koopkrachtontwikkeling wordt verwezen naar de Inkomensnotitie, die als bijlage bij de Memorie van Toelichting bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gepresenteerd.

lastenverlichting van circa 3 miljard is bereikt. Die lastenverlichting bestond onder andere uit een verlaging van het tarief van de Vennootschapsbelasting van 48% naar 43%, met flankerend daaraan lastenverlichtende maatregelen in de sfeer van de Inkomstenbelasting voor zelfstandigen. Voor het jaar 1986 zal het tarief van de Vennootschapsbelasting verder worden verlaagd tot 42%. Deze maatregel zal opnieuw worden vergezeld van een flankerende maatregel in de Inkomstenbelasting. Met deze verlagingen is in 1986 een bedrag gemoeid van 165 miljoen gulden op kasbasis.

Voor het overige bestonden de lastenverlichtende maatregelen tot en met 1985 onder andere uit verlichtingen in de premiesfeer en fiscale maatregelen ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf.

Voor 1986 ontbreekt de budgettaire ruimte om, ten laste van de rijksbegroting, behoudens de reeds toegezegde verlaging van het tarief van de Vennootschapsbelasting en de flankerende maatregel in de Inkomstenbelasting, opnieuw lastenverlichtende maatregelen te treffen voor bedrijven. De oorzaak daarvan is, zoals reeds eerder is opgemerkt, dat het financieringstekort onvoldoende daalt, mede als gevolg van een dalende collectieve lastendruk. Daar komt nog bij dat ook zonder additionele lastenverlichtende maatregelen de rendementsvooruitzichten redelijk zijn, de investeringen weer zullen stijgen en omvangrijke financieringsproblemen voor het bedrijfsleven zullen uitblijven. Voorts leidt de ontwikkeling van de belasting- en premiedruk ertoe dat inclusief de bovengenoemde 165 miljoen fiscale verlichting een totale verlichting in 1986 van 0,4 miljard gulden voor bedrijven resulteert.

Lastenverlichting bedrijven 1986

op kasbasis, in miljoenen guldens (– = verlichting)

– verlaging Vpb, inclusief flankerende maatregel	–165
– werkgeverslasten sociale zekerheid	–275
– afschaffen negatieve aanslag in de WIR	+ 50
totaal	–390

Bij de bovenstaande opstelling is, evenals in 1985, buiten beschouwing gelaten dat werkgevers wellicht geheel of gedeeltelijk de verlaagde uitkeringen bij ziekte opnieuw zullen willen aanvullen tot 100%. Een dergelijke bovenwettelijke aanvulling op de ziektewetuitkering behoort tot de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf. Het zou onjuist zijn deze als een toeneming van de collectieve lasten aan te merken.

Voorts moet worden opgemerkt dat in 1987 de bedrijven (althans sommige) een lastenverzwaring zullen ondergaan uit hoofde van de afschaffing van de negatieve aanslag in de WIR. Hiermee is een bedrag gemoeid van 1,4 miljard gulden. Daar staat tegenover dat als gevolg van de invoering van de stelselherziening in de studiefinanciering per 1 oktober 1986, en de daarmee gepaard gaande gedeeltelijke afschaffing van de kinderbijslag, de premies voor werkgevers in 1987 fors (circa 1 miljard) zullen dalen.

Tenslotte mag niet onvermeld blijven dat de verlaging van het financieringstekort in de afgelopen jaren een proces van rentedaling heeft mogelijk gemaakt. Sinds 1982 is de nominale rente met circa 3%-punten gedaald. Een dergelijke daling verlicht de rentelasten van het bedrijfsleven.

Slot

Een extra lastenverlichting voor de burgers en het bedrijfsleven wordt in 1986 dus niet gegeven. Deze zou immers nog slechts ten laste van het financieringstekort gefinancierd kunnen worden en daarmee de daling van het tekort in 1986 tot een illusie maken. Gelet op de budgettaire problematiek die zich naar verwachting in 1987 zal voordoen, zou in dat geval een financieringstekortstijging welhaast onvermijdelijk zijn in dat jaar. Dat zou

zeker het vertrouwen schaden dat de overheid wil wekken door ernst te blijven maken met de sanering van de overheidsfinanciën teneinde de verstoring van het economische proces te minimaliseren. Niemand zou vertrouwen hebben in het blijvende karakter van een lastenverlichting die op een dergelijke wijze zou zijn gefinancierd.

Het kabinet heeft getracht het financieel-economische beleid dat het bij zijn aantreden inzette, ook het laatste jaar van deze regeerperiode te continueren. Zonder te willen verhelen dat zulks geen eenvoudige zaak was, meent het daarin te zijn geslaagd. Juist nu het economische herstel een volgende fase lijkt in te gaan, is voortzetting van de sanering van de publieke financiën door middel van ombuigingen in de collectieve sector onontbeerlijk opdat het financieringstekort en de collectieve lastendruk structureel verder kunnen dalen. Zolang die sanering niet is voltooid zal van een duurzaam herstel van onze economie en de werkgelegenheid geen sprake kunnen zijn.

2. De begroting 1986

2.1. De hoofdlijnen van de begroting 1986

Inleiding

De begroting 1986 is de laatste begroting die dit kabinet indient voor de komende verkiezingen. Een belangrijk oogmerk bij het opstellen van deze begroting was, evenals bij de begrotingen voor 1984 en 1985, een verdere terugdringing van de omvang van de collectieve sector, en in het bijzonder van het financieringstekort.

In 1984 en 1985 bleken reeds meer ombuigingen nodig dan voorzien in het regeerakkoord om het financieringstekort van het Rijk in de gewenste mate te laten dalen. Ook voor 1986 stelt het kabinet een hogere ombuiging voor dan de 7 miljard uit het regeerakkoord. Desondanks zal van 1985 op 1986 het financieringstekort van het Rijk slechts in beperkte mate dalen en enigszins boven de in het regeerakkoord beoogde waarde uitkomen. Overschrijdingen bij de uitgaven en teruglopende aardgasbaten zijn hieraan debet, alsmede de onvolledige terugsluizing van ombuigingen naar het financieringstekort van het Rijk.

Gunstiger dan het financieringstekort verloopt de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote (het aandeel van deze uitgaven in het nationale inkomen). Als gevolg van de ombuigingen blijft deze quote, evenals in 1984 en 1985, in 1986 een aanzienlijke daling te zien geven.

Een globaal overzicht van de hoofdlijnen van het budgettaire beleid in 1986

Reeds in het vroege voorjaar was duidelijk dat een ombuigingstaakstelling van 7 miljard niet voldoende zou zijn om in 1986 een substantiële vermindering van het financieringstekort te bereiken ten opzichte van het tekort 1985, dat toen nog voor de gehele overheid op 8,4% van het nationale inkomen werd geraamd.

Enkele forse overschrijdingen bij de rijksuitgaven maakten een grotere ombuigingstaakstelling noodzakelijk. De grootste overschrijding wordt veroorzaakt door de snelle stijging van de afdrachten aan de Europese Gemeenschappen. Werden in de Miljoenennota 1985 de BTW-afdrachten aan de EG voor 1985 nog verhoogd van 1,9 miljard naar 2,1 miljard, nu wordt de omvang van deze afdrachten geraamd op 2,4 miljard in 1985 en 2,8 miljard in 1986. Een andere omvangrijke overschrijder is de incidentele looncomponent van de salarissen bij de overheid en bij de trendvolgers. Voorts moet een tegenvaller van 0,5 miljard bij de schades op de exportkredietverzekeringen vermeld worden.

Tegen de achtergrond van deze overschrijdingen en in het besef dat zonder additionele ombuigingen het financieringstekort in 1986 zich onbevredigend zou ontwikkelen, heeft het kabinet in het voorjaar besloten tot ombuigingsmaatregelen in de collectieve sector tot een omvang van 8,2 miljard. Dit is 1,2 miljard meer dan overeengekomen ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord. Daarnaast heeft het kabinet besloten om ten aanzien van alle zogenaamde open-einderegelingen – dit zijn regelingen waarop een ieder rechtens aanspraak kan maken als men aan de criteria voldoet – kritisch te bezien in hoeverre aanpassingen van de regelingen mogelijk en

opportuun zijn, teneinde overschrijdingen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. In paragraaf 6.3. van deze Miljoenennota wordt een overzicht gegeven van de door dit kabinet uitgevoerde en voorgenomen aanpassingen bij de open-einderegelingen.

Bij de afrondende besluitvorming over de begroting heeft het kabinet het ombuigingspakket op een aantal onderdelen bijgesteld. De in het regeerakkoord overeengekomen oplopende ombuiging op het Gemeentefonds van 185 miljoen in 1986, in het kader van een versterkte toepassing van het profijtbeginsel bij de gemeenten, zal worden gefaseerd waardoor deze maatregel in 1986 93 miljoen minder oplevert dan aanvankelijk beoogd. Daarnaast zal er door het uitstel van de ingangsdatum van de voorgenomen stelselherziening in de sociale zekerheid van 1 januari tot 1 mei 1986 een incidentele vermindering in de ombuigingsopbrengst bij de sociale zekerheid optreden van ruim 0,2 miljard. Door deze twee wijzigingen treedt geen verandering op in de structurele opbrengst van het ombuigingspakket.

Voorts heeft het kabinet besloten de negatieve aanslag van de Wet investeringsrekening (WIR) af te schaffen en een overschrijding op de Oosterscheldewerken te compenseren op de verschillende hoofdstukken.

Na deze aanpassingen belooft het besparingseffect in 1986 van de voorgestelde ombuigingen voor 1986 in totaal 8,0 miljard gulden. Door het oplopen van de besparingen in de sociale zekerheid en bij de WIR, zijn de structurele besparingen groter.

Tabel 2.1.1. Ombuigingsmaatregelen in 1986 (in miljarden guldens)

	Kasopbrengst in 1986
Rijksbegroting in enge zin ¹	3,2
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	2,0
Sociale zekerheid	1,8
Volksgesondheid	1,0
Totaal	8,0

¹ inclusief WIR-opbrengst ad 50 mln. in 1986 en de Oosterschelde-compensatie.

Een deel van de ombuigingen op grond van het regeerakkoord is reeds in vorige jaren met maatregelen ingevuld en in de meerjarenramingen verwerkt: 2 miljard op de rijksbegroting en 1 miljard bij de volksgezondheid.

Door de (eenmalige) beperking van de korting op het Gemeentefonds in het kader van de profijtgedachte belopen de reeds ingeboekte regeerakkoordombuigingen op de rijksbegroting in enge zin niet meer 2 miljard, maar 1,9 miljard. De additionele ombuigingen belopen derhalve 1,3 miljard. Naast maatregelen op de departementale begrotingen wordt een deel van de additionele ombuigingsomvang ingevuld door een systeem van budgettering van de incidentele looncomponent bij de overheid.

De voorgenomen stelselwijziging in de sociale zekerheid per 1 mei 1986 leidt per saldo tot een besparingsopbrengst die oploopt van circa 50 miljoen in 1986 tot bijna 4 miljard structureel. Dit structurele effect wordt pas na enkele tientallen jaren ten volle bereikt. Het grootste deel van de besparingen op de sociale zekerheid in 1986 wordt verkregen door af te zien van de indexaanpassingen van de uitkeringen en de kinderbijslag (bevriezing) en door een verlaging van het uitkeringspercentage bij de Ziektewet van 75 naar 70.

Over de definitieve invulling van de ombuigingstaakstelling van 2 miljard op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector zal binnenkort overleg plaatsvinden met de centrales van overheidspersoneel en de werkgevers- en werknemersorganisaties in de gesubsidiëerde en gepremieerde sector.

Het kabinet zal dan voorstellen om in 1986 de salarissen van ambtenaren vast te stellen op het niveau 1985 en de loonruimte voor de gepremieerde en gesubsidiëerde sector te bevriezen. Daarnaast ziet het kabinet mogelijkheden voor een besparing op de premie-afdrachten aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Ten gevolge van een verlaging van de sociale-verzekeringspremies, die mede mogelijk wordt door de voorgestelde ombuigingen, verbetert de koopkracht in het algemeen, behoudens voor enkele groepen die te maken hebben met specifieke maatregelen. In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op de voorgenenomen ombuigingsmaatregelen op de collectieve uitgaven.

Het kabinet heeft naast het genoemde ombuigingspakket besloten tot een aantal beleidsmaatregelen bij de uitgaven.

Tabel 2.1.2. Beleidsintensiveringen 1986

	Omvang van de maatregel in 1986
Tweede tranche terugploegprojecten	325
Het plan Samenleving en Criminaliteit	116
PTT	120
Politiebestel	35
Ontwikkelingssamenwerking	305

In het kader van het werkgelegenheidsbeleid heeft het kabinet in het voorjaar besloten tot een tweede tranche terugploegprojecten. De uitgaven zullen maximaal 325 miljoen bedragen. Voor 100 miljoen is de financiering gevonden binnen het budget van het regionaal economische beleid. De besparingseffecten op de werkloosheidsuitkeringen, die ten gevolge van deze projecten zijn te verwachten, zijn op grond van de werkloosheidsraming van het Centraal Planbureau reeds vervat in het budgettaire beeld.

In het beleidsplan «Samenleving en Criminaliteit» is een groot aantal maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de criminaliteit voorgeno- men. Dit plan is reeds aan de Tweede Kamer aangeboden. Voor een groot deel zijn de met dit plan gemoeide uitgaven gecompenseerd op enkele begrotingshoofdstukken. In 1986 is 70 miljoen niet gecompenseerd.

De intensivering bij de PTT betreft een ophoging van het investeringsni- veau met 100 miljoen. Daarnaast is er 20 miljoen extra voorzien ten behoeve van de spreiding.

Vanaf 1986 zal de begroting voor ontwikkelingssamenwerking gebracht worden op een niveau gelijk aan 1,5% van het herschatte nationale inkomen. Daarmee is voor 1986 een uitgavenverhoging van 255 miljoen gemoeid. Deze toevoeging aan het hulpplafond in 1986 en volgende jaren is in eerste instantie bestemd voor de financiering van verplichtingen uit het voormalige stuwmeer, dat hiermee is komen te vervallen. Tevens zal vanaf 1986 éénmalig, dat wil zeggen niet cumulatief, 50 miljoen extra aan kapitaalmarktmiddelen worden omgezet in begrotingsmiddelen.¹

In 1986 zijn er kosten verbonden aan het in 1984 afgesloten akkoord met de centrales van overheidspersoneel over 2,7% arbeidstijdverkorting per 1 augustus 1985 met een gemiddelde herbezetting van 75%. Rekening houdend met de gemiddelde arbeidstijdverkorting en herbezetting in de marktsector bedragen de additionele kosten in 1986 0,5 miljard. Het kabinet heeft besloten deze uitgaven niet te compenseren binnen de arbeidsvoor- waarden in de collectieve sector.

Kortgeleden is het Heroverwegingsrapport Verkoop Staatsdeelnemingen afgerond. Tesamen met de publikatie van het rapport zal het kabinet binnenkort zijn beleid ten aanzien van de verkoop van staatsdeelnemingen bekend maken en nader toelichten. Op deze plaats kan als algemene

¹ Zie bijlage 1.

beleidslijn gesteld worden dat het kabinet mogelijkheden ziet – vanzelfsprekend afhankelijk van marktomstandigheden – om in de komende tijd een aantal deelnemingen van de Staat in ondernemingen door verkoop af te stoten of te verminderen ten gunste van de schatkist. In verband hiermee is voor de verkoop van staatsdeelnemingen in 1986 een opbrengst van 250 miljoen geraamd. Aangezien opbrengsten zich op verschillende begrotingshoofdstukken kunnen realiseren is een aanvullende post ad 250 miljoen in deze Miljoenennota opgenomen.

In het kader van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven zal de vennootschapsbelasting worden verlaagd tot 42%. In de inkomstenbelasting wordt een flankerende maatregel getroffen. Voorts vindt er een belastingverlichting bij de kleine tweeverdieners plaats. Om budgettaire redenen ziet het kabinet af van verdere lastenverlichtende maatregelen ten laste van de rijksbegroting.

Het kabinet heeft besloten de negatieve aanslag in de WIR per 1 januari 1986 af te schaffen. De budgettaire besparing loopt op van 50 miljoen in 1986 tot circa 1400 miljoen structureel. Het lastenverzwarende effect van deze maatregel voor de bedrijven na 1986 wordt grotendeels gecompenseerd door een verlaging van de werkgeverspremies ten gevolge van het nieuwe stelsel van studiefinanciering. Dit nieuwe stelsel, dat op 1 oktober 1986 in zal gaan, leidt tot een verschuiving van uitgaven van het kinderbijslagfonds naar de rijksoverheid. In paragrafen 2.3 en 2.4 wordt uitgebreider ingegaan op het fiscale beleid en de WIR.

Het resulterende beeld van de rijksfinanciën en van de gehele collectieve sector

De besluitvorming over de begroting 1986, zoals deze hierboven globaal is weergegeven, leidt tot de volgende ontwikkeling van de rijksfinanciën.

Tabel 2.1.3. Totaalbeeld rijksfinanciën in 1985 en 1986

	Ontwerp- begroting 1985	Vermoede- lijke uitkomsten 1985	Ontwerp- begroting 1986
<i>in miljoenen:</i>			
Uitgaven Rijk ¹	164 245	168 027	169 457
Ontvangsten Rijk ²	134 803	141 386	142 922
Financieringssaldo Rijk	- 29 442	- 26 641	- 26 535
<i>in % van het nationale inkomen:</i>			
Financieringssaldo Rijk	-8,2	-7,2	-7,0
Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde rijksuitgaven	-0,3	-0,3	-0,3
Financieringssaldo Rijk inclusief debudgetteringen	-8,5	-7,5	-7,3

¹ Exclusief aflossingen

² Exclusief ontvangsten uit aanmuntingen
(1985: 22 mln; 1986: 57 mln).

Het financieringstekort van het Rijk daalt, ten opzichte van de Vermoedelijke uitkomsten 1985, in 1986 met slechts 0,2 procentpunt van het nationale inkomen. In guldens is de daling zelfs verwaarloosbaar klein. Dit geldt niet indien de tekortontwikkeling van 1985 op 1986 vanaf de Ontwerp-begroting 1985 wordt bekeken. Dan is de daling omvangrijk, namelijk 1,2% van het nationale inkomen. Hier manifesteert zich de meevallende ontwikkeling in de uitvoering van de begroting 1985, onder andere door lagere werkloosheids- en rentelasten en een opwaartse bijstelling van de aardgasbaten (incidenteel) en de belastingontvangsten. Het financieringstekort in 1985

wordt ook gunstig beïnvloed doordat enkele gemeenten ertoe zijn overgegaan woningwetleningen vervroegd af te lossen. Dit leidt weliswaar tot een tekortreductie bij het Rijk, maar zal in veel gevallen niet een lager kapitaalmarktbeslag van de gehele overheid betekenen, aangezien de woningbouwcorporaties de middelen nu elders moeten lenen, in veel gevallen met een garantie van de gemeente. De omvang van de vervroegde aflossingen wordt zowel voor 1985 als voor 1986 geraamd op 700 miljoen. De tekortmutatie wordt er dus niet door beïnvloed.

De beperkte daling van het financieringstekort van 1985 op 1986 is de resultante van een geringe stijging van zowel de ontvangsten als de uitgaven van het Rijk.

De ontwikkeling van de ontvangsten is de resultante van een toeneming van de belastingontvangsten met circa 3 miljard en dalende niet-belastingontvangsten. Deze daling wordt veroorzaakt door enkele incidentele ontvangsten bij de niet-belastingmiddelen in 1985 (onder andere in verband met de defiscalisering van enkele inkomensafhankelijke regelingen), en door de daling van de aardgasbaten. De daling van de aardgasbaten is nog relatief beperkt van omvang door de gunstige invloed van een eenmalig kasvoordeel van bijna 1,5 miljard in 1986 bij de afdrachten.

De rijksuitgaven stijgen met iets meer dan één miljard. Dit is een zeer geringe stijging. In de afgelopen 10 jaren zijn de rijksuitgaven gemiddeld met circa 10 miljard per jaar gestegen. In de sterke afvlakking van de stijging weerspiegelt zich uiteraard mede de afnemende van de inflatie. De nu bereikte ontwikkeling is evenwel in overwegende mate het gevolg van omvangrijke ombuigingen en een grote terughoudendheid met beleidsintensivering. Er ontstaat geleidelijk een betere beheersing in de overheidsuitgaven. Ondanks omvangrijke ombuigingen op de rijksuitgaven vertonen de uitgaven evenwel nog altijd een nominale groei. De ombuigingen leiden niet tot lagere uitgaven ten opzichte van het jaar ervoor, maar verminderen slechts de groei in de uitgaven. Dit komt doordat ombuigingen niet worden aangebracht ten opzichte van de uitgaven in het jaar ervoor, maar ten opzichte van de uitgaven in het jaar zelf als er geen beleidswijzigingen plaats zouden vinden. In dat geval zouden de uitgaven van 1985 op 1986 stijgen door de reeds in de meerjarenraming voor 1986 vervatte groei. Daar komt bij dat door beleidsintensivering en overschrijdingen ten opzichte van die meerjarencijfers ook een opwaartse invloed op de uitgavenontwikkeling van 1985 op 1986 uitgaat.

De ontwikkeling van de uitgaven tussen de Ontwerp-begroting 1985 en de huidige inzichten voor 1985 toont, dat in de loop van een begrotingsuitvoering het begrotingsbeeld nog drastisch kan wijzigen en dat in de uitgaven sfeer nog forse overschrijdingen kunnen optreden. Het is dus nog te vroeg om te concluderen dat de nominale stijging van de uitgaven bijna volledig is afgevlakt. Daarbij komt dat incidentele factoren het verloop van de uitgaven van jaar op jaar beïnvloeden.

Naast het achterblijven van de ontvangsten en overschrijdingen bij de rijksuitgaven is er een belangrijke derde reden voor de relatief geringe daling van het financieringstekort. In 1986 wordt slechts een deel van de ombuigingen die tot besparingen in de sociale fondsen leiden ten gunste van het financieringstekort gebracht. Van de totale ombuigingsomvang ad 8,0 miljard, slaat 2,9 miljard in eerste instantie in de sociale fondsen neer. Een deel van de ombuigingen in de sociale fondsen wordt teruggesluisd naar het tekort ten gevolge van de stelselherziening in de sociale zekerheid (1,3 miljard). De stelselwijziging impliceert onder andere dat een deel van de werkloosheidsuitgaven die nu door het Rijk worden gefinancierd (de WWV) van dat moment door de sociale fondsen zullen worden gefinancierd. Per saldo echter resteert er een deel van de ombuigingen in de sociale fondsen, dat niet wordt teruggesluisd. Daar komt bij dat het nieuwe stelsel van studiefinanciering eveneens het financieringstekort belast, ten gunste van de premiesfeer (negatieve terugsluizing).

Naast de nominale ontwikkeling van de rijksuitgaven is ook de voor prijsstijging geschoonde ontwikkeling interessant. Hiervoor gecorrigeerd is er van 1985 op 1986 sprake van een reële groei van + 0,1%. Over de gehele kabinetsperiode stijgen de rijksuitgaven in reële termen met circa 1/2% per jaar.

Tabel 2.1.4. Nominale en reële groei van de rijksuitgaven¹ (in %)

	nominale groei	reële groei ²
	1986 t.o.v. 1985	1986 t.o.v. 1985
Rente-uitgaven	+ 10,7	+9,8
Overige uitgaven	- 0,4	-1,2
Totaal	+ 0,9	+0,1

¹ Inclusief debudgetteringen; exclusief niet relevante uitgaven.

² Gedefleerd met de prijsontwikkeling van het nationale inkomen.

De rentelasten van het Rijk stijgen van 1985 op 1986 met 2,1 miljard. Deze stijging vloeit voort uit de toeneming van de staatsschuld in 1985, die ten naaste bij gelijk is aan het financieringstekort 1985. De daling van de overige uitgaven wordt voor een zeer groot deel gecompenseerd door de toeneming van de rentelasten. Hierdoor is er, ondanks een negatieve reële groei van de overige uitgaven met - 1,2%, sprake van een zeer lichte reële stijging van de totale rijksuitgaven.

Evenals de rijksuitgaven geven ook de totale collectieve uitgaven een zeer gematigde groei te zien. De collectieve uitgaven zullen in 1986 met ruim 4 miljard stijgen, overeenkomend met een reële stijging van circa 1%¹. De collectieve-uitgavenquote, dit zijn de collectieve uitgaven uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen, zal volgens de huidige ramingen met 0,7 procentpunt dalen in 1986.

Tabel 2.1.5. Overzicht kerngegevens collectieve sector 1982 t/m 1986 (in % van het nationale inkomen)

	Realisatie			Vermoedelijke uitkomsten 1985	Ontwerpbegroting 1986
	1982	1983	1984		
Financieringssaldo Rijk (inclusief debudgetteringen)	-9,5	-10,2	-9,2	-7,5	-7,3
Financieringssaldo lagere overheden	-0,5	-0,5	-0,1	-0,5	-0,5
Financieringssaldo overheid (inclusief debudgetteringen) (saldo sociale fondsen) ¹	-10,0	-10,7	-9,3	-8,0	-7,8
	(-0,7)	(+0,9)	(+0,5)	(+0,2)	(-0,7)
Belastingdruk	29,2	28,6	28,3	27,6	27,4
Premiedruk ¹	22,1	24,6	23,5	22,8	22,0
Druk niet-belasting-ontvangsten met collectieve-lasten karakter	2,4	2,3	2,6	2,8	2,4
Collectieve lastendruk	53,7	55,5	54,4	53,2	51,8
Collectieve uitgaven ^{2, 3}	70,7	71,4	69,5	67,9	67,2

¹ Bron: CPB

² Inclusief debudgetteringen

³ Zie bijlage 15.2; Bron CBS/CPB

¹ Gedefleerd met de prijsstijging van het nationale inkomen.

De dalende tendens, die sinds 1983 is ingezet bij het financieringstekort, duurt weliswaar voort, maar zal volgens de huidige ramingen in 1986 afzwakken. Met een tekort van 7,8% van het nationale inkomen wordt de regeerakkoord-doelstelling van 7,4% benaderd doch niet geheel gehaald, ondanks het lage tekort van de overige publiekrechtelijke lichamen.

De collectieve-lastendruk daalt, zo blijkt uit de tabel, ten opzichte van 1985 met 1,4%-punt van het nationale inkomen. Die gunstige uitkomst houdt overigens verband met de beperkte omvang van de tekortreductie; de onvolledige terugsluizing van ombuigingen is voor beide een bepalende factor.

De aan de kerngegevens tabel toegevoegde regel betreffende de collectieve-uitgavenquote illustreert, dat de dalende tendens die hierin sinds 1983 is opgetreden, wordt voortgezet. Het probleem waarmee het kabinet geconfronteerd wordt, is veeleer de verdeling van deze daling over enerzijds het financieringstekort en anderzijds de collectieve-lastendruk.

Overigens mogen de ontwikkelingen in 1986 niet verhelen, dat nu al kan worden voorzien dat de begroting 1987 belast wordt door een aantal factoren, die grote zorg geven. Met name zij gewezen op de verwachte sterke daling van de aardgasbaten en op de voortdurende stijging van de rentelasten, maar ook het oplopen van de uitgaven op de rijksbegroting in verband met het nieuwe stelsel voor studiefinanciering. Hiertegenover staat de voorgestelde maatregel in de WIR, die juist na 1986 tot aanzienlijke besparingen leidt en daarmee de begroting 1987 ontlast. Tevens dient bedacht te worden dat de gevolgen van de daling van het renteniveau in 1985 vanaf 1987 een cumulerend voordelig effect op de rentelasten van het Rijk hebben.

2.2. Voorgenomen ombuigingen

2.2.1. Rijksbegroting

In paragraaf 2.1. is weergegeven dat voor 1986 op de rijksbegroting in totaal voor 3,2 miljard aan ombuigingen is aangebracht. Hierin is begrepen de reeds bij de Miljoenennota 1984 ingevulde tranche 1986 van de taakstelling uit hoofde van het regeerakkoord en het afschaffen van de negatieve aanslag van de WIR.

In tabel 2.2.1. wordt een overzicht gegeven van de verdeling van de nieuwe ombuigingen over de begrotingshoofdstukken en het Gemeente- en het Provinciefonds voor 1986 tot en met 1990. In deze ombuigingen is vervat de doorwerking van de in het kader van de begrotingsuitvoering 1985 getroffen ombuigingen, die zijn aangekondigd in de «Aprilbrief», waarin is begrepen een structurele beperking van de incidentele loonontwikkeling. In de toelichting op de tabel wordt ingegaan op de maatregelen die zijn getroffen.

Tabel 2.2.1. Ombuigingen begrotingshoofdstukken en Gemeente- en Provinciefonds

Hoofdstuk	1986	1987	1988	1989	1990
II Hoge Colleges van Staat	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
III Algemene Zaken	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
V Buitenlandse Zaken	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0
VI Justitie	30,6	30,6	30,6	30,6	30,6
VII Binnenlandse Zaken	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
VIII Onderwijs en Wetenschappen	125,0	177,0	200,0	200,0	200,0
IX-B Financiën	22,3	40,3	40,3	40,3	40,3
X Defensie	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	281,6	407,6	455,6	489,6	522,6
XII Verkeer en Waterstaat	144,9	151,9	161,9	171,9	182,9
XIII Economische Zaken	98,4	98,4	98,4	98,4	98,4
XIV Landbouw en Visserij	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20,9	35,9	38,9	38,9	38,9
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	103,2	103,2	103,2	103,2	103,2
Alle departementen:					
– beperking incidentele loonontwikkeling	193,1	193,1	193,1	193,1	193,1
– Oosterscheldewerken	91,0				
Gemeente- en Provinciefonds	55,2	55,2	55,2	55,2	55,2
Totaal	1246,0	1373,1	1458,1	1502,1	1546,1

Hoge Colleges van Staat

De invulling van de taakstelling is gevonden door beperking van de prijsbijstelling.

Algemene Zaken

Bij het ministerie van Algemene Zaken is de ombuigingstaakstelling ingevuld door een verlaging van de materiële uitgaven.

Buitenlandse Zaken

In 1986 zal de taakstellende ombuiging van 1 miljoen worden gerealiseerd door middel van algemene efficiency-maatregelen, het invoeren van een budgetteringssysteem voor dienstreizen en het (gedeeltelijk) inzetten van de prijsbijstelling 1985.

Justitie

De kosten die de politie maakt ter bewaking van de luchthavens zullen met ingang van 1986 aan de luchthavens in rekening worden gebracht (14,5 miljoen).

De in het beleidsplan «Samenleving en Criminaliteit» voorgestelde intensivering van de bestrijding en beheersing van de criminaliteit, waaronder het terugdringen van de onvoorwaardelijke septs, leidt tot een opwaartse bijstelling van de raming uit boetes en transacties met 11 miljoen.

De subsidies voor de bouw van particuliere instellingen voor kinderscherming worden verlaagd met 5 miljoen.

Binnenlandse Zaken

De doorwerking van de bij Voorjaarsnota 1985 aangebrachte ombuiging van 12 miljoen is gevonden door beperking van de prijsbijstelling. Om de verdere taakstelling voor 1986 en latere jaren in te vullen is het budget voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur in 1986 verlaagd met 5,3

miljoen als gevolg van het besluit de splitsing Zuid-Holland niet te laten doorgaan. Vanaf 1987 is dit structureel 9,3 miljoen. Voorts worden maatregelen genomen die de efficiency en de effectiviteit van het testen door de Rijkspsychologische Dienst moeten bevorderen. Naar verwachting wordt daarmee 1,8 miljoen bespaard.

Ten aanzien van de politie is een structurele verlaging van het budget met 2,5 miljoen doorgevoerd. Deze wordt bereikt door een beperking van de materiële norm en van de centrale activiteiten van Binnenlandse Zaken op dit terrein.

Voorts zijn bij diverse uitgavencategorieën kleine bijstellingen aangebracht.

Onderwijs en Wetenschappen

De invulling van de taakstelling ad 125 miljoen in 1986, oplopend tot 200 miljoen structureel in 1990, geschiedt in 1986 onder meer in de sfeer van materiële uitgaven ten behoeve van het basis- en voortgezet onderwijs en bij de investeringen voor scholen en wetenschappelijk onderwijs. Door invoering van het nieuwe stelsel van studiefinanciering in 1986 zullen de zogenaamde weglek-effecten worden beperkt.

Tot slot is sprake van een meeropbrengst als gevolg van de invoering van het onderwijsretributiebeleid zoals gepresenteerd in de nota «Naar een nieuw onderwijsretributiebeleid».

Financiën

Door de invoering van een renteregeling voor de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting zal ingaande 1 april 1986 onder bepaalde voorwaarden over te betalen bedragen rente worden berekend en over terug te geven bedragen rente worden vergoed. Dit leidt in 1987 per saldo tot een netto opbrengst die 33 miljoen hoger zal zijn dan aanvankelijk was geraamd. Invoering van een twaalfde trekking en continue lotenverkoop bij de Staatsloterij leidt naar raming tot een structureel hogere opbrengst van circa 7 miljoen.

Defensie

Defensie zal in 1986 en volgende jaren de financiering van de Mobiele Colonne (circa 28 miljoen per jaar) voor eigen rekening nemen.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

In het woningbouwprogramma is een aanpassing doorgevoerd welke per saldo resulteert in een verlaging van circa 120 miljoen in 1986, oplopend tot circa 300 miljoen in 1990. Bij deze aanpassing is rekening gehouden met een zich op de markt voordoende afnemende vraag naar wooneenheden.

Voorts worden de programmabedragen bestemd voor warmte-isolatie structureel met 60 miljoen verlaagd, mede gelet op de zich in 1984 en 1985 manifesterende onderuitputting. Op kasbasis betekent dit een verlaging van 36 miljoen in 1986.

Bij de individuele huursubsidie is een vermindering van 88 miljoen in 1986 oplopend tot 225 miljoen in 1990 verwerkt.

Door het aanbrengen van een kassleutelwijziging is voorts bij de woningwetleningen een verlaging van 38 miljoen in 1986 en in 1987 een verhoging van 38 miljoen doorgevoerd.

Verkeer en Waterstaat

De bijdrage van de zijde van Verkeer en Waterstaat in de ombuigingen voor de rijksbegroting is 144,9 miljoen in 1986 oplopend tot 182,9 miljoen in 1990. Hiervan wordt 100 miljoen gevonden bij de PTT door efficiencymaatregelen.

De resterende taakstelling wordt ingevuld via maatregelen bij de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders en het niet uitdelen van de prijscompensatie (26 miljoen structureel).

Economische Zaken

De taakstelling is voor een belangrijk deel (45 miljoen voor 1986 en latere jaren) ingevuld met een programmaverlaging van de herstellfinanciering. Een bedrag ad 37,2 miljoen wordt gevonden door structurele verlaging van de kasbedragen bij enkele artikelen. Een invulling van 16,2 miljoen vindt plaats via diverse volumemaatregelen die het gevolg zijn van het niet uitdelen van de prijscompensatie 1985.

Landbouw en Visserij

De ombuiging van 20 miljoen is over uitgaven en inkomsten verdeeld.

Bij de uitgaven zijn ombuigingen aangebracht op het landbouwonderwijs, de landinrichting, de keuringslasten en via een beperking van de prijsbijstelling. Bij de middelen zijn een verlaging van de vergoeding van de kosten van medebewind (ondermeer voor salariskosten) en diverse inkomstenverhogingen verwerkt.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De ombuigingstaakstelling is gevonden op het budget schakelcursussen (structureel 19,7 miljoen) en op de gelden die beschikbaar zijn ter facilitieering van onderzoek ten behoeve van arbeidsduurverkorting (oplopend tot 19,2 miljoen in 1990).

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

De ombuiging van 103,2 miljoen wordt in 1986 ingevuld door middel van een actief kasbeheer in de sfeer van de gezinsverzorging (80 miljoen). Vanaf 1987 wordt de taakstelling voor 80 miljoen ingevuld door middel van een beperking van de groei bij de uitgaven ten behoeve van het bejaardenbeleid. De resterende ombuiging van 23,2 miljoen wordt gerealiseerd door de prijsbijstelling 1985 structureel met dit bedrag te beperken.

Alle departementen

Door het kabinet is besloten de incidentele loonontwikkeling voortaan te budgetteren. Voor deze budgettering is door het kabinet over 1985 en 1986 een besparing ingeboekt van 193,1 miljoen. De budgetteringsregeling die voor 1986 voor de departementen is vastgesteld houdt in dat het beschikbare budget voor incidentele loonontwikkeling zo objectief mogelijk verdeeld wordt op basis van onder andere het aantal personeelsleden dat nog niet het maximum van de schaal heeft bereikt en de omvang van de instroom en uitstroom. In de tweede helft van 1986 zal op basis van de in de eerste helft van dat jaar opgedane ervaringen een meer definitieve regeling voor 1987 en volgende jaren worden vastgesteld.

Een overschrijding op de uitgaven voor de Oosterscheldewerken moet generaal worden gecompenseerd. Dit betreft een bedrag van 51 miljoen in 1986, dat is opgenomen in de aanvullende post 1986. Daarnaast is in de aanvullende post opgenomen een bedrag van -40 miljoen, zijnde het tekort op de prijscompensatie. Deze problematiek wordt verwerkt conform de algemene beleidslijn die het kabinet terzake in het verleden heeft afgesproken (te weten generale compensatie). Bij de Voorjaarsnota 1986 zal het totale bedrag (-91 miljoen) aan de departementen worden toebedeeld. Voor nadere informatie over deze overschrijdingen wordt verwezen naar de 18e voortgangsrapportage inzake de Oosterschelde welke een dezer dagen aan de Tweede Kamer is aangeboden.

In de nota «Aandeel lagere overheden in ombuigingstaakstelling» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 18 328, nrs. 1–2) wordt het aandeel van het Gemeente- en het Provinciefonds in ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin op 7,5% gesteld.

Het aandeel van het Gemeente- en Provinciefonds in de ombuigingen 1986 is echter vastgesteld op 55,2 miljoen, dat is 7,5% van slechts 736 miljoen. Het Gemeente- en het Provinciefonds leveren minder dan 7,5% van de totale taakstelling op de rijksbegroting in verband met het feit dat bij de vaststelling van het evenredig aandeel onder andere de doorwerking 1986 van de in de zogenaamde Aprilbrief bekend gemaakte nadere ombuigingen buiten beschouwing is gelaten.

Dat het Gemeente- en het Provinciefonds al met al toch een substantiële bijdrage leveren in de totale ombuiging moet mede worden gezien tegen de achtergrond van het feit, dat de noodzaak van additionele ombuigingen in belangrijke mate een algemeen probleem is, dat niet alleen de begrotingshoofdstukken aangaat. Als voorbeeld kan worden gewezen op de overschrijdingen bij de EG-uitgaven. De EG kan worden beschouwd als zowel een voordeel als een last voor allen, niet alleen voor de departementen.

Van de totale ombuiging van 55,2 miljoen komt 50 miljoen voor rekening van het Gemeentefonds en 5,2 miljoen voor rekening van het Provinciefonds.

2.2.2. Sociale zekerheid, arbeidsvoorwaarden collectieve sector en volksgezondheid

De totale taakstelling voor ombuigingen in 1986 in de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en op het terrein van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector is vastgesteld op 4,8 miljard.

Het ombuigingspakket voor 1986 in de sociale zekerheid bedraagt 1,8 miljard. Dit pakket bevat de volgende elementen.

Ten eerste zal de indexaanpassing van de sociale uitkeringen en de kinderbijslag per 1 januari en 1 juli 1986 achterwege gelaten worden.

Het tweede element omvat twee wijzigingen van de Ziektewet. Deze zijn de verlaging van het uitkeringspercentage van 75 tot 70 per 1 januari 1986 en de afschaffing van de minimumdagloonbepaling in de Ziektewet. De eerste maatregel heeft reeds zijn beslag gekregen in een wetswijziging te zamen met de in 1985 in de Ziektewet getroffen maatregelen. Bij de afschaffing van de minimumdagloonbepaling in de Ziektewet plaatst het kabinet de voetnoot dat het zich bewust is van het lastenverzwarende effect voor de werkgevers, en dat om die reden het effect in het geheel van de lasten voor bedrijven is meegewogen.

Het derde element in het ombuigingspakket betreft het geheel van maatregelen met betrekking tot de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel. Eerder dit jaar werd er vanuit gegaan dat het pakket maatregelen per 1 januari 1986 in werking zou kunnen treden. Doordat de Sociale Verzekeringsraad en de Raad van State meer tijd nodig blijken te hebben voor hun advisering dan waarvan door het kabinet was uitgegaan, is dat invoeringstijdstip niet meer haalbaar. Uitgaande van een ingangsdatum van 1 mei 1986 leiden de stelselherziende maatregelen in 1986 tot een besparing van 50 miljoen. Zoals gebruikelijk bij de beschouwing van ombuigingen is dit bedrag het geraamde directe effect voor het totaal van de collectieve uitgaven, dat wil zeggen voor de som van overheidsuitgaven en uitgaven ten laste van de sociale fondsen. Dit besparingsresultaat is het saldo van enerzijds een aantal uitgavenbeperkingen die met de stelselherziening optreden, en anderzijds de uitgavenverhogende werking in 1986 van enkele maatregelen in het kader van de stelselwijziging. Dit laatste betreft maatregelen waarop ten dele – al dan niet bij wijze van interimmaatregel – reeds in 1985 is vooruitgelopen (gelijkberechtiging mannen en vrouwen in de WWV, verbetering positie oudere werklozen in de WWV). Hiermee is het grote belang van de stelselherziening per 1 mei aangetoond.

Een verder uitstel van het invoeringstijdstip leidt immers wel tot een vertraging van de inwerkingtreding van de uitgavenbeperkende maatregelen, maar laat de uitgavenverhogende doorwerking in 1986 van eerder getroffen stelselherzienende (interim-) maatregelen onverlet.

Het invoeringstijdstip van de stelselherziening is bovendien van groot belang omdat vertraging ertoe leidt dat aanzienlijk meer collectieve uitgaven ten laste van de rijksbegroting blijven dan waarvan in deze nota wordt uitgegaan, vooral omdat dan minder WWV-uitgaven vervangen worden door uitgaven ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds.

Het laatste element van het ombuigingspakket omvat een reeks maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen op het terrein van de sociale zekerheid.

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid in 1986 en van de ramingen van de financiële effecten.

Tabel 2.2.2. Ombuigingen sociale zekerheid (in miljarden)

1. Achterwegelating index-aanpassing sociale uitkeringen en kinderbijslag per 1-1-1986 en 1-7-1986:		1,0
2. Maatregelen Ziektewet:		0,6
– verlaging uitkeringspercentage tot 70	0,3	
– afschaffing minimumdagloonbepaling	0,3	
3. Stelselherziening per 1-5-1986		0,05
4. Maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik		0,1
Totaal		1,75

Het ombuigingspakket van 2 miljard op het terrein van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector is als volgt ingevuld. In de eerste plaats is het kabinet voornemens de salarissen van het overheidspersoneel in 1986 te fixeren op het algemene niveau van 1985 waardoor een besparing kan worden verkregen van circa 900 miljoen. Daarnaast wordt een wijziging voorgesteld in de financiering van de VUT-uitgaven die ten laste komen van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Hierdoor ontstaat ruimte voor een verlaging van de pensioenbijdrage van de overheid aan dit fonds van 500 miljoen. Een bedrag van 55 miljoen daarentegen zal worden aangewend voor hoofdzakelijk de verdere financiering van het jeugdwerkplan en voor enkele specifieke maatregelen.

Voor de gepremieerde en gesubsidiëerde sector wordt in het arbeidsvoorwaardenbeleid 1986 uitgegaan van een bevrozing van de loonruimte (afgezien van de ontwikkeling van de werkgeverslasten wettelijke sociale zekerheid en het zogenaamde autonome incidentele loon). De besparing die hieruit voortvloeit, bedraagt circa 500 miljoen.

Tenslotte is het effect van de 2%-personeelsreductie in 1986 ingeboekt voor een bedrag van 155 miljoen.

Tabel 2.2.3 Ombuigingen arbeidsvoorwaarden collectieve sector (in miljarden)

1. Bevriezing salarissen overheidspersoneel	0,9
2. Wijziging financiering VUT bij de overheid	0,5
3. Specifieke maatregelen, met name jeugdwerkplan	-0,05
4. Bevriezing loonruimte gepremieerde en gesubsidiëerde sector	0,5
5. 2% personeelsreductie collectieve sector	0,15
Totaal	2,0

De ombuigingstaakstelling volksgezondheid 1986 van circa 1 miljard is in het Financieel Overzicht Gezondheidszorg en Maatschappelijke Dienstverlening 1985 al met volumemaatregelen ingevuld. Voorts heeft het kabinet besloten om de in het regeerakkoord voorziene ombuiging ad 145,7

miljoen voor de gezinsverzorging in 1986 niet in de volumesfeer te effectueren; vanaf 1987 zal een additionele budgetkorting van circa 1% bij de intramurale instellingen op het terrein van de volksgezondheid plaatsvinden. Het gewenste uitgavenniveau op de rijksbegroting zal vanaf 1986 via een lagere rijksbijdrage aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten worden gerealiseerd.

Het kabinet gaat er vanuit dat de stelselwijziging ziektekostenverzekering, waarbij circa 1 miljard uitgaven van de collectieve sector naar de private sector worden verschoven, uiterlijk per 1 januari 1986 zal zijn ingevoerd.

2.3. Het fiscale beleid

Zoals hiervoor is uiteengezet, wordt in 1986 de beperking van het financieringstekort verder voortgezet, maar zal die beperking bescheiden van omvang zijn. De ontwikkeling van de collectieve-lastendruk en van de koopkracht vertoont een gunstig beeld. Ook het fiscale beleid dat voor 1986 wordt voorgesteld, moet in dit kader worden gezien.

Wat de loon- en de inkomstenbelasting betreft, moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat de inflatiecorrectie conform de wettelijke bepalingen voor 100% wordt toegepast. Reeds bij het verlengen van de tijdelijke tariefmaatregel in de loon- en inkomstenbelasting voor 1985 werd medegedeeld dat deze maatregel voor 1986 opnieuw zou moeten worden gezien in het licht van de verwachte ontwikkeling in dat jaar. Deze afweging heeft geleid tot het besluit deze maatregel in ongewijzigde vorm opnieuw met een jaar te verlengen.

Zoals aangekondigd werd in de Nota over kleine tweeversdieners, zal deze groep een tegemoetkoming worden geboden. Die tegemoetkoming vermindert de belastingopbrengst met 60 miljoen (kasbasis 45 miljoen). Voorts kan nog worden vermeld dat de tijdelijke regelingen voor de aftrek groot onderhoud en schilderwerk en de met deze regelingen samenhangende verhoging van het huurwaardeforfait met ingang van 1 januari 1986 aflopen.

Voor de ondernemers die zijn onderworpen aan de inkomstenbelasting is van belang het voorstel tot verhoging van de zelfstandigenaftrek. Dit voorstel maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel tot verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting van 43% tot 42% per 1 januari 1986, welk voorstel reeds in de vorige Miljoenennota werd aangekondigd. Te zamen leiden deze voorstellen tot een middelenderving van 190 miljoen (kasbasis 165 miljoen).

2.4. Maatregelen betreffende de Wet investeringsrekening

Mede in verband met de verbetering die in het algemeen is opgetreden in de financiële positie van het bedrijfsleven acht het kabinet het niet langer nodig bedrijven die gedurende een reeks van jaren verlies lijden, de mogelijkheid te bieden via het instituut van de negatieve WIR-aanslag een groter bedrag aan WIR-premies te ontvangen dan het bedrag dat zij afdragen aan inkomstenbelasting dan wel vennootschapsbelasting. Daar komt bij dat een vermoedelijk aanzienlijk deel van het nog resterende onbedoelde gebruik van de WIR samenhangt met het bestaan van de negatieve aanslag. Tegen deze achtergrond stelt het kabinet voor de negatieve WIR-aanslag met ingang van 1 januari 1986 af te schaffen. Bedrijven die slechts tijdelijk fiscaal verlies lijden of onvoldoende fiscale winst maken om de WIR-premies volledig te verrekenen met de belasting uit het investeringsjaar, zal de mogelijkheid worden geboden tot verrekening van premies met de belasting over de 3 jaren voorafgaand aan en de 8 jaren volgend op het jaar van investeren. Dit sluit aan bij de termijnen van de fiscale verliescompensatie en van de desinvesteringbetaling.

Afschaffing van de negatieve aanslag leidt structureel tot een positief budgettair effect van circa 1,4 miljard. Dit biedt een tegenwicht tegen de omvangrijke teruggang in de aardgasbaten die voor de jaren vanaf 1987 wordt verwacht. Op kasbasis is de besparing in 1986 nog zeer gering (50 miljoen). Met ingang van 1987 zal maximaal 100 miljoen budgettaire ruimte worden geboden voor maatregelen in de sfeer van de landbouw en de landbouwcoöperaties en in het midden- en kleinbedrijf en bij zelfstandigen. Met dit bedrag kunnen met name knelpunten worden weggenomen die door het afschaffen van de negatieve aanslag zouden kunnen ontstaan, en wordt tevens compensatie geboden voor het niet realiseren van de voorgenomen regeling inzake fiscale aftrekbaarheid van verhuiskosten. Verder zullen de mogelijkheden worden onderzocht van een specifieke regeling voor de zeescheepvaart.

3. De economische situatie: Herstel

3.1. Inleiding

Na enkele jaren van economische teruggang was er in 1983 een bescheiden economisch herstel in Nederland. Dit herstel heeft zich in de jaren daarna voortgezet en zal dat naar verwachting ook in 1986 doen, zoals naar voren komt in de gelijktijdig met deze Miljoenennota uitgebrachte Macro Economische Verkenning van 1986. Ook op het terrein van de overheidsfinanciën is sprake van een keer ten goede.

Het gemeenschappelijke kenmerk van de ontwikkelingen in de economie en de overheidsfinanciën is het langzame tempo waarin het herstelproces verloopt. Dit langzame tempo is vooral een uiting van de traagheid waarmee de op vele terreinen noodzakelijke structurele aanpassing in onze economie plaatsvindt. De opleving komt tot uitdrukking in een herstel van de bestedingen. Maar het tempo waarin het herstel plaatsvindt wijst er op dat de economie nog niet goed genoeg functioneert. Er zijn nog talloze rigiditeiten in de verschillende markten. Bijzondere aandacht verdient hier uiteraard de invloed van de overheid en vooral van de overheidsfinanciën op het aanpassingsproces. De overheid vervult vooral een voorwaardenscheppende functie bij het verbeteren van het functioneren van de economie.

3.2. Loonmatiging en arbeidsmarkt

3.2.1. Loonkostenontwikkeling

Twee decennia achtereen ging de stijging van de reële lonen vrijwel ononderbroken uit boven de groei van de voor ruilvoetmutaties gecorrigeerde arbeidsproductiviteit. In de periode 1960/1981 beliep deze zogenaamde *real wage gap* in de bedrijvensector exclusief aardgas gemiddeld $1\frac{1}{4}$ à $1\frac{1}{2}\%$ per jaar ofwel cumulatief 30 à 35%. Deze ontwikkeling was er in belangrijke mate voor verantwoordelijk dat zowel de financiële positie als de concurrentiekracht van het bedrijfsleven in de loop der jaren steeds verder achteruit ging.

Tabel 3.2.1. Arbeidsproductiviteitsruimte en reële loonstijging in de niet-aardgassector; gemiddelde procentuele mutaties per jaar

	1961–1973	1974–1977	1978–1981	1982–1985
1. Arbeidsproductiviteit	$4\frac{1}{2}$	$2\frac{3}{4}$	$1\frac{1}{2}$	$2\frac{1}{2}$
2. Ruilvoetmutatie ¹	$\frac{1}{4}$	–1	$-1\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$
3. Voor ruilvoetmutaties gecorrigeerde productiviteitsruimte (1+2)	$4\frac{3}{4}$	$1\frac{3}{4}$	$-\frac{1}{4}$	3
4. Reële lonen	$5\frac{3}{4}$	4	$1\frac{3}{4}$	0
5. Real wage gap (4-3)	1	$2\frac{1}{4}$	2	–3

¹ in procenten van de toegevoegde waarde van de niet-aardgassector.
Bron: berekend op basis van gegevens van het CBS en het CPB.

In de tweede helft van de jaren zeventig nam het stijgingstempo van de reële lonen geleidelijk af. Na de eerste oliecrisis gaf echter de groei van de arbeidsproductiviteit in ons land evenals in andere landen ook een duidelijke afzwakking te zien. Bovendien moest de niet-aardgassector als gevolg van de olieprijsstijgingen van 1973/1974 en 1979/1980 aanzienlijke ruilvoetverliezen incasseren. Per saldo bleef de stijging van de reële lonen onder deze omstandigheden tot en met 1981 de voor ruilvoetmutaties gecorrigeerde arbeidsproductiviteitsruimte te boven gaan.

Dank zij de geleidelijk toenemende bereidheid tot loonmatiging voltrok zich in de eerste helft van de jaren tachtig een keer ten goede. Naar huidige ramingen bleven de reële lonen in de jaren 1982 tot en met 1985 gemiddeld circa 3% ofwel cumulatief zo'n 12% achter bij de voor ruilvoetmutaties gecorrigeerde arbeidsproductiviteitsstijging. In 1984 en 1985 deed zich zelfs het zeer opmerkelijke feit voor van een daling van de reële lonen. Deze ontwikkeling is ook in overeenstemming met de verhoudingen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Hiermee is een substantiële stap gezet op weg naar herstel van de financiële positie van het bedrijfsleven en van de werkgelegenheid.

3.2.2. Arbeidsmarkt en beloningsverhoudingen

De werkloosheid is één van de grootste problemen in de Nederlandse economie. Een belangrijke oorzaak daarvan is de snelle afbraak van werkgelegenheid in een aantal sectoren in de jaren zestig en zeventig. Deze kan voor een groot deel verklaard worden uit een stijging van de loonkosten die voortdurend de ontwikkeling van de produktiviteit te boven ging. Betere afstemming van de loonontwikkeling in bedrijven en bedrijfstakken op de produktiviteitsontwikkeling per sector en op de specifieke bedrijfssituatie moet ertoe leiden dat de produktie van goederen en diensten die nu onrendabel is, of dat dreigt te worden, weer op rendabele wijze mogelijk wordt of wordt vervangen door andere, rendabele produktie van goederen en diensten. Thans lijken de sociale partners een meer gedifferentieerde loonontwikkeling voor te staan. Daardoor zal de onderlinge afstemming van vraag naar en aanbod van arbeid worden bevorderd.

Naast de matiging van de kosten van arbeid die zich in belangrijke mate afspeelt binnen de invloedssfeer van de sociale partners kan ook de overheid een bijdrage leveren aan verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Van belang is de invloed van de overheid op de prijsontwikkeling op de arbeidsmarkt. Deze hangt nauw samen met het hoge niveau van de directe belastingen en van de sociale premies voor werkgevers en werknemers. Het effect van de in de jaren zestig en zeventig toegenomen overheidsbemoeienis komt vooral tot uitdrukking in een opwaartse druk op het niveau van de bruto lonen en inkomens en tegelijkertijd in een neerwaartse druk op de netto inkomens.

Ook komt de overheidsinvloed tot uitdrukking in een hoge marginale druk op de inkomens. Deze marginale druk is het gevolg van zowel de (progressieve) tarieven van de loon- en inkomstenbelasting en het niveau van de sociale premies als van een aantal inkomensafhankelijke regelingen, die ertoe leiden dat een verhoging van het bruto inkomen vaak nauwelijks leidt tot een verhoging van het beschikbare inkomen.

Zo leidt de hoge marginale belasting- en premiedruk ertoe dat men al op het niveau van het minimumloon van elke extra verdiende gulden maar de helft overhoudt. Bij een modaal inkomen is dat nog minder. Indien men daarnaast één of meer inkomensafhankelijke subsidies of bijdragen ontvangt, en dat is voor grote groepen van de bevolking het geval, is deze marginale druk nog hoger. Aan de hoge gemiddelde en marginale druk van belastingen en sociale premies alsmede van enkele specifieke regelingen wordt nader aandacht besteed in de gelijktijdig met deze Miljoenennota verschijnende Notitie Inkomensbeleid 1986 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In tabel 3.2.2 is een en ander weergegeven voor een aantal inkomensniveaus.

Tabel 3.2.2. Marginale druk van belastingen, premies en van tertiaire regelingen in enkele specifieke gevallen (situatie 1985, alleenverdieners); in procenten

	minimum	modaal	2× modaal	3× modaal	4× modaal
Sociale premies ¹⁾	38,8	38,8	5,1	5,1	5,1
Belastingen	11,2	22,4	49,4	57,9	66,4
Totaal premies en belastingen	50,0	61,2	54,5	63,0	71,5
Individuele huursubsidie	20	23	0	0	0
Studietoelage ²⁾	0	29	36	0	0
	70,0	113,2	90,5	63,0	71,5

¹⁾ incl. pensioenpremie

²⁾ Twee afhankelijke kinderen waarvan een studerend.

Bron: De percentages voor de individuele huursubsidie en de studietoelage zijn berekend op basis van de tabellen voor de afzonderlijke regelingen.

Een modale werknemer die individuele huursubsidie ontvangt wordt al gauw geconfronteerd met een marginale druk van in de 80 %. Een dergelijke hoge marginale druk heeft een remmende werking op het leveren van extra arbeidsprestaties en verstoort de werking van de arbeidsmarkt. Hetzelfde geldt in dit verband voor de geringe verschillen tussen inkomen uit arbeid en inkomen uit sociale uitkeringen.

Is daarnaast bovendien sprake van een rijksstudietoelage, dan overschrijdt de marginale druk de 100% in een aantal gevallen. Dat betekent dat een toeneming van het bruto inkomen leidt tot een vermindering van het netto vrij besteedbare inkomen. Hiervan gaat zelfs een negatieve prikkel uit op het leveren van arbeidsprestaties. Overigens zal invoering van het nieuwe stelsel van studiefinanciering leiden tot een verlaging van de marginale druk in de desbetreffende gevallen.

Het voorgaande geeft aan dat ook de overheid een bijdrage kan leveren aan een verbetering van de prijsvorming op de arbeidsmarkt, waardoor een betere afstemming tussen vraag en aanbod tot stand kan komen. Dat kan in de eerste plaats door maatregelen die de afstand tussen bruto en netto lonen (de «wig») verminderen. Dit kan door vermindering van belastingen en/of sociale premies die mogelijk is door een vermindering van de overheidsuitgaven. Daarnaast kan ook gedacht worden aan maatregelen in de inkomensafhankelijke regelingen. In dit verband zij verwezen naar de opdracht die de ministerraad heeft gegeven aan de Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen. Deze commissie moet onder meer mogelijkheden aangeven tot het verminderen van de marginale druk. De eerste resultaten van de studie van de commissie moeten nog dit najaar beschikbaar komen.

Een deel van de werkloosheid kan worden verklaard door inadequate prijsvorming op de arbeidsmarkt. Maar ook in kwalitatieve zin is er sprake van een slecht functioneren van de arbeidsmarkt. Dit werd aan het einde van de jaren zeventig reeds duidelijk toen er naast een werkloosheid van rond de 300 000 ruim 60 000 vacatures bestonden. De daaropvolgende recessie deed het aantal geregistreerde vacatures in 1983 tot een laagtepunt van circa 9000 dalen. De onderliggende kwalitatieve onevenwichtigheden in de structuur van de arbeidsmarkt zijn echter nog steeds aanwezig gezien het feit dat, nu er enig herstel optreedt, ook het aantal openstaande vacatures snel oploopt.

Zo is het aantal niet vervulde geregistreerde vacatures tussen medio 1983 en medio 1985 met circa 16 000 gestegen. Deze stijging vindt plaats tegen de achtergrond van een weliswaar iets dalende, maar nog steeds zeer grote werkloosheid. Bovendien mag worden aangenomen dat het aantal geregistreerde vacatures vooral bij een aantrekkende economie een onderschatting vormt van het werkelijke aantal openstaande aanvragen.

Ook de recente CBS-conjunctuurenquêtes wijzen op een stijgend aantal knelpunten als gevolg van onvoldoende beschikbaarheid van gekwalificeerde arbeidskrachten in een aantal sectoren. Werkgevers vragen een ander niveau of een andere specialisatierichting van arbeid dan aangeboden wordt. Het wervingsproces wordt hierdoor verlengd en het aantal vacatures stijgt.

In dit verband geldt voor Nederland in het bijzonder als een groot nadeel dat scholing jarenlang onvoldoende aandacht heeft gekregen. Hetzelfde geldt voor de herscholing van werklozen. Een complicerende faktor hierbij is dat de arbeidsmobiliteit in ons land betrekkelijk gering is.

Het vermoeden lijkt gerechtvaardigd dat al deze factoren zo'n grote betekenis hebben kunnen krijgen door het relatief hoge niveau en vooral de relatief lage drempels bij het verstrekken van sociale uitkeringen in Nederland. In het OESO-rapport¹ over de Nederlandse economie dat begin 1985 verscheen wordt geconstateerd dat het niveau van de sociale uitkeringen in Nederland tot de meest genereuze binnen de OESO-landen kan worden gerekend. Daarnaast onderscheidt volgens de OESO het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en met name van werkloosheidsuitkeringen zich vooral door de lange uitkeringsduur en de zeer ruime criteria voor toelating tot de regelingen.

Na de tweede oliecrisis aan het begin van de jaren tachtig deed zich een zeer sterke daling van de werkgelegenheid bij bedrijven voor. Mede vanwege de gebrekkige prijsvorming op de arbeidsmarkt was het effect van de internationale recessie op de werkgelegenheid zeer ernstig. De daling van de werkgelegenheid is in de loop van 1984 afgezwakt. In 1985 doet zich na vele jaren weer een lichte stijging van de werkgelegenheid voor met naar schatting ruim 20 000 arbeidsjaren. In de Macro Economische Verkenning 1986 is becijferd dat dit gepaard gaat met zo'n 65.000 extra werkende personen. Deze stijging vindt haar oorsprong uiteraard in de eerste plaats in de economische opleving. Ook de gerealiseerde herverdeling van arbeid via voortgaande uitbreiding van deeltijdarbeid en arbeidsduurverkortingen speelt echter een rol bij de toeneming van het aantal arbeidsplaatsen.

Het werkloosheidsniveau is nog altijd zorgwekkend hoog. Het is evenwel hoopgevend dat in 1985 een daling van de werkloosheid optreedt, terwijl de groei van het arbeidsaanbod nog steeds omvangrijk is. Voortzetting van het op structureel herstel gerichte beleid en van de economische groei zal kunnen leiden tot een zodanige toeneming van het aantal arbeidsplaatsen dat een verdere daling van de werkloosheid mogelijk wordt. Daarbij is een verdere aanpassing van de loonontwikkeling aan de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt van wezenlijk belang.

3.3. Exportpositie

In de periode 1974–1981 bleef de volumegroei van onze uitvoer van goederen en diensten cumulatief 17% achter bij die van de ongewogen uitvoer van goederen en diensten van de OESO-landen. Aan deze teleurstellende exportprestaties lag een aantal factoren ten grondslag.

De eerste oliecrisis in 1973 zorgde voor grote verschuivingen in de relatieve prijzen van de produktiefactoren, uiteraard vooral die van energie. Dat vereiste omvangrijke aanpassingen van het produktieproces en de produktiestructuur. De tweede oliecrisis in 1979/1980 versterkte dat nog eens. Nu was in de jaren zestig en zeventig de loonkostenverhouding in ons land ten opzichte van buitenlandse concurrenten aanzienlijk verslechterd. Daarnaast had Nederland een betrekkelijk traditionele en eenzijdige samenstelling van zijn uitvoerpakket. De investeringen in ons land hebben sinds het begin van de jaren zeventig dan ook veel ernstiger stagnatieverschijnselen te zien gegeven dan gemiddeld in de geïndustrialiseerde wereld. Dat heeft er toe bijgedragen dat van noodzakelijke vernieuwing en verbreding van het produktie- en exportpakket in ons land in geringere mate sprake is geweest dan elders.

¹ OECD Economic Surveys, Netherlands, februari 1985.

Tabel 3.3. Exportvolume goederen en diensten; gemiddelde procentuele mutaties per jaar

	1961 t/m 1973	1974 t/m 1981	1982 t/m 1985	1982	1983	1984	1985
Verenigde Staten	6,9	5,1	-1,7	-7,8	-5,6	4,7	2
Duitsland	7,7	5,3	4,7	4,6	-1,3	7,9	7 ¹ / ₂
Verenigd Koninkrijk	5,2	2,8	3,9	1,0	1,4	6,6	6 ³ / ₄
België	9,4	3,6	3,3	3,1	0	5,5	4 ¹ / ₂
Denemarken	6,4	4,1	4,1	2,6	3,4	3,5	6 ³ / ₄
Nederland	9,1	2,7	3,7	0,0	3,6	7,0	4 ¹ / ₄
OESO-totaal	8,1	5,1	4,1	-0,1	2,1	8,8	5 ³ / ₄
OESO-Europa	7,9	4,5	4,4	1,8	2,6	7,3	6

Bron: OESO, Economic Outlook nr. 37 en
Historical Statistics 1960-1983 (juni 1985);
CBS, Nationale Rekeningen 1984; CPB,
Macro Economische Verkenning 1986.

Als gevolg van de gematigde loonontwikkeling in de eerste helft van de jaren tachtig is ten opzichte van buitenlandse concurrenten een opmerkelijke verbetering tot stand gebracht. In de periode 1980-1985 bleef de stijging van de loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie in ons land in totaal circa 25% achter bij die in het concurrerende buitenland. Voorzover deze gunstige loonkostenontwikkeling ook tot verbetering van de concurrentiepositie heeft geleid, kon Nederland duidelijk profijt trekken van het in 1983 ingezette internationale economische herstel en de daarmee gepaard gaande opleving van de wereldhandel.

Het laat zich evenwel aanzien dat de sterke verbetering van de loonkostenverhouding ten opzichte van buitenlandse concurrenten door tal van exporteurs tot dusverre niet primair is benut voor vergroting van marktaandelen, dat wil zeggen in de volumesfeer. Wel kan geconstateerd worden dat per saldo in de jaren 1982-1985 een verder terreinverlies ten opzichte van de ongewogen OESO-uitvoer van goederen en diensten vrijwel is voorkomen. De verbeterde kostenpositie is veeleer gebruikt voor vergroting van winstmarges. Gelet op het gevaarlijk lage peil waarop de bedrijfswinsten in het begin van de jaren tachtig juist in Nederland waren beland, is dit niet verwonderlijk. Naarmate het veelal nog lage aandeel van het eigen vermogen in het totale bedrijfsvermogen verder toeneemt, mag worden verwacht dat ondernemers weer een sterker accent zullen leggen op het streven naar afzetgroei en vergroting van marktaandelen.

Het huidige groeitempo van onze export ligt, zoals uit tabel 3.3 blijkt, nog lager dan in de periode voor de eerste oliecrisis van 1973/1974 het geval was. Het staat buiten kijf dat de export zijn vanouds belangrijke functie voor de groei van de economie en de werkgelegenheid alleen opnieuw zal kunnen gaan vervullen door verdere versterking van de financiële positie en van de concurrentiekracht van bedrijven. Daartoe is bestendiging van de verbeterde loonkostenverhouding ten opzichte van het buitenland van groot belang. Dit komt het hier en daar nog wankele vertrouwen in de duurzaamheid van ruimere en winstgevende afzetverwachtingen in het buitenland ten goede. Voortgaande loonkostenmatiging is voor bedrijven ook een noodzakelijke voorwaarde om de investeringen te kunnen verrichten die nodig zijn voor verbreding en vernieuwing van de productie- en exportstructuur en voor het bewerken en penetreren van nieuwe afzetmarkten, ook buiten het traditionele afzetgebied van West-Europa. Alleen dan ontstaat het perspectief dat ons land de omvangrijke achterstand, die het sinds 1974 heeft opgelopen ten opzichte van de ongewogen OESO-uitvoer, weer geleidelijk zal kunnen inlopen. Uit tabel 3.3 blijkt dat de eerste tekenen daarvan zichtbaar worden. De groei van de export sluit meer en meer aan bij de groei van de export in de landen om ons heen.

3.4. Financiële positie en investeringen van bedrijven

3.4.1. Winstpositie

In het voorafgaande is reeds gewezen op de keer ten goede die zich sinds het begin van de jaren tachtig heeft voltrokken in de loonkostenontwikkeling. De gecorrigeerde arbeidsinkomensquote, die tussen 1960 en 1981 was opgelopen met 23 à 24%-punten tot het hoge niveau van 91%, is sindsdien weer afgenomen tot 83½% in 1985. Deze afnemende kwam vrijwel geheel tot stand in de jaren 1984 en 1985, onder invloed van de in deze jaren opgetreden daling van de reële lonen.

Ook andere factoren hebben bijgedragen aan het snelle herstel van de winstpositie van bedrijven in de afgelopen jaren. De opleving van de wereldhandel maakte – mede in samenhang met de gematigde loonontwikkeling – vooral in de exportsector weer een groei van winstgevend afzet mogelijk. Zoals in het vervolg nader wordt toegelicht, zijn de tot en met 1981 sterk gestegen rentelasten van bedrijven sedertdien weer duidelijk aan het dalen. Verder is ook van het op lastenverlichting voor bedrijven gerichte overheidsbeleid van de laatste jaren een gunstige invloed uitgegaan op de financiële positie van bedrijven, niet alleen door beperking van sociale werkgeverslasten en dientengevolge van de loonkosten maar ook door beperking van lasten in de fiscale sfeer.

Tabel 3.4.1. Netto beschikbaar overig inkomen (exclusief aan zelfstandigen toegerekend inkomen uit arbeid) uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen¹

	1960	1963	1968	1973	1977	1981	1982	1983	1984	1985
Gezinnen (vrij beschikbaar niet-arbeidsinkomen van zelfstandigen en inkomen van gezinnen uit vermogen)	12½	10½	8	6	3	2¾	4½	5	6	.
Bedrijven (bedrijfsbesparingen = ingehouden winst)	7	5	5	5	3¾	2¼	2½	3	4½	.
Totaal	19½	15½	13	11	6¾	5	7	8	10½	11½

¹ Ter voorkoming van een trendbreuk als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen 1969–1977 zijn de cijfers van eerdere jaren aangepast voor het effect van deze revisie.

Bron: Berekend op basis van gegevens van het CBS en het CPB.

De tentatieve cijfers van tabel 3.4.1 geven een indicatie van de mate waarin de winstpositie sinds 1981 weer is verbeterd. Na globale correctie voor het aan zelfstandigen toe te rekenen inkomen uit arbeid blijkt het aandeel van het resterende netto beschikbare overig inkomen in het nationale inkomen inmiddels weer te zijn teruggekeerd op ongeveer het niveau van vlak voor de eerste oliecrisis. Dit snelle herstel neemt overigens niet weg dat het niveau van de (begin)jaren zestig nog ver wordt onderschreden. Zoals onderstaand nader wordt toegelicht, verloopt het herstel van de vermogensverhoudingen langzamer dan dat van de winstpositie. Het voortgaande winstherstel zal evenwel het bedrijfsleven de mogelijkheden verschaffen tot verdere expansie van investeringen, productie en werkgelegenheid.

3.4.2. Vermogensstructuur van bedrijven en financiering van de investeringen

De geringe winstinhouding alsmede de matige rendementsvooruitzichten die het aantrekken van nieuw risicodragend vermogen in de weg stonden, waren jarenlang belangrijke oorzaken van een verslechterende vermogens-

structuur van bedrijven. Vanaf 1983 is hierin een kentering opgetreden. De gestegen winsten als gevolg van de loonmatiging en de gedaalde kapitaal-kosten (rentelasten) van bedrijven hebben de mogelijkheid tot winstinhouding verbeterd. Dit leidde ertoe dat het eigen vermogen sterker toenam dan het vreemd vermogen. Als illustratie kan worden gewezen op de ontwikkeling van de solvabiliteit. Dit is het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen. Aan de gestage daling van de solvabiliteit van de ter beurze genoteerde n.v.'s (exclusief financiële instellingen) lijkt in 1981 een eind te zijn gekomen. Voor 1984 en 1985 mag een verdere verbetering worden verwacht op grond van het rendementsherstel dat zich de laatste jaren voordoet.

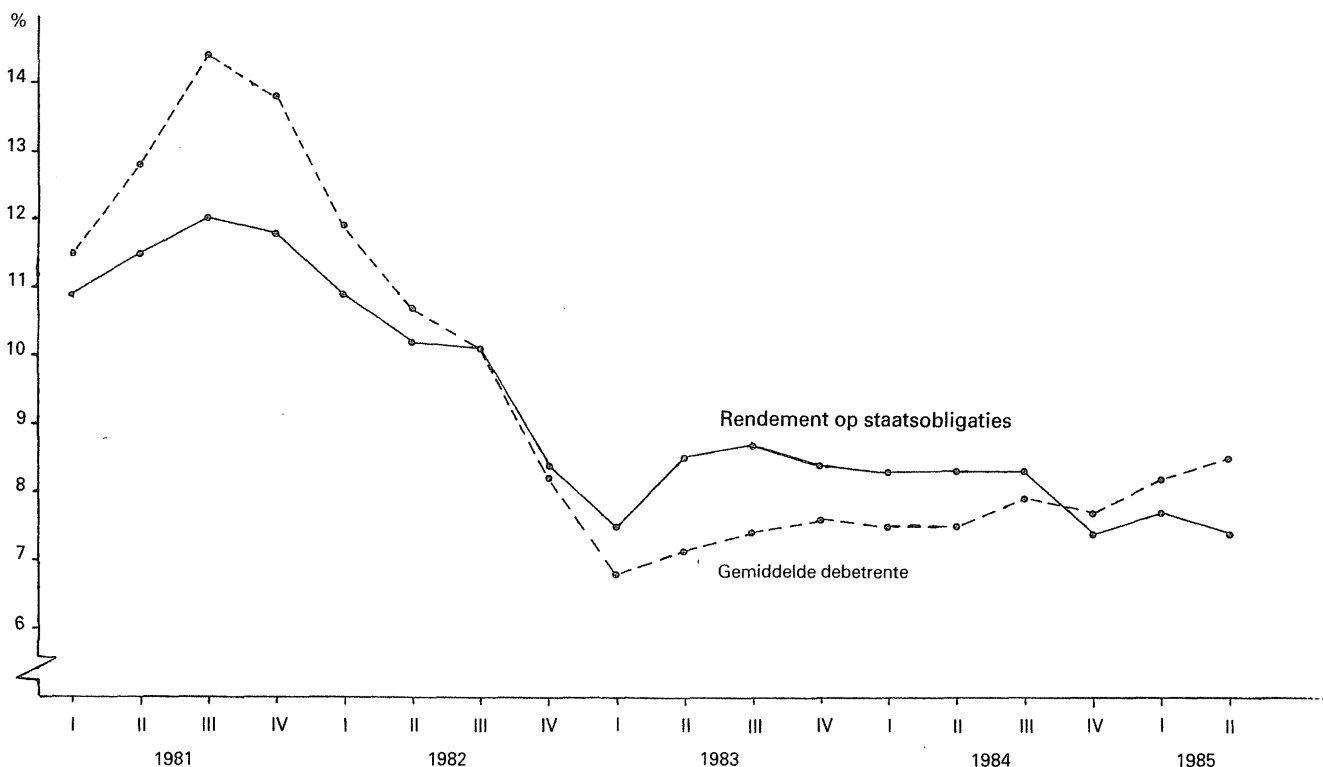
Tabel 3.4.2.1. Solvabiliteit van de ter beurze genoteerde n.v.'s excl. bank-, krediet- en verzekeringswezen en beleggingsmaatschappijen en excl. internationale concerns

	Alle ondernemingen	Handel	Industrie
1965	44,5	32,6	45,8
1970	37,7	33,3	35,8
1975	28,8	29,3	26,6
1980	25,5	23,9	23,9
1981	26,4	21,8	25,9
1982	26,8	21,5	26,7
1983	27,5	23,6	28,0

Bron: CBS.

De bruto rentelasten van bedrijven dalen reeds vanaf 1981: zij bedroegen toen ruim 7% van het nationale inkomen (22½ miljard) en in 1984 circa 5½% (19½ miljard). Voor 1985 kan een verdere daling van de rentelasten worden verwacht omdat oude hoogrentende leningen worden afgelost terwijl zoals uit de grafiek blijkt het rentepeil vanaf 1981 sterk is gedaald.

Grafiek 3.4.2. De ontwikkeling van de debetrente bij banken en het rendement op staatsleningen



Berekend kan worden dat per procentpunt rentedaling de totale rentelasten van het bedrijfsleven in het eerstvolgende jaar met circa 1¼ miljard afnemen. Het structurele effect kan op circa 2½ miljard worden becijferd. De rentedaling heeft ook indirect geleid tot verbetering van de vermogensstructuur. Een relatief constant rendement op aandelen tegenover een dalend rendement op (staats)obligaties in 1982 maakte beleggen in risicodragend vermogen aantrekkelijker. De belangstelling voor aandelen geeft hiervan een illustratie. Deze nam vanaf 1982 toe, in het begin met name vanuit het buitenland en later ook bij binnenlandse beleggers. De aandelenkoersen begonnen daarna te stijgen. Dit maakte de uitgifte van aandelen door bedrijven aantrekkelijker. Bedrijven exclusief financiële instellingen hebben in 1983 en 1984 voor 0,9 miljard respectievelijk 1,2 miljard gulden aandelen geëmitteerd op de openbare markt. In de eerste helft van 1985 werd reeds voor een zelfde bedrag als in geheel 1984 geëmitteerd. In 1982 was dit nog slechts 41 miljoen gulden. Opmerkelijk is in dit verband ook dat het aantal ter beurze genoteerde naamloze vennootschappen exclusief financiële instellingen na een scherpe daling in de jaren zeventig zich in recente jaren lijkt te stabiliseren.

De stijging van de ingehouden winsten (= bedrijfsbesparingen) komt ook tot uitdrukking in de spaarquote van bedrijven. Nadat deze zich jarenlang op een zeer laag niveau had bevonden is er vanaf 1982 sprake van een geleidelijk herstel van 2½% van het nationale inkomen tot naar verwachting circa 5% voor 1984 en 1985.

Het bedrijfsleven beschikt door winstinhouding en in mindere mate door het aantrekken van risicodragend vermogen over aanzienlijke middelen voor schuldaflossing of financiering van investeringen. Deze middelen worden in hoofdzaak aangehouden in de vorm van liquiditeiten. Naar schatting gaat het om een bedrag van circa 10 miljard gulden. Toeneming van de investeringen zal in het algemeen voorlopig niet gepaard behoeven te gaan met financieringsproblemen, omdat de liquiditeiten van het bedrijfsleven vermoedelijk worden aangehouden in afwachting van in de toekomst te verrichten investeringen. Van groot belang voor de financiering van de investeringen is de ontwikkeling van de toekomstige besparingen.

Besparingen

De besparingen van gezinnen bestaan uit vrije besparingen en contractuele besparingen via institutionele beleggers. De structuur van de gezinsbesparingen is de afgelopen vijfentwintig jaar sterk gewijzigd. De contractuele besparingen zijn in die periode voortdurend toegenomen. De vrije gezinsbesparingen bleven daarentegen tot het midden van de jaren zeventig vrijwel ongewijzigd en vertoonden daarna een vrij plotselinge daling. Desondanks is het niveau van de totale gezinsbesparingen vanaf het begin van de jaren zestig vrijwel constant geweest op ongeveer 10 procent van het nationale inkomen. Zoals eerder vermeld vertonen de bedrijfsbesparingen sinds 1983 een herstel. Dat komt tot uitdrukking in de particuliere besparingen (gezinnen en bedrijven te zamen). De nationale besparingen hebben zich na het dieptepunt in 1980 eveneens hersteld, doch bevinden zich nog aanzienlijk beneden het niveau van voor de eerste oliecrisis. Dat komt omdat de overheid ontspaart, hetgeen ook tot uitdrukking komt in een te groot financieringstekort.

Tabel 3.4.2.2. Besparingen; op transactiebasis, uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen¹

	gemiddeld									
	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Gezinnen, contractueel	3,8	4,8	5,7	7,2	7,7	7,7	8,3	8,9	8,6	8,7
Gezinnen, vrij	5,2	5,3	4,5	2,3	0,7	1,9	3,6	1,7	2,2	7,3
Gezinnen, totaal	9,0	10,1	10,2	9,5	8,4	9,6	11,9	10,6	10,8	
Bedrijven	5,9	5,2	4,6	3,4	2,1	2,4	2,5	3,1	4,6	
Particuliere sector	14,9	15,3	14,9	12,9	10,5	12,0	14,4	13,7	15,3	16,1
Collectieve sector	4,8	4,3	5,2	1,5	1,0	-0,5	-2,6	-2,1	-1,4	-1,2
Nationale besparingen	19,7	19,6	20,1	14,4	11,5	11,5	11,8	11,6	14,0	14,9

¹ Als gevolg van afrondingen wijkt het totaal soms af van de som der delen. Ter voorkoming van een trendbreuk als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen 1969-1977 zijn de cijfers van eerdere jaren aangepast voor het effect van deze revisie.

Bron: CBS, CPB

Van belang voor de financiering van voortgaand investeringsherstel is dat het overheidstekort verder wordt teruggebracht. Als gevolg daarvan kan het overheidsbeslag op de kapitaalmarkt, dat in de 12-maandsperiode t/m juni 1985 voor het eerst sedert jaren enigszins is afgenomen, verder dalen en komen er meer middelen beschikbaar voor het bedrijfsleven.

Tabel 3.4.2.3. Het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	84 III t/m 85 II ¹
Netto beroep overheid in miljarden gulden	8,0	10,4	15,9	24,9	31,5	33,9	31,6	32,1
Idem, in % van het nationale inkomen	3,0	3,6	5,2	7,9	9,6	10,0	9,0	8,9
Idem in % van het netto binnenlandse kapitaalmarktaanbod	16	25	38	63	68	70	70	69

¹ Voorlopige cijfers

Bron: DNB

De particuliere besparingen kunnen dan weer een belangrijke financieringsbron voor het bedrijfsleven worden. Hieraan draagt bij dat de verbeterde vermogenspositie het risico van belegging in het bedrijfsleven heeft verminderd, zodat beleggers naar verwachting meer dan in de afgelopen jaren de neiging zullen vertonen bij te dragen in de financiering van het bedrijfsleven. Dit temeer indien de rendementen alsmede de rendementsvooruitzichten verder verbeteren.

3.4.3. Investeringsherstel

Sinds 1983 doet zich een herstel van de investeringen van bedrijven voor. In dat jaar stegen de investeringen in vaste activa exclusief woningen met 1½%. In de jaren daarvoor was van een daling sprake. Het investeringsherstel heeft zich in 1984 voortgezet met een groei van 5%. In 1985 nemen de bedrijfsinvesteringen in vaste activa zelfs met circa 7% toe, hetgeen wijst op een verder herstel.

Het lijkt geen twijfel dat de verbetering van de winstpositie van grote betekenis is geweest voor de toegenomen investeringsbereidheid van bedrijven. Onderstaande tabel laat zien dat de opleving van de investeringen zich over een breed front heeft voorgedaan, zij het niet in alle sectoren met dezelfde intensiteit.

Tabel 3.4.3. Bruto investeringen van bedrijven in vaste activa naar enkele bedrijfstakken van bestemming¹; gemiddelde jaarlijkse procentuele mutaties

	1961–1973	1974–1981	1982–1985
Landbouw	10,3	–0,2	–1,3
Industrie ²	4,4	–1,8	4,8
<i>waarvan:</i>			
<i>chemie</i>	7,7	–3,4	12,9
<i>metaalnijverheid</i>	3,7	–1,8	6,3
Energie	8,4	–1,1	9,2
Bouwnijverheid	5,5	1,3	–8,3
Diensten	5,5	–1,0	2,5
<i>waarvan:</i>			
<i>handel</i>	8,3	–1,8	0,4
<i>vervoer</i>	3,3	–2,1	6,8
Totaal bedrijven	5,7	–0,8	2,3

¹ Exclusief investeringen in woningen.

² Exclusief aardolie-industrie

Bron: CPB

In sommige sectoren benaderen de groeicijfers in de jaren 1982–1985 weer enigszins het gemiddelde van de periode 1961–1973. Na het teleurstellende investeringsverloop in de periode 1974–1981 laten bijvoorbeeld de investeringen in de verwerkende industrie, met name in de chemie en de metaalnijverheid, groeicijfers zien die overeenkomen met die in de jaren zestig. Voor een deel hangt dit samen met het internationale economische herstel dat zich het eerst manifesteert in de op de export georiënteerde sectoren. Deze voortrekkersrol werd en wordt met enige vertraging overgenomen door sectoren die met de verwerkende industrie complementaire en toeleverende relaties onderhouden. Uit de tabel blijkt ook dat in enkele sectoren van de niet-verwerkende industrie forse verbeteringen zijn waar te nemen zoals bijvoorbeeld bij het vervoer. De investeringen in de bouwnijverheid geven nog een negatief verloop te zien. Dit hangt samen met de productie-ontwikkeling in deze sector die achterblijft bij de andere sectoren in de economie. De achterblijvende ontwikkeling van de investeringen in de landbouw moet vooral worden toegeschreven aan de ingestelde productiebeperkingen in de veehouderij.

Het huidige herstel van de bedrijfsinvesteringen pleit op zichzelf al voor voortzetting van een beleid gericht op kostenmatiging en rendementsherstel. Ondanks de hernieuwde groei van de bedrijfsinvesteringen is het niveau daarvan nog steeds relatief laag. In de jaren zestig bedroegen de netto investeringen van bedrijven gemiddeld 9 à 10% van het netto nationale inkomen. In de loop van de jaren zeventig daalde de investeringsquote evenwel fors tot een niveau van slechts 2 à 2½% van het nationale inkomen in de jaren 1982/1983. Naar verwachting zullen de netto investeringen van bedrijven in 1986 een niveau van circa 3½% van het nationale inkomen bereiken.

3.5. Bestedingen en productie

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is vooral aandacht besteed aan een aantal positieve veranderingen die zich aan de aanbodkant van onze economie aan het voltrekken zijn. Dat betekent dat meer en meer

aan de voorwaarden wordt voldaan waardoor onze economie in de komende jaren verder kan groeien.

Het beginnende herstel komt vooral tot uitdrukking in de ontwikkeling van bestedingen en produktie die sinds 1983 een opgaande lijn laat zien. Een groot aantal factoren is van invloed op het verloop van het bestedingsvolume. In de afgelopen decennia is het volume van de uitvoer daarbij steeds van overheersende betekenis geweest. Het uitvoervolume stijgt sedert enkele jaren met gemiddeld circa 5% per jaar. De nationale bestedingen, die in 1984 en 1985 met ca 1% resp. 2% groeien na een ongunstige ontwikkeling in de jaren ervoor, blijven daar bij achter. Over een lange periode bezien (bijvoorbeeld in de jaren vijftig en zestig) heeft de volumestijging van de uitvoer per jaar rond drie procent hoger gelegen dan de volumegroei van de binnenlandse bestedingen. In zoverre is het huidige patroon van groeicijfers niet ongewoon, hoewel in de vorige periode de gemiddelde groei van de wereldhandel groter was dan in de afgelopen jaren het geval is geweest.

In vrijwel alle bestedingscategorieën is het herstel zichtbaar. Zeer opmerkelijk zijn, vooral in 1985, het herstel van de particuliere consumptie en de toenemende groei van de bedrijfsinvesteringen. In de jaren 1981 en 1982 was van een daling van het volume van de particuliere consumptie sprake. In 1983 en 1984 bleef het volume gemiddeld gezien gelijk. Voor 1985 wordt nu een stijging met 1½ à 2% voorzien en voor 1986 een stijging met 2½%. Op zichzelf betekent een dergelijk groeicijfer al een duidelijk herstel. Het cijfer illustreert ook dat het economische herstel niet alleen beperkt blijft tot een toegenomen groei van het exportvolume maar dat ook de binnenlandse bestedingen aantrekken. In paragraaf 3.4.3 is reeds gewezen op de toenemende groei van de bedrijfsinvesteringen onder invloed van de verbeterde winstpositie en rendementsverwachtingen.

Tabel 3.5.1. Bestedingsontwikkeling; volumemutaties in procenten per jaar

	1980/83	1984	1985	1986
Particuliere consumptie	-1,1	-0,5	1¾	2½
Materiële overheidsconsumptie	2,6	-3,3	½	½
Bruto investeringen in woningen	-5,2	2,8	-4¼	-3
Bruto investeringen bedrijven in vaste activa	-4,4	4,7	7	6
Bruto investeringen overheid	-4,6	5,8	-2¾	0
Uitvoer goederen en diensten	1,7	7,0	4¼	3¾
Invoer goederen en diensten	-0,5	5,9	4¼	4½
Totale afzet¹	-0,4	3,0	2¾	3

¹ Totaal der bovenstaande bestedingscategorieën exclusief de invoer van goederen en diensten.

Bron: CBS, Nationale Rekeningen 1984;
CPB, Macro Economische Verkenning 1986.

Onder invloed van de ontwikkeling van de binnenlandse bestedingen is ook de groei van de invoer achtergebleven bij die van de uitvoer. Geleidelijk aan wordt evenwel ook hier de reactie op het herstel van de uitvoer zichtbaar. In 1986 zal de groei van de invoer naar verwachting hoger zijn dan die van de uitvoer. In 1986, en ook in de jaren daarna, speelt de afnemende export van aardgas hierbij een rol.

In de jaren zeventig was veelal sprake van stagnerende export en investeringen terwijl de particuliere consumptie en overheidsconsumptie fors toenamen. Een dergelijke ontwikkeling stuitte uiteindelijk op beperkingen in de vorm van het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans en het financieringstekort van de overheid. Nu is in die zin van een gewijzigde

situatie sprake dat de betalingsbalanspositie geen restricties meer oplegt aan de bestedingsontwikkeling en dat met name de export en bedrijfsinvesteringen weer toenemen.

Dit neemt niet weg dat vergeleken met eerdere perioden van economisch herstel de bestedingsontwikkeling traag verloopt. Dit blijkt ook uit de in de volgende tabel weergegeven vergelijking met andere OESO-landen.

Tabel 3.5.2. Totale binnenlandse bestedingen; gemiddelde procentuele volumemutaties per jaar

	1961 t/m 1973	1974 t/m 1981	1982 t/m 1985	1982	1983	1984	1985
Verenigde Staten.	4,1	2,2	4,1	-1,2	5,0	8,7	3 ³ / ₄
OESO-Europa	4,9	1,6	1,3	0,9	1,0	1,7	1 ³ / ₄
Duitsland	4,5	1,8	0,7	-2,0	2,0	1,7	1 ¹ / ₄
Verenigd Koninkrijk	3,1	0,0	3,0	2,5	4,3	2,1	3
België	4,7	1,7	0,1	0,0	-1,5	1,1	1
Denemarken	5,4	0,3	2,9	3,8	1,0	4,8	2
Nederland	5,0	1,5	0,7	-0,9	0,7	1,0	2

Bron: Zie voetnoot tabel 3.3; OESO National Accounts 1953-1982.

Het zou een misvatting zijn te menen dat direct ingrijpen door de overheid in deze situatie de oplossing zou kunnen bieden. De overheid beschikt in Nederland geenszins over de financiële ruimte die nodig zou zijn voor bestedingsverruimende maatregelen. Nog belangrijker is dat het huidige beleid er op is gericht de overheidsuitgaven structureel te verminderen teneinde een daling van de collectieve lastendruk en van het financieringstekort te bereiken om op die wijze voorwaarden te scheppen voor een structureel economisch herstel. Het beleid is er tegelijkertijd op gericht om tegenover de vermindering van overheidsuitgaven een stijging van de particuliere bestedingen te bevorderen. Na 1983 is de collectieve-lastendruk belangrijk en snel teruggedrongen en inmiddels is ook een begin gemaakt met het verminderen van het aandeel van de overheid in het beroep op de kapitaalmarkt. Daarmee is een bijdrage geleverd aan het herstel van de particuliere bestedingen.

3.6. Verbetering van de werking van de markten

Een belangrijke bijdrage aan voortgaand economisch herstel moet komen van een verbeterde werking van de markten. Hiervoor is aandacht besteed aan het belang van een verdere verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Ook de werking van de goederenmarkten en van de kapitaalmarkt kan verder worden verbeterd. Gewezen kan worden op segmentering van markten, prijsregulering en tal van vormen waarin de overheid regelgevend optreedt. Al deze verschijnselen kunnen evenzovele belemmeringen voor een flexibele marktwerking zijn en zijn schadelijk voor de groei.

Niet alleen in Nederland maar ook in andere OESO-landen doen zich dergelijke structurele starheden voor en bestaat een tendens tot vermindering van overheidssubsidies en steunmaatregelen voor bedrijven. Daarbij blijkt dat in de meeste landen van een verstoorde marktwerking sprake is mede door toedoen van de overheid. Met overheidssteun werden onrendabele en niet-concurrerende bedrijven in stand gehouden. Het afschaffen of verminderen van subsidies en het terugtrekken van de overheid uit het economische proces in het algemeen, leiden dan vaak tot een roep om beschermende maatregelen.

Meer in het algemeen kan geconcludeerd worden dat de toenemende tendens tot protectionistische maatregelen er op wijst dat in vele landen en ook in Nederland nog grote aanpassingen van de relatieve prijzen van

produktiefactoren nodig zijn. Voorbeelden van sectoren waar dergelijke aanpassingen noodzakelijk zijn, zijn de automobiellindustrie in de Verenigde Staten en de elektronische industrie in Europa.

Ook binnen de Europese markten bestaan nog tal van belemmeringen voor een flexibele marktwerking. Voorbeelden zijn het nog altijd niet volledig vrije verkeer van goederen en personen tussen de lid-staten en technische belemmeringen als gevolg van een gebrek aan standaardisatie en harmonisatie bijvoorbeeld op het gebied van technologie, telecommunicatie of voedselproducten. Er bestaan nog vele verschillen in voorschriften ten aanzien van financiële instellingen in de lidstaten. Dit belemmert vooral een vrij verkeer van financiële diensten. Ook is nog geen sprake van een volledig vrij verkeer van kapitaal tussen de landen van de Europese Gemeenschap. Met name in Frankrijk, Griekenland, Ierland en Italië bestaan nog restricties. Tenslotte bestaan op fiscaal gebied nog tal van barrières en verschillen. Vooral een verdergaande harmonisatie bij de indirecte belastingen is van groot belang omdat daardoor grenscontroles op goederenverkeer binnen de Gemeenschap kunnen verminderen. In dit verband is het van grote betekenis dat dit jaar in de EG afspraken zijn gemaakt over een schema volgens hetwelk uiterlijk in 1992 sprake zal zijn van één gemeenschappelijke markt met een volledig vrij verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten.

3.7. De monetaire ontwikkeling

3.7.1. Betalingsbalans en wisselkoers

Sinds 1981 kent Nederland een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Het saldo op de lopende rekening moet niet als op zichzelf staand worden gezien maar in een breder internationaal verband. Het internationale beeld wordt in belangrijke mate bepaald door het grote Amerikaanse lopende-rekeningtekort dat tot halverwege 1985 geen weerslag vond in een depreciërende wisselkoers. Integendeel, terwijl de lopende rekening omsloeg van een overschot van \$ 6 miljard in 1981 naar een tekort van \$ 102 miljard in 1984, apprecieerde de dollar effectief met méér dan 40%. De keerzijde van deze ontwikkeling is te zien bij een aantal landen, waaronder Nederland, met groeiende overschotten op de lopende rekening.

De verklaring van de losse relatie tussen lopende rekening en wisselkoers moet gezocht worden bij het kapitaalverkeer. Min of meer tegelijk met de overgang van vaste naar zwevende koersen in het begin van de jaren zeventig vond in vele landen een belangrijke liberalisatie van het kapitaalverkeer plaats, hoewel zoals gezegd nog steeds tal van restricties zijn blijven bestaan. De opkomst en groei van de internationale kapitaalmarkt heeft de wisselkoersvorming sterk beïnvloed. Onder invloed van internationale rentever verschillen kunnen landen met een lopende-rekeningtekort dat via die markt financieren en zodoende een depreciatie geruime tijd uitstellen. Omgekeerd kunnen landen met een overschot, zoals Japan en Nederland, via de internationale kapitaalmarkt kapitaal uitvoeren en op die manier een appreciatie ontlopen.

Dat kapitaalbewegingen een dominante invloed kunnen uitoefenen op het lopende verkeer blijkt bijvoorbeeld uit de recente ervaring van de Verenigde Staten. Om een aantal redenen ontwikkelde zich een vraagoverschot naar activa luidende in dollars. Dit leidde tot een wisselkoersappreciatie die het evenwicht tussen vraag en aanbod herstelde. Deze appreciatie droeg vervolgens bij aan het tekort op de lopende rekening met als spiegelbeeld overschotten in een aantal andere landen.

Zoals gezegd is er in Nederland al enige jaren een overschot op de lopende rekening. Aanvankelijk nam het overschot op transactiebasis gestaag toe van 7,6 miljard gulden in 1981 tot 16,0 miljard in 1984. Uit de ontwikkeling van het voortschrijdende 12-maandssaldo op de lopende

rekening tot en met juni 1985 blijkt dat het overschot nog iets verder is toegenomen, waarbij evenwel het saldo in het goederenverkeer een lichte daling vertoont.

In de Macro Economische Verkenning van 1986 wordt een daling van het saldo op de lopende rekening verwacht. De omslag in de ontwikkeling van het saldo hangt samen met de ontwikkeling van het goederenverkeer. Onder invloed van het herstel van in het bijzonder de bedrijfsinvesteringen maar ook van de particuliere consumptie groeit het invoervolume relatief meer dan het uitvoervolume. Bij een voortgaand economisch herstel mag worden verwacht dat het overschot op de lopende rekening in de komende periode geleidelijk verder zal verminderen.

3.7.2. De binnenlandse monetaire ontwikkeling

Het grote overschot in het lopende verkeer werd bij lange na niet gecompenseerd door kapitaalexport, ondanks de relatief lage nominale rente in ons land. Dit betekende een omvangrijke stroom van liquiditeiten uit het buitenland. In 1984 en tot medio 1985 deed deze zich in versterkte mate voor. Een verdere rentedaling in Nederland was tot voor kort niet mogelijk vanwege de zwakke positie van de gulden binnen het EMS. Halverwege het jaar 1984 kwamen de sterkere EMS-valuta's, D-mark en gulden, onder druk te staan door de aantrekkingskracht die de hogere nominale rente in landen met een zwakkere valuta uitoefende, omdat niet op een spoedige aanpassing van de EMS-spijkoersen werd gerekend. Inmiddels is in deze situatie verandering gekomen. De rente-ontwikkeling in binnen- en buitenland ondervond een dalende tendens terwijl de positie van de gulden verbeterde. Dit vormde voor De Nederlandsche Bank aanleiding haar officiële rentetarieven met ingang van 16 augustus 1985 met een 1/2 procent te verlagen.

Tabel 3.7.2. Oorzaken van veranderingen in de binnenlandse liquiditeitsmassa; in miljarden guldens

	1983	1984	juli 1984/ juni 1985
binnenlandse liquiditeitscreatie	9,7	3,2	4,2
a. bruto liquiditeitscreatie	14,3	16,7	14,9
ten behoeve van:			
– overheid	(kort) –0,8	–0,3	–1,2
	(lang) 6,6	7,3	5,8
– private sector	(kort) 2,2	4,0	3,1
	(lang) 6,3	5,7	7,2
b. lange passiva en diversen	–4,6	–13,5	–10,7
nationaal liquiditeitsoverschot	2,8	7,0	5,5
uit hoofde van:			
– lopend verkeer ¹	6,7	12,9	16,3
– kapitaalverkeer met het buitenland	–3,9	–5,9	–10,8
toeneming liquiditeitsmassa (= M2)	12,5	10,2	9,7
idem in %	(10,4)	(7,7)	(6,5)
toeneming geldhoeveelheid (= M1)	7,1	5,8	5,1
idem in %	(10,1)	(7,5)	(6,1)
P.M. nominale groei NNI in %	4,6	4,9	4,9

Bron: DNB

¹ Saldo lopende rekening op kasbasis inclusief eenzijdige kapitaaloverdrachten.

De binnenlandse liquiditeitscreatie is in 1984 en in de eerste helft van 1985 aanzienlijk afgezwakt als gevolg van een toeneming van de lange middelen bij het bankwezen. Dit kwam voor een belangrijk deel voor rekening van het herstel van het eigenlijke spaargeld.

Vermoedelijk door meer concurrerende spaartarieven, door de stijging van vooral het netto beschikbaar overig inkomen en door het weer verschijnen op spaarrekeningen van middelen die in 1982 en 1983 waren omgezet in effecten en liquiditeiten, groeiden de spaargelden bij banken en spaarbanken in 1984 met 4%. Dat komt overeen met een bedrag van circa 6 miljard gulden. Daarmee kwam een einde aan de stagnatie in de groei van de besparingen bij banken, die zich in de loop van 1982 en 1983 voordeed. Deze hing waarschijnlijk in hoofdzaak samen met de toegenomen belangstelling van gezinnen voor effecten, waaronder staatsschuld, en met een gestegen liquiditeitsvoorkeur.

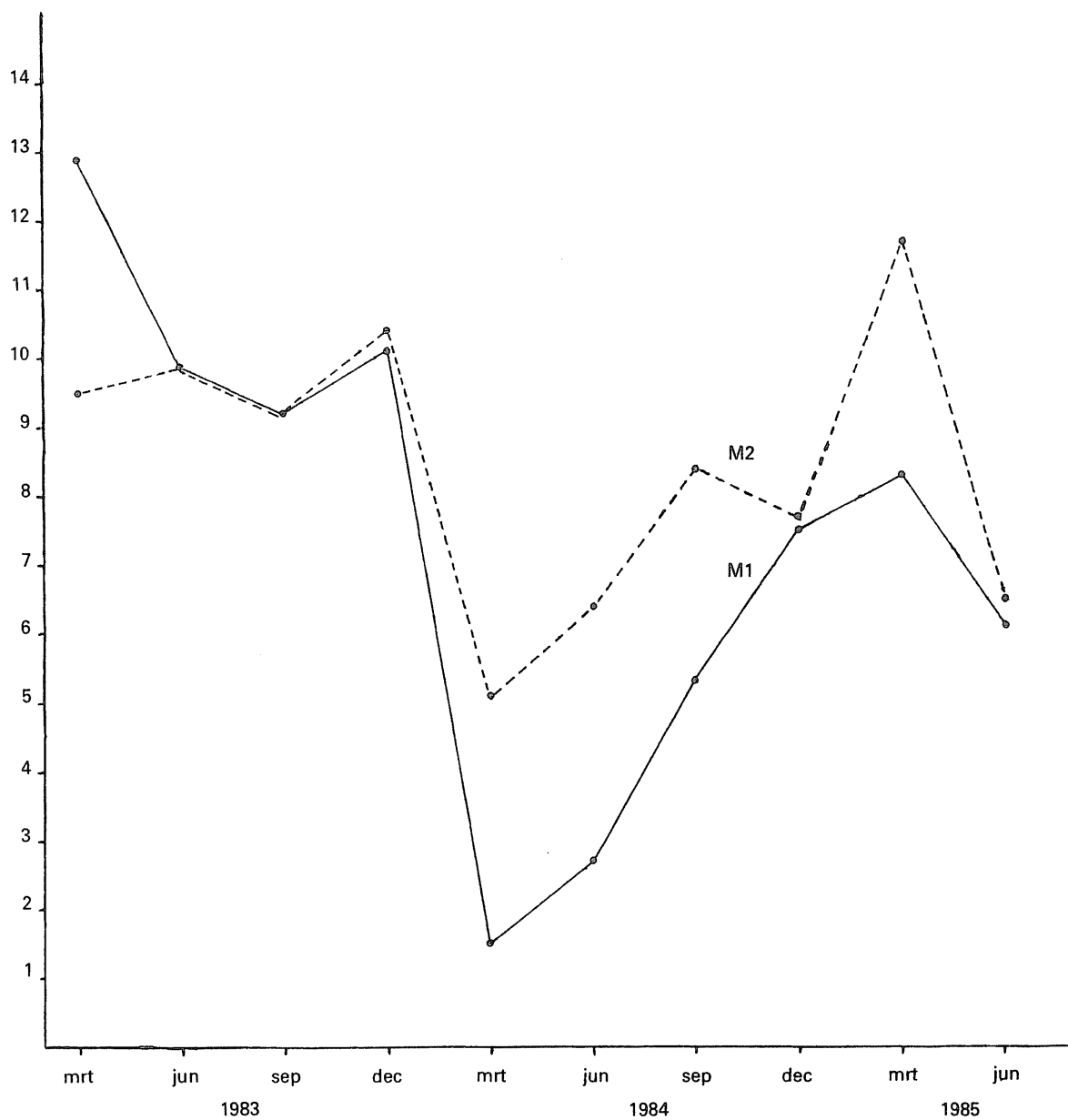
De kredietverlening aan de private sector vertoonde evenals in 1983, in 1984 en in de eerste helft van 1985 een gematigde groei.

De korte kredietverlening aan de overheid resulteerde in 1984 in een geringe liquiditeitsvernietiging. Bij het Rijk was sprake van monetaire financiering voor een bedrag van circa 1 miljard gulden. Deze werd gecompenseerd door een vermindering van de vlottende schuld van de lagere overheid. De lange kredietverlening van de banken aan het Rijk steeg in 1984 opnieuw zeer fors. Hoewel het Rijk in 1984 erin slaagde het tekort nagenoeg volledig op de kapitaalmarkt te dekken, bleek wederom dat financiering van een hoog tekort niet zonder liquiditeitsverruimende gevolgen blijft. De banken breidden hun portefeuille staatsschuld uit met ruim 7 miljard gulden, na een toeneming met ruim 6½ miljard in 1983. Daarnaast nam in 1984 de omvang van de staatsschuld in buitenlandse handen verder toe, ditmaal met circa 2½ miljard gulden.

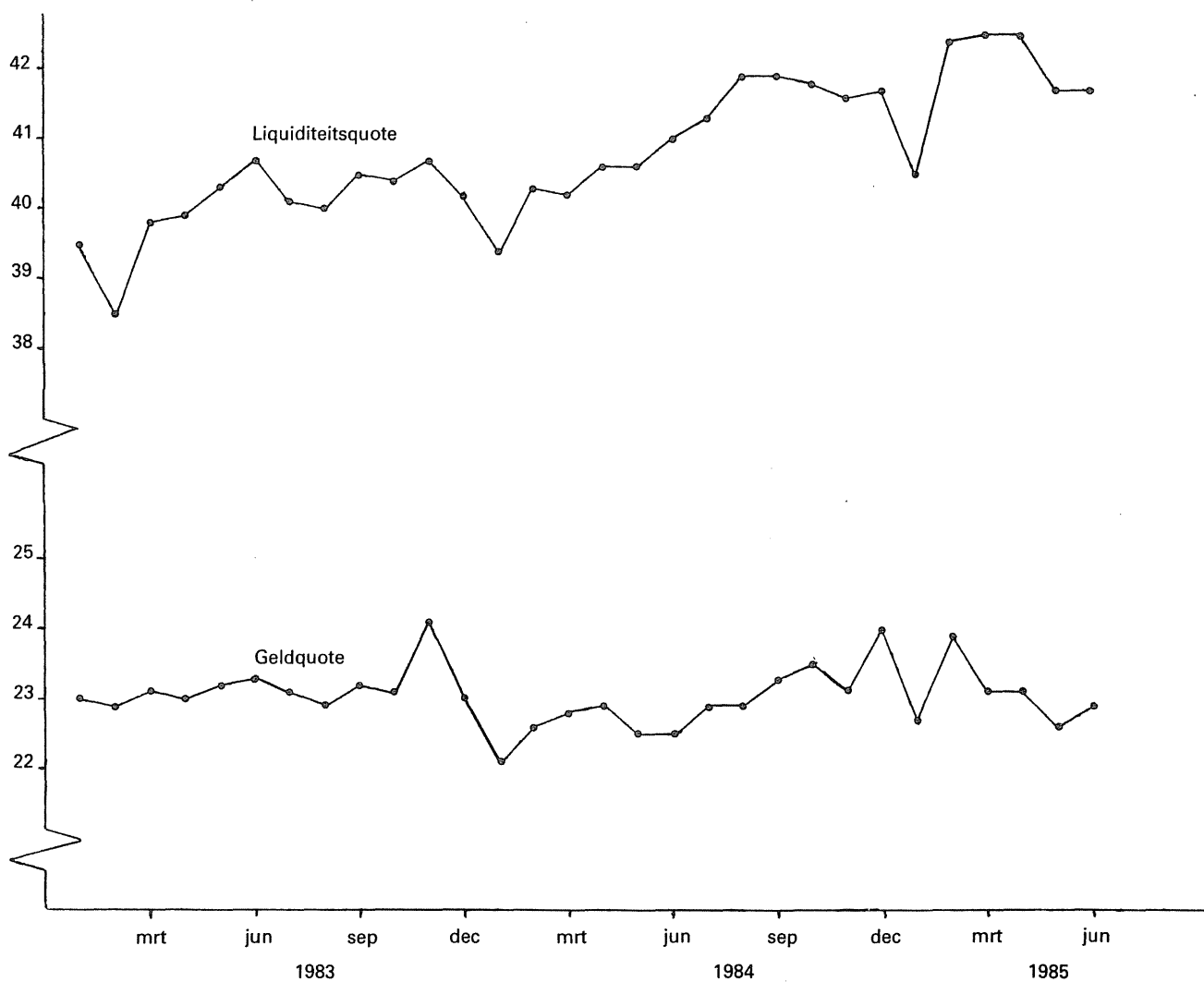
Na een groeivertraging in het begin van 1984, nam de groeivoet van de liquiditeitenmassa in de loop van het jaar weer toe. Evenals in voorgaande jaren overtrof de groei van de liquiditeitenmassa in 1984 en tot dusverre in 1985 de toeneming van het nationale produkt. De liquiditeitsquote is in die periode dan ook weer verder opgelopen. Niettemin ontwikkelde de inflatie zich in de afgelopen jaren zeer gunstig. De monetaire verruiming komt vooral tot uitdrukking in de toegenomen aanhouding van secundaire liquiditeiten (met name termijndeposito's en valutategoeden). Dit blijkt ook uit de groeivoet van de geldhoeveelheid (M1), die lager is dan die van de liquiditeitenmassa (M2) en uit de ontwikkeling van de geldquote. Deze is ten opzichte van begin 1983 vrijwel gelijk gebleven.

De ruime monetaire ontwikkeling brengt inflatie- en vertrouwensrisico's met zich. Deze kunnen worden beperkt wanneer het Rijk zijn kredietvraag, dus het financieringstekort, vermindert en wanneer het bedrijfsleven, waar de liquiditeitsverruiming zich concentreert, de verkregen liquiditeiten benut voor investeringen. Deze hebben veelal een hoge invoerquote, waardoor het overschot op de lopende rekening kan afnemen, zodat de toevloeiing van liquiditeiten uit het buitenland zal kunnen verminderen.

Grafiek 3.7.2.1 Twaalf-maandsgroei van de geldhoeveelheid (M1) en de liquiditeitenmassa (M2)
per kwartaalultimo; in procenten



Grafiek 3.7.2.2. Geldquote (M1/Y) en liquiditeitsquote (M2/Y); gecorrigeerd voor seizoen en overloop



3.8. De overheidsfinanciën

3.8.1. De collectieve lastendruk

Sinds 1983 doet zich een daling van de collectieve-lastendruk in procenten van het nationale inkomen voor met gemiddeld 1 à 1½%-punt per jaar. In de periode daarvoor was er een onafgebroken stijging van de lastendruk. De in het regeerakkoord geformuleerde doelstelling om het niveau van de collectieve-lastendruk niet te doen uitgaan boven het toen voor 1982 voorziene niveau van 53,8% van het nationale inkomen wordt in 1985 ruimschoots bereikt; in 1986 zal dit niveau nog verder onder de doelstelling liggen.

Tabel 3.8.1. Collectieve-lastendruk; in procenten van het nationale inkomen

	1970	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1986
								bovengrens conform re- geerakkoord
Belastingen	26,9	30,8	29,2	28,6	28,3	27,6	27,4	.
Premies	15,1	20,2	22,1	24,6	23,5	22,8	22,0	.
Niet-belastingmidde- len	0,1	1,7	2,4	2,3	2,6	2,8	2,4	,
Collectieve-lastendruk	42,1	52,7	53,7	55,5	54,4	53,2	51,8	53,8

Ten aanzien van de collectieve lasten bestaat al tenminste sinds de invoering van het «1%-beleid» in 1975 de algemene overtuiging dat deze beteugeld dan wel teruggedrongen dienen te worden. De nadelige gevolgen van de hoge gemiddelde en marginale tarieven voor produktie en werkgelegenheid zijn bekend. Belastingen en premies worden ontweken en ontdoken en vooral in het verleden was sprake van afwenteling bij stijging van de tarieven.

Deelnemers aan het economische proces reageren op de (verwachte) voor hen geldende micro-economische lastendruk. Dat betekent dat uit een daling van de macro-collectieve-lastendruk niet zonder meer mag worden afgeleid dat een vermindering van de hierboven geschetste nadelige effecten optreedt.

De macrodruk wordt bepaald door het totaal van de collectieve lasten (belastingen, premies en niet-belastingmiddelen met een evident collectieve lasten karakter) te relateren aan het nationale inkomen tegen marktprijzen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de lasten die drukken op burgers en die welke drukken op bedrijven. Maar ook wanneer op macro-niveau bijvoorbeeld alleen de druk van de loonbelasting en de door de werknemers betaalde premies wordt bezien, ontstaat nog geen zuiver beeld van de druk van deze heffingen voor de individuele burger. Het macro-cijfer is niet gelijk aan de druk voor de afzonderlijke belastingplichtigen. Ook uit overgedragen inkomens worden immers belastingen en premies betaald, terwijl deze inkomens niet worden meegeteld bij de berekening van het totale nationale inkomen.

Ook bij een verschuiving tussen directe en indirecte belastingen geeft het macro-lastendruk cijfer een vertekening.

Doordat de kostprijsverhogende belastingen deel uitmaken van het nationale inkomen tegen marktprijzen leidt een verhoging van deze belastingen direct tot een stijging van het nationale inkomen. Een verlaging van de directe belastingen tezamen met een even grote verhoging van de indirecte belastingen veroorzaakt daardoor een daling van de macro-belastingdruk. De betekenis van een dergelijke daling is slechts optisch.

In de huidige kabinetsperiode is bovendien zeer duidelijk gebleken dat de ontwikkeling van micro- en macro-lastendruk niet parallel behoeft te lopen. Endogeen, dat wil zeggen bij ongewijzigde tarieven, is de macrodruk met name bij de belastingen vooral in de jaren 1983 en 1984 gedaald. De bereikte loonmatiging is hier een belangrijke verklarende factor. Daardoor bleef de opbrengst van de loonbelasting en de premies achter, hetgeen niet volledig werd gecompenseerd door hogere belastingontvangsten uit winstinkomens. Voorzover de daling van de collectieve-lastendruk een endogeen karakter heeft, betekent compensatie van deze daling een verhoging van de tarieven. Stabiliseren van de collectieve-lastendruk in deze situatie leidt dan tot negatieve gevolgen als afwenteling, ontwijking en ontduiking.

Geeft de macro-collectieve-lastendruk dus niet een eenduidig signaal ten aanzien van de ontwikkeling van de microdruk en van het belasting- en premieregime waarmee individuele belastingplichtigen worden geconfron-

teerd, dit betekent niet dat de endogene daling van de macrodruk in de huidige regeerperiode zonder economische betekenis is. Integendeel. Zo heeft loonmatiging bij ongewijzigde belastingtarieven en premiepercentages niet alleen geleid tot een herverdeling van inkomens tussen werknemers en bedrijven, maar ook tussen particuliere sector en overheid. Per saldo is van de toegevoegde waarde van bedrijven minder naar de overheid gestroomd en dus meer ter besteding gebleven aan de particuliere sector. Hoewel niet op één lijn te stellen met een verlaging van de tarieven, zal een dergelijke endogene daling van het overheidsbeslag ten dele dezelfde gunstige effecten op produktie en werkgelegenheid kunnen hebben.

3.8.2. Het financieringstekort

Ten aanzien van het financieringstekort is het beeld minder gunstig te noemen, hoewel ook op dit onderdeel na 1983 sprake is van een aanzienlijke daling van het niveau in procenten van het nationale inkomen ten opzichte van 1982. Onderstaand zijn de realisaties casu quo ramingen voor het financieringstekort van de gehele overheid inclusief debudgetteringen vergeleken met de waarden conform het bij het regeerakkoord overeengekomen zogenoemde «tijdpad» voor het financieringstekort.

Tabel 3.8.2. Doelstellingen en uitkomsten voor het financieringstekort; in procenten van het nationale inkomen

	1982	1983	1984	1985	1986
Tijdpad volgens regeerakkoord voor financieringstekort gehele overheid inclusief debudgetteringen	11,4	11,9	10,5	9,0	7,4
Realisaties c.q. ramingen	10,0	10,7	9,3	8,0	7,8
waarvan Rijk incl. debudgetteringen	9,5	10,2	9,2	7,5	7,3
OPL	0,5	0,5	0,1	0,5	0,5

Vergelijking van beide regels laat zien dat tot en met 1985 het feitelijke tekort van de gehele overheid lager is dan de ten doel gestelde waarde voor de afzonderlijke jaren. Naar verwachting zal dat echter in 1986 niet het geval zijn en zal het financieringstekort alsnog enigermate hoger uitkomen dan aanvankelijk beoogd.

Voor een goed inzicht kan ook een vergelijking worden gemaakt voor de samenstellende delen van het financieringstekort. In 1982 werd het tekort van de lagere overheden geraamd op 1,7% van het nationale inkomen. Uit het overzicht blijkt evenwel dat dit tekort zich in feite op een veel lager niveau heeft ontwikkeld. Dat betekent, gegeven de ontwikkeling van het totale tekort, dat het tekort van het Rijk een aanzienlijk minder gunstig beloop heeft getoond. Ten tijde van het regeerakkoord werd uitgegaan van een aanvankelijke stijging van het financieringstekort in 1983 met circa 0,5%-punt van het nationale inkomen. Daarna zou het tekort van de gehele overheid een jaarlijkse vermindering met 1,5%-punt van het nationale inkomen laten zien. Deze vermindering zou door middel van ombuigingen uiteindelijk geheel bij het financieringstekort van het Rijk tot stand gebracht moeten worden. Uit de reeks realisaties blijkt evenwel dat dit niet het geval is geweest. Dat desniettemin het resultaat voor de totale overheid tot en met 1985 als relatief gunstig kan worden beoordeeld is derhalve toe te schrijven aan de ontwikkeling van het tekort van de lagere overheden.

De conclusie uit het voorgaande moet zijn dat de vermindering van het financieringstekort van het Rijk traag verloopt. Zoals in hoofdstuk 5 wordt toegelicht heeft zich in de afgelopen jaren een groot aantal uitgavenoverschrijdingen voorgedaan. Het gevolg daarvan was dat het effect op het financieringstekort van de overeengekomen ombuigingen in de collectieve uitgaven per saldo werd verminderd. Daarnaast moet de minder dan beoogde vermindering van het financieringstekort worden gezien in

samenhang met de ontwikkeling van de collectieve lastendruk en het terugsluisprobleem. Daardoor ging de omvangrijke vermindering van de collectieve lastendruk althans ten dele ten koste van vermindering van het financieringstekort.

3.8.3. Uitgavenontwikkeling

Collectieve-lastendruk en financieringstekort zijn twee zijden van dezelfde medaille, namelijk de financiering van de collectieve uitgaven. Uitgaven kunnen worden gefinancierd uit de opbrengst van belastingen en premies of uit de opbrengst van leningen. De lasten van de leningen die de overheid aantrekt ter dekking van financieringstekorten zullen echter uiteindelijk betaald moeten worden uit belastingopbrengsten. De ontwikkeling van de collectieve-lastendruk en van het financieringstekort kan daarom slechts zinvol worden gezien in samenhang met de openbare uitgaven zelf.

Uit de volgende tabel blijkt dat de collectieve uitgaven in Nederland jarenlang zowel absoluut als in procenten van het nationale inkomen sterk zijn toegenomen. Pas sinds 1984 laat de uitgavenquote in procenten van het nationale inkomen een daling zien. Dat neemt niet weg dat de collectieve uitgaven in guldens nog altijd toenemen. Het feit dat zonder nadere maatregelen onverminderd sprake is van een toeneming betekent dat de beheersing van de collectieve uitgaven in de komende jaren de aandacht blijft vragen.

Tabel 3.8.3. De uitgaven van de collectieve sector inclusief rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde uitgaven; in miljarden guldens en in procenten van het nationale inkomen

	mld. gld.	% NI
1970	53,3	47,8
1975	115,3	57,8
1980	196,7	64,8
1981	215,8	68,3
1982	233,0	70,7
1983	241,6	71,4
1984	245,1	69,5
1985	250,5	67,9
1986	255,1	67,2

Vanaf 1983 doet zich een daling van zowel de collectieve-lastendruk als van het financieringstekort voor. Deze daling wordt mogelijk gemaakt door het uitgavenverloop van de collectieve sector. Bezien we de samenstelling van de uitgaven naar economische categorieën dan blijkt vooral een daling van de overdrachtsuitgaven aan gezinnen op te treden en van de post lonen en sociale lasten. In deze componenten weerspiegelt zich het in de afgelopen jaren gevoerde ombuigingsbeleid dat in belangrijke mate heeft geleid tot een matiging van de inkomens in de collectieve sector.

In bijlage 15 van deze Miljoenennota is een verdeling van de uitgaven van de collectieve sector naar economische categorieën opgenomen in procenten van het nationale inkomen. Naast de hiervoor gesignaleerde tendenzen komt hieruit naar voren dat de netto materiële consumptie en de overheidsinvesteringen zich al enige jaren op hetzelfde niveau in procenten van het nationale inkomen lijken te stabiliseren. Bij een daling van de totale uitgaven in procenten van het nationale inkomen betekent dat een vergroting van het aandeel van deze uitgavencategorieën in de totale collectieve uitgaven. Dit geldt in nog veel sterkere mate voor de rente op de staatsschuld waar van een stabilisatie nog geen sprake is, laat staan van een daling. Op deze uitgavencategorie zal in de volgende paragraaf apart worden ingegaan.

Hoewel aldus van een kentering in de ontwikkeling van de overheidsuitgaven kan worden gesproken, blijft onverkort gelden dat het niveau van de

uitgaven bijzonder hoog is, zowel historisch als internationaal. Nog altijd wordt van iedere verdiende gulden in Nederland tweederde deel via de overheid uitgegeven. Dat dit een relatief groot deel is blijkt uit een vergelijking met de landen om ons heen. Uit een onlangs gepubliceerde OESO-studie¹ blijkt dat in de periode 1978–1982 de totale overheidsuitgaven in de OESO-landen gemiddeld circa 45% van het bruto nationale produkt bedroegen. Voor Nederland bedroeg dat percentage over dezelfde periode 59%. In dezelfde studie wordt ook onderzocht welke uitgavencategorieën in de verschillende landen ten opzichte van het OESO-gemiddelde relatief omvangrijk respectievelijk gering zijn. Daaruit komt voor Nederland naar voren dat de uitgaven voor investeringen en directe consumptie van de overheid in Nederland in de beschouwde periode vrijwel op het OESO-gemiddelde van circa 17½ respectievelijk 4½% van het bruto nationale produkt uitkomen. De overdrachtsuitgaven evenwel blijken aanmerkelijk hoger te zijn dan gemiddeld en zelfs in zodanige mate dat daardoor vrijwel de gehele afwijking van de totale uitgaven ten opzichte van het gemiddelde wordt verklaard.

In een beperkt aantal landen om ons heen treedt een soortgelijke ontwikkeling als in Nederland op. In België en Denemarken daalt het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen, net als in Nederland, sinds 1983 en in het Verenigd Koninkrijk sinds 1984. In de Bondsrepubliek Duitsland is al sinds 1982 sprake van een daling van de uitgavenquote. In deze landen is de vermindering van de overheidsuitgaven evenals bij ons een moeizaam proces. Zo daalt in de Bondsrepubliek de uitgavenquote tussen 1982 en 1985, dus in drie jaar tijd, slechts met 2%-punt van het bruto nationale produkt. Alleen in Denemarken is het resultaat relatief groter. De uitgavenquote daalt daar, evenals in Nederland sinds 1983, met gemiddeld 1 à 1½%-punt per jaar. Toch geldt voor al deze landen dat, overeenkomstig de Nederlandse ervaring, de uitgaven in absolute bedragen nog altijd toenemen.

Ook de ontwikkeling in de structuur van de overheidsuitgaven van deze landen vertoont overeenkomsten met wat in Nederland gebeurt. De veruit het sterkst stijgende uitgavencategorie wordt gevormd door de rentelasten. Een jaarlijkse stijging van de rentelasten met meer dan 10% per jaar is in de meeste landen, behoudens West-Duitsland, geen uitzondering. De overige uitgaven, waaronder vooral de overheidsconsumptie en de inkomensoverdrachten aan gezinnen, ontwikkelen zich over het algemeen meer gematigd.

De ontwikkelingen in Nederland steken niet ongunstig af bij die in de landen om ons heen. Dat neemt niet weg dat het niveau van de collectieve uitgaven in procenten van het nationale inkomen nog steeds hoger is dan in de andere beschouwde landen en ook dat, met uitzondering van België, het financieringstekort van de totale overheid in Nederland groter is dan elders in de landen om ons heen.

3.8.4. Staatsschuld, rentelast en aflossingen

De ontwikkeling van de staatsschuld is en blijft zorgwekkend. Er zijn weinig grootheden in onze economie die in de afgelopen jaren zo'n groei te zien hebben gegeven en waarvan met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden voorspeld dat aan deze groei vooralsnog geen einde komt. In de afgelopen twaalf jaren is de omvang van de staatsschuld gestegen van 20% naar 60% van het nationale inkomen. Tegen het einde van 1986 zal de Staat naar verwachting voor een bedrag van circa 250 miljard gulden in het krijt staan bij beleggers. Indien het financieringstekort gehandhaafd zou blijven op het huidige hoge niveau, zou de staatsschuld voortdurend verder stijgen en zou deze over tien jaar circa 100% van het nationale inkomen bedragen.

Ondanks de bezuinigingsinspanning die in deze kabinetsperiode is geleverd en die er intussen toe leidt dat in 1986 het financieringstekort van

¹ «The role of the Public Sector», OECD Economic Studies, nr. 4, voorjaar 1985.

het Rijk in procenten van het nationale inkomen voor het derde achtereenvolgende jaar daalt, kan allerm minst worden geconcludeerd dat op dit onderdeel het Rijk uit de gevarenzone is. De alsmaar oplopende rentelast is één van de meest sprekende voorbeelden van de nadelige gevolgen van de excessieve schuldfinanciering. Vanaf 1980 is de rentelast ieder jaar met 2 à 3 miljard gulden gestegen. In 1986 zal het Rijk een rentevergoeding van circa 22 miljard gulden moeten uitkeren, hetgeen overeenkomt met ruim 15% van de totale ontvangsten van het Rijk. Anders gesteld, van elke zes gulden die de Staat ontvangt moet bijna één gulden worden besteed aan rente. In 1973 was nog slechts 5% van de ontvangsten van het Rijk bestemd voor rentebetalingen. Het onvermijdelijke gevolg van de sterk toenemende rentelast, in combinatie met het streven naar vermindering van het financieringstekort en het niet laten oplopen van de belastingdruk, is dat op andere rijksuitgaven moet worden bezuinigd. In 1985 zullen de uitgaven op Hoofdstuk IX A Nationale Schuld, dus rente en aflossing, de grootste begrotingspost vormen, groter dan die voor Onderwijs en Wetenschappen die voorheen de hoogste uitgaven vergde.

Naast de stijgende rentelast doet zich in de komende jaren het probleem van de zeer sterk toenemende aflossingen voor. De jaarlijkse aflossingen zullen een stijging te zien geven van ruim 8 miljard gulden in 1985 naar om en nabij 39 miljard gulden in 1994¹. Het Rijk moet, met andere woorden, in 1994 gemiddeld bijna 200 miljoen gulden per werkdag aflossen op staats-schuld. Bij handhaving van het huidige niveau van het financieringstekort zou in 1994 de financieringsbehoefte van het Rijk, gedefinieerd als de som van het financieringstekort en de aflossingen, meer dan het dubbele (te weten 77 miljard gulden) van de financieringsbehoefte in 1986 (namelijk 36 miljard gulden) bedragen. Deze vooruitzichten brengen zelfs bij een voortgaand economisch herstel grote risico's ten aanzien van de financierbaarheid met zich. Naar verwachting zal de omvang van de particuliere besparingen voldoende groot zijn maar het is niet vanzelfsprekend dat beleggers op den duur bereid zullen zijn bedragen van een dergelijke omvang aan het Rijk uit te lenen. Er moet immers rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat beleggingsportefeuilles op den duur verzadigd raken. Bij een voortzetting van het huidige economische herstel en een voortgaande rendementsverbetering van het bedrijfsleven, zullen de beleggingsvoorkeuren zich mogelijkerwijs gaan wijzigen ten nadele van het Rijk en ten gunste van de financiering van particuliere investeringen. De nadelige gevolgen hiervan voor het renteniveau van staatsleningen en daarmee ook voor de rentelast laten zich niet moeilijk raden.

Vier varianten

De groei van de staatsschuld lijkt zich haast onstuitbaar voort te zetten. Ieder jaar neemt deze grootheid toe met een bedrag nagenoeg² gelijk aan het financieringstekort van het Rijk in dat jaar. Alleen bij een standvastig beleid gericht op wezenlijke verlaging van het financieringstekort, kan de groei van de staatsschuld tot staan worden gebracht. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van tabel 3.8.4 waarin enkele varianten zijn uitgewerkt met betrekking tot de ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk in de jaren na 1986.

Veronderstellingen

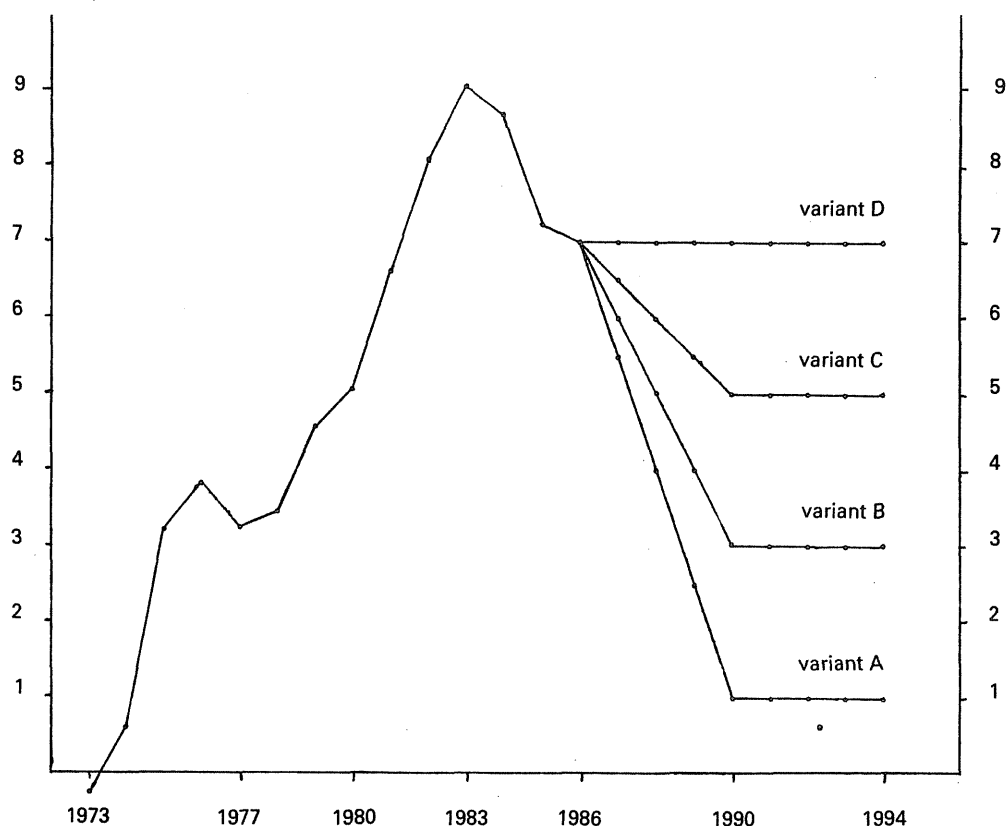
In variant A wordt het financieringstekort van het Rijk vanaf 1987 met 1½%-punt van het nationale inkomen per jaar gereduceerd tot een niveau van 1% van het nationale inkomen in 1990 en latere jaren. Variant B gaat uit van een vermindering van 1%-punt per jaar, hetgeen leidt tot een niveau van het financieringstekort van 3% van het nationale inkomen in 1990 en latere jaren. In variant C vindt een tekortreductie plaats van ½%-punt per jaar tot een niveau van 5% van het nationale inkomen in 1990 en latere jaren. In variant D blijft het financieringstekort constant op het huidige niveau van 7% van het nationale inkomen³.

¹ De aflossingen op schatkistpapier (circa 5 miljard gulden per jaar) zijn hierbij nog buiten beschouwing gelaten.

² Kleine afwijkingen zijn mogelijk vanwege veranderingen in kortlopende schuldverhoudingen.

³ De uitkomsten van deze variant komen overeen met de Meerjarenramingen van begrotingshoofdstuk IX A.

Grafiek 3.8.4.1 Financieringstekort Rijk; in procenten van het nationale inkomen



Ten aanzien van de rentevoet is verondersteld dat deze ongeveer 0,4% zal dalen per procentpunt tekortreductie. Deze veronderstelling leidt tot een renteniveau in 1990 en latere jaren van $4\frac{3}{4}\%$ voor variant A, $5\frac{1}{2}\%$ voor variant B en $6\frac{1}{4}\%$ voor variant C. In variant D blijft de lange rente constant op het huidige niveau van (ongeveer) 7%. Uiteraard wordt het renteniveau niet alleen beïnvloed door de omvang van het financieringstekort maar ook door andere nationale en internationale factoren. Bij de berekeningen is daarvan echter geabstraheerd.

Voor elk der varianten is voor de jaren na 1986 eenvoudshalve uitgegaan van een constante reële groei van het nationale inkomen van 2% per jaar en een prijsstijging van 2% per jaar⁴. Naarmate minder ernst wordt gemaakt met de vermindering van het financieringstekort moet evenwel worden aangenomen dat de economische groei lager zal uitvallen. Dit impliceert dat de hierna te presenteren uitkomsten van variant C en vooral van variant D wellicht nog aan de optimistische kant zijn.

Resultaten

Uit tabel 3.8.4 blijkt dat in alle vier varianten zowel de staatsschuld, de rentelast als ook de aflossingen tenminste tot en met het jaar 1988 blijven stijgen. Ook staat praktisch al vast dat de aflossingen tussen 1985 en 1994 zullen toenemen van 2% naar ruim 7% van het nationale inkomen, ofwel van 8 miljard gulden naar tenminste 37 miljard gulden⁵.

De resultaten op lange termijn bij variant D zijn het meest verontrustend. De groei van de schuldquote zet zich onverminderd voort. In 1994 zal in variant D de omvang van de staatsschuld bijna even groot zijn als het nationale inkomen. De rentelast zal eveneens voortdurend blijven stijgen met circa 2 miljard gulden per jaar, van bijna 20 miljard gulden in 1985 tot circa 37 miljard gulden in 1994.

⁴ In de vorige Miljoenennota werd nog uitgegaan van 1% reële groei en 3% prijsstijging.

⁵ In vergelijking met de vorige Miljoenennota worden de aflossingen in de beginjaren negentig thans lager geraamd, onder meer als gevolg van de (veronderstelde) langere gemiddelde looptijd van nieuwe staatsleningen. Dit sluit aan bij de huidige ontwikkeling waarbij staatsleningen met langere looptijden worden uitgegeven.

Tabel 3.8.4. Financieringstekort Rijk, staatsschuld, rentelast, aflossingen en financieringsbehoefte; enkele varianten

	1973	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1973	1977	1980	1983	1984	1985	1986
	in miljarden guldens							in % van het nationale inkomen						
Financierings- tekort Rijk	-0,4	8,1	15,3	30,5	30,7	26,6	26,5	-0,3	3,2	5,0	9,0	8,7	7,2	7,0
Staatsschuld	33,0	54,5	92,6	167,8	196,5	223,1	249,6	20,3	21,7	30,5	49,6	55,7	60,5	65,8
Rentelast	2,2	4,1	6,9	14,5	17,2	19,6	21,7	1,3	1,6	2,3	4,3	4,9	5,3	5,7
Aflossingen	1,1	1,9	3,3	4,0	5,8	8,1	9,7	0,7	0,8	1,1	1,2	1,6	2,2	2,6
Financierings- behoefte	0,7	10,0	18,6	34,6	36,4	34,7	36,2	0,4	4,0	6,1	10,2	10,3	9,4	9,5

		1987	1988	1989	1990	1992	1994	1987	1988	1989	1990	1992	1994
		in miljarden guldens						in % van het nationale inkomen					
Financierings- tekort Rijk	A	21,7	16,4	10,7	4,4	4,8	5,2	5,5	4,0	2,5	1,0	1,0	1,0
	B	23,7	20,5	17,1	13,3	14,4	15,6	6,0	5,0	4,0	3,0	3,0	3,0
	C	25,6	24,6	23,5	22,2	24,0	26,0	6,5	6,0	5,5	5,0	5,0	5,0
	D	27,6	28,7	29,9	31,1	33,6	36,3	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Staatsschuld	A	271,2	287,6	298,3	302,7	312,2	322,3	68,7	70,1	69,9	68,2	65,0	62,1
	B	273,2	293,7	310,8	324,1	352,3	382,9	69,2	71,6	72,8	73,0	73,4	73,8
	C	275,2	299,8	323,3	345,5	392,5	443,4	69,8	73,1	75,8	77,8	81,8	85,4
	D	277,1	305,9	335,7	366,8	432,7	504,0	70,3	74,6	78,7	82,7	90,2	97,1
Rentelast	A	23,4	24,4	24,9	24,7	23,2	21,6	5,9	6,0	5,8	5,6	4,8	4,2
	B	23,4	24,6	25,4	25,8	25,8	25,9	5,9	6,0	6,0	5,8	5,4	5,0
	C	23,4	24,8	26,1	27,2	28,9	30,9	5,9	6,1	6,1	6,1	6,0	6,0
	D	23,4	25,1	26,9	28,6	32,4	36,7	5,9	6,1	6,3	6,5	6,8	7,1
Aflossingen	A	13,8	17,0	18,5	20,6	31,3	37,1	3,5	4,2	4,3	4,6	6,5	7,2
	B	13,8	17,0	18,5	20,6	31,3	38,3	3,5	4,2	4,3	4,6	6,5	7,4
	C	13,8	17,0	18,5	20,6	31,3	39,6	3,5	4,2	4,3	4,6	6,5	7,6
	D	13,8	17,0	18,5	20,6	31,3	40,8	3,5	4,2	4,3	4,6	6,5	7,8
Financierings- behoefte	A	35,5	33,4	29,2	25,0	36,1	42,3	9,0	8,2	6,8	5,6	7,5	8,2
	B	37,5	37,5	35,6	33,9	45,7	53,9	9,5	9,2	8,3	7,6	9,5	10,4
	C	39,5	41,6	42,0	42,8	55,3	65,5	10,0	10,2	9,8	9,6	11,5	12,6
	D	41,4	45,7	48,4	51,6	64,9	77,1	10,5	11,2	11,3	11,6	13,5	14,8

Voetnoot bij tabel

Veronderstellingen:

	Financieringstekort Rijk	Nominale rente
Variant A	vermindering vanaf 1987 met 1½%-punt per jaar tot een niveau van 1% van het nationale inkomen in 1990 en latere jaren	geleidelijk dalend naar een niveau van 4¾% in 1990 en latere jaren
Variant B	vermindering vanaf 1987 met 1%-punt per jaar tot een niveau van 3% van het nationale inkomen in 1990 en latere jaren	geleidelijk dalend naar een niveau van 5½% in 1990 en latere jaren
Variant C	vermindering vanaf 1987 met ½%-punt per jaar tot een niveau van 5% van het nationale inkomen in 1990 en latere jaren	geleidelijk dalend naar een niveau van 6¼% in 1990 en latere jaren
Variant D	blijft vanaf 1987 constant op het huidige niveau van 7% van het nationale inkomen	blijft constant op het huidige niveau van ongeveer 7%

Voor elk der varianten is voor de jaren na 1986 uitgegaan van een reële groei van het nationale inkomen van 2% per jaar en een prijsstijging van 2% per jaar. Verder is een gemiddelde looptijd van nieuwe staatsleningen aangehouden van 8 jaar (in de vorige Miljoenennota werd nog uitgegaan van een gemiddelde looptijd van 6¾ jaar). Wat de rente betreft is per 1% vermindering van het financieringstekort een rentedaling van circa 0,4% verondersteld.

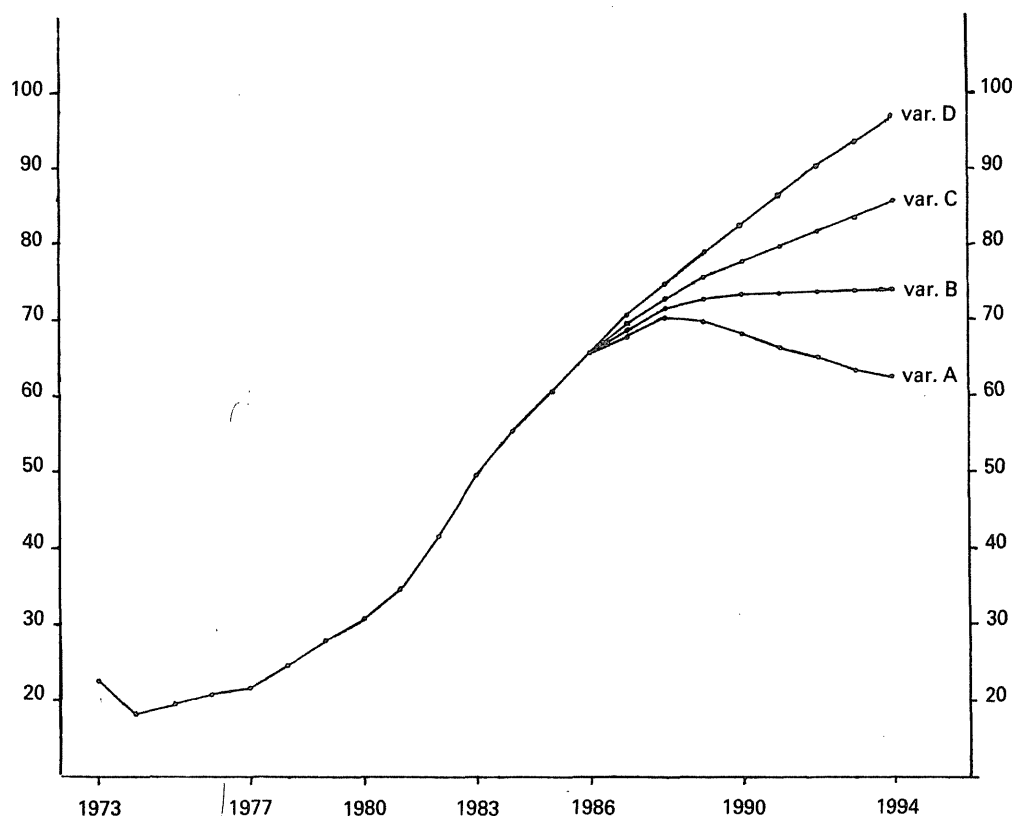
Ook in variant C blijft de schuldquote fors stijgen. De rentelast, uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen, zal eerst verder stijgen van 5,7% in 1986 tot 6,1% in 1988 en daarna vrijwel constant blijven op dit te hoge niveau. In deze variant zal de rentelast in 1990 niet minder dan 5,5 miljard gulden hoger liggen dan in 1986.

In variant B kan de groei van de schuldquote vóór 1994 (en ook daarna) nog altijd niet tot stilstand worden gebracht, zij het dat het stijgingstempo na 1989 gering is. De rentelast in procenten van het nationale inkomen zal, na een aanvankelijke toeneming, eerst vanaf 1990 geleidelijk dalen. Deze daling (bij een licht toenemende schuldquote) wordt vooral veroorzaakt door het feit dat oude hoogrentende staatsleningen worden afgelost en geherfinancierd tegen een in vergelijking met enkele jaren geleden (veronderstelde) lagere rente.

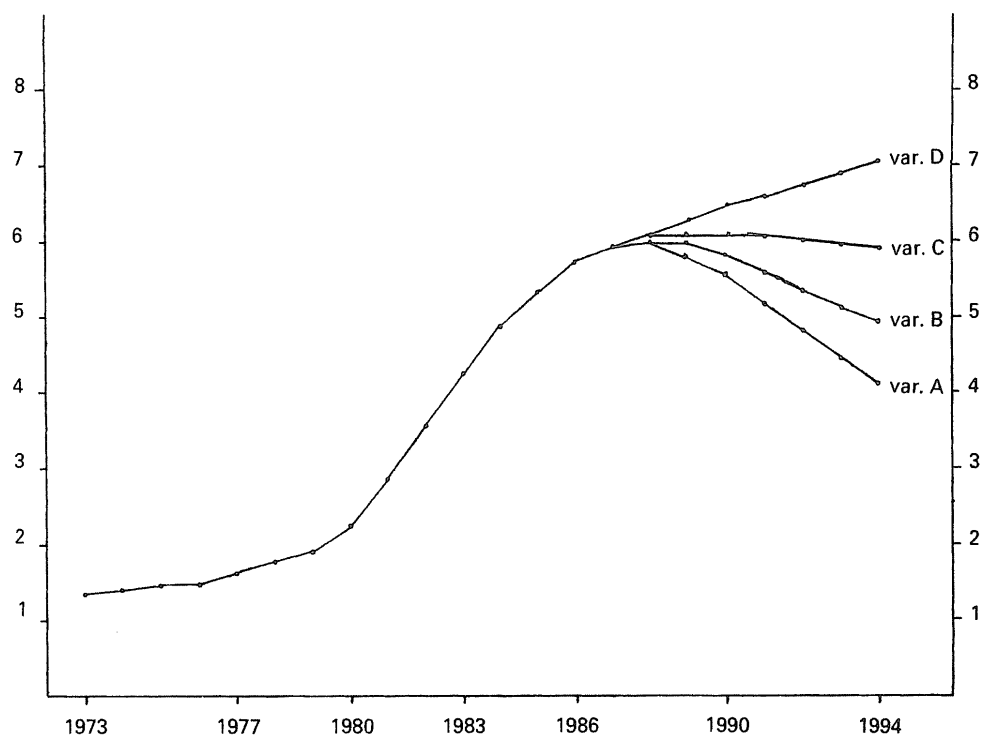
Alleen in variant A komt aan de stijging van de schuldquote een einde, en wel in het jaar 1988 op een niveau van circa 70%. De top in de rentelast valt eveneens in 1988 op een niveau van 6,0%. Daarna is er sprake van een substantiële daling van de rentelast en kan deze in 1990 een niveau van 5,6% van het nationale inkomen bereiken, hetgeen zelfs onder het niveau van de rentelast in 1986 ligt. Voorwaarde is dan wel dat niet alleen het financieringstekort de komende jaren flink daalt, maar ook de rentevoet.

Uit het voorgaande blijkt dat een verdere substantiële en snelle vermindering van het financieringstekort noodzakelijk is om over enige jaren de groei in de verhouding tussen de staatsschuld en het nationale inkomen alsmede de groei in de verhouding tussen de rentelast en het nationale inkomen tot staan te brengen en daarna te doen dalen. Tevens zal dan een halt kunnen worden toegevoerd aan het proces van verdringing van overige uitgaven op de rijksbegroting door de rente-uitgaven.

Grafiek 3.8.4.2 Staatsschuld; in procenten van het nationale inkomen



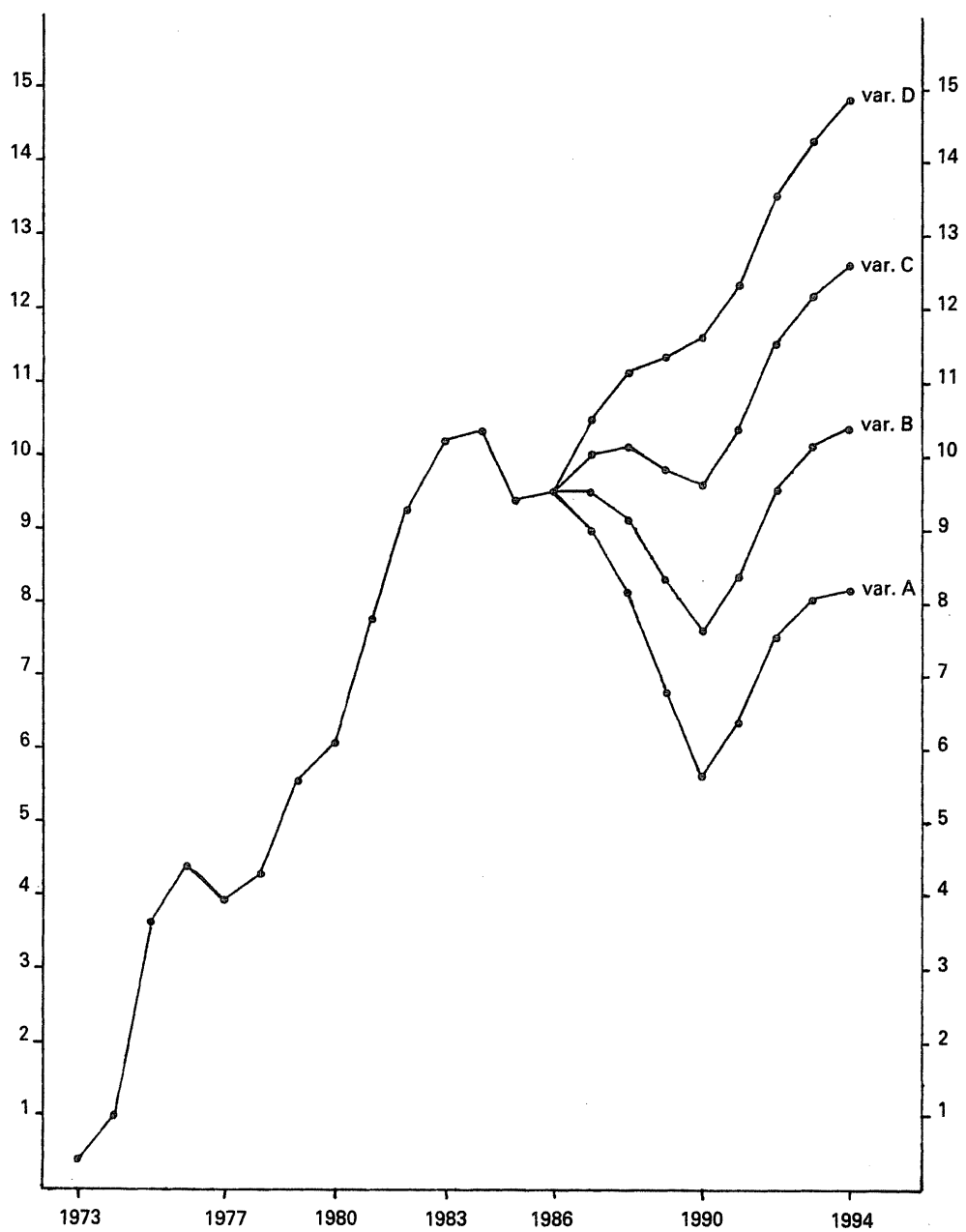
Grafiek 3.8.4.3 Rentelast; in procenten van het nationale inkomen



Grafiek 3.8.4.4. Aflossingen; in procenten van het nationale inkomen



Grafiek 3.8.4.5. Financieringsbehoefte; in procenten van het nationale inkomen



4. De uitvoering van de begroting 1985

4.1. Inleiding

In april van dit jaar is in de brief over het begrotingsbeeld 1985¹ verslag gedaan van mutaties ten opzichte van de ontwerp-begroting 1985. Per saldo bleek het budgettaire beeld mee te vallen, zij het dat in verband met enkele specifieke overschrijdingen in de uitgavensfeer enige compenserende maatregelen zijn getroffen. De meevallende tekortontwikkeling werd bevestigd in de Voorjaarsnota 1985², waarin een vollediger en meer gedetailleerd inzicht werd verschaft in de uitvoering van de begroting 1985. Macro-economische factoren en ontwikkelingen in de reguliere begrotings-uitvoering te zamen resulteerden in een per saldo meevallend beeld ten opzichte van de ramingen in de Miljoenennota 1985. Er deed zich een verbetering voor in de raming van het financieringstekort van het rijk van bijna 3 miljard. Deze verbetering was vooral het gevolg van incidenteel hogere aardgasbaten ad 2,4 miljard en daarnaast van met bijna 1 miljard meevallende werkloosheidsuitgaven als gevolg van de voortzetting van het in 1984 ingezette werkgelegenheidsherstel. Uit hoofde van de normale begrotingsuitvoering resulteerde per saldo echter een verslechtering: tegenover hogere niet-belastingontvangsten ad 2,7 miljard stonden hogere uitgaven ad 3,6 miljard. De belastingraming werd met 0,1 miljard naar boven bijgesteld en de rente-uitgaven werden met 0,3 miljard neerwaarts bijgesteld.

4.2. Het totaalbeeld van de overheidsfinanciën 1985

In tabel 4.2.1. wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de raming van het financieringstekort in 1985.

Tabel 4.2.1. Totaalbeeld rijksfinanciën 1985

	Ontwerp- begroting 1985	Voorjaars- nota 1985	Mutaties	Vermoedelijke uitkomsten 1985
<i>in miljoenen</i>				
Uitgaven Rijk	164 245	166 581	+ 1446	168 027
Ontvangsten Rijk	134 803	140 050	+ 1336	141 386
Financieringssaldo Rijk	-29 442	-26 531	-110	-26 641
<i>in % van het nationale inkomen:</i>				
Financieringssaldo Rijk	-8,2	-7,2		-7,2
Rechtstreeks op kapitaalmarkt gefinancierde rijksuitgaven	-0,3	-0,3		-0,3
Financieringssaldo Rijk inclusief debudgetteringen	-8,5	-7,5		-7,5
Financieringstekort gehele overheid inclusief debudgetteringen.	-9,7	-8,0		-8,0

De huidige financieringstekortraming komt voor de gehele overheid, inclusief debudgetteringen, uit op 8,0% van het nationale inkomen. In vergelijking met de Voorjaarsnotaraming betekent dit een gelijkblijvend niveau. In guldens loopt het tekort fractioneel op met ruim 0,1 miljard. Deze saldolutatie is het gevolg van 1,3 miljard hogere ontvangsten (250 miljoen belastingontvangsten en 1086 miljoen niet-belastingmiddelen) en hogere uitgaven van per saldo 1,4 miljard. Hierna worden de belangrijkste mutaties ten opzichte van de Voorjaarsnotastand nader toegelicht.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 18937, nrs. 1–2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19937, nrs. 1–2.

De raming van de rijksuitgaven (inclusief de begrotingsfondsen) is ten opzichte van de Voorjaarsnota met 1446 miljoen opwaarts bijgesteld. In bijlage 6 wordt een overzicht van de onderliggende mutaties gegeven.

Door een groter dan geraamd beroep op de regeling vrijwillig vervroegd uittreden (VUT) voor 61-jarigen en ambtenaren met 40 dienstjaren moet 143 miljoen aan de begroting van Binnenlandse Zaken worden toegevoegd. Hiervan zal 40 miljoen worden opgevangen binnen de gelden die opgenomen zijn in de aanvullende post loonbijstelling. Op ditzelfde hoofdstuk wordt 39 miljoen afgeboekt aan wachtgeld in het kader van de reorganisatie van de rampenbestrijding, die in latere jaren tot betaling komen.

De begroting van Nationale Schuld wordt met 80 miljoen verlaagd vanwege een beperkter beroep op het financieringsarrangement met De Nederlandsche Bank.

Op de begroting van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-beheer wordt rekening gehouden met een intering op de overloop ex artikel 12 CW 1976 van 400 miljoen bij met name de uitgaven voor woning-wetwoningen. Dit houdt verband met de tendens dat gemeenten de leningen in een versneld tempo opvragen. Opgemerkt zij dat er op grond van de meest recente gegevens geen aanleiding is op de andere hoofdstukken per saldo een interingproblematiek te veronderstellen.

Op de begroting van Verkeer en Waterstaat wordt de raming voor de Oosterschelde met 412 miljoen verhoogd. Hiervan betreft 300 miljoen een verschuiving van kasuitgaven van 1986 naar 1985. Als gevolg van versnelling van de uitvoering van de werken zijn de uitgaven 61 miljoen hoger dan de raming, welk bedrag in latere jaren zal worden gedekt. Uit hoofde van een overschrijding op de uitgaven voor de Oosterscheldewerken wordt in 1985 51 miljoen aan de begroting van Verkeer en Waterstaat toegevoegd. Voor nadere informatie over deze overschrijding zij verwezen naar de 18e voorgangsrapportage inzake de Oosterschelde, welke een dezer dagen aan de Tweede Kamer is aangeboden.

De kasraming bij Economische Zaken is met 149 miljoen neerwaarts bijgesteld op grond van de huidige kasuitgaven.

Op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een bedrag van 265 miljoen in mindering gebracht in verband met lagere uitgaven voor de WWV en vooral de RWW, voornamelijk vanwege een geringer aantal uitkeringen. Aan diezelfde begroting is in verband met een extra uitkering aan de meerjarige echte minima in 1985 59 miljoen toegevoegd. Als gevolg van een hogere doorstroming neemt het aantal uitkeringen voor meerjarige echte minima toe, waarvoor 45 miljoen wordt geraamd. De uitgaven voor het START-plan vallen in 1985 90 miljoen lager uit. Deze uitgaven worden nu geraamd voor 1986.

De toevoeging van 226 miljoen aan de aanvullende post voor loonbijstelling uit hoofde van de voortgangscontrole ombuigingen wordt toegelicht in paragraaf 4.4.

Op grond van correcties op de BTW-afdracht aan de EG over de jaren 1981 t/m 1984 wordt de BTW-afdracht voor 1985 78 miljoen hoger geraamd dan in de Voorjaarsnota. De huidige raming bedraagt 2428 miljoen.

De uitkeringen van het Fonds Investeringsrekening (WIR) worden op basis van de gerealiseerde kasuitgaven 200 miljoen hoger geraamd dan bij Voorjaarsnota.

In bijlage 6 zijn naast diverse kleinere mutaties tal van mutaties opgenomen, die niet het uitgaventotaal beïnvloeden (overboekingen uit aanvullende posten naar hoofdstukken of tussen hoofdstukken) respectievelijk die niet het financieringstekort beïnvloeden (uitgavenmutaties waartegenover even grote ontvangstenmutaties staan). De grootste hiervan is de mutatie bij de WIR-uitgaven van 425 miljoen. Deze mutatie berust op het voortaan bruto-inboeken van WIR-uitgaven. Tegenover deze statistische uitgavenmutatie staat een even grote ontvangstenmutatie betreffende de zogeheten desinvesteringsterugbetalingen.

Bij de niet-relevante uitgaven (Nationale Schuld) is er sprake van een verhoging van 801 miljoen ten gevolge van vervroegde aflossing van openbare staatsleningen in augustus jongstleden.

Belastingontvangsten

De vermoedelijke uitkomsten van de belastingontvangsten in 1985 bedragen 97 750 miljoen. Ten opzichte van de Voorjaarsnota is de raming met 250 miljoen verhoogd. Oorzaak van deze relatief geringe aanpassing van de verwachte resultaten is vooral het tot nu toe bekende feitelijke verloop van de opbrengsten. De maandontvangsten tot en met juli zijn een fractie gunstiger dan eerder was voorzien. Het fiscale regime wijkt slechts op één punt af van hetgeen in de Voorjaarsnota was verondersteld. Het betreft hier het niet doorgaan van de invoering van een forfaitaire aftrek van verhuiskosten in de loon- en inkomstenbelasting (zie Kamerstuk 18 805). Hierdoor wordt de belastingopbrengst in 1985 met 35 miljoen in positieve zin beïnvloed.

In onderstaande tabel zijn de opeenvolgende ramingen voor een aantal belastingen en belastingcategorieën weergegeven sinds het opstellen van de Ontwerpbegroting 1985. Een overzicht voor alle belastingen afzonderlijk is te vinden in bijlage 4.1.

Tabel 4.2.2. Geraamde belastingopbrengsten op kasbasis in 1985

	Ontwerp- begroting 1985	Voorjaars- nota 1985	Vermoe- delijke uitkom- sten 1985	Verschil t.o.v. Voorjaarsnota
Kostprijsverhogende belastingen	46 050	46 200	46 375	+175
waarvan:				
- omzetbelasting	29 300	29 500	29 700	+200
- accijnzen	8 500	8 300	8 170	-130
- overige	8 250	8 400	8 505	+105
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	50 950	51 300	51 375	+75
waarvan:				
- inkomstenbelasting	6 400	5 700	5 500	-200
- loonbelasting	30 200	30 200	30 100	-100
- vennootschapsbelasting	11 500	12 300	12 500	+200
- overige	2 850	3 100	3 275	+175
Totaal-generaal	97 000	97 500	97 750	+250

Niet alleen het saldo van de bijstellingen maar ook de mutaties in de afzonderlijke belastingen zijn betrekkelijk gering. Geen van de aanpassingen is groter dan 200 miljoen. De grootste wijzigingen hebben bovendien plaatsgevonden bij de qua opbrengst belangrijkste belastingen.

Relatief fors is de ophoging van de verwachte opbrengst aan dividendbelasting. Bij deze belasting wordt nu een endogene groei in de ontvangsten verwacht van 15%. Een en ander is een rechtstreeks gevolg van de gunstige ontwikkeling van de uitgekeerde dividenden. De opwaartse bijstelling van de opbrengst van de vennootschapsbelasting van 200 miljoen is volledig gelocaliseerd in de niet-aardgassector.

Niet-belastingontvangsten

De niet-belastingontvangstenraming is ten opzichte van de Voorjaarsnota per saldo met 1086 miljoen verhoogd. Bijlage 6 geeft daarvan een overzicht.

Op de begroting van Financiën wordt 40 miljoen minder ontvangen uit hoofde van lagere premie-opbrengsten bij de exportkredietverzekering. Door verkoop van staatsdeelnemingen is op dit hoofdstuk 46 miljoen extra ontvangen.

Als gevolg van het vervroegd aflossen van woningwetleningen wordt op de begroting van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 300 miljoen meer aan aflossingen geraamd dan bij Voorjaarsnota. Het totale bedrag aan vervroegde aflossingen wordt nu voor dit jaar geraamd op 700 miljoen.

Op de ontvangstenbegroting van Verkeer en Waterstaat wordt een hogere ontvangst aan PTT-afdrachten geraamd van per saldo 23 miljoen. Dit is het saldo van 24 miljoen minder opbrengsten van wege een tariefs-verlaging en een 47 miljoen beter bedrijfsresultaat.

Op basis van de meest recente ramingen worden de niet-belastingontvangsten uit aardgasbaten in 1985 incidenteel met 100 miljoen verhoogd. Uit afrekening met gemeenten van bevoorschottingen WSW en WWV wordt op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 60 miljoen aan middelen ontvangen.

Naast diverse kleinere mutaties is in bijlage 6 tevens een aantal mutaties opgenomen waartegenover even grote uitgavenmutaties staan die dus niet van invloed zijn op het financieringsstekort. De belangrijkste hiervan betreft de desinvesteringsoverdragen bij de WIR. Hierop is hiervoor reeds ingegaan.

4.3. Ontwikkeling van de collectieve sector in 1985

In deze paragraaf wordt een overzicht van kerngegevens van de collectieve sector gepresenteerd zoals te doen gebruikelijk. Daarbij zijn de thans beschikbare gegevens over 1985 naast die van de Ontwerp-begroting 1985 en de voorlopige realisaties van 1984 en 1983 geplaatst. In voorgaande hoofdstukken is reeds uitgebreid aandacht aan de daling van het financieringsstekort als de collectieve-lastendruk. Kortheidsshalve wordt daar naar verwezen.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de daling van het financieringsstekort fors uitvalt dan in de Miljoenennota 1985 werd voorzien, hetgeen vooral wordt veroorzaakt door incidentele extra gasbaten. Deze post heeft tevens een opwaarts effect op de collectieve-lastendruk, waardoor deze minder lijkt te gaan dalen dan in de aanvankelijke prognoses.

Tabel 4.3. Overzicht kerngegevens collectieve sector 1985 (in % NI)

	Ontwerp- begroting 1985	Vermodelijke uitkomsten 1985	Voorlopige realisatie 1984	1983
Financieringssaldo Rijk	-8,2	-7,2 ¹	-8,7	-9,1
Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven	-0,3	-0,3	-0,5	-1,1
Financieringsaldo lagere overheden	-1,2	-0,5	-0,1	-0,5
Idem voor de gehele overheid incl. debudgettering (saldo sociale fondsen) ²	-9,7	-8,0	-9,3	-10,7
Belastingdruk	27,9	27,6	28,3 ³	28,6
Premiedruk ²	22,3	22,8	23,5 ³	24,6
Druk niet-belastingontvangsten met collectieve-lastenkenmerk ⁴	2,4	2,8	2,6 ³	2,3
Collectieve-lastendruk	52,6	53,2	54,4	55,5

¹ De neerwaartse tekortmutatie in procenten van het NI ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 1985 is niet alleen het gevolg van de gunstiger ontwikkeling van het tekort in miljarden gulden, maar ook van de stijging van het nationale inkomen. Als gevolg van dit zogenaamde noemer-effect valt het in procenten van het NI gemeten financieringsstekort ongeveer 0,2% NI lager uit.

² Bron CPB; de stijging in 1985 ten opzichte van de raming in de MEV doet zich vooral voor in de steer van de ZW-premie.

³ Ten opzichte van de stand Voorlopige Rekening is sprake van een actualisatie van de cijfers die met name samenhangt met het feit dat voor het NI in 1984 nu wordt uitgegaan van het huidige MEV-cijfer.

⁴ Betreft de niet-belastingmiddelen met een evident collectieve-lastenkenmerk (w.o. aardgas binnenland).

4.4. Voortgangscontrole ombuigingen

Op de rijksbegroting in enge zin doen zich tot dusver geen besparingsverliezen voor, behoudens een derving van 13 miljoen aan niet-belastingmiddelen in 1985 op de begroting van Financiën als gevolg van vertraging bij het wetsontwerp rente op belastingschulden en -teruggaven. Hier staan 20 miljoen hogere overige ontvangsten bij de belastingdienst tegenover.

Op het ICCK-beleidsterrein zijn enkele additionele besparingsverliezen opgetreden.

In de brief Begrotingsbeeld 1985 (april-brief) en in de Voorjaarsnota is een besparingsverlies op de arbeidsvoorwaarden collectieve sector in 1985 gerapporteerd van in totaal 498 miljoen waarvan 433 miljoen op de rijksbegroting. Ten opzichte van deze stand moet een additioneel besparingsverlies gemeld worden van 226 miljoen in 1985 dat volledig neerslaat op de rijksbegroting. Dit besparingsverlies wordt met name veroorzaakt door het uitstel van de doorvertaling van de AOW-operatie naar de post-actieven tot 1 januari 1986 (300 miljoen). Het besparingsverlies wordt beperkt doordat de korting op de invaliditeitspensioenen een grotere verlaging van de pensioenpremie mogelijk maakt (90 miljoen). Het restant (16 miljoen) wordt veroorzaakt door enkele kleine wijzigingen. De totale besparingsverliezen ten opzichte van de Miljoenennota 1985 op de arbeidsvoorwaarden collectieve sector in 1985 bedragen hierdoor 724 miljoen, waarvan 659 miljoen ten laste van de rijksbegroting. Wat betreft de structurele doorwerking van het pakket op dit terrein ad 2 miljard worden echter geen besparingsverliezen geraamd.

In de Voorjaarsnota werd gerapporteerd dat de besparingsverliezen in de sociale zekerheid voor 1985 in totaal 910 miljoen bedragen waarvan 340 miljoen op de rijksbegroting. Deze besparingsverliezen hebben een relatief beperkte doorwerking naar 1986. Ten opzichte van die stand moet thans een additioneel structureel besparingsverlies van circa 10 miljoen gemeld worden wegens het achterwege laten, respectievelijk wijzigen van twee specifieke maatregelen uit het ombuigingspakket 1984: er wordt afgezien van invoering van een eigen bijdrage in de kosten van voorzieningen voor gehandicapten (artikel 57 AAW) en de telefoonkostenvergoeding voor die groep wordt niet geheel afgeschaft. Het besparingsverlies slaat neer op het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds.

In de brief Begrotingsbeeld 1985 werd gerapporteerd dat in de volksgezondheid een met de herziening van het stelsel van ziektekostenvoorziening samenhangende financieringsverschuiving van de collectieve sector naar de private sector voor circa 500 miljoen niet zal worden gerealiseerd. Thans is sprake van een verdere vertraging van de stelselherziening. Het streven blijft echter gericht op zo snel mogelijke invoering, uiterlijk per 1 januari 1986. Hierdoor blijft in 1985 in totaal een verschuiving van maximaal 1060 miljoen achterwege. Dit heeft overigens geen effect op de rijksbegroting.

4.5. Financieringsoverzicht van het Rijk

Uitgaande van een financieringstekort van het Rijk dat thans wordt geraamd op 26,6 miljard en aflossingen op vaste schuld van 8,1 miljard (inclusief de vervroegde aflossing op openbare leningen van 0,9 miljard en de vervallen reguliere aflossingen in verband met de vervroegde aflossing van 0,3 miljard), bedraagt de financieringsbehoefte van het Rijk in 1985 34,7 miljard. Tot nu toe is daarvan 31,0 miljard op de kapitaalmarkt gedekt.

Tabel 4.5. Financieringsbeeld op kasbasis (in miljarden guldens)

Financieringstekort	26,6
Aflossingen gevestigde schuld	8,1
Financieringsbehoefte	34,7
Gerealiseerd bruto kapitaalmarktberoep met storting in 1985:	
– voorinschrijfrekening ¹	3,6
– op de openbare markt gecontracteerd ²	17,7
– op de onderhandse markt gecontracteerd ²	9,7
	31,0
Resterende behoefte aan kapitaalmarktmiddelen	3,7
Aflossingen vlottende schuld	5,6
Bruto plaatsing schatkistpapier ²	4,2
Resterende behoefte aan vlottende middelen	1,4
Resterende behoefte aan dekkingsmiddelen	5,1

¹ Raming voor geheel 1985.

² Tot 1 september gecontracteerd.

5. De collectieve sector in meerjarig perspectief

Nadat in de loop van de jaren zeventig een drastische verslechtering was opgetreden in de overheidsfinanciën, is er sinds enige jaren van een keer ten goede sprake. Een vergelijking van de ontwikkelingen binnen de collectieve sector in de huidige kabinetsperiode met de jaren daarvoor leert, dat zich in 1982/1983 een vrij scherpe omslag heeft voorgedaan. Aan de stijging van de collectieve-uitgavenquote is een einde gekomen; de bereikte daling ervan maakte een daling van zowel het financieringstekort als de collectieve-lastendruk mogelijk.

Toch blijven er belangrijke punten van zorg. In de eerste plaats tekent zich, met name van 1985 op 1986, een afvlakking af in het tempo waarin het financieringstekort daalt. In de tweede plaats is het financieringstekort van het Rijk minder snel gedaald dan in het regeerakkoord was afgesproken, ondanks aanzienlijk forsere ombuigingen dan voorzien. Onbeheersbare factoren blijken de sanering van de collectieve sector te frustreren. En in de derde plaats leert een verkenning van de budgettaire problematiek voor de jaren na 1986 dat in die jaren nog aanzienlijke ombuigingsinspanningen geleverd zullen moeten worden.

Voortzetting van de hoofdlijnen van het huidige terughoudende budgettaire beleid is derhalve ook na 1986 geboden om de noodzakelijke verbetering van de overheidsfinanciën te continueren.

5.1. De ontwikkeling van de collectieve sector in de huidige kabinetsperiode in het licht van de periode daarvoor

De totale collectieve sector

De omvang van de collectieve sector wordt gewoonlijk afgemeten aan de omvang van de collectieve uitgaven of aan de hoogte van de collectieve-uitgavenquote: het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen.

In de loop van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig is de collectieve-uitgavenquote sterk gestegen en wel in toenemende mate. In de huidige kabinetsperiode is hierin een duidelijke verandering opgetreden.

Tabel 5.1.1. Het verloop van de collectieve-uitgavenquote en de reële groei van de collectieve uitgaven en van het nationale inkomen (gemiddelden per jaar)

	1971–1974	1975–1978	1979–1982	1983–1986
Mutatie collectieve-uitgavenquote (% NI) ¹	+ 1,1	+ 1,8	+ 2,8	– 0,9
Reële groei collectieve uitgaven (%) ^{1 2}	+ 5,8	+ 5,6	+ 4,1	+ 0,6
Economische groei (%)	+ 3,5	+ 2,3	– 0,4	+ 1,8

¹ Inclusief debudgettering

² Gedefleerd met de prijsstijging van het nationale inkomen.

Het verloop van de collectieve-uitgavenquote wordt bepaald door de ontwikkeling van het nationale inkomen en van de collectieve uitgaven. De economische ontwikkeling speelt daarbij een belangrijke rol, niet alleen rechtstreeks via het nationale inkomen, maar ook via de invloed ervan op de collectieve uitgaven zelf. Zo heeft de sterke stijging van de werkloosheid in het recente verleden de collectieve uitgaven(quote) opgestuwd.

Uit tabel 5.1.1 blijkt dat de reële groei van de collectieve uitgaven in de vierjaarsperioden 1971–1974 en 1975–1978 gemiddeld boven de 5% per jaar lag. In de periode 1979–1982 was de groei iets lager. In de loop van deze drie perioden is de economische groei echter steeds verder achtergebleven bij de reële groei van de collectieve uitgaven. Dit komt tot uiting in de toenemende stijging van de collectieve-uitgavenquote van gemiddeld 1,1%-punt tot gemiddeld 2,8%-punt. Met name in de jaren 1979–1982 wordt de zeer ongunstige economische ontwikkeling (een gemiddeld negatieve jaarlijkse economische groei) weerspiegeld in een sterk stijgende quote. Hierin komt tot uitdrukking het onvoldoende reageren in het budgettaire beleid op de door de afnemende economische groei afnemende ruimte voor (toeneming van de) collectieve uitgaven.

De vierjaarsperiode 1983–1986 laat een aanzienlijk ander beeld zien. De collectieve uitgaven laten een veel bescheidener reële groei zien, terwijl de economische groei weer is aangetrokken. Tussen beide factoren bestaat uiteraard een samenhang. De resulterende daling van de collectieve-uitgavenquote met gemiddeld 0,9%-punt per jaar kan echter niet alleen toegeschreven worden aan het economische herstel. De tabel laat immers bijvoorbeeld zien dat in de eerste twee perioden een hogere economische groei gepaard ging met een aanzienlijke reële groei van de collectieve uitgaven en een stijging van de collectieve-uitgavenquote. Dit wijst erop dat in de huidige kabinetsperiode de trend van de daaraan voorafgaande jaren in de collectieve uitgaven werkelijk is omgebogen. Hierin komt het ombuigingsbeleid en de grotere terughoudendheid ten aanzien van extra uitgaven (indien mogelijk het voorkomen of compenseren ervan) tot uiting; de beheersing van de collectieve uitgaven is verbeterd.

Het kabinet heeft in de periode 1983–1985 een grote ombuigingsinspanning geleverd en voor 1986 een forse ombuigingsinspanning voorgenomen. Over de gehele kabinetsperiode gemeten beloopt de ombuigingsomvang in totaal ruim 35 miljard¹. Toch heeft dat niet geleid tot een daling van de feitelijke uitgaven: de collectieve uitgaven in lopende prijzen stijgen nog, evenals, zij het gering, in reële termen. In de vierjaarsperiode 1983–1986 stijgen de uitgaven (inclusief debudgettering) nominaal naar raming met circa 22 miljard.

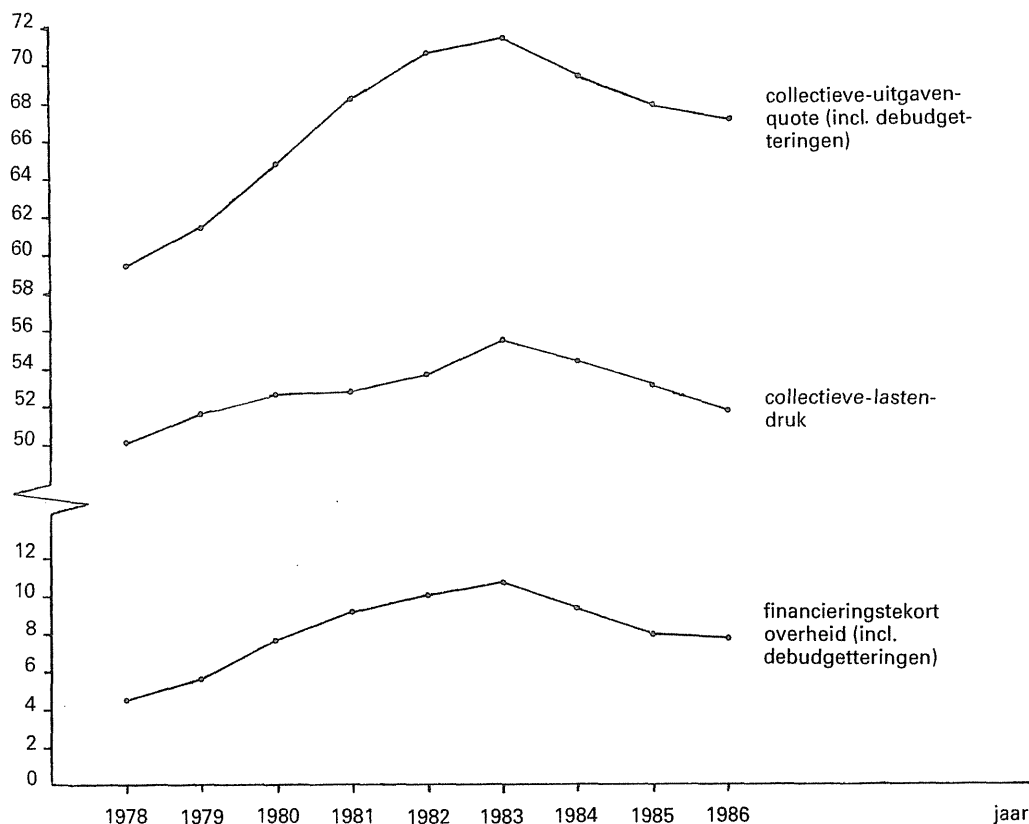
Het is daarom goed er op te wijzen dat ombuigingen in enig jaar niet gemeten en aangebracht worden ten opzichte van het feitelijke uitgavenniveau in het voorafgaande jaar, maar ten opzichte van de (meerjaren)raming bij ongewijzigd beleid in dat jaar zelf. Die raming bij ongewijzigd beleid impliceerde in de periode 1983–1986 een aanzienlijke stijging van de collectieve uitgaven, zodat na ombuigingen nog een stijging resulteert. Daarbij spelen ook de ten opzichte van die (meerjaren)raming bij ongewijzigd beleid opgetreden en geraamde beleidsintensiveringen en overschrijdingen een rol (zie paragraaf 5.2).

In grafiek 5.1 wordt de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote vanaf 1978 aangevuld met twee andere budgettaire kernvariabelen, de collectieve-lastendruk en het financieringstekort.

¹ Naast de ombuigingen ad 29¼ miljard, waartoe het kabinet heeft besloten, heeft dit kabinet tevens ca. 6 miljard aan ombuigingen uit de Miljoenennota 1983 gerealiseerd.

% van het
nationale
inkomen

Grafiek 5.1.1. Ontwikkeling kernvariabelen van de collectieve sector (in % NI)¹



¹ Om een aantal redenen (niet tot de collectieve-lastendruk gerekende niet-belastingmiddelen, definitieverschillen) tellen de collectieve lasten en het financieringstekort niet op tot de collectieve uitgaven. Bron: CPB/Financiën.

De sterke stijging van de collectieve-uitgavenquote in de vierjaarsperiode 1979–1982 met in totaal meer dan 11%-punt was het gevolg van een nominale stijging van de collectieve uitgaven met ruim 70 miljard en een daarbij achterblijvende toeneming van het nationale inkomen (circa 60 miljard)¹. Deze stijging is gepaard gegaan met een aanzienlijk oplopen van het financieringstekort. De inkomsten van de collectieve sector stegen weliswaar, maar veel minder dan de uitgaven. Deze ontvangstenontwikkeling deed zich voor ondanks lastenverzwarende maatregelen en ondanks fors toenemende aardgasbaten van 9 miljard in 1978 tot 20 miljard in 1982. De collectieve-lastendruk liep in deze periode op met in totaal 3½%-punt van het nationale inkomen. Het toenemende verschil tussen collectieve uitgaven en inkomsten leidde tot een sterke toeneming van het financieringstekort van de overheid (inclusief debudgettering).

De grafiek laat zien dat de drie budgettaire kernvariabelen alle een keer ten goede vertonen in de huidige kabinetsperiode. In de periode 1983–1986 stijgen de collectieve uitgaven nog met 22 miljard, waartegenover een stijging van het nationale inkomen met circa 50 miljard staat. In 1983 stijgen de collectieve-uitgavenquote, de collectieve-lastendruk en het financieringstekort nog, daarna dalen deze grootheden, hoewel de daling van het financieringstekort in 1986 gering is. De ontsporing van de openbare

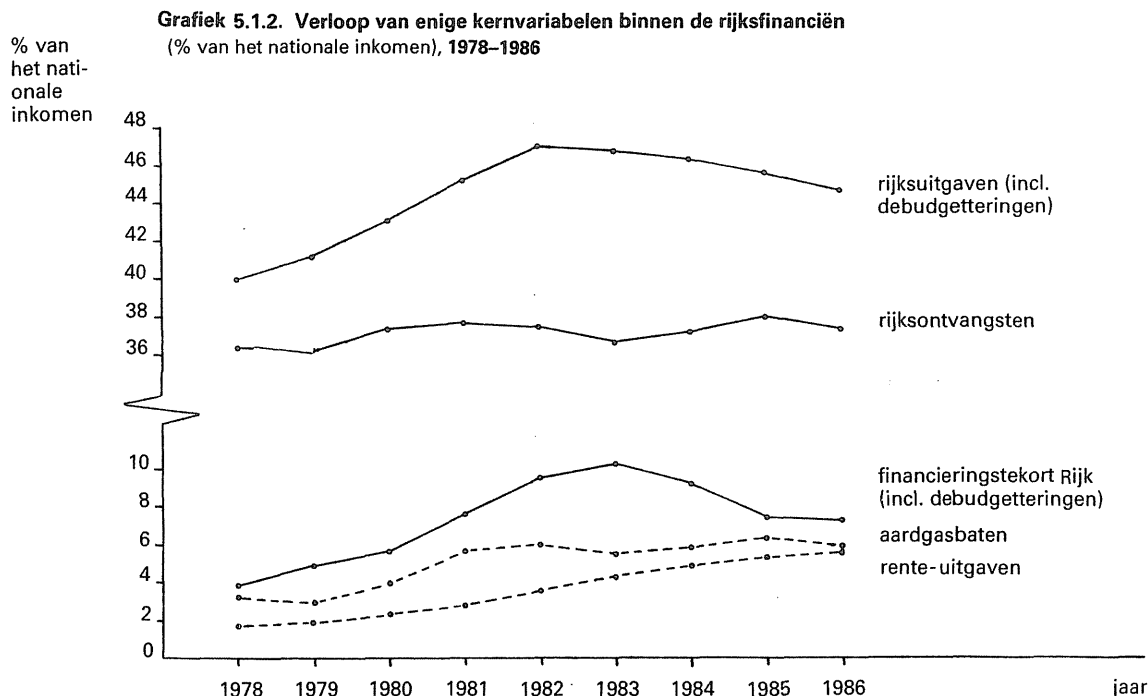
¹ De collectieve-uitgavenquote zou constant gebleven zijn, als de groei van het nationale inkomen circa 120 miljard, dus twee maal zoveel, zou hebben bedragen.

financiën is gekeerd, zij het dat nog geenszins berust mag worden in de huidige stand van zaken.

In het navolgende zal de hier beschreven ontwikkeling van de collectieve sector als geheel wat specifieker worden belicht, door afzonderlijk de rijksbegroting en de sociale-verzekeringssfeer te bezien. Bedacht zij dat het overgrote deel van de uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen via het rijksbudget wordt gefinancierd en dus in het navolgende beeld is meegenomen.

De rijksbegroting

Nadere analyse van de *rijksfinanciën* verschaft meer inzicht in de onderliggende ontwikkelingen, welke het verloop van het financieringstekort van het Rijk bepaald hebben.



Aan de continue stijging van de rijksuitgaven als aandeel van het nationale inkomen is in 1982 een einde gekomen. Het verloop van inkomsten leidde er echter toe dat het financieringstekort ook in 1983 nog steeg. Vanaf 1983 daalt het financieringstekort. De stijging van de ontvangsten als aandeel van het nationale inkomen heeft in 1984 en 1985 de tekortdaling versterkt, terwijl in 1986 juist het tegenovergestelde zich voordoet: de inkomsten gemeten in procenten van het nationale inkomen nemen af, waardoor de tekortreductie beperkt is.

Tabel 5.1.2 geeft, over dezelfde perioden, de ontwikkeling van het rijksbudget in miljarden weer.

Tabel 5.1.2. Totaalbeeld rijksfinanciën 1978–1986

	niveaus in miljarden			gemiddelde procentuele mutaties per jaar	
	1978	1982	1986	1979–1982	1983–1986
Relevante ¹ rijksuitgaven (incl. debudgetteringen)	108,0	154,9	169,3	+ 9,4%	+ 2,3%
Relevante ¹ rijksontvangsten	98,2	123,4	141,6	+ 5,9%	+ 3,5%
Overig ²	0,5	– 0,3	–		
Financieringstekort Rijk (incl. debudgetteringen)	10,3	31,2	27,7	+ 31,9%	– 2,9%

¹ Voor een goede vergelijkbaarheid in de tijd is uitgegaan van de relevante uitgaven (totale rijksuitgaven minus aflossingen, liquiditeitsvoorschotten en de uitgaven i.v.m. de aankoop van staatsschuld) en de relevante ontvangsten (totale rijksontvangsten minus de opbrengst uit aanmuntingen, de aflossing van liquiditeitsvoorschotten en de ontvangsten i.v.m. de verkoop van staatsschuld).

² Saldo niet-relevante posten, derdenrekeningen etc., incl. afrondingen.

De periode 1979–1982 wordt gekenmerkt door een ongekeerde stijging van het financieringstekort van het Rijk, een verdrievoudiging in absolute termen van ruim 10 tot ruim 31 miljard. Daaraan waren een aanzienlijke stijging van de rijksuitgaven (bijna 47 miljard) en een daarbij achterblijvende stijging van de ontvangsten (circa 25 miljard) debet. De stijging van de uitgaven en ontvangsten is in de periode 1983–1986 aanzienlijk geringer geweest, waarbij ditmaal de uitgavenstijging is achtergebleven bij de ontvangstenstijging (ruim 14 miljard tegenover ruim 18 miljard). De snelle stijging van het financieringstekort kwam daardoor tot stilstand en na 1983 is een daling opgetreden.

De minder snelle groei van zowel de uitgaven als de inkomsten vanaf 1982 moet mede gezien worden in relatie tot de afgenomen inflatie. Gecorrigeerd voor de inflatie ontwikkelen de uitgaven en inkomsten zich als volgt.

Tabel 5.1.3. Reële groei rijksuitgaven en rijksinkomsten¹.

	gemiddelde procentuele mutaties per jaar	
	1979–1982	1983–1986
Relevante rijksuitgaven (inclusief debudgetteringen)	+3,8	+0,5
Relevante rijksontvangsten	+0,4	+1,7

¹ Gedefleerd met de prijsstijging van het nationale inkomen.

Terwijl de stijging van de ontvangsten in miljarden is afgenomen, geeft de ontwikkeling van de ontvangsten in reële termen juist enige stijging te zien. De reële groei van de uitgaven is daarentegen sterk afgezwakt tot gemiddeld 1/2% per jaar in de periode 1983–1986. Gezien de continue meer dan gemiddelde stijging van de rente-uitgaven impliceert dat een reële daling van de overige uitgaven. Deze ontwikkeling is het saldo van een forse stijging die bij ongewijzigd beleid zou zijn opgetreden en de ten opzichte daarvan aangebrachte ombuigingen.

Het hiervoor geschetste beeld van de rijksfinanciën kan nog nader worden toegelicht door uitsplitsing van enkele belangrijke uitgaven- en ontvangstencategorieën (inclusief het financieringstekort).

Tabel 5.1.4. Ontwikkeling van de middelen (rijksontvangsten incl. het financieringstekort) uitgesplitst naar enkele categorieën (in miljarden; tussen haakjes in procenten van het totaal)

	1978	1982	1986
Belastingen (excl. gas)	76,2 (70)	86,3 (56)	94,9 (56)
Niet-belastingontvangsten (excl. gas)	12,9 (12)	17,6 (11)	24,4 (15)
Aardgasbaten	8,6 (8)	19,8 (13)	22,3 (13)
Financieringstekort Rijk (incl. debudgetteringen)	10,3 (10)	31,2 (20)	27,7 (16)
Totaal financieringsmiddelen (incl. financieringstekort)	108,0 (100)	154,9 (100)	169,3 (100)

¹ Teneinde voor het totaal aansluiting te krijgen met het relevante uitgaventotaal is deze regel gecorrigeerd voor de in tabel 5.1.2 genoemde post 'overig'.

Tussen 1978 en 1982 is de samenstelling van de financieringsbronnen voor de rijksuitgaven sterk gewijzigd. Werd in 1978 nog voor 10% van de uitgaven geleend, in 1982 was dit percentage opgelopen tot 20. Van de lopende ontvangsten hebben de aardgasbaten in deze periode het meest bijgedragen aan de toeneming van de financieringsmiddelen. Daar tegenover staat bij de belastingontvangsten een minder dan gemiddelde stijging, waarbij de teleurstellende economische ontwikkeling een belangrijke rol heeft gespeeld.

Ten opzichte van 1982 zijn de aandeelpercentages van de onderscheiden ontvangstencategorieën in 1986 aanzienlijk minder veranderd. Per saldo is het aandeel in de financiering via leningen (het financieringstekort) enigszins teruggedrongen. Van gezonde verhoudingen is echter nog geen sprake. De ontwikkeling binnen deze laatste periode is overigens niet stabiel. Zo dalen van 1985 op 1986 zowel de aardgasbaten als de overige relevante niet-belastingontvangsten. Dit vormt één van de verklaringen voor de geringe omvang van de tekortvermindering in 1986.

Ook binnen de (relevante) rijksuitgaven kan een aantal categorieën worden onderscheiden. Daarbij is een schatting gemaakt van de uitgaven, welke zijn gemoeid met de zogenaamde open-einderegelingen.

Tabel 5.1.5. Ontwikkeling rijksuitgaven, uitgesplitst naar enkele categorieën, (in miljarden; tussen haakjes in procenten van de totale rijksuitgaven)

	1978	1982	1986
Rijksbijdragen aan sociale fondsen	8,7 (8)	8,9 (6)	2,2 (1)
Rente-uitgaven	4,7 (4)	11,8 (7)	21,7 (13)
Open-einde-uitgaven	25,1 (23)	42,8 (28)	47,0 (28)
Overig (incl. debudgetteringen)	69,5 (65)	91,4 (59)	98,4 (58)
Totale rijksuitgaven (incl. deb)	108,0 (100)	154,9 (100)	169,3 (100)

¹ Exclusief de Toeslagenwet, welke is toegerekend aan de open-einde-uitgaven.

² De stijging van de open-einde-uitgaven (en van de totale uitgaven) in de periode 1979-1982 is voor een deel het gevolg van de introductie van de WIR onder afschaffing van belastingfaciliteiten ter zake. Het

bedrag in 1986 wordt gunstig beïnvloed door de doorgevoerde defiscalisering en door de stelselherziening sociale zekerheid en ongunstig door het nieuwe systeem van studiefinanciering. Deze wijzigingen beïnvloeden het geschetste beeld niet fundamenteel.

Terwijl na 1982 de totale rijksuitgaven in nominale en reële termen aanzienlijk minder zijn gestegen dan in de periode daarvoor, geldt voor de rente-uitgaven het tegendeel (+ 10 miljard), ondanks het feit dat het tekort in miljarden iets is gedaald en ondanks het feit dat de rentevoet is gedaald. Aanhoudend hoge tekorten leiden op zich al tot sterk toenemende rentelasten vanwege de cumulatie in de staatsschuld. Dit onderstreept het belang van een verdergaande tekortreductie.

Een tegengestelde beweging vertonen de rijksbijdragen aan de sociale fondsen. Deze zijn in de tweede periode in aanzienlijke mate teruggetrokken met name als terugsluizing van ombuigingen in de sociale fondsen naar de rijksbegroting. De terugtrekking van rijksbijdragen beïnvloedt overigens niet de uitgaven van de collectieve sector als geheel.

De toeneming van de uitgaven uit hoofde van open-einderegelingen is ten opzichte van de eerste periode afgenomen. Zo is, mede in verband met demografische ontwikkelingen, een aantal onderwijsuitgaven na een stijging in de eerste periode gedaald in de tweede periode. Ook de uitgaven in verband met de Regeling bijzondere financiering zijn gedaald. Daarnaast zijn de WIR-uitgaven na een snelle stijging van 1978 in de tweede periode nog maar licht gestegen. Ook speelt een rol de (per saldo) verschuiving van uitgaven van de rijksbegroting naar de sociale fondsen in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid. Daarmee wordt een stuk terugsluizing gerealiseerd van ombuigingen in de sociale fondsen, waar overigens veelal ook van open-einderegelingen sprake is. Binnen de categorie open-einde-uitgaven zijn er echter ook regelingen, die sterker zijn gestegen in de tweede periode dan in de eerste. Voorbeelden zijn de RWW-uitgaven en de uitgaven in verband met exportkredietverzekeringen. De categorie open-einderegelingen bestaat derhalve uit een grote verscheidenheid van regelingen met een dalend, stabiel of stijgend uitgavenverloop. Al deze regelingen hebben echter gemeen, dat ze per definitie een onbeheersbaarheidselement in zich dragen: gegeven de regeling moet de overheid een beroep op de regeling honoreren, zodra voldaan is aan de in de regeling vastgelegde criteria. Dat maakt deze uitgaven zeer gevoelig voor externe onbeheersbare factoren en veranderingen daarin, waardoor de uitgavenramingen wijzigen. Juist deze gevoeligheid voor externe factoren heeft het kabinet in de afgelopen jaren voor extra budgettaire problemen gesteld. De feitelijke ontwikkeling van deze uitgavencategorie is de resultante van de oorspronkelijke (meerjaren)ramingen van de betreffende uitgaven, die zowel kunnen dalen als stijgen, en de opgetreden wijzigingen daarin. In hoofdstuk 6 zal nader worden ingegaan op de open-einderegelingen en op de maatregelen, die het kabinet met het oog op het verbeteren van de beheersbaarheid van de uitgaven ter zake heeft genomen en die hebben bijgedragen aan de beperking van de groei van deze uitgavencategorie.

De budgettaire (beheersings)problematiek mag overigens niet verengd worden tot de open-einde-uitgaven. Ook de inkomsten kennen «open-einde»-elementen, dat wil zeggen een sterke gevoeligheid voor externe factoren (vooral aardgas). Daarnaast zijn de overige uitgaven volgens de tabel nog altijd aanzienlijk (7 miljard) gestegen. Dit is het saldo van vele uitgaven met uiteenlopende ontwikkelingen, waaronder ongewenste, sterke stijgingen.

De sociale zekerheid

De uitgaven van de sociale fondsen worden nog voor een zeer klein deel gefinancierd door het Rijk. Het eerder geschetste afnemende verloop van de rijksbijdragen geeft dit weer. De totale sociale-zekerheidsuitgaven omvatten echter meer dan de sociale-verzekeringsuitgaven van de sociale fondsen. Ook de overheid verzorgt een deel van de sociale zekerheid, zoals de WVV, de RWW en de overige bijstand. Daarvan neemt het Rijk bijna alles voor zijn rekening¹. Het grootste deel hiervan maakt deel uit van de in tabel 5.1.5 weergegeven open-einde-uitgaven.

Tabel 5.1.6. Ontwikkeling van de sociale-zekerheidsuitgaven

	in miljarden			gemiddelde jaarlijkse reële groei (%) ²	
	1978	1982	1986	1979-1982	1983-1986
Sociale fondsen	60,7	83,6	89,2	+ 2,7	-0,1
Overheid ¹	9,9	18,8	21,8	+ 11,2	+ 2,0
Totaal	70,6	102,4	111,0	+ 4,0	+ 0,3

¹ O.a.: bijstand, complementaire sociale voorzieningen, uitkeringen echte minima. Exclusief rijksbijdragen om dubbeltelling te voorkomen.

² Gedefleerd met de prijsstijging van het nationale inkomen.

In de vierjaarsperiode 1979-1982 is de reële groei van de sociale-zekerheidsuitgaven nog aanzienlijk (+ 4% per jaar), terwijl deze in de periode 1983-1986 in reële termen gemiddeld bijna geen groei meer te zien geven (+ 0,3% per jaar).

De door de overheid verzorgde sociale voorzieningen blijken in beide perioden sterker toe te nemen dan de uitgaven van de sociale fondsen, althans in procentuele mutaties. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door de stijgende werkloosheid, waarvan met name de overheid een belangrijk deel van de uitkeringslasten droeg. In de periode 1979-1982 stegen de RWW- en WWV-uitgaven zeer sterk. In de periode 1983-1986 stijgen de RWW-uitgaven in aanzienlijke mate verder. De stijging van de WWV-uitgaven ten laste van het rijksbudget slaat echter als gevolg van de stelselwijziging sociale zekerheid na 1985 om in een daling. De totale sociale-zekerheidsuitgaven worden hierdoor in 1986 in mindere mate beïnvloed, aangezien het voor een groot deel een verschuiving naar de sociale fondsen betreft.

De bovenbeschreven ontwikkelingen weerspiegelen zich in de ontwikkeling van de financieringsbronnen van de sociale zekerheid.

Tabel 5.1.7. Ontwikkeling van de financiering van de sociale zekerheid (in % NI; tussen haakjes: als % van het totaal)¹

	1978	1982	1986
Sociale premies	19,0 (74)	22,1 (72)	22,0 (78)
Rijksbijdragen	3,2 (12)	2,7 (9)	0,7 (2)
Rechtstreekse overheidsfinanciering	3,7 (14)	5,7 (19)	5,7 (20)
Financiering totale sociale zekerheid	25,9 (100)	30,5 (100)	28,4 (100)

¹ Afgezien is van de (marginale) inkomsten uit beleggingen van de sociale fondsen. Daarnaast hebben de sociale fondsen een wisselend positief of negatief exploitatiesaldo.

Het aandeel van de *rechtstreekse* overheidsfinanciering is, overeenkomstig hetgeen hierboven is toegelicht, in de gehele beschouwde periode toegenomen, zij het in de laatste vier jaren beduidend minder dan in de eerste.

Voor het verloop van de *totale* overheidsfinanciering is daarnaast het verloop van de rijksbijdragen relevant. De totale overheidsfinanciering blijkt in de vierjaarsperiode 1979-1982 per saldo te zijn toegenomen, terwijl in de periode 1983-1986 een aanzienlijke daling optreedt. Dit wordt geheel veroorzaakt door de reeds eerder toegelichte vermindering van de rijksbijdragen. De daling van het aandeel van de sociale premies in de periode

¹ De gemeenten betalen ongeveer 10% van de bijstand zelf.

1979–1982 en de stijging in de periode 1983–1986 vormt hiervan het spiegelbeeld. Daarbij zij opgemerkt, dat het aandeel van de premiefinanciering nog aanzienlijk onder het niveau van de jaren zestig ligt (circa 85%)¹.

5.2. De ontwikkeling van de collectieve sector in de huidige kabinetsperiode in het licht van het regeerakkoord

In de vorige paragraaf is de budgettaire keer ten goede geschetst, die in de huidige kabinetsperiode is opgetreden ten opzichte van de daaraan voorafgaande jaren. Afgemeten aan deze feitelijke ontwikkeling is de sanering van de (trends in de) openbare financiën, als belangrijk spoor van het kabinetsbeleid, goed op gang gekomen.

Een andere vraag is of de feitelijke ontwikkeling heeft voldaan aan de budgettaire doelstellingen van het regeerakkoord. Daarin werd op grond van de toen bekende economische en budgettaire inzichten een ombuigingsomvang van 7 miljard per jaar in de jaren 1984 tot en met 1986 afgesproken. Dit diende ertoe om het financieringstekort van de gehele overheid te reduceren tot 7,4% van het nationale inkomen, waarbij stabilisatie van de collectieve-lastendruk als bovengrens ter zake gold.

In hoofdstuk 3 is op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt tussen de doelstellingen en de feitelijke ontwikkeling wat betreft het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. De laatste vertoont, na een aanvankelijke stijging in 1983, een continue daling en komt in 1986 naar raming circa 2% van het nationale inkomen onder de bovengrens van het regeerakkoord uit. Het financieringstekort van de gehele overheid lag tot en met 1985 onder het regeerakkoordspad, maar zal in 1986 daar naar verwachting net iets boven uitkomen. Ten opzichte van het regeerakkoord is het financieringstekort van de lagere overheden echter lager uitgekomen². Dat betekent dat het financieringstekort van het Rijk (inclusief debudgettering) weliswaar is gedaald, maar niet in de mate die was beoogd in het regeerakkoord.

Ten opzichte van de economische en budgettaire inzichten die ten grondslag lagen aan het regeerakkoord zijn in de loop van de tijd veel wijzigingen opgetreden. Zo werd in het regeerakkoord uitgegaan van een economische groei van 1 à 1½% per jaar. In 1983 is de feitelijke economische groei daarbij aanzienlijk achtergebleven. Daarna is de situatie in die mate verbeterd, dat volgens de huidige inzichten de economische groei over de gehele kabinetsperiode iets gunstiger zal uitkomen (gemiddeld circa 1¾% per jaar). Normaal gesproken zou bij een meevallende economische groei een gunstiger tekortontwikkeling te verwachten zijn.

Ter verklaring van de relatief ongunstige tekortontwikkeling dienen zich zowel factoren aan de uitgavenkant als factoren aan de ontvangstenkant aan. Op beide wordt onderstaand ingegaan.

De ontvangsten

De conclusies ten aanzien van de lagere collectieve-lastendruk en het hogere financieringstekort staan niet los van elkaar. Bij een gelijkblijvend uitgavenniveau leiden lagere ontvangsten immers tot een pro tanto hoger financieringstekort. Er heeft derhalve in de afgelopen jaren een – voornamelijk onbedoelde – uitruil tussen financieringstekort en collectieve-lastendruk plaatsgevonden, die aan een aantal factoren is toe te schrijven.

In de eerste plaats zijn de door ombuigingen bereikte besparingen niet volledig ten goede gekomen aan het tekort van het Rijk. Ombuigingen op delen van de sociale zekerheid, volksgezondheid en arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, leiden in eerste instantie tot lagere premies en niet tot een lager tekort. In 1983 werden de ombuigingen die buiten de rijksbegroting vielen «teruggesluisd» naar het tekort van het Rijk door het verminderen of geheel stopzetten van rijksbijdragen aan de sociale-verzekeringssector.

¹ Zie Miljoenennota 1985, blz. 37.

² In bijlage 2 wordt ingegaan op de financiën van de lagere overheden.

In 1984 was deze optie (vrijwel) uitgeput en verhoogde het kabinet de belastingen teneinde de terugsluizing te realiseren. Vanzelfsprekend leidde dit belastingplan, evenals de terugtrekking van de rijksbijdragen in het jaar daarvoor, niet tot een stijging van de collectieve-lastendruk, omdat tegenover de belastingverhoging een premieverlaging stond door de ombuigingen op de sociale-verzekeringsuitgaven. Voor 1985 en 1986 heeft het kabinet deze weg van compenserende belastingverhogingen niet gekozen. Integendeel, per saldo is er na 1984 een belastingverlichting doorgevoerd. In 1986 leiden financieringsverschuivingen in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid weliswaar tot een terugsluizing van ombuigingen, maar deze is lang niet volledig. Daar komt bij dat de invoering van het nieuwe stelsel van studiefinanciering een tegengesteld effect heeft en een deel van de terugsluizing in 1986 derhalve teniet doet. Het niet volledig terugsluizen, in 1985 en in 1986, betekent per definitie een uitruil tussen tekort en lastendruk.

In de tweede plaats ligt de raming van de aardgasbaten in 1986 nog enigszins onder het niveau dat ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord werd verwacht. Dit belast het tekort en verlicht de collectieve-lastendruk.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat voor de verhouding tussen de ontvangsten van het Rijk en het financieringstekort van belang is, dat de belastingdruk endogeen (dat wil zeggen bij ongewijzigd fiscaal regime) is afgenomen, doordat de belastingontvangsten minder dan evenredig zijn toegenomen met het nationale inkomen. Met andere woorden, de macro-economische progressiefactor is in de huidige kabinetsperiode kleiner dan 1.

Exogene overschrijdingen en beleidsintensiveringen bij de uitgaven

Ten opzichte van de ten tijde van de opstelling van het regeerakkoord geldende meerjarenramingen van de rijksuitgaven hebben in de uitgaven-sfeer aanzienlijke verhogingen plaatsgevonden, zowel door exogene overschrijdingen als door beleidsintensiveringen. De laatste zijn beleidsmatige uitgavenverhogingen (toekennen van «claims»). Exogene overschrijdingen zijn daarentegen uitgavenverhogingen, die optreden zonder beleidswijziging.

Overigens moet worden opgemerkt dat deze uitgavenverhogingen niet uitsluitend kenmerkend zijn voor de huidige kabinetsperiode. De studiegroep Begrotingsruimte heeft in haar zevende rapport laten zien dat ook in de jaren daarvóór aanzienlijke uitgavenverhogingen, zoals hier bedoeld, zijn opgetreden.

Dergelijke uitgavenverhogingen hebben uiteraard tegen het tekortreducerende effect van de in het regeerakkoord voorgenomen ombuigingen ingewerkt. Deze uitgavenverhogingen zijn overigens een belangrijke reden geweest om te besluiten tot extra ombuigingen. In totaal bedraagt de in de jaren 1984 en 1985 gerealiseerde en in 1986 nog te realiseren ombuigings-omvang ruim 29 miljard¹, dat wil zeggen 8 miljard meer dan de in het regeerakkoord voorgenomen omvang van driemaal 7 ofwel 21 miljard.

¹ Tezamen met de gerealiseerde ombuigingen uit de Miljoenennota 1983 ad 6 miljard, waartoe reeds besloten was vóór de opstelling van het regeerakkoord, komt deze ombuigings-omvang overeen met de in paragraaf 5.1 gemelde ombuigingsomvang van ruim 35 miljard in de vierjaarsperiode 1983–1986.

Tabel 5.2.1. Beleidsintensiveringen en exogene overschrijdingen (per saldo) op de rijksbegroting, geconfronteerd met extra ombuigingen op de collectieve uitgaven (na de Miljoenennota 1983; in miljarden).

	(doorwerkings)effect op de uitgaven in 1986 van mutaties in de budgettaire nota's:			totaal effect 1986
	na MN 1983 t/m MN 1984	na MN 1984 t/m MN 1985	na MN 1985 t/m MN 1986	
<i>Mutaties uit hoofde van:</i>				
beleidsintensiveringen ¹	2,5 ²	1,3	1,4 ³	5,2
exogene mutaties ⁴	3,7	1,9	1,8	7,4
totale overschrijding	6,2	3,2	3,2	12,6
additionele ombuigingen ⁵	-4,9	-2,3	-1,0	-8,2
Saldo	1,3	0,9	2,2	4,4

¹ Exclusief beleidsintensiveringen waarvoor specifieke compensatie is geleverd.

² Inclusief het zogenaamde 1 miljard-pakket uit het voorjaar 1983.

³ Hierin is onder andere opgenomen het oplopen in 1986 van de kosten van de overeengekomen arbeidsduurverkortingen en herbezetting per 1 augustus 1985, voorzover dit de parallelle met de marktsector te boven gaat (circa 0,4 miljard t.l.v. de rijksbegroting).

⁴ Ten opzichte van de aansluitingstabel in bijlage 5.2 van deze Miljoenennota en de aansluitingstabellen in de vorige Miljoenennota's zijn er in deze regel twee mutaties

niet opgenomen, omdat die het tekort (feitelijk) niet belasten. Deze mutaties betreffen de afdracht van invoerrechten aan de EG (loketfunctie) en de herbezettingkosten voor zover deze gedekt worden door de parallelle met de marktsector. Daarnaast is de aanpassing van het budget voor ontwikkelingssamenwerking aan de stijging van het nationale inkomen niet opgenomen.

⁵ Berekend door van de totale (gerealiseerde) ombuigingsomvang per jaar 7 miljard af te trekken, overeenkomend met de in het fegeerakkoord overeengekomen jaarlijkse ombuigingstaakstelling.

Uit de tabel blijkt dat exogene overschrijdingen en beleidsintensiveringen hebben geleid tot een uitgavenverhoging van 12½ miljard in 1986. Deze uitgavenverhoging treedt op ten opzichte van het meerjarencijfer voor 1986, zoals dat gold ten tijde van het regeerakkoord¹. Een dergelijke uitgavenontwikkeling is des te opvallender wanneer men bedenkt, dat het toenmalige meerjarencijfer voor 1986 in reële termen reeds bijna 13 miljard hoger lag dan het overeenkomstige cijfer voor 1983. Ten opzichte van reeds flink stijgende meerjarencijfers heeft zich dus nog eens een forse overschrijding in de jaren tot en met 1986 voorgedaan. De extra ombuigingen ad ruim 8 miljard, die het kabinet hiertegenover heeft gesteld, wegen niet op tegen deze overschrijdingen van 12½ miljard. Daarmee is niet volledig voldaan aan de regels van het stringente begrotingsbeleid. Zonder deze extra ombuigingen zou het financieringstekort van het Rijk echter wel ruim 2%-punt van het nationale inkomen hoger zijn uitgekomen dan thans.

Bij nadere analyse van de *exogene overschrijdingen* blijkt dat de belangrijkste overschrijdingen hebben plaatsgevonden bij dezelfde regelingen als reeds genoemd in de Miljoenennota 1985 (pagina 85): individuele huursubsidie, exportkredietverzekering, studiefinanciering, bijstand thuiswonenden, BTW-afdrachten aan de EG, Oosterscheldewerken en objectsubsidies bij de woningbouw. Dat het grotendeels dezelfde regelingen betreft, wordt veroorzaakt doordat een aantal grote overschrijdingen bij deze regelingen tussen de Miljoenennota van 1983 en die van 1985 structureel van aard was.

Exogene overschrijdingen zijn niet voorziene en niet beoogde verhogingen van de ramingen. Zo leidde onder andere een onverwacht grote toeloop van studenten tot een overschrijding bij de studiefinanciering en een onvoorziene toeneming van het aantal echtscheidingen tot een groter beroep van vrouwen op de bijstand aan thuiswonenden. Deze voorbeelden betreffen open-einderegelingen. Dit geldt ook voor de individuele huursub-

¹ Conform de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 1983, die derhalve ook het ijkpunt van de tabel vormen. Vanwege het ontbreken van meerjarenramingen van het Rijkswegenfonds en de afdrachten aan de Europese Gemeenschap ten tijde van de Miljoenennota 1983, zijn deze ramingen constant verondersteld. Daarnaast zijn de rente- en werkloosheidsramingen aangepast aan de regeerakkoordveronderstellingen ter zake.

sidiereregeling en voor de exportkredietverzekeringssuitgaven. Het reeds eerder genoemde onbeheersbaarheidselement in deze regelingen wordt door de opgetreden overschrijdingen duidelijk geïllustreerd. Dit wil echter niet zeggen, dat het kabinet hierin heeft berust. Gedurende de kabinetsperiode zijn onder andere (ombuigings)maatregelen genomen die de onbeheersbaarheid hebben verminderd. Zo zijn maatregelen getroffen in de sfeer van de individuele huursubsidies, de studiefinanciering, de bijstand thuiswonenden en de exportkredietverzekeringen. In hoofdstuk 6 wordt daarop ingegaan.

De *beleidsintensiveringen* hebben voor een relatief groot deel betrekking op het derde spoor van het kabinetsbeleid, de bestrijding van de werkloosheid. Als voorbeelden kunnen genoemd worden de additionele uitgaven voor herbezetting in de collectieve sector, de gelden voor terugploegprojecten, extra uitgaven voor het (tijdelijke) werkgelegenheidsplan in het onderwijs en het Industrieplan. Ook de lastenverlichting voor de bedrijven heeft voor een deel geleid tot extra uitgaven. De belangrijkste maatregelen in dit kader vinden echter plaats in de fiscale en premiesfeer.

Besluit

Het bezien van de feitelijke budgettaire ontwikkeling in het licht van het regeerakkoord maakt duidelijk dat er bij het uitzetten van een budgettaire koers allerlei gevaren op de loer liggen. De in het voorgaande gesignaleerde problemen blijven ook voor de toekomst aktueel. Dit geldt voor de terugsluisproblematiek als ook voor de mogelijkheid van tegenvallers bij de inkomsten, vooral ook bij de aardgasbaten. Ook overschrijdingen in de uitgaven zijn niet altijd af te wenden, ondanks dat het beleid met nadruk gericht is op het voorkomen ervan.

Een conclusie hieruit is, dat bij het uitzetten van een budgettaire koers voor de toekomst, zoals in de volgende paragraaf in scenariovorm zal worden gedaan, uitgegaan dient te worden van behoedzame uitgangspunten om de kans op tegenvallers te verkleinen. Een andere conclusie is dat het noodzakelijk blijft de open-eindregelingen beter onder controle te krijgen. Tot slot geldt meer algemeen dat, hoewel de beheersbaarheid al is verbeterd, deze zeker nog meer te bevorderen is. In hoofdstuk 6 wordt hierop verder ingegaan.

5.3. De ontwikkeling van de collectieve uitgaven en de budgettaire problematiek op de middellange termijn

Inleiding

Een verkenning van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven en de budgettaire problematiek op de middellange termijn, zoals in deze paragraaf voor de vierjaarsperiode 1987–1990, kent vele onzekerheden. In eerste instantie kan worden aangesloten bij de meerjarencijfers. Daarnaast is echter een aantal technische veronderstellingen nodig. De belangrijkste onzekerheden houden verband met het realiteitsgehalte van deze technische veronderstellingen.

De belangrijkste veronderstellingen betreffen in de eerste plaats de economische ontwikkeling. Er wordt een economische groei verondersteld van 2% per jaar, terwijl met betrekking tot de werkloosheid wordt uitgegaan van een stabilisatie na 1986. Daarnaast moet, ter bepaling van het verloop van de rentelasten en van de budgettaire problematiek, een tijdpad voor de ontwikkeling van het financieringstekort worden verondersteld. Daartoe is, als technisch uitgangspunt, aangesloten bij variant B van tabel 3.8.4: een jaarlijkse tekortreductie na 1986 met 1% van het nationale inkomen¹.

¹ Met de daarbij behorende veronderstelling over de daling van de rentevoet.

De ontwikkeling van de collectieve uitgaven

De te verwachten ontwikkeling van de collectieve uitgaven kan worden afgeleid uit de meerjarenramingen¹. Deze meerjarencijfers zijn geconstrueerd aan de hand van regels omtrent de extrapolatie van uitgaven in het begrotingsjaar. Deze extrapolatieregels leiden in een aantal gevallen tot een meerjarig constant uitgavenniveau, maar vaak ook niet. Zo wordt bij de zowel op de rijksbegroting als in de sociale-zekerheidsfeer belangrijke categorie van open-einderegelingen aangenomen dat de criteria, op grond waarvan een beroep kan worden gedaan op de regeling, ongewijzigd blijven. Dit kan zowel tot een dalend als tot een stijgend uitgaventotaal leiden (bijvoorbeeld door de invloed van de demografische ontwikkelingen). Ook komt het voor, dat het kabinet meerjarige afspraken over bepaalde beleidsterreinen heeft gemaakt. Door ervan uit te gaan dat deze afspraken ongewijzigd doorgang vinden (bijvoorbeeld de object- en subjectsubsidies in de volkshuisvesting; Defensie; Ontwikkelingssamenwerking) kan een stijgend, maar in beginsel ook een dalend uitgavenverloop resulteren. Tenslotte leiden allerlei min of meer incidentele posten in de meerjarencijfers (bijvoorbeeld eenmalige investeringsprojecten) ertoe, dat het meerjarige uitgavenverloop niet constant is.

Bezien we allereerst de *overheidsuitgaven*² *exclusief de rentebetalingen van het Rijk en exclusief de sociale-zekerheidsuitgaven*, dan blijkt dat die, bij een inflatie van 2% per jaar, in de komende jaren met jaarlijks circa 3½ miljard zullen stijgen. Dat komt overeen met een gemiddelde reële jaarlijkse groei van bijna ½%. Deze gemiddelde reële groei geldt niet voor alle begrotingshoofdstukken afzonderlijk. Tegenover een aantal departementen met een voorziene reële groei die duidelijk boven de 1% ligt (Defensie, Ontwikkelingssamenwerking), staat een groot aantal uitgaven met een geringere groei dan ½% en soms zelfs een negatieve reële groei (bijvoorbeeld Financiën en Verkeer en Waterstaat). Ten dele hangen deze ontwikkelingen samen met beleidsafspraken, ten dele ook vloeien zij voort uit demografische ontwikkelingen etcetera.

De ontwikkeling van de *rentelasten* van het Rijk wordt in belangrijke mate bepaald door de ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk. Bij een jaarlijkse tekortreductie vanaf 1986 van bijvoorbeeld 1%-punt van het nationale inkomen, zoals hier verondersteld, stijgen de rentelasten van 22 miljard in 1986 tot 26 miljard in 1990, dus met gemiddeld 1 miljard per jaar³. Afwezigheid van deze tekortreductie van 1%-punt per jaar leidt tot (nog) hogere rentelasten.

De ontwikkeling van de *sociale-zekerheidsuitgaven* (van het Rijk en de sociale fondsen tezamen) wordt onder andere bepaald door de ontwikkeling van de werkloosheid. Aangezien hiervan geen actuele prognoses tot en met 1990 beschikbaar zijn, is het noodzakelijk van een technische veronderstelling uit te gaan. Uitgaande van een stabilisatie van de werkloosheid in aantal vanaf 1986 zullen, bij een inflatie van 2% en bij toepassing van de bekende indexaties, volgens de huidige inzichten en zonder nadere ombuigingen, de sociale-zekerheidsuitgaven jaarlijks met ruim 3 miljard stijgen. Dit komt overeen met een jaarlijkse reële groei van ruim ½%. Mede ten gevolge van de stelselherziening in de sociale zekerheid is de groei van de uitgaven in de fondsen hoger en van de sociale zekerheidsuitgaven op de rijksbegroting lager dan het gemiddelde.

Al met al zullen de *totale collectieve uitgaven* bij de weergegeven veronderstellingen in de jaren na 1986 jaarlijks met circa 7½ miljard stijgen. In reële termen komt dit overeen met een jaarlijkse stijging van ruim ½%.

¹ De meerjarenramingen van de rijksuitgaven – waaronder begrepen het overgrote deel van de uiteindelijk door de lagere overheden gepleegde uitgaven – zijn weergegeven in bijlage 5 bij deze nota. De cijfers uit deze meerjarenramingen zijn overigens niet direct herleidbaar tot de navolgende cijfers vanwege uiteenlopende technische veronderstellingen. Wel hebben ze als uitgangspunt voor de becijferingen gediend. De overige meerjarencijfers zijn gebaseerd op informatie van het Centraal Planbureau.

² De overheidsuitgaven omvatten de rijksuitgaven en de uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL). Aangezien het overgrote deel van de OPL-uitgaven wordt gefinancierd via de rijksuitgaven – via specifieke en algemene uitkeringen – kan de ontwikkeling van de overheidsuitgaven nagenoeg geheel ontleend worden aan de meerjarencijfers van het rijk. Ten aanzien van het restant van de OPL-uitgaven wordt de veronderstelling gehanteerd dat deze evenredig met het nationale inkomen meegroeien.

³ Zie variant B uit tabel 3.8.4 (hoofdstuk 3).

Om de ontwikkeling van deze quote te kunnen berekenen dient een ontwikkeling van het nationale inkomen verondersteld te worden. Bij een jaarlijkse economische groei van 2% en een inflatie van eveneens 2%, zal het nationale inkomen in de komende jaren toenemen met circa 16 miljard per jaar. In dat geval resulteert het volgende beeld.

Tabel 5.3.1. De ontwikkeling van de collectieve uitgaven in miljarden en als aandeel van het nationale inkomen; 1987-1990 (cumulatief: de cijfers betreffen de gehele periode)

	in miljarden	als aandeel van het NI (in procentpunten) ¹
<i>Mutaties van:</i>		
overheidsuitgaven (excl. rente en sociale zekerheid)	+ 13	-2,2
rentelasten Rijk	+ 4	+ 0,1
sociale zekerheidsuitgaven	+ 13	-1,4
Totale mutatie van de collectieve uitgaven	+ 30	- 3,5

¹ De mutatie van de uitgaven, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen is de resultante van drie factoren, te weten
a. de betreffende uitgavencategorie als aandeel van het nationale inkomen in het basisjaar van de analyse (1986)
b. de stijging van de betreffende uitgavencategorie in miljarden (de eerste kolom)
c. de stijging van het nationale inkomen in miljarden (circa 65 miljard in de gehele

periode bij de gehanteerde veronderstellingen)
Deze factoren kunnen verklaren, waarom in de tweede kolom de mutaties een verschillend teken kunnen hebben. Als b/c kleiner is dan a, daalt de betreffende uitgavencategorie als percentage van het nationale inkomen. In het omgekeerde geval, zoals bij de rentelasten, stijgt dit percentage.

Uit de tabel blijkt dat de collectieve-uitgavenquote bij de gehanteerde veronderstellingen een lichte daling te zien geeft, namelijk van 3½ procentpunt van het nationale inkomen in de vierjaarsperiode 1987-1990. Tegenover de stijging van de collectieve uitgaven ad 30 miljard staat immers, op basis van de gehanteerde veronderstellingen, een stijging van het nationale inkomen van circa 65 miljard over de gehele periode. Voor het bepalen van de ontwikkeling van de uitgaven is, afgezien van de rente-uitgaven, uitgegaan van ongewijzigd beleid. Er zijn dus bijvoorbeeld geen ombuigingen verondersteld. Ten aanzien van het verloop van de rente-uitgaven is echter bij wijze van technische veronderstelling uitgegaan van een tekortreductie van 1%-punt van het nationale inkomen per jaar.

In het volgende zal worden nagegaan of deze tekortreductie mogelijk is bij het berekende verloop van de uitgaven. Daartoe moet eerst de ontwikkeling van de ontvangsten worden gezien. Deze ontwikkeling bepaalt, tesamen met de veronderstelde tekortreductie, immers de ruimte voor de collectieve uitgaven. In het vervolg zal blijken dat, bij deze veronderstelde tekortreductie en de daarmee samenhangende rentelasten, ombuigingen onvermijdelijk zijn.

De ontvangsten

Uitgedrukt als aandeel van het nationale inkomen zullen de ontvangsten van de collectieve sector de komende jaren gaan teruglopen, naar raming met 3½%-punt van het nationale inkomen in de periode 1987-1990, ofwel ruim ¾%-punt van het nationale inkomen per jaar.

De belangrijkste factor daarbij zijn de aardgasbaten. Naar zich thans laat aanzien zullen deze van 1986 tot 1990 teruglopen van 22 miljard naar 16 miljard. Uitgedrukt als aandeel van het nationale inkomen komt dit neer op een daling met circa 2¼ procentpunt over de gehele periode.

Ten aanzien van de belastingontvangsten (exclusief gas) is technisch verondersteld dat deze endogeen, dat wil zeggen bij ongewijzigd fiscaal regime, als percentage van het nationale inkomen constant blijven.

De niet-belastingmiddelen exclusief aardgas zullen volgens de huidige inzichten in de jaren 1987–1990 een daling te zien geven als aandeel van het nationale inkomen, namelijk circa 1¼%-punt over de gehele periode.

Ten aanzien van de premieontvangsten geldt dat, bij een kostendeekkende premiestelling in de sociale fondsen, de ontwikkeling wordt bepaald door het geraamde uitgavenbeloop in de premiesfeer en het financieringssaldo van de sociale fondsen in 1986. In de berekening is uitgegaan van een ongewijzigde premiedruk in 1990 ten opzichte van 1986 (in % van het nationale inkomen).

De ontwikkelingen aan de ontvangstenkant van de collectieve sector zijn in onderstaande tabel samengevat:

Tabel 5.3.2. De ontwikkeling van de collectieve ontvangsten bij ongewijzigd beleid 1987–1990 (in % NI)

	gehele periode
<i>Mutaties van:</i>	
– belastingontvangsten (excl. aardgas)	–
– aardgasbaten (incl. vennootschapsbelasting)	– 2¼
– niet belastingmiddelen (excl. aardgas)	– 1¼
– premieontvangsten	–
– Totale mutatie van de collectieve ontvangsten	– 3½

De budgettaire problematiek

Om nu tot een totaalbeeld van de budgettaire problematiek in de komende jaren te komen, dienen de begijferingen rond de uitgaven en de ontvangsten geconfronteerd te worden met de beoogde ontwikkeling van het financieringstekort. Uiteraard zal een volgend kabinet zich daarover dienen uit te spreken. Ten behoeve van de onderhavige begijferingen is, zoals gezegd, als technische veronderstelling een jaarlijkse tekortreductie met 1% van het nationale inkomen gehanteerd. Voorts wordt verondersteld dat de budgettaire problematiek niet via lastenverzwarende maatregelen wordt opgelost, maar door middel van ombuigingen op de uitgaven.

De ombuigingsproblematiek kan dan worden begijferd door met elkaar te confronteren enerzijds de verwachte ontwikkeling van de collectieve uitgaven en anderzijds de ruimte die er is voor de collectieve uitgaven; die ruimte vloeit voort uit de verwachte ontvangstenontwikkeling en de veronderstelde tekortreductie.

Tabel 5.3.3. Ombuigingsproblematiek 1987-1990 (in % NI)¹

	gehele periode
1. Uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid	– 3½
2. Ruimte voor de collectieve uitgaven	
– uit hoofde van verwachte ontvangsten	– 3½
– uit hoofde van veronderstelde tekortreductie	– 4
Totale ruimte voor de ontwikkeling van de collectieve uitgaven	– 7½
3. Ombuigingsproblematiek (1–2)	+ 4

¹ Deze tabel is gebaseerd op de volgende technische veronderstellingen: een economische groei van 2% en een inflatie van eveneens 2% per jaar, een stabilisatie van de werkloosheid na 1986 en een tekortreductie met 1% NI per jaar.

Het blijkt nodig om, bij een veronderstelde jaarlijkse tekortreductie van 1%-punt van het nationale inkomen, in de periode 1987–1990 in totaal voor 4%-punt van het nationale inkomen ofwel 16 miljard om te buigen. De gemiddelde jaarlijkse ombuigingsproblematiek bedraagt derhalve circa 4 miljard bij de gehanteerde technische veronderstellingen¹. Ten opzichte hiervan betekent minder ombuigen niet alleen hogere uitgaven als gevolg van die geringere ombuiging, maar tevens hogere rente-uitgaven.

Met nadruk zij er op gewezen – tot goed begrip van de relatieve betekenis van de ombuigingen – dat ombuigingsbedragen in mindering komen op de meerjarencijfers en dat in die meerjarencijfers zelf nog een forse uitgavenstijging besloten ligt van circa 7½ miljard per jaar nominaal. Ook na bovenvermelde ombuigingen zullen de collectieve uitgaven dus bij de gehanteerde veronderstellingen in guldens (nominaal) blijven stijgen. De collectieve-uitgavenquote zal na oplossing van deze ombuigingsproblematiek een daling te zien geven van bijna 2%-punt van het nationale inkomen jaarlijks.

Vaststellen budgettaire kader 1987–1990

Tot zover is getracht een mogelijk budgettaire scenario te schetsen voor de vier jaren na 1986, gegeven bepaalde veronderstellingen met betrekking tot bijvoorbeeld de economische groei en de werkloosheidsontwikkeling. Deze uitgangspunten zijn daarmee niet vanzelfsprekend geschikt om gehanteerd te worden bij het uitstippelen van het budgettaire beleidskader in de komende kabinetsperiode. De evaluatie van de huidige kabinetsperiode in de vorige paragraaf heeft een aantal problemen laten zien, die na het vaststellen van een budgettaire koers kunnen opdoemen. Zo gelden er ten aanzien van de economische en, mede daardoor, van de budgettaire ontwikkeling grote onzekerheden. Te denken valt hierbij aan de economische groei, de werkloosheidsontwikkeling en de aardgasbaten. In het recente rapport van de studiegroep Begrotingsruimte is in dit licht de aanbeveling gedaan om bij het vaststellen van de budgettaire ruimte uit te gaan van behoedzame uitgangspunten. Daarom is het goed om te wijzen op een aantal gevoeligheden en risico's.

Gevoeligheidsanalyse en risico's

Een tegenvallende werkloosheidsontwikkeling betekent een vergroting van de ombuigingsproblematiek. Voor zover dit het rijksbudget belast, komt de financieringstekortdoelstelling in het gedrang. Indien het in de premiesfeer tot uitgavenverhoging leidt, is premieverhoging onvermijdelijk en kan de doelstelling ten aanzien van de collectieve-lastendruk onder druk komen te staan. Valt de jaarlijkse economische groei lager uit (bijvoorbeeld 1%), dan betekent dat eveneens een belasting van het financieringstekort (ruim 1 miljard per jaar) en een hogere premiedruk. Uiteraard dient te worden bedacht dat beide genoemde tegenvallers, in de economische groei en in de werkloosheid, heel wel tegelijkertijd kunnen optreden.

Naast deze effecten kan nog op de volgende factoren worden gewezen. In de eerste plaats is wat betreft de uitgaven aangesloten bij de huidige meerjarenramingen. De praktijk van de afgelopen jaren wijst echter uit, dat ten opzichte van die meerjarenramingen zich tal van verslechtingen voor kunnen doen, zowel in de vorm van beleidsintensiveringen als in de vorm van zogeheten exogene mutaties. Dergelijke overschrijdingen vormen een ernstige bedreiging voor de beheersing van de collectieve uitgaven. Het kabinetsbeleid zal erop gericht moeten blijven deze te voorkomen. Indien evenwel dergelijke overschrijdingen zich in de jaren 1987–1990 toch weer zouden voordoen, zou dit de ombuigingsproblematiek direct vergroten.

In de tweede plaats zij nog eens gewezen op de gehanteerde veronderstelling dat de belastingen (exclusief gas) endogeen evenredig met het

¹ De ombuigingsproblematiek in miljarden is hier afgeleid door de problematiek in % NI te vermenigvuldigen met het gemiddelde NI in de beschouwde periode.

ationale inkomen toenemen. In het licht van de afgelopen jaren is een endogene daling van de druk van deze belastingen echter niet uit te sluiten. Dit zou de reeds verwachte daling van de ontvangsten als percentage van het nationale inkomen versterken, waardoor de ombuigingsproblematiek zou toenemen. Daarbij is het fiscale regime ongewijzigd verondersteld. Zou voor de jaren na 1986 per saldo tot een fiscale lastenverlichting worden besloten, dan vergroot dat eveneens de ombuigingsproblematiek. In dit licht zij er op gewezen dat de gasbatenontwikkeling reeds leidt tot een daling van de collectieve-lastendruk. Indien men bij dalende gasbaten en mogelijk ook een endogene daling van de belastingdruk toch de collectieve-lastendruk constant wil houden, teneinde zonder omvangrijke ombuigingen in de uitgaven de veronderstelde tekortreductie te bereiken, dan zouden daartoe lastenverzwarende maatregelen nodig zijn, zoals tariefverhogingen of vermindering van fiscale faciliteiten, in plaats van fiscale verlichtingen.

Een ander risico is gelegen in de veronderstelde stabilisatie van de premiedruk. Impliciet is hier namelijk verondersteld, dat de ombuigingen op de uitgaven van de sociale fondsen geheel ten gunste komen van het financieringstekort (dat wil zeggen een volledige terugsluizing), hetgeen gezien de ervaringen in voorgaande jaren zeker niet vanzelfsprekend is. Indien deze terugsluizing voor een deel niet te realiseren is, leidt dat deel van de besparingen op de sociale-verzekeringsuitgaven tot een daling van de premiedruk, in plaats van een reductie van het financieringstekort.

6. De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven

6.1. Inleiding

Op velerlei vlak heeft de collectieve sector in de afgelopen tien jaren trekken van een onbeheerste ontwikkeling vertoond. De collectieve uitgaven groeiden sterk, waardoor het financieringstekort tot een ongekennde hoogte steeg. De rijksuitgaven vertoonden telkenmale overschrijdingen ten opzichte van eerdere ramingen, waardoor een zorgvuldig begrotingsbeleid in het gedrang kwam. Snel stijgende uitgavencategorieën zoals sommige overdrachtsuitgaven en met name de rente-uitgaven verdrongen – en verdringen nog steeds – andere uitgaven, zoals overheidsinvesteringen. Tevens bleek, bijvoorbeeld naar aanleiding van de RSV-debatten en naar aanleiding van overschrijdingen bij de Oosterscheldewerken en bij het Walrus-project, dat het overheidshandelen en het toezicht daarop in verscheidene gevallen tekort schieten.

Uit hoofdstuk 5 uit deze nota komt naar voren dat ook in de komende jaren de budgettaire situatie nog nijpend zal zijn. Ombuigingen zullen nodig blijven, allereerst ter verdere sanering van de overheidsfinanciën als geheel, en voorts om ruimte te creëren voor eventuele nieuwe activiteiten. Daartoe is een goed beheersingsinstrumentarium nodig. Voortdurend zal het nodig zijn om bestaand en voorgenomen beleid ter discussie te stellen en om beleidsalternatieven verantwoord tegen elkaar af te wegen. En voortdurend dient gewaarborgd te zijn dat afwijkingen van een eenmaal uitgezette lijn worden voorkomen.

Het beheersbaarheidsprobleem heeft veel kanten.

In paragraaf 6.2. zal in vogelvlucht een schets worden gegeven van een aantal factoren die rechtstreeks de beheersbaarheid raken. Ook zal kort worden ingegaan op een aantal ontwikkelingen die zijdelings van belang zijn voor de beheersing van de collectieve uitgaven. In paragraaf 6.3. worden vervolgens enkele deelonderwerpen uitgediept.

6.2. Enkele algemene beschouwingen

De afwegingsfunctie

De afweging tussen collectieve uitgaven dient plaats te vinden binnen een eenduidig budgettair kader, dat de *totale omvang* van de uitgaven begrenst. Alle uitgaven dienen binnen dit kader te worden afgewogen.

De samenstelling van de uitgaven wordt bepaald door een veelheid van factoren. Diverse criteria spelen bij de politieke besluitvorming een rol. Doelmatigheid, effectiviteit, actualiteit van de doelstelling, gevolgen voor de werkgelegenheid, macro-economische effecten en bedrijfseconomische aspecten zijn factoren die in beschouwing worden betrokken. Met name de laatste factoren zijn de laatste tijd meer in de belangstelling komen te staan. Het is echter van belang dat dergelijke criteria niet telkens op zichzelf, los van de andere criteria en los van het totale budgettaire kader, worden gezien. Afweging en dus prioriteitenstelling vergt juist een *integrale* beoordeling van alternatieven, gegeven het totale budgettaire kader. Aan specifieke kenmerken van uitgaven kan geen argument worden ontleend

om die uitgaven buiten de budgettaire toetsing te houden. Ruimte voor nuttig geachte uitgaven dient altijd binnen het vastgestelde totale kader te worden gecreëerd, door elders om te buigen. Zeer zeker dient gewaakt te worden voor het aanwijzen van incidentele meevallers als dekking van extra uitgaven. Het geven van prioriteit kan ook vorm krijgen door nuttig geachte uitgavencategorieën zoveel mogelijk te ontzien bij de verdeling en invulling van omhuigingsstaakstellingen.

Afweging van beleidsprogramma's dient zoveel mogelijk op vergelijkbare basis plaats te vinden, teneinde een scheef beeld en dus een onterechte prioriteitenstelling te voorkomen.

Een bekende vorm van doorbreking van een zuivere prioriteitenstelling vormt het verschijnsel debudgettering, waaraan het kabinet in de afgelopen jaren zoveel mogelijk paal en perk heeft gesteld.

Het gevaar van een onjuiste afweging dreigt ook, indien de kosten van beleidsprogramma's niet alle op basis van dezelfde berekeningsmethodiek worden gecijferd. Dit maant tot voorzichtigheid bij het hanteren van de zogeheten terugploeggedachte.

Van groot belang voor de afwegingsfunctie is voorts dat op fundamentele wijze beleidsalternatieven worden ontwikkeld, en dat bestaand en voorgenomen beleid voortdurend aan een kritische toets worden onderworpen. Daarbij kunnen beleidsanalytische technieken als kosten-baten-analyses en risico-analyses een nuttige rol spelen, vooral bij de beoordeling van grote projecten.

In hetzelfde verband is de heroverwegingsprocedure van belang. Naast aandacht voor privatiserings- en dereguleringsaspecten wordt in deze procedure onderzocht of de omvang van de voorzieningen afgestemd is op de behoeften, of de productie ervan zo goedkoop en effectief mogelijk is, dan wel dat het profijtbeginsel in sterkere mate kan worden toegepast. Het meer in rekening brengen van de werkelijke kosten aan de burger zal tot een betere allocatie leiden. De heroverwegingsprocedure verkeert thans in de vijfde ronde. Een zesde ronde zal spoedig van start gaan. Continuering van de procedure is gewenst, omdat het een kader schept om bestaande beleidsvelden zorgvuldig onder de loupe te nemen, en sterke en zwakke kanten van het beleid te belichten. Aldus komen bouwstenen beschikbaar voor politieke prioriteitenstelling. Wat betreft de onderwerpselectie in de heroverwegingsprocedure heeft het kabinet besloten dat, teneinde soepel aan te kunnen sluiten bij actuele ontwikkelingen, voortaan op ieder moment heroverwegingsonderzoeken kunnen starten. Een essentiële zaak bij de heroverweging is tenslotte, dat de ambtelijke rapporten een zo objectief mogelijke analyse geven van het desbetreffende beleid, niet ingeperkt door bestaande kaders, wetten en regels, en niet belemmerd door politieke interventies. Het kabinet zal hier de vinger aan de pols houden.

Ten aanzien van de privatiseringsoperatie merkt het kabinet op dat langzamerhand zeker resultaten in zicht komen. Dit gaat wel gepaard met het overwinnen van vele problemen. Met name betreft dit de gevolgen van rechtspositionele aard.

In het kader van de privatiseringsoperatie wordt de principiële vraag bezien of bepaalde overheidstaken en activiteiten blijvend door de overheid moeten worden verricht, dan wel dat ze kunnen worden afgestoten of uitbesteed aan de particuliere sector.

Bepalend voor een antwoord op deze vraag zijn enerzijds de actualiteit en geldigheid van de motieven om een bepaalde taak als een overheidstaak te bestempelen en anderzijds de uitkomsten van een kostenvergelijking tussen de overheid en de particuliere sector. Uit internationale studies blijkt dat de particuliere sector in veel gevallen in staat is dezelfde hoeveelheid goederen en diensten van dezelfde kwaliteit goedkoper te kunnen voortbrengen dan de overheid. Ook uit de rapporten die in het kader van de 1e

privatiseringsronde zijn opgesteld en nu voor het merendeel zijn gepubliceerd, blijkt dat die conclusie in de meeste gevallen ook voor ons land opgaat. Op grond daarvan heeft het kabinet kortgeleden tot definitieve privatisering van bepaalde overheidstaken en -activiteiten besloten. Tevens is recent in het kabinet het besluit gevallen een tweede privatiseringsonderzoeksronde van start te doen gaan, waarbij circa 30 onderwerpen de revue zullen passeren. Het kabinet heeft daarbij de inspanningsverplichting op zich genomen om over deze rapporten nog zoveel mogelijk in deze kabinetsperiode te beslissen.

Het meerjarige perspectief

Besluitvorming over collectieve uitgaven dient in meerjarig perspectief te geschieden. Voorkomen moet worden dat door besluitvorming nu of juist door het nalaten daarvan de budgettaire problematiek in latere jaren wordt verzwaard. Gewaarborgd dient te zijn dat in latere jaren voldoende flexibele ruimte aanwezig is om een beheerste uitgavenontwikkeling te realiseren.

Een allereerste voorwaarde hiertoe is dat een goed inzicht bestaat in de financiële consequenties van bestaand en voorgenomen beleid. De meerjarencijfers dienen ertoe om deze in kaart te brengen, teneinde bijvoorbeeld «kameelneuzen» op het spoor te komen. Van belang is dat de meerjarencijfers niet alleen in financiële termen zijn opgezet, maar ook een volume-onderbouwing bevatten. In dit verband is het thans lopende heroverwegingsonderzoek naar de gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de beheersing van de collectieve sector van belang. Studies van het Sociaal Cultureel Planbureau indiceren substantiële budgettaire consequenties van de gewijzigde bevolkingsopbouw in de komende decennia. Alleen door tijdig en bewust hierop in te spelen, via het heralloceren van middelen en het ontwikkelen van een adequaat beheersingsinstrumentarium, kan voorkomen worden dat zich onbeheersbare ontwikkelingen gaan voordoen. Dit klemmt temeer daar de invloed van de demografische ontwikkeling zich veelal zal laten gelden bij de zogeheten open-einderegelingen.

Meer in het algemeen geldt dat de meerjarencijfers een belangrijke signaleringsfunctie hebben. Ze schetsen wat er gaat gebeuren als er niet zou worden ingegrepen in het bestaande en reeds afgesproken beleid.

Dit illustreert dat meerjarencijfers niet het karakter hebben van verkregen rechten; het zijn ramingen. Het is juist zaak dat voor komende jaren zoveel mogelijk flexibele ruimte en zoveel mogelijk sturingsmogelijkheden aanwezig zijn. Meerjarencijfers dienen daarom niet alleen, zoals nu het geval is, in kastermen te luiden, maar moeten ook een onderbouwing naar onderliggende verplichtingen hebben. Aldus ontstaat een «gelaagde» opbouw van de meerjarencijfers, beginnend bij kasuitgaven die onvermijdelijk voortvloeien uit reeds aangegane verplichtingen, en zo mogelijk eindigend bij een vrije, flexibele kas- en verplichtingenruimte in de meerjarencijfers. Een dergelijke opbouw verschaft het noodzakelijke inzicht in de mate waarin ruimte bestaat voor het ingrijpen in bestaand en voorgenomen beleid. Ter vergroting van de sturingsmogelijkheden zal in dit kader tevens onderzocht moeten worden welke mogelijkheden er zijn om binnen de meerjarencijfers tot gedifferentieerde flexibiliteitsbevorderende afspraken te komen. Aldus kan een verstarrende werking van meerjarencijfers worden voorkomen.

Het voorkomen respectievelijk compenseren van afwijkingen van de uitgezette budgettaire lijn

Een van de belangrijkste lessen die de afgelopen jaren budgettair bezien geleerd hebben, is dat in het budgettaire beleid snel en adequaat op tegenvallende ontwikkelingen moet kunnen worden gereageerd. Te langdurige aanpassingsprocessen hebben met name aan het einde van de

jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig geleid tot een uit de hand lopend overheidsbudget. Budgettaire tegenvallers – in de belastingen, de aardgasbaten en de uitgaven zelf – werden onvoldoende gecompenseerd. De collectieve uitgaven en het financieringstekort stegen daardoor ongekend.

Van een beheerste ontwikkeling van de collectieve sector is eerst sprake, wanneer dergelijke budgettaire verslechtingen zo mogelijk worden *voorkomen*, en als ze dan toch optreden, snel worden *geregistreerd* en adequaat (kunnen) worden *gecompenseerd*.

Mee- en tegenvallers zullen zich altijd blijven voordoen. Er zijn evenwel mogelijkheden om de kans op tegenvallers te verkleinen. In de eerste plaats is het naar het oordeel van het kabinet van belang om in het begrotingsbeleid van behoedzaam gekozen veronderstellingen uit te gaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de economische groei, de dollarkoers, de olieprijs, de werkloosheids- en de inkomensontwikkelingen. In de tweede plaats kan, min of meer in het verlengde van het eerste punt, gewezen worden op het belang van het verantwoord calculeren, speciaal ingeval van grote, risicovolle projecten. In veel gevallen kan een gevoeligheidsanalyse naar de budgettaire effecten de besluitvorming ten goede komen. Bij de budgettaire inpassing kan een substantiële post onvoorzien noodzakelijk zijn. Indien daartoe op een bepaald hoofdstuk expliciet, via ombuigingen, ruimte wordt gecreëerd en daarmee een taakstellend budget mogelijk is geworden, dan kan, mocht die ruimte naderhand toch niet nodig blijken, die ruimte ter beschikking blijven van het desbetreffende departement.

Op een ander vlak ligt de wenselijkheid om zeer kritisch te staan tegenover open-einderegelingen. Open-einderegelingen kenmerken zich door het feit dat derden op grond van in die regeling vastgestelde geobjectiveerde criteria rechten kunnen doen gelden op overheidsgeld. De overheid heeft het beroep op die regeling dan niet in de hand en kan geconfronteerd worden met een hoger (of lager) budgettair beslag dan gedacht. In bepaalde gevallen zal het mogelijk zijn het open-eindekarakter van dergelijke regelingen in te perken via inhoudelijke ingrepen in de regeling. Het kabinet heeft reeds een aantal dergelijke ingrepen gedaan, waarvan sommige kwantitatief van grote betekenis zijn. Op dit onderwerp zal in paragraaf 6.3 nog nader worden ingegaan.

Ondanks dit soort ingrepen zullen zich toch, ook in de toekomst, mee- en tegenvallers ten opzichte van de uitgezette lijn blijven voordoen. Om daarop adequaat te kunnen reageren is het een allereerste voorwaarde dat dergelijke mutaties tijdig en zorgvuldig worden gesignaleerd. Dit stelt onder andere vergaande eisen aan de departementale administraties. Een sterke verbetering van wat thans vaak voorhanden is, is noodzakelijk. Een minimale eis die gesteld zal moeten worden, is dat elke (deel)administratie gestoeld zal moeten zijn op een geïntegreerde kas/verplichtingenbasis. Tevens dient die administratie zowel in financiële als in fysieke termen te worden opgezet. En niet in de laatste plaats dient te worden gestreefd naar een vergaande mate van automatisering, waardoor enerzijds informatie sneller en accurater ter beschikking kan komen en anderzijds grote hoeveelheden informatie gemakkelijker toegankelijk worden voor diverse analyses.

Op dit vlak zijn twee interdepartementale werkgroepen actief. Een werkgroep ter herziening van de Comptabiliteitswet houdt zich onder meer bezig met de vraag hoe de administraties van de departementen beter kunnen worden ingericht. Een projectteam dat werkt aan het opstellen van een plan voor de financiële informatie-voorziening (FIV-plan) richt zich vooral op de onderlinge afstemming van informatiestromen van de onderscheiden departementen. Beide werkgroepen zullen naar verwachting nog in 1985 rapport uitbrengen.

Na de signalering van tegenvallers is de compensatie daarvan aan de orde. Tegenvallers, zowel bij de uitgaven als bij de ontvangsten, kunnen niet zonder meer worden geaccepteerd. De concrete compensatie van tegenvall-

lers krijgt gebruikelijk vorm via de regels van het stringente begrotingsbeleid, die voor het laatst zijn geformuleerd in de Miljoenennota 1979. Deze regels stellen dat overschrijdingen van de geraamde uitgaven, indien onvermijdelijk, dienen te worden gecompenseerd. Beleidsmatige overschrijdingen moeten via beleidsmaatregelen, in beginsel op hetzelfde begrotingshoofdstuk, worden gecompenseerd. Bij niet-beleidsmatige overschrijdingen kunnen ook meevallers elders als compensatie dienen, met dien verstande dat dergelijke compensatie zoveel als mogelijk binnen hetzelfde begrotingshoofdstuk wordt gevonden. Het kabinet is van oordeel dat de laatste clausule van groot belang is en dat meer nadruk dan ooit moet worden gelegd op de primaire taak van elke minister om eventuele overschrijdingen binnen zijn/haar eigen begroting op te vangen. Daartoe kan de desbetreffende minister wijzigingen in de eigen begroting voorstellen.

Dit laat overigens onverlet dat zich gevallen kunnen voordoen, waarin tegenvallers in de begrotingsuitvoering ten laste van de algemene budgettaire problematiek komen. Dit betekent, nog afgezien van de consequenties voor latere jaren, dat eventuele tussentijdse ingrepen in een lopende begroting ter compensatie van deze algemene budgettaire problematiek niet zijn uit te sluiten, ook al is het kabinet van mening dat zulks bestuurlijke bezwaren met zich brengt. De budgetdiscipline en beheersing van de collectieve sector kunnen echter nopen tot dergelijk ingrijpen.

Enkele ontwikkelingen met raakvlakken aan het beheersbaarheidsvraagstuk

De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven wordt mede bepaald door de mate van delegatie bij de besluitvorming en uitvoering van het beleid.

In dat verband zijn van belang de decentralisatie van het Rijk naar de lagere overheden en de discussie over zelfbeheer bij dienstonderdelen binnen het rijksapparaat. Deze en vergelijkbare ontwikkelingen kunnen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidshandelen vergroten. Tevens kan delegatie van bevoegdheden de centrale toetsende instanties, zoals financieel-economische directies op de vakdepartementen en het Ministerie van Financiën, zodanig ontlasten van detailaangelegenheden, dat deze zich des te beter op de hoofdlijnen van het beleid kunnen richten. Overigens kan de beheersbaarheid geschaad worden bij een te vergaande delegatie en bij een verkeerd gebruik van delegatie. Derhalve zijn zaken als goede en snelle verantwoordingsprocedures achteraf en de mogelijkheid van sancties bij verkeerd gebruik essentieel. Alvorens met name het idee van zelfbeheer op grotere schaal toepasbaar is, zal daarnaast eerst op kleinere schaal gezien moeten worden welke haken en ogen eraan zitten, juist op het punt van beheersbaarheid.

6.3. Enkele onderwerpen nader uitgediept

De uitvoering van de begroting; toezicht en controle

Het toezicht en de controle op de uitvoering van de begroting zijn elementen in de budgetcyclus, die lange tijd beperkte aandacht hebben gekregen. Zowel de politieke aandacht als de aandacht van het ambtelijk management zijn traditioneel meer gericht op beleidsvoorbereiding dan op beleidsuitvoering. Sedert enige jaren is de begrotingsuitvoering echter een belangrijker plaats in het begrotingsproces gaan innemen. Aanleiding daartoe was de telkenjare terugkerende noodzaak van tussentijdse beleidsingrepen in de lopende begroting – met name in het begin van de jaren tachtig. De noodzaak daartoe vloeide voort uit het telkens optredende forse verschil tussen de beleidsvoornemens en de feitelijke begrotingsuitvoering.

Aanvankelijk was de grotere belangstelling voor de begrotingsuitvoering nagenoeg volledig gericht op de beleidsinhoud: de noodzaak van beleidsaanpassingen, de aard van de beleidsingrepen etcetera. Geleidelijk echter begon ook belangstelling te groeien voor meer juridisch-procedurele en

administratief-organisatorische aspecten van de begrotingsuitvoering. In recente budgettaire nota's is hierop diverse malen ingegaan, met name in verband met tussentijdse overschrijdingen van voorgenomen uitgaven. De belangstelling voor de begrotingsuitvoering is recentelijk nog verder gegroeid door een aantal in het oog lopende ontwikkelingen, zoals de overschrijdingen op de Oosterscheldewerken, de Walrus-affaire en de RSV-debatten.

Het kabinet bezint zich thans op de mogelijkheden om een versnelling aan te brengen in de verantwoordingsprocedures, wat betreft het tot stand komen van suppletore begrotingen, van departementale rekeningen na afloop van het begrotingsjaar en van de slotwetten. Ook op het vlak van de accountantscontrole door de departementale accountantsdiensten bestaan thans ongewenste achterstanden. Het kabinet overweegt met betrekking daartoe een eenmalige inhaalactie. Ter voorkoming van nieuwe achterstanden zullen binnen de accountantsdiensten beleidsplannen worden opgesteld, waarbij rationalisering van de taakuitvoering centraal zal dienen te staan. Ook zal worden bezien in hoeverre privatisering van bepaalde taken denkbaar is.

Wat betreft de achterstanden in de controle en de trage totstandkoming van de verantwoording merkt het kabinet overigens op, dat deze in het algemeen in belangrijke mate zijn terug te voeren op een ontoereikende administratieve organisatie bij de departementen. Hierin kan verbetering worden gebracht door zaken waarop reeds eerder in dit hoofdstuk is ingegaan, zoals een systematische geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie en een vergaande automatisering. Essentieel voor het welslagen daarvan is dat de departementale financieel-economische directies en de departementale accountantsdiensten in belangrijke mate participeren in dit proces en binnen de departementen een sterke coördinerende functie vervullen. Een versterking lijkt in een aantal gevallen geboden, zij het dat dit niet met uitbreidingen gepaard hoeft te gaan. Vooral moet worden gedacht aan een interne herschikking van prioriteiten en aan sterkere aandacht van het politieke en ambtelijke management. In een recente brief aan de Tweede Kamer is het kabinet hier reeds uitvoeriger op ingegaan. Tevens overweegt het kabinet wijzigingen in de Comptabiliteitswet en aanverwante regelgeving voor te stellen respectievelijk aan te brengen, die nodig zijn om sommige van bovenstaande ontwikkelingen mogelijk te maken.

Het toezicht op grote projecten

Op initiatief van de Tweede Kamer is recentelijk een discussie ontstaan over het toezicht van het parlement op zogeheten grote, veelal eenmalige projecten. Daarbij is de vraag aan de orde welke informatie op welk moment bij het parlement beschikbaar moet zijn. Parallel hieraan doet zich de vraag voor op grond van welke informatie het kabinet tot besluitvorming komt. Het kabinet merkt hierover, in lijn met hetgeen in een uitvoeriger brief aan de Tweede Kamer is betoogd, het volgende op.

Het kabinet is van mening dat nadere aandacht voor de procedures rond grote projecten inderdaad geboden is, zij het dat in algemene zin grote projecten niet een principiële andere behandeling behoren te krijgen dan andere grote uitgaven die niet als «project» zijn aan te merken of dan kleinere uitgavenposten; daarvoor is het terrein ook veel te diffuus. Afhankelijk van het concrete geval zal telkenmale bezien moeten worden wat een zinvolle en adequate vorm van informatievoorziening is. Wel onderkent het kabinet een aantal elementen die speciaal bij grote projecten vaak van belang kunnen zijn.

In de eerste plaats zijn grote eenmalige projecten vaak omgeven met zodanige risico's en onzekerheden, dat bij de in overweging genomen alternatieven risico-analyses en kosten-baten-analyses van nut kunnen zijn.

De resultaten daarvan kunnen uiteraard aan het parlement ter inzage worden gegeven, gelijktijdig met de voorstellen van het kabinet.

Wat betreft de budgettaire inpasbaarheid van grote projecten kunnen de geschetste risico's en onzekerheden hun beslag krijgen via het inboeken van een post «onvoorzien». Ook kunnen concrete compensatie-afspraken worden gemaakt voor het geval dat de kosten alsnog hoger dan verwacht zouden uitvallen. Dit past in het streven naar het behoedzaam calculeren, ter voorkoming van telkenmale optredende overschrijdingen.

In de derde plaats kan het bij bepaalde grote projecten zinvol zijn dat afzonderlijke periodieke voortgangsverslagen worden opgesteld ten behoeve van het parlement.

Ten behoeve van de doorzichtigheid van de begroting ligt het in de rede de uitgaven die gemoeid zijn met één groot project te verantwoorden op één artikel, en op één artikel niet meer dan één project te boeken. Voor elk project zal, zoals voor alle begrotingsartikelen, een geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie aanwezig moeten zijn.

Tenslotte is van belang dat centrale organen, zoals de departementale financieel-economische directies en de departementale accountantsdiensten, alsmede het Ministerie van Financiën, vroegtijdig bij de voorbereiding van grote projecten zijn betrokken, en eventueel deel uitmaken van de concrete projectorganisatie.

Aanpak open-einderegelingen

Open-einderegelingen zijn regelingen, waarbij personen, instellingen of bedrijven (al dan niet onder voorwaarden) recht hebben op een geldelijke bijdrage van de overheid of van sociale fondsen, indien zij voldoen aan de criteria van de regeling. Bij dergelijke regelingen heeft de overheid onvoldoende greep op het bedrag dat er uiteindelijk mee gemoeid is. Zodra immers de regeling als zodanig vastligt, bepalen externe factoren, zoals inkomensontwikkelingen en demografische ontwikkelingen, het uitgavenverloop in een bepaalde periode zoals een begrotingsjaar. Daarnaast zijn ook gedragingen van derden van belang: doen rechthebbenden daadwerkelijk een beroep op de regeling? Bij open-einderegelingen is dus geen sprake van een strikte budgetbeheersing, noch binnen een jaar, noch over de jaren heen. Externe factoren kunnen leiden tot afwijkingen tussen ramingen en realisaties in enig jaar en tot opwaartse, maar ook soms tot neerwaartse wijzigingen in het uitgavenverloop van jaar op jaar.

In eerdere budgettaire nota's is reeds gewezen op de bedreiging die uitgaat van open-einderegelingen op de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. In hoofdstuk 5 is nog eens gewezen op de grote overschrijdingen die in de afgelopen jaren ten opzichte van eerdere ramingen zijn opgetreden. Van de belangrijkste «hoofdzondaren» is het merendeel open-einderegeling. Maar ook de groei die met name in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig van jaar op jaar in de open-einderegelingen is opgetreden, baart zorg. Daar komt bij dat via een aantal open-einderegelingen zich ook effecten kunnen voordoen die inhoudelijk gezien onbedoeld zijn. Zo kon, ingeval van algemene inkomenskorting, een 'weglek' van het beoogde matigingseffect optreden via inkomensafhankelijke open-einderegelingen als de individuele-huursubsidieregeling en de studiefinanciering. De beoogde inkomensmatiging werd aldus voor een deel weer teniet gedaan en afgewenteld op de collectieve sector. Tenslotte zij vermeld dat een aantal open-einderegelingen bijdraagt aan de problematiek van de marginale druk, waarop in hoofdstuk 3 reeds is ingegaan.

Anderzijds moet worden bedacht dat er in bepaalde gevallen beleidsinhoudelijke overwegingen kunnen zijn om toch met open-einderegelingen te werken. De sociale-zekerheidsuitgaven vormen hiervan een voorbeeld. Hier speelt met name het rechtszekerheidsaspect. Het kabinet is zich ervan bewust dat de rechtszekerheid in bepaalde gevallen een essentieel onderdeel van een regeling kan zijn. Alsdan resteert overigens de mogelijkheid om de criteria van de regeling aan te scherpen en om de uitkeringshoogten aan te passen.

Naast het aspect van rechtszekerheid zij bedacht dat, vanuit de optiek van de afweging, het bestaan van open-einderegelingen in bepaalde gevallen ook voordelen kan hebben. Externe ontwikkelingen, zoals demografische, kunnen aldus doorwerken in de samenstelling van de collectieve uitgaven, waardoor verstarring kan worden voorkomen. Zo leiden thans dalende leerlingaantallen tot een logische daling van de onderwijsuitgaven. Anderzijds zijn bij vele open-einderegelingen ook uitgavenverhogende tendensen aanwezig. Telkens resteert daarom het probleem van inpassing van de uit open-einderegelingen voortvloeiende uitgaven in het totale budgettaire kader. Dit kan nopen tot hetzij herschikking binnen de collectieve uitgaven, hetzij ingrepen in de desbetreffende open-einderegelingen zelf.

Hoewel men niet zover kan gaan dat alle open-einderegelingen zonder meer zoveel mogelijk zouden moeten worden uitgebannen, zijn er voldoende redenen om, terwille van de beheersbaarheid, alle open-einderegelingen zeer kritisch te bezien en waar mogelijk maatregelen te treffen ter inperking of zelfs uitbanning van het open-eindekarakter ervan. Dergelijke maatregelen kunnen uiteraard niet beperkt blijven tot afspraken over het toegestane uitgavenverloop. Juist bij open-einderegelingen valt er, ter vergroting van de beheersbaarheid, niet aan te ontkomen om *inhoudelijke* ingrepen in de regelingen te plegen, door de criteria van de regeling of de hoogte van de geldelijke bijdrage te wijzigen. In bepaalde gevallen kan die ingreep zover gaan, dat het open-eindekarakter geheel wordt weggenomen. Veelal echter laten aard en bedoeling van de regeling dat niet toe, en moet volstaan worden met ingrepen die het open-eindekarakter inperken respectievelijk een rem opleggen aan de verwachte uitgavengroei. In bepaalde gevallen kan het ook zinvol blijken om specifieke compensatie-afspraken te maken voor mogelijke overschrijdingen; dit is onder andere bij de Oosterscheldewerken gebeurd. Van dergelijke afspraken, die ook bij open-einderegelingen denkbaar zijn, kan tevens een prikkel uitgaan ter voorkoming van overschrijdingen van de begroting. Een specifiek geval betreft de EG. Beheersing van de BTW-afdrachten wordt nagestreefd door bij de vaststelling van de EG-begroting in de ministerraad van de EG strak vast te houden aan de regels van de budgettaire discipline zoals die van toepassing zijn op de EG-begroting voor 1986.

Navolgend wordt een overzicht gegeven van maatregelen, die in de huidige kabinetsperiode met betrekking tot open-einderegelingen¹ zijn getroffen of zijn voorgenomen. Per maatregel is vermeld de omvang van het budget van de betreffende regeling in 1986.

Bij een aantal regelingen zijn reeds dusdanige ingrepen gepleegd, dat het open-eindekarakter ervan kon worden weggenomen. Te noemen zijn:

- De contingentering van de regeling verbetering particuliere woningen per 1 januari 1985 (149 miljoen).
- Het per 1 januari 1983 onderbrengen onder de tijdelijke subsidieregeling maatschappelijke dienstverlening van een groot aantal tot dat moment indirect via de Algemene Bijstandswet gefinancierde voorzieningen op het welzijnsterrein (circa 600 miljoen).
- De beëindiging per 1 januari 1985 van de indirecte financiering via de Algemene Bijstandswet van de bejaardenoorden en de vervanging daarvan door directe subsidiëring (circa 2 miljard).
- De afspraak met betrekking tot een gelimiteerd budget voor de uitgaven ten behoeve van de Pas 65+ (55 miljoen).

In veel gevallen kon het open-eindekarakter van een regeling gedeeltelijk worden beperkt, of werden ingrepen in open-einderegelingen doorgevoerd die het niveau van de uitgaven verlaagden (bijvoorbeeld door wijziging van grenzen en criteria) maar die het open-eindekarakter als zodanig niet hebben gewijzigd. Te noemen zijn bijvoorbeeld de volgende maatregelen.

¹ De opsomming is beperkt tot regelingen van groter dan 50 miljoen.

- De eigen-bijdrageregeling van 1 januari 1984 en de verhoging van de griffierechten met ingang van dezelfde datum, beide op het terrein van de van overheidswege gefinancierde rechtshulp (261 miljoen).
- De aanpassing van de maximale beursbedragen, alsmede de bevrozing van de bijdragevrije voet in de regeling tegemoetkoming studiekosten en het stelsel van studiefinanciering sinds 1983 (1985: 1575 miljoen). Het voorgenomen nieuwe stelsel van studiefinanciering bewerkstelligt een betere beheersing van de uitgaven.
- De beëindiging van een aantal kredietvormen binnen de Regeling Bijzondere Financieringen (BF), waaronder de Oneigenlijke Bijzondere Financiering (215 miljoen).
- De aanscherping van het dekkings- en het landenbeleid en de verhoging van de verzekeringspremies bij de exportkredietverzekering (697 miljoen).
- De invoering van een stopclausule met betrekking tot de regeling warmte-isolatie. Op grond van deze regeling worden bijdragen verstrekt aan de huursector (192 miljoen).
- De invoering van een bovengrens voor de kosten, een beperking van de vergoedingen en een regeling die de doorstroming bevordert van niet-gehandicapten uit woningen voor gehandicapten in de regeling huisvesting gehandicapten (102 miljoen).
- De hantering van normgrondkosten en indirect de contingentering van het nieuwbouwprogramma bij de uitvoering van de regeling locatiesubsidies die voorziet in bijdragen aan de gemeenten ter dekking van bijzondere grondkosten (154 miljoen).
- De in de regeling individuele huursubsidie (1480 miljoen) getroffen maatregelen: invoeren normhuurbenadering (ontkoppelen van algemene inkomensontwikkeling), optellen inkomens achter één deur, invoeren kwaliteitsnormering, de invoering van de alleenstaandentabel en verlaging van de maximale huurgrens (zie voor een meer uitgebreide toelichting van de April-brief over het uitvoeringsbeeld 1985).
- De in de innovatie-stimuleringsregeling (INSTIR) tot stand gebrachte meerjarige budgetafpraak (218 miljoen).
- De verscherping van de criteria waaraan de ondernemer moet voldoen om gebruik te kunnen maken van de kredietbeschikking midden- en kleinbedrijf (85 miljoen). Voorts is bepaald dat de banken tenminste evenveel kredieten met als zonder staatsgarantie moeten verlenen. Daarnaast delen de banken voor 10% in het risico van de onder staatsgarantie verstrekte kredieten.
- De afspraak met het bedrijfsleven betreffende hogere bijdragen ter dekking van kosten van de bestrijding van dierziekten in 1985. Ten aanzien van onverhoopt optredende kosten in 1986 zal terzake opnieuw met het bedrijfsleven worden overlegd. Vanaf 1987 is het voornemen om onder meer via nieuwe wetgeving te komen tot nieuwe afspraken over de verdeling van kosten.
- Een drietal maatregelen in het kader van de Algemene Bijstandswet (ABW) (in totaal 10,3 miljard):
 - invoering van een verhaalsverplichting voor gemeenten ten aanzien van de kosten van bijstand
 - invoering van een woningdelersnorm
 - maximering van de kapitaalhelp aan zelfstandigen ingevolge de Rijksgroepsregeling zelfstandigen.
- Beheersing van het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening (2939 miljoen).
- De aanscherping van de criteria in de Beeldende Kunstenaars Regeling (34 miljoen). De mogelijkheid van een alternatief voor de BKR met een gefixeerd budget wordt onderzocht.
- De maatregelen die zijn getroffen met betrekking tot de incidentele loonontwikkeling bij de overheid waarop is ingegaan in de brief over het begrotingsbeeld 1985 en in de Voorjaarsnota 1985 alsmede in deze Miljoenennota.

- Het beleid dat de berekening van de premie krachtens de Jeugdspaarwet voor nieuwe spaarders uitsluitend over de ingelegde bedragen en niet over de bijgeschreven rente geschiedt (54 miljoen).

Naast wijziging van bestaande regelingen is van belang dat bij invoering van nieuwe regelingen het principe van budgetfinanciering vooropstaat. In dit verband zij gewezen op de per 1 januari 1986 in te voeren rijksregeling basiseducatie (120 miljoen), alsmede de inschrijvingsregeling Open Universiteit (27 miljoen). Ook de regeling Kort Middelbaar Beroepsonderwijs (150 miljoen) is aan een maximumbudget gebonden. Ook kan worden genoemd de invoering van de Wet personenvervoer (gepland per 1 januari 1986), waarin normeringen en taakstellende budgetten zullen zijn voorgeschreven en op grond waarvan maxima aan de rijksbijdragen zullen worden gesteld (3304 miljoen). Tenslotte zij gewezen op het voornemen om het declaratiestelsel in verband met de VUT voor 61-jarigen en ambtenaren met 40 jaar dienst te vervangen door een vaste bijdrage aan het ABP (210 miljoen).

Het voorgaande betreft met name maatregelen met betrekking tot regelingen die gefinancierd worden ten laste van de rijksbegroting. Daarnaast kan ook gewezen worden op enkele maatregelen die tevens de regelingen gefinancierd uit premies betreffen, zoals:

- De budgettering sinds 1983 van vele instellingen op het terrein van de volksgezondheid.
- De voorgenomen stelselherziening in de sociale zekerheid.
- De voorgenomen invoering van een vaste rijksbijdrage aan de ziektefondsverzekering in het kader van de stelselherziening ziektekostenverzekeringen.

Bij een aantal regelingen blijft het zeer moeilijk om het open-eindekarakter ten principale te wijzigen. In dit verband zij met name gewezen op de regelingen voor sociale-zekerheidsuitkeringen. Het open-eindekarakter van die regelingen wordt met name bepaald door het gehanteerde uitgangspunt dat een ieder die aan de in de regelingen gestelde criteria voldoet een uitkering ontvangt (volumecomponent). Voorts hebben in het kader van het ombuigingsbeleid in de afgelopen jaren ingrepen plaatsgevonden in de prijscomponent, zowel via verlagingen dan wel bevroering van de uitkeringen als via verlaging van uitkeringspercentages.

Voorzover uitgaven krachtens die regelingen (gedeeltelijk) ten laste van de rijksbegroting komen gaat het hierbij om de Algemene Bijstandswet, de wetten regelende de incidentele toeslagen voor (meerjarige) echte minima en de Wet Werkloosheidsvoorziening. Bij doorvoering van de voornemens voor herziening van het sociale zekerheidsstelsel zal laatstgenoemde open-einderegeling in de door premies te financieren nieuwe Werkloosheidswet geïntegreerd worden en zullen twee nieuwe open-einderegelingen (gedeeltelijk) ten laste van de rijksbegroting komen, te weten de Inkomensvoorziening voor Oudere Werklozen Werknemers en de Toeslagenwet.

Uit het bovenstaande blijkt dat reeds veel is gedaan om de beheersing van regelingen met een open-eindekarakter te verbeteren. Dit proces is echter geenszins afgerond.

Het feit dat in bepaalde regelingen maatregelen zijn getroffen impliceert niet, dat in de komende jaren in die regelingen nadere ingrepen uitgesloten zouden zijn. Daarnaast moet worden voorkomen dat nieuwe open-einderegelingen ontstaan. Voordurend zullen alle bestaande open-einderegelingen kritisch moeten worden gevolgd en onderzocht op mogelijkheden om het open-eindekarakter te beperken. Daarbij kunnen heroverwegingsonderzoeken een nuttige rol vervullen. Het kabinet is van mening dat dient te worden voortgegaan op de ingeslagen weg van het inperken van budgettaire risico's voortvloeiend uit het open-eindekarakter van regelingen. Alle daarvoor beschikbare instrumenten, zoals in het voorgaande genoemd, zullen daartoe kunnen worden aangewend.

Bijlagen van de Miljoenennota 1986

1. Nadere toelichting op de begroting 1986

1.1. De rijksuitgaven

Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin

De uitgaven voor de Hoge Colleges worden voor 1986 geraamd op 187 miljoen, hetgeen ten opzichte van de begroting van 1985 een stijging van 9 miljoen impliceert. Deze extra uitgaven betreffen vooral de Staten-Generaal.

Buitenlandse Zaken

Voor Buitenlandse Zaken worden de uitgaven in 1986 (exclusief de financiering ten laste van het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking) geraamd op 433 miljoen. Hiervan is 252 miljoen bestemd voor de Buitenlandse Dienst.

Justitie

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is 3,2 miljard. Het beleidsplan «Samenleving en Criminaliteit» beïnvloedt de begroting van Justitie. Dit plan is op 22 mei 1985 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Het betreft een groot aantal maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de criminaliteit. Vooral politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen zijn er bij betrokken. Zo is voor de politie 10 miljoen extra beschikbaar om specifieke opsporingstaken, zoals fraudebestrijding, uit te breiden. Om een einde te maken aan de overbelasting van de rechterlijke macht is 17 miljoen uitgetrokken terwijl ten behoeve van het gevangeniswezen 24 miljoen extra is uitgetrokken, waardoor vooral meer bewaarders kunnen worden aangesteld. Veel van de administratieve handelingen van deze instanties zullen worden geautomatiseerd. Hiervoor is 14 miljoen extra geraamd. Ter ondersteuning van initiatieven op plaatselijk niveau is 5 miljoen gereserveerd. Voor bedoelde beleidsterreinen is in totaal respectievelijk 1124 miljoen, 494 miljoen en 401 miljoen beschikbaar.

Voor rechtshulp is 261 miljoen geraamd, voor kinderbescherming 516 miljoen en voor de ter beschikking van de regering gestelden (t.b.r.) en reclassering 196 miljoen.

Binnenlandse Zaken

Van de totale begroting van 4,1 miljard is meer dan 50% uitgetrokken voor uitgaven in de sfeer van de openbare orde en veiligheid. In dat kader zijn voor de herziening van het politiebestedel voor de komende jaren extra bedragen ter beschikking gesteld. Het gaat hierbij om een bedrag van 35 miljoen in 1986, aflopend tot 9 miljoen in 1992 en latere jaren.

Daarnaast zijn de ramingen in verband met de geneeskundige verzorging van de politie verlaagd en is het meerjarig uitgavenpatroon van de rampenbestrijdingsorganisatie aangepast aan de opheffing van de organisatie bescherming bevolking.

De uitgaven verband houdende met het overheidspersoneelsbeleid bedragen in 1986 circa 1,1 miljard. Ook in 1985 is gebleken, dat aanzienlijk hogere bedragen gemoeid zijn met de ziektekostenvoorziening voor

overheidspersoneel. Voor 1986 en latere jaren zijn in verband hiermee de ramingen verhoogd met 18 miljoen. De raming van de uitgaven in verband met de Indische Pensioenen zijn daarentegen wederom verlaagd. Deze keer met circa 10 miljoen.

Voor de algemene rijksrekencentra zijn in de begroting 1986 belangrijke veranderingen verwerkt. Er is van uitgegaan dat, conform de planning, de privatisering van de ontwikkelingsafdelingen van het Computer Centrum Limburg per 1 januari 1986 zijn beslag krijgt. De overige afdelingen worden dan organisatorisch ondergebracht bij het Rijks Computercentrum. Een en ander leidt tot een verlaging van de uitgaven en een dienovereenkomstige aanpassing van de ontvangsten met 13 miljoen in 1986, oplopend tot 29 miljoen in 1990. Daarnaast is bij het Rijks Computercentrum voor 1986 een verhoging van de uitgaven en ontvangsten voorzien van circa 8 miljoen. Deze aanpassing houdt vooral verband met de noodzakelijk geachte inschakeling van extern personeel.

Onderwijs en Wetenschappen

De uitgaven worden begroot op totaal 26 524 miljoen. In het kader van de herbezetting 1985 in samenhang met de arbeidsduurverkorting is hierin een bedrag van 420 miljoen begrepen.

De uitgaven voor het basisonderwijs stabiliseren zich op een uitgavenniveau van circa 6,1 miljard voor 1 430 000 leerlingen. Voor het speciaal onderwijs wordt voor bijna 100 000 leerlingen ongeveer 1,5 miljard uitgetrokken.

In het voortgezet onderwijs, waarvoor ruim 7,1 miljard is begroot, zullen ruim 1,3 miljoen leerlingen het onderwijs volgen. Na 1986 zullen in verband met de daling van het leerlingtal de uitgaven aanzienlijk teruglopen. Om de gevolgen van de leerlingdaling op schoolniveau zo goed mogelijk op te kunnen vangen is een aanvang gemaakt met een herschikkings- en fusie-operatie in het voortgezet onderwijs om ook in de toekomst een evenwichtig voorzieningenaanbod te waarborgen. In overleg met de sociale partners wordt uitwerking gegeven aan de voorstellen van het Open Overleg Wagner, mede in verband met de afstemming van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt.

In het hoger onderwijs is bij de universiteiten en hogescholen de operatie taakverdeling en concentratie in uitvoering. Een dergelijke operatie zal in 1986 starten in het hoger beroepsonderwijs en is erop gericht tot een doelmatiger aanbod van voorzieningen te komen. Voor het hoger beroepsonderwijs is voor 1986 ongeveer 1 miljard beschikbaar voor 143 000 studenten, terwijl de deelneming aan dit onderwijs blijft toenemen.

De uitgaven voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek belopen 4,9 miljard. Hierin is 0,9 miljard begrepen voor de academische ziekenhuizen, terwijl bij de universiteiten voor 1986 rekening is gehouden met het toegenomen studierendement.

Voor de studiefinanciering wordt bijna 2,3 miljard uitgetrokken. De grote stijging ten opzichte van het lopende begrotingsjaar wordt met name veroorzaakt doordat per 1 oktober 1986 450 miljoen uit het AKW-fonds overgeheveld zal worden naar het begrotingshoofdstuk. Deze overheveling hangt samen met het streven van het kabinet per genoemde datum de Wet op de studiefinanciering voor 18-30-jarigen in werking te doen treden.

Financiën

De uitgaven in verband met de heffing van belastingen en overige middelen door de belastingdienst worden geraamd op 2150 miljoen.

Voor declaraties onder de regeling Bijzondere Financiering (BF) is 215 miljoen uitgetrokken.

De uitgaven voor de exportkredietverzekering zullen ook in 1986 de ontvangsten duidelijk overtreffen maar in mindere mate dan in 1985 het

geval is omdat een aantal genomen maatregelen tot effect gaat leiden. Het negatieve saldo zal ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten in 1985 naar verwachting afnemen van bijna 800 miljoen naar ruim 400 miljoen. Voor schadeuitkeringen is een bedrag van 670 miljoen geraamd; aan de ontvangtzijde is een bedrag van 114 miljoen aan premies en van 160 miljoen aan terugbetalingen opgenomen.

Defensie

De uitgaven (exclusief Civiele Verdediging) worden voor 1986 begroot op 13,7 miljard. Ten opzichte van de begroting 1985 is een reële groei van 2% verwerkt. Met ingang van 1987 is in de meerjarencijfers volgens kabinet-safspraken een reële groei van 3% opgenomen.

Het voor 1986 geraamde bedrag is als volgt verdeeld (in miljarden guldens)

Ministerie	1,0
Pensioenen, uitkeringen en wachtgelden	1,3
Koninklijke Marine	2,7
Koninklijke Landmacht	5,8
Koninklijke Luchtmacht	2,7
Koninklijke Marechaussee	0,2

De Koninklijke Marine zal 930 miljoen uitgeven voor de aanschaf van groot materieel. Hiervan wordt 574 miljoen besteed voor de bouw van schepen. Van dit bedrag is 51 miljoen bestemd voor de aanbouw van M-fregatten en 123 miljoen voor de eerste fase van de vervanging van onderzeeboten (Potvis-klasse).

Van de uitgaven voor groot materieel bij de Koninklijke Landmacht (1,8 miljard) zal 518 miljoen worden besteed voor de aanschaf van vervoermiddelen en 440 miljoen voor elektrisch en elektronisch materieel.

De uitgaven voor groot materieel van de Koninklijke Luchtmacht bedragen 1,1 miljard. Hiervan wordt 685 miljoen aangewend voor de aanschaf van vliegtuigen (F-16) en is 155 miljoen bestemd voor bewapeningsmaterieel.

Aan de personeelsuitgaven is een bedrag van 101 miljoen structureel toegevoegd in verband met de herbezetting als gevolg van de arbeidsduurverkortings voor 1985. In afwachting van een nieuwe bezoldigingsstructuur voor het militair beroepspersoneel is 50 miljoen beschikbaar voor een tijdelijke verbetering van de bestaande compensatieregeling voor extra beslaglegging.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is 16,4 miljard. Het woningbouwprogramma wordt in 1986 verlaagd met 3000 woningweteenheden en 3000 premiehuureenheden. Deze verlaging speelt in op marktontwikkelingen. Ze is een onderdeel van de ombuigingstaakstelling voor 1986. Daarnaast is er een geringe wijziging aangebracht in de samenstelling van het nieuwbouwpakket. Voor de stadsvernieuwingsgebieden wordt een nieuwe categorie vrije sectorwoningen ingevoerd met een éénmalige bijdrage van f 20 000,—. De omvang van het aantal gesubsidieerde woningen in het programma is 96 000. Het verbeteringsprogramma omvat 61 000 woningen.

Met ingang van 1986 wordt de indeling in homogene groepen gewijzigd. De nieuwe indeling sluit beter aan bij de beleidsterreinen van het ministerie.

De nieuwe homogene groep «objectsubsidies» omvat 5896 miljoen.

De bijstelling van de raming van de homogene groep subjectsubsidies in 1986 is vooral het gevolg van een bijstelling van de ramingen en het voorkomen van weglekeffecten voortvloeiend uit de (stelsel)herziening sociale zekerheid bij de individuele huursubsidie.

De prioriteit die het kabinet voor de stadsvernieuwing in het Meerjarenplan Stadsvernieuwing tot uitdrukking heeft gebracht, blijft ook in 1986 gehand-

haafd. Met deze homogene groep is in 1986 een bedrag gemoeid van 1373 miljoen.

Bij de Rijksgebouwendienst is in 1986 rekening gehouden met de bouw van extra cellen in het kader van het plan ter bestrijding van de criminaliteit. Voornamelijk hiervoor is een bedrag van 41 miljoen uitgetrokken. Het bedrag dat voor de gehele homogene groep is uitgetrokken, bedraagt 1072 miljoen.

De uitgaven op het gebied van de bestrijding van de luchtverontreiniging bedragen 60 miljoen. Voor de bodemsanering is een bedrag uitgetrokken van 185 miljoen. De bestrijding van de geluidhinder vergt in 1986 een bedrag van 104 miljoen. Het totaal van de homogene groep Milieubeheer komt in 1986 op circa 615 miljoen.

Verkeer en Waterstaat

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is 10,7 miljard. Voor de dekking van tekorten bij het openbaar vervoer is 3,4 miljard beschikbaar. Dit is ruim 100 miljoen meer dan voorzien in de Miljoenennota 1985 voor het meerjarencijfer 1986. Ten aanzien van het totale voorzieningenniveau is gerekend met de voornemens in het Tarievenplan.

Voor de opheffing van knelpunten in de bestaande infrastructuur en de aanleg van nieuwe lijnen bij de spoorwegen is 285 miljoen uitgetrokken. Ten behoeve van het treffen van (infrastructurele) voorzieningen voor het openbaar vervoer in en nabij de steden is 45 miljoen beschikbaar. Deze bedragen zijn mogelijk als gevolg van een herschikking ten gunste van de spoorweginfrastructuur.

Voor de PTT is 1885 miljoen beschikbaar voor investeringen; daarbij is gerekend met een intensivering van 100 miljoen. De bestemming ligt grotendeels in de sfeer van de telecommunicatie.

Voor de Wet uitkering wegen worden de uitgaven in 1986 geraamd op 723 miljoen.

De uitgaven voor de Natte Waterstaat (inclusief de Rijksdienst IJsselmeerpolders) zullen 2,3 miljard bedragen. Van dit bedrag is 606 miljoen gereserveerd voor de Oosterscheldewerken. Dit is minder dan het bedrag in 1985 ad 820 miljoen. De bouw van de Oosterschelddam nadert zijn voltooiing. Verder is 417 miljoen geraamd voor aanleg, onderhoud en verbetering van scheepvaartwegen en havens. Dit is een stijging van circa 120 miljoen ten opzichte van 1985. Daarnaast wordt 385 miljoen uitgetrokken voor de waterkeringen, een stijging van 155 miljoen ten opzichte van 1985.

Voor de waterhuishouding (inclusief de Wet verontreiniging oppervlaktewater) is voor 1986 een bedrag van circa 290 miljoen opgenomen.

Voor de homogene groep Overige Diensten is circa 695 miljoen uitgetrokken. Daarvan is 285 miljoen bestemd voor het Directoraat-Generaal voor Scheepvaart en Maritieme Zaken, en circa 130 miljoen voor de Rijksluchtvaartdienst.

Economische Zaken

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is circa 3,5 miljard. Voor de homogene groep Industrie is voor 1986 circa 1,2 miljard uitgetrokken op programmabasis, en op kasbasis circa 1,3 miljard. Van dit bedrag is circa 650 miljoen op programmabasis gereserveerd voor het aandachtsgebiedenbeleid (inclusief het nog resterende sectorbeleid), de stimulering van hoogwaardige industrie en dienstverlening, alsmede het speur- en ontwikkelingswerk (zogenaamde technische ontwikkelingskredieten). Op kasbasis staat voor deze beleidsvelden in totaal circa 500 miljoen ter beschikking.

De uitgaven voor het midden- en kleinbedrijf worden voor 1986 op circa 450 miljoen begroot. Van dit bedrag staat circa 140 miljoen ter beschikking van de regelingen voor bedrijfsbeëindigingshulp en 80 miljoen voor de verliesdeclaraties van de (inmiddels aangepaste) kredietregeling voor het midden- en kleinbedrijf.

Het budget voor het toerisme bedraagt ruim 60 miljoen. Voor experimentele informatie- en communicatiediensten (waaronder het kabelproject Zuid-Limburg ingevolge eerder aangegane verplichtingen) is ruim 30 miljoen op kasbasis gereserveerd.

In 1986 is voor het regionaal beleid op programmabasis een bedrag beschikbaar van circa 750 miljoen, het beschikbare kasbedrag in 1986 is 740 miljoen. In het kader van de Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1986-1990 is een aantal structurele wijzigingen voorgesteld, die ertoe zullen leiden dat het budgettaire beslag in 1990 afneemt. Het centrale en decentrale deel van het voorwaardenscheppend beleid is op programmabasis teruggebracht tot 60 miljoen en zal ultimo 1988 worden beëindigd. Het grote-stedenbudget van 17 miljoen zal nog een jaar worden voortgezet. Per 1 januari 1987 wordt het grote-stedenbudget overgeboekt naar het Gemeentefonds.

Evenals vorig jaar zal de programmaruimte voor de investeringspremie-regeling 300 miljoen bedragen. Wel zullen, om voornamelijk budgettaire redenen, enkele aanpassingen van de regeling plaatsvinden.

Binnen het budget voor het regionaal beleid wordt 100 miljoen aangewend ten behoeve van de financiering van een tweede tranche terugploegprojecten.

In 1986 is voor het energiebeleid circa 420 miljoen beschikbaar op programmabasis, het beschikbare kasbedrag in 1986 is circa 430 miljoen. Hiervan wordt circa 100 miljoen programma gebruikt ten behoeve van energiebesparing. Verder wordt 120 miljoen ingezet voor onderzoek- en ontwikkelingswerk. Naar verwachting wordt in de komende jaren een groter beroep gedaan op de regeling geldelijke steun beperking energiegebruik in de non profit-sector. Met het oog hierop is de jaarlijkse verplichtingenruimte voor deze regeling met 8 miljoen verhoogd.

Landbouw en Visserij

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is circa 2,8 miljard. Hierin zijn begrepen uitgavenramingen van een aantal regelingen waartoe al in 1985 is besloten, bijvoorbeeld voor de opkoop van heffingvrije melk en voor de mcb-compensatie.

In het landbouwonderwijs, waarvoor de uitgaven globaal op 750 miljoen worden geraamd, tekent zich een afname van de groei van het leerlingenaantal af.

Landbouwkundig onderzoek vergt 340 miljoen, en voorzieningen en maatregelen op het gebied van onder meer agrarische voorlichting en bedrijfsontwikkeling ruim 300 miljoen.

Uitgaven die samenhangen met de inrichting van het beheer van het landelijk gebied doen zich voor bij de Landinrichtingsdienst (budget 440 miljoen), Staatsbosbeheer (170 miljoen), Natuur, Milieu en Faunabeheer (105 miljoen) en Openluchtrecreatie (circa 70 miljoen). Bij de uitvoering van landinrichtingsprojecten zal vanaf 1986 een versnelling plaatsvinden in de herinrichtingsgebieden in Groningen en Drente van 10 miljoen per jaar (gedurende 5 jaren).

Voor voedings- en kwaliteitsaangelegenheden wordt 240 miljoen uitgetrokken, waarvan circa 125 miljoen voor de rijksdienst voor Vee en Vlees.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is 19,6 miljard. De uitgaven aan premiekwijtschelding die ten laste van het Rijk zullen komen, worden begroot op 240 miljoen. In 1986 wordt voor het laatst nog een rijksbijdrage verstrekt van 75 miljoen aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds ter dekking van de verplichtingen van het fonds jegens het Rijk uit hoofde van anticumulatie-WSW voor vroeggehandicapte WSW-werknemers.

De rijksbijdrage aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds is voor 1986 vastgesteld op circa 182 miljoen.

De uitgaven voor de Wet sociale werkvoorziening worden voor 1986 geraamd op circa 3031 miljoen op basis van een bestand van 77 500 werknemers. Voor de Beeldende Kunstenaarsregeling is circa 34 miljoen beschikbaar. Het budget van de BKR is daarmee afgestemd op hetgeen in het Regeerakkoord was overeengekomen.

De uitgaven uit hoofde van de Wet werkloosheidsvoorziening bedragen 3035 miljoen. Hierbij is uitgegaan van 104 500 uitkeringsgerechtigden op jaarbasis. Dit is een afname van 80 500 jaaruitkeringen ten opzichte van de bijgestelde raming 1985. Deze afname is voor 70 500 uitkeringen toe te schrijven aan de voorgenomen integratie van de Werkloosheidswet en de Wet werkloosheidsvoorziening per 1 mei 1986 in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid. In dat kader zullen tevens uitgaven op grond van twee nieuwe regelingen (gedeeltelijk) ten laste van de rijksbegroting komen, de Toeslagenwet en de Wet Inkomensvoorziening Oudere Werklozen. De ramingen in verband met deze nieuwe regelingen zijn 430 respectievelijk 207 miljoen.

Bij de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers wordt uitgegaan van 419 000 uitkeringsgerechtigden. De uitgaven zijn begroot op 6600 miljoen. De overige uitgaven krachtens de Algemene Bijstandswet worden geraamd op circa 3680 miljoen, waarvan circa 3571 miljoen voor kosten van bijstand aan thuiswonenden. De stijging in de uitgaven is, zoals ook vorig jaar aangegeven is, voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een toenemend beroep op de bijstand door gescheiden vrouwen.

Met het oog op een regeling voor uitkeringen aan meerjarige echte minima die ook in 1985 voor een toeslag in aanmerking komen, is in 1986 een bedrag van 270 miljoen op transactiebasis uitgetrokken.

De uitgaven in de sfeer van het arbeidsvoorzieningsbeleid zullen in 1986 ruim 1,2 miljard belopen. Voor 1986 is voor het, op tijdelijke basis gefinancierde, aanvullend beleid een bedrag van 495 miljoen beschikbaar.

In de begroting 1986 is 114 miljoen opgenomen ten behoeve van het arbeidsomstandighedenbeleid. De uitgaven voor tewerkstelling van erkende gewetensbezwaarden worden geraamd op circa 45 miljoen, voor emancipatiezaken op ruim 31 miljoen.

Voor het (r)emigratiebeleid is in 1986 ruim 65 miljoen beschikbaar. Dit bedrag is inclusief de ter beschikking staande gelden voor de basisremigratieregeling 1985 en de experimentele remigratieregeling 1985.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is 11,3 miljard. De sector Welzijn neemt hiervan ruim de helft (6 miljard) voor zijn rekening. De belangrijkste uitgavencategorie is het bejaardenbeleid. De hiervoor uitgetrokken middelen – circa 2,4 miljard – worden grotendeels aan de provincies en de grote steden ter beschikking gesteld ten behoeve van de bejaardenoorden en diverse vormen van flankerend beleid. Daarnaast wordt bijna 1 miljard uitgegeven ten behoeve van de gezinsverzorging, ruim 500 miljoen voor het sociaal-cultureel- en bibliotheekwerk en circa 600 miljoen voor de tijdelijke subsidieregeling Maatschappelijke Dienstverlening (TSMD-voorzieningen). Voor de Verzetsdeelnemers en Vervolgden zullen de uitgaven naar verwachting bijna 900 miljoen zijn. Voor het minderhedenbeleid is circa 90 miljoen uitgetrokken.

De uitgaven op het terrein van de Volksgezondheid worden op 2,4 miljard geraamd. Hiervan heeft circa 2 miljard betrekking op de rijksbijdragen aan de Ziekenfondswet en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. De overige uitgaven komen vooral ten gunste van voorzieningen in de sfeer van de eerstelijns en preventieve gezondheidszorg.

De uitgaven ten behoeve van radio, televisie en pers, die gedekt worden uit de omroepbijdragen en de STER-reclame, worden geraamd op circa 1 miljard.

De sector Culturele Zaken legt beslag op een bedrag van ruim 500 miljoen. Dit geld is onder meer bestemd voor monumentenzorg, musea en (podium-)kunsten.

Ontwikkelingssamenwerking

De zogenaamde stuwmeerproblematiek bij Ontwikkelingssamenwerking is tot een oplossing gebracht. Hiertoe wordt in 1986 de Nederlandse hulpinspanning gebracht op het niveau dat gelijk is aan 1,5% van de voor dat jaar geraamde omvang van het netto nationaal inkomen, waarmede tevens uitvoering wordt gegeven aan de verwerking van de statistische herschatting van het netto nationaal inkomen. Het op deze wijze toegevoegde bedrag aan het hulpplafond is in eerste instantie bestemd voor de financiering van verplichtingen uit het voormalig stuwmeer.

Vanaf 1985 is het stuwmeer komen te vervallen en het daarmee gemoeide bedrag van 2,3 miljard wordt met ingang van 1986 op bovenvermelde wijze geleidelijk aan de desbetreffende meerjarencijfers toegevoegd.

In 1986 wordt het aandeel kapitaalmarktmiddelen binnen het hulpplafond gebracht op 20% minus 450 miljoen. Derhalve wordt, boven het bedrag ad 400 miljoen aan kapitaalmarktmiddelen, vanaf 1986 éénmalig structureel 50 miljoen – niet cumulatief – extra omgezet in begrotingsmiddelen. Hiermee zal in 1986 de onderhavige verhoging van het hulpplafond nagenoeg geheel met begrotingsmiddelen worden gerealiseerd.

Aanvullende posten

In bijlage 5.1 is een aantal aanvullende posten opgenomen.

De in post a mede op basis van de Macro-Economische Verkenning 1986 geraamde loon- en prijsbijstelling vormt een aansluiting tussen de begrotingstotalen en het totaal van de uitgaven. Naast onder meer de wijziging in de sociale lasten zijn daarin ook verwerkt de beleidsaanpassingen in de sfeer van de ambtenarensalarissen en de loonruimte in de gepremieerde en gesubsidieerde sector voorzover deze hun doorwerking hebben op de rijksbegroting. In de begrotingshoofdstukken voor 1986 en in de meerjarenramingen is geen loon- en prijsstijging opgenomen.

In de begrotingshoofdstukken is voor wat betreft het burgerlijk rijkspersoneel rekening gehouden met een gemiddeld vacaturebestand van 1% van de begrotingssterkte. De onder b genoemde post beoogt een reserve te vormen voor die gevallen waarin het gemiddeld vacaturebestand geringer zal zijn.

De post reserve voor automatisering (c) is bedoeld voor het geven van een stimulans aan de automatisering van de financieel-technische informatievoorziening met een «bovendepartementaal» karakter. Deze post wordt jaarlijks nader over de hoofdstukken verdeeld.

In het kader van het werkgelegenheidsbeleid heeft het kabinet besloten tot een tweede tranche van terugploegprojecten. De uitgaven zullen maximaal 325 miljoen bedragen. Voor 100 miljoen is financiering gevonden binnen het budget van het regionaal economisch beleid. Het saldo van deze bedragen is weergegeven bij post d.

Voor de toelichting post e (tegemoetkoming in verband met afschaffing negatieve aanslag WIR en regeling inzake fiscale aftrekbaarheid verhuiskosten) wordt verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 4, bladzijde 30

In de begroting 1986 en de meerjarenramingen is bij de raming van de uitgaven voor studiefinanciering en de regeling tegemoetkoming studiekosten uitgegaan van de MEV 1985. De vermelde reeks bij post f dient ertoe de raming op het niveau van de MEV 1986 te brengen.

Voor de toelichting op post g compensatie Oosterscheldewerken, zij verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 2, bladzijde 27. Er zal voor een bedrag van 91 miljoen in 1986 aan maatregelen worden genomen op alle departementen exclusief de uitgaven ten behoeve van Ontwikkelingssamenwerking. De verdeling van dit bedrag is als volgt:

Hoge Colleges van Staat	0,2
Buitenlandse Zaken	0,4
Justitie	3,3
Binnenlandse Zaken	3,4
Onderwijs en Wetenschappen	26,7
Financiën	3,6
Defensie	12,7
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	17,3
Verkeer en Waterstaat	7,5
Economische Zaken	4,0
Landbouw en Visserij	3,1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1,7
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	7,1
Totaal	91,0

De concrete invulling zal geschieden in het kader van de Voorjaarsnota 1986.

Gemeentefonds

De uitgaven van het Gemeentefonds over 1986 worden geraamd op 11 937 miljoen. Hierin is een bedrag begrepen van 192 miljoen uit hoofde van het aandeel van het Gemeentefonds in de herbezettingsgelden. Met de over 1986 toegezegde compensatie voor de stijging in het gemeentelijk aandeel in de bijstandsuitgaven is voorshands een bedrag gemoeid van ruim 53 miljoen. De sanering van specifieke uitkeringen leidt er toe dat over 1986 per saldo een bedrag van ruim 4 miljoen aan het Gemeentefonds wordt toegevoegd. Het begrotingsbedrag 1986 is gebaseerd op een prijsstijging van 0,5% en een salariskostenontwikkeling van -1,3%.

Provinciefonds

De uitgaven van het Provinciefonds over 1986 worden geraamd op 957 miljoen. Het aandeel van het Provinciefonds in de herbezettingsgelden bedraagt ruim 15 miljoen. Per saldo zal in 1986 een bedrag van ruim 5 miljoen aan het fonds wordt toegevoegd in verband met de sanering specifieke uitgaven. Met ingang van 1986 zal de nominale bijstelling van het Provinciefonds plaatsvinden aan de hand van de prijsstijging van de totale overheidsconsumptie. Deze bedraagt voorshands 0%.

Rijkswegenfonds

De inkomsten en uitgaven van het Rijkswegenfonds worden voor 1986 geraamd op 1245 miljoen; de inkomsten uit de toeslagen op de Motorrijtuigenbelasting (MRB) bedragen naar verwachting 1235 miljoen, de overige inkomsten 10 miljoen. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten voor 1985 betekent dit een stijging van de MRB-inkomsten van het fonds met 50 miljoen.

Fonds Investeringsrekening

In het verloop van de WIR-kasuitgaven in de jaren 1984 t/m 1986 weerspiegelt zich – met enige vertraging – de betrekkelijk gunstige ontwikkeling van de bedrijfsinvesteringen na 1983. Voor de hoogte van de WIR-uitgaven op kasbasis wordt de door het kabinet voorgestelde afschaffing van de negatieve aanslag uit hoofde van de WIR pas na 1986 van betekenis. Zoals reeds eerder aangegeven is, acht het kabinet handhaving van de negatieve

WIR-aanslag niet langer nodig, gelet op de verbetering van de financiële positie van het bedrijfsleven. Voorts kan met afschaffing van de negatieve WIR-aanslag nog resterend onbedoeld gebruik van de WIR worden tegengegaan. Een nadere uiteenzetting van de argumentatie met betrekking tot dit voorstel om de negatieve WIR-aanslag per 1 januari 1986 af te schaffen zal worden verschaft in de Memorie van Toelichting bij het desbetreffende wetsontwerp.

De ramingen in onderstaande tabel worden nader toegelicht in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Fonds Investeringsrekening 1986. In tegenstelling tot voorgaande jaren worden de WIR-uitgaven thans in bruto termen gepresenteerd, dat wil zeggen zonder aftrek van ontvangen desinvesteringsbetalingen.

Tabel 1.1.1. Ontvangsten van en uitkeringen ten laste van het Fonds Investeringsrekening

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1. uitgaven									
a. transactiebasis	2 180	5 490	5 360	5 360	4 600	4 680	5 330	5 750	4 160
b. kasbasis	8	1 324	4 349	5 412	5 438	4 608	4 678	5 425	5 850
2. desinvesteringsbetalingen									
a. transactiebasis	10	60	160	300	420	450	460	470	480
b. kasbasis	—	1	16	82	200	325	382	425	450
3. voeding	1 952	3 101	3 119	3 496	3 593	3 347	3 137	3 654	3 816

EG-begroting

In 1986, het jaar waarin Spanje en Portugal tot de EG toetreden, zal het BTW-plafond worden verhoogd van 1% naar 1,4%, zodat financiering door middel van een intergouvernementeel accord niet meer nodig zal zijn.

Om te komen tot een betere beheersing van de ontwikkeling van de communautaire uitgaven, met name in de landbouwsector, werd door de Raad een regeling betreffende de budgettaire discipline aanvaard. Deze regeling houdt in dat de Eco/fin Raad een budgettair kader vaststelt voorafgaand aan de opstelling van het voorontwerp van de begroting door de Commissie. Dienovereenkomstig stelde de Eco/fin Raad in juli 1985 een referentiekader voor de begroting van 1986 vast. Bepaald werd tevens dat in de begrotingsprocedure met name de kosten uit het verleden en de weerslag in de begroting van de toetreding in overweging worden genomen. Het is van groot belang dat in deze begrotingsprocedure voor het eerst een begroting volgens de regels van de budgettaire discipline opgesteld zal worden. Alleen door het beheersen van de uitgaven kan er voor worden zorggedragen dat de Europese begroting binnen de begrenzing van de eigen BTW-middelen op 1,4% kan blijven en ook nog de ruimte kan bieden voor nieuwe beleidsprioriteiten.

In afwachting van de door de Raad vast te stellen ontwerpbegroting van de EG is de raming van de BTW-afdrachten voorlopig 2815 miljoen. Naast de doorwerking van de in het verleden aangegane verplichtingen, kan ook de ontwikkeling van de dollarprijs de communautaire uitgaven onder druk zetten.

De BTW-afdrachten mogen niet leiden tot verhoging van het financieringstekort of verhoging van de collectieve lastendruk. Op grond van deze overweging is dan ook de stijging van de BTW-afdracht aan de EG in 1986 betrokken bij de opstelling van de ombuigingen voor 1986.

Tabel 1.1.2. Overzicht EG-afdrachten

	1985	1986
– BTW-afdracht	2 188	2 815
– Intergouvernementeel accord	244	–
	2 432	2 815
– Landbouweffingen	595	664
– Invoerrechten	2 040	2 090
Totaal	5 067	5 569

1.2. Niet-belastingontvangsten in 1986

De raming van de relevante niet-belastingontvangsten voor 1986 bedraagt in totaal 40,8 miljard. Dit is ruim 3,7 miljard hoger dan het voor 1986 in de Voorjaarsnota 1985 geraamde bedrag. Op de meevallers die zich per saldo voordoen bij de vervroegde aflossingen van woningwetleningen (655 miljoen) en de verkoop van staatsdeelnemingen (250 miljoen) is in hoofdstuk 2.1 al ingegaan.

De winstuitkering van De Nederlandsche Bank N.V. komt ten opzichte van de Miljoenennota 1985 naar verwachting circa 670 miljoen hoger uit. De raming voor 1986 is hiermee gelijk aan de uitkomst voor 1985 (circa 2 miljard).

Bij een aantal hoofdstukken treedt een verhoging van de ontvangsten op als gevolg van de ombuigingsmaatregelen die zijn beschreven in paragraaf 2.2. Met name kan hierbij de PTT worden genoemd. Daarnaast treedt op het hoofdstuk van Verkeer en Waterstaat een tweetal andere belangrijke mutaties op. De 300 miljoen gulden samenhangende met de uitvoering van de Oosterscheldewerken wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4 van deze nota. De opbrengsten van de PTT nemen met 196 miljoen toe.

De winstuitkering van de Rijkspostspaarbank tenslotte wordt op 430 miljoen geraamd.

Aardgasbaten (inclusief vennootschapsbelasting)

Het totaal van de baten voor het Rijk uit aardgasexploitatie en van de niet-belastingontvangsten uit de oliewinning wordt voor 1986 op kasbasis geraamd op 22,3 miljard. Hiervan bedraagt het niet-belastingontvangsten deel 16,4 miljard. De vennootschapsbelastingopbrengst uit aardgas wordt geraamd op 5,9 miljard.

De stijging van het geraamde batentotaal tot 22,3 miljard in 1986 ten opzichte van de raming in de Voorjaarsnota voor 1986 van 21,1 miljard, moet in hoofdzaak worden toegeschreven aan de versnelde afdracht van aardgasbaten door DSM met ingang van 1986. Het eenmalige positieve effect daarvan bedraagt in 1986 bijna 1,5 miljard.

In 1986 zullen de aardgasbaten op kasbasis ten opzichte van de raming voor 1985 met 800 miljoen afnemen. Op transactiebasis is de daling van de aardgasbaten in 1986 nog veel groter van omvang. Het totaal op transactiebasis daalt van 23,6 miljard in 1985 tot 17,7 miljard in 1986. Rekening houdend met een vertraging in de kasontvangsten betekent dit dat de aardgasbaten in 1987 op kasbasis scherp zullen terugvallen. Het totaal op kasbasis voor 1987 wordt nu geraamd op 15,8 miljard. Dat is een vermindering ten opzichte van de raming voor 1986 met 6,6 miljard.

Aan de abrupte daling van de aardgasopbrengsten op transactiebasis in de komende periode ligt een aantal factoren ten grondslag. Het volume van

de gasexport loopt volgens de bestaande exportcontracten vooral in 1986 en 1987 fors terug. Naar verwachting bedraagt het totale exportvolume in 1985 nog circa 35 miljard m³. In 1987 zal dit naar verwachting circa 27 miljard m³ zijn. Ook de binnenlandse afzet zal naar verwachting teruglopen. Daarbij is van betekenis dat de binnenlandse afzet in 1985 een stijging heeft ondergaan als gevolg van de koude winter. Voor de komende jaren speelt het aflopen van de extra inzet in elektriciteitscentrales een rol. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met een gematigde ontwikkeling van de prijs van ruwe olie in de komende jaren onder invloed van het ruime aanbod op de wereldmarkt.

Ook het verloop van de koers van de US-dollar is van grote invloed op de raming. Ten tijde van de Voorjaarsnota werd voor 1985 en 1986 nog rekening gehouden met een gemiddelde dollarkoers van f 3,60 respectievelijk f 3,40. Nu wordt rekening gehouden met een gemiddelde koers van f 3,40 voor 1985. Voor 1986 is een gemiddelde van f 3,10 verondersteld. De verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting tot 42% in 1986 leidt tot een geringe verschuiving tussen niet-belastingontvangsten en vennootschapsbelastingopbrengsten.

In de tabel is een overzicht gegeven van de meerjarenraming voor de aardgasbaten op kasbasis. Weergegeven zijn de bedragen voor niet-belastingontvangsten en vennootschapsbelasting.

Tabel 1.2.1. Aardgasbaten (op kasbasis in miljarden)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
niet-belastingontvangsten	17,4	16,4	11,6	10,7	10,6	10,7
vennootschapsbelasting	5,7	5,9	4,2	4,3	5,2	5,5
totaal	23,1	22,3	15,8	15,0	15,8	16,2
(Voorjaarsnota 1985)	(23,0)	(21,1)	(18,1)	(15,9)	(15,9)	—

Vergeleken met de raming in de Voorjaarsnota 1985 laat de raming behoudens voor 1986 en 1987, weinig opmerkelijke verschillen zien. Het geraamde niveau voor het eind van de periode wijkt nauwelijks af van wat eerder geraamd werd. De hogere baten in 1986 hangen in hoofdzaak samen met de genoemde kasversnelling bij de afdrachten door DSM. Te zamen betekenen de hiergenoemde factoren dat in 1986 en 1987 een scherpe daling van de aardgasbaten naar het verwachte langere termijnniveau optreedt.

1.3. De belastingontvangsten 1986

Vaststaande, aanhangige en voor 1986 voorgestelde maatregelen

Ten opzichte van 1985 leiden de reeds vaststaande maatregelen, de maatregelen die bij het parlement aanhangig zijn en de maatregelen die door de regering zijn aangekondigd maar nog niet tot wetsvoorstellen bij het parlement hebben geleid per saldo tot een stijging van de belastingopbrengst in 1986 van 5 miljoen. Een overzicht hiervan is opgenomen in tabel 1.3.1.

Tabel 1.3.1. De invloed op de belastingopbrengst van reeds vaststaande, bij het parlement aanhangige maatregelen en voor 1986 voorgestelde maatregelen (mutaties op kasbasis ten opzichte van het voorafgaande jaar)

	1986	1987
<i>A Vaststaande maatregelen</i>		
– invoering gefaseerde betalingsregeling successie- en schenkingsrecht bij bedrijfsopvolging per 1-1-1984	+ 5	+ 5
– herziening successiewet per 1-1-1985	– 10	
– gefaseerde afschaffing van de spaarbankvrijstelling en van het gereduceerd tarief voor plaatselijke rabo-banken per 1-1-1984	+ 10	+ 10
– verruiming carry-back en omwisseling van jaren (doorwerking) per 1-1-1984	– 60	– 5
– invoering voorlopige teruggaafregeling bij achterwaartse verliescompensatie m.i.v. 1984	+ 70	
– beperking aftrekbaarheid van termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen per 1-1-1984	+ 5	+ 5
– vervallen tijdelijke aftrekregeling groot onderhoud en schilderwerk per 1-1-1986 (conform de raming bij totstandkoming)	+ 135	+ 105
– vervallen tijdelijke verhoging huurwaardeforfait per 1-1-1986	– 65	– 65
– herziening structuur loon- en inkomstenbelasting (derde fase tweeverdieners) per 1-1-1985	– 145	
– afgelopen interimmaatregel 1984 tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang in de IB/LB	+ 25	
– doorwerking defiscalisering van een aantal periodieke uitkeringen van de overheid per 1-1-1984	+ 345	
– vervroeging ingangsdatum van de tariefverlaging vennootschapsbelasting 1984 en van de verruiming van de carry-back voor ondernemingen met een gebroken boekjaar	+ 10	+ 5
	+ 325	+ 60
<i>B Aanhangige maatregelen</i>		
– wijziging van de landbouwvrijstelling; belastingheffing over bestemmingswijzigingswinsten	+ pm*	
– uitbreiding ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting per 1-1-1985	– 15	
– verhoging startersaftrek in de zelfstandigenaftrek per 1-1-1985	– 15	
– verruiming van de dividendvrijstelling in de IB van f 500 tot f 1000 per 1-1-1985	– 35	
	– 65	
<i>C Voor 1986 voorgestelde maatregelen</i>		
– verlaging Vpb-tarief tot 42% per 1-1-1986 (exclusief compensatie in de niet-belastingontvangsten)	– 215	– 85
– verhoging zelfstandigenaftrek per 1-1-1986	– 20	– 20
– reparatie vermogensaftrek per 1-1-1986	+ 5	+ 5
– verruiming van de voetoverheveling voor kleine tweeverdieners per 1-1-1986	– 45	– 15
– toepassing vaste kostenaftrek van f 200 i.p.v. 4%-regeling bij WW-uitkeringen; in kader stelselherziening sociale zekerheid	+ 10	
– verruiming van de mogelijkheid periodieke uitkeringen onder de heffing van de loonbelasting te brengen (alimentatie en bijstand)	+ 10	
	– 255	– 115

* Structureel 20 mln.

De opbrengst van de rijksbelastingen in 1986 wordt geraamd op 100 850 miljoen. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomst voor 1985 betekent dit een stijging met 3,1 miljard, ofwel 3,2%.

De gevolgen voor de kasontvangsten in 1986 van wijzigingen in het fiscale regime zijn per saldo zeer gering. Het accres van 3,1 miljard is dus vrijwel geheel endogeen van aard. Het volledig toepassen van de inflatiecorrectie behoort tot ongewijzigd beleid en is niet meegeteld bij de veranderingen in het regime.

Een beknopt overzicht van de belastingramingen voor 1985 en 1986 is opgenomen in de onderstaande tabel. Voor een volledig overzicht zij verwezen naar bijlage 4.1.

Tabel 1.3.2. Raming belastingopbrengsten (kasbasis, miljoenen gulden)

	Vermoede- lijke uit- komst 1985	Ontwerp- begro- ting 1986	Verschil	
			Absoluut	Procentueel
Kostprijsverhogende belastingen	46 375	47 425	+ 1 050	+ 2,3
waarvan:				
– omzetbelasting	29 700	30 500	+ 800	+ 2,7
– accijnzen	8 170	8 170	–	–
– overige	8 505	8 755	+ 250	+ 2,9
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	51 375	53 425	+ 2 050	+ 4,0
waarvan:				
– inkomstenbelasting	5 500	5 500	–	–
– loonbelasting	30 100	31 125	+ 1 025	+ 3,4
– vennootschapsbelasting	12 500	13 300	+ 800	+ 6,4
– overige	3 275	3 500	+ 225	+ 6,9
Totaal-Generaal	97 750	100 850	+ 3 100	+ 3,2

De ontwikkeling van de inkomens en bestedingen in 1986 zoals die in de Macro-Economische Verkenningen van het Centraal Planbureau wordt geschetst, is voor de belastingopbrengsten relatief gunstig. In vergelijking met het recente verleden is de stijging van de bruto lonen groot, terwijl het bedrag aan aftrekbare premies voor de sociale zekerheid afneemt. Mede hierdoor resulteert een endogene toeneming van de loonbelasting met 1,3 miljard, ofwel 4,5%. Na toepassing van de inflatiecorrectie bedraagt dit accres nog 0,7 miljard.

In samenhang met de groei van de besteedbare inkomens nemen ook de bestedingen van gezinnen toe. De waarde van de particuliere consumptie stijgt met bijna 4%, hetgeen de belangrijkste verklaring is voor de verwachte toeneming van de omzetbelasting met 0,8 miljard.

Voor de accijnzen wordt per saldo een stabilisatie van de opbrengsten verwacht op het niveau van 1985. De daling van 35 miljoen bij de benzine-accijns wordt juist gecompenseerd door de groei bij de overige accijnzen. De benzine-accijns is overigens de enige van alle belastingen waar een afnemende van de ontvangsten wordt geraamd.

De aanhoudende verbetering van de bedrijfsresultaten heeft tot gevolg dat ook de opbrengst van de hieraan gerelateerde belastingen in 1986 op kasbasis relatief sterk toeneemt. Zo bedraagt de verwachte stijging bij de dividendbelasting ruim 8% en bij de vennootschapsbelasting uit de

niet-aardgassector afgezien van de autonome wijzigingen, zoals de tariefverlaging tot 42%, zelfs bijna 10%. De sterke terugval in de baten uit hoofde van de winning van aardgas komt in de kascijfers van de vennootschapsbelasting 1986 nog niet tot uitdrukking.

De belastingdruk

De belastingdruk van de gehele overheid zal naar de huidige inzichten in 1986 dalen van 27,6 naar 27,4% van het nationale inkomen. De druk van de belastingen van de lagere overheid bedraagt in 1986 zowel als in 1985 1,3%. De mutatie in de belastingdruk is dus geheel gelocaliseerd bij de rijksbelastingen.

De wijzigingen in het fiscale regime leiden per saldo niet tot een mutatie in de belastingdruk. De daling van 0,2% bij ongewijzigd beleid is het saldo van enerzijds een daling van 0,2% bij de vennootschapsbelasting uit aardgas, een daling van 0,05% bij de accijnzen en een daling van 0,05% bij de loonbelasting (waarin is begrepen een daling van 0,2% als gevolg van de inflatiecorrectie). Anderzijds stijgt de druk van de vennootschapsbelasting uit de niet-aardgassector endogeen met 0,1%.

Wordt de inflatiecorrectie geteld bij de autonome wijzigingen, zoals vroeger bij de berekening van de progressiefactor gebruikelijk, dan is de drukdaling van 0,2 geheel autonoom. In die definitie treedt endogeen een drukstabilisatie op, dat wil zeggen de endogene groei van de belastingopbrengst is even groot als de groei van het nationale inkomen. De progressiefactor is derhalve in de traditionele definitie gelijk aan één. Dit houdt een duidelijk herstel in ten opzichte van de periode 1981–1985 toen deze progressiefactor gemiddeld slechts 0,7% bedroeg.

1.4 Heroverweging

Inleiding

De heroverwegingsprocedure heeft in de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand brengen van budgettaire ombuigingen en het beter beheersbaar maken van collectieve uitgaven. De heroverwegingsprocedure heeft zich ontwikkeld tot een effectief beleidsinstrument ten dienste van de begrotingsvoorbereiding. De heroverwegingsonderzoeken hebben dan ook bijgedragen tot een zorgvuldige budgettaire besluitvorming.

In het verleden zijn enkele malen belangrijke aanpassingen in de procedure aangebracht. In 1983 is de beschikbare onderzoekperiode per onderwerp verlengd en is een betere afstemming op het begrotingsproces tot stand gebracht. Aan het begin van de heroverwegingsronde 1985 is de algemene taakopdracht belangrijk gewijzigd. Deze wijziging strekt ertoe de beleidsevaluatie te integreren in het proces van variantenontwikkeling en daarnaast een algemene vereenvoudiging van de taakopdracht te bewerkstelligen teneinde de vereiste doelstreffendheid en doelmatigheid te blijven behouden. In dit verband zij gewezen op de beslissing van het kabinet, waarvan mededeling is gedaan aan het parlement in de brief van de minister van Financiën d.d. 12 juli 1984 (Kamerstuk 16 625, nr. 68), om de procedure en criteria voor de selectie van heroverwegingsonderwerpen voor aanvang van de zesde ronde te evalueren.

Bij de evaluatie is niet alleen de selectie van onderwerpen, maar tevens de opzet en inrichting van de procedure van de heroverweging aan de orde gekomen.

Evaluatie

Gelet op de noodzaak van een onderminderde aandacht voor de beheersing van de collectieve uitgaven in de komende jaren is het kabinet van mening dat de heroverwegingsprocedure een belangrijk instrument zal blijven ten dienste van het begrotingsbeleid.

De effectiviteit van de heroverwegingsprocedure wordt in belangrijke mate bepaald door enkele specifieke kenmerken die niet gemist kunnen worden. De belangrijkste daarvan zijn:

1. De algemene taakopdracht voor heroverwegingswerkgroepen die een fundamentele («zero-base») heroverweging van bestaand beleid voorschrijft.
2. Ambtelijke heroverwegingswerkgroepen die een openbaar rapport uitbrengen waarin uiteenlopende opvattingen vermeld kunnen worden.
3. Een gedeelde procedurele verantwoordelijkheid van het vakdepartement en het departement van Financiën.
4. Een zodanige samenstelling van heroverwegingswerkgroepen dat «countervailing information» beschikbaar is.
5. In principe mag geen enkel beleidsterrein buiten schot blijven.
6. Er is een centrale sturing en procesbewaking die verzorgd wordt door de ministeriële commissie Heroverweging en haar ambtelijke voorportaal: de ambtelijke commissie Heroverweging.

Daarnaast is het kabinet van mening dat de sinds april 1983 gehanteerde selectiecriteria voor heroverwegingsonderwerpen nog niets aan waarde hebben ingeboet.

Wat betreft de werkwijze bij de onderwerpenselectie en de wijze waarop de politieke besluitvorming over de voltooide rapporten is georganiseerd, is het kabinet evenwel van mening dat deze voor verbetering in aanmerking komen.

De inflexibiliteit van de werkwijze bij de onderwerpenselectie geeft die selectie namelijk een onnodig dwangmatig karakter.

Ook is de organisatie van de politieke besluitvorming niet bijzonder stimulerend voor het initiatief van de bewindspersonen, die primair verantwoordelijk zijn voor de heroverwogen beleidsterreinen, om de in de rapporten neergelegde voorstellen daadwerkelijk uit te voeren.

Het kabinet acht het van groot belang dat de heroverwegingsprocedure zich op zodanige wijze ontwikkelt dat de verantwoordelijkheid voor het gehele proces, vanaf de onderwerpenselectie tot en met de uitvoering van de in de rapporten neergelegde voorstellen, meer dan tot nog toe bij de afzonderlijke ministers komt te liggen. De bemoeienis met het gehele proces vanuit het departement van Financiën kan dan beperkter zijn.

Op grond hiervan heeft het kabinet het volgende besloten:

- a. De heroverwegingsprocedure blijft onverminderd gericht op de beheersing van de collectieve uitgaven door middel van fundamenteel onderzoek van bestaande overheidsprogramma's.
- b. De bestaande selectiecriteria voor heroverwegingsonderwerpen, zoals hiervoor weergegeven, blijven van kracht.
- c. Iedere minister heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de heroverweging van overheidsprogramma's ressorterende onder het departementale beleidsterrein. Iedere minister kan daartoe te allen tijde een voorstel indienen bij de ministerraad om een overheidsprogramma aan een heroverwegingsonderzoek te onderwerpen. Alle ministers zullen tenminste eenmaal per jaar worden uitgenodigd dergelijke voorstellen te doen. Onverminderd de verantwoordelijkheid van bewindspersonen om heroverwegingsonderwerpen op het eigen departementale beleidsterrein voor te dragen, kunnen zij ook onderwerpen op het terrein van andere departementen voorstellen. De minister van Financiën kan te allen tijde heroverwegingsonderzoeken op ieder departementaal beleidsterrein voorstellen en via de ministeriële commissie Heroverweging in de ministerraad brengen. De Raad beslist zo spoedig mogelijk.
- d. Ieder jaar wordt in de Miljoenennota vermeld welke onderwerpen in het voorafgaande jaar in heroverweging zijn genomen, dit zullen er 10 à 15 zijn.

e. Bij de vaststelling van een heroverwegingsonderwerp wordt tevens bepaald dat de meest betrokken minister binnen twee maanden nadat het rapport openbaar is gemaakt de minister van Financiën in kennis stelt van zijn/haar beleidsvoornemens met betrekking tot het rapport en daarover met hem/haar overleg pleegt. Indien dit overleg tot overeenstemming leidt, brengt de minister van Financiën verslag uit van de conclusies aan de ministerraad, dan wel, indien de uitvoering van de betrokken beleidsvoornemens tot de competentie van de ministerraad behoort, legt de meestbetrokken minister zijn/haar voorstellen voor aan de ministerraad.

Indien het overleg met de minister van Financiën niet tot overeenstemming leidt, kan de minister van Financiën eigen voorstellen doen.

Naast deze algemene punten heeft het kabinet besloten dat de volgende periode van heroverweging zal lopen van 1 september 1985 tot 1 juni 1986. Aldus kan worden bereikt dat bij de kabinetsformatie van 1986 gebruik kan worden gemaakt van de meest recente heroverwegingsresultaten. Over de onderwerpen die in dat kader zullen worden heroverwogen wordt de Kamer bij een afzonderlijke brief geïnformeerd.

Voorts is het kabinet van oordeel dat de heroverweging en de INNOVA-operatie op elkaar dienen te worden afgestemd.

Tenslotte is het kabinet de opvatting toegedaan dat de benutting van eventuele besparingen, voortvloeiende uit de heroverweging, dient plaats te vinden in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure.

De heroverwegingsvarianten waarvan tot (gedeeltelijke) uitvoering is besloten

Het totaal aan ombuigingen dat tot nu toe aan de heroverweging is ontleend komt uit op 3825 miljoen in lopende prijzen, verdeeld over de verschillende begrotingshoofdstukken.

Tabel 1.4. Overzicht besparingen heroverweging

	Begrotingshoofdstuk	Besparingen ontleend aan de heroverweging (in mln)
II	Hoge Colleges van Staat	1
V	Buitenlandse Zaken	33
VI	Justitie	274
VII	Binnenlandse Zaken	225
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	513
X	Defensie	398
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	359
XII	Verkeer en Waterstaat	326
XIII	Economische Zaken	72
XIV	Landbouw en Visserij	103
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	98
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	583
XVII	Volkshuisvesting en Milieuhygiëne	5
	Wetenschapsbeleid	112
	Ontwikkelingssamenwerking	23
	Gemeentefonds	417
	Provinciefonds	33
	Fonds Investeringsrekening	250
	Totaal	3 825

1.5 Privatisering

1.5.1. Inleiding

In de navolgende paragrafen wordt een algemeen overzicht gegeven van de stand van zaken van het privatiseringsproces. Daarbij komen achtereenvolgens aan de orde een recent uitgevoerde evaluatie van het privatiseringsproces, de stand van zaken met betrekking tot de onderzoeken uit de eerste ronde, andere privatiseringsactiviteiten en de besluitvorming met betrekking tot de tweede ronde van privatiseringsonderzoeken. Voor bijzonderheden over de stand van zaken per departement wordt verwezen naar de Memories van Toelichting bij de onderscheiden begrotingshoofdstukken.

1.5.2. Evaluatie privatiseringsproces

Medio 1984 heeft het kabinet besloten tot de voorbereiding van een nieuwe ronde privatiseringsonderzoeken. In het kader daarvan is door de ministeries op basis van een door de interdepartementale begeleidingscommissie Privatisering (IBP) ontwikkelde taakopdracht een systematische inventarisatie gemaakt van taken en activiteiten die in beginsel in aanmerking komen voor concreet privatiseringsonderzoek. Tevens is door de IBP in de eerste helft van 1985 een evaluatie gemaakt van de tot dusverre opgedane aantal conclusies en aanbevelingen geleid die door het kabinet zijn onderschreven.

De doelstellingen van het privatiseringsbeleid

De tot nu toe opgedane ervaringen met de privatisering vergeleken met de taakstelling van privatisering, te weten het bereiken van budgettaire besparingen, verbetering van de bestuurlijke beheersing door afslanking van de overheid en versterking van marktsectoren, moet worden geconcludeerd dat privatisering bijdraagt aan het bereiken van de gestelde doelen. De diverse rapporten leveren duidelijke conclusies op dat de overheidsbemoeienis met de taak in kwestie in de loop van de tijd veranderd en geheel of gedeeltelijk achterhaald is (zie o.m. de tot dusverre genomen beslissingen m.b.t. de Dienst van de Waarborg, de Tentoonstellingsbouw, het Staatsbosbeheer, het Kadaster en gedeelten van het IJkwezen).

Een aantal rapporten geeft concrete indicaties dat de bedrijfsvoering van overheidsdiensten in kwestie doorgaans inefficiënt is en dat de betrokken marktsector tegen lagere kosten werkt dan de betrokken overheidsdienst.

Daarnaast is mede uit reacties uit de marktsector gebleken dat privatisering van sommige overheidstaken – mede gezien de omvang van de taak die in de loop van de tijd is gegroeid – tot een duidelijke impuls voor bepaalde marktsectoren kan leiden. Bij een aantal bedrijven en branches bestaat dan ook een duidelijke belangstelling voor overname van overheidsactiviteiten.

Op grond van de ontwikkelingen tot dusverre is het kabinet van opvatting dat de privatisering haar (potentiële) waarde heeft bewezen en dat dit proces waarmee tot dusverre een pril begin is gemaakt met kracht dient te worden bevorderd.

Mede teneinde het maatschappelijk draagvlak te vergroten acht het kabinet een verdieping van de motieven voor privatisering nodig, waarbij een sterker accent wordt gelegd op de positieve gevolgen van de werking van het marktmechanisme, welke ontstaat wanneer een activiteit uit de beschermde sfeer van de overheid binnen de «tucht van de markt» wordt gebracht. Daaruit kunnen een betere clientgerichtheid en als gevolg van lagere (kost)prijzen en tarieven verdere voordelen voor de consument resulteren.

Daarnaast kan vergroting van individuele verantwoordelijkheden voor burgers mede gestalte krijgen door vergroting van de bezitsvorming van de burger door een bewust gevoerd beleid van spreiding van aandelenbezit, door particulieren gelegenheid te bieden te participeren in het aandelenkapitaal van geprivatiseerde bedrijven. Wanneer deze gelegenheid expliciet wordt geboden aan het personeel van een geprivatiseerd bedrijf kan dat de betrokkenheid van het personeel bij het bedrijf en daarmee zijn concurrentiepositie positief beïnvloeden.

De organisatie van de onderzoeken

De werkgroepen in de eerste ronde van privatiseringsonderzoeken waren alle ambtelijk en interdepartementaal van samenstelling. De aanbeveling gold dat een werkgroep externe deskundigen uit de marktsector als adviserend lid in de werkgroep opneemt; de uiteindelijke beslissing daartoe is echter aan de werkgroepen overgelaten.

Bij een aantal onderzoeken uit de eerste ronde en bij de besluitvorming daarvan zijn aanzienlijk vertragingen opgetreden. De mate van concretisering van de ontwikkelde privatiseringsvarianten (en van hun gevolgen) en daarmee de kwaliteit van de onderzoeksresultaten lopen sterk uiteen.

Er is een aantal factoren te onderscheiden die van invloed zijn op de onderzoeksresultaten. Hierbij is eerst te noemen de uiteenlopende aard van de onderzoeksonderwerpen. Deze variëren van duidelijk af te bakenen overheidsactiviteiten die binnen de competentie van een departement vallen (bijv. de Dienst van de Waarborg) tot brede en nog nauwelijks in kaart gebrachte onderzoeksterreinen zoals de interne departementale opleidingen. Een tweede belangrijke factor vormt de complexiteit van het veranderingsproces en de gevolgen die privatisering van de organisatie en de daarin werkzame ambtenaren met zich brengt. Daarom is zorgvuldigheid bij het onderzoek geboden. In dit verband moet ook worden opgemerkt dat in werkgroepen waarin de betrokken dienst een relatief sterke vertegenwoordiging heeft een «onderhandelingssituatie» kan ontstaan waarin de betrokken dienst c.q. de namens die dienst participerende ambtenaren de «privatiseringsschade» zoveel mogelijk trachten te beperken. Wanneer een onderzoek zich in sterke mate in deze richting beweegt kan dit negatieve gevolgen hebben voor de concretisering en kwaliteit van de privatiseringsvarianten.

Het tempo en de kwaliteit van de onderzoeken kunnen volgens het kabinet dan ook worden verbeterd door het aanwijzen van onafhankelijke werkgroepvoorzitters, al dan niet ambtenaar, een sterkere inschakeling van externe organisatie-adviesbureaus voor het uitvoeren van (deel)onderzoeken c.q. het voeren van het secretariaat van de werkgroepen en vergroting van de betrokkenheid van externe deskundigen uit de betrokken marktsector bij het onderzoek door participatie als adviserend lid in de werkgroepen.

Tevens dienen de vertegenwoordigende instanties van het personeel lopende het privatiseringsonderzoek adequaat te worden geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek.

Een derde cluster van factoren die de voortgang van het privatiseringsproces beïnvloeden is gelegen in het feit dat het bij privatisering om een relatief nieuw beleidsterrein handelt waarbij een aantal algemene aspecten zoals rechtspositionele, fiscale en juridische gevolgen ten dele nog een nadere uitwerking behoeven.

1.5.3 Eerste ronde van privatiseringsonderzoeken

12 van de 14 onderzoeken uit de eerste privatiseringsronde zijn inmiddels afgerond.

Tot dusverre heeft het kabinet positieve beslissingen genomen over de volgende onderzoeksrapporten uit deze ronde:

- Dienst van de Waarborg;
- Dienst van het IJkwezen;
- Tentoonstellingsbouw bij de departementen;
- Landmeetkundige en cartografische werkzaamheden van het kadaster;
- Bosbeheer.

Het kabinet streeft ernaar om op korte termijn de nog lopende onderzoeken af te ronden, beslissingen te nemen over alle resterende onderzoeksrapporten uit deze ronde en daarover zoveel mogelijk nog in deze kabinetsperiode concrete eindresultaten te bereiken.

Los van deze in IBP-kader gestarte onderzoeken is een aantal onderwerpen in onderzoek, dan wel in uitvoering, die privatiseringsaspecten in zich hebben zoals de verkoop van landbouwgronden en afstoten van landbouwbedrijven van Domeinen, het recent afgeronde onderzoek naar de toekomstige status en structuur van de PTT, de oprichting van de Postbank, het Computer Centrum Limburg, de verzelfstandiging van het Waterleidingbedrijf van de IJsselmeerpolders, het onderzoek naar de verkoop van staatsdeelnemingen, de stelselherziening sociale zekerheid, de herziening van de Arbeidsvoorzieningenwet en de ziektekostenverzekering.

1.5.4 Tweede ronde van privatiseringsonderzoeken

De onderzoeken van de tweede ronde waartoe het kabinet recent op basis van genoemde inventarisatie en evaluatie heeft besloten worden onderscheiden in 3 categorieën t.w.:

- I. privatiseringsonderzoeken in interdepartementale werkgroepen met intensieve begeleiding door de IBP;
- II. privatiseringsonderzoeken in departementaal verband;
- III. ondersteunende onderzoeken over algemene aspecten c.q. knelpunten van privatisering.

De onderzoeksrapporten uit de eerste twee categorieën worden door de meestbetrokken bewindspersoon voor advies aan de IBP aangeboden. Na advisering door de IBP brengt de betrokken bewindspersoon het onderzoeksrapport met het IBP-advies en met zijn/haar standpuntbepaling in de ministerraad voor besluitvorming. Het kabinet streeft ernaar de onderzoeken nog in deze kabinetsperiode af te ronden en – zoveel mogelijk – tot besluitvorming te brengen.

Categorie 1

Bij de selectie van de onderwerpen voor categorie I hebben als overwegingen gegolden:

- a. de te verwachten kansrijkheid van de onderwerpen; daarbij is onder meer gelet op suggesties die zijn gedaan vanuit de marktsector;
- b. de wens dat deze onderzoeken ultimo 1985 moeten zijn afgerond, zodat ze nog tijdens deze kabinetsperiode tot besluitvorming kunnen leiden;
- c. betrokkenheid van alle departementen.

Het betreft de volgende onderwerpen.

1. Departementale accountantsdiensten en Centrale Accountantsdienst

Meestbetrokken departement: Financiën

Toelichting: Bij de politieke besluitvorming over het rapport van de hervormingswerkgroep Centrale Diensten (HOCD) is door de ministerraad

besloten tot concreet privatiseringsonderzoek naar de functie Accountantscontrole bij de Centrale Overheid, onder auspiciën van de IBP. Het privatiseringsonderzoek kan voor wat betreft de terreinafbakening worden gebaseerd op de resultaten van het inventariserend onderzoek dat in het kader van genoemde HOCD is verricht. Daaruit resulteert dat ca. 1150 personen in de aangeduide sector werkzaam zijn.

2. Algemene verzorgende functies bij departementen en de daaronder ressorterende diensten

Meestbetrokken departement: Economische Zaken

Toelichting:

Door verschillende ministers zijn suggesties gedaan voor privatiseringsonderzoek m.b.t. onderdelen van de algemene verzorgende functies. In het heroverwegingsrapport «Centrale Diensten» (HOCD) zijn onder meer de resultaten van een inventariserend onderzoek terzake bij de departementen opgenomen. Gezien de suggesties van verschillende bewindslieden zou het privatiseringsonderzoek in ieder geval betrekking moeten hebben op de volgende deelfuncties: groenvoorzieningen, portierdiensten, aanschaf dienstkleding, installeren, bewaking en beveiliging, bedrijfszelfbescherming, dienstvervoer en kantines en restauratieve voorzieningen van departementen en daaronder ressorterende diensten. Tot deze laatste zal voor wat betreft het Ministerie van Justitie in ieder geval behoren de voedselbereiding en – voorziening t.b.v. personen voor wie het Ministerie van Justitie een zorgplicht heeft (gevangenen, t.b.r.-inrichtingen en Rijksinrichtingen van de kinderbescherming). Van dit onderzoek zijn uitgesloten de huisdrukkerijen die in ander verband op privatiseringsmogelijkheden zijn onderzocht.

3. Rijksgebouwendienst (afdeling bouw en constructie)

Meestbetrokken departement: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Toelichting:

De minister van VROM heeft de afdeling Bouw en Constructie van de Rijksgebouwendienst voorgedragen voor privatiseringsonderzoek. De kwantitatieve omvang hiervan betreft 23,3 mln. aan uitgaven en een personeelsomvang van 290 man.

4. Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf (SDUB) en grafische en uitgeverijactiviteiten van departementen en andere onderdelen van de centrale overheid en van door deze gesubsidieerde instellingen, onder meer Open Universiteit en Economische Voorlichtingsdienst. Een en ander met uitzondering van de huisdrukkerijen die in de eerste IBP-ronde zijn onderzocht.

Meestbetrokken departement: Binnenlandse Zaken

Toelichting:

Het onderzoek is aangemeld door de staatssecretaris van BiZa en heeft betrekking op de mogelijkheden tot en de voorwaarden te stellen aan denkbare vormen van privatisering van het hierboven omschreven onderwerp van onderzoek. Het onderzoek zal plaatsvinden op basis van de door de ministerraad vastgestelde uitgangspunten, richtlijnen en leidraad voor privatiseringsonderzoeken. Tijdens de duur van het onderzoek en de besluitvorming daaromtrent dient niet op deze besluitvorming te worden vooruitgelopen door uitbesteding, anders dan via het SDUB, indien zulks in

afwijking van bestaande regelgeving of van door de minister van Binnenlandse Zaken geautoriseerde handelwijzen gebeurt. Onderdeel van het onderzoek zal uitmaken de bestaande taak van het SDUB met betrekking tot het uitbesteden door de departementen van drukwerk en uitgeefactiviteiten.

Een blijvende, ononderbroken voorziening in de behoefte aan grafische producten en uitgaven, nu en in de toekomst, van de Staten-Generaal en van de staatsorganen dient te worden gewaarborgd.

Categorie II

In de categorie II zijn de onderwerpen ondergebracht die niet aan de eerdergenoemde overwegingen voldoen, dan wel dat daarvoor meer tijd voor onderzoek nodig zal zijn. In een beperkt aantal gevallen zijn deze onderzoeken reeds in gang gezet. Ook deze onderzoeken zullen zoveel mogelijk op basis van de algemene richtlijnen en onderzoeksleidraad worden uitgevoerd. Voor de voortgang van deze onderzoeken is het betrokken departement verantwoordelijk.

Onderwerpen

		Meestbetrokken departement
1	Vertaalwerkzaamheden	BuZa
2	Juridische functie	Ju
3	Werving en selectie van personeel*	BiZa
4	Waarborgfonds Motorverkeer	Fin.
5	Staatsloterij	Fin.
6	Beheerstaken van Domeinen	Fin.
7	Centraal Filmbureau Krijgsmacht	Def.
8	Woningverwerving	Def.
9	Sociaal-wetenschappelijk onderzoek	Def.
10	Buitendiensten secretariaten Huurcommissies	VROM
11	Salarisbetaling	VROM
12	Bibliotheek- en documentatiefunctie	VROM
13	Afdeling Informatievoorziening RPD	VROM
14	Ingenieursdiensten RWS	V&W
15	Rijksluchtvaartschool	V&W
16	Loodsen van Zeeschepen	V&W
17	Vaarwegmarkeringsdiensten	V&W
18	Staatsvissershavenbedrijf	V&W
19	Werktuigkundige en electrotechnische diensten van RWS	V&W
20	Productieactiviteiten Centraal Diergeneeskundig Instituut	L&V
21	Gesubsidieerde activiteiten van de provinciale gezondheidsdiensten	L&V
22	Arbeidsbemiddeling**	SZW
23	Rijksopleiding voor verloskundigen te Rotterdam	WVC

* Op dit moment worden reeds onderzoeken uitgevoerd met betrekking tot de interne bedrijfsvoering van de Rijksgeneeskundige Dienst en de Rijkspsychologische dienst.

** Maakt onderdeel uit van een reeds lopend meer omvattend onderzoek.

Categorie III

In de categorie III «ondersteunende onderzoeken naar de algemene aspecten c.q. knelpunten van privatisering» zijn twee onderwerpen opgenomen, te weten de fiscale en personele gevolgen van privatisering. De onderzoeken zullen zijn gericht op het inventariseren en oplossen van knelpunten, waardoor de voortgang van het privatiseringsproces kan worden bevorderd. De onderzoeken dienen ultimo 1985 te zijn afgerond.

2. De financiën van de lagere overheden

2.1. Inleiding

In deze bijlage wordt een aantal aspecten van de financiën van de lagere overheden belicht.

In paragraaf 2.2. wordt ingegaan op de inkomsten van gemeenten en provincies. Daarbij speelt de financiële verhouding tussen het Rijk en deze lagere overheden een belangrijke rol. Een groot deel van de inkomsten van gemeenten en provincies wordt gevormd door algemene en specifieke uitkeringen ten laste van de rijksbegroting.

De uitgaven van de lagere overheden bestaan uit lopende uitgaven (ten laste van de gewone dienst) en kapitaaluitgaven (ten laste van de kapitaal-dienst). In paragraaf 2.3. wordt de ontwikkeling van deze laatste categorie uitgaven behandeld in samenhang met de financiering daarvan. Tevens wordt aandacht besteed aan de liquiditeitspositie van de lagere overheden.

Paragraaf 2.4. tenslotte gaat nader in op het verloop van het financieringstekort van de lagere overheden.

2.2. De inkomstenbronnen van gemeenten en provincies

Het terrein van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en provincies bestrijkt een substantieel deel van de collectieve sector. In deze financiële verhouding gaat globaal f 60 miljard om. Aandacht voor een doorzichtige en ordelijke financiële verhouding is dan ook van gewicht.

Het doel van het financiële-verhoudingsbeleid is het – onder bepaalde randvoorwaarden – bevorderen dat bij middelentoeiding aan gemeenten en provincies methoden van bekostiging worden gekozen die:

- a. langs zo kort mogelijke lijnen verband leggen tussen het nut van een activiteit en het daarvoor te brengen offer;
- b. de gemeenten en/of provincies zoveel mogelijk vrijheid laten bij het bepalen van de hoogte van de beschikbare middelen, alsmede bij het bepalen van de richting waarin en de wijze waarop deze zullen worden aangewend;
- c. zo weinig mogelijk apparaatskosten bij zowel het Rijk als de lagere overheden met zich brengen.

Uitgaande van de verschillende karakteristieken van de inkomstenbronnen van de lagere overheden bestaat er, vanuit het gezichtspunt van de allocatie van middelen, de volgende voorkeursvolgorde ten aanzien van de bekostigingswijze van taken en activiteiten door gemeenten en provincies:

1. eigen inkomsten (tarieven, gebruikersbijdragen en belastingen);
2. algemene uitkering;
3. specifieke uitkeringen.

Met de genoemde bekostigingswijzen zijn de volgende bedragen gemoeid:

Tabel 2.2.1. Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies (begrotingscijfers)

	1980	1981	1982	1983	1984
1. – Eigen belastinggebied ¹	2 010	2 360	2 493	2 641	2 749
– Heffingen en rechten ²	768	827	1 351	1 393	1 450
2. Algemene uitkering	12 895	13 259	13 358	13 453	13 003
3. Specifieke uitkeringen	26 559	29 282	32 870	41 519	42 780

¹ Het eerste heffingsjaar provinciale opcenten liep van 1 april 1981 tot 1 april 1982; de voor 1980 en 1981 genoemde bedragen zijn rekeningcijfers.

² Het betreft: rioolrechten, reinigingsrechten, verontreinigingsheffing, leges, precariorechten, marktgelden, begraafrechten en parkeergelden. Aangezien het CBS daarover voor de jaren 1980 en 1981 geen gegevens beschikbaar heeft, zijn in de voor die jaren genoemde bedragen geen leges, precariorechten, marktgelden, begraafrechten en parkeergelden opgenomen. Hierdoor kan het verschil tussen de jaren 1980/1981 en de jaren 1982 en volgende worden verklaard. Omdat voor 1983 en 1984 voor de provincies nog geen CBS-gegevens beschikbaar zijn, zijn voor die jaren alleen de gegevens voor de gemeenten opgenomen. De provinciale heffingen en rechten werden voor 1982 geraamd op f 37 miljoen.

Eigen inkomsten

Voor de eigen inkomsten van gemeenten en provincies is de kabinetsbeslissing van belang om met ingang van 1986 het beleid met betrekking tot de tarieven van gemeenten en provincies verder te versoepelen.

Aan de provinciale adviesinstanties is een wetsvoorstel toegezonden over de verruiming van het provinciale belastinggebied. Voorgesteld wordt de provinciale belastingcapaciteit ter zake van de opcenten motorrijtuigenbelasting te verruimen met f 270 miljoen. De algemene uitkering uit het Provinciefonds wordt met een bedrag van f 220 miljoen verlaagd. Het Rijk treedt in de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting terug met een bedrag van eveneens f 220 miljoen.

Algemene uitkering

Wat betreft de algemene uitkering 1985 en 1986 uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds wordt verwezen naar wat daarover wordt vermeld in de hoofdstukken 2 en 4 en in de bijlagen 1 en 5.

Specifieke uitkeringen

Uit tabel 2.2.1. blijkt dat de huidige financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en provincies in belangrijke mate wordt bepaald door de bekostiging via specifieke uitkeringen van de departementen. In 1985 betreft het hier in totaal 388 specifieke uitkeringen aan de gemeenten en de provincies, verspreid over 216 begrotingsartikelen. De volgende tabel geeft inzicht in de totaalbedragen van de specifieke uitkeringen, gesplitst naar ministerie.

Tabel 2.2.2. Totaalbedragen van specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies

Ministerie	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Aantal uitkeringen 1985
Justitie	0	1	1	1	1	1	1
Binnenlandse Zaken ¹	3 914	4 130	4 244	4 308	2 099	2 227	37
Onderwijs en Wetenschappen ¹	3 408	3 542	3 604	3 681	5 835	5 583	112
Financiën	145	0	1	1	8	8	1
Defensie	7	6	6	5	6	6	8
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ³	6 011	7 048	7 487	9 323	10 503	10 219	55
Verkeer en Waterstaat	1 917	1 985	2 033	2 431	2 401	2 333	26
Economische Zaken	175	241	271	342	388	310	21
Landbouw en Visserij	80	102	104	101	92	58	18
Sociale Zaken en Werkgelegenheid ²	4 733	5 247	7 050	11 647	20 084	18 410	35
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ^{2 3}	5 953	6 719	7 651	9 179	1 363	1 456	74
Volksgezondheid en Milieuhygiëne ³	216	261	417	500	—	—	—
Totaal	26 559	29 282	32 869	41 519	42 780	40 611	388

¹ Per 1984 zijn de uitkeringen lager onderwijs en buitengewoon onderwijs ten bedrage van in totaal ruim 2 miljard van de begroting van Binnenlandse Zaken overgebracht naar de begroting van Onderwijs en Wetenschappen.

² Per 1984 is de post bijstand ad circa 8 miljard van de begroting van het voormalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk overgebracht naar die van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

³ Per 1984 is het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne opgeheven. Het onderdeel Milieubeheer is toegevoegd aan het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en het onderdeel Volksgezondheid maakt met ingang van 1984 deel uit van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

In 1986 zullen in het kader van de sanering van specifieke uitkeringen 4 uitkeringen tot een totaalbedrag van circa f6 miljoen worden overgeheveld naar het Provinciefonds en 11 uitkeringen tot een totaalbedrag van f4 miljoen naar het Gemeentefonds. Bij aanvaarding van het wetsvoorstel Gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer zal voorts in 1986 nog f133 miljoen aan het Gemeentefonds worden toegevoegd. Uitgaande van de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel Welzijnswet per 1986 zal voorts het aantal specifieke uitkeringen van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in sterke mate worden teruggedrongen door middel van een samenbundeling van bestaande uitkeringen tot een brede welzijnsuitkering aan gemeenten en provincies. Na enkele jaren zal overheveling naar het Gemeentefonds en Provinciefonds plaatsvinden.

2.3. De kapitaaluitgaven van de lagere overheden en de financiering daarvan

Kapitaaluitgaven van de gemeenten en de provincies

De kapitaaluitgaven van de gemeenten en de provincies zijn in 1984, in tegenstelling tot de drie daaraan voorafgaande jaren, toegenomen. De stijging ten opzichte van 1983 bedroeg 1,4 miljard, ofwel uitgedrukt in procenten van het netto nationale inkomen 0,2%-punt, en wordt ten dele verklaard door incidentele factoren. Ondanks de stijging bleven de investeringen ook in 1984 op een relatief laag niveau, hetgeen blijkt uit een vergelijking met de periode 1970–1980 waarin de kapitaaluitgaven gemiddeld 5,2%-punt van het netto nationale inkomen uitmaakten.

Tabel 2.3.1. Kapitaaluitgaven van de gemeenten en de provincies (in miljarden)

Jaar	1980	1981	1982	1983	1984
Volkshuisvesting					
Eigen investeringen	1,2	1,5	1,4	1,3	2,0
Verstrekte bijdragen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Doorgegeven rijksleningen woningwet	2,9	3,7	3,0	3,3	3,3
Totaal volkshuisvesting	4,2	5,3	4,5	4,7	5,4
Aankoop en bouwrijp maken van gronden	2,7	2,6	2,2	2,0	1,9
Stadssanering en krotopruijing	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4
Openbare werken	2,1	2,1	1,8	1,9	2,4
Onderwijs					
Eigen investeringen	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5
Verstrekte bijdragen	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal onderwijs	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
Cultuur en recreatie	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6
Volksgezondheid	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Nutsbedrijven	1,3	1,2	1,5	1,3	1,4
Overige kapitaaluitgaven					
Eigen investeringen	0,9	0,9	1,0	1,0	1,2
Verstrekte bijdragen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Overige waaronder verstrekte geldleningen	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2
Totaal overige kapitaaluitgaven	1,2	1,2	1,2	1,4	1,5
Totaal kapitaaluitgaven	13,9	14,8	13,7	13,2	14,6
Idem in % NNI	4,6	4,7	4,2	3,9	4,1

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

De toeneming van de investeringen was met name geconcentreerd bij de categorieën volkshuisvesting en openbare werken. De (gemeentelijke) investeringen in de eerstgenoemde categorie nemen een wat bijzondere plaats in omdat de omvang ervan overwegend door rijksbeleid wordt bepaald. Naar het zich laat aanzien was in 1984 zowel bij de nieuwbouw van woningen als bij de woningverbetering sprake van een verhoogde bouwproductie. De categorie openbare werken vertoonde een stijging van 0,5 miljard, vooral als gevolg van extra investeringen in rioleringen. Dit laatste is mede ingegeven doordat de verfijning rioleringen als verdeelmaatstaf voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds binnenkort gefaseerd wordt beëindigd.

De overige kapitaaluitgaven lagen in 1984 op hetzelfde niveau als in 1983 of namen licht toe. Een uitzondering vormden de investeringen ten behoeve van de aankoop en het bouwrijp maken van gronden, die opnieuw een daling te zien gaven. Dit laatste is een begrijpelijke ontwikkeling, wanneer men let op de grote voorraad nog uit te geven bedrijfsterreinen. Een opleving van deze investeringscategorie valt ook bij een voortdurend van het economische herstel voorlopig niet te verwachten.

Het is voornamelijk niet duidelijk of de lichte opleving van de kapitaaluitgaven in 1985 zal doorzetten. Een en ander hangt ondermeer af van de ontwikkeling van de woningbouw en van de particuliere investeringen: de investeringen van met name de gemeenten hebben ten opzichte van deze laatste voor een belangrijk deel een complementair karakter. Mede bepalend voor het niveau van de kapitaaluitgaven is voorts dat zich op verschillende terreinen verzadigingsverschijnselen voordoen, bijvoorbeeld in de sector onderwijs, waar de invloed van het teruglopende leerlingenaantal merkbaar is.

De mogelijkheden tot het doen van nieuwe kapitaaluitgaven worden ook bepaald door de ruimte op de gewone dienst. Op de gewone dienst moet dekking worden gevonden voor rente, afschrijvingen en eventuele andere exploitatiekosten. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat het overschot op de gewone dienst (vóór afschrijvingen) van de gemeenten en de provincies in 1984 ten opzichte van 1983 is toegenomen met 1,1 miljard tot 5,8 miljard (zie tabel 2.3.2.), zodat deze drempel voor nieuwe kapitaaluitgaven momenteel minder een belemmering lijkt te zijn. Nadere beschouwing van de ontwikkeling van het overschot op de gewone dienst sinds 1977 leert dat dit overschot zich bewoog rond de 4,0 à 4,5 miljard, met uitzondering van de jaren 1980 en 1981 toen het circa 2,0 miljard bedroeg.

De afschrijvingen in 1984 bedroegen circa 4,1 miljard, zodat een benaderd exploitatie-overschot resulteerde van 1,7 miljard.

Tegen de achtergrond van de ombuigingen waarmee de gemeenten en de provincies zijn geconfronteerd is de ontwikkeling van het saldo van de gewone dienst opvallend te noemen. Een sluitende verklaring is hiervoor niet te geven. Wel is aannemelijk dat de rentelasten, onder invloed van vervroegde aflossingen (zie hieronder) en de rentedaling, zijn achtergebleven bij eerdere verwachtingen.

Overigens past bij de cijfers over het saldo op de gewone dienst de nodige voorzichtigheid. Dit saldo vormt de sluitpost in de statistiek van de kapitaaluitgaven en -inkomsten, en wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek berekend op kasbasis. De cijfers lenen zich niet goed voor het trekken van conclusies omtrent de financiële positie van de gemeenten en de provincies, die in hun begroting voor een belangrijk deel een stelsel van lasten en baten volgen. De vraag in hoeverre de investeringen van gemeenten en provincies in de afgelopen jaren onder invloed hebben gestaan van de bezuinigingen is niet op grond van de bovengenoemde cijfers alleen te beantwoorden.

Financiering van de kapitaaluitgaven van de gemeenten en de provincies

Tabel 2.3.2. geeft een overzicht van de wijze waarop de kapitaaluitgaven van de gemeenten en de provincies zijn gefinancierd.

Tabel 2.3.2. Financieringsoverzicht van de gemeenten en de provincies (in miljarden)

Jaar	1980	1981	1982	1983	1984
Kapitaaluitgaven (–)	– 13,9	– 14,8	– 13,7	– 13,2	– 14,6
Overschot gewone dienst (voor afschrijvingen)	2,0	2,3	4,5	4,7	5,8
Opbrengst verkoop goederen	1,7	1,8	1,7	1,9	1,7
Rijksleningen woningwetbouw (netto)	3,8	5,7	4,5	4,2	4,4
Ontvangen bijdragen	0,9	1,0	1,2	1,3	2,0
Overige kapitaalinkomsten (inclusief ontvangen aflossingen)	0,4	0,4	0,6	0,7	1,3
Financieringstekort (–)	– 5,1	– 3,6	– 1,2	– 0,4	0,6
Aflossingen (–)	– 2,8	– 2,8	– 3,2	– 3,0	– 5,4
Financieringsbehoefte (–)	– 7,9	– 6,4	– 4,4	– 3,4	– 4,8
Bruto beroep op lange middelen	4,8	6,7	6,9	4,4	5,8
Mutatie netto vlottende schuld (stijging = –)	– 3,1	0,3	2,5	1,0	1,0

In tegenstelling tot de stijging van het batig saldo op de gewone dienst, liep de opbrengst wegens verkoop van goederen – vooral de verkoop van bouwrijp gemaakte grond – met 0,2 miljard terug tot 1,7 miljard. Hiermee bleven de opbrengsten iets achter bij de uitgaven die op hetzelfde onderdeel werden gedaan (1,9 miljard). Het herstel van de economie in 1984 heeft zich kennelijk nog niet vertaald in het aantrekken van de vraag van bedrijven naar industriegronden. Het bedrag aan per saldo opgenomen woningwetleningen was in 1984 hoger dan het jaar daarvoor. Bij de ontvangen bijdragen en overige kapitaalinkomsten (inclusief ontvangen aflossingen) was sprake van een aanzienlijke toeneming. Deze toeneming was met name het gevolg van de gestegen ontvangsten aan bijdragen à fonds perdu bij de onderdelen volkshuisvesting, stadssanering en openbare werken.

Bovenstaande ontwikkelingen droegen ertoe bij dat de gemeenten en de provincies, die samen het overgrote deel uitmaken van de gehele lagere overheid, in 1984 een financieringsoverschot hadden van 0,6 miljard. De aflossingen namen met 2,4 miljard toe. De stijging was zo groot, doordat de gemeenten en de provincies onder invloed van de gedaalde kapitaalmarktrente voor een bedrag van circa 1,9 miljard oude hoogrentende leningen vervroegd hebben afgelost.

Het netto kapitaalmarktberoep van de gemeenten en de provincies bedroeg in 1984 slechts 0,4 miljard (5,8–5,4 miljard) en bleef daarmee 1,0 miljard achter bij het jaar 1983 dat in vergelijking met voorafgaande jaren al een scherpe daling te zien had gegeven. De netto vlottende schuld is in 1984 met 1,0 miljard afgenomen.

Liquiditeitspositie van de gemeenten, provincies en waterschappen

De reeds genoemde daling van de netto vlottende schuld is al in 1981 ingezet. Naast de maatregelen die in 1981 en 1982 zijn getroffen ter beperking van de monetaire financiering door de lagere overheden, speelt hierbij vooral de daling van de kapitaalmarktrente een rol. De netto vlottende schuld heeft inmiddels een historisch gezien bijzonder laag niveau bereikt. Veel gemeenten en provincies, evenals veel waterschappen hebben zelfs een overschot aan vlottende middelen. De vier grote gemeenten namen in 1984 het grootste deel van de totale netto vlottende schuld voor hun rekening.

In tabel 2.3.3. zijn gegevens opgenomen over de liquiditeitspositie van de gemeenten, provincies en waterschappen, zoals deze in het kader van de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen wordt bepaald¹. Deze wet schrijft onder andere voor dat alleen tot nieuwe kapitaaluitgaven mag worden bestoken als de liquiditeitspositie aan bepaalde voorwaarden wordt voldoeft. Doel hiervan is de monetaire (of vlottende) financiering door de lagere overheden, over een aantal jaren gezien, binnen verantwoordte grenzen te houden. Zoals uit het bovenstaande blijkt is deze doelstelling in de afgelopen jaren ruimschoots gerealiseerd, zonder dat daarvoor nadere maatregelen nodig zijn gebleken.

Tabel 2.3.3. Enige gegevens inzake de (ruimte voor) monetaire financiering van gemeenten, provincies en waterschappen (in miljarden)

Jaar	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Netto vlottende schuld ¹	2,6	5,8	5,4	3,0	1,9	0,8
2. Verwachte betalingen uit hoofde van geraamde kapitaaluitgaven ²	14,9	14,9	15,4	16,2	16,7	17,9
3. Verwachte vaste financieringsmiddelen ²	10,9	12,1	14,0	14,3	13,9	14,4
4. Netto betalingsverplichtingen (= 2 - 3)	4,0	2,8	1,4	1,9	2,8	3,5
5. Netto behoefte aan financieringsmiddelen (= 1 + 4)	6,6	8,6	6,8	4,9	4,7	4,3
6. Kasgeldlimiet ¹	10,3	11,1	8,7	8,7	9,2	9,5
7. Netto ruimte c.q. overschrijding (-), (= 6 - 5)	3,7	2,5	1,9	3,8	4,5	5,2
waarvan a) ruimte	4,0	3,2	2,5	4,1	4,7	5,4
b) overschrijding	- 0,3	- 0,7	- 0,6	- 0,3	- 0,2	- 0,2

¹ Stand per 1 januari.

² Betreft de 15-maandsperiode volgend op 1 januari.

2.4. Het financieringstekort van de lagere overheden

Het financieringstekort van de lagere overheden bedroeg in 1984 slechts 0,1% van het nationale inkomen. Dit lage niveau wordt vooral bepaald door het financieringsoverschot van de gemeenten en de provincies. Deze uitkomst en het cijfer voor het 12-maands tekort tot en met maart 1985, dat volgens huidig inzicht 0,2% van het nationale inkomen bedraagt, geven geen aanleiding tot een nieuwe bijstelling van de raming van het financieringstekort van de lagere overheden. Gelet op de onzekerheden over de feitelijke tekortontwikkeling en gelet op het trendmatige karakter² van de tekortraming wordt voor 1985 en 1986 uitgegaan van een tekort van 0,5% van het nationale inkomen.

Tabel 2.4.1. Het financieringstekort van de lagere overheden naar onderdelen (in % van het nationale inkomen)

Jaar	1980	1981	1982	1983	1984
Provincies en gemeenten	0,7	0,7	1,4	1,4	1,6
Saldo gewone dienst	- 2,3	- 1,9	- 1,8	- 1,5	- 1,4
Saldo kapitaaldienst	- 1,6	- 1,2	- 0,4	- 0,1	+ 0,2
Netto kredietverlening aan de private sector en diversen ¹	- 0,5	- 0,4	- 0,2	- 0,4	- 0,3
Financieringstekort lagere overheden	- 2,1	- 1,6	- 0,6	- 0,5	- 0,1
¹ Deze post omvat het saldo op de totale landse Waterschapsbank verstrekte kredieten onder overheidsgarantie aan woningbouwverenigingen en semi-overheidsbedrijven en -instellingen.					
² Deze post omvat het saldo op de totale dienst van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (voorzover geregistreerd), evenals de door de Bank voor Nederlandsche Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank verstrekte kredieten onder overheidsgarantie aan woningbouwverenigingen en semi-overheidsbedrijven en -instellingen.					

¹ Het kabinet is voornemens te bevoorstellen dat deze wet wordt vervangen door een nieuwe wet. Een voorstel hier toe ligt momenteel bij de Raad van State voor advies.

² De raming is gebaseerd op de trendmatige ontwikkeling van het tekort, zoals aanbevolen in het zevende rapport van de studiegroep Begrotingsruimte.

3. Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per begrotingshoofdstuk en per begrotingsfonds van de Ontwerp-begroting 1985, de Vermoedelijke uitkomsten 1985 en de Ontwerp-begroting 1986

3.1. Uitgaven en ontvangsten

Hoofdstukken		Uitgaven					
		Ontwerp-begroting 1985		Vermoedelijke uitkomsten 1985		Ontwerp-begroting 1986	
		in mln.	in %	in mln.	in %	in mln.	in %
I	Huis der Koningin	10	0,0	10	0,0	11	0,0
II	Kabinet der Koningin en Hoge Colleges van Staat	178	0,1	180	0,1	187	0,1
III	Algemene Zaken	45	0,0	45	0,0	44	0,0
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	263	0,2	263	0,2	269	0,2
V	Buitenlandse Zaken	3 716	2,2	3 969	2,3	4 261	2,4
VI	Justitie	3 184	1,9	3 157	1,8	3 230	1,8
VII	Binnenlandse Zaken	4 147	2,4	4 263	2,4	4 119	2,3
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	25 979	15,1	26 178	14,9	26 524	14,8
IX A	Nationale Schuld	27 536	16,0	27 718	15,7	31 391	17,5
IX B	Financiën	4 821	2,8	5 167	2,9	4 856	2,7
X	Defensie	13 422	7,8	13 555	7,7	13 766	7,7
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	16 547	9,6	16 738	9,5	16 416	9,2
XII	Verkeer en Waterstaat	10 435	6,1	11 038	6,3	10 737	6,0
XIII	Economische Zaken	3 849	2,2	3 544	2,0	3 496	2,0
XIV	Landbouw en Visserij	2 936	1,7	3 063	1,7	2 847	1,6
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20 226	11,8	21 359	12,1	19 594	10,9
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	11 340	6,6	11 182	6,3	11 369	6,3
	Aanvullende posten	270	0,2	819	0,5	1 117	0,6
	Gemeentefonds	11 864	6,9	12 057	6,8	11 937	6,7
	Provinciefonds	945	0,6	973	0,6	957	0,5
	Rijkswegenfonds	1 193	0,7	1 193	0,7	1 245	0,7
	Fonds Investeringsrekening	5 100	3,0	5 425	3,1	5 850	3,3
	Belastingafdrachten aan de E.G.	3 690	2,1	4 228	2,4	4 905	2,7
Totaal		171 696	100,0	176 124	100,0	179 128	100,0

Ontvangsten			Hoofdstukken	
Ontwerp-begroting 1985	Vermoedelijke uitkomsten 1985	Ontwerp-begroting 1986		
in mln.	in mln.	in mln.		
—	—	—	I	Huis der Koningin
4	4	4	II	Kabinet der Koningin en Hoge Colleges van Staat
2	7	2	III	Algemene Zaken
84	84	83	IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken
276	266	269	V	Buitenlandse Zaken
491	460	454	VI	Justitie
548	549	573	VII	Binnenlandse Zaken
744	858	827	VIII	Onderwijs en Wetenschappen
8	8	8	IX A	Nationale Schuld
79 989	80 645	82 993	IX B	Financiën
527	588	529	X	Defensie
7 165	8 712	8 612	XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
5 330	5 852	5 539	XII	Verkeer en Waterstaat
15 550	17 727	16 716	XIII	Economische Zaken
461	504	483	XIV	Landbouw en Visserij
635	1 125	918	XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
1 200	1 214	1 220	XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
100	—	270		Aanvullende posten
12 267	12 334	12 113		Gemeentefonds
960	966	950		Provinciefonds
1 193	1 198	1 245		Rijkswegenfonds
3 634	4 079	4 266		Fonds Investeringsrekening
3 690	4 228	4 905		Belastingafdrachten aan de E.G.
134 858	141 408	142 979	Totaal	

10737
1245
11582

3.2. Aansluiting van de relevante uitgaven- en middelen-totaal (inclusief Begrotingsfondsen) van de Vermoedelijke Uitkomsten 1985 en de ontwerp-begroting 1986 met enerzijds het totaalbeeld van de Rijksfinancien (zie tabel 2.1.3.) en anderzijds de uitgaven- en middelen-totaal conform bijlage 3.1.

Uitgaven		Middelen	
Vermoedelijke Uitkomsten begroting 1986		Vermoedelijke Uitkomsten begroting 1986	
Totaal relevante uitgaven Rijk en fondsen volgens bijlage 5.1.		Totaal relevante niet-belasting middelen volgens bijlage 4.2.	
166 737	168 167	42 346	40 782
Verwerving staatsschuld (incl. rente)		Totaal belastingontvangsten	
1 040	1 040	97 750	100 850
Liquiditeitsvoorschotten Invalideits- en Ouderdomsfonds		Verkoop en opbrengst rente van staatsschuld	
p.m.	p.m.	1 040	1 040
Liquiditeitsvoorschotten Neder- landse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden		Liquiditeitsvoorschotten Invalideits- en Ouderdomsfonds	
210	210	p.m.	p.m.
Liquiditeitsvoorschotten Neder- landse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden		Liquiditeitsvoorschotten Neder- landse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	
40	40	210	210
Totaal volgens tabel 2.1.3. en 4.2.1.		Liquiditeitsvoorschotten Neder- landse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	
168 027	169 457	40	40
Aftlossingen		Totaal volgens tabel 2.1.3. en 4.2.1.	
8 097	9 671	141 386	142 922
Totaal volgens bijlage 3.1.		Aanruittingen	
176 124	179 128	22	57
		Totaal volgens bijlage 3.1.	
		141 408	142 979

4. De ontvangsten 1985 en 1986 en de meerjarencijfers tot en met 1990

4.1. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1985 en 1986

	Oorspronkelijke raming 1985	Herziene raming ¹ 1985	Vermoedelijke uitkomsten 1985	Raming 1986
I Kostprijsverhogende belastingen	46 050	46 200	46 375	47 425
a Invoerrechten	1 850	2 050	2 050	2 100
b Omzetbelasting	29 300	29 500	29 700	30 500
c Bijzondere verbruiksbelasting van personen- auto's en motorrijwielen	1 930	1 850	1 925	2 000
d Accijns van lichte olie	3 280	3 300	3 250	3 215
e Accijns van minerale oliën, andere dan lichte olie	625	635	625	640
f Tabaksaccijns	2 400	2 200	2 160	2 160
g Alcoholaccijns	1 110	1 100	1 100	1 100
h Bieraccijns	560	550	540	550
i Wijnaccijns	210	215	215	215
j Suikeraccijns	55	50	50	50
k Accijns van alcoholvrije dranken	260	250	230	240
l Belastingen van rechtsverkeer	1 830	1 850	1 850	1 885
m Motorrijtuigenbelasting				
1 exclusief toeslag Rijkswegenfonds	1 460	1 480	1 495	1 535
2 toeslag Rijkswegenfonds	1 180	1 170	1 185	1 235
II Belastingen op inkomen, winst en vermogen	50 950	51 300	51 375	53 425
a Inkomstenbelasting	6 400	5 700	5 500	5 500
b Loonbelasting	30 200	30 200	30 100	31 125
c Dividendbelasting	1 210	1 275	1 425	1 545
d Kansspelbelasting	100	85	75	80
e Vennootschapsbelasting	11 500	12 300	12 500	13 300
f Vermogensbelasting	840	940	950	1 025
g Successierechten	700	800	825	850
III Totaal van I en II	97 000	97 500	97 750	100 850
Aandeel van het Gemeentefonds	12 267 ²	12 305 ²	12 334 ²	12 113 ⁶
Aandeel van het Provinciefonds	960 ³	963 ³	966 ³	950 ⁷
Aandeel van het Rijkswegenfonds	1 180	1 170	1 185	1 235
Aandeel van de Europese Gemeenschappen				
1 in de invoerrechten ⁴	1 840	2 040	2 040	2 090
2 in de omzetbelasting	1 850	2 110	2 188	2 815
Afdracht aan investeringsrekening ⁵	3 634	3 654	3 654	3 816
	21 731	22 242	22 367	23 019
Ten bate van de Rijksbegroting	75 269	75 258	75 383	77 831

¹ Zie Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 19937, nrs. 1-2.

² 13,26% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting.

³ 1,038% van de onder 2 bedoelde opbrengst.

⁴ Geraamde opbrengst van de invoerrechten exclusief de rechten op EGKS-goederen.

⁵ 20,3% van de opbrengst van de inkomsten- en vennootschapsbelasting.

⁶ 12,62% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting.

⁷ 0,990% van de onder ⁶ bedoelde opbrengst.

4.2. Relevante niet-belastingontvangsten, gespecificeerd per begrotingshoofdstuk naar posten ≥ 50 miljoen (incl. begrotingsfondsen)

	1985 ¹	1986	1987	1988	1989	1990
I, II <i>Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin</i>	4	4	4	4	4	4
Diversen	4	4	4	4	4	4
III <i>Algemene Zaken</i>	7	2	2	2	2	2
Diversen	7	2	2	2	2	2
IV <i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	24	24	23	23	22	21
Diversen	24	24	23	23	22	21
V <i>Buitenlandse Zaken</i>	116	119	122	122	123	123
Kanselarijleges (paspoortgelden Nederland)	53	57	61	61	61	61
Diversen	63	62	61	61	62	62
VI <i>Justitie</i>	460	454	462	462	462	464
Griffierechten	57	56	56	56	56	56
Gerechtelijke boeten e.d.	220	249	251	251	251	251
Terugontvangsten verpleegkosten (A.W.B.Z.-Fonds)	57	44	44	44	44	44
Diversen	126	105	111	111	111	113
VII <i>Binnenlandse Zaken</i>	549	573	567	578	588	596
Inhoudingswet overheids personeel 1982	129	138	138	138	138	138
Computercentrum Limburg (werkzaamheden t.b.v. derden)	60	46	32	32	32	32
Rijkscomputercentrum (werkzaamheden t.b.v. derden)	132	144	144	144	144	144
Dienst Geneeskundige Verzorging Politie	194	205	214	223	232	239
Diversen	34	40	39	41	42	43
VIII <i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	858	827	820	843	869	889
Opbrengst geïnde schoolgelden	185	115	116	126	134	134
Promessen, terugontvangsten studiefinanciering	238	188	208	219	239	259
Teveel betaalde voorschotten	215	169	192	198	198	199
Ontvangsten lesgeldwet scholen	—	178	184	186	184	184
Terugbetaling liquiditeitskrediet ziekenhuizen	98	35	—	—	—	—
Uitkeringen AAW via het ABP	60	60	60	60	60	60
Diversen	62	82	60	54	54	53
IX-A <i>Nationale Schuld</i>	8	8	8	1	1	1
Diversen	8	8	8	1	1	1
IX-B <i>Financiën</i>	4160	4024	3250	3069	2992	2917
Opbrengst van de Staatsloterij	148	164	164	164	164	164
Exportkredietverzekering	270	274	280	300	320	330
Winstuitkering door de Nederlandsche Bank N.V.	1 973	1 975	1 600	1 400	1 300	1 200
Winstafracht RPS	560	430	—	—	—	—
Ontvangsten Domeinen	230	232	231	229	228	227
Bijdrage E.G. inningskosten douanerechten	185	209	227	248	272	298
Vergoeding overige werkzaamheden belastingdienst	316	320	320	315	310	305
Overige ontvangsten belastingdienst	259	287	304	289	274	269
Diversen	219	133	124	124	124	124

		1985 ¹	1986	1987	1988	1989	1990
X	<i>Defensie</i>	588	529	528	528	528	528
	Verrekeningen van verstrekkingen, verleende diensten	61	55	55	55	55	55
	Ontvangsten kantinedienst	84	79	79	79	79	79
	Kleding, voeding, huisvesting e.d.	156	154	154	154	154	154
	Ontvangsten van andere landen i.v.m. infrastructuur	60	60	60	60	60	60
	Diversen	227	181	180	180	180	180
XI	<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	8 712	8 612	8 024	8 196	8 538	8 812
	Defiscalisering object- en subjectsubsidies	556	—	—	—	—	—
	Rente leningen woningwet	6 200	6 670	6 696	6 815	7 106	7 345
	(Vervroegde) aflossingen leningen woningwet	1 043	1 072	423	477	534	589
	Heffingen milieuhygiene	184	199	274	284	289	279
	Ontvangsten Rijksgebouwendienst	256	256	256	256	256	256
	Kadastraal recht en andere ontvangsten	190	190	190	190	190	190
	Restituties woningbouw en subjectsubsidies	148	117	107	97	87	77
	Diversen	135	108	78	77	76	76
XII	<i>Verkeer en Waterstaat</i>	5 852	5 539	5 401	5 476	5 575	5 686
	Heffing afvalstoffen rijkswateren e.d.	111	90	60	50	50	47
	Ontvangsten rijksdienst IJsselmeerpolders	148	144	111	91	75	60
	Uitkeringen van de PTT	4 458	4 345	4 553	4 654	4 778	4 905
	Retributies voor kentekenbewijzen e.d.	139	152	156	159	159	159
	Loodsgelden e.d.	213	224	226	226	226	226
	Ontvangsten luchtverkeersbeveiliging e.d.	115	117	141	141	133	136
	Doorgeleverde materialen						
	Rijkswaterstaat e.d.	148	116	116	116	116	116
	Verrekening voorschot betaling Oosterschelde	450	300	—	—	—	—
	Diversen	70	51	38	39	38	37
XIII	<i>Economische Zaken</i>	17 727	16 716	11 942	11 057	10 961	11 064
	Uitkeringen Europees Fonds Regionale Ontwikkeling	70	69	70	66	62	62
	Dividend-uitkering DSM	49	70	84	84	84	84
	Aardgasbaten	17 400	16 400	11 600	10 700	10 600	10 700
	Diversen	208	177	188	207	215	218
XIV	<i>Landbouw en Visserij</i>	504	483	470	453	456	461
	Landbouw-Egalisatiefonds (LEF)	96	106	106	106	106	106
	Landinrichtingsdienst	162	118	125	129	133	137
	Rijksdienst keuring vee en vlees	72	72	72	72	72	72
	Diversen	174	187	167	146	145	146
XV	<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	1 125	918	908	902	896	884
	Samenloop AAW/WAO-uitkeringen met W.S.W.-loon	835	819	805	797	789	777
	Restituties, renten en aflossingen	160	—	—	—	—	—
	Diversen	130	99	103	105	107	107

	1985 ¹	1986	1987	1988	1989	1990
XVI <i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	1 214	1 220	1 220	1 230	1 248	1 248
Opbrengst Omroepbijdragen en Sterreclame	990	992	1 006	1 020	1 039	1 039
Ontvangsten subsidievoorschotten	83	83	83	83	83	83
Diversen	141	145	131	127	126	126
<i>Aanvullende posten</i>	—	270	25	25	30	30
Loon- en prijsbijstelling	—	20	25	25	30	30
Verkoop Staatsdeelnemingen	—	250	—	—	—	—
<i>Rijkswegenfonds</i>	13	10	10	10	10	10
Bijdragen van derden	13	10	10	10	10	10
<i>Fonds Investeringsrekening</i>	425	450	450	450	450	450
Desinvesteringsbetalingen	425	450	450	450	450	450
<i>Totaal relevante niet-belastingontvangsten</i>	42 346	40 782	34 236	33 431	33 755	34 190

¹ Vermoedelijke uitkomsten 1985

5. De uitgaven 1985 en 1986 en de meerjarenramingen 1987–1990

5.1. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen, begrotingsfondsen en bijdrage aan EG¹

	1985 ²	1986	1987	1988	1989	1990
<i>I Huis der Koningin</i>	10	11	11	11	11	11
<i>II Hoge Colleges van Staat</i>	180	187	184	184	182	181
<i>III Algemene Zaken</i>	45	44	44	44	44	44
<i>IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	3	3	3	3	3	3
<i>V Buitenlandse Zaken</i>	665	433	442	457	470	485
1. Buitenlandse Dienst	239	252	263	274	286	299
2. Diversen	426	181	179	183	184	186
<i>VI Justitie</i>	3 156	3 230	3 292	3 324	3 362	3 400
<i>VII Binnenlandse Zaken</i>	4 177	4 035	3 987	3 981	4 003	3 996
1. Annuïteiten	32	48	64	81	97	92
2. Bijdrage aan de gemeentepolitie	2 239	2 278	2 269	2 290	2 317	2 336
3. Pensioenen en toeslagen op pensioenen	912	754	731	712	697	683
4. Overige uitgaven	994	955	923	898	892	885
<i>VIII Onderwijs en Wetenschappen</i>	26 119	26 467	27 627	27 418	27 148	26 943
1. Personeel	166	235	233	232	232	232
2. Ministerie algemeen	711	539	553	524	505	506
3. Basisonderwijs	6 107	6 140	6 067	6 083	6 096	6 125
4. Speciaal onderwijs	1 538	1 560	1 581	1 590	1 576	1 566
5. Algemeen voortgezet onderwijs	4 096	4 101	3 909	3 719	3 556	3 456
6. Lager- en middelbaar beroepsonderwijs	3 009	2 935	2 831	2 703	2 575	2 436
7. Werkende jongeren	778	904	917	920	921	922
8. Onderwijs voor volwassenen	199	210	185	180	179	179
9. Bouwzaken voortgezet onderwijs	921	816	918	969	956	958
10. Hoger beroepsonderwijs	1 038	1 047	1 061	1 061	1 084	1 102
11. Universiteiten en hogescholen	3 336	3 264	3 272	3 291	3 321	3 349
12. Academische ziekenhuizen	597	588	562	572	581	591
13. Overige uitgaven hoger onderwijs	90	89	93	103	109	114
14. Investerings wetenschappelijk onderwijs	518	388	388	414	430	432
15. Scholing	468	473	458	420	416	416
16. Verzorging	231	213	209	209	209	209
17. Studiefinanciering	1 648	2 266	3 649	3 662	3 633	3 571
18. Onderzoeksbeleid	475	493	522	531	544	554
19. Wetenschapsbeleid	193	206	219	235	225	225
<i>IX-A Nationale Schuld</i>	19 621	21 720	23 400	25 150	26 850	28 650
1. Rente	19 621	21 720	23 400	25 150	26 850	28 650
2. Aflossingen	(8 097)	(9 671)	(13 800)	(17 050)	(18 500)	(20 600)
<i>IX-B Financiën</i>	3 749	3 491	3 356	3 133	3 064	2 986
<i>X Defensie</i>	13 526	13 739	13 968	14 362	14 741	15 124
1. Centrale Organisatie	1 050	961	992	1 007	1 045	1 052
2. Pensioenen, uitkeringen en wachtgelden	1 331	1 340	1 384	1 414	1 414	1 414
3. Koninklijke Marine	2 764	2 683	3 108	2 926	2 894	2 886
4. Koninklijke Landmacht	5 560	5 788	5 450	5 764	6 023	6 385
5. Koninklijke Luchtmacht	2 590	2 733	2 798	3 011	3 119	3 134
6. Koninklijke Marechaussee	231	234	236	240	246	253

		1985 ²	1986	1987	1988	1989	1990
<i>XI</i>	<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	<i>16 732</i>	<i>16 413</i>	<i>16 741</i>	<i>16 994</i>	<i>17 359</i>	<i>17 592</i>
	1. Ministerie	103	130	126	126	128	127
	2. Algemeen beheer en diversen	197	195	194	191	196	188
	3. Objectsubsidies	5 627	5 896	6 027	6 264	6 454	6 752
	4. Subjectsubsidies	1 430	1 468	1 509	1 576	1 657	1 751
	5. Leningen	5 778	5 385	5 516	5 410	5 455	5 461
	6. Stadsvernieuwing en verstedelijking	1 524	1 373	1 396	1 480	1 520	1 475
	7. Rijksplanologische dienst	49	45	40	40	40	40
	8. Milieuhygiëne	640	615	614	606	613	573
	9. Rijksgebouwendienst	1 146	1 072	1 084	1 066	1 060	989
	10. Kador	238	234	235	235	236	236
<i>XII</i>	<i>Verkeer en Waterstaat</i>	<i>11 020</i>	<i>10 720</i>	<i>10 238</i>	<i>9 912</i>	<i>9 981</i>	<i>10 011</i>
	1. Waterstaat	2 692	2 286	1 827	1 578	1 591	1 582
	2. Wegen en infrastructuur openbaar vervoer	1 176	1 179	1 163	1 136	1 149	1 158
	3. Bijdragen verliezen openbaar vervoer	3 497	3 447	3 447	3 401	3 440	3 477
	4. Overige diensten	571	693	649	598	552	500
	5. Personeel	1 239	1 230	1 222	1 224	1 224	1 224
	6. PTT	1 845	1 885	1 930	1 975	2 025	2 070
<i>XIII</i>	<i>Economische Zaken</i>	<i>3 531</i>	<i>3 483</i>	<i>3 407</i>	<i>3 353</i>	<i>3 262</i>	<i>3 359</i>
	1. Industrie en economische politiek	1 387	1 315	1 374	1 264	1 245	1 376
	2. Prijzen, ordening en regionale economische politiek	638	761	683	733	693	718
	3. Handel, ambacht en diensten	500	469	417	390	380	345
	4. Energievoorziening	466	396	402	432	410	390
	5. Overige uitgaven	540	542	531	534	534	530
<i>XIV</i>	<i>Landbouw en Visserij</i>	<i>3 041</i>	<i>2 827</i>	<i>2 716</i>	<i>2 618</i>	<i>2 618</i>	<i>2 618</i>
	1. Landbouwonderwijs	742	748	748	748	749	749
	2. Voorlichting en ontwikkeling	380	346	301	226	225	225
	3. Inrichting en beheer	907	823	783	784	786	786
	4. Kwaliteitszorg	322	274	273	268	268	268
	5. Onderzoek	341	336	320	306	306	306
	6. Overige uitgaven	349	300	291	286	284	284
<i>XV</i>	<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	<i>21 302</i>	<i>19 537</i>	<i>19 372</i>	<i>19 509</i>	<i>19 688</i>	<i>19 958</i>
	1. Sociale verzekeringen	1 041	1 020	975	1 002	1 023	1 042
	2. Complementaire sociale voorzieningen	8 456	6 116	6 103	6 103	6 103	6 103
	3. Overige uitgaven	1 166	1 300	1 036	919	789	742
	4. Personeel	449	431	408	408	408	408
	5. Bijstand	10 190	10 670	10 850	11 077	11 365	11 663
<i>XVI</i>	<i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	<i>11 099</i>	<i>11 287</i>	<i>11 380</i>	<i>11 319</i>	<i>11 333</i>	<i>11 332</i>
	1. Ministerie	834	927	949	944	944	944
	2. Welzijn	5 621	5 997	6 087	6 016	6 012	6 011
	3. Volksgezondheid	2 555	2 387	2 374	2 375	2 375	2 375
	4. Rijksinstituut voor de volksgezondheid en milieuhygiëne	46	53	46	46	46	46
	5. Culturele zaken	626	521	512	512	512	512
	6. Radio, televisie en pers	997	993	1 007	1 021	1 039	1 039
	7. Personeel	420	409	405	405	405	405

	1985 ²	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Civiele Verdediging</i>	158	147	146	146	146	146
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	3 908	4 382	4 397	4 418	4 440	4 463
<i>Aanvullende posten</i>	819	1 117	1 303	1 564	1 858	2 134
a. Loon- en prijsbijstelling	777	915	1 169	1 467	1 758	2 033
b. Vacaturevoorziening	42	46	46	46	46	46
c. Reserve voor automatisering	—	5	5	5	5	5
d. Terugploegprogramma 1986	—	225	—	—	—	—
e. Tegemoetkoming in verband met afschaffing negatieve aanslag WIR en regeling inzake fiscale aftrekbaarheid verhuiskosten	—	—	100	100	100	100
f. Compensatie Oosterscheldewerken	—	— 91	—	—	—	—
g. Ramingstechnische bijstelling studiefinanciering in verband met MEV 1986	—	+ 17	— 17	— 54	— 51	— 50
<i>Sub-totaal relevante uitgaven excl. fondsen</i>	142 860	143 273	146 014	147 900	150 563	153 436
<i>Gemeentefonds</i>	12 057	11 937	11 978	12 111	12 244	12 395
<i>Provinciefonds</i>	974	957	964	978	987	984
<i>Fonds Investeringsrekening</i>	5 425	5 850	4 450	4 650	5 050	5 550
<i>Rijkswegenfonds</i>	1 193	1 245	1 252	1 265	1 277	1 289
<i>Bijdrage aan EG</i>	4 228	4 905	4 905	4 905	4 905	4 905
<i>Totaal relevante rijksuitgaven</i>	166 737	168 167	169 563	171 809	175 026	178 550

¹ Deze meerjarenramingen zijn gebaseerd op de volgende technische veronderstellingen: constante rentevoet, werkloosheid en financieringstekort (voor wat betreft de rente-uitgaven op de nationale schuld) en constante nominale afdrachten aan de EG

² Vermoedelijke uitkomsten 1985

5.2. Aansluitingstabel meerjarenramingen

Aansluitingstabel van de begrotings- en meerjarenramingen van de relevante rijksuitgaven inclusief begrotingsfondsen, 1985-1986
(in miljarden guldens)

	1985	1986	1987	1988	1989
1 Ontwerpbegroting 1985 en de meerjarenramingen uit Miljoenennota 1985 ¹	163,0	165,5	169,1	173,1	177,8
2 Mutaties uit hoofde van:					
a. ombuigingen	1,6	— 2,9	— 4,7	— 4,8	— 4,8
(w.v. terugsluizing)	(1,1)	(— 0,2)	(— 0,2)	(— 0,2)	(— 0,2)
b. beleidsintensiveringen	0,7	1,4	1,5	1,5	1,6
c. exogenen	1,3	2,5	1,8	1,2	0,8
d. rente	— 0,5	— 1,0	— 2,0	— 3,0	— 4,1
e. werkloosheid	— 1,1	— 0,8	— 0,8	— 0,9	— 0,9
f. nominale ontwikkeling	0,6	2,4	2,4	2,4	2,4
g. overig	1,1	1,1	2,3	2,3	2,2
3 Vermoedelijke uitkomsten 1985, Ontwerpbegroting 1986 en de meerjarenramingen uit Miljoenennota 1986	166,7	168,2	169,6	171,8	175,0

¹ De EG-afdrachten zijn bij gebrek aan meerjarenramingen in de Miljoenennota 1985 nominaal gelijk gehouden aan het niveau conform de Ontwerp-begroting 1985

Toelichting

Bovenstaande tabel geeft een gerubriceerd overzicht van alle begrotingsmutaties in de Voorjaarsnota 1985, in de Vermoedelijke Uitkomsten 1985 en van de begrotingsvoorbereiding 1986. De tabel is beperkt tot uitgavenmutaties bij het Rijk en omvat derhalve niet de totale rijksbegroting. Zo komen bij voorbeeld ombuigingen die een (versterkte) toepassing van de profijtgedachte behelsen tot uitdrukking in het verloop van de niet-belastingmiddelen in plaats van bij de uitgaven. Ook mutaties bij de sociale verzekeringsfondsen (bij voorbeeld ombuigingen) komen niet in de tabel tot uitdrukking. De tabel moet vertikaal worden gelezen.

De regel ombuigingen omvat naast de ombuigingen die in de rijksuitgaven neerslaan tevens de ombuigingen in de sociale fondsen voorzover deze door verlaging van rijksuitgaven ten gunste van het financieringstekort worden gebracht (terugsluizing).

De terugsluizing wordt in 1985 negatief beïnvloed door het uitstel van de verschuiving van de nieuwe WWV-gerechtigden naar het Algemeen Werkloosheidsfonds. Vanaf 1986 bedraagt de terugsluizing op grond van de stelselherziening in de sociale zekerheid 1,3 miljard, waarvan 1,1 miljard reeds in de Miljoenennota 1985 was ingeboekt. De regel ombuigingen wordt in 1985 verder negatief beïnvloed door allerlei andere vertragingen in het invoeren van afgesproken ombuigingen een belangrijke rol in 1985. De ombuigingen in 1986 en volgende jaren betreffen het additionele ombuigingspakket 1986. Dit impliceert dat de in de tabel genoemde ombuigingsopbrengst in 1986 exclusief de 2 miljard aan ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin is, die in het regeerakkoord is afgesproken. Die ombuigingsopbrengst is namelijk reeds in de Miljoenennota 1984 ingeboekt. Tot slot wordt de regel ombuigingen enigszins opgehoogd door de terugsluizing via de stelselherziening sociale zekerheid per 1 mei 1986.

In de regel beleidsintensiveringen zijn de volgende maatregelen opgenomen. Ten eerste de oplopende herbezettingkosten voorzover de aan arbeidsduurverkorting gekoppelde herbezetting in de collectieve sector die in de marktsector te boven gaat. Ten tweede de aanpassing van de ontwikkelingssamenwerkingsuitgaven aan het herschatte nationale inkomen (zie bijlage 1). Tenslotte kunnen het criminaliteitsplan en de hogere investeringen van de PTT genoemd worden (zie verder hoofdstuk 2.1). De belangrijkste mutatie bij de regel exogenen is de verhoging van de EG-afrachten (ca. 1 miljard).

De renteraming is door het lagere financieringstekort en de lagere rentevoet fors benedenwaarts bijgesteld.

Ook de werkloosheidsontwikkeling valt mee ten opzichte van de raming uit de Miljoenennota 1985.

De uitgaven uit hoofde van de prijsontwikkeling betreffen de aanpassing van het prijs- en loonniveau 1985 aan dat van 1986.

De regel overig wordt voornamelijk bepaald door het invoeren van een nieuw stelsel van studiefinanciering in 1986 (0,45 miljard in 1986; 1,8 miljard in 1987 en volgende jaren) en door desalderingen, waaronder de desinvesteringbetalingen op de WIR (ruim 0,4 miljard).

6. Overzicht van mutaties in 1985 ten opzichte van de Voorjaarsnota 1985

6.1. UITGAVEN

II	Hoge Colleges van Staat	+	2,0
	– loonbijstelling	* –	1,5
	– herbezetting	* +	0,4
	– schadeloosstelling Tweede Kamer	+	3,1
III	Algemene Zaken	–	0,3
	– loonbijstelling	* –	0,4
	– herbezetting	* +	0,1
V	Buitenlandse Zaken	–	1,5
	– loonbijstelling	* –	1,5
	– herbezetting	* +	1,0
	– correctie herbezetting	–	1,0
VI	Justitie	–	28,3
	– loonbijstelling	* –	26,5
	– herbezetting	* +	20,1
	– aanschaffingen	–	9,8
	– toevoegingen civiele zaken	–	10,2
	– vacatures	–	14,7
	– werkverruimende maatregelen	* +	12,0
	– diversen	–	2,8
	– diverse desalderingen	* +	3,6
VII	Binnenlandse Zaken	+	127,0
	– loonbijstelling	* +	11,7
	– herbezetting	* +	18,6
	– integratie personeels- en salarisadministratie	+	9,2
	– reorganisatie rampenbestrijding	–	39,3
	– VUT	+	103,0
	– ZVO	+	27,0
	– diversen	–	3,2
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	–	36,0
	– loonbijstelling	* –	235,7
	– herbezetting	* +	180,0
	– diversen	+	19,7
IX-A	Nationale Schuld	–	80,0
	– rente en kosten vaste en vlottende schuld	–	80,0
IX-B	Financiën	+	20,2
	– loonbijstelling	* –	28,7
	– herbezetting	* +	15,1
	– exportkredietverzekering	+	37,0
	– diversen	–	3,3
	– diverse desalderingen	* +	0,1
X	Defensie	+	36,8
	– loonbijstelling	* –	69,3
	– herbezetting	* +	43,3
	– diverse desalderingen	* +	62,8

XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	+	409,1
	– loonbijstelling	* –	1,2
	– herbezetting	* +	2,3
	– woningwet voor 1968	+	2,0
	– intering	+	400,0
	– diverse overboekingen	* +	6,0
XII	Verkeer en Waterstaat	+	445,7
	– loonbijstelling	* –	1,8
	– herbezetting	* +	23,1
	– Oosterscheldewerken	+	412,0
	– WUW	–	9,2
	– diversen	+	0,4
	– diverse desalderingen	* +	21,2
XIII	Economische Zaken	–	120,1
	– loonbijstelling	* +	3,5
	– herbezetting	* +	1,8
	– kasbijstelling	–	148,5
	– mijnpensioenfonds	+	32,5
	– verliesdeclaraties MKB	* –	8,8
	– diverse overboekingen	* –	0,6
XIV	Landbouw en Visserij	–	7,9
	– loonbijstelling	* –	19,8
	– herbezetting	* +	9,9
	– diverse desalderingen	* +	2,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	–	172,2
	– loonbijstelling	* +	65,5
	– herbezetting	* +	15,3
	– leerlingwezen	–	19,4
	– start-plan	–	90,0
	– uitkeringen aan echte minima	+	58,5
	– volume-effect echte minima	+	45,0
	– RWW	–	236,6
	– WWV	–	28,2
	– WSW	+	20,0
	– diversen	+	2,6
	– diverse overboekingen	* –	5,9
	– diverse desalderingen	* +	1,0
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	+	131,0
	– loonbijstelling	* +	73,3
	– herbezetting	* +	44,0
	– WBP	+	12,0
	– WUBO	–	19,0
	– diversen	–	1,2
	– diverse overboekingen	* +	5,0
	– diverse desalderingen	* +	16,9
	Civiele Verdediging	–	1,5
	– prijsbijstelling	* –	0,7
	– loonbijstelling	* –	0,8

Aanvullende posten	–	7,9
– loonbijstelling + incidenteel naar hoofdstukken	* +	233,2
– herbezetting naar hoofdstukken	* –	461,5
– correctie herbezetting	–	5,6
– voortgangscntrole ombuigingen	+	226,0
Gemeentefonds	+	30,2
– herbezetting	* +	80,0
– compensatie bijstand	–	16,3
– kasbijstelling	–	33,4
– diversen	–	0,1
Provinciefonds	–	2,2
– herbezetting	* +	6,5
– diversen	–	8,7
Fonds Investeringsrekening	+	625,0
– bijstelling raming	+	200,0
– desalderingen	* +	425,0
Belastingafdrachten aan de E.G.	+	78,0
– BTW-afdracht	+	78,0
Afronding (t.o.v. Voorjaarsnota)	–	1,0
Totaal relevante uitgavenmutaties (inclusief fondsen)		+ 1 446,1
NIET RELEVANTE UITGAVENMUTATIES		+ 800,8
Nationale Schuld		

Posten gemerkt met een * zijn per saldo
neutraal voor het financieringstekort.

6.2. NIET-BELASTINGONTVANGSTEN

III	Algemene Zaken	+	3,0
	– diversen	+	3,0
VI	Justitie	+	4,5
	– boeten en transacties	–	18,2
	– werkverruimende maatregelen	* +	12,0
	– diversen	+	7,1
	– diverse desalderingen	* +	3,6
VII	Binnenlandse Zaken	–	0,4
	– diversen	–	0,4
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	–	0,3
	– diversen	–	0,3
IX-B	Financiën	+	29,7
	– overige ontvangsten belastingdienst	+	20,0
	– rente te late betaling belasting	–	13,0
	– exportkredietverzekering	–	40,0
	– verkoop staatsdeelnemingen	+	46,3
	– diversen	+	16,3
	– diverse desalderingen	* +	0,1
X	Defensie	+	68,6
	– diversen	+	5,8
	– diverse desalderingen	* +	62,8
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	+	299,6
	– extra aflossing leningen woningwet	+	300,0
	– diversen	–	0,4
XII	Verkeer en Waterstaat	+	47,1
	– PTT	+	23,0
	– diversen	+	2,9
	– diverse desalderingen	* +	21,2
XIII	Economische Zaken	+	129,7
	– Selectieve Investerings Regeling	+	12,0
	– EFRO	+	10,0
	– inkomsten uit aardgas	+	100,0
	– speur- en ontwikkelingswerk	+	10,0
	– steun individuele bedrijven	+	5,0
	– garantieprovisie MKB	* –	8,8
	– diversen	+	1,5
XIV	Landbouw en Visserij	+	2,1
	– diversen	+	0,1
	– diverse desalderingen	* +	2,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	+	61,0
	– afrekeningen voorschotten gemeenten	+	60,0
	– diverse desalderingen	* +	1,0
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	+	16,9
	– diverse desalderingen	* +	16,9
	Fonds Investeringsrekening	+	425,0
	– desaldering	* +	425,0
Totaal niet-belastingontvangsten (inclusief fondsen)			+ 1 086,5

7. De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen in 1986

In deze bijlage worden de betalingen geraamd op grond van verplichtingen die worden aangegaan op grond van het derde lid van artikel 16 van de Comptabiliteitswet 1976. Artikel 16, derde lid, luidt:

3. Voor de in het dienstjaar aan te gane verplichtingen wordt, voorzover deze tot uitgaven in latere jaren zullen leiden, naast de raming van de uitgaven van het dienstjaar, een raming van die verplichtingen opgenomen tenzij de omvang daarvan niet kan worden bepaald.

Wat betreft de interpretatie van de navolgende tabel is het van belang te weten dat naast de raming van de verplichtingen waarvan de omvang niet kan worden bepaald, zoals in het bovenstaande vermeld, tevens niet de verplichtingen zijn opgenomen welke vallen onder artikel 16 van de Comptabiliteitswet, vierde lid, dat luidt:

4. Het bepaalde in het derde lid geldt niet voor:
 - a. rechtstreeks uit een wet voortvloeiende verplichtingen;
 - b. rente en aflossing van Nationale Schuld;
 - c. verplichtingen wegens lonen en wachtgeld en soortgelijke verplichtingen;
 - d. verplichtingen wegens huren en pachten en soortgelijke periodieke verplichtingen, indien ter zake uitgaven in het dienstjaar zijn geraamd;
 - e. andere door Onze Minister van Financiën aan te wijzen verplichtingen, welke een bedrag van f 250 000 per begrotingsartikel niet te boven gaan.

In 1986 aan te gane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen				Totaal aan te gane verplichtingen in 1986 ² (5 = 2 + 3 + 4) ¹
	in 1986 ¹ (1)	in 1987 (2)	in 1988 (3)	ná 1988 (4)	
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	1	—	—	1
Algemene Zaken	4	3	—	—	3
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	14	27	28	24	79
Buitenlandse Zaken	905	621	360	318	1 299
Justitie	400	59	8	—	67
Binnenlandse Zaken	117	28	37	58	123
Onderwijs en Wetenschappen	127	370	355	320	1 045
Financiën	418	59	4	3	57 ³
Defensie	2 729	1 624	985	1 221	3 830
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4 209	4 057	689	268	5 014
Verkeer en Waterstaat	1 288	714	302	617	1 632
Economische Zaken	315	465	416	758	1 812 ⁴
Landbouw en Visserij	342	90	38	272	400
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	231	356	169	51	578
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	785	178	38	18	234
Totaal	11 885	8 652	3 429	3 928	16 174

¹ In deze kolom is voor die begrotingsartikelen, waarbij tevens binnenlijnse verplichtingen (ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976) zijn geraamd, het deel van de kasraming 1986 opgenomen dat voortvloeit uit verplichtingen die in 1986 (binnen- en buitenlijns) aangegaan zullen worden.

² Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren (z.g. binnenlijnse) verplichtingen (ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976).

³ Naast de in de begroting 1986 geraamde verplichtingen zullen verplichtingen worden aangegaan waarvoor bij afzonderlijke machtigingswetten autorisatie wordt gevraagd (uitzondering op grond van art. 16, lid 4a, Comptabiliteitswet 1976).

⁴ Aangezien Economische Zaken z.g. intrekingspercentages kent, zal een deel van de in de begroting 1986 geraamde verplichtingen niet tot betalingen in latere jaren leiden.

8. Overzicht van de garantieverlening door het Rijk

8.1. Uitstaand risico en nieuwe machtigingen per hoofdstuk

Hoofdstuk	Risico van het rijk aan het einde van			Machtiging tot het verlenen van nieuwe garanties krachtens ontwerp-begroting	
	1984 ¹	1985 ²	1986 ³	1985	1986
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	829	900	945	60	60
Buitenlandse Zaken	4 941	5 279	5 626	460*	507
Binnenlandse Zaken	31	35	39	4	4
Onderwijs en Wetenschappen ⁴	1 550	1 616	1 597	176*	94
Financiën ⁵	57 420	58 768	60 484	32 277	21 521
Defensie	93	70	36	0	0
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ⁶	41 452	47 429	53 549	6 930	6 910
Verkeer en Waterstaat	3 301	3 296	3 564	379*	500
Economische Zaken	3 607	4 473	4 800	1 265*	694
Landbouw en Visserij	422	430	454	42	34
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	9	9	13	5	5
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	4 697	5 289	5 852	700	700
Totaal	118 352	127 594	136 959	42 298	31 029

¹ Realisatie.

² Vermoedelijke uitkomsten.

³ Ontwerp-begroting.

⁴ Exclusief garanties krachtens artikel N-2 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet.

⁵ Exclusief waarborg betalingsverplichtingen Nederlandse Waterschapsbank NV ad 19,5 miljard ultimo 1984.

⁶ Inclusief garanties uit hoofde van de begroting van het Bezitsvormingsfonds.

* Deze bedragen wijken als gevolg van herziene opgaven af van de overeenkomstige cijfers in bijlage 11 van de Miljoenennota 1985.

8.2. Betalingen en ontvangsten op door het Rijk verstrekte garanties

		1984		1985		1986
Hoofdstuk	Omschrijving	Ontwerp- begroting	Realisatie	Ontwerp- begroting	Vermoe- delijke uitkomsten	Ontwerp- begroting
1. Betalingen						
Buitenlandse Zaken	Hulp in nood	0	10	0	0	0
Onderwijs en Wetenschappen	Lager dan 5 miljoen	2	2	2	3	2
Financiën	Regeling bijzondere financieringen	220	189	205	205	215
	Export- en importkredietverzekerings- garanties	225	932	690	1 025	670
	Particuliere participatiemaatschappijen	4	2	6	6	8
	Nederlandse Financierings- maatschappij voor ontwikkelingslanden	5	5	5	5	5
	Lager dan 5 miljoen	1	1	0	1	0
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Garanties inzake door derden verstrekte leningen aan resp. ten behoeve van de woningbouw; onderdeel deelneming in verlies gemeentegaranties eigen woning- bezit	40	41	50	50	45
Economische Zaken	Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen	47	54	52	52	66
	Midden- en Kleinbedrijf	66	234	104	102	98
	Stadsverwarmingsprojecten	9	0	13	10	4
	Lager dan 5 miljoen	6	6	5	5	4
Landbouw en Visserij	Het Borgstellingsfonds voor de Landbouw	3	7	8	8	0
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Lager dan 5 miljoen	1	0	1	1	1
Totaal		629	1 483	1 141	1 473	1 118
2. Ontvangsten						
Buitenlandse Zaken	Hulp in nood	0	6	0	0	0
Financiën	Regeling bijzondere financieringen	12	15	20	20	20
	Export- en importkredietverzekerings- garanties	280	263	310	270	274
Economische Zaken	Midden- en Kleinbedrijf	3	4	14	5	7
Totaal		295	288	344	295	301

9. Burgerlijk rijkspersoneel

Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement

	1	2	3	4	5	6	7
	Begrotings- sterkte 1985 cf. Miljoenen- nota 1985	Herbezetting 1985/ 1986	-2% tranche 1986	Overige mutaties	Begrotings- sterkte 1986	Werkelijke bezetting per 30-6-1984 ¹	Werkelijke bezetting per 30-6-1985 ¹
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1 383,5	+ 14,5	- 11	+ 4	1 391	1 244	1 212
III Algemene Zaken	368,5	+ 3,5	- 7	-	365	359	372
IV Kabinet voor Nederlands- Antilliaanse Zaken	58	+ 0,5	- 1	+ 5	62,5	44	45,5
V Buitenlandse Zaken (excl. Ontwikkelingssamenwerking)	2 298	+ 18	- 43	+ 25	2 298	2 348,5	2 273
Ontwikkelingssamenwerking	1 451,5	+ 12	- 34	+ 6	1 435,5	1 483	1 505
VI Justitie (excl. politie)	15 330	+ 290	- 290	+ 1 033	16 363	14 354	15 140,5
Rijkspolitie	15 068	+ 332	-	+ 105	15 505	14 315	14 691,5
VII Binnenlandse Zaken	3 612,5	+ 53	- 37	- 294	3 334,5	3 187	3 173,5
VIII Onderwijs en Wetenschappen (excl. rijksonderwijs- instellingen)	3 509	+ 38	- 69	+ 3	3 481	3 515,5	3 525
Rijksonderwijsinstellingen	4 574	+ 103	-	- 590	4 087	4 611	4 246
IXB Financiën (ministerie)	2 606,5	+ 28	-	+ 39,5	2 674	2 582	2 531
Belastingdienst	31 331,5 ²	+ 564	-	+ 250	32 145,5 ²	30 215	30 985 ²
X Defensie	27 642	+ 487	-	+ 84	28 213	27 146	27 232
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	8 092	+ 87	- 164	+ 57	8 072	8 123	8 043
XII Verkeer en Waterstaat	19 721	+ 245	- 350	+ 73	19 689	19 649,5	19 514
XIII Economische Zaken	6 658,5	+ 72	- 130	- 3	6 597,5	6 470	6 600
XIV Landbouw en Visserij	13 942,5	+ 172	- 122	+ 86	14 078,5	13 746	13 379,5
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	7 008	+ 76	- 132	+ 14,5	6 966,5	6 662,5	6 715,1
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	6 516,5	+ 79	- 117	+ 909,3	7 387,8	6 285	6 418,6
Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds	3 678	+ 131	-	+ 100	3 909	3 413	3 590
Totaal	174 849,5	2 805,5	- 1 507	1 907,3	178 055,3	169 753,0	171 192,2

¹ Inclusief servicekrachten op formatie-
plaatsen.

² Waarvan ten behoeve van derden
respectievelijk 5000, 5100 en 5054.

Toelichting

In dit overzicht zijn de gegevens opgenomen van de begrotingssterkte en van de werkelijke bezetting van de departementen inclusief het ABP. Zoals gebruikelijk zijn de staatsbedrijven niet in dit overzicht betrokken.

Het totaal van de begrotingssterkte (aantal begrotingsplaatsen van geldende volledige werktijd) bedraagt 178 055. Dit is 3205 meer dan voor 1985 in de Miljoenennota 1985 is opgenomen. Er treedt hier echter een vertekening op door de arbeidstijdverkorting. Immers, een begrotingsplaats van 1985 omvat ruim 39 uur, die van 1986 nog maar 38 uur. Op 38-uursbasis zou de begrotingssterkte 1985 uitkomen op 178 965. Tevens moet rekening worden gehouden met de twee hieronder verklaarde (budgettair) neutrale verhogingen. In reële termen naar arbeidsvolume is er daarom ten opzichte van 1985 geen sprake van groei, maar van een daling met 1%.

In het totaal voor 1986 van 178 055 is verwerkt de tranche 1986 van de 2%-personeelsreductie, die een vermindering van 1507 plaatsen betekent. Voor herbezetting in verband met de arbeidstijdverkorting zijn 2806 begrotingsplaatsen toegevoegd aan de sterkte.

In de overige mutaties zijn onder meer verwerkt autonome verhogingen en verlagingen op grond van beleidsintensiveringen en -ombuigingen, alsmede budgettair neutrale verhogingen van de sterkte. Deze laatste categorie leidt niet tot meer ambtenaren. Het betreft 55 arbeidsplaatsen bij Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer die tot nu toe ten laste van materiële artikelen worden betaald en die met ingang van 1986 onder de personeelsformatie en de begrotingssterkte zijn gebracht. De toename bij Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur met circa 900 plaatsen wordt verklaard uit de neutrale overgang van de Keuringsdienst van Waren van de lagere overheden naar het Rijk, hetgeen ook geen toename van de ambtelijke dienst inhoudt.

In verband met beleidsintensiveringen is het aantal plaatsen met circa 2100 vergroot. De omvangrijkste zijn de uitbreiding met circa 1100 plaatsen bij Justitie in verband met het beleidsplan samenleving en criminaliteit, en een toename van circa 200 ten behoeve van de belastingdienst voor de uitvoering van de derde fase tweeverdieners.

Als gevolg van ombuigingen zijn buiten de 2%-reductie nog circa 450 plaatsen vervallen. Bij de rijksonderwijsinstellingen neemt het aantal plaatsen ten opzichte van de begroting 1985 met circa 600 af in verband met lagere leerlingenaantallen. De privatisering van het Computer Centrum Limburg leidt bij Binnenlandse Zaken tot een vermindering met 273 plaatsen.

Voor een nadere toelichting op de ontwikkelingen van het personeelsvolume bij de rijksdienst wordt verwezen naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 12 juni 1985.

10. Staatsschuld, rentelast en aflossingen

10.1. De ontwikkeling van de staatsschuld vanaf 1970; in miljoenen gulden en (tussen haken) in procenten van het nationale inkomen.

per ultimo	vaste schuld (1)	vlottende schuld (2)	bruto staatsschuld (3=1+2)	vlottende vorderingen (4)	netto staatsschuld (5=3-4)
1970	24 632	8 316	32 948	1 877	31 071 (27,9)
1971	26 763	8 356	35 119	2 089	33 030 (26,4)
1972	28 911	7 637	36 548	2 688	33 860 (23,9)
1973	30 232	8 542	38 774	5 795	32 979 (20,3)
1974	32 520	8 781	41 301	7 235	34 066 (18,5)
1975	36 750	9 985	46 735	7 077	39 658 (19,9)
1976	42 969	12 027	54 996	7 127	47 869 (20,8)
1977	49 635	12 069	61 704	7 198	54 506 (21,7)
1978	57 308	15 221	72 529	6 236	66 293 (24,6)
1979	66 096	18 298	84 394	4 386	80 008 (27,9)
1980	79 424	20 094	99 518	6 921	92 597 (30,5)
1981	98 375	20 082	118 457	8 034	110 423 (34,9)
1982	124 352	20 301	144 653	7 590	137 063 (41,6)
1983	155 437	19 358	174 795	7 032	167 763 (49,6)
1984	185 017	18 083	203 100	6 624	196 476 (55,7)

Bron: DNB

6 maanden staatsb. incl. wett. schijf!

10.2. De ontwikkeling van de rentelast en de aflossingen vanaf 1970; in miljoenen gulden en (tussen haken) in procenten van het nationale inkomen.

	rentelast (1)	aflossingen (2)	totale uitgaven Hoofdstuk IX A (3=1+2)
1970	1 701 (1,5)	577 (0,5)	2 278 (2,0)
1971	1 966 (1,6)	660 (0,5)	2 626 (2,1)
1972	2 045 (1,4)	700 (0,5)	2 745 (1,9)
1973	2 195 (1,3)	1 095 (0,7)	3 290 (2,0)
1974	2 534 (1,4)	770 (0,4)	3 304 (1,8)
1975	2 876 (1,4)	1 016 (0,5)	3 892 (1,9)
1976	3 362 (1,5)	1 483 (0,6)	4 845 (2,1)
1977	4 081 (1,6)	1 905 (0,8)	5 986 (2,4)
1978	4 734 (1,8)	2 402 (0,9)	7 136 (2,6)
1979	5 454 (1,9)	2 798 (1,0)	8 252 (2,9)
1980	6 893 (2,3)	3 274 (1,1)	10 167 (3,4)
1981	8 923 (2,8)	3 713 (1,2)	12 636 (4,0)
1982	11 784 (3,6)	3 981 (1,2)	15 765 (4,8)
1983	14 459 (4,3)	4 013 (1,2)	18 472 (5,5)
1984 ¹	17 199 (4,9)	5 786 (1,6)	22 985 (6,5)

Bron: Rekening begrotingshoofdstuk IX A

¹ Voorlopige rekening 1984.

11. Staatsbalans per 31 december 1984¹

(met ter vergelijking de cijfers van de balansen 1980 t/m 1983)

Activa	31 dec. 1980	31 dec. 1981	31 dec. 1982	31 dec. 1983	31 dec. 1984
Kas-, bank- en girosaldi	4 776	4 228	4 195	4 005	2 322
Vorderingen op korte termijn:					
a. Belastingen	19 625	19 380	17 565	18 765	21 425
b. Overige	12 641	15 902	15 425	16 669	19 842
Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan	12 964	13 052	12 090	13 425	13 860
Vorderingen op lange termijn:					
a. Leningen woningwetbouw	43 986	49 850	54 686	58 870	63 771
b. Overige	6 367	6 903	7 350	7 678	8 129
Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	4 948	7 110	9 095	9 758	11 053
Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	34 165	36 285	38 440	41 470	45 335
Onroerende en roerende goederen	90 890	99 265	102 885	109 020	113 405
Diverse activa	57	123	162	136	107
Saldo	—	—	—	13 846	28 280
	230 419	252 098	261 893	293 642	327 529

¹ Een toelichting op de staatsbalans wordt
separaat aan het parlement verstrekt.

Passiva	31 dec. 1980	31 dec. 1981	31 dec. 1982	31 dec. 1983	31 dec. 1984
Schulden op korte termijn:					
a. Schatkistpapier in omloop	14 223	16 488	18 543	18 288	17 401
b. Overige	24 866	24 106	24 574	27 772	31 170
Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan	12 964	13 052	12 090	13 425	13 860
Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	3 651	5 590	7 328	7 597	8 504
Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	1 334	1 545	1 575	2 175	1 705
Schulden op lange termijn:					
a. Binnenlandse schuld	78 090	96 830	122 777	153 262	183 312
b. Verplichtingen betreffende pensioenfondsen en het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	8 102	3 281	3 049	2 606	2 046
c. Overige	630	615	547	527	506
Reserve waardeveranderingen	60 855	65 900	66 500	67 990	69 025
Saldo	25 704	24 691	4 910	—	—
	230 419	252 098	261 893	293 642	327 529

Voor een overzicht van de door het Rijk
verstrekke garanties wordt verwezen naar
bijlage 8 betreffende overzicht van de garantieverlening
door het Rijk.

12. De uitgaven en de ontvangsten¹ 1984–1986 ingedeeld volgens de functionele classificatie

Code	Omschrijving	Uitgaven			Ontvangsten		
		1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoe- delijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting	1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoe- delijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting
00	<i>Algemeen bestuur</i>	5 359	5 548	5 225	3 718	4 297	4 180
00.0	Algemeen	284	328	324	8	6	8
00.1	Wetenschappelijk onderzoek	301	314	313	10	15	12
00.2	Financieel bestuur en domeinen	3 269	3 427	3 163	3 230	3 783	3 667
00.3	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	1 505	1 479	1 425	470	493	493
01	<i>Defensie</i>	13 466	13 530	13 739	667	588	528
01.0	Algemeen	954	932	880	135	57	68
01.1	Wetenschappelijk onderzoek	105	98	104	—	—	—
01.2	Landmacht	5 842	5 790	6 021	330	308	270
01.3	Luchtmacht	2 624	2 650	2 734	93	102	82
01.4	Marine	2 640	2 753	2 683	109	121	108
01.5	Militaire pensioenen en wachtgelden	1 301	1 307	1 317	—	—	—
02	<i>Buitenlandse betrekkingen</i>	4 398	4 938	5 380	262	260	287
02.0	Algemeen	106	130	124	69	64	67
02.2	Vertegenwoordiging in het buitenland	266	262	277	12	11	11
02.3	Internationale organisaties en conferenties	4 026	4 546	4 979	181	185	209
02/03	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	4 012	4 044	4 528	254	304	312
02.4	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	3 777	3 782	4 260	119	228	229
03.4	Nederlandse Antillen	235	262	268	135	76	83
04	<i>Justitie en politie (incl. civiele verdediging)</i>	5 300	5 420	5 582	498	456	449
04.0	Algemeen	133	148	152	19	19	19
04.1	Wetenschappelijk onderzoek	4	4	4	—	—	—
04.2	Rechtspraak	666	709	765	289	298	308
04.3	Rijkspolitie	1 100	1 078	1 152	53	46	48
04.4	Gemeentepolitie	2 028	2 122	2 089	3	6	3
04.5	Strafrechttoepassing	565	556	604	69	58	62
04.6	Binnenlandse veiligheid	77	84	85	—	—	—
04.7	Civiele verdediging en brandweer	152	184	215	3	3	3
04.8	Kinderbescherming	575	534	516	62	26	6
05	<i>Verkeer en waterstaat</i>	12 294	11 634	11 469	4 096	4 868	4 596
05.0	Algemeen	84	86	85	13	9	5
05.1	Wetenschappelijk onderzoek	129	128	130	—	—	—
05.20	Aanleg en onderhoud van landwegen	2 566	2 444	2 499	55	60	45
05.21	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	2 315	2 331	2 241	144	144	158

Code	Omschrijving	Uitgaven			Ontvangsten		
		1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoe- delijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting	1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoe- delijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting
05.3	Landaanwinning	53	43	60	3	2	2
05.4	Zee- en rivierwaterkering en afwatering	2 349	1 986	1 565	61	518	374
05.50	Zeescheepvaart	385	431	460	217	227	224
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	455	459	565	29	39	33
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	31	32	34	4	4	4
05.6	Verkeer per spoor	2 002	1 649	1 726	6	6	7
05.7	Burgerlijke luchtvaart	139	149	148	131	117	102
05.8	Pijpleidingen	1	1	1	2	2	2
05.9	PTT	1 785	1 895	1 955	3 430	3 740	3 640
06	<i>Handel en nijverheid</i>	7 814	8 826	9 272	15 983	18 173	17 213
06.0	Algemeen	84	98	110	18	16	14
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	577	614	623	75	30	30
06.2	Handel en ambacht	557	471	465	14	17	21
06.3	Industrie	1 518	1 874	1 875	173	179	174
06.4	Mijnwezen	33	35	35	15 205	17 471	16 492
06.5	Energieproductie	278	182	186	—	—	—
06.6	Toerisme	45	41	45	—	—	2
06.9	Algemene (steun)maatregelen voor het bedrijfsleven (WIR, steun bedrijven e.d.)	4 722	5 511	5 933	498	460	480
07	<i>Landbouw en visserij</i>	2 164	2 255	2 108	714	612	591
07.0	Algemeen	116	118	119	12	11	20
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	329	317	333	22	17	23
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt	718	788	703	330	264	275
07.3	Cultuurtechnische werken	500	537	482	157	128	96
07.4	Bosbouw	167	167	166	26	30	26
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	30	34	42	7	8	7
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	304	294	263	160	154	144
08o	<i>Onderwijs en wetenschappen</i>	26 775	26 658	27 014	871	824	791
08.0	Algemeen	206	208	216	18	8	8
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	693	744	768	3	1	1
08.2	Lager onderwijs	7 770	7 811	7 809	160	75	74
08.3	Voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	5 242	4 927	4 961	110	195	132
08.4	Lager en middelbaar vak- en beroepsonderwijs	7 566	7 631	8 022	267	332	391
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	5 298	5 337	5 238	313	213	185
08c	<i>Cultuur en recreatie</i>	3 083	2 991	2 838	1 077	1 098	1 100
08.0	Algemeen	53	57	51	—	—	—
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	24	24	23	—	—	—
08.6	Jeugdvorming, volksontwikkeling, sport en vrijetijdsbesteding	1 010	1 015	966	92	91	89
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	784	895	770	25	17	19
08.8	Radio, televisie en pers	956	996	1 023	960	990	992
08.9	Erediensten	256	4	5	—	—	—

Code	Omschrijving	Uitgaven			Ontvangsten		
		1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoe- delijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting	1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoe- delijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	31 585	31 206	29 263	1 613	1 571	1 352
09.0	Algemeen	199	214	222	22	19	19
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	44	40	42	—	—	—
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgeld)	11 411	10 692	7 902	652	500	419
09.3	Sociale bijstand	12 205	12 408	13 614	65	2	1
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen voortvloeiende uit het eertijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	323	294	271	—	—	—
09.42							
09.43							
09.44	Sociale hulp	2 654	2 986	2 677	—	—	—
09.45							
09.5	Arbeidersbescherming	84	89	87	14	18	22
09.6	Werkgelegenheid	4 648	4 466	4 431	860	1 032	890
09.7	Arbeidsverhoudingen	17	17	17	—	—	—
10	<i>Volksgezondheid en milieuhygiëne</i>	1 484	1 461	1 544	466	383	399
10.0	Algemeen	78	76	82	25	13	16
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	91	82	92	—	—	—
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	259	246	282	5	4	6
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	50	42	41	50	47	49
10.4	Milieuhygiëne	1 006	1 015	1 047	386	319	328
11	<i>Volkshuisvesting</i>	13 944	14 861	14 615	905	2 047	1 588
11.0	Algemeen	87	97	96	1	1	3
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	54	60	57	—	—	—
11.2	Volkshuisvesting	13 512	14 417	14 188	715	1 813	1 359
11.3	Ruimtelijke ordening	291	287	274	189	233	226
13	<i>Nationale schuld</i>	23 670	28 788	32 456	7 316	8 177	8 474
13.2/3	Rente	17 249	19 691	21 785	6 693	7 177	7 474
13.4/5	Aflossing/Opnemings van gevestigde overheidsschuld	5 786	8 097	9 671	(35 914) ³	(pm.)	(pm.)
13.9	Verwerving/Verkoop van staatsschuld	634	1 000	1 000	623	1 000	1 000
14	<i>Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen</i>	13 129	13 145	12 979	—	—	—
15	<i>Diversen (aanvullende posten e.d.)</i>	—	819	1 117	—	—	270
16	<i>Belastingen</i>	—	—	—	93 920	97 750	100 850
	Kostprijsverhogende belastingen	—	—	—	44 761	46 375	47 425
	Belastingen op inkomen, winst en vermogen	—	—	—	49 159	51 375	53 425
<i>Totaal</i>		168 477	176 124	179 128	132 361	141 408	142 979

¹ De hoofdstukken van de rijksbegroting, het gemeentefonds, het provinciefonds, het fonds investeringsrekening, het rijks-wegenfonds en de belastingafdrachten aan de Europese Gemeenschappen, exclusief onderlinge verrekeningen tussen de rijksbegroting en de fondsen.

² Naar de laatst bekende stand.

³ Niet in de telling opgenomen.

13. De uitgaven en de ontvangsten¹ 1982–1986 ingedeeld volgens de economische classificatie

Code	Omschrijving	1982 Voorlopige rekening ²	1983 Voorlopige rekening ²	1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoedelijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting
1.	Lopende uitgaven en ontvangsten voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)					
	<i>Uitgaven</i>	25 411	26 855	27 668	27 765	28 401
11	Lonen en sociale lasten	15 377	15 602	15 786	15 631	15 930
12 en 14	Aankoop van niet duurzame goederen en van diensten	5 036	5 673	6 012	6 091	6 271
13	Aankoop van duurzame militaire goederen	4 220	4 764	4 995	5 141	5 299
16	Afdracht omroepbijdragen	778	816	875	902	901
	<i>Ontvangsten</i>	2 626	2 829	3 066	3 136	3 010
11	Inhoudingen op lonen (voornamelijk wegens inkoop van dienstdtijd voor pensioen)	70	78	78	73	76
16 en 17	Verkoop van goederen en diensten	2 556	2 751	2 988	3 063	2 934
2.	Rente, pacht en andere resultaten van vermogen en van ondernemingsactiviteit					
	<i>Uitgaven</i>	12 155	14 790	17 325	19 726	21 855
21	Rente overheidsschuld	11 742	14 380	17 093	19 527	21 664
22	Bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	413	410	232	199	191
	<i>Ontvangsten</i>	20 650	20 918	24 552	28 011	27 160
26	Rente overheidsvorderingen	5 093	5 587	6 730	7 075	7 506
27	Aandeel in exploitatiewinsten van overheidsbedrijven	463	523	542	751	571
28	Overige opbrengsten van vermogen (voornamelijk aardgasopbrengsten)	15 094	14 808	17 280	20 185	19 083
3.	Inkomensoverdrachten aan en van andere sectoren					
	<i>Uitgaven</i>	17 247	19 141	21 302	21 653	23 176
30.1	Inkomensoverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	536	538	556	617	577
31.1	Huur- en renteverlagende subsidies aan bedrijven	1 067	1 657	1 784	2 108	2 468
31.2 en 31.3	Prijssubsidies en andere exploitatiesubsidies aan bedrijven	2 944	2 960	3 930	3 770	3 843
32	Andere inkomensoverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	247	254	263	322	266
	Inkomensoverdrachten:					
33	Aan privaatrechtelijke instellingen zonder winst-oogmerk t.b.v. gezinnen	3 491	3 462	3 196	3 217	3 118
34	Aan gezinnen	3 726	4 425	4 760	4 277	4 747
35.1, 35.2 en 35.3	Aan E.G.-instellingen en -landen	3 303	3 488	4 012	4 540	4 981
35.4, 35.5 en 35.6	Aan andere internationale instellingen en andere landen	2 338	2 357	2 801	2 802	3 176
	<i>Ontvangsten</i>	94 140	93 880	96 283	100 192	102 751
30.6	Inkomensoverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	536	538	556	617	577
36	Indirecte belastingen en heffingen	40 004	42 437	45 645	47 031	48 100

Code	Omschrijving	1982 Voorlopige rekening ²	1983 Voorlopige rekening ²	1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoedelijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting
37	Directe belastingen	52 509	49 693	48 354	50 550	52 576
38	Overige inkomensoverdrachten van bedrijven, financiële instellingen, privaatrechtelijke instellingen en gezinnen	985	1 053	1 531	1 776	1 324
39.1, 39.2 en 39.3	Inkomensoverdrachten van E.G.-instellingen en -landen	42	63	78	184	113
39.4, 39.5 en 39.6	Inkomensoverdrachten van andere internationale instellingen en andere landen	64	96	119	34	61
4.	Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid					
	<i>Uitgaven</i>	69 483	68 068	67 289	67 804	66 293
	Inkomensoverdrachten:					
41.2	Aan rijksuniversiteiten en hogescholen	2 980	2 862	2 783	2 768	2 701
41.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	713	704	654	665	630
41.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	1 498	1 580	1 437	1 709	1 561
• 42	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	9 225	4 014	2 698	3 276	3 080
43.1	Aan provincies	1 973	1 965	2 017	1 945	1 946
• 43.2	Aan gemeenten	39 582	42 890	43 826	43 172	41 853
43.3	Aan waterschappen	4	14	5	5	9
43.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	503	705	743	844	871
43.5	Aan overige regionale en lokale overheden	187	132	172	144	132
44	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	12 818	13 202	12 954	13 277	13 510
	<i>Ontvangsten</i>	1 297	1 539	1 634	1 500	1 273
	Inkomensoverdrachten:					
46	Van de centrale overheid	56	67	30	62	70
47	Van de sociale verzekeringsinstellingen	760	944	1 032	1 037	1 032
48	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	242	337	312	244	18
49	Van het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	239	191	260	157	153
5.	Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren					
	<i>Uitgaven</i>	10 463	9 523	10 802	11 463	11 413
50.1	Kapitaaloverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	160	81	57	48	70
51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen	7 122	5 777	6 583	7 352	7 632
51.2	Andere kapitaaloverdrachten aan bedrijven	513	580	236	165	185
51.3 en 51.4	Andere kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen	1 116	1 600	1 912	1 958	1 430
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	48	46	298	100	40
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen (voornamelijk investeringsbijdragen)	804	902	1 042	1 231	1 292
54.1, 54.2 en 54.3	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-instellingen en -landen	165	223	199	140	150
54.4, 54.5 en 54.6	Kapitaaloverdrachten aan andere internationale instellingen en andere landen	535	314	475	469	614

Code	Omschrijving	1982 Voorlopige rekening ²	1983 Voorlopige rekening ²	1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoedelijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting
	<i>Ontvangsten</i>	1 676	1 383	2 055	1 926	1 965
50.6	Kapitaaloverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	160	81	57	48	70
56	Vermogensheffingen	706	673	806	825	849
57	Kapitaaloverdrachten van bedrijven en financiële instellingen	645	429	984	853	870
58	Kapitaaloverdrachten van privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	85	87	119	126	101
59	Kapitaaloverdrachten van het buitenland	80	113	89	75	75
6.	Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid					
	<i>Uitgaven</i>	3 685	3 817	3 995	4 087	3 731
	Kapitaaloverdrachten:					
61.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	166	187	175	183	171
61.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	85	26	27	58	40
61.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	44	35	32	40	29
62	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	266	234	201	185	181
63.1	Aan provincies	161	143	158	210	195
63.2	Aan gemeenten	2 348	2 423	2 716	2 839	2 541
63.3	Aan waterschappen	168	228	139	136	121
63.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	43	40	74	74	106
63.5	Aan andere regionale en lokale overheden	17	34	27	37	38
64	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	387	467	446	325	309
	<i>Ontvangsten</i>	50	30	16	64	17
	Kapitaaloverdrachten:					
68	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	50	30	16	64	17
7.	Investerings- en desinvesteringen					
	<i>Uitgaven</i>	3 413	3 772	4 456	3 998	3 618
71	Aankoop van grond en gebouwen	65	67	69	45	18
72	Nieuwbouw van gebouwen	739	741	663	621	532
73.1	Aanleg van wegen	929	1 168	1 266	1 193	1 225
73.2, 73.3 en 73.4	Aanleg van waterbouwkundige werken, pijpleidingen en overige werken	1 446	1 542	2 133	1 817	1 461
74	Verwerving van andere investeringsgoederen	234	254	325	322	382
	<i>Ontvangsten</i>	34	32	88	48+450	350
76 en 77	Verkoop van investeringsgoederen	34	32	88	48 450	350
8.	Kredietverleningen en aflossingen, deelnemingen en liquidatie van deelnemingen					
	<i>Uitgaven</i>	8 310	8 218	9 219	9 709	8 853
81.1 en 81.2	Kredietverleningen aan bedrijven en kredietinstellingen	1 965	2 343	2 213	2 348	2 366
81.4 en 81.5	Deelnemingen in bedrijven en kredietinstellingen	292	390	249	441	175
83	Kredietverleningen aan gezinnen	440	577	583	555	473
84.1	Kredietverleningen aan het buitenland	9	3	9	20	20
84.2	Deelnemingen in het buitenland	269	283	290	341	287
85.1	Kredietverleningen aan de centrale overheid	109	102	95	134	122
85.2	Kredietverleningen aan sociale verzekeringsinstellingen	—	—	225	—	—
85.3	Kredietverleningen aan regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	5 226	4 520	5 555	5 872	5 410

Code	Omschrijving	1982 Voorlopige rekening ²	1983 Voorlopige rekening ²	1984 Voorlopige rekening ²	1985 Vermoedelijke uitkomsten	1986 Ontwerp- begroting
	<i>Ontvangsten</i>	2 946	3 210	3 956	⁻⁴⁵⁰ 5 508	5 126
86	Kredietaflossingen door en liquidatie van deelnemingen in bedrijven en financiële instellingen	2 384	2 712	3 259	⁻⁴⁵⁰ 4 262	3 732
87.2	Kredietaflossingen door gezinnen	125	138	156	153	172
88.1	Kredietaflossingen door het buitenland	67	46	48	48	49
88.2	Liquidaties van deelnemingen in het buitenland	12	6	4	2	2
89.2	Kredietaflossingen door sociale verzekeringsinstellingen	—	—	—	—	—
89.3	Kredietaflossingen door regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	358	308	489	1 043	1 171
9.	Overheidsschuld					
	<i>Uitgaven</i>	4 771	4 583	6 421	9 097	10 671
90.1	Verwerving van staatsschuld	790	570	634	1 000	1 000
91	Aflossing van gevestigde overheidsschuld ¹	3 981	4 013	5 786	8 097	9 671
	<i>Ontvangsten</i>	847	611	711	1 022	1 057
90.6	Verkoop van staatsschuld	757	585	623	1 000	1 000
96	Opneming van gevestigde overheidsschuld ³⁾	(30 032)	(34 349)	(35 914)	(p.m.)	(p.m.)
97	Aanmuntingen	90	26	88	22	57
10.	Diversen					
	Aanvullende post uitgaven	—	—	—	819	1 117
	Aanvullende post niet-belastingontvangsten	—	—	—	—	270
	Totaal uitgaven	155 343	158 767 ⁺²²⁸	168 477	176 124	179 128
	Totaal ontvangsten	124 266	124 432 ⁺²²⁸	132 361	141 408	142 979
	Begrotingssaldo	— 31 077	— 34 335	— 36 116	— 34 716	— 36 149
	Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	4 517	3 816	5 465	8 075	9 614
	Financieringssaldo	— 26 560	— 30 519	— 30 651	— 26 641	— 26 535

¹ De hoofdstukken van de rijksbegroting, het gemeentefonds, het provinciefonds, het fonds investeringsrekening, het rijkswegenfonds en de belastingafdrachten aan de Europese Gemeenschappen, exclusief onderlinge verrekeningen tussen de rijksbegroting en de fondsen.

² Naar de laatst berekende stand.

³ Niet in de telling opgenomen.

14. Tienjarenoverzicht 1977–1986

14.1 Financieringstekort en collectieve-lastendruk (in procenten van het nationale inkomen)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Financieringstekort Rijk	3,2	3,4	4,6	5,0	6,6	8,1	9,0	8,7	7,2	7,0
Debudgettering	0,2	0,4	0,3	0,6	1,0	1,4	1,2	0,5	0,3	0,3
Financieringstekort Rijk inclusief debudgettering	3,4	3,8	4,9	5,6	7,6	9,5	10,2	9,2	7,5	7,3
Financieringstekort OPL ¹	0,6	0,7	0,7	2,1	1,6	0,5	0,5	0,1	0,5	0,5
Financieringstekort gehele overheid (Exploitatiesaldo sociale fondsen) ²	4,0 (-0,2)	4,5 (+0,1)	5,6 (+0,1)	7,7 (+0,2)	9,2 (-0,4)	10,0 (-0,7)	10,7 (+0,9)	9,3 (+0,5)	8,0 (+0,2)	7,8 (-0,7)
Belastingdruk	29,8	29,8	30,6	30,8	29,7	29,2	28,6	28,3	27,6	27,4
Premiedruk ²	18,7	19,0	19,7	20,2	20,9	22,1	24,6	23,5	22,8	22,0
Druk niet-belastingmiddelen met collectieve- lasten karakter	1,4	1,3	1,4	1,7	2,2	2,4	2,3	2,6	2,8	2,4
Collectieve-lastendruk	49,9	50,1	51,7	52,7	52,8	53,7	55,5	54,4	53,2	51,8
Nationale inkomen (netto, marktprijzen, miljarden)	251,1	270,0	286,3	303,3	316,0	329,4	338,3	352,8	369,1	379,4

¹ Bron DNB

² Bron CPB

14.2. Totalen van uitgaven en ontvangsten rijksbegroting¹

	Rekening							Voorlopige rekening ²	Vermoe- delijke uitkomsten	Ont- werp- begroting
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Uitgaven excl. aflossingen	93 464	107 563	117 256	128 852	139 683	151 362	154 754	162 691	168 027	169 457
Aflossingen	1 905	2 402	2 798	3 274	3 713	3 981	4 013	5 786	8 097	9 671
Ontvangsten ³	89 216	98 924	104 328	113 908	119 236	124 266	124 432	132 361	141 408	142 979
Begrotingssaldo	- 6 153	- 11 041	- 15 726	- 18 218	- 24 160	- 31 077	- 34 335	- 36 116	- 34 716	- 36 149
Overige mutaties en correcties ⁴	- 1 915 ⁵	1 786	2 651	2 936	3 225	4 517	3 816	5 465	8 075	9 614
Financieringssaldo Rijk	- 8 068	- 9 255	- 13 075	- 15 282	- 20 935	- 26 560	- 30 519	- 30 651	- 26 641	- 26 535

¹ De hoofdstukken van de rijksbegroting, het gemeentefonds, het provinciefonds, het fonds investeringsrekening, het rijks-wegenfonds en de belastingafdrachten aan de Europese Gemeenschappen, exclusief onderlinge verrekeningen tussen de rijksbegroting en de fondsen.

² Naar de laatst bekende stand.

³ Exclusief de opnemings van staatsschuld, inclusief aanmuntingen.

⁴ Aflossing gevestigde staatsschuld, mutaties in schatkistpapier, diverse rekening-courantverhoudingen, tussen-rekeningen, aanmuntingen e.d.

⁵ Inclusief verschillen tussen transacties op kasbasis en transacties op basis van het stelsel van verkregen rechten.

14.3. Uitgaven en ontvangsten¹ naar functionele hoofdgroepen

A. Uitgaven

	Rekening			1980	1981	1982	1983	Voor- lopige rekening ²	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- groting
	1977	1978	1979					1984	1985	1986
Algemeen bestuur	2 914	3 474	3 922	4 276	4 420	4 549	5 328	5 359	5 548	5 225
Defensie	8 940	9 580	10 519	11 003	11 921	12 576	13 071	13 466	13 530	13 739
Buitenlandse betrekkingen (exclu- sief ontwikkelingssamenwerking)	1906	2492	2 969	3 221	3 366	3 622	3 812	4 398	4 938	5 380
Ontwikkelingssamenwerking	1 999	2 294	2 611	2 911	3 244	3 578	3 380	4 012	4 044	4 528
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	3 756	4 179	4 621	4 739	4 834	5 160	5 309	5 300	5 420	5 582
Verkeer en waterstaat	7 673	9 944	9 049	9 841	10 484	10 767	11 204	12 294	11 634	11 469
Handel en nijverheid	2 033	2 334	3 984	7 175	8 599	8 967	8 191	7 814	8 826	9 272
Landbouw en visserij	1669	1 899	1 892	2 082	2 063	2 137	2 136	2 164	2 255	2 108
Onderwijs en wetenschappen	20 847	22 480	24 261	25 027	26 001	26 836	27 142	26 775	26 658	27 014
Cultuur en recreatie	1 808	1 906	2 304	2 407	2 470	2 573	2 773	3 083	2 991	2 838
Sociale voorzieningen	18 172	22 658	23 996	26 211	27 532	32 261	31 138	31 585	31 206	29 263
Volksgezondheid	470	517	552	410	400	424	418	478	446	497
Milieuhygiëne	280	389	452	608	621	657	970	1 006	1 015	1 047
Volkshuisvesting	6 593	7 203	8 217	9 121	11 437	10 944	11 561	13 944	14 861	14 615
Nationale schuld	6 050	7 200	8 392	10 210	12 690	15 834	18 533	23 035	27 788	31 456
Verwerving van staatsschuld	—	61	106	100	200	790	571	634	1 000	1 000
Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen	10 259	11 355	12 207	12 784	13 114	13 666	13 555	13 129	13 145	12 979
Diversen (aanvullende posten e.d.)	—	—	—	—	—	—	—	—	819	1 117
Totaal van de uitgaven	95 369	109 965	120 054	132 126	143 396	155 343	159 092	168 477	176 124	179 128

¹ Zie noot 1 bij tabel 14.2.

² Zie noot 2 bij tabel 14.2.

B. Ontvangsten

	Rekening			1980	1981	1982	1983	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- groting
	1977	1978	1979					1984	1985	1986
Algemeen bestuur	1 223	1 742	2 043	2 408	2 584	2 808	3 082	3 718	4 297	4 180
Defensie	17	483	501	576	581	648	697	667	588	528
Buitenlandse betrekkingen (exclu- sief ontwikkelingssamenwerking)	199	540	188	210	229	224	236	262	260	287
Ontwikkelingssamenwerking	29	203	152	119	115	143	155	254	304	312
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	650	326	354	374	404	444	447	498	456	449
Verkeer en waterstaat	2 156	4 149	2 574	2 911	3 149	3 158	3 502	4 096	4 868	4 596
Handel en nijverheid	6 348	6 222	6 287	9 128	13 350	14 134	13 705	15 983	18 173	17 213
Landbouw en visserij	402	567	536	590	544	618	646	714	612	591
Onderwijs en wetenschappen	191	359	390	427	434	763	663	871	824	791
Cultuur en recreatie	589	660	814	836	888	977	1 019	1 077	1 098	1 100
Sociale voorzieningen	379	769	1 467	1 337	927	997	1 364	1 613	1 571	1 352
Volksgezondheid	50	47	57	57	76	61	90	80	64	71
Milieuhygiëne	212	216	266	274	283	346	348	386	319	328
Volkshuisvesting	333	583	956	516	535	629	653	905	2 047	1 588
Nationale schuld	2 755	3 110	3 567	3 805	4 464	5 102	5 571	6 693	7 177	7 474
Verwerving van staatsschuld	—	61	106	110	171	757	585	623	1 000	1 000
Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Diversen (aanvullende posten e.d.)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	270
Belastingen	73 683	78 887	84 070	90 230	90 502	92 457	91 994	93 920	97 750	100 850
w.o. Kostprijsverhogende belastingen	31 227	33 976	35 903	38 415	38 527	39 239	41 627	44 761	46 375	47 425
Belasting op inkomen winst en vermogen	42 456	44 911	48 167	51 815	51 975	53 218	50 367	49 159	51 375	53 425
Totaal van de ontvangsten	89 216	98 924	104 328	113 908	119 236	124 266	124 757	132 361	141 408	142 979
Opnemng gevestigde staatsschuld	7 990	10 586	11 730	17 325	22 549	30 032	34 349	35 913	p.m.	p.m.

14.4. Uitgaven en ontvangsten¹ naar economische hoofdgroepen

	Rekening						Voor- lopige rekening ²	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- groting	
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<i>f.v.w. van '88</i>	<i>+8</i>	<i>-1</i>	<i>-22</i>	<i>+86</i>	<i>+47</i>	<i>+275</i>	<i>+38</i>			
<i>Uitgaven</i>	95 369	109 965	120 054	132 126	143 396	155 343	158 787	168 477	176 124	179 128
1 Lopende uitgaven voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)	17 741	19 563	21 523	22 707	24 279	25 411	26 855	27 668	27 765	28 401
2 Rente, pacht en bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	4 395	5 076	5 721	7 143	9 203	12 155	14 790	17 325	19 726	21 855
3 Inkomensoverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	10 562	12 236	13 418	14 572	15 891	17 652	19 141	21 302	21 653	23 176
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	46 555	53 480	57 814	62 005	63 692	69 483	68 068	67 289	67 804	66 293
5 Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	3 187	3 760	5 476	8 834	9 944	10 463	9 523	10 802	11 463	11 413
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	3 065	2 921	3 352	2 762	3 413	3 685	3 817	3 995	4 087	3 731
7 Investerings	2 463	2 735	3 134	3 652	4 058	3 413	3 772	4 456	3 998	3 618
8 Kredietverleningen en deelnemingen	5 496	7 728	6 719	7 077	9 003	8 310	8 218	9 219	9 709	8 853
9 Overheidsschuld en ontmutingen	1 905	2 466	2 897	3 374	3 913	4 771	4 583	6 421	9 097	10 671
Aanvullende posten	—	—	—	—	—	—	—	—	819	1 117
<i>f.v.w. van '88</i>	<i>+7</i>	<i>+2</i>	<i>+7</i>	<i>+5</i>	<i>+94</i>	<i>+200</i>	<i>+19</i>			
<i>Ontvangsten</i>	89 216	98 924	104 328	113 908	119 236	124 266	124 432	132,361	141 408	142 979
1 Lopende ontvangsten voor goederen en diensten	1 283	2 263	2 348	2 575	2 585	2 626	2 829	3 066	3 136	3 010
2 Rente, pacht en andere opbrengsten van vermogen en van ondernemingsactiviteit	10 024	10 386	10 993	14 048	19 000	20 650	20 918	24 552	28 011	27 160
3 Inkomensoverdrachten van andere sectoren dan de overheid	74 894	80 081	85 219	91 589	91 917	94 140	93 880	96 283	100 192	102 751
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	319	776	1 124	1 160	1 064	1 297	1 539	1 634	1 500	1 273
5 Kapitaaloverdrachten van andere sectoren dan de overheid	566	763	863	1 334	1 399	1 676	1 383	2 055	1 926	1 965
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	83	58	33	51	104	50	30	16	64	17
7 Desinvesteringen	85	147	134	59	50	34	32	88	48	350
8 Kredietaflossingen en liquidatie van deelnemingen	1 898	4 311	3 418	2 798	2 743	2 946	3 210	3 956	5 508	5 126
9 Overheidsschuld en aanmuntingen	64	139	196	294	374	847	611	711	1 022	1 057
Aanvullende post niet-belastingontvangsten	—	—	—	—	—	—	—	—	—	270
<i>Begrotingssaldo</i>	— 6 153	— 11 041	— 15 726	— 18 218	— 24 160	— 31 077	— 34 335	— 36 116	— 34 716	36 149
Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	— 1 915	1 786	2 651	2 936	3 225	4 517	3 816	5 465	8 075	9 614
<i>Financieringssaldo</i>	— 8 068	— 9 255	— 13 075	— 15 282	— 20 935	— 26 560	— 30 519	— 30 651	— 26 641	— 26 535

¹ Zie noot 1 bij tabel 14.2.

² Zie noot 2 bij tabel 14.2.

15. De uitgaven van de collectieve sector 1955–1986

Tabel 15.1. Uitgaven van de collectieve sector exclusief debudgetteringen naar bestedende overheidsorganen (bedragen in miljarden guldens)¹

Jaar	Nationaal inkomen (netto marktprijzen)	Rijk		Overige publiek-rechtelijke lichamen		Sociale verzekeringen		Gehele collectieve sector	
		Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.
1955	27,3	5,1	18,6	3,7	13,6	1,4	5,3	10,2	37,4
1960	38,4	5,2	13,5	6,2	16,1	3,5	9,1	14,8	38,7
1965	62,6	8,2	13,1	11,8	18,9	8,2	13,1	28,2	45,1
1970 ²	111,5	15,2	13,6	20,6	18,5	17,5	15,7	53,3	47,8
1971	125,1	17,6	14,1	24,1	19,3	21,0	16,8	62,7	50,2
1972	141,7	18,8	13,3	27,9	19,7	24,9	17,6	71,6	50,5
1973	162,6	20,4	12,5	32,0	19,7	29,0	17,8	81,4	50,0
1974	184,0	24,1	13,1	37,0	20,1	34,8	18,9	95,9	52,1
1975	199,6	29,6	14,1	43,9	22,0	41,7	20,9	115,2	57,7
1976	229,8	34,1	14,8	50,5	22,0	47,7	20,7	132,3	57,6
1977	251,1	37,2	14,8	53,8	21,4	53,8	21,4	144,7	57,6
1978	270,0	41,8	15,5	56,7	21,0	60,7	22,5	159,3	59,0
1979	286,3	47,7	16,7	60,6	21,2	67,0	23,4	175,3	61,2
1980	303,3	55,2	18,2	66,2	21,8	73,4	24,2	194,8	64,2
1981	316,0	61,5	19,5	72,6	23,0	78,4	24,8	212,5	67,3
1982	329,4	67,0	20,3	77,8	23,6	83,6	25,4	228,3	69,3
1983	338,3	72,2	21,4	80,8	23,9	84,5	25,0	237,5	70,2
1984	352,8	76,6	21,7	82,4	23,3	84,5	24,0	243,4	69,0
1985	369,1	78,6	21,3	83,6	22,7	87,3	23,6	249,5	67,6
1986	379,4	82,5	21,7	82,3	21,7	89,2	23,5	253,9	66,9

¹ Ontleend aan CBS- en CPB-cijfers. Door individuele afrondingen hoeven de onderdelen niet op te tellen tot het totaal.

² Vanaf 1969 zijn de Nationale Rekeningen gereviseerd door het CBS.

Tabel 15.2. De uitgaven van de collectieve sector inclusief debudgetteringen naar economische categorieën¹ (in procenten van het nationale inkomen)

Jaar	Lonen en sociale lasten	Netto materiële consumptie	Investeren	Totaal eigen bestedingen	Overdr. gezinnen	Overdr. bedrijven	Overdr. buitenland ²	Rente op overheidsschuld	Prijsverlagende subsidies ³	Netto kredieten	Totaal excl. debudgetteringen	Debudgetteringen	Totaal incl. debudgetteringen
1955	9,2	6,4	3,2	18,7	8,0	3,8	0,6	2,6	1,0	2,9	37,4	0,0	37,4
1960	9,8	4,9	3,7	18,4	11,2	1,6	0,3	3,0	1,4	2,8	38,7	0,0	38,7
1965	11,9	4,9	4,4	21,2	15,5	1,1	0,3	2,6	0,8	3,6	45,1	0,0	45,1
1970 ⁴	12,0	4,7	4,4	21,1	18,5	1,0	0,2	3,2	1,4	2,5	47,8	0,0	47,8
1971	12,6	4,9	4,6	22,1	19,8	1,0	0,2	3,2	1,0	3,0	50,2	0,0	50,2
1972	12,8	4,4	4,0	21,2	20,9	0,9	0,3	3,0	1,2	2,9	50,5	0,0	50,5
1973	12,8	4,1	3,4	20,3	21,4	1,0	0,0	3,0	1,7	2,6	50,0	0,0	50,0
1974	13,3	4,3	3,3	20,9	22,8	1,0	0,3	3,2	1,8	2,0	52,1	0,1	52,2
1975	14,3	4,8	3,5	22,7	25,8	1,2	0,8	3,4	1,7	2,1	57,7	0,1	57,8
1976	14,1	4,8	3,4	22,3	26,1	1,0	0,5	3,3	2,2	2,2	57,6	0,1	57,7
1977	14,2	4,9	3,0	22,0	26,7	0,9	0,6	3,3	2,2	1,9	57,6	0,2	57,8
1978	14,4	5,1	2,8	22,3	27,6	1,1	0,7	3,4	2,4	1,5	59,0	0,4	59,4
1979	14,6	5,4	2,7	22,6	28,5	1,7	0,5	3,6	2,7	1,6	61,2	0,3	61,5
1980	14,4	5,4	2,8	22,7	29,3	2,6	0,7	4,1	2,7	2,2	64,2	0,6	64,8
1981	14,2	5,7	2,7	22,6	30,7	2,9	1,1	4,9	2,6	2,5	67,3	1,0	68,3
1982	14,1	5,7	2,5	22,3	32,5	2,8	1,0	5,8	2,8	2,2	69,3	1,4	70,7
1983	13,8	6,0	2,4	22,1	33,3	2,7	0,8	6,4	3,1	1,8	70,2	1,2	71,4
1984	13,0	5,7	2,4	21,2	32,2	2,9	0,8	6,8	3,4	1,8	69,0	0,5	69,5
1985	12,5	5,7	2,3	20,5	31,1	3,0	0,8	7,1	3,5	1,6	67,6	0,3	67,9
1986	12,2	5,6	2,3	20,0	30,7	2,9	1,1	7,3	3,5	1,5	66,9	0,3	67,2

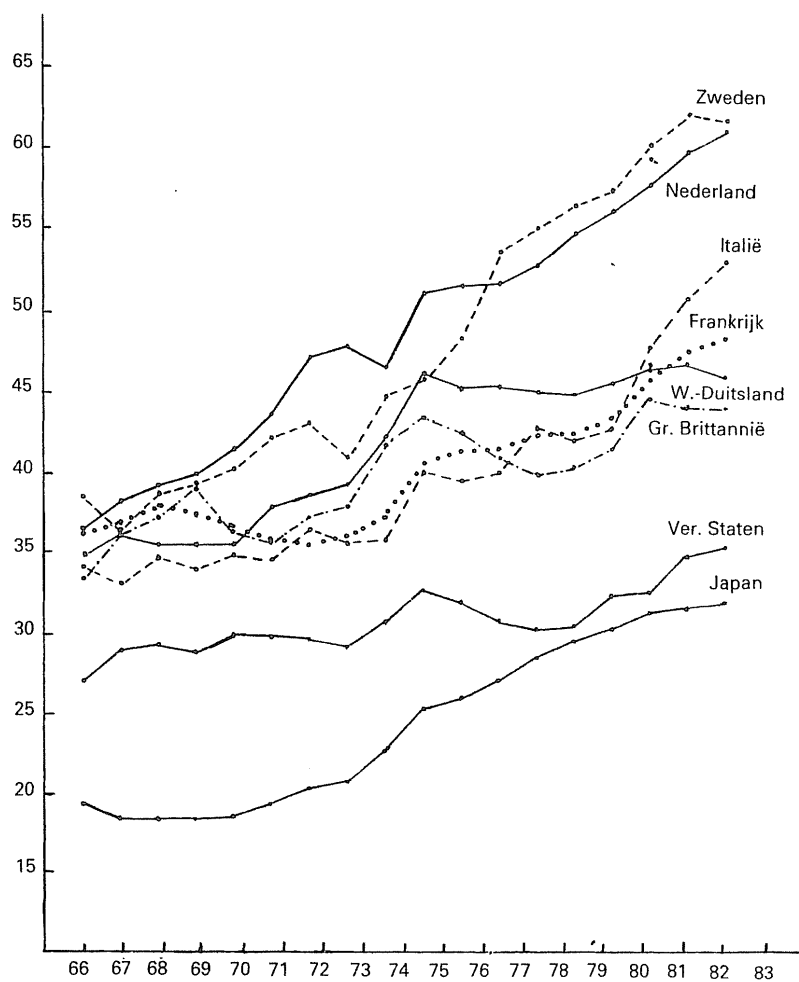
¹ Ontleend aan CBS- en CPB-cijfers. Door individuele afrondingen hoeven de onderdelen niet op te tellen tot het totaal.

² Exclusief afdrachten aan de EG. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar blz. 206 in Miljoenennota 1985.

³ Deze kolom bevat het saldo van prijsverlagende subsidies minus kostprijsverhogende heffingen.

⁴ Vanaf 1969 zijn de Nationale Rekeningen gerevisieerd door het CBS.

Grafiek 15.3. Aandeel van collectieve uitgaven in het bruto binnenlands product in %, 1966-1983



Bron: OECD National Accounts

16. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis

Aanvullende posten

Posten die nog niet in de ontwerp-begrotingswetten konden worden opgenomen maar die terwille van een volledig beeld wel reeds in de totaalcijfers van de Miljoenennota zijn begrepen (veelal posten waarvan de verdeling over de begrotingshoofdstukken nog niet kan worden aangegeven).

Accijns

Het bedrag dat de overheid heft per eenheid van bepaalde goederen, zoals alcoholische dranken en tabak, bij verkoop daarvan aan de consument.

Algemene middelen, Financiering ten laste van

Additionele uitgaven kunnen op twee manieren gefinancierd worden: enerzijds via uitgavenverlagings elders (herschikking), anderzijds ten laste van de algemene middelen. Dit laatste impliceert extra inkomsten of meer lenen (d.w.z. een hoger financieringstekort).

Algemene uitkering (uit het Gemeentefonds)

Een uitkering welke de gemeenten in beginsel naar eigen inzicht kunnen uitgeven.

Autonome wijziging van belastingopbrengsten

De wijziging van de belastingopbrengsten die voortvloeit uit een verandering van het fiscale regime.

Begrotingsbeleid, stringent

Een zodanige uitvoering van de begroting dat eventuele uitgavenoverschrijdingen door beleidsaanpassingen dan wel door meevallers worden gecompenseerd. Laatstelijk zijn de regels van het stringente begrotingsbeleid in de Miljoenennota 1979 opnieuw geformuleerd.

Belastingdruk (transactiebasis, kasbasis)

De belastingopbrengst over een bepaald jaar (transactiebasis, kasbasis) uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

De belastingopbrengst over een bepaald jaar op transactiebasis is gelijk aan de belastingopbrengst die over bijvoorbeeld de omzet, het inkomen of de winst van dat jaar is verschuldigd. De belastingopbrengst over een bepaald jaar op kasbasis is gelijk aan de belastingopbrengst die in dat jaar wordt ontvangen. Kas-transactieverschillen bij de belastingen doen zich met name voor bij de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de belasting die over de winst/het inkomen van een bepaald jaar is verschuldigd door middel van meerdere aanslagen, verspreid over een aantal kalenderjaren, wordt geïnd.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Dergelijke (endogene) budgettaire mutaties dienen in principe specifiek gecompenseerd te worden, tenzij de ministerraad anders beslist (zie ook stringent begrotingsbeleid). Overigens wordt deze term meestal beperkt tot bedoelde mutaties in de uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten wordt gewoonlijk aangeduid met de term lastenverlichting.

Bestedingen

Uitgaven waarbij rechtstreeks beslag wordt gelegd op produktiemiddelen. De bestedingscategorieën die kunnen worden onderscheiden zijn de particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de overheidsinvesteringen, de bedrijfsinvesteringen in woningen, overige vaste activa en voorraden en de export. De overheidsconsumptie (dat wil zeggen de materiële consumptie door de overheid en de lonen en salarissen van het overheidspersoneel) en de overheidsinvesteringen vormen tezamen de overheidsbestedingen. De andere uitgaven van de overheid zijn de zogenoemde overdrachtsuitgaven.

Betalingsbalans

De totale rekening van de betalingsbalans geeft een overzicht van de transacties met het buitenland. Men onderscheidt daarbij de lopende rekening en de kapitaalrekening. Op de lopende rekening worden uitgaven en inkomsten geboekt, voortvloeiende uit het goederen- en dienstenverkeer, alsook de uit het buitenland ontvangen (respectievelijk daaraan betaalde) inkomsten uit vermogen en arbeid en tevens de secundaire inkomensoverdrachten.

De kapitaalrekening geeft een beeld van het kapitaalverkeer met het buitenland.

Bevriezing van (bruto-)inkomens

Het op een constant nominaal niveau handhaven van (bepaalde) bruto inkomens, met uitzondering van mutaties in de sfeer van het incidenteel (periodieken enz.).

Budgettaire compensatie (generale en specifieke)

Indien zich (per saldo) budgettaire verslechteringen voordoen is in principe compensatie vereist. Is de oorzaak endogeen, dat wil zeggen het gevolg van een beleidsbeslissing, dan is in principe *specifieke* compensatie vereist. Dit impliceert een compenserende beleidsaanpassing (ombuiging) op het betreffende begrotingshoofdstuk. Aldus wordt de algemene budgettaire problematiek uit dezen hoofde niet belast.

Is de oorzaak exogeen, dat wil zeggen dat er (per saldo) sprake is van een budgettaire verslechtering welke niet het gevolg is van beleidsbeslissingen, dan vormt dit in principe (een deel van de) algemene budgettaire problematiek, waarvoor *generale* compensatie is vereist. Dit impliceert een compenserende beleidsaanpassing, die op grond van een prioriteitenafweging over de diverse onderdelen van de collectieve sector wordt verdeeld. Overigens kan de ministerraad ten aanzien van de beschreven (wijze van) compensatie anders beslissen. (Zie ook stringent begrotingsbeleid).

Budgettering (budget financiering)

Het aan een vast budget (maximum omvang van de uitgaven) binden van uitgavencategorieën. Een effectieve budgettering vereist zodanige voorwaarden ten aanzien van de uitgavencategorie dat overschrijding van het budget kan worden voorkomen.

Centrale Fondsen

Alle sociale verzekeringsfondsen, waarvan de desbetreffende premies door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dan wel door de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur worden goedgekeurd resp. vastgesteld.

Collectieve lasten

Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingmiddelen. Tot deze laatste categorie worden gerekend de binnenlandse gasbaten, milieu- en SIR-heffingen, en opbrengsten uit voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is. De *collectieve lastendruk* is het quotiënt van de collectieve lasten en het nationale inkomen (in %).

Collectieve sector

De collectieve sector kan in drie subsectoren verdeeld worden, namelijk:

- Rijk
- Overige publiekrechtelijke lichamen
- Sociale verzekeringen

In de Nationale Rekeningen wordt de collectieve sector aangeduid als de sector overheid.

Comptabiliteitswet 1976

De wet die het beheer van 's Rijks geld en goed regelt en de regels geeft omtrent inrichting en beheer van de rijksbegroting.

Daglonen

Het gemiddelde inkomen per dag dat een uitkeringsgerechtigde zou kunnen verdienen in het beroep dat hij tot dusverre heeft uitgeoefend. Dit dient als berekeningsgrondslag van de uitkeringshoogte.

Debetrente

De gemiddelde debetrente is gelijk aan het promessedisconto van De Nederlandsche Bank vermeerderd met een opslag.

Debudgettering

Zie Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven.

Defiscalisering

Het niet meer heffen van belastingen en sociale premies over bepaalde overdrachtsuitgaven van de overheid. Dit impliceert een (in feite boekhoudkundige) verlaging van de betreffende uitgaven, doordat de afdracht van belastingen en sociale premies vervalt.

Derdenrekening

Een veelheid van rekeningen die niet in de ramingen van de rijksbegroting worden opgenomen, omdat de (per saldo-) invloed op het financieringstekort van deze rekeningen vooraf ongewis is. Het uiteindelijke, gerealiseerde financieringstekort wordt hierdoor wel beïnvloed. Het betreft met name rekening-courantverhoudingen (o.a. met de PTT, het landbouw-Egalisatiefonds en het Bezitsvormingsfonds).

Deregulering

Het afschaffen, verlichten of stroomlijnen van door de overheid aan bedrijven, instellingen en burgers opgelegde regels en wetten teneinde onnodige bureaucratie en met de regelgeving samenhangende onnodig hoge kosten te vermijden.

Decentralisatie (binnen de overheid)

Het delegeren van meer verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden naar lagere overheden. Concreet kan dit leiden tot overheveling van taken (en daartoe benodigde financiële middelen) van de centrale overheid naar de lagere overheden.

Echte minima

Gezinnen, samenwonenden en alleenstaanden die (tezamen) één inkomen ontvangen ter hoogte van de nettobijstandsnorm.

Economische classificatie

Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar macro-economische categorieën, waardoor begroting- en rekeningcijfers kunnen worden ingepast in het systeem van de nationale boekhouding (de Nationale Rekeningen). Deze indeling wordt opgesteld met behulp van een codering die is aangebracht in de toelichtende staten.

Endogene groei van de belastingopbrengsten

De groei van de belastingopbrengsten welke bij een gelijkblijvend fiscaal regime voortvloeit uit de groei van inkomens en bestedingen.

Endogene raming

Dit is een prognose van het niveau of het verloop van een bepaalde economische grootte zoals die voortvloeit uit de verwachte ontwikkeling van een aantal andere grootheden waarmee bepaalde samenhangen bestaan. Een exogene raming daartegen heeft betrekking op het niveau of het verloop zoals dat door voorspellers respectievelijk beleidsinstanties op voorhand wordt aangenomen respectievelijk gewenst. Deze raming behoeft dus niet gelijk te zijn aan de uitkomst van berekeningen op grond van economische relaties.

Europese Monetaire Stelsel (EMS)

Het EMS is een stelsel gericht op het creëren van een zone van monetaire stabiliteit in de Europese Gemeenschappen, bestaande uit een overeenkomst om fluctuaties in de wisselkoersen binnen bepaalde marges te houden en een overeenkomst betreffende onderlinge betalingsfinanciering.

Exogene begrotingsmutaties

Mutaties in de ramingen van ontvangsten en uitgaven, welke in principe niet het gevolg zijn van beleidswijzigingen, maar van externe (exogene) factoren. Voorzover deze (per saldo) verslechteringen betreffen, komen zij in het algemeen in aanmerking voor generële compensatie.

Extrapolaties; geëxtrapoleerde (meerjaren)-ramingen

Ramingen op basis van de veronderstelling dat geen wijzigingen in het beleid worden aangebracht. Deze veronderstelling houdt in dat, rekening houdend met een bepaalde loon- en prijsstijging, wordt uitgegaan van bestaande wettelijke regelingen, concrete afspraken op kabinets- of ministerieel niveau (inclusief meerjarige ombuigingstaakstellingen), aangegane verplichtingen en kwantificeerbare exogene factoren. Voorzover deze elementen niet van toepassing zijn, worden de meerjarenramingen, behoudens de veronderstelde loon- en prijsstijging, gelijk gehouden aan de nieuwe begroting dan wel aan het laatste jaar van de meerjarenramingen, waarin al deze elementen wel van toepassing zijn.

Financieringsbehoefte van het Rijk

De som van het financieringstekort van het Rijk (zie daar) en de herfinanciering van de aflossingen op de vaste staatschuld.

Financieringstekort van het Rijk

Het tekort van de rijksbegroting (begrotingstekort) vermeerderd met dat van de begrotingsfondsen en afdrachten aan de EG maar exclusief de aflossingen nationale schuld en enkele posten die uit monetair oogpunt niet van belang zijn.

Functionele classificatie

Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar onderwerpen van staatszorg. Deze indeling wordt opgesteld met behulp van een codering die is aangebracht in de toelichtende staten.

Garantie(-verlening door de overheid)

Het zich garant stellen (door de overheid) voor het nakomen van financiële verplichtingen van derden. Bij een *kredietgarantie* bijvoorbeeld stelt de overheid zich garant om, indien de kredietnemer niet (tijdig) aan de aflossing en/of rentebetaling kan voldoen, deze op zich te nemen. Andere vormen zijn de exportkredietverzekeringsgaranties en exploitatiegaranties.

Gemeentefonds

Fonds, waarin een deel (het zogenoemde aandeelpercentage) van de opbrengst van het merendeel der rijksbelastingen wordt gestort en waaruit jaarlijks aan de gemeenten uitkeringen worden gedaan tot dekking van een deel van hun uitgaven.

Generale compensatie

Zie Budgettaire compensatie

Homogene groep

Groep van begrotingsposten met een zodanige samenhang, dat het doelmatig is een voor het geheel geldende meerjarige afspraak c.q. raming te maken. Soms ook een rest van op zich zelf heterogene posten uit een begrotingshoofdstuk. De meeste begrotingshoofdstukken zijn in homogene groepen verdeeld. Daarnaast worden homogene groepen gehanteerd voor Civiele Verdediging en Ontwikkelingssamenwerking.

ICCK

De veelvuldig in het ombuigingsjargon voorkomende term ICCK is een afkorting van de Interdepartementale Commissie inzake Coördinatie en Kostenbeheersing van de sociale verzekeringen. Deze commissie formuleerde zowel voor de 1%-nota als voor de Bestek-nota uitgebreide ombuigingspakketten op de terreinen van de sociale zekerheid, volksgezondheid en ambtenarensalarissen. Ofschoon deze commissie al enige jaren niet meer bijeen is gekomen, wordt dit terrein nog steeds als ICCK-sector aangemerkt.

Incidente leenstijging

Het verschil tussen de feitelijke toeneming van het looninkomen per werknemer en de toeneming van de contractlonen. Dit verschil wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld promoties, overwerk en in- en uitstroom.

Inflatiecorrectie

Een in de wet geregelde aanpassing van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, de vermogensbelasting en de successierechten om de stijging van de druk van deze belastingen, veroorzaakt door de inflatie en dus niet door een toeneming van de (reële) draagkracht, te voorkomen.

Intering op de overloop (ex artikel 12 CW)

Er is sprake van intering op de overloop, indien de ingaande overloop de uitgaande overloop (naar verwachting) zal overtreffen. Zie ook Overloop

Investeringsrekening, Fonds

Begrotingsfonds dat wordt gevoed met een bepaald percentage van de opbrengst van de inkomstenbelasting en van de vennootschapsbelasting en ten laste waarvan de investeringspremies komen welke de belastingdienst in de vorm van een aftrek op de verschuldigde belasting doet toekomen aan ondernemers die investeren.

Kasbasis

Zie Transaktiebasis

Kasplafonds

Maximale kasbedragen, die een departement gedurende een (begrotings)jaar mag uitgeven. Kasplafonds zijn de afgelopen jaren vastgesteld gedurende de uitvoering van de begroting om (verdere) verslechtingen van het begrotingsbeeld vanuit de uitgaansfeer zoveel mogelijk te voorkomen.

Kohierbelastingen

Belastingen, die rechtstreeks en op naam worden geheven van degenen, op wie deze belastingen geacht worden te drukken. Zij worden zo genoemd, omdat de aanslagen in kohieren worden vermeld. Zij omvatten thans de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de vermogensbelasting en de belasting op onroerend goed.

Koppelingsmechanismen

Het verschijnsel dat op grond van de wet of uit hoofde van een overeenkomst een automatische aanpassing plaatsvindt van de ene economische grootte (bijvoorbeeld de sociale minimumuitkeringen) aan het verloop van de andere (bijvoorbeeld het minimumloon).

Kwartaire sector

Collectieve plus semi-collectieve sector (zie aldaar).

Lagere overheden

Gemeenten, provincies en waterschappen.

Lastenverlichting respectievelijk -verzwaring

Een al dan niet voor iedereen doorgevoerde verlaging (respectievelijk verhoging) van sociale verzekeringspremies en/of tarieven van belastingen en enkele specifieke niet-belastingmiddelen, dan wel een verruiming (respectievelijk beperking) van fiscale aftrek-mogelijkheden.

Liquiditeitenmassa

Het totaal van primaire en secundaire liquiditeiten in handen van het publiek (M2). Primaire: chartaal en giraal geld (M1). Secundaire: vorderingen op het bankwezen en de overheid, welke op korte termijn en zonder belangrijk koersverlies in primaire liquiditeiten kunnen worden omgezet.

Liquiditeitscreatie/schepping

Vergroting van de liquiditeitenmassa als gevolg van

- een liquiditeitstekort van de overheid
- korte kredietverlening door het bankwezen aan de particuliere sector
- toeneming van de lange uitzettingen van de banken, welke de aanwas van de hun toevertrouwde spaargelden overtreft

– toevoer van de liquiditeiten uit het buitenland.

De liquiditeitscreatie ten behoeve van de overheid en het netto geldscheppende bedrijf der geldscheppende instellingen vormt de binnenlandse liquiditeitscreatie.

Liquiditeitstekort resp. -overschot van de overheid

Het financieringstekort van de overheid minus het netto beroep op de kapitaalmarkt. Is het netto beroep groter dan het financieringstekort dan resulteert een liquiditeitsoverschot. In het omgekeerde geval resulteert een liquiditeitstekort. Het liquiditeitstekort leidt tot schepping van liquiditeiten door de overheid; het liquiditeitsoverschot tot vernietiging of binding.

Liquiditeitsvoorschotten

Tijdelijke kredieten ter overbrugging van liquiditeitstekorten (kastekorten).

Loondervingsverzekeringen

De sociale verzekeringen welke voorzien in een uitkering aan diegenen, die door enigerlei oorzaak (ziekte, werkloosheid) geen inkomsten uit arbeid meer kunnen verwerven. Tot de loondervingsregelingen behoren ook de uitkeringen uit dezen hoofde ten laste van de begroting zoals de RWW en WWV.

Marginale druk

De marginale druk van belastingen en premies is het bedrag dat men meer aan belastingen en premies moet betalen als gevolg van een bruto inkomensstijging, uitgedrukt als percentage van die bruto inkomensverbetering. De marginale druk kan ook ruimer opgevat worden door het effect van inkomensafhankelijke regelingen mede in de beschouwing te betrekken, namelijk door het bovengenoemde bedrag te vermeerderen met het bedrag dat men meer moet betalen aan inkomensafhankelijke bijdragen en/of derft aan inkomensafhankelijke overdrachten van de overheid als gevolg van de bruto inkomensverbetering.

Meerjarenramingen

Ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren.

Modale werknemer

Werknemer met twee kinderen beneden de 16 jaar en een looninkomen dat juist beneden de premie-inkomensgrens van de verplichte ziekenfondsverzekering ligt (circa f 40 000 in 1985).

Monetaire financiering

Financiering van het tekort van de overheid door het aangaan van kortlopende schuld (onder meer schatkistpapier, kas- en daggeldleningen) en/of intiering op het bezit van liquide middelen.

Niet-belastingontvangsten (of -middelen)

Alle ontvangsten van de overheid, welke niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep ontvangsten (zie bijlage 2).

Ombuigingen

Beleidsmatig geïnduceerde verlagingen van de collectieve uitgaven en verhogingen van de niet-belastingontvangsten zonder collectieve-lasten karakter. Voor deze mutaties vormen de ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid (de meerjarenramingen) het ijkpunt. Een ombuiging op bijvoorbeeld de uitgaven in enig jaar kan daarom heel wel samengaan met een stijging van de uitgaven ten opzichte van het voorafgaande jaar.

Onderuitputting

Er is sprake van onderuitputting wanneer de feitelijke uitgaven achterblijven bij de in de begroting beschikbare gelden.

Open-einderegelingen

Regelingen, waarbij personen, instellingen of bedrijven (al dan niet onder voorwaarde) recht hebben op een geldelijke bijdrage van de overheid of van de sociale fondsen, indien zij voldoen aan de in de regeling vastgelegde criteria daarvoor.

Overloop (ex artikel 12 Comptabiliteitswet 1976)

Toevoeging aan een dienstjaar van onverwacht onbesteed gebleven bedragen uit het vorige dienstjaar, krachtens artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976. Deze bedragen zijn aan een maximum gebonden (dat in de begroting per artikel wordt vastgelegd) en moeten schriftelijk verbonden zijn.

Premiedruk (sociale)

De opbrengst van de sociale premies in een bepaald jaar, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

Privatisering

Het in brede zin verzelfstandigen van door de overheid uitgevoerde activiteiten. Dit kan variëren van het afstoten of uitbesteden van activiteiten tot het binnen de overheid op een meer verzelfstandigde wijze uitvoeren van activiteiten

Profijtgedachte

Het vragen van een (hogere) prijs aan de gebruikers van een voorziening welke (deels) wordt gefinancierd uit de collectieve middelen en dus onder de kost- of marktprijs ter beschikking wordt gesteld.

Progressiefactor (macro-economische)

De verhouding tussen de procentuele endogene groei van de totale belastingontvangsten en de procentuele stijging van het nationale inkomen.

Promessedisconto

Officieel rentetarief van De Nederlandsche Bank waaraan de banken hun debetrente voor cliënten koppelen.

Provinciefonds

Fonds waarin een deel (het zogenaamde aandeelpercentage) van de opbrengst van het merendeel der rijksbelastingen wordt gestort en waaruit jaarlijks aan de provincies uitkeringen worden gedaan tot dekking van een deel van hun uitgaven.

Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven (debudgetteringen; rebudgettering;

Uitgaven voor activiteiten die normaal tot onderwerp van collectieve zorg worden gerekend, en niet (meer) via de begroting maar rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd onder rijksgarantie. In deze nota vallen onder dit begrip de rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde uitgaven ten behoeve van premiecorporatiewoningen, verbeteringen van woningwetwoningen en ontwikkelingssamenwerking (NIO/FMO). Het weer overhevelen naar de begroting wordt rebudgettering genoemd.

Relevante en niet-relevante begrotingsposten

De relevante begrotingsposten zijn alle uitgaven en ontvangsten van het Rijk minus de niet-relevante. Deze niet-relevante posten betreffen de verlening en aflossing van liquiditeitsvoorschotten, de inkomsten en uitgaven in verband met de verkoop en aankoop van staatsschuld, de aflossingen op de staatsschuld en de ontvangsten uit hoofde van aanmuntingen. Overigens is een aan het einde van het begrotingsjaar gebleken saldo van de eerste twee uitgaven- en ontvangsten posten wel relevant voor het financieringsgebrek.

Rijksbegroting in enge zin

De rijksbegroting geschoond voor alle uitgaven welke gerekend worden tot het terrein van de ICCK (zie daar). Het onderscheid ICCK-rijksbegroting in enge zin wordt alleen gebruikt bij mutaties in de uitgaven uit hoofde van beleidsaanpassingen. Het onderscheid slaat niet op absolute uitgavenniveaus.

Rijksbijdragen

Bijdragen van het Rijk aan de sociale verzekeringsfondsen. Het betreft hier niet de betaling van door het rijk verschuldigde premies, maar daarvan los staande bijdragen, welke naast de premies dienen ter financiering van de sociale verzekeringsuitgaven.

Semi-collectieve sector

Die onderdelen van de sector bedrijven, waarvan de aard van de dienstverlening een sterke verwantschap vertoont met de door de overheid verleende diensten. Financiering van deze dienstverlening vindt in belangrijke mate plaats uit collectieve middelen.

Sociale fondsen

Organen, die belast zijn met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten. Deze fondsen betalen de uitkeringen en voorzieningen, die krachtens deze wetten worden verstrekt. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via de sociale verzekeringspremies.

Specifieke compensatie

Zie Budgettaire compensatie

Specifieke uitkeringen

Uitkeringen van het Rijk aan de lagere overheden en uitkeringen van het Rijk rechtstreeks aan derden waaraan ook een of meer andere lagere publiekrechtelijke lichamen bijdragen. De bestedingsrichting van deze uitkeringen is vooraf aangegeven.

Staatsschuld

Het totaal van de uitstaande geldelijke leningen ten laste van de Staat is de bruto staatsschuld. De bruto staatsschuld verminderd met de op korte termijn opeisbare vorderingen van de Staat is de netto staatsschuld. De bruto staatsschuld is gelijk aan de som van de vaste en vlottende staatsschuld. De vlottende staatsschuld wordt gevormd door leningen met een oorspronkelijke looptijd korter dan of gelijk aan 5 jaar. De vaste staatsschuld wordt gevormd door leningen met een gemiddelde oorspronkelijke looptijd langer dan 5 jaar.

Terugsluizing

Het via bepaalde maatregelen ten gunste laten komen aan de begroting van (het deel van) ombuigingen, die (dat) in eerste instantie buiten de begroting neerslaan (neerslaat).

Transactiebasis

Het weergeven van uitgaven en ontvangsten in een bepaald jaar op transactiebasis houdt in dat de uitgaven en ontvangsten worden gemeten op het moment dat de economische handeling (transactie), welke tot de uitgaaf of ontvangst leidt, plaatsvindt. De feitelijke (kas)uitgaaf of (kas)ontvangst kan heel wel in een ander jaar plaatsvinden. Indien dat moment als meetpunt wordt genomen is sprake van uitgaven en ontvangsten op *kasbasis* (Zie Belastingdruk ter illustratie).

Trendvolgers

Werknemers in gepremieerde en gesubsidieerde sectoren, op wie de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden Collectieve Sector van toepassing is, op basis waarvan hun arbeidsvoorwaardenontwikkeling wordt gekoppeld aan die van de ambtenaren.

Verliescompensatie

De verrekening van fiscale verliezen van enig jaar met positieve inkomens of winsten van een ander jaar.

Vermoedelijke uitkomsten

Ten tijde van de opstelling van de Miljoenennota voorziene uitkomsten van de begroting van het lopende jaar.

Voorinschrijfrekening

Rekening bij de schatkist in verband met deelneming in toekomstige staatsschuld. De belangrijkste inschrijver is het Algemeen burgerlijk pensioenfonds, dat verplicht is zijn voor belegging beschikbare middelen op deze rekening te storten tot maximaal het bedrag dat aan pensioenbijdrage van het rijk wordt ontvangen.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht betreffende de uitvoering van de lopende begroting waarin wordt aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting noodzakelijk worden geacht. Dit overzicht moet voor het einde van de eerste helft van het jaar bij de Staten-Generaal ingediend worden.

Voorlopige Rekening

Nota, die jaarlijks in februari wordt uitgebracht inzake de voorlopige realisatie van de begroting van het voorgaande jaar (ook wel februarinota genoemd).

Weglekeffecten

Verwachte begrotingsoverschrijdingen als gevolg van een verandering in de inkomensontwikkeling.

Zelfbeheer

Een bedrijfsvoeringsconceptie voor het interne beheer in de rijksdienst, waarbij door organisatorische delegering en mandaatverlening de beheersverantwoordelijkheid wordt toegewezen aan de lijnmanager.

ISBN 90 12 05068 5

ISBN 90 12 05068 5

501000F