

Miljoenennota 1987

J.W.



Vergaderjaar 1986–1987

Rijksbegroting voor het jaar 1987

19 700

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
Aangeboden 16 september 1986

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

Woord vooraf

De begroting 1987 is voorbereid deels door het vorige kabinet-Lubbers, zowel in missionaire als in demissionaire status en deels door het huidige kabinet.

De hoofdlijnen van het budgettaire beleid van 1983–1986 worden in 1987 en ook in de gehele periode 1987–1990 voortgezet.

Het meest kenmerkende element van de begroting 1987 is de dramatische daling van de aardgasbaten van het Rijk, met 12,6 miljard, van 21,2 tot 8,6 miljard. Dit is een daling van ruim 3% N.I. in één jaar of wel circa 8% van de totale ontvangsten van het Rijk. Hoewel overal dit probleem nu wordt ingezien en wordt erkend dat het maatregelen noodzakelijk maakt, beseffen velen kennelijk nog onvoldoende dat het probleem zo enorm van omvang is dat het in 1987 drastische maatregelen vergt. Ook wordt onvoldoende beseft dat in Nederland verbetering van de economie in het algemeen en van de koopkracht in het bijzonder enerzijds en verzwakking van de positie van de schatkist anderzijds hand in hand gaan en een belangrijke oorzaak gemeen hebben: de gedaalde energieprijzen. Deze daling, die helaas niet een incidenteel karakter draagt, blijkt echter zo omvangrijk te zijn dat zij niet volledig in één jaar kan worden opgevangen. Terwijl ook in 1986 het financieringstekort van het Rijk daalt, namelijk naar 6,8% N.I., zal deze trend helaas één jaar worden onderbroken; naar verwachting stijgt het financieringstekort in 1987 met 1,1% tot 7,9% N.I.

Het merendeel van de gasbatendaling wordt echter in 1987 wel gecompenseerd door een zeer omvangrijk pakket van 12,2 miljard aan tekortverminderende maatregelen, namelijk ombuigingen in de collectieve uitgaven van 5,4 miljard en inkomstenverhogende maatregelen van 6,8 miljard.

De snel stijgende gasbaten in de jaren '70 en beginjaren '80 maakten het de overheid toen mogelijk de collectieve uitgaven sterk te laten toenemen. Nu deze gasbaten op een aanzienlijk lager peil zijn gekomen is het nodig ook bij de uitgaven de weg terug af te leggen, dat wil zeggen het niveau van de collectieve uitgaven terug te brengen tot wat structureel – zonder die hoge aardgasbaten – nog te financieren is uit de overheidsinkomsten.

De kern van het probleem is nog steeds dat de collectieve uitgaven in Nederland te hoog zijn; dat wordt des te pijnlijker duidelijk, nu een der pijlers waarop deze uitgaven volgens velen mochten steunen grotendeels wegvalt. Dit vereist ombuigingen, begrotingsdiscipline en prioriteitenstelling. In dit verband is het gevaarlijk als grote delen van de collectieve uitgaven politiek worden gevrijwaard van ombuigingen, of zelfs mogen stijgen: dat maakt de mogelijkheden geringer, en dreigt onevenredige lasten op andere categorieën uitgaven te leggen. Het is wel hoopgevend en opmerkelijk dat de totale rijksuitgaven in 1987 zullen dalen met 1½ miljard; exclusief de stijgende rentelasten dalen de overige rijksuitgaven dus met een nog groter bedrag.

De schuld en de rente- en aflossingslasten van het Rijk zullen in 1987 en de jaren daarna onvermijdelijk nog verder toenemen, zowel in guldens als in procenten N.I., zelfs in deze tijd van daling van het (nominale) renteniveau. Deze ontwikkeling maakt voortzetting van een straf begrotingsbeleid des te meer noodzakelijk: de sanering zal tenminste tot en met 1990 moeten voortgaan.

Een ander zorgelijk element van deze ontwikkelingen is dat er in 1987 nog geen ruimte is voor belastingverlaging, vooral van de tarieven der loon- en inkomstenbelasting die in Nederland veel te hoog zijn; integendeel, de gasproblematiek maakt een, hopelijk tijdelijke, verhoging van de belastingdruk noodzakelijk. Een (schrake) troost is dat de totale collectieve lastendruk in 1987 wel constant blijft.

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

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	3	5.3.	De budgettaire vooruitzichten conform het regeerakkoord; 1990 t.o.v. 1986	79
1.	Het financieel-economische beleid	7	5.4.	Veronderstellingen en risico's rond het budgettaire beeld van het regeerakkoord tot en met 1990	82
2.	Begroting 1987 en uitwerking van het regeerakkoord	19	6.	De beheersing van de collectieve uitgaven; van doelstelling naar realiteit	87
2.1.	Inleiding: begrotingsvoorbereiding 1987	19	6.1.	Inleiding	87
2.2.	Uitwerking regeerakkoord: tekortbeperkende maatregelen en beleidsintensiveringen 1987-1990	20	6.2.	De systematiek van meerjarencijfers	87
2.3.	De begroting 1987	24	6.3.	De regels van het stringente begrotingsbeleid	90
2.4.	Voorgenomen ombuigingen 1987	31	6.4.	De administratieve organisatie van de rijksdienst	93
2.5.	Fiscaal beleid	37			
3.	De economische situatie	40			
3.1.	Inleiding	40			
3.2.	De gevolgen van de daling van de dollarkoers en van de olieprijsen	41			
3.3.	Investerings in de particuliere sector	43			
3.4.	Werkgelegenheid en werkloosheid	45			
3.5.	De betekenis van loonmatiging voor de economie	47			
3.6.	De kapitaalmarkt	48			
3.7.	De binnenlandse monetaire ontwikkeling	51			
3.8.	Het kapitaalverkeer met het buitenland	52			
3.9.	De collectieve uitgaven	54			
3.10.	Staatsschuld, rente en aflossingen	56			
4.	De uitvoering van de begroting 1986	61			
4.1.	Inleiding	61			
4.2.	Het totaalbeeld van de rijksbegroting	61			
4.3.	Ontwikkeling van de collectieve sector in 1986	65			
4.4.	Voortgangscontrole ombuigingen	66			
4.5.	Financieringsoverzicht van het Rijk	66			
5.	De collectieve sector in meerjarig perspectief	68			
5.1.	De ontwikkeling van de collectieve sector: terugblik en internationaal perspectief	68			
5.2.	Ombuigingsbeleid en het feitelijke uitgavenverloop; een analyse van de periode 1982-1986	76			

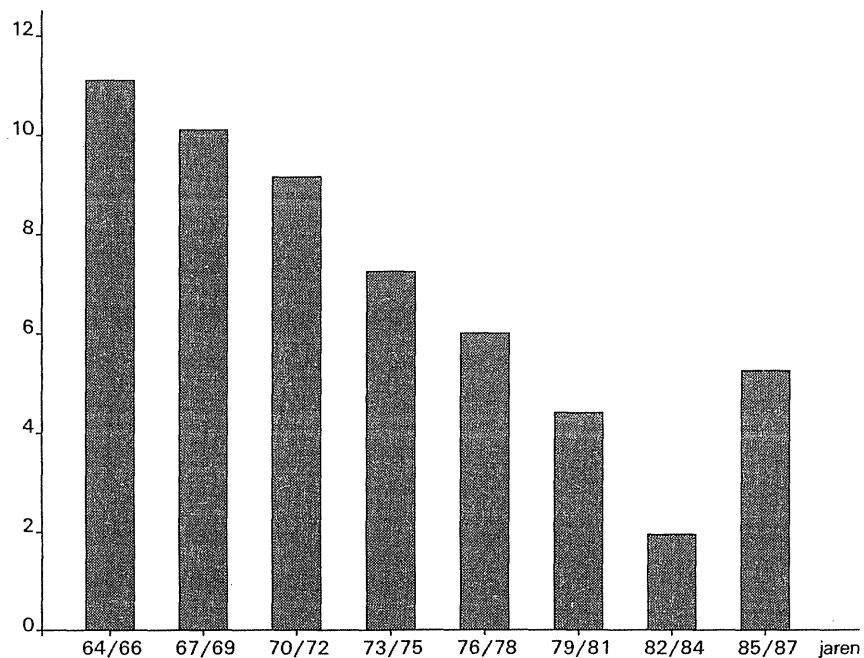
	Bijlagen van de Miljoenennota 1987		10. Staatsschuld, rentelast en aflossingen	143
1.	Nadere toelichting op de begroting 1987	98	11. Staatsbalans per 31 december 1985	144
1.1.	De rijksuitgaven	98		
1.2.	Niet-belastingontvangsten	105	12. De uitgaven en de ontvangsten 1985-1987 ingedeeld volgens de functionele classificatie	145
1.3.	De belastingontvangsten	107		
1.4.	Heroverweging	109		
1.5.	Privatisering	110		
2.	De financiën van de lagere overheden	115	13. De uitgaven en de ontvangsten 1983-1987 ingedeeld volgens de economische classificatie	149
2.1.	Inleiding	115		
2.2.	De inkomstenbronnen van gemeenten en provincies	115		
2.3.	Financieringstekort en liquiditeitspositie van de lagere overheden	118	14. Tienjarenoverzicht 1978-1987	153
3.	Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per begrotingshoofdstuk en begrotingsfonds van de Ontwerpbegroting 1986, de Vermoedelijke uitkomsten 1986 en de Ontwerp begroting 1987	122	14.1. Financieringstekort en collectieve-lastendruk	153
			14.2. Totalen van uitgaven en ontvangsten rijksbegroting	153
			14.3. Uitgaven en ontvangsten naar functionele hoofdgroepen	154
			14.4. Uitgaven en ontvangsten naar economische hoofdgroepen	156
4.	De ontvangsten 1986 en 1987 en de meerjarencijfers tot en met 1990	124	15. De uitgaven van de collectieve sector	157
4.1.	Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1985, 1986 en 1987	124	15.1. De uitgaven van de collectieve sector inclusief debutkeringen naar naar economische categorieën	157
4.2.	Niet-belastingontvangsten, gespecificeerd per begrotingshoofdstuk naar posten ≥ 50 miljoen (incl. begrotingsfondsen) 1986-1990	125	15.2. Aandeel van collectieve uitgaven in het bruto binnenlands produkt in een aantal geïndustrialiseerde landen	159
5.	De uitgaven 1986 en 1987 en de meerjarenramingen 1988-1990	128	16. Verantwoording en accountantcontrole	160
5.1.	Uitgaven van het Rijk, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken, homogene groepen, begrotingsfondsen en bijdrage E.G.	128	16.1. Stand der verantwoording per 9 september 1986	160
5.2.	Aansluitingstabel meerjarenramingen	131	16.2. Stand van de accountantscontrole bij de departementen per 1 augustus 1986	162
6.	Overzicht van mutaties in 1986 ten opzichte van de Voorjaarsnota 1986	133	17. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis	163
6.1.	Uitgaven	133		
6.2.	Niet-belastingontvangsten	136		
7.	De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen in 1987	138		
8.	Overzicht van de garantieverlening door het Rijk	139		
8.1.	Uitstaand risico en nieuwe machtigingen per hoofdstuk	139		
8.2.	Betalingen en ontvangsten op door het Rijk verstrekte garanties	140		
9.	Burgerlijk rijkspersoneel	141		

1. Het financieel-economische beleid

De economie

De Nederlandse economie blijft groeien. Uit de jongste Macro Economische Verkenning van het Centraal Planbureau blijkt dat de binnen- zowel als de buitenlandse afzet gestaag toenemen. De voortgaande groei van de productie wordt ondersteund door groeiende investeringen van bedrijven. In 1986 zullen deze exclusief energie met circa 10% in volume groeien en in 1987 met 7½%. Daarmee wordt opnieuw een stap gezet naar een hoger aandeel van de investeringen in het nationale inkomen, hetgeen de basis legt voor een noodzakelijke voortzetting en verdere verbetering van de economische groei in de toekomst.

Figuur 1.1. Het verloop van de netto bedrijfsinvesteringen; in procenten van het nationale inkomen



Niet alleen de bedrijfsinvesteringen trekken aan. Ook het volume van de particuliere consumptie zal in 1986 en 1987 opnieuw toenemen, met 3% respectievelijk 2,5%. En tenslotte zal ook de uitvoer van goederen en diensten met circa 5% groeien in 1987. In samenhang met de toenemende binnenlandse bestedingen doet zich voor het eerst sinds 1980 een substantiële daling van het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans voor van 17 miljard gulden in 1986 naar 13 miljard in 1987. Nadat het economische herstel sinds 1983 in Nederland (traditioneel) was ingezet met een opleving van de uitvoer van goederen en diensten, laten ook de binnenlandse bestedingen nu al enige jaren een gestage groei zien. De voortgaande stijging van het overschot op de lopende rekening is mede daardoor tot een halt gekomen.

Een van de belangrijkste effecten van het economische herstel is het opnieuw toenemen van de werkgelegenheid. In 1985 verbeterde voor het eerst sinds lange tijd de werkgelegenheid, met circa 50 000 mensjaren. Uit de ramingen blijkt dat dat ook in 1986 en 1987 zo zal zijn. Voor beide jaren tezamen wordt een stijging van de werkgelegenheid met circa 90 000 mensjaren verwacht. Dat rechtvaardigt de conclusie dat in de richting van structureel herstel van de werkgelegenheid wordt gekoerst. In samenhang met het toenemen van de werkgelegenheid, die in personen gemeten sneller toeneemt dan in arbeidsjaren, doet zich ook een belangrijke daling van de werkloosheid voor. Van 1984 op 1987 loopt de geregistreerde werkloosheid met 150 000 terug.

De in het voorjaar van 1986 verschenen ramingen voor de middellange termijn van het Centraal Planbureau geven aan dat de Nederlandse economie niet alleen in 1987 maar ook op middellange termijn een voortgaande economische groei kan doormaken. Kenmerkend is dat het tempo van economische groei bepaald niet uitbundig kan worden genoemd maar dat deze, zeker in vergelijking met het verleden, wel gestaag voortgaat. Daarbij doet zich nationaal zowel als internationaal een aantal risico's voor. De belangrijkste daarvan zijn het gevaar voor de wereldhandel van toenemend protectionisme, de onzekerheid van de internationale wisselkoersbewegingen alsmede de beweging van de olieprijs. Wat het binnenland betreft is vooral de verdere ontwikkeling van de collectieve financiën niet van risico's ontdaan. Voorts moet er voor worden gezorgd dat voortgaand rendementsherstel mogelijk blijft, in het bijzonder door een blijvend gematigde loonontwikkeling.

De tendenties tot toenemend protectionisme in de wereld zijn zorgwekkend. Het is paradoxaal dat dit verschijnsel zich zo sterk voordoet in een tijd waarin welhaast alle landen de overtuiging zeggen te delen dat deregulering en opheffing van marktverstarringen bevorderlijk zijn voor de groei en voor het vermogen van economieën om schokken op te vangen. Des te wranger is dit, nu sterke en gerechtvaardigde druk op de schuldenlanden wordt uitgeoefend om zich bloot te stellen aan de internationale concurrentie. Een onbelemmerde toegang voor de industriële en – niet te vergeten – de landbouwprodukten, in het bijzonder van de ontwikkelingslanden, zou van grote betekenis zijn voor de hanteerbaarheid van het schuldenprobleem en de ontwikkelingsvooruitzichten. Wellicht kan de komende GATT-ronde in dit verband bijdragen tot verbetering.

De internationale omstandigheden zijn voor Nederland vrijwel een gegeven. Daarom moet het financieel-economische beleid er op gericht blijven de nationale economie structureel te versterken. Door herindustrialisatie en toeneming van de bedrijfsinvesteringen moet vooral de economische groei worden bevorderd, meer dan dat de aandacht wordt geconcentreerd op de verdeling van de groei. Zo kan een platform gecreëerd worden waarop verdere groei kan worden gestoeld en de technologische vernieuwing gestalte kan krijgen. Alleen dan is Nederland beter gewapend tegen eventuele externe schokken.

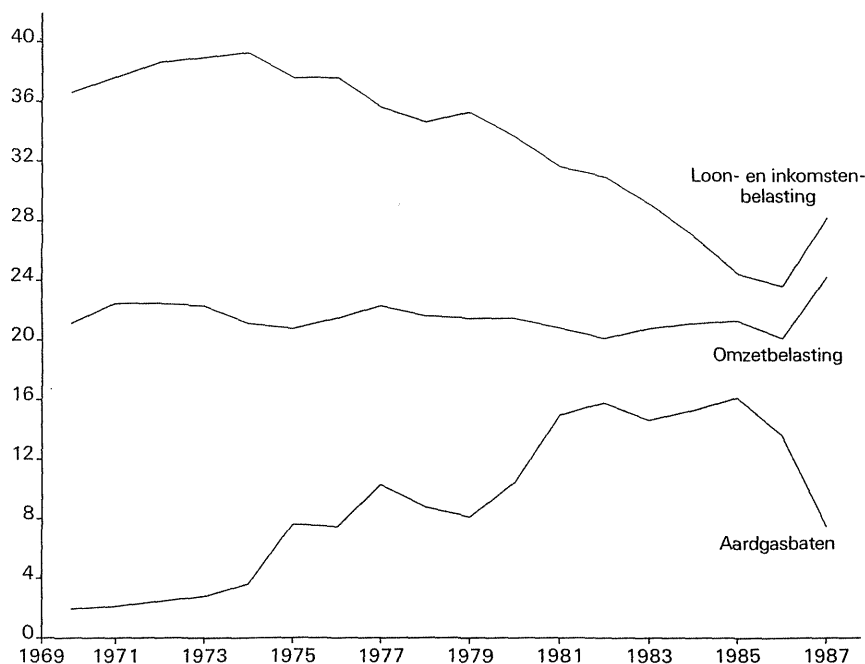
Verminderen van de kwetsbaarheid van de rijksbegroting

Het beleid is erop gericht de herwonnen economische groei te ondersteunen en daarmee verdere groei van investeringen en werkgelegenheid zo goed mogelijk te waarborgen. Het voorgestelde beleid trekt de hoofdlijnen van het beleid in de afgelopen periode door. Het centrale thema is opnieuw de terugdringing van de collectieve uitgaven en herstel van de particuliere sector in de economie.

De verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën in de komende periode moet beginnen op een bijzonder moeilijk moment. Onder invloed

van de forse daling van de olieprijsen op de internationale markten en de scherpe terugval in de koers van de Amerikaanse dollar doet zich een dramatische daling van de aardgasbaten voor. Deze baten worden meer dan gehalveerd. Van 21,2 miljard gulden op kasbasis in 1986 naar 8,6 miljard in 1987; dat is exclusief bijna 1½ miljard extra aardgasbaten die het gevolg zijn van inkomstenverhogende maatregelen. Deze daling van de aardgasbaten staat gelijk aan een vermindering van de totale ontvangsten van het Rijk met circa 8% in één jaar.

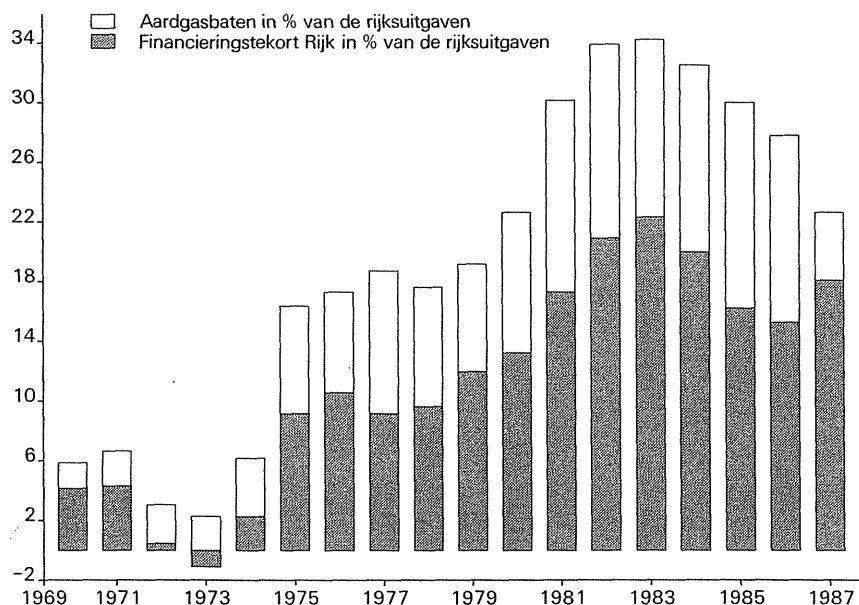
Figuur 1.2. Aandeel van enkele inkomsten in de totale ontvangsten van het Rijk; in procenten



Uit figuur 1.2 blijkt eens te meer hoe kwetsbaar de aardgasbaten als financieringsbron voor de collectieve uitgaven zijn. De Nederlandse aardgasvoorraad en in het verlengde daarvan de aardgasbaten voor het Rijk zijn van nature al eindig. Maar bovendien zijn de aardgasbaten afhankelijk van de olieprijs. In de afgelopen 15 jaar is gebleken hoe gevoelig die prijs is voor internationale spanningen en voor wijzigingen in vraag en aanbod. Een soortgelijk verhaal gaat op voor de koers van de Amerikaanse dollar. Schommelingen in die koers zijn eveneens van grote invloed op de aardgasbaten.

Behalve met de aardgasbaten zijn in de periode 1973/1983 in toenemende mate overheidsuitgaven gefinancierd uit de opbrengst van staatsleningen. In wezen vormt ook die opbrengst een eindige financieringsbron. Elke lening moet immers na verloop van tijd worden terugbetaald en er moet rente over worden vergoed. Inmiddels zijn de verplichtingen van het Rijk voor rente en aflossingen zodanig sterk opgelopen dat de grenzen van tekortfinanciering alleen al om die reden zijn bereikt. Elk jaar moet al worden omgebogen voor de volledige stijging van de rentelasten. Ook het financieringstekort vormt derhalve geen blijvende financieringsbron voor rijksuitgaven.

Figuur 1.3. Aardgasbaten en financieringstekort; in procenten van de rijksuitgaven



Uit figuur 1.3 blijkt dat met de opbrengst van het aardgas voor het Rijk en de opbrengsten van leningen in 1982 en 1983 meer dan een derde van de rijksuitgaven werd gefinancierd. Duidelijk blijkt ook de snelle groei van dit aandeel in de jaren zeventig. In een periode waarin met behulp van de aardgasbaten een stijging van het financieringstekort had kunnen worden voorkomen, heeft zich juist het omgekeerde voorgedaan. De afhankelijkheid van eindige en onzekere financieringsbronnen is sterk toegenomen. De noodzakelijke vermindering van de afhankelijkheid van de aardgasbaten voor de financiering van de uitgaven wordt in 1987 afgedwongen door de omstandigheden. Dat gebeurt eerder dan verwacht en gehoopt. Maar met de mogelijkheid dat deze omstandigheden zich zouden voordoen diende uiteraard altijd rekening te worden gehouden.

Een voortgaande reductie van het financieringstekort is in de huidige kabinetsperiode geboden. Juist het eindige karakter van het financieringstekort als dekking van uitgaven betekent dat de keuze tussen enerzijds vermindering van het financieringstekort en anderzijds verlaging van belastingen slechts schijn is. Op de lange termijn dient immers elk tekort met belastinggelden te worden goedge maakt. Uitstel van financieringstekortvermindering ten behoeve van lastenverlichting betekent derhalve slechts uitstel van executie. Daarom hecht het kabinet ook voor de huidige periode zeer aan verdere vermindering van het financieringstekort van het Rijk. Uiteraard kan telkenjare de keuze gemaakt worden, voorzover de door het kabinet afgesproken tekortdoelstelling wordt bereikt, tussen een nog verdere tekortreductie en een (verdere) lastenverlichting.

Zoals gezegd zijn de snel stijgende gasbaten in de jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig gebruikt om de collectieve uitgaven sterk te laten toenemen, en zelfs meer dan dat. In de regeringsverklaring van dit kabinet is gesteld dat, nu deze gasbaten op een aanzienlijk lager peil zijn gekomen, het nodig is ook bij de uitgaven de weg terug af te leggen. Dat wil zeggen het niveau van de collectieve uitgaven terug te brengen tot wat blijvend – zonder die hoge aardgasbaten – nog te financieren is uit de overheidsinkomsten, en dus ook niet langer uit te omvangrijke schuldfi-

nanciering. Dat legt de komende jaren een dubbele hypotheek op de terugdringing van de overheidsuitgaven.

Voortzetting van de vermindering van de uitgaven van de overheid is dan ook noodzakelijk. Het hoge niveau van de collectieve uitgaven leidt ertoe dat Nederland ook in internationaal opzicht één van de landen is met de hoogste collectieve-lastendruk en een relatief omvangrijk financieringstekort. Wat het financieringstekort betreft is een aantal ons omringende landen in de afgelopen jaren in staat geweest hun financieringstekort tot geringe proporties terug te brengen. Nederland is ondanks de soms toch grote inspanningen daarin tot op heden nog niet geslaagd.

Het financieringstekort

Voor de komende periode moet ook op grond van macro-economische overwegingen een verdere vermindering van het financieringstekort van de overheid wenselijk worden geacht. Voor een voortzetting van het herstel van onze economie is immers een versterkte groei van de investeringen in de particuliere sector noodzakelijk. Het begrotingsbeleid dient er op gericht te zijn daartoe mede de voorwaarden te scheppen. Zeker in een periode waarin voor de financiering van particuliere investeringen een toenemend beroep op financiële middelen nodig is, moet worden vermeden dat de overheid door een omvangrijk beroep op de kapitaalmarkt de (reële) rente zodanig hoog houdt, dat particuliere investeerders zich ontmoedigd van onze kapitaalmarkt afkeren. De consequentie daarvan is dat minder dan in het verleden voor de financiering van overheidsuitgaven een beroep gedaan kan worden op particuliere besparingen.

De vermindering van het financieringstekort zal, mede in het licht van de nog steeds zeer hoge collectieve-lastendruk, tot stand gebracht moeten worden door vermindering van de overheidsuitgaven. Eerst zal een meer evenwichtige overheidsbegroting tot stand gebracht moeten worden. Pas bij een voldoende laag niveau van het financieringstekort van de overheid kan weer een reële afweging worden gemaakt ten aanzien van overheidsuitgaven en de daarvoor benodigde middelen. In de huidige omstandigheden geldt dat nog niet en moeten de inspanningen worden gericht op vermindering van de overheidsuitgaven.

Ook vanuit een budgettaire invalshoek is een verdere vermindering van het financieringstekort wenselijk. Het huidige niveau van het overheidstekort betekent nog altijd een forse stijging van de uitgaven voor rente en aflossingen in de komende jaren. Een groter deel van de overheidsuitgaven dat moet worden besteed aan rente op overheidsschuld, betekent pro tanto een vermindering van de ruimte voor andere overheidsuitgaven. Bovendien wordt door de omvang van de rente-uitgaven de gevoeligheid van de begroting voor schommelingen in de rentestand aanmerkelijk vergroot. Onder invloed van de tekorten van de overheid in het verleden zullen in de toekomstige periode de aflossingen op staatsschuld bijzonder sterk toenemen. Daardoor zal zelfs bij de voortgezette daling van het financieringstekort die het kabinet voor ogen staat, de financieringsbehoefte van het Rijk in de huidige periode zeer omvangrijk zijn. Als wordt afgezien van eventuele vervroegde aflossingen van woningwetleningen moet het Rijk in 1987 gemiddeld voor een bedrag van bijna 1 miljard *per week* lenen, waarvan circa 40% is bestemd voor herfinanciering van vervallende staatsschuld. Als zou worden volstaan met het verminderen van het financieringstekort van het Rijk tot 5¼% van het nationale inkomen in 1990 en daarna geen verdere vermindering plaatsvindt, dan nog zal de financieringsbehoefte aanmerkelijk verder toenemen. Alleen een voortgezette vermindering van het financieringstekort, ook na 1990, kan hierin in de jaren negentig een ommekeer brengen.

Tenslotte kan ook aan de internationale positie van Nederland een argument worden ontleend voor een verdergaande vermindering van het financieringstekort. Vrijwel alle met Nederland vergelijkbare Westerse landen hebben als doelstelling een vergaande vermindering van het tekort van de overheid of het geheel elimineren ervan. Wel moet bij een dergelijke vergelijking rekening worden gehouden met verschillen tussen de economieën (bijvoorbeeld een verschil in nationale spaarquote of een andere wijze van pensioenfinanciering) en met verschillen in de definitie van het financieringstekort. Toch kan Nederland zich op middellange termijn een in aanzienlijke mate afwijkend beleid niet permitteren. Een afwijkende koers van Nederland op dit terrein betekent vrijwel onvermijdelijk een ernstige aantasting van de positie ten opzichte van onze belangrijkste handelspartners en – dus – concurrenten. Alleen een financieel beleid dat in overeenstemming is met dat in de landen om ons heen, stelt ons in staat terzake van de (reële) rente, de monetaire ontwikkeling, en daarmee de inflatie en de wisselkoers, internationaal de Nederlandse positie te behouden en te versterken. Een financieringstekort in Nederland dat gedurende een langere periode duidelijk hoger is dan in ons omringende landen, zal onvermijdelijk leiden tot een vermindering van het (internationale) vertrouwen in de Nederlandse financiële en monetaire ontwikkeling.

De budgettaire ontwikkelingen in Nederland zijn, vergeleken met landen als de Bondsrepubliek, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk, tot op heden in minder sterke mate aangepast aan structureel gewijzigde economische omstandigheden. Dat betekent thans een extra aansporing om een financieel beleid te voeren dat meer in overeenstemming is met het beleid in ons omringende landen.

De positie van het bedrijfsleven

Terugdringing van het financieringstekort door vermindering van de overheidsuitgaven kan beschouwd worden als een noodzakelijke voorwaarde voor verder herstel van de particuliere sector in onze economie.

Verder investeringsherstel is nodig om een niveau van de bedrijfsinvesteringen te bereiken dat past bij een hoger economisch groeitempo, mede gebaseerd op een snelle technologische ontwikkeling. Verder investeringsherstel is ook nodig voor een voortgaande toeneming van de werkgelegenheid.

Het kabinet is van oordeel dat het bedrijfsleven vooral op eigen kracht zich verder zal moeten herstellen. De rol van de overheid zal in hoofdzaak een voorwaardenscheppende moeten zijn. Van groot gewicht daarbij is een verdere deregulering. De bemoeienis van de overheid met het bedrijfsleven moet sterk worden verminderd. In het verleden kreeg die bemoeienis met name gestalte in deelnemingen, verliesfinanciering, garanties, sturing en regelgeving. Weliswaar is in de afgelopen periode op dit terrein een bescheiden begin gemaakt met vermindering van de overheidsbemoeienis, maar in de komende vier jaar zal hier versterkt voortgang moeten worden geboekt.

Met welsprekendheid wordt nog steeds voor meer specifieke terreinen de (financiële) hulp van de overheid ingeroepen. Een vergroting van de inspanningen van het bedrijfsleven voor research-activiteiten en voor scholing is op zijn plaats. Maar de vraag kan gesteld worden of gerichte overheidshulp, behoudens welke in het regeerakkoord is overeengekomen, op deze terreinen in de rede ligt. Bij de beantwoording van deze vraag staat voorop dat het hier gaat om activiteiten waarvoor de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij het bedrijfsleven zelf ligt. Ook hier zal de overheid zich moeten richten op de haar toegemeten algemene taak, zoals de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. Ook uit het regeerakkoord blijkt in het algemeen terughoudendheid onder erkenning van bepaalde prioriteiten en beleidsintensiveringen.

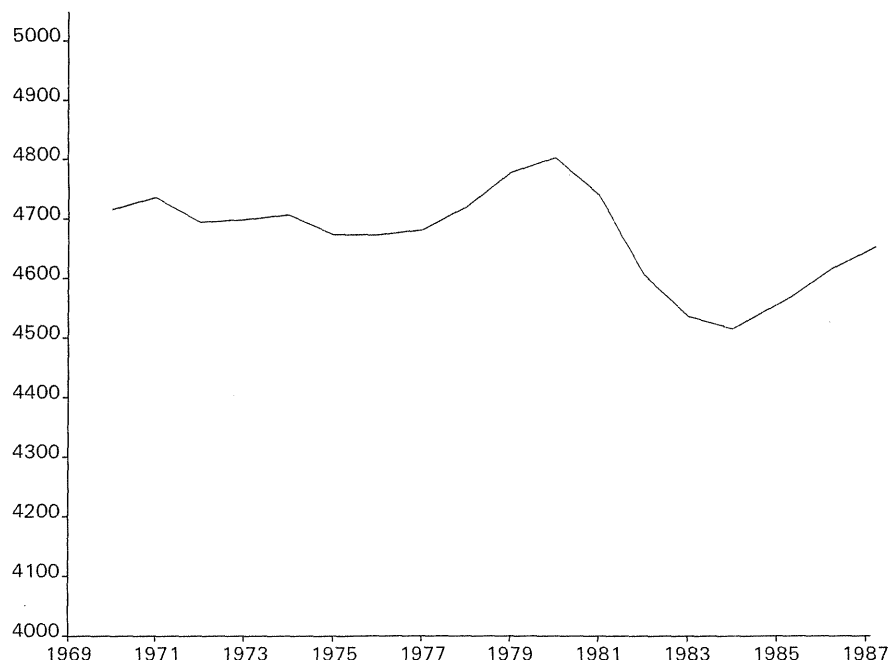
Betrokkenheid van de overheid bij activiteiten die geheel een bedrijfsmatig karakter hebben, ligt steeds minder voor de hand. Het regeerakkoord heeft dan ook gekozen voor een prioriteit bij het terugdringen van vormen van gerichte steunverlening en voor afstoting van deelnemingen boven bezuinigingen bij generieke instrumenten als de WIR. Juist een toenemend herstel van de economie verdraagt zich niet met een beleid dat een groot aantal gerichte instrumenten omvat. Toenemend herstel biedt mogelijkheden tot vermindering van specifieke instrumenten.

Werkgevers en werknemers hebben de sleutel in handen voor een verdere gematigde en gedifferentieerde loonontwikkeling die ruimte laat voor redelijke rendementsvooruitzichten in de afzonderlijke bedrijven en bedrijfstakken. Op het punt van de kostenmatiging kan de overheid een bijdrage leveren door matiging van het beroep op de kapitaalmarkt. Dit zal een neerwaartse druk op het renteniveau uitoefenen en daarmee tevens op de rentekosten voor het bedrijfsleven. Voorts kan een zodanig beleid worden gevoerd dat de collectieve lasten niet zullen stijgen en de mogelijkheid ontstaat dat deze lasten in de toekomst kunnen gaan dalen. Daarmee kan de overheid ook een bijdrage leveren aan de verkleining van de wig tussen bruto loonkosten en netto lonen, hetgeen van belang is voor een goed functionerende arbeidsmarkt.

De werkgelegenheid

Er is sprake van een voortgaande toeneming van de werkgelegenheid, met name in de industrie. Mede daardoor is de stijging van de werkloosheid tot staan gebracht en doet zich vanaf 1984 zelfs een forse daling van de geregistreerde werkloosheid voor. Ook voor de komende periode zal het beleid gericht blijven op verder terugdringen van de werkloosheid. Dat zal primair moeten geschieden door bevordering van de investeringen en de werkgelegenheid in de particuliere sector.

Figuur 1.4. De werkgelegenheid in mensjaren; x 1000



Een belangrijke hinderpaal bij de terugdringing van de werkloosheid is het feit dat de gegevens omtrent de omvang en de samenstelling van de werkloosheid met grote onzekerheden zijn omgeven. Het ontbreken van

adequate gegevens is te meer opmerkelijk daar het een van de belangrijkste economische vraagstukken van deze tijd betreft. Er zal dan ook een grote inspanning moeten worden gedaan ervoor te zorgen dat op meer betrouwbare bakens kan worden gekoerst.

Een goede werking van de arbeidsmarkt is onontbeerlijk voor een verdere vermindering van de werkloosheid. In sterkere mate dan thans reeds het geval is, zullen de sociale partners moeten komen tot een gedifferentieerde loonvorming en verschillen in beloning in samenhang met de kwaliteit van de arbeid. Voorts dient te worden gewezen op het belang van een grotere arbeidsmobiliteit en goede scholing. Her- en bijscholing dienen te worden afgestemd op de concrete behoeften in de verschillende sectoren van de economie. Dat geldt zowel voor werkenden als voor degenen die werk zoeken. Deze scholing is vooral een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf. De overheid kan daarbij katalyserend werken.

In lijn met een beter functionerende arbeidsmarkt dient verdere arbeidsduurverkortung vooral daar plaats te vinden waar zich concrete mogelijkheden voordoen en geen knelpunten op de arbeidsmarkt dreigen. Dat betekent dat ook met betrekking tot arbeidsduurverkortung een decentrale aanpak moet worden gevolgd.

Bij een aanpak langs deze lijnen moet er toch rekening mee worden gehouden dat de omvang van de langdurige werkloosheid in ernst kan toenemen. Het Job-plan en het plan Vermeend/Moor richten zich juist op deze categorie en zullen dus worden gecontinueerd c.q. uitgevoerd. Voor jongeren kan het Jeugd-werkgarantie-plan het ontstaan van langdurige werkloosheid, door het aanreiken van werkervaring, tegengaan.

Het budgettaire beleid in 1987

De noodzaak om in 1987 opnieuw een zeer omvangrijk pakket maatregelen te treffen vloeit met name voort uit de sterk tegenvallende ontwikkeling van de aardgasbaten voor het Rijk. De daling van de prijs van ruwe olie en de terugval van de dollarkoers betekenen voor ons land vooral een verdelingsprobleem. Er ontstaat een aanmerkelijk voordeel voor burgers en bedrijven in de vorm van lagere energierekeningen en een lagere algemene prijsstijging. Dit draagt bij aan een relatief gunstige ontwikkeling van de koopkracht in 1987 voor alle inkomensgroepen en een kosten-voordeel voor bedrijven, dat voor een deel kan worden omgezet in rendementsverbetering. De rendementsverbetering voor de bedrijven wordt beperkt, doordat met het oog op de concurrentiepositie een groot deel van het kostenvoordeel moet worden doorgegeven in lagere afzetprijzen. Anderzijds maakt de matiging van de algemene prijsstijging ook een meer bescheiden loonontwikkeling mogelijk; bij een algemene prijsdaling blijft loonaanpassing nodig met het oog op de werkgelegenheid en is neerwaartse starheid van de lonen ongewenst.

Waar Nederland over een min of meer neutrale energiebalans beschikt, zullen die landen waar per saldo veel energie geïmporteerd wordt, in nog sterkere mate van de gedaalde olieprijs kunnen profiteren. De grote verliezer bij de gedaalde olieprijs in ons land is uiteraard de overheid, die zich voor zeer veel lagere gasontvangsten geplaatst ziet. Er is dan ook een grond voor een ten dele terugsluizen van de voordelen voor bedrijven en particulieren naar de overheid, alhoewel in de jaren zeventig de Nederlandse overheid de toenemende begrotingsontvangsten uit aardgas niet systematisch heeft teruggegeven aan de verliezers van toen.

Het had dan ook zeker in de rede gelegen in plaats van lastenverzwaring thans tot een verdere uitgavenombuiging te komen als spiegelbeeld van de indertijd gekozen bestemming van de gasbaten voor verhoging van de collectieve uitgaven. De politieke realiteit brengt echter met zich te erkennen dat een verdere ombuiging van de uitgaven in zo'n kort tijdsbestek (nog) niet mogelijk is.

De voor 1987 te nemen tekortbeperkende maatregelen bedragen een totaal van 10,8 miljard gulden met een structureel karakter. Daarboven doen zich incidentele extra inkomsten voor van in totaal 1,4 miljard. Te zamen dus 12,2 miljard. Het pakket structurele maatregelen bevat in de eerste plaats ombuigingen in de collectieve uitgaven ter grootte van 5,4 miljard gulden. Deze ombuigingen betreffen voor 2,4 miljard de uitgaven op de rijksbegroting in enge zin. Daarnaast vinden zowel bij de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector als in de sociale zekerheid besparingen plaats van 1,2 miljard elk. Van de besparingen in de uitgaven van de sociale fondsen wordt slechts 0,3 miljard, als «terugsluizing», ten gunste van het financieringstekort gebracht door middel van het stopzetten van de rijksbijdrage aan de sociale fondsen voor oninbaarlijding en kwijtschelding van premies. Tenslotte worden de uitgaven voor volksgezondheid met circa 0,6 miljard gulden beperkt.

Naast het pakket ombuigingen zijn ook inkomstenverhogende maatregelen ter grootte van 5,4 miljard gulden voorzien.

De beperking van de voorraad- en vermogensaftrek voor de bedrijven per 1 oktober 1986 betekent extra belastingontvangsten van 1,8 miljard gulden in 1987. Van een echte lastenverzwaring voor bedrijven uit dezen hoofde kan evenwel niet gesproken worden, aangezien deze faciliteit bedoeld was om de gevolgen van het hanteren van een nominalistisch winstbegrip bij inflatie te verzachten. Bij het huidige en verwachte inflatietempo zijn deze gevolgen voor bedrijven uiterst gering geworden en is een vermindering van de desbetreffende faciliteit verantwoord.

Voor burgers doet zich wel een lastenverzwaring voor uit hoofde van de verhoging van het lage en hoge BTW-tarief beide met 1% per 1 oktober 1986. De opbrengst hiervan bedraagt 2,0 miljard in 1987.

Het Rijk zal in 1987 circa 250 miljoen extra inkomsten verwerven uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

Een maatregel die zeer nauw samenhangt met de daling van de energieprijzen, is een verhoging van de accijnzen op minerale oliën per 1 november 1986. Deze accijnsverhoging werkt ook door in de tarieven van aardgas, vanwege de koppeling van deze tarieven aan de prijs van vergelijkbare brandstoffen. De gezamenlijke opbrengst hiervan bedraagt in 1987 circa 1,3 miljard. Indien het verloop van de energieprijzen en de budgettaire ontwikkeling het mogelijk maken, zal de lastenverzwaring uit hoofde van de verhoging van de BTW-tarieven en de accijnsverhogingen in de jaren na 1987 op enigerlei wijze worden teruggegeven als lastenverlichting.

Tenslotte zal in overleg met GASUNIE en de gasdistributiebedrijven worden gepoogd tot een zo geleidelijk mogelijke ontwikkeling van het aardgastarief voor kleinverbruikers te komen. Dit tarief zou zonder verdere maatregelen op 1 januari 1987 eerst sterk dalen en vervolgens vanwege de doorwerking van de accijnsverhogingen voor minerale oliën per 1 juli 1987 weer gaan stijgen. Het egaliseren van dit prijsverloop betekent extra ontvangsten voor het Rijk in 1987 ter grootte van enkele honderden miljoenen, waartegenover vanaf 1988 overigens een even grote derving aan aardgasbaten zal staan. Deze post vormt een onderdeel van de bovengenoemde incidentele inkomstenverhogende maatregelen van in totaal 1,4 miljard.

Tegenover dit pakket financieringstekortbeperkende maatregelen staat in 1987 een bedrag van 0,8 miljard aan beleidsintensiveringen. Deze betreffen voornamelijk uitgavenverhogingen ingevolge het regeerakkoord.

Het resultaat van het totale pakket maatregelen is dat het financieringstekort van het Rijk, inclusief debudgettering en exclusief het effect van vervroegde aflossing van woningwetleningen, in 1987 naar verwachting zal worden beperkt tot 7,9% van het nationale inkomen. Daarmee blijft het kabinet binnen de voor 1987 overeengekomen waarde van ten hoogste 8% van het nationale inkomen. De rijksuitgaven dalen van 1986 op 1987 met circa 1%.

Ten opzichte van 1986 doet zich in 1987 een stijging van het tekort van het Rijk voor. Deze op zichzelf forse en zorgelijke stijging, met 1,1% van het nationale inkomen, kan echter als relatief beperkt worden aangemerkt in het licht van de daling van de aardgasbaten met 12,6 miljard gulden, hetgeen overeenkomt met ruim 3% van het nationale inkomen.

Hoewel het resultaat wat betreft het financieringstekort in de gegeven omstandigheden zeker niet als onbevredigend kan worden aangemerkt, past op deze plaats een kanttekening. Voor een deel betreffen de verwachte extra inkomsten voor het Rijk in 1987 eenmalige en dus niet structurele ontvangsten. Dat betekent dat voor de periode na 1987 ten dele nadere maatregelen vereist zijn om de beperking van het financieringstekort in 1987 in de jaren daarna niet verloren te laten gaan.

Vervroegde aflossing van staatsleningen

Door de rentedaling is het voor het Rijk aantrekkelijk geworden van het aan langlopende staatsleningen verbonden recht tot vervroegde aflossing gebruik te maken. Aldus werd in 1985 voor een bedrag van 5,7 miljard en tot dusverre in 1986 voor een bedrag van 4,9 miljard vervroegd afgelost (inclusief conversie¹). Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan de beperking van de nog altijd sterk groeiende rentelasten van het Rijk. Ook wordt daarmee ten dele een tegenwicht geboden aan de nadelen die het Rijk zelf van de vervroegde aflossing van woningwetleningen ondervindt. Het ligt in het voornemen het tot dusver gevoerde beleid ten aanzien van vervroegde aflossing van staatsleningen in 1987 voort te zetten.

Het budgettaire beleid tot 1990; de risico's

De voornaamste doelstelling van het budgettaire beleid in de komende periode is de vermindering van het financieringstekort van het Rijk tot ten hoogste 5¼ procent van het nationale inkomen in 1990. Daartoe is in het regeerakkoord een pakket maatregelen van in totaal 18,5 miljard gulden aangekondigd.

In de huidige periode zal de autonome stijging van de overheidsuitgaven belangrijk minder zijn dan in het verleden het geval is geweest. Er hoeft dus minder te worden omgebogen om uitgavenstijgingen tegen te gaan. Dit is voor een deel het gevolg van het in het verleden gevoerde beleid. Hier komt immers het resultaat naar voren van de zeer substantiële ombuigingen in de afgelopen jaren. Te zamen leiden deze ombuigingen ertoe dat de vrijwel ongeremde uitgavenstijging van het verleden tot staan is gebracht. Ook de doorwerking van het voortgaande economische herstel speelt mede een rol bij de verwachte gematigde uitgavenontwikkeling. Toch passen enkele kanttekeningen bij deze ontwikkelingen.

Van het pakket tekortbeperkende maatregelen ter grootte van 18,5 miljard voor de komende vier jaar zal ruimschoots de helft reeds in 1987 worden getroffen, waarvan een groot deel lastenverzwaringen betreft. Uit de cijfers in deze nota blijkt evenwel dat het financieringstekort in 1987 naar verwachting slechts juist beneden 8% van het nationale inkomen zal uitkomen. Dat betekent dat in de periode 1988/1990 in elk geval nog een vermindering van het financieringstekort met bijna 3%-punt van het nationale inkomen moet worden verwezenlijkt. Het bereiken van de budgettaire doelstellingen in die jaren is dus in belangrijke mate afhankelijk van de endogene ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk, dat wil zeggen de ontwikkeling afgezien van beleidsmaatregelen. Hierin zit ook het noemereffect: het financieringstekort daalt als percentage van het nationale inkomen, bij een gelijkblijvend bedrag in guldens, als gevolg van de groei van het nationale inkomen. Rekening houdend met de maatregelen die in deze nota voor 1987 worden gepresenteerd, resteert voor de periode na 1987 een bedrag aan maatregelen ter

¹ Zie Memorie van Toelichting Begroting hoofdstuk IX-A (paragraaf 5).

beperking van het tekort op de rijksbegroting van per saldo circa 6½ miljard gulden, ofwel circa 1½ procent van het nationale inkomen. Geen rekening is dan nog gehouden met het incidentele karakter van een aantal inkomstenverhogende maatregelen ter grootte van 1,4 miljard in 1987. De vermindering van het financieringstekort zal voor het overige, dat wil zeggen voor eveneens circa 1½ procent van het nationale inkomen, derhalve door de endogene ontwikkeling moeten worden bereikt, waarbij dan nog geen ruimte is voor maatregelen om de collectieve-lastendruk te verlagen.

De toekomstige ontwikkelingen van uitgaven en ontvangsten worden in het licht van het voorgaande afhankelijk van een aantal onzekere factoren. Aan de uitgavenkant gaat het vooral om overschrijdingen, mogelijke niet te vermijden beleidsintensiveringen en de ontwikkeling van de rentestand, waarvoor de uitgaven voor rente op staatsschuld zeer gevoelig zijn. Aan de ontvangstenzijde van de begroting betreft het vooral de onzekerheid ten aanzien van de aardgasbaten in de toekomst en de groei van de belastingopbrengsten in samenhang met de verwachte economische groei. Vooral de ontwikkeling van de internationale handel vormt daarbij een onzekere factor die een belangrijke invloed op de groei van ons land uitoefent.

In dit verband zet het kabinet zich in voor verdere internationale beleidsconvergentie. In eerste instantie gebeurt dat in het verband van de Europese Gemeenschap. Er zij slechts gewezen op de samenwerking in EMS-verband, die al geruime tijd bijdraagt aan een hoge mate van wisselkoersstabiliteit. Van betekenis zijn ook de activiteiten in het kader van het Internationale Monetair Fonds en de Groep van 10, in het bijzonder de ontwikkeling van een stelsel van economische en financiële indicatoren in het kader van het multilaterale toezicht.

De langere termijn

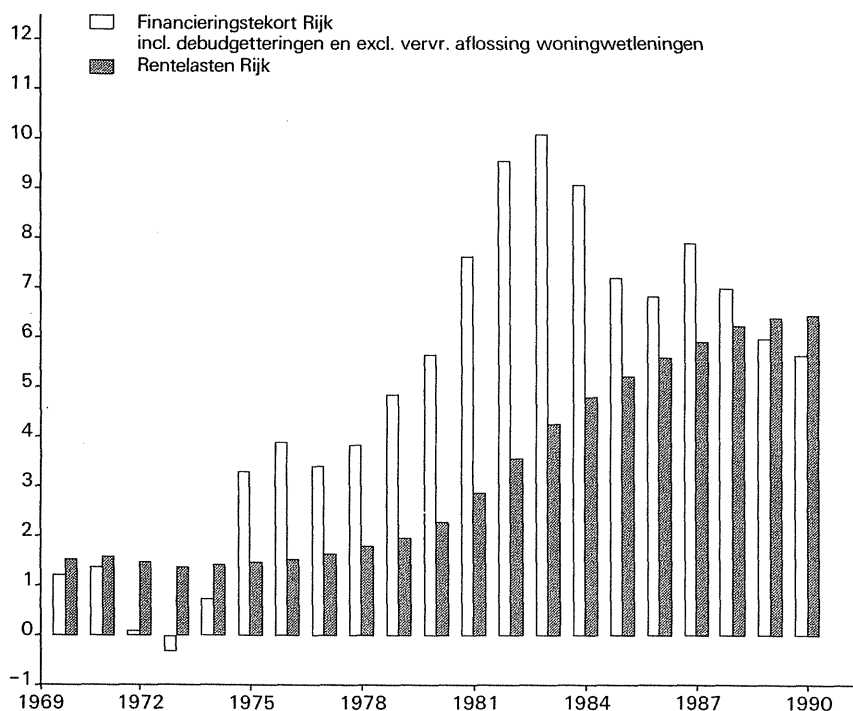
De geschetste risico's vergroten de onzekerheid ten aanzien van het bereiken van de budgettaire doelstellingen van het kabinet. Bezien we de budgettaire ontwikkeling op langere termijn, dat wil zeggen ook na de huidige kabinetsperiode, dan blijkt dat de Nederlandse overheidsfinanciën, ook bij het bereiken van de gestelde doelen, in 1990 nog niet uit de gevarencijon zijn.

Indien het dan te bereiken niveau van het financieringstekort niet verder zal worden teruggedrongen in het begin van de jaren negentig, zal het Rijk tot na de eeuwwisseling met een voortdurend oplopende staatsschuld, uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen, worden geconfronteerd. In dat geval zullen de rentelasten en vooral ook de aflossingslasten voor het Rijk tot ongekende maar ook riskante afmetingen stijgen. Riskant, ook omdat de institutionele beleggers, die een zeer omvangrijk bezit aan staatsschuld hebben, onder invloed van de vergrijzing van de bevolking hun beleggingsportefeuille met name na 2000 naar verwachting geleidelijk zullen moeten verminderen. Ten behoeve van de uitkering van pensioenen zal er dan in toenemende mate ontsparing optreden. Het aanbod op de kapitaalmarkt zal uit dien hoofde verminderen. Voor de herfinanciering van vervallende staatsschuld betekent dit een belemmering. De gevolgtrekking moet zijn dat de doelstelling van ten hoogste 5¼ procent van het nationale inkomen voor het financieringstekort in 1990 opnieuw slechts als een intermediaire doelstelling kan worden gezien. Alleen een verdere vermindering van het financieringstekort zal de overheidsfinanciën op langere termijn in rustiger vaarwater loodsen.

In het voorgaande is reeds betoogd dat met het oog op verder macro-economisch herstel een voortgaande tekortvermindering noodzakelijk is. Uit een confrontatie van het niveau van het financieringstekort met het niveau van de rentelasten voor het Rijk komt naar voren, dat zelfs bij een

fors dalende rentestand een financieringstekort van 5¼ procent van het nationale inkomen tot 1990 zal leiden tot rentelasten die hoger zijn dan in 1986. Uiteraard zal een minder sterk dalende rentestand al eerder tot een dergelijke situatie leiden. Een opvallend nieuw feit is dat de rentelasten van het Rijk dan meer zullen bedragen dan het financieringstekort; weliswaar deed deze situatie zich ook in het begin van de jaren zeventig voor, maar toen betrof het een aanmerkelijk lager tekortniveau.

Figuur 1.5. Financieringstekort en rentelasten van het rijk; in procenten van het nationale inkomen



Bestendig beleid

Het kabinet wil het beleid van de afgelopen periode op hoofdlijnen voortzetten. Dat geldt zeker voor het financiële en economische beleid. In de vorige kabinetsperiode is, geholpen door gunstige internationale economische omstandigheden, een begin gemaakt met het structurele herstel van onze economie en terugdringing van uit de hand gelopen overheidsuitgaven. Daarmee is een beslissende stap gezet op weg naar een produktieve toekomst. Economische groei, welvaart, investeringen en werkgelegenheid kunnen weer toenemen. Particuliere besparingen kunnen weer in toenemende mate benut worden voor de financiering van rendabele investeringen. Nederland stevent niet meer af op een renteniersmaatschappij waarin de overheid een overheersend beroep op besparingen doet en deze overwegend voor een consumptieve bestemming worden gebruikt.

Wat betreft de sanering van de collectieve financiën ondervindt dit proces in 1987 enige vertraging. De omvangrijke terugval in de aardgasbaten in 1987 en de daarmee gepaard gaande zware belasting van de overheidsbegroting moet in dit licht dan ook als een ernstige waarschuwing worden beschouwd. Zij noopt ertoe om met hernieuwde inspanning op dezelfde structurele weg voort te gaan. De tot nu toe geboekte resultaten bij het economische herstel en het toegeroepen halt aan de voorheen alsmaar uitdijende collectieve uitgaven vormen daarbij een welkome aanmoediging.

2. Begroting 1987 en uitwerking van het regeerakkoord

2.1. Inleiding: begrotingsvoorbereiding 1987

In de Miljoenennota 1986 werd reeds gesignaleerd dat het financieringstekort in 1987 fors onder druk zou komen te staan ten gevolge van een voorziene daling bij de aardgasbaten van circa 6,5 miljard op kasbasis in 1987. Sindsdien moest in elke nieuwe aardgasbatenraming de aardgasopbrengst voor 1987 verder naar beneden worden bijgesteld. Werd in de Miljoenennota 1986 de kasopbrengst voor 1987 nog op 15,8 miljard geraamd, nu wordt – afgezien van het effect van inkomstenverhogende maatregelen – voor 1987 circa 8,6 miljard aan aardgasinkomsten verwacht. Deze historisch ongekende, welhaast vrije val van de aardgasbaten, heeft een zwaar stempel gedrukt op de begrotingsvoorbereiding 1987.

Het vorige kabinet kwam in het voorjaar tot de conclusie dat – bij de toen bekende ramingen – een pakket tekortbeperkende maatregelen van in totaal 9,25 miljard minimaal nodig was teneinde de stijging van het financieringstekort van 1986 op 1987 in belangrijke mate af te remmen. Dit pakket beleidsmaatregelen bestond voor 5,25 miljard uit ombuigingen op de collectieve uitgaven en voor 4 miljard uit maatregelen in de inkomstensfeer. Hierover heeft de Tweede Kamer in april gedebatteerd, naar aanleiding van een brief van het vorige kabinet¹.

Na de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 21 mei jongstleden speelden de budgettaire vooruitzichten voor 1987 en latere jaren een belangrijke rol bij het opstellen van de budgettaire paragraaf van het regeerakkoord. In het regeerakkoord is voor per saldo 17,3 miljard aan maatregelen ter beperking van het financieringstekort tot en met 1990 voorzien; dit betreft 18,5 miljard tekortbeperkende maatregelen en 1,2 miljard beleidsintensivering. De door het vorige kabinet overeengekomen maatregelen van 9,25 miljard in 1987 zijn volledig vervat in de ombuigingsbedragen die in het regeerakkoord zijn opgenomen.

Bij de afrondende besluitvorming over de begroting 1987 bleken, zoals de cijfers ten tijde van de kabinetsformatie ook reeds uitwezen, additionele maatregelen ter beperking van het financieringstekort 1987 nodig. Anders zou het financieringstekort van het Rijk de door het kabinet afgesproken en de in de regeringsverklaring vastgelegde maximale waarde van 8% van het nationale inkomen in 1987 overschrijden. In het licht van de verder gedaalde energieprijzen heeft het kabinet de noodzakelijk geachte additionele inkomstenverhogende maatregelen vooral in de energiesfeer gevonden. Hoewel deze maatregelen niet als zodanig onderdeel uitmaken van het regeerakkoord, zijn ze wel in overeenstemming met de passages van het regeerakkoord over de begroting 1987.

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van het budgettaire beleid voor 1987 uiteengezet. Daaraan voorafgaand vindt een nadere uitwerking van het regeerakkoord plaats voor de jaren 1987 tot en met 1990. De uitwerking betreft het tijdpad van de tekortbeperkende maatregelen en beleidsintensivering en de verdeling van de ombuigingen, voor zover die nog niet in het regeerakkoord was vastgelegd.

¹ zie kamerstuk nr. 19479 nr. 1, zitting 1985–1986, 8 april 1986

2.2. Uitwerking regeerakkoord: tekortbeperkende maatregelen en beleidsintensiveringen 1987-1990

In het regeerakkoord is vastgelegd dat tot en met 1990 voor een totale omvang van 18,5 miljard aan tekortbeperkende maatregelen en van 1,2 miljard aan beleidsintensiveringen zal worden getroffen. De tekortbeperkende maatregelen bestaan deels uit ombuigingen op de collectieve uitgaven en deels uit inkomstenverhogingen. In het regeerakkoord is niet vastgelegd volgens welk tijdpad in de periode 1987-1990 deze besparingen en beleidsintensiveringen moeten worden gerealiseerd. Van belang voor dit tijdpad is het door het kabinet afgesproken en in de regeringsverklaring vermelde taakstellende tijdpad voor het financieringstekort van het Rijk. Dit tijdpad is als volgt: 8% NI in 1987, 7% NI in 1988, 6% NI in 1989 en 5,25% NI in 1990. Het kabinet is voornemens de beleidsmaatregelen als volgt over de vier kabinetsjaren te verdelen:

Tabel 2.2.1. Tijdpad van de in het regeerakkoord voorziene tekortbeperkende maatregelen¹ en beleidsintensiveringen (in miljarden)

	1987	1988	1989	1990
1. Ombuigingen				
– Rijksbegroting	2,4	4,3	6,0	6,6
– Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	1,2	1,7	2,1	2,3
– Sociale Zekerheid	1,2	1,5	1,7	1,8
– Volksgezondheid	0,6	0,9	1,1	1,2
Totaal ombuigingen	5,4	8,4	10,9	11,9
2. Bestrijding misbruik en fraude ²	–	0,6	1,6	2,0
3. Verhoging inkomsten				
– verhoging BTW en wijziging voorraad- en vermogensaftrek	3,8	3,8	3,8	3,8
– verkoop staatsdeelnemingen en extra gas	0,25	0,35	0,5	0,75
Totaal tekortbeperkende maatregelen (afgerond)	9,4	13,2	16,8	18,5
4. Beleidsintensiveringen	0,5	0,8	1,0	1,2
Saldo van tekortbeperkende maatregelen en beleidsintensiveringen	8,9	12,4	15,8	17,3

¹ Ook in het regeerakkoord worden deze maatregelen 'tekortbeperkende maatregelen' genoemd. Een belangrijk deel van de maatregelen – de ombuigingen die niet op de rijksbegroting maar in de fondsen neerslaan – leidt in eerste instantie evenwel niet tot een lager tekort, maar tot lagere sociale verzekeringspremies.

² In de opbrengsten die geraamd worden in verband met de bestrijding van misbruik en fraude zijn niet opgenomen de effecten van reeds gerealiseerde maatregelen, waarvan het resultaat geheel of gedeeltelijk pas in de toekomst wordt bereikt.

Ombuigingen

Bij de ombuigingen ligt de nadruk op de eerste jaren van deze kabinetsperiode. Terwijl de ombuigingsinspanning in 1987 5,4 miljard – dus een relatief groot deel van het totaal van 11,9 miljard – bedraagt, is de oploep van de ombuigingstaakstelling van 1989 naar 1990 slechts 1 miljard. Het verloop van het vastgestelde tekorttijdpad en het verloop van de raming van de aardgasopbrengsten leiden tot de noodzaak het grootste deel van de tekortbeperkende maatregelen in de eerste jaren te treffen. Immers, terwijl het tekorttijdpad aan het einde van de kabinetsperiode een iets lichtere taakstelling kent, is het verloop van de gasbaten juist in de aanvangsjaren het meest ongunstig. Dit kan alleen worden rechtgetrokken door in de aanvangsjaren forse ombuigingen te realiseren.

De totale ombuigingstaakstelling van 5,4 miljard voor 1987 is 125 miljoen hoger dan de door het vorige kabinet in het voorjaar overeenge-

komen taakstelling van 5,25 miljard. Deze 125 miljoen is de eerste tranche van de in het regeerakkoord opgenomen taakstelling voor personeelsreductie.

In het regeerakkoord bedraagt de ombuigingstaakstelling voor de rijksbegroting in 1990 6,6 miljard, inclusief de taakstelling uit hoofde van de personeelsreductie. Voor het grootste deel zijn de taakstellingen voor de begrotingshoofdstukken eveneens in het regeerakkoord vastgelegd. Dat geldt voor het aandeel van de departementen in de proportioneel verdeelde 1 miljard, waartoe het vorige kabinet tijdens de begrotingsvoorbereiding 1987 reeds had besloten, en voor de specifieke taakstellingen voor een aantal departementen. Het regeerakkoord bevat daarnaast een onverdeelde taakstelling van 400 miljoen in 1990 voor de «overige departementen». Als alternatief voor een deel van de invulling van deze 400 miljoen acht het kabinet een verhoging met 110 miljoen van de opbrengst voor de schatkist van de in het regeerakkoord opgenomen personeelsreductie wenselijk. Bij de verdeling van de resterende 290 miljoen over de betrokken departementen heeft het kabinet rekening gehouden met de afslankingsoperatie 1987–1990. Op deze wijze worden de departementen met relatief veel personeel, althans voor hun aandeel in deze 290 miljoen, ontzien.

De uit het bovenstaande resulterende taakstellingen 1990 voor de departementen zijn in tabel 2.2.2 opgenomen.

Tabel 2.2.2. Ombuigingstaakstellingen rijksbegroting 1990¹

		1 miljard propor- tioneel	specifiek in regeer- akkoord	400 miljoen regeer- akkoord	totaal 1990
II	Hoge Colleges van Staat	2,2	–	2,6	4,8
III	Algemene Zaken	0,5	–	0,5	1,0
V	Buitenlandse Zaken	5,1	–	5,6	10,7
VI	Justitie	37,3	–	45,1	82,4
VII	Binnenlandse Zaken	37,9	–	44,8	82,7
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	305,9	700,0	–	1005,9
IX-B	Financiën	40,9	–	50,0	90,9
X	Defensie	–	488,0	–	488,0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer	192,4	1500,0	–	1692,4
XII	Verkeer en Waterstaat	125,7	300,0	–	425,7
XIII	Economische Zaken	40,8	500,0	–	540,8
XIV	Landbouw en Visserij	33,1	–	88,2	121,3
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20,3	–	47,4	67,7
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	81,2	300,0	–	381,2
	Civiele Verdediging	1,7	–	5,8	7,5
	Personeelsreductie	–	1000,0	110,0	1110,0
	Gemeente- en Provinciefonds	75,0	420,6	–	495,6
Totaal		1000,0	5208,6	400,0	6608,6²

¹ Te zijner tijd zullen zonodig correcties worden aangebracht voortvloeiend uit wijzigingen in de taakverdelingen tussen de departementen.

² Het totaal wijkt af van het totaal in het regeerakkoord ad 6,625 miljard in verband met afrondingen in het regeerakkoord bij de taakstellingen voor Defensie en het Gemeente- en Provinciefonds.

Voor het jaar 1987 zijn de ombuigingstaakstellingen met maatregelen ingevuld (zie paragraaf 2.4). Voor de jaren daarna zijn de ombuigingstaakstellingen per departement over de jaren 1988, 1989 en 1990 verdeeld zoals weergegeven in tabel 2.2.3, waarbij, conform het eerder uiteengezette tijdspad (zie tabel 2.2.1), de nadruk op 1988 en 1989 ligt.

Tabel 2.2.3. Ombuigingstaakstellingen rijksbegroting 1987-1990

		1987	1988	1989	1990
II	Hoge Colleges van Staat	2,2	3,5	4,6	4,8
III	Algemene Zaken	0,5	0,8	0,9	1,0
V	Buitenlandse Zaken	5,1	8,0	10,4	10,7
VI	Justitie	42,3	65,2	80,4	82,4
VII	Binnenlandse Zaken	47,9	65,6	80,7	82,7
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	455,9	736,7	975,3	1005,9
IX-B	Financiën	50,9	71,3	88,7	90,9
X	Defensie	114,0	235,0	361,0	488,0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	692,4	1202,4	1636,5	1692,4
XII	Verkeer en Waterstaat	282,8	355,8	417,7	425,7
XIII	Economische Zaken	117,8	333,8	517,2	540,8
XIV	Landbouw en Visserij	69,5	95,9	118,4	121,3
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	35,3	51,8	65,9	67,7
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	161,2	273,5	368,9	381,2
	Civiele Verdediging	3,8	5,7	7,3	7,5
	Personeelsreductie	125,0	455,0	785,0	1110,0
	Gemeente en Provinciefonds	165,0	321,1	447,5	495,6
Totaal		2371,6	4281,1	5966,4	6608,6

Overige tekortbeperkende maatregelen

In het regeerakkoord is een taakstellende opbrengst van 2 miljard in 1990 opgenomen voor bestrijding van misbruik en fraude. Bij de vaststelling van het in tabel 2.2.1 weergegeven tijdspad heeft de aanlooptijd van maatregelen in deze sfeer een belangrijke rol gespeeld. Ook is van belang dat reeds vanaf 1987 te treffen maatregelen pas vanaf 1988 tot kasopbrengsten zullen leiden.

Wat betreft de inkomstenverhogende maatregelen zij opgemerkt dat het vorige kabinet reeds tot de conclusie was gekomen dat de uitzonderlijk sterke daling van de aardgasbaten dergelijke maatregelen in 1987 onvermijdelijk maakte. Het bleek namelijk niet mogelijk in één jaar de volledige daling van de aardgasbaten te compenseren door uitgavenverlagingen. De ombuigingen van 5,4 miljard bedragen minder dan de helft van de voorziene daling van de aardgasbaten van 12,6 miljard. In het regeerakkoord zijn de door het vorige kabinet overeengekomen maatregelen in de inkomstensefeer overgenomen. Het gaat hier om het verhogen van het hoge en lage BTW-tarief met 1%-punt en het beperken van de voorraad- en vermogensaftrek, beide ingaand per 1 oktober 1986. Deze twee maatregelen tezamen leveren 3,8 miljard op¹. In paragraaf 2.5 worden deze fiscale maatregelen toegelicht. Daarnaast is in het regeerakkoord opgenomen dat er in 1990 voor 750 miljoen extra ontvangsten binnenkomen door verkoop van staatsdeelnemingen en extra gasafzet. Omdat de mogelijkheden om extra gas te verkopen zeer beperkt zijn, zal deze 750 miljoen naar verwachting goeddeels gerealiseerd moeten worden door de verkoop van staatsdeelnemingen. In tabel 2.2.1 is opgenomen voor welke bedragen het kabinet voornemens is staatsdeelnemingen te verkopen in de jaren 1987 tot en met 1990.

Beleidsintensiveringen

Naast tekortbeperkende maatregelen is in het regeerakkoord voor 1,2 miljard aan beleidsintensiveringen opgenomen. Ten einde het budget in de eerste jaren zo min mogelijk te belasten, heeft het kabinet besloten de beleidsintensiveringen geleidelijk in te voeren.

¹ Daarnaast zijn er in de begroting 1987 additionele maatregelen genomen (zie paragraaf 2.3)

Het tijdpad voor het totale bedrag dat hiermee gemoeid mag zijn, is al weergegeven in tabel 2.2.1. Onderstaande tabel 2.2.4 geeft de beoogde verdeling van deze totaalbedragen weer.

Tabel 2.2.4. Tijdpad beleidsintensivering

	1987	1988	1989	1990
- arbeidsvoorzieningsbeleid	250	400	500	500
- beroeps- en hoger onderwijs	50	100	175	300
- rentelasten ontwikkelingssamenwerking	0	15	30	50
- politie/justitie	50	50	75	125
- bodemsanering	16	31	31	45
- mestproblematiek	25	25	25	25
- lagere overheden	143	143	143	143
Totaal	534	764	979	1188

De beleidsintensivering bij het arbeidsvoorzieningsbeleid zal onder meer gebruikt worden voor de aanloopfinanciering van het jongste stichtingsakkoord en het jeugdwerkgarantieplan.

De extra gelden bij onderwijs zullen in het voortgezet en hoger onderwijs worden ingezet voor apparatuur, waaronder computervoorzieningen, scholing en nascholing van docenten, leerplanontwikkeling en voor fundamenteel toegepast onderzoek.

Het hulpplafond van OS zal in de komende kabinetsperiode jaarlijks groeien parallel aan de groei van het NNI. Daarnaast zal ter uitvoering van het gestelde in het regeerakkoord een beleidsintensivering worden aangebracht bij de onder het hulpplafond voorkomende post rentesubsidies. Deze post wordt conform het regeerakkoord gestabiliseerd op het niveau van 1986, zijnde 430 miljoen. Een eventuele overschrijding van dit niveau in 1987 en volgende jaren komt tot een maximumbedrag van 50 miljoen niet ten laste van het hulpplafond. De feitelijke meerjarige ontwikkeling van de post rentesubsidies hangt af van verscheidene onzekere factoren. De uiteindelijke vaststelling van de te compenseren overschrijding geschiedt jaarlijks op basis van realisatie. Tevens wordt in samenhang met bovenstaande maatregel met ingang van 1987 het aandeel kapitaalmarktmiddelen onder het hulpplafond bevroren op het niveau van 1986, namelijk 576 miljoen. De groei van het hulpplafond zal derhalve uitsluitend met begrotingsmiddelen worden gefinancierd.

Het kabinet is voornemens de additionele gelden voor de politie en justitie te gebruiken voor nieuw beleid en voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van terreurbestrijding, automatisering en communicatie bij de politie. Daarnaast zijn er enkele knelpunten bij het gevangeniswezen, de rechterlijke macht en de bouw van politiebureaus.

Door het ter beschikking stellen van extra financiële middelen kunnen de uitgaven voor bodemsanering en -bescherming gedurende de gehele kabinetsperiode op een niveau van circa 200 miljoen blijven.

De extra middelen ter oplossing van de mestproblematiek worden direct vanaf 1987 volledig beschikbaar gesteld.

Het kabinet heeft besloten alle in het regeerakkoord begrepen intensiveringen bij het Gemeentefonds direct in 1987 ten volle tot uitvoering te brengen. Dit betreft in de eerste plaats het laten vervallen van de voor 1987 voorgenomen profijtkortingen van 93 miljoen. Daarnaast wordt 50 miljoen structureel aan het Gemeentefonds toegevoegd ter stimulering van de investeringen. Daarbij zij opgemerkt dat in de Voorjaarsnota 1986 eveneens reeds 50 miljoen structureel aan het Gemeentefonds is toegevoegd ter stimulering van de investeringen. Tot slot zal ook de

komende vier jaren tweederde van de stijging van de gemeentelijke bijstandslasten door het Rijk worden vergoed, conform de bestaande systematiek. Vooralsnog is voor 1987 en volgende jaren, mede in verband met de onzekerheid die aan de huidige ramingen verbonden is, geen rekening gehouden met een dergelijke vergoeding aan het Gemeentefonds. Dit zal telkenjare nader worden gezien.

Procedure 1988-1990

Het kabinet zal omstreeks 1 januari 1987 de Tweede Kamer een brief zenden met de concreet te treffen beleidsmaatregelen ter invulling van de in deze Miljoenennota vastgelegde bedragen aan ombuigingen en beleidsintensiveringen in 1988, 1989 en 1990 voor de verschillende begrotingshoofdstukken, de arbeidsvoorwaarden collectieve sector en de sociale zekerheid. Met betrekking tot de invulling van de volksgezondheid zal het kabinet echter pas uiterlijk omstreeks 1 mei 1987 (nadat 1 maart het advies van de commissie-Dekker zal zijn ontvangen) rapporteren.

Tevens zal tegelijkertijd een mededeling aan de Tweede Kamer worden gedaan over de wijze waarop de invulling van de in deze Miljoenennota vastgelegde taakstellende bedragen voor 1988, 1989 en 1990 inzake de in het regeerakkoord opgenomen afslanking van de rijksoverheid geëffectueerd wordt.

Bij diezelfde gelegenheid zal dan duidelijkheid bestaan over het tijdpad van de in het regeerakkoord afgesproken ADV en herbezetting en de financiële verwerking daarvan in de meerjarencijfers. Daarbij zal tevens de samenhang tussen de personele en financiële gevolgen van de afslankingsoperatie en de herbezetting moeten worden gezien.

Ook zal het kabinet tegelijkertijd een overzicht verschaffen van de gedurende deze kabinetsperiode te nemen maatregelen, gericht op de bestrijding van fraude en misbruik, ter invulling van de in deze Miljoenennota vastgelegde taakstellende bedragen voor 1988, 1989 en 1990.

In nauwe samenhang met het bovenstaande is de wijziging van de systematiek van de meerjarencijfers van belang. In het regeerakkoord is een passage gewijd aan de huidige systematiek van de meerjarencijfers. Mede naar aanleiding hiervan is het kabinet voornemens de informatie rond de meerjarencijfers te verbeteren en de systematiek van de meerjarencijfers op een aantal onderdelen bij te stellen. Tevens zal het mogelijk worden toekomstige over- en onderschrijdingen ten opzichte van het gespecificeerde meerjarige kader eenvoudig te traceren. In hoofdstuk 6.2 van deze Miljoenennota worden de wijzigingsvoorstellen uiteengezet. Het kabinet zal deze voorstellen nader uitwerken in de aan het begin van deze paragraaf aangekondigde brief.

Tevens zal dan ingegaan worden op verschillen tussen de actuele ramingen en de regeerakkoordcijfers (zie bijvoorbeeld de WIR; bijlage 1.1).

Het bovenstaande betekent dat het kabinet in deze brief het meerjarige uitgavenkader, conform het regeerakkoord, gespecificeerd naar beleids-terreinen zal vastleggen.

2.3. De begroting 1987

Maatregelen zoals reeds vervat in het regeerakkoord

Een groot deel van de maatregelen voor 1987 vormt een uitwerking van het regeerakkoord. In de vorige paragraaf zijn de bedragen reeds genoemd: 5,4 miljard ombuigingen, 4 miljard inkomstenverhogende maatregelen en 0,5 miljard beleidsintensiveringen.

In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de voorgenomen ombuigingsmaatregelen voor 1987 op de collectieve uitgaven.

Additionele maatregelen 1987

De zojuist opgesomde maatregelen van per saldo circa 9 miljard bleken onvoldoende om het financieringstekort in 1987 tot een aanvaardbaar niveau beperkt te houden. In de regeringsverklaring is verwoord dat de forse daling van de aardgasopbrengsten in 1987 een stijging van het financieringstekort in dat jaar onvermijdelijk maakt, maar dat deze stijging wel zodanig beperkt moet blijven, dat het niveau van 8% van het nationale inkomen niet zal worden overschreden.

Additionele maatregelen voor 1987 zijn derhalve onvermijdelijk. In het licht van de oorzaak van de budgettaire problematiek in 1987 – de sterk gedaalde olieprijs – stelt het kabinet enkele inkomstenverhogende maatregelen in de energiesfeer voor. Daarnaast is besloten tot een aantal additionele beleidsintensiveringen.

Tabel 2.3.1. Additioneel pakket beleidsmaatregelen voor 1987

	Kaseffect 1987
1. <i>inkomstenverhogende maatregelen</i>	
– accijnsverhogingen op minerale oliën, inclusief doorwerking naar gasbaten	1300
– aanpassing van tarieven stikstofproducenten en tuinders	115
Subtotaal	1415
2. <i>beleidsintensiveringen</i>	
– rijksbijdrage aan het Rijkswegenfonds	100
– echte minima	60
– investeringen PTT	100
Subtotaal	260
3. <i>totaal, per saldo (1-/2)</i>	1155

De accijnzen op benzine, diesel, petroleum, huisbrandolie en stookolie zullen per 1 november 1986 worden verhoogd. Door de koppeling van de prijs van aardgas aan de prijs van huisbrandolie en stookolie werkt de verhoging van de accijnzen – vertraagd – door in de aardgasbaten. In paragraaf 2.5 worden deze fiscale maatregelen nader uiteengezet. Deze maatregelen zijn noodzakelijk om de stijging van het financieringstekort van 1986 op 1987 te beperken. Met deze inkomsten is geen rekening gehouden bij de ten behoeve van het regeerakkoord opgestelde ramingen voor 1990. In principe kan de accijnsverhoging op energiedragers dus een tijdelijk karakter hebben, afhankelijk van de ontwikkelingen na 1987.

De aardgastarieven voor stikstofproducenten en tuinders zullen zodanig worden aangepast, dat de beoogde opbrengst van 115 miljoen wordt bereikt.

Het kabinet heeft ook tot een aantal niet-structurele beleidsintensiveringen besloten waarvoor in de meerjarencijfers noch in het regeerakkoord ruimte was voorzien. In de eerste plaats zal uit een deel van de opbrengsten van de benzine-accijns een rijksbijdrage van 100 miljoen aan het Rijkswegenfonds worden gefinancierd. Bij een eventuele verlaging van de benzine-accijns zal de rijksbijdrage eveneens worden verminderd. In de tweede plaats zal er in 1987 60 miljoen benodigd zijn in het kader van de echte-minima-regeling. Hierbij is van belang dat, vanwege de gunstige ontwikkeling van de koopkracht, in 1987 slechts in beperkte mate een uitkering ineens krachtens deze regeling behoeft te worden verleend. Tot slot wordt het investeringsniveau bij de PTT in 1987 (en in 1988) verder opgehoogd met 100 miljoen.

Totaaloverzicht maatregelen 1987

De beleidsmaatregelen in het kader van het regeerakkoord en het additionele pakket maatregelen tezamen geven het volgende samenvattende beeld van het in de begroting 1987 verwerkte beleid.

Tabel 2.3.2. Beleidsmaatregelen 1987 (in miljarden)

	Kaseffect 1987
1. ombuigingen	5,4
2. inkomstenverhogende maatregelen	5,4
waarvan:	
- conform regeerakkoord	4
- additionele maatregelen	1,4
3. Subtotaal (1 + 2)	10,8
4. Beleidsintensiveringen	
waarvan:	0,8
- conform regeerakkoord	0,5
- additioneel	0,3
5. Totaal, per saldo (3-/4)	10,0

Dit relatief omvangrijke pakket maatregelen is noodzakelijk om de zeer forse daling van de aardgasopbrengsten van 1986 op 1987 met 12,6 miljard zo veel mogelijk te compenseren.

Van de ombuigingen ad 5,4 miljard draagt 1,75 miljard niet rechtstreeks bij aan de verlaging van het financieringstekort van het Rijk, omdat dat deel van de besparingen leidt tot lagere uitgaven van de sociale fondsen. Zonder nadere maatregelen leidt dit tot lagere sociale-verzekeringspremies. Het kabinet heeft besloten om een deel van dit bedrag wel ten gunste van het financieringstekort te brengen door de rijksbijdrage in het kader van de oninbaarlijding en premiekwijtschelding stop te zetten. Het terugtrekken van deze rijksbijdrage vermindert het financieringstekort met 275 miljoen.

Door deze beleidsmaatregelen, aangevuld met deze terugsluismaatregel, blijft het financieringstekort van het Rijk net onder de 8% van het nationale inkomen. Dit is overigens alleen mogelijk omdat het Rijk in 1987, afgezien van de hiervoor weergegeven bedragen, 1,4 miljard aan extra incidentele inkomsten ontvangt.

Tabel 2.3.3 Incidentele extra inkomsten in 1987 (in miljarden)

	Kaseffect 1987
Versnelling van de belastingontvangsten door maatregelen in de fiscale uitvoeringsfeer	0,6
Versnelling inkomsten uit aardgas	0,4
Eenmalige inkomsten uit aardgas door vrijwillige prijsverhoging of tijdelijke accijns; minimaal	0,4
Totaal	1,4

Enkele reeds lang in voorbereiding zijnde maatregelen in de uitvoeringsfeer van de belastingen leiden tot een eenmalig positief kaseffect van 645 miljoen in 1987. (zie paragraaf 2.5).

Tevens zal een eenmalige meevaller optreden bij de aardgasbaten, waarvoor voorshands 0,4 miljard is opgenomen. Deze meevaller is het gevolg van het alsnog toekennen van een waardering aan een vordering in de gassfeer op een buitenlandse afnemer.

Hiervoor is reeds vermeld dat de accijnsverhogingen op minerale oliën door de systematiek van de prijsvaststelling van aardgas met vertraging

doorwerken in de gasprijzen. Dit leidt tot een schommelend prijsverloop van het kleinverbruikerstarief. Het kabinet is voorstander van een meer gelijkmatige ontwikkeling van het kleinverbruikerstarief zowel in het jaar als over de jaren heen, mede met het oog op een evenwichtige koopkrachtontwikkeling. Hierover zal met de Gasunie en de gasdistributiebedrijven overleg worden gevoerd. Het kabinet verwacht dat een vrijwillige en tijdelijke beperking van de verlaging van de gasprijs gedurende het eerste halfjaar in 1987 met 6,2 cent (exclusief BTW) mogelijk is. Dit komt overeen met de doorwerking van de accijnsverhogingen op de gasprijs per 1 juli 1987. De uit deze vrijwillige beperking voortvloeiende opbrengst voor de schatkist bedraagt 350 miljoen in 1987. Gegeven het budgettaire neutrale karakter over de jaren heen van de maatregel, zal dit bedrag weer vanaf 1988 in de aardgasbatenraming worden verrekend. Het kleinverbruikerstarief van aardgas (exclusief BTW) zal – inclusief deze maatregelen – kunnen dalen van 50,1 cent eind 1986 naar 40,2 cent per 1 januari 1987. Per 1 juli 1987 zal volgens de huidige ramingen de prijs op 41,1 cent uitkomen¹.

Mocht er geen overeenstemming bereikt worden, dan zal er per 1 januari 1987 een tijdelijke aardgasaccijns worden ingevoerd, ter overbrugging van de periode waarin de accijnsverhoging op minerale oliën niet doorwerkt in de prijs van aardgas. Deze tijdelijke accijns op aardgas heeft een opbrengst van 680 miljoen in 1987. In de aardgasbatenraming is het hiervoor vermelde bedrag van 350 miljoen verwerkt. De budgettaire gevolgen van deze tijdelijke aardgasaccijns zijn nog niet verwerkt.

Het resulterende beeld van de rijksfinancien

De hiervoor globaal weergegeven besluitvorming over de begroting 1987 leidt tot de volgende ontwikkeling van de rijksfinancien.

Tabel 2.3.4. Totaalbeeld rijksfinanciën 1986 en 1987

	Ontwerp- begroting 1986	Vermoedelijke Uitkomsten 1986	Ontwerp- begroting 1987
Uitgaven Rijk ¹⁾	169 457	169 309	167 844
Ontvangsten Rijk ²⁾	142 922	157 379	138 593
Waarvan: vervroegde aflossingen woningwetleningen (v.a.w.)	(700)	(13 000)	(p.m.)
Financieringssaldo Rijk	-26 535	-11 930	-29 251
Financieringssaldo Rijk exclusief v.a.w.	-27 235	-24 930	-29 251
<i>in % van het nationale inkomen:</i>			
Financieringssaldo Rijk	-7,0	-3,1	-7,6
Financieringssaldo Rijk exclusief v.a.w.	-7,2	-6,5	-7,6
Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven	-0,3	-0,3	-0,3
Financieringssaldo Rijk exclusief v.a.w. inclusief debudgetteringingen	-7,5	-6,8	-7,9
Rijksuitgavenquote	44,7	44,3	43,7

¹ Verloop kleinverbruikerstarief (exclusief vastrecht), inclusief de doorwerking van de accijnsverhoging en de (vrijwillige) gasprijsverhoging per 1 januari 1987 met 6,2 cent.

	1986	
	januari	juli
exclusief BTW	57,6	50,1
inclusief BTW	68,6	59,6
	1987	
	januari	juli
exclusief BTW	40,2	41,1
inclusief BTW	48,2	49,3

¹ Exclusief aflossingen.

² Exclusief ontvangsten uit aanmuntingen

Volgens de huidige ramingen zal het financieringstekort van het Rijk stijgen van circa 12 miljard in 1986 tot circa 29 miljard in 1987. Deze cijfers geven echter een vertekend beeld van de ontwikkeling van de rijksfinanciën. Het tekort in 1986 is namelijk met 13 miljard verlaagd door vervroegde aflossingen van woningwetleningen door gemeenten en woningbouwcorporaties aan het Rijk. Het in het regeerakkoord relevant verklaarde tekort is het financieringstekort van het Rijk exclusief deze vervroegde aflossingen van woningwetleningen en inclusief debudgettering. Dit genormeerde tekort stijgt met 1,1%-punt van 6,8% van het nationale inkomen in 1986 naar 7,9% van het nationale inkomen in 1987. Het financieringstekort van het Rijk exclusief vervroegde aflossingen woningwetleningen komt daarmee in 1987 0,1% van het nationale inkomen uit beneden de door het kabinet vastgestelde en in de regeringsverklaring verwoorde maximumwaarde van 8% van het nationale inkomen.

Desondanks belooft de stijging 1,1%-punt van het nationale inkomen, ofwel 4,3 miljard. Dit is een zorgelijk ontwikkeling. Terwijl een snelle en doorgaande reductie van het tekort van het grootste belang is, wordt deze in de begroting 1987 niet bereikt. De sterke daling van de aardgasbaten met 12,6 miljard van 1986 op 1987 is voor deze ontwikkeling verantwoordelijk. Nog afgezien van het feit dat helaas van 1986 op 1987 een forse tekortstijging resteert, baart ook de wijze waarop dit resultaat is bereikt toch nog zorgen. Het structureel gezien gepaste antwoord op de aardgasbatenderving zou zijn een structurele aanpassing van de collectieve uitgaven. De voorgestelde ombuigingen zijn weliswaar aanzienlijk, maar ten enenmale onvoldoende om de gasbatendaling ten volle te compenseren. Zonder inkomstenverhogende maatregelen en enkele incidentele inkomsten zou het financieringstekort niet beneden de 8% van het nationale inkomen kunnen uitkomen. Hier ligt ook een budgettair risico voor de komende jaren. Terwijl de daling van de aardgasbaten bijna volledig van structurele aard is, is de compensatie in 1987 deels gevonden in enkele incidentele extra inkomsten.

Uit tabel 2.3.4 komt naar voren dat de toeneming van het financieringstekort in 1987 niet wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Deze dalen namelijk met circa 1½ miljard gulden. Dit is uniek. In de afgelopen jaren stegen de rijksuitgaven van jaar op jaar met vele miljarden. Deels is deze trendbreuk te verklaren door de verandering in de nominale ontwikkeling. Was er in het verleden altijd sprake van inflatie, in 1987 daalt volgens de huidige inzichten het prijsniveau van de netto materiele overheidsconsumptie met circa 2½%. Maar ook afgezien van de invloed van deze nominale ontwikkeling op de rijksuitgaven is het verloop van de rijksuitgaven in 1987 als zeer gunstig te kwalificeren. De voorgenomen ombuigingen dragen hieraan in belangrijke mate bij. Daarnaast speelt de daling van de werkloosheidsuitgaven ten laste van het Rijk met ruim 2,2 miljard een rol. Deze laatste daling wordt veroorzaakt door de met de stelselherziening samenhangende financieringsverschuiving van het Rijk naar de fondsen, alsmede door de daling van de werkloosheid. Tegenover deze verlichting voor het rijksbudget staat dat, eveneens in het kader van de stelselherziening, de Toeslagenwet en de IO(A)W (tezamen bijna 1,2 miljard in 1987) door het Rijk worden gefinancierd. Voorts leidt het nieuwe stelsel van studiefinanciering ertoe dat de rijksuitgaven in 1987 met 1,4 miljard stijgen, deze uitgaven komen dan niet meer ten laste van de sociale fondsen (AKW).

Van de departementale uitgaven dalen de uitgaven bij Verkeer en Waterstaat het meest. De beëindiging van de bouw van de Oosterschel-dedam draagt hier in belangrijke mate aan bij (met 460 miljoen).

Het aantal beleidsterreinen waarvan de rijksuitgaven van 1986 op 1987 nog blijven stijgen is beperkt. De grootste groeiers zijn:

– rentelasten (op hoofdstuk IX-A)	met 0,6 miljard
– afdrachten EG	met 0,2 miljard
– bijstand thuiswonenden	met 0,1 miljard

De stijging van de rentelasten is ten opzichte van vorige jaren gering ten gevolge van de geraamde 13 miljard aan incidentele inkomsten in 1986 uit hoofde van vervroegde aflossingen van woningwetleningen en, in mindere mate, als gevolg van de daling van de rentevoet. Als dit effect van vervroegde aflossingen van woningwetleningen zich niet voorgedaan zou hebben, dan zou de rentelastenstijging op hoofdstuk IX-A – Nationale Schuld – van 1986 op 1987 bijna 1,5 miljard hebben bedragen.

De stijging van de uitgaven voor bijstand aan thuiswonenden wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de toeneming van het aantal gescheiden vrouwen die een beroep op de bijstand doen. In totaal stijgen de uitgaven voor bijstand aan thuiswonenden van 2,4 miljard in 1982 naar 3,8 miljard in 1987, dus met meer dan 50% in vijf jaar. Ook na 1987 blijft deze uitgavenpost stijgen, tot circa 4,5 miljard in 1990.

In het voorgaande bleek dat de totale rijksuitgaven circa 1½ miljard dalen van 1986 op 1987. De rijksuitgavenquote daalt als gevolg hiervan met 0,6%-punt.

Door de daling van het prijsniveau in 1987 ligt de reële groei van de rijksuitgaven in 1987 boven de nominale. In reële termen blijken de rijksuitgaven in 1987 te stabiliseren. De onderstaande tabel brengt dit in beeld.

Tabel 2.3.5. Nominale en reële groei van de relevante rijksuitgaven (in %) van 1986 op 1987

	nominale groei	reële groei ¹
Rente-uitgaven	+3,0	+3,9
Uitgaven uit hoofde van werkloosheid en studiefinanciering	+2,7	+3,6
Overige rijksuitgaven	-1,8	-0,9
Totale rijksuitgaven	-0,9	0

¹ Gedefleerd voor de prijsontwikkeling van het nationale inkomen.

De groei van de rijksuitgaven uit hoofde van werkloosheid en studiefinanciering is apart weergegeven, omdat het verloop van beide uitgavencategorieën in aanzienlijke mate wordt beïnvloed door wijzigingen in de bestaande stelsels. De rente-uitgaven van het Rijk geven een duidelijke (nominale en) reële groei te zien. De overige rijksuitgaven daarentegen laten van 1986 op 1987 een duidelijk negatieve reële groei zien.

Tabel 2.3.6. Overzicht kerngegevens collectieve sector 1985-1987 (in % van het nationale inkomen)

	Realisatie 1985	Vermoedelijke uitkomsten 1986	Ontwerp-begroting 1987
- Financieringssaldo Rijk (inclusief debudgetteringen, excl. vervroegde aflossingen woningwetleningen (v.a.w.))	-7,1	-6,8	-7,9
- Financieringssaldo lagere overheden (excl. v.a.w.) ¹	-0,9	-0,5	-0,5
(idem incl. v.a.w.) ¹	(-1,2)	(-2,2)	(-0,5)
- Saldo sociale fondsen ²	+0,5	-0,3	-0,2
- Belastingdruk	27,4	27,9	28,8
- Premiedruk ²	22,7	22,0	22,0
- Druk niet-belastingontvangsten met collectieve-lasten karakter	2,8	1,9	1,0
- Collectieve-lastendruk	52,9	51,8	51,8
Collectieve uitgaven ³	67,3	67,1	66,4

¹ Met betrekking tot het OPL-tekort is er vanuit gegaan dat de vervroegde aflossingen woningwetleningen voor de helft leiden tot een verhoging van dat tekort.

² Bron Centraal Planbureau.

³ Inclusief debudgettering, exclusief de vervroegde aflossingen woningwetleningen, zie bijlage 15.1.

Het financieringstekort (exclusief vervroegde aflossingen op woningwetleningen) van de totale collectieve sector, dat wil zeggen Rijk, lagere overheden en sociale fondsen tezamen, loopt van 1986 op 1987 op met 1%-punt van het nationale inkomen. Dit is een iets geringere stijging dan die van het tekort van het Rijk, dat met 1,1%-punt toeneemt. De oorzaak van deze geringere stijging is gelegen in de verbetering van het saldo van de sociale fondsen met 0,1%-punt van het nationale inkomen in 1987.

De collectieve-lastendruk stabiliseert van 1986 op 1987. De ontwikkeling van de collectieve-lastendruk is iets vertekend door de vervanging van vereveningsbijdragen door premieheffing. Deze wijziging leidt tot een statistische verhoging van de macro-premiedruk in 1987 met circa 0,2%-punt van het nationale inkomen. Hiervoor gecorrigeerd daalt de collectieve-lastendruk met 0,2%-punt van het nationale inkomen. De sociale-verzekeringspremies uitgedrukt als aandeel van het brutoloon (de zogenaamde micro-druk), dalen licht voor zowel de werknemers als de werkgevers. Voorts valt enerzijds op de sterke daling bij de niet-belastingmiddelen met een collectieve-lasten karakter ten gevolge van de dalende aardgasbaten en anderzijds de toeneming van de belastingdruk met 0,9%-punt van het nationale inkomen. De voorgenomen fiscale lastenverzwaringen verhogen de belastingdruk met 1%-punt NI. Exclusief de vennootschapsbelasting uit aardgas is er sprake van een voorziene endogene drukstijging van 0,5%-punt. Hiertegenover staat een daling van de belastingdruk, voorzover het de gasbaten betreft.

Het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen zal van 1986 op 1987 dalen met 0,7%-punt.

2.4. Voorgenomen ombuigingen 1987

2.4.1. Rijksbegroting

In paragrafen 2.2 en 2.3 is weergegeven dat op de rijksbegroting in enge zin in totaal voor 2,4 miljard aan ombuigingsmaatregelen voor 1987 worden getroffen. In tabel 2.4.1 wordt de verdeling van deze ombuigings-taakstelling over de begrotingshoofdstukken en het Gemeente- en Provinciefonds voor 1987 weergegeven.

Tabel 2.4.1. Ombuigingen Rijksbegroting 1987

	1987
II Hoge Colleges van Staat	2,2
III Algemene Zaken	0,5
V Buitenlandse Zaken	5,1
VI Justitie	42,3
VII Binnenlandse Zaken	47,9
VIII Onderwijs en Wetenschappen	455,9
IX-B Financiën	50,9
X Defensie	114,0
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	692,4
XII Verkeer en Waterstaat	282,8
XIII Economische Zaken	117,8
XIV Landbouw en Visserij	69,5
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	35,3
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	161,2
Civiele Verdediging	3,8
Personeelsreductie	125,0
Gemeente- en Provinciefonds	165,0
Totaal	2371,6

Hieronder wordt toegelicht welke maatregelen het kabinet zal treffen om de ombuigingstaakstellingen voor 1987 in te vullen. In bijlage 1.1 wordt een nadere toelichting gegeven op de geraamde uitgaven in 1987 van de verschillende departementen en fondsen.

Hoge Colleges van Staat

De Hoge Colleges zullen met name door een verhoging van de efficiency een bedrag van 2,2 miljoen besparen. Dit bedrag is proportioneel over de Hoge Colleges verdeeld.

Algemene Zaken

De ombuigingstaakstelling is ingevuld door een verlaging van uitgaven voor voorlichtingsactiviteiten.

Buitenlandse Zaken

De taakstellende ombuiging in 1987 zal worden gerealiseerd door een verhoging van de paspoortleges met f.3,50 per paspoort.

Justitie

De ombuigingen worden zowel door uitgavenverlagingen als door een inkomstenverhoging gerealiseerd.

Verschillende maatregelen bij de kindbescherming, waaronder een verlaging van de subsidies voor de bouw van particuliere instellingen,

leiden tot een besparing van 12 miljoen. Enkele maatregelen in de personele en materiële sfeer bij de politie zullen leiden tot een uitgavenvermindering van 15 miljoen. Besparingen op het terrein van de rechtshulp en een beperking van het aantal wetenschappelijke onderzoeken leiden tezamen tot een uitgavenvermindering van 9,3 miljoen.

Door verhoging van de griffierechten zullen de niet-belastingontvangsten stijgen met 6 miljoen.

Binnenlandse Zaken

Als gevolg van de gunstige ontwikkeling in de reservepositie van het Spoorwegpensioenfonds kan in de meerjarenraming voor 1987 een éénmalige verlaging worden aangebracht van 26,5 miljoen. De uitgaven van de gemeentepolitie worden voor 1987 met een bedrag van 10 miljoen verlaagd. De recent ingestelde Werkgroep Politiebudget zal voor 1-1-1987 voorstellen doen, mede ter oplossing van de budgettaire problematiek voor 1987 en daarna.

De gelden voor de kwartaire sector in Limburg worden met 4,4 miljoen verminderd. Daarnaast zijn er nog enkele kleine bezuinigingen voor een bedrag van 7 miljoen in de sfeer van minderheden, overheidspersoneelsbeleid en brandweer aangebracht.

Onderwijs en Wetenschappen

De taakstelling voor dit hoofdstuk ad 455,9 miljoen in 1987 wordt gerealiseerd door de volgende beleidsmaatregelen. Met ingang van 1987 zullen kleuters niet langer op hun vierde verjaardag maar bij de aanvang van het nieuwe schooljaar tot het basisonderwijs worden toegelaten, waardoor in 1987 een besparing van 90 miljoen wordt gerealiseerd.

Door een betere afstemming tussen het gewoon onderwijs en het speciaal onderwijs zal een verdere groei in de verwijzing van leerlingen naar het speciaal onderwijs worden voorkomen. Dit leidt tot een uitgavenbeperking van 25 miljoen.

Het inkomensafhankelijke schoolgeld voor 16- en 17-jarigen wordt vervangen door de inkomensonafhankelijke lesgeldregeling, die nu al voor leerlingen van 18 jaar en ouder geldt. Rekening houdend met het hiermee samenhangende hogere beroep op de regeling Tegemoetkoming Studiekosten, heeft deze maatregel een opbrengst van 99 miljoen.

De beoogde concentratie in het middelbaar beroepsonderwijs levert een besparing van 20 miljoen op.

In het basis- en voortgezet onderwijs wordt de regeling voor de vervanging van leerkrachten die korter dan 8 weken ziek zijn, geharmoniseerd en gebudgetteerd, waardoor de uitgaven met 131 miljoen dalen.

In het hoger onderwijs zal, daar waar het aanbod van afgestudeerden de vraag structureel ruim overtreft, de onderwijscapaciteit worden ingekrompen, zodat tezamen met enige doelmatigheidsbevorderende maatregelen een besparing van 25 miljoen wordt bereikt. De academische ziekenhuizen zullen 100 miljoen van het in het verleden door het Rijk uitgeleende werkkapitaal terugstorten.

De meeropbrengst van bovengenoemde maatregelen dient ter dekking van enige onontkoombare verhogingen.

Bovendien heeft een aantal van de genoemde maatregelen in latere jaren een aanzienlijk hogere opbrengst, waardoor de ombuigingstaakstelling voor deze kabinetsperiode met dit beleidspakket voor een zeer belangrijk deel is ingevuld.

Financiën

Door een verstrakking van het beleid ten aanzien van de verstrekking van kredieten en garanties onder de Regeling Bijzondere Financiering kunnen de ramingen worden verlaagd met 20 miljoen. Door extra verkopen van onroerend domeinenbezit kunnen hogere ontvangsten worden gerealiseerd waarvan circa 21 miljoen beschikbaar blijft.

Een verstrakking van het kwijtscheldingsbeleid door de belastingdienst maakt besparingen op personele en materiële uitgaven mogelijk van 2 miljoen in 1987. Het restant 1987 is ingevuld met diverse maatregelen.

Defensie

De reële groei van Defensie is met 1%-punt verlaagd tot 2%. De met deze ombuiging gepaard gaande verlaging van de uitgavenstijging met 114 miljoen is naar evenredigheid ten laste gebracht van de budgetten van de krijgsmacht delen.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De taakstelling wordt voor een belangrijk deel gerealiseerd door een verlaging van het woningbouwprogramma met 164 miljoen in 1987; dat is het kasbedrag 1987 van de vermindering van het woningbouwprogramma met 5000 woningen. Met behulp van diverse ramingsbijstellingen op het terrein van de volkshuisvesting kan in 1987 een korting van 159 miljoen, waaronder 35 miljoen subjectsubsidies, bewerkstelligd worden. Voorts wordt op de warmte-isolatie een verlaging van 20 miljoen verwerkt.

Via kassleutelwijzigingen zal in 1987 op verbetering van woningen 100 miljoen en op het artikel leningen 97 miljoen minder uitgegeven worden. Tevens wordt een bedrag van 18 miljoen gevonden op diverse overige artikelen.

Verkeer en Waterstaat

De bijdrage van V&W in de ombuigingen bedraagt 282,8 miljoen in 1987. Hiervan wordt 63 miljoen gevonden bij de Natte Waterstaat (onder andere op Scheepvaartwegen en havens). Ongeveer 83 miljoen is gevonden in de sector van het openbaar vervoer. Tevens deelt de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders voor 4 miljoen mee in de ombuigingen.

Bij de PTT worden voor circa 25 miljoen efficiency-maatregelen getroffen.

Het ministerie zal een aantal tariefsverhogende maatregelen nemen teneinde het profijtbeginsel te activeren. Hiermee is 30 miljoen gemoeid.

Voor het resterende gedeelte van de taakstelling is een grote diversiteit van posten aangewezen.

Economische Zaken

De taakstelling van 117,8 miljoen is op programmabasis voor een belangrijk deel ingevuld met een programmaverlaging van de herstellfinanciering (in 1987 31,3 miljoen) en de rente-overbruggingsregeling voor de scheepsbouw (in 1987 34,6 miljoen).

Programmaverlagings op een aantal andere artikelen (onder andere diverse regelingen voor het midden- en kleinbedrijf, exportbevordering, energiebesparing, Centraal Bureau voor de Statistiek en garanties aan kredietverstrekken instellingen) leveren in 1987 41,4 miljoen op. Vanwege het overwegende programmakarakter van de EZ-begroting wordt bij de invulling van de taakstelling op programmabasis de taakstelling

in 1987 niet op kasbasis bereikt. Deze kasproblematiek wordt in hoofdzaak opgelost door een kasverlaging op het artikel bedrijfsbeëindigingshulp (36,7 miljoen) en door middel van extra opbrengsten bij de technische ontwikkelingskredieten (29,4 miljoen).

Landbouw en Visserij

De ombuigingen in 1987 zullen worden gerealiseerd door maatregelen bij het landbouwonderwijs tot een totaal van 15,8 miljoen en voor een bedrag van 18,6 miljoen bij de uitvoering van landinrichtingswerken. Maatregelen ter beperking van de personeelsformatie brengen in 1987 2,1 miljoen op. Tenslotte zal de eerder voorziene budgettaire compensatie voor de afschaffing van de negatieve aanslag in de WIR ad 33 miljoen niet plaatsvinden.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De ombuigingstaakstelling is voor ruim 16 miljoen ingevuld op arbeidsvoorzieningsmiddelen voor centrale (GAB-overstijgende) projecten en voor circa 5 miljoen door middel van extra inkomsten. Daarnaast wordt ruim 6 miljoen gevonden in maatregelen ter besparing van administratiekosten die verschuldigd zijn aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds en circa 3 miljoen in het kader van subsidies arbeidsplaatsverbetering. Tenslotte zullen maatregelen ter beperking van de personeelsformatie in 1987 circa 4 miljoen opbrengen.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

De ombuiging bij WVC wordt in 1987, nadat (teneinde negatieve werkgelegenheidseffecten te voorkomen) de eventuele afschaffing van Pas-65 overwogen is, ingevuld door een bezuiniging van 130,8 miljoen op het Sociaal-Cultureel Werk. Het restant wordt ondermeer gerealiseerd door een beperking van de groei bij de tijdelijke subsidieregeling maatschappelijke dienstverlening.

Civiele Verdediging

De CV levert een aandeel van 3,8 miljoen in de ombuigingen. Deze 3,8 miljoen is verdeeld over de begrotingshoofdstukken van BuZa (0,1 miljoen), V&W (1,5 miljoen), WVC (1,6 miljoen), EZ (0,4 miljoen) en VROM (0,2 miljoen).

Gemeente- en Provinciefonds

In de nota «Aandeel lagere overheden in ombuigingstaakstellingen»¹ wordt het aandeel van het Gemeente- en het Provinciefonds in ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin op 7,5% gesteld. Over de gehele kabinetsperiode gerekend zal het aandeel van genoemde fondsen op dit percentage uitkomen.

De ombuiging over 1987 bedraagt 165 miljoen. Het aandeel van de genoemde fondsen komt hiermee in 1987 uit op 7,0% van de totale ombuiging op de rijksbegroting in enge zin. Het verschil in 1987 tussen het evenredige en het feitelijke aandeel (12,9 miljoen) hangt samen met een in augustus aangebrachte wijziging in het tempo van de ombuigingen. Dit verschil is bij het evenredige aandeel van het Gemeente- en Provinciefonds over de periode 1988–1990 opgeteld.

Voor de beoordeling van de ontwikkeling van de algemene uitkering van 1986 op 1987 uit het Gemeente- en Provinciefonds is van belang dat, afgezien van de beleidsintensiveringen ad 143 miljoen (waaronder het laten vervullen van de voor 1987 voorgenomen profijt kortingen van 93

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 18 328, nrs.1–2

miljoen; zie paragraaf 2.2) en van het aandeel van het Gemeente- en Provinciefonds in de ombuigingen, het normale volume-accres van deze fondsen leidt tot een stijging van de algemene uitkering uit het Gemeente- en Provinciefonds in 1987 van 141 miljoen. Per saldo vertonen de algemene uitkeringen uit het Gemeente- en het Provinciefonds in 1987 een lichte stijging ten opzichte van 1986 (afgezien van een aantal overige wijzigingen, zoals nominale bijstellingen en overboekingen).

Daarnaast wordt de algemene uitkering opwaarts beïnvloed door sanering van specifieke uitkeringen. In 1987 zullen enkele specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar de algemene uitkering (zie bijlage 2). Voor de gehele kabinetsperiode geldt conform het regeerakkoord een taakstellende sanering van 25% van het aantal specifieke uitkeringen. Wil de sanering ook in financiële zin tot uitdrukking komen, dan zal de inspanning met name gericht moeten zijn op het overboeken van specifieke uitkeringen van substantiële omvang naar Gemeente- en Provinciefonds.

Personeelsreductie 1987

Ter invulling van de ombuigingstaakstellingen 1987 is besloten de -2%-operatie in 1987 voort te zetten. Hierdoor zullen de departementale personeelsformaties met 1637 plaatsen worden ingekrompen. De opbrengst hiervan bedraagt 47 miljoen in 1987 en 95 miljoen structureel. Deze kan – zoals ook bij de -2% operatie het geval was – voor de helft aangewend worden voor de invulling van de departementale ombuigings-taakstellingen zoals opgenomen in tabel 2.4.1 en voor de andere helft in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector.

Daarnaast wordt in 1987 een begin gemaakt met de afslankingsoperatie die in het regeerakkoord is aangekondigd. Voor de uitgangspunten van de afslankingsoperatie wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting bij de begroting van hoofdstuk VII. In 1987 zal zonder enige uitzondering bij de departementen, inclusief het ABP en de gemeentepolitie, een 1% efficiency-korting worden doorgevoerd, die 2001 plaatsen betreft. In aanvulling hierop wordt de taakstelling voor 1987 van het ABP, dat tot dusver in de personeelsreductie in het geheel niet meedeelde, en van Defensie, waarvan de bijdrage beperkt was, verhoogd tot in totaal 3%. Daarmee zullen 362 plaatsen gemoeid zijn. Als eerste aanzet tot de afslankingsoperatie zoals opgenomen in het regeerakkoord zal derhalve een vermindering van 2363 plaatsen (inclusief de vermindering bij de gemeentepolitie van 250 plaatsen) geëffectueerd worden.

Als gevolg van deze maatregelen zullen in 1987 2.001 plaatsen verdwijnen door de 1% efficiency-korting en 1.999 plaatsen als gevolg van meer gedifferentieerde afslankingen (voortzetting -2%-operatie en afslanking bij Defensie en het ABP uit hoofde van het regeerakkoord. De additionele structurele opbrengst boven de 95 miljoen van de -2%-operatie, bedraagt circa 145 miljoen, waarvan 20 miljoen nodig is om de uitgaven in verband met de hogere incidentele loonontwikkeling, die direct het gevolg is van de afslanking, te dekken. Voor de schatkist resteert derhalve in 1987 een opbrengst van 125 miljoen. Voor de personele taakstellingen per departement en voor de overige wijzigingen in de personeelsaantallen zij verwezen naar bijlage 9.

Over de invulling van de personeelsreductie in de jaren 1988, 1989 en 1990 zal het kabinet in het najaar beslissen. Zoals reeds eerder is gesteld, zal het parlement hierover omstreeks 1 januari 1987 geïnformeerd worden.

2.4.2. Sociale zekerheid, arbeidsvoorwaarden collectieve sector en gezondheidszorg

De totale taakstelling voor ombuigingen in 1987 op het terrein van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector en de gezondheidszorg is vastgesteld op 3,0 miljard.

Het ombuigingspakket voor 1987 in de sociale zekerheid bedraagt 1,2 miljard. Dit pakket bevat de volgende twee elementen.

Ten eerste zal de aanpassing van de sociale uitkeringen aan de index van de loonontwikkeling per 1 januari en 1 juli 1987 achterwege worden gelaten; ook zonder deze aanpassing is de koopkrachtontwikkeling voor deze groep reeds positief (sociale minima + 1,5%). Bij de kinderbijslag daarentegen zal in 1987 wel de aanpassing aan de ontwikkeling van de prijsindex plaatsvinden, zodat hier geen ombuiging gerealiseerd wordt.

Ten tweede zal in 1987 voortgegaan worden met de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarbij zal de aandacht uitgaan naar maatregelen waarbij de bedrijfsverenigingen zwaardere eisen mogen stellen aan de uitkeringsgerechtigden omtrent eerder verstrekte informatie, indien de bedrijfsvereniging heeft vastgesteld dat een uitkeringsgerechtigde onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt.

Zoals tijdens de behandeling van de stelselherzienende voorstellen in de Tweede Kamer is aangegeven, zou een dergelijke verzwaring van de bewijslast na geconstateerde fraude nog aan de orde komen. Daarbij zij opgemerkt dat de nu voorliggende voorstellen van het kabinet zich niet meer beperken tot de werkloosheidsregelingen, maar zich ook zullen uitstrekken tot andere sociale-zekerheidsregelingen. Deze bredere werkingssfeer leidt er toe dat het eertijds geraamde besparingsresultaat van 150 miljoen is verhoogd naar 250 miljoen. Aangezien de voorstellen pas in de loop van 1987 (1 juli 1987) in werking zullen kunnen treden, is voor het komende jaar een effect ingeboekt van 125 miljoen.

Tabel 2.4.2. Ombuigingen sociale zekerheid 1987

1. Achterwege laten indexaanpassing sociale uitkeringen	1 075
2. Verzwaring bewijslast	125
	1 200

Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

De ombuigingstaakstelling voor 1987 op het terrein van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector bedraagt 1,2 miljard. Enerzijds wordt de invulling hiervan gevonden door het voortzetten van de bevrozing van de salarissen van ambtenaren en het bevrozen van de loonruimte voor de gepremieerde en gesubsidieerde sectoren. De opbrengst van deze bevrozingen wordt geraamd op 700 miljoen. Anderzijds vindt er een verlaging plaats van de premie-afdrachten aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds waardoor een besparing van 500 miljoen wordt bereikt. Ondanks de getroffen maatregelen zal de koopkracht van de modale ambtenaar in 1987 toenemen met 1,5 à 2%.

Tabel 2.4.3. Ombuigingen arbeidsvoorwaarden collectieve sector 1987

1. Bevriezing salarissen overheidsperoneel	700
2. Beperking premie-afdrachten ABP	500
	1 200

Gezondheidszorg

De ombuigingstaakstelling 1987 voor de gezondheidszorg bedraagt 600 miljoen. Deze taakstelling wordt voor 300 miljoen met volumemaatregelen en voor 300 miljoen met een financieringsverschuiving van de collectieve naar de private sector ingevuld.

De volumemaatregelen slaan voor 115 miljoen neer in de intramurale sector als gevolg van lagere energieprijzen en voor 40 miljoen in de geneesmiddelensector door kostenbeperking. Het restant van 145 miljoen wordt ingevuld met maatregelen in de sfeer van groeibeperking, beheerskosten ziekenfondsen, praktijkkosten vrije beroepsbeoefenaren en huisartsenleningen. Over de invulling van de financieringsverschuiving wordt beslist nadat de commissie «Structuur en Financiering Gezondheidszorg» verslag heeft uitgebracht.

Voorts zal in 1987 naast bovengenoemde invulling voor een structureel bedrag van 145 miljoen, waartoe door het vorige kabinet reeds werd besloten en die ook al in de meerjarencijfers was opgenomen, een pakket volumemaatregelen in de intramurale gezondheidszorg worden getroffen, mede op grond van de voorstellen van bovengenoemde commissie.

Tabel 2.4.4. Ombuigingen gezondheidszorg 1987

1. Volumemaatregelen	300
2. Financieringsverschuiving	300
	600

2.5. Fiscaal beleid

Inkomstenverhogende maatregelen

Zoals hiervoor is geschetst, maakt de budgettaire situatie het noodzakelijk een pakket inkomstenverhogende maatregelen voor te stellen om de stijging van het financieringstekort binnen aanvaardbare grenzen te houden. Reeds in de brief inzake het budgettaire kader voor de begroting 1987¹ is een pakket maatregelen aangekondigd ter grootte van 4 miljard. De voorziene ingangsdatum van het fiscale deel van deze maatregelen ter grootte van circa 3,8 miljard is 1 oktober 1986. Met deze ingangsdatum wordt de kasoverloop tot nihil gereduceerd en is de kasopbrengst derhalve in 1987 maximaal.

In het kader van dit pakket is, gezien de afname van de inflatie, reeds een wetsvoorstel² aanhangig om te komen tot verlaging en wijziging van de vermogensaftrek alsmede afschaffing van de voorraadaftrek. Aan de wijziging van de voorraadaftrek en de vermogensaftrek is gekoppeld een voorstel om, binnen de voorgestelde nieuwe regeling van de voorlopige aanslag voor de vennootschapsbelasting, het percentage van de voorlopige aanslag eenmalig te verhogen. De kasopbrengst in 1987 van dit complex van voorstellen bedraagt 1810 miljoen. Voorts is reeds een voorstel³ aanhangig om met ingang van 1 oktober 1986 het verlaagde en het algemene tarief van de BTW elk met 1%-punt te verhogen. De budgettaire opbrengst van dit voorstel bedraagt in 1987 en structureel 2040 miljoen.

Ten gevolge van de sterk gedaalde olieprijs is echter een zodanige druk op het financieringstekort ontstaan dat het kabinet zich vervolgens nog genoopt zag tot het voorstellen van maatregelen in de energiesfeer. In de fiscale sfeer wordt daaraan vorm gegeven door het voorstel de accijnzen van minerale oliën alsmede de LPG-toeslag in de motorrijtuigenbelasting met ingang van 1 november 1986 te verhogen. Daarbij gaat het om een verhoging van de benzine-accijns met 9 cent per liter en om een verhoging van de accijns van diesel, petroleum en huisbrandolie met elk 7 cent per liter. De voorgestelde verhoging van de accijns van stookolie bedraagt 2,5 cent per kilogram. In het wetsvoorstel is begrepen een verhoging van de LPG-toeslag die zodanig is dat het effect ongeveer overeenkomt met dat van de accijnsverhoging op benzine. De verhoging van de accijns van minerale oliën alsmede de verhoging van de LPG-toeslag leidt tot een kasopbrengst van 830 miljoen in 1987 en tot een evengrote structurele opbrengst. Daar de gastarieven zijn gekoppeld aan de prijs van

¹ zitting 1985-1986, nr 19479

² zitting 1985-1986, nr 19559

³ zitting 1985-1986, nr 19562

huisbrandolie en van stookolie, werkt de verhoging van de accijnzen op deze produkten door in de gasbaten. Die doorwerking bedraagt in 1987 476 miljoen op kasbasis en 1190 miljoen structureel. Het verschil is een gevolg van de vertraging in de koppeling. De kasopbrengst van de maatregelen in de energiesfeer belooft in 1987 dus in totaal circa 1300 miljoen. Zoals in paragraaf 2.3 is vermeld, zal ter overbrugging van de periode waarin de accijnsverhoging van minerale oliën niet doorwerkt in de gastarieven, zonodig een tijdelijke accijns van aardgas worden voorgesteld.

Gelet op het ontbreken van enige ruimte in het overheidsbudget is wederom besloten een voorstel te doen de werkingsduur van de tijdelijke verhoging van de loon- en de inkomstenbelasting met een jaar te verlengen. De opbrengst, die niet het kenmerk van lastenverzwaring draagt, is 725 miljoen. De inflatiecorrectie wordt conform de wettelijke bepalingen voor 100% toegepast.

Zowel de voorgestelde verhoging van de BTW-tarieven als de voorgestelde verhoging van de accijnzen van minerale oliën is ingegeven door de sterke daling van de energieprijzen. Indien het verloop van die prijzen en de budgettaire situatie het mogelijk maken, zullen deze lastenverzwaringen in de jaren na 1987 op enigerlei wijze worden teruggegeven als lastenverlichting.

Maatregelen in de uitvoeringssfeer

Per 1 januari 1987 zullen enige maatregelen in de fiscale uitvoeringssfeer in werking treden die al geruime tijd in het kader van het Investerings- en Personeelsplan 1983-1987 van de Belastingdienst in voorbereiding waren. Het betreft de herziening van de voorlopige aanslagregeling inkomstenbelasting (en premieheffing) en vermogensbelasting alsmede de invoering van de zogenaamde grijze tabel in de loonbelasting. De laatstgenoemde maatregel maakt het mogelijk dat op aanvullende pensioenen in meer gevallen dan thans loonbelasting kan worden ingehouden en in meer gevallen een aanslag inkomstenbelasting achterwege kan blijven. Beide maatregelen leiden tot een versnelling van de belastingontvangsten. De herziening van de voorlopige-aanslagregeling inkomstenbelasting en vermogensbelasting leidt, te zamen met verscherpte invordering, in 1987 op kasbasis tot extra belastingopbrengsten ter grootte van 505 miljoen. Daartegenover staat een versnelling van WIR-uitgaven met 50 miljoen. Per saldo treedt een extra kasopbrengst op van 455 miljoen in 1987. Invoering van de grijze tabel leidt in 1987 op kasbasis tot extra belastingontvangsten van 225 miljoen. In verband met het effect op de eigen bijdrage in de bejaardenorden is aan de begroting van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur op voorhand 35 miljoen toegevoegd. Per saldo is het budgettaire effect van deze maatregel in 1987 190 miljoen op kasbasis. Geen van deze beide maatregelen in de uitvoeringssfeer leidt tot structurele opbrengsten. Voorts betreffen de maatregelen in de uitvoeringssfeer de herziening van de voorlopige-aanslagregeling vennootschapsbelasting. Deze herziening verloopt budgettair neutraal aangezien de versnelling in de belastingontvangsten (ter grootte van 350 miljoen in 1987) wordt gecompenseerd door een even grote versnelling in de WIR-uitgaven. Het wetsvoorstel terzake is reeds bij de Staten-Generaal aanhangig¹.

In het regeerakkoord is een taakstellende opbrengst van 2 miljard in 1990 opgenomen voor bestrijding van misbruik en fraude. Hiervan dient 1 miljard te worden opgebracht door besparingen bij sociale premies en/of uitkeringen en 1 miljard door middel van een hogere belastingopbrengst. Gezien de aanlooptijd die met de diverse maatregelen is gemoeid, zullen de vanaf 1987 te treffen maatregelen pas na dat jaar tot extra kasopbrengsten leiden.

¹ zitting 1985-1986, nr. 19556

Budgettaire gevolgen

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de gevolgen van de in dit onderdeel omschreven maatregelen voor de belastingopbrengst en de gasbaten.

Tabel 2.5. Invloed van voorgestelde fiscale maatregelen op de belastingopbrengst en de gasbaten in 1987

	kas	transactie	structureel
1. Inkomstenverhogende maatregelen:			
a. Verlaging en wijziging vermogensaftrek; afschaffing voorraadaftrek (per 1 oktober 1986). Wijziging percentage voorlopige aanslag vennootschapsbelasting	1 810	1 770	1 770
b. Verhoging verlaagd en algemeen BTW-tarief elk met 1%-punt (per 1 oktober 1986)	2 040	2 040	2 040
c. Verhoging accijns van minerale oliën; verhoging LPG-toeslag (per 1 november 1986)	830	830	830
benzine (+ 9 ct)			
diesel (+ 7 ct)			
petroleum (+ 7 ct)			
huisbrandolie (+ 7 ct)			
stookolie (+ 2,5 ct)			
Totaal effect op belastingopbrengst	4 680	4 640	4 640
Doorwerking accijnsverhoging op gasbaten	476	610	1 190
Totaal effect op belastingopbrengst en gasbaten	5 156	5 250	5 830
2. Maatregelen in de fiscale uitvoeringssfeer:			
a. Herziening voorlopige-aanslagregeling inkomstenbelasting	505	–	–
b. Invoering grijze tabel loonbelasting	225	–	–
Totaal effect op belastingopbrengst	730	–	–

3. De economische situatie

3.1. Inleiding

De vooruitzichten voor de Nederlandse economie op middellange termijn zijn goed. Reeds in de vorige Miljoenennota kon een bestendinging van het economische herstel worden geconstateerd. Uit de jongste ramingen komt naar voren dat ook voor de middellange termijn een voortgezette economische groei mag worden verwacht. Deze berust zowel op de toenemende internationale economische activiteit, waarvan Nederland duidelijk kan profiteren, als op aan kracht winnende binnenlandse ontwikkelingen.

Wel kenmerkt de internationale situatie zich door onzekerheden. Te noemen zijn de olieprijsontwikkeling, de wisselkoersverhoudingen en het vraagstuk van de landen met omvangrijke buitenlandse schulden. Daarnaast kan worden gewezen op de zorgwekkende protectionistische tendenties in het internationale handelsverkeer. Het verschijnsel van het toenemende protectionisme is des te opmerkelijker, omdat in vele landen deregulering en verbetering van de werking van het marktmechanisme hoog in het vaandel staan geschreven. Voor deze verbetering zou handelsliberalisatie een bij uitstek effectief instrument zijn, dat een sterke stimulans zou geven aan de wereldhandel en de economische groei alsmede aan de oplossing van het schuldenvraagstuk.

In het financiële verkeer manifesteert zich daarentegen in tal van landen een golf van deregulering en liberalisering. Hierdoor is in vele opzichten een mondiale financiële markt gecreëerd, waarvan belangrijke impulsen uitgaan tot beleidsconvergentie en daarmee ook uitdagingen aan het monetaire en wisselkoersbeleid.

De internationale context levert evenzovele argumenten voor verdere aanpassingen in onze nationale economie. Als kleine en open economie is het van belang te streven naar een sterke en flexibele economische structuur om eventuele nadelige internationale invloeden te kunnen opvangen. In dit verband zijn zowel voortgaande kostenmatiging en beperking van de overheidsuitgaven als opheffing van rigiditeiten op deelmarkten, in het bijzonder de arbeidsmarkt, van evident belang.

De nationale economie en de overheidsfinanciën ondervinden in 1986 en 1987 de invloed van de gecombineerde daling van de koers van de Amerikaanse dollar en van de prijs van ruwe olie. Voor de economie betekent dit per saldo een aanzienlijke kostenverlaging en een bijdrage aan toenemende groei. Voor de overheidsfinanciën is de terugval in de aardgasbaten van overheersende invloed. In 1987 zal een belangrijke stap moeten worden gezet om de Nederlandse overheidsuitgaven aan te passen aan de gedaalde inkomsten.

In de volgende paragrafen wordt uiteengezet waarom een voortgaande vermindering van het financieringstekort en van de collectieve-lastendruk van doorslaggevend belang zijn voor het behoud van de economische groei en voor groeiende werkgelegenheid. Om ruimte te creëren voor een toeneming van de Nederlandse investeringen in binnen- en buitenland zal het beroep van de overheid op particuliere besparingen verder moeten afnemen. Naast een voortgaande matiging van de loonontwikkeling is ook

vermindering van de collectieve-lastendruk nodig voor verbetering van de rendements- en concurrentiepositie van het bedrijfsleven. En ook zal een beperking van de vraag van de overheid naar kapitaal bijdragen aan een beheerste monetaire ontwikkeling. Tenslotte zal blijken dat voor een houdbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën, een vermindering van het financieringstekort die moet leiden tot vermindering van rente- en aflossingsbetalingen, voor de overheid een eerste vereiste is.

3.2. De gevolgen van de daling van de dollarkoers en van de olieprijsen

Economische gevolgen

De onzekerheid met betrekking tot de dollarkoers en olieprijsen is groot. Een jaar geleden werd in de Macro Economische Verkenning voor 1986 onder andere uitgegaan van een dollarkoers van 3,40 gulden in 1985 en 3,10 gulden in 1986. Op zichzelf hield deze veronderstelling reeds een forse waardevermindering in van de dollar ten opzichte van de toen bestaande wisselkoers. De jongste Macro Economische Verkenning laat zien dat rekening moet worden gehouden met een nog veel sterkere daling. De gemiddelde koers voor 1985 kwam uit op 3,32 gulden terwijl voor 1986 nu mag worden uitgegaan van een gemiddelde koers van 2,50 gulden, hetgeen ten opzichte van 1985 een waardevermindering met 25% betekent.

Ook de prijs van ruwe olie laat een zeer forse daling zien. Ten tijde van de vorige Miljoenennota werd voor 1986 rekening gehouden met een gemiddelde invoerprijs van 25,50 dollar per vat. Op dit moment kan voor 1986 worden uitgegaan van minder dan tweederde van deze prijs.

Deze grote prijsmutaties laten de internationale economische ontwikkeling en in samenhang daarmee de Nederlandse economie niet onberoerd. In het verleden betekenden forse olieprijsstijgingen een ernstige terugval van de internationale economische activiteit. Bovenop de toen reeds aanwezige structurele onevenwichtigheden in onze economie leidde de teruglopende internationale handel tot een scherpe aantasting van de economische groei en de werkgelegenheid. Nu onze economie een periode van structureel herstel doormaakt, kan van de lagere energieprijzen een belangrijke ondersteuning uitgaan. Daardoorheen speelt het effect van de dollarkoers. In 1983, 1984 en 1985 kon de Nederlandse uitvoer profiteren van de sterk stijgende waarde van de dollar, die zich uitte in een verbetering van onze concurrentiepositie, in het bijzonder op de Amerikaanse markten. Hierin treedt thans ten dele een ommekeer op. Van de olieprijsdaling kan niettemin per saldo een stimulans op het volume van de voor Nederland belangrijke internationale handel uitgaan, zodat de Nederlandse uitvoer gestaag kan blijven groeien.

Voor de binnenlandse ontwikkeling zijn twee aspecten van bijzonder belang. Als gevolg van de combinatie van dalende olieprijsen en teruglopende dollarkoers komt in 1987 de energierekening van gezinnen belangrijk lager uit en ontstaat ook voor bedrijven een forse kostenvermindering. Van dit primaire kostenvoordeel van bedrijven zal een groot deel, mede onder druk van de – buitenlandse – concurrentie, moeten worden doorgegeven in de afzetprijzen. Het uiteindelijke voordeel voor gezinnen, rekening houdend met de accijnsverhogingen op energie en andere maatregelen, zal in 1987 ten opzichte van 1985 ruim 6 miljard bedragen; voor bedrijven komt dit uit op circa 2 miljard. Al met al wordt een gunstige invloed verwacht op het volume van de binnenlandse bestedingen.

Nederland is een belangrijke exporteur van aardgas. Als gevolg van de sterk teruglopende gasprijzen die zijn gekoppeld aan de olieprijsen, lopen de opbrengsten uit de aardgasexport sterk terug. De Nederlandse in- en uitvoer van energiedragers zijn ongeveer even groot. Onze energiebalans is hierdoor grosso modo in evenwicht. Derhalve is de daling van de olie-

en gasprijzen slechts in beperkte mate van invloed op het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans. De bijdrage van de energiesector aan de economische groei is weliswaar negatief, maar uit de Macro Economische Verkenning van 1987 komt naar voren, dat het groeitempo van onze economie per saldo op peil kan blijven en zelfs licht kan toenemen. Wel doet zich voor ons land een relatieve achteruitgang ten opzichte van het concurrerende buitenland voor aangezien zich daar door de energieprijzdaling wel een belangrijke ruilvoetverbetering kan voordoen.

De betekenis voor de collectieve financiën

De instorting van de olieprijsen en de waardevermindering van de dollar hebben aanzienlijke gevolgen voor de overheidsfinanciën. De opbrengsten van de binnen- en buitenlandse verkoop van Nederlands aardgas en aardolie vloeien voor een zeer groot deel in de schatkist. Deze opbrengsten nemen nu sterk af.

De aardgasbaten hebben in het verleden in toenemende mate een bijdrage geleverd aan de overheidsinkomsten. Bedroeg het aandeel van de aardgasbaten in de totale inkomsten van het Rijk in 1970 nog slechts 1,6%, in 1985 was dat opgelopen tot ruim 16%. Ter vergelijking worden in tabel 3.2.1 de aardgasbaten vergeleken met de twee belangrijkste andere inkomstenbronnen van het Rijk.

Tabel 3.2.1. Aandeel van enkele inkomstenbronnen in de totale ontvangsten van het Rijk en het nationale inkomen; op kasbasis, in procenten

	1970	1975	1980	1985	1986	1987
<i>in % van de totale ontvangsten van het Rijk</i>						
aardgasbaten	1,6	7,9	10,4	16,1	14,1	7,2
loon- en inkomstenbelasting	36,3	37,4	33,4	24,4	24,6	28,6
omzetbelasting	21,7	20,6	21,6	21,3	20,9	24,6
<i>in % van het nationale inkomen</i>						
aardgasbaten	0,4	2,7	4,0	6,2	5,6	2,6
loon- en inkomstenbelasting	10,3	12,5	12,7	9,3	9,7	10,2
omzetbelasting	6,0	6,9	8,1	8,2	8,3	8,7

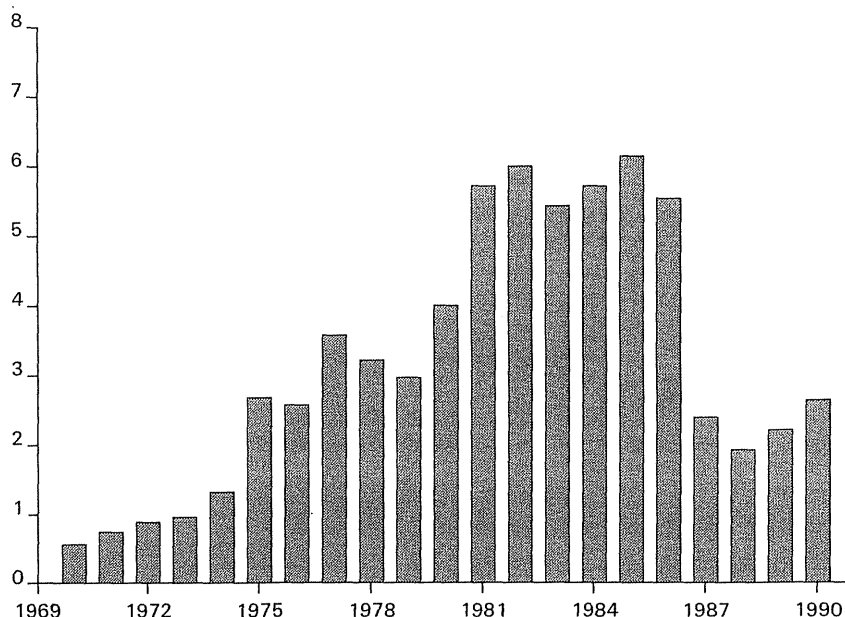
In de periode 1975/1985 is het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting in de totale inkomsten sterk teruggelopen, zoals uit het eerste deel van de tabel blijkt. Ook uit het tweede deel van de tabel komt naar voren dat de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting sinds het midden van de jaren zeventig achter is gebleven bij de andere inkomstencategorieën. Voor 1980 was dit in belangrijke mate toe te schrijven aan lastenverlichtende maatregelen en vooral aan de inflatiecorrectie. Na 1980 is de opgetreden loonmatiging van invloed.

Reeds in de Miljoenennota 1986 werd gewezen op de sterke daling van de aardgasbaten in 1987 ten opzichte van 1986. Deze zou 6,5 miljard gulden bedragen. Volgens de huidige inzichten is niet alleen het niveau in 1986 lager maar is de terugval naar verwachting nog veel groter. Van 1986 op 1987 lopen de baten zonder nadere maatregelen terug met maar liefst 12,6 miljard gulden, dat wil zeggen met ruim 3 procent van het nationale inkomen en circa 8 procent van de totale ontvangsten van het Rijk. En ook in de jaren na 1987 zal van een structureel lager niveau van de aardgasbaten sprake zijn. Tabel 3.2.2. en figuur 3.2.1 geven hiervan een beeld.

Tabel 3.2.2. De aardgasbaten voor het Rijk; op kasbasis, in miljarden gulden

	1973	1977	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Raming Miljoenennota</i>									
1986	1,5	9,0	18,1	23,0	22,3	15,8	15,0	15,8	16,2
Huidige raming	1,5	9,0	18,1	23,0	21,2	10,0	8,2	9,9	11,9
Idem exclusief inkomstenverhogende maatregelen						8,6	7,3	8,7	10,6

Figuur 3.2.1. De aardgasbaten voor het Rijk¹; op kasbasis, in procenten van het nationale inkomen



¹ Exclusief inkomstenverhogende maatregelen.

Het voorgaande betekent dat Nederland vooral te kampen heeft met een verdelingsprobleem. De lagere energiekosten betekenen een belangrijk voordeel voor bedrijven en gezinnen. Tegelijkertijd doet zich een nadeel van betekenis voor de schatkist voor.

In het verleden is de stijgende opbrengst van het aardgas voor de overheid vooral gebruikt voor een vergroting van de overheidsuitgaven, met name voor inkomensoverdrachten via de rijksbegroting. Hierdoor is een belangrijke herverdeling van het nationale inkomen tot stand gebracht. Nu het zich laat aanzien dat de aardgasbaten zich structureel op een lager niveau zullen gaan bewegen, ligt aanpassing van de overheidsuitgaven in de komende periode aan het lagere inkomstenniveau voor de hand.

3.3. Investerings in de particuliere sector

De financiële positie van bedrijven en financiering van de investeringen

Dankzij de loonmatiging is de winstpositie van bedrijven in belangrijke mate verbeterd. Ook van de huidige daling van de energiekosten mag ondanks de door het kabinet voorgestelde accijnsverhogingen en ondanks gedeeltelijke doorberekening van lagere energieprijzen in consumentenprijzen, een verdere rendementsverbetering worden verwacht. Daarnaast hebben ook de gedaalde rentelasten tot het winstherstel bijgedragen.

Bedroegen de bruto rentelasten van bedrijven in 1981 nog ruim 7% van het nationale inkomen (22½ miljard), voor 1985 worden deze geraamd op 5,3% (19½ miljard). De belangrijkste reden hiervoor is de gedaalde rente. In 1981 bedroeg volgens CBS-gegevens de gemiddelde rentevoet van vreemd vermogen bij ondernemingen in de nijverheid 10,8%, terwijl die in 1984 was gedaald tot 9,4%. Daartegenover stond een stijging van de rentabiliteit op het eigen vermogen bij ondernemingen in de nijverheid van 5,0% in 1981 naar 12,1% in 1984. Bij andere sectoren in het bedrijfsleven geldt een soortgelijke ontwikkeling.

De verbeterde vermogenspositie blijkt uit tabel 3.3.1, waarin de ontwikkeling van de solvabiliteit, gemeten als het eigen vermogen in

procenten van het totale vermogen, van de ter beurze genoteerde n.v.'s is weergegeven. Voor 1985 en 1986 mag worden aangenomen dat het voortgaande winstherstel de bedrijven in staat heeft gesteld de vermogenspositie verder te versterken. Voor de sector industrie wordt in 1984 het solvabiliteitsniveau van 1970 weer bijna bereikt. Voor alle beursondernemingen te zamen is deze situatie nog niet bereikt.

Tabel 3.3.1. Solvabiliteit van de ter beurze genoteerde n.v.'s exclusief bank-, krediet- en verzekeringswezen, beleggingsmaatschappijen en internationale concerns

	Alle ondernemingen	Handel	Industrie
1965	44,5	32,6	45,8
1970	37,7	33,3	35,5
1975	28,8	29,3	26,6
1980	25,5	23,9	23,9
1982	26,8	21,5	26,7
1983	31,6	25,4	34,4
1984	31,5	25,8	34,4

Bron: CBS.

De verbeterde winstpositie weerspiegelt zich ook in de liquiditeitspositie van bedrijven. Hoewel de toegenomen financiële middelen ten dele zijn gebruikt voor schuldaflossing en financiering van een deel van de investeringen, vertoonden de financiële activa een forse stijging. Op de monetaire betekenis hiervan wordt in het navolgende nog teruggekomen.

Het investeringsniveau

De bedrijfsinvesteringen ontwikkelen zich voorspoedig, zij het vanaf een historisch gezien zeer laag niveau. Vanaf het jaar 1984 neemt het volume van de particuliere investeringen sneller toe dan het produktievolume van bedrijven. De bedrijfsinvesteringen nemen in 1986 en 1987 met gemiddeld circa 7 procent per jaar in volume toe. Dit leidt ertoe dat de investeringsquote, gemeten in procenten van het nationale inkomen, weer een stijgende tendens vertoont. Tabel 3.3.2 laat dit zien.

Tabel 3.3.2. Het verloop van de bedrijfsinvesteringen¹; in procenten van het netto nationale inkomen, jaargemiddelden

	1965/1967	1970/1973	1975/1976	1981/1983	1986/1987
Vaste activa (exclusief woningen)	16,2	14,8	12,3	11,4	13,3
Voorraden	1,4	1,4	0,4	-0,3	0,7
Totaal, bruto	17,6	16,2	12,7	11,1	14,0
Afschrijvingen	7,3	7,3	7,7	8,9	8,8
Totaal, netto	10,3	8,9	5,0	2,2	5,2

¹ De gekozen perioden uit het verleden zijn ontleend aan de omslagpunten in het tempo van de economische groei.

Bron: CPB, Ministerie van Financiën.

Voor de bedrijfsinvesteringen in enkele sectoren kunnen hoge groeitempi worden gesignaleerd. Opvallend is daarbij dat na lange tijd van teruggang thans een uitbreiding van de investeringen in bedrijfsgebouwen plaatsvindt. Ook hieraan kan een aanwijzing worden ontleend dat de Nederlandse economie blijft groeien. Het feit dat het herstel van de economische groei in de afgelopen periode nu al enige jaren samen gaat met een toenemend

herstel van de bedrijfsinvesteringen, betekent dat voortzetting van de economische groei mogelijk wordt gemaakt. De omvangrijke aanhouding van relatief liquide middelen door bedrijven vormt daarbij een aanwijzing dat deze middelen binnen afzienbare tijd zullen worden gebruikt. Mede op grond daarvan kan ook een voortgaande investeringsgroei worden verwacht.

Investeringen spelen een centrale rol in de economie. Enerzijds vinden investeringen plaats op grond van verwachte inkomensgroei en toekomstige afzetperspectieven. Anderzijds wordt geïnvesteerd als reactie op veranderingen in de economische en technologische structuur. Zonder uitbreiding van de kapitaalgoederenvoorraad is economische groei (per hoofd) niet of nauwelijks mogelijk. Het samenspel van mens en machine bij praktisch elke vorm van voortbrenging maakt het investeren voor de handhaving van bestaande en het scheppen van nieuwe werkgelegenheid tot noodzakelijke voorwaarde. Het beleid is in de afgelopen periode gericht geweest op terugdringing van de collectieve sector en herstel van de particuliere sector, om langs die weg een aanvaardbare ontwikkeling van de werkgelegenheid en van de bedrijfsinvesteringen te bereiken. Het ziet er naar uit dat het inmiddels opgetreden investeringsherstel in de particuliere sector van voldoende diepte en breedte is om het noodzakelijke verdere algemene herstel mogelijk te maken. Wel kan worden geconstateerd dat het herstel van het niveau van de netto investeringen nog enigermate achterblijft bij dat van de bruto investeringen. In de navolgende tabel wordt aangegeven dat het herstel niet beperkt is gebleven tot enkele afzonderlijke sectoren.

Tabel 3.3.3. Investeringsquote per sector; bruto investeringen in procenten van de bruto toegevoegde waarde, jaargemiddelden

	1965/1967	1970/1973	1975/1976	1981/1983	1986/1987
Landbouw	16,5	18	19,6	22	19,6
Industrie	20	17	16,8	13,5	20,5
Energie	73,7	49	30,2	13,5	16,8
Bouw	7,5	6	4,7	5,5	4,5
Handel	15	12,5	8,8	8,5	8,0
Verkeer en vervoer	33	30,5	31,6	26	20,9
Overige diensten	13,5	11	8,9	7,5	8,7
Totaal, excl. energie	18	16	15	13,5	14,3

Bron: CPB (CEP 1986) en Ministerie van Financiën.

De toekomstige ontwikkeling van de bedrijfsinvesteringen hangt vooral af van de bereidheid knelpunten in onze economie op te lossen en voorwaarden te scheppen voor rendementsherstel en aanpassing van de factorprijsverhoudingen. Voor een kleine en open economie als Nederland zijn de mogelijkheden voor groei van de afzet in het buitenland en daarmee voor investeringen en werkgelegenheid in beginsel onbeperkt. Juist met het oog daarop is een versteviging van onze internationale concurrentiepositie door een voortgaande versterking van de aanbodkant van onze economie en algehele kostenmatiging geboden. Dit geldt zowel de kosten van arbeid en kapitaal als het niveau van de collectieve lasten.

3.4. Werkgelegenheid en werkloosheid

Voor het eerst sinds lange tijd is vanaf 1984 weer sprake van een verbetering van de werkgelegenheid in Nederland. Opmerkelijk is in dit verband de ontwikkeling in de industrie. Voor het eerst sinds 1970 doet zich in deze sector een uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen voor. Het proces van herstel van onze economie begint zijn vruchten af te werpen. Daarnaast is ook sprake van herbezetting van door arbeidsduur-

verkorting vrijvallende arbeidsplaatsen, hetgeen eveneens de werkgelegenheid doet toenemen.

Met dit herstel treedt een verandering op de arbeidsmarkt op. Deze uit zich onder andere in de samenhang tussen de werkgelegenheid in mensjaren en in personen. Toenemende deeltijdarbeid biedt hiervoor een verklaring.

De groei van de werkgelegenheid in personen is in 1985 en 1986 toereikend geweest om de groei van het arbeidsaanbod op te vangen. Tabel 3.4.1 geeft een beeld van deze ontwikkeling.

Tabel 3.4.1. Werkgelegenheid en werkloosheid; × 1000

	1982	1983	1984	1985	1986
geregistreerde werkloosheid ¹⁾	655	800	800	815	765
werkgelegenheid in mensjaren	4619	4531	4511	4561	4610
werkgelegenheid in personen ²⁾	5040	5000	5030	5125	5230
verhouding werkgelegenheid in personen en mensjaren	1,09	1,10	1,11	1,12	1,13
arbeidsaanbod	5715	5835	5915	6015	6120

Bron: CBS, CPB, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

¹ Gecorrigeerd voor het vervallen van de registratieplicht voor 57½-jarigen en ouder.

² 1982, 1983, 1984 raming Ministerie van Financiën.

De gewijzigde omstandigheden op de arbeidsmarkt maken het moeilijk een direct verband te leggen tussen de groei van de werkgelegenheid en de ontwikkeling van de werkloosheid. Hierboven werd de divergerende ontwikkeling van de werkgelegenheid in mensjaren en personen al aangeduid. Voorts wordt steeds duidelijker dat de tot dusver gebruikte werkloosheidscijfers een gebrekkige indicator vormen voor de werkelijke omvang van de werkloosheid. Zo wordt bijvoorbeeld de omvang van de geregistreerde werkloosheid vertekend doordat werklozen die inmiddels een (permanente of tijdelijke) baan hebben gevonden, het arbeidsbureau in een aantal gevallen daarvan niet in kennis stellen.

Achter het hiervoor geschetste beeld van een dalende werkloosheid gaan verschillende ontwikkelingen schuil. Enerzijds ondergaat het totale werklozenbestand doorlopend wijzigingen door in- en uitstroom. Anderzijds blijkt ook dat niet alle groepen werklozen in gelijke mate van het aantrekken van de economie profiteren. Tabel 3.4.2 geeft hier een indruk van.

Tabel 3.4.2. Omvang werkloosheid; langer dan 12 maanden¹, ultimo mei van de desbetreffende jaren, × 1000 personen

	1983	1984	1985	1986
1. Totale werkloosheid meer dan 12 maanden	329,2	451,0	456,7	435,9
2. (1) in % van totale werkloosheid	43,7	55,1	58,1	59,2
3. werkloosheid meer dan 12 maanden bij jongeren tot en met 24 jaar	96,0	125,5	114,2	96,1
4. (3) in % van totale werkloosheid	12,7	15,3	14,5	13,1

¹ Alle cijfers in deze tabel zijn gecorrigeerd voor het effect van het vervallen van de registratieplicht voor 57½ jarigen en ouder; verondersteld is dat alle 57½ jarigen en ouder die uit de bestanden van de Gewestelijke Arbeidsbureaus zijn verdwenen, langer dan 12 maanden werkloos zijn geweest.

De harde kern van de langdurige werklozen neemt nog niet in omvang af. Uit de tabel blijkt tevens dat de langdurige werkloosheid bij jongeren relatief sterker daalt dan de totale langdurige werkloosheid, hoewel het percentage voor 1986 nog boven het niveau van 1983 ligt. Dit duidt erop dat langdurige werkloosheid voor deze groep weliswaar een omvangrijk, maar geen onoplosbaar probleem behoeft te zijn: een werkloze jongere hoeft geen werkloze oudere te worden. Een vraag daarbij is of de thans werklozen kans zullen zien zich een baan te verwerven danwel dat de concurrentie met de nieuwe toetreders in hun nadeel uitvalt.

Een ontoereikend scholings- en ervaringsniveau vormt een belangrijk kenmerk van langdurig werklozen. Tegenover het aanbodoverschot van ongeschoolde arbeid staat evenwel een vraagoverschot in een aantal sectoren van de arbeidsmarkt. Een betere werking van de arbeidsmarkt is derhalve geboden, waarbij het aanbieden van scholingsfaciliteiten, bij voorkeur praktijkgericht in de bedrijven zelf, een belangrijke rol speelt. Meer differentiatie in beloningsverhoudingen, rekening houdend met produktiviteitsverschillen, kan de marktwerking eveneens bevorderen. Veelal is een ontoereikend opleidingsniveau het gevolg van een gebrek aan belangstelling voor het volgen of voltooiën van een schoolopleiding. Via het opdoen van werkervaring kan een gedeelte van de achterstand worden weggenomen. Voorts kan een onderbreking van de inactiviteit door een werkverband de deelnemer motiveren tot het alsnog volgen van een opleiding. Aldus kan het aanbieden van werkervaring naast een betere marktwerking de doorstroming tweeledig bevorderen. Het Job-plan, het plan Vermeend/Moor alsmede het Jeugd-werkgarantie-plan vormen instrumenten die hieraan kunnen bijdragen.

De uiteenlopende ontwikkelingen op deelmarkten maken ook duidelijk dat een ongedifferentieerde aanpak van verdergaande arbeidsduurverkortings tot toenemende spanningen op delen van de arbeidsmarkt kan leiden, met alle nadelige economische gevolgen van dien.

3.5. De betekenis van loonmatiging voor de economie

Reeds aan het begin van de jaren zeventig werd van verschillende zijden aandacht gevraagd voor de negatieve invloed die van een scheve, niet op schaarste gebaseerde, faktorprijsverhouding kan uitgaan op de werkgelegenheidsgroei. Duidelijk werd dat een reële loonstijging die uitging boven de groei van de arbeidsproduktiviteit veranderingsprocessen in de economische produktiestructuur op gang bracht, waardoor niet alleen de werkgelegenheidsgroei werd afgeremd, maar later zelfs een afbraak van bestaande arbeidsplaatsen optrad.

De daling van de werkgelegenheid in de industrie, die in feite reeds vanaf het begin van de jaren zestig heeft plaatsgevonden, viel tot ver in de jaren zeventig op macro-niveau nauwelijks op. Aanvankelijk werd deze terugval gecompenseerd door een groei van de werkgelegenheid in de tertiaire en kwartaire dienstensector. In de loop van de jaren zeventig was de werkgelegenheidsgroei in de laatste sector zelfs veel aanzienlijker dan het verlies aan industriële werkgelegenheid. Hierdoor werd de negatieve werkgelegenheidstrend in de industrie goeddeels gecamoufleerd.

Lange tijd is bij de loonvorming onvoldoende aandacht geschonken aan structurele veranderingen die zich op bedrijfstakniveau aan het voltrekken waren. Zo vormde in de jaren zeventig de op centraal niveau afgesproken loonstijging doorgaans het richtsnoer voor de loonontwikkeling in de verschillende sectoren. De arbeidsproduktiviteit ontwikkelde zich per sector echter zeer verschillend. Daardoor vond een slechte afstemming plaats tussen de (centrale) loonontwikkeling enerzijds en de (sectorale) arbeidsproduktiviteitsontwikkeling anderzijds. De forse stijging van de loonkosten per eenheid produkt die hiervan in sectoren met een achterblijvende produktiviteitsgroei het gevolg was, heeft de werkgelegenheidsontwikkeling zeer ongunstig beïnvloed, eerst op sectoraal en later ook op macro-niveau.

Tabel 3.5.2 biedt een inzicht in de sectorale werkgelegenheidsontwikkeling. Opvallend is het ten opzichte van andere sectoren afwijkende beeld in de kwartaire sector in relatie tot de loonkostenontwikkeling. Vergeleken met in het bijzonder de industrie kent deze sector een geheel eigen dynamiek waarbij de invloed van de marktwerking, met name ten opzichte van het buitenland, grotendeels ontbreekt.

Tabel 3.5.2. Enkele sectorale kerngegevens; gemiddelde procentuele mutaties per jaar

	land- bouw	indus- trie ¹⁾	ener- gie	bouw	tertiair	kwartair ²⁾	totaal bedrijven
	periode 1969/1982						
loonsom per werknemer	10,1	10,5	9,2	10,7	10,7	9,9	10,5
arbeidsproductiviteit	6,9	4,5	6,4	0,8	3,5	0,0	3,5
loonkosten per eenheid produkt	3,2	6,0	2,8	9,9	7,2	9,9	7,0
werkgelegenheid	-1,7	-2,2	-0,9	-2,2	0,4	3,7	-0,4
	periode 1982/1986						
loonsom per werknemer	3,3	3,2	2,6	0,2	2,2	0,8	2,0
arbeidsproductiviteit	2,0	4,1	2,0	1,4	1,8	0,3	2,1
loonkosten per eenheid produkt	1,3	-0,9	0,6	-1,2	0,4	0,5	-0,1
werkgelegenheid	-0,1	-0,9	0,0	-1,6	0,4	0,8	0,0

Bron: 1969/1982 CPB/CBS; 1982/1986

Ministerie van Financiën (raming)

¹⁾ exclusief aardolie-industrie

²⁾ uitsluitend het aandeel van bedrijven

De stijgende collectieve-lastendruk is één van de factoren geweest die hebben bijgedragen aan het ongunstige verloop van de loonkosten. Deze stijgende loonkostenontwikkeling had forse negatieve effecten op de werkgelegenheid. Vandaar ook dat naast een matiging van de algemene loonontwikkeling een beperking van de collectieve-lastendruk, vooral loon- en inkomstenbelasting en sociale premies, zonder twijfel een voorwaarde zal blijven voor verder herstel van de werkgelegenheid.

Sinds 1979 heeft zich een aanzienlijke matiging van de loonkosten voorgedaan. Van groot belang is de sinds 1982 in overleg tussen werkgevers en werknemers bereikte matiging van de loonontwikkeling als één van de gevolgen van het zogeheten Stichtingsakkoord. De faktorprijsverhoudingen herstellen zich weer. De wederzijdse bereidheid van de sociale partners om op bedrijfstakniveau de beschikbare loonruimte vast te stellen en daarbij rekening te houden met de specifieke omstandigheden per sector, betekent een belangrijke bijdrage aan duurzaam herstel van onze economie. De uitbreiding van de werkgelegenheid in de marktsector die sinds enkele jaren weer optreedt, is daarvan het positieve resultaat.

3.6. De kapitaalmarkt

Besparingen

De nationale besparingen bevinden zich thans weer op het niveau van de tweede helft van de jaren zeventig. Het herstel van de laatste jaren is te meer opmerkelijk, omdat zich in het spaarsaldo van de collectieve sector nog geen structurele verbetering heeft voorgedaan. Het spaartekort van de collectieve sector zal in 1986 op transactiebasis, onder invloed van de dalende gasbaten, hoger zijn dan in 1981 en 1982. Het herstel van de nationale besparingen moet vooral worden toegeschreven aan de toegenomen particuliere besparingen. Met name de bedrijfsbesparingen hebben hieraan bijgedragen onder invloed van het winstherstel. De bedrijfsbesparingen bevinden zich thans weer op het niveau van de jaren vóór de eerste oliecrisis. In het totaal van de gezinsbesparingen, de

grootste component van de nationale besparingen, is geen duidelijke beweging zichtbaar: ze schommelen reeds lange tijd op een niveau van rond de 10 procent van het nationale inkomen.

Tabel 3.6.1. Besparingen; op transactiebasis, in procenten van het nationale inkomen ¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1985	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Gezinnen, contractueel	5,7	7,2	8,2	7,7	7,6	8,3	8,8	8,5	8,3	8,6
Gezinnen, vrij	4,5	2,3	1,9	0,7	1,9	3,6	1,7	1,7	2,0	9,6 ²
Totaal	10,2	9,5	10,2	8,4	9,5	11,9	10,6	10,3	10,3	
Bedrijven	4,6	3,4	3,8	2,1	2,5	2,8	3,8	5,5	5,9	
Particuliere sector	14,9	12,9	13,9	10,5	11,9	14,7	14,3	15,8	16,2	18,1
Collectieve sector	5,2	1,5	-1,0	1,0	-0,4	-2,6	-1,8	-1,1	-0,8	-3,3
Nationale besparingen	20,1	14,4	13,0	11,5	11,6	12,1	12,5	14,6	15,4	14,9

Bron: CBS, CPB

¹ Door afrondingen kan de som der onderdelen afwijken van het totaal.

² Som van gezinnen, vrij en bedrijven.

De samenstelling van de gezinsbesparingen is daarentegen in de afgelopen decennia sterk gewijzigd. Het aandeel van de contractuele besparingen is toegenomen ten koste van het aandeel van de vrije besparingen. Uit tabel 3.6.1 blijkt dat in de jaren 1980/1985 de contractuele spaarquote circa 2½%-punt van het nationale inkomen hoger lag dan in de periode 1970/1974. Een stijging die even groot was als de daling van de vrije gezinsbesparingen tussen beide perioden. Deze laatste zijn in omvang meer dan gehalveerd. Er lijkt zich een stabilisatie van de vrije gezinsbesparingen op circa 2 procent van het nationale inkomen af te gaan tekenen, alhoewel de jaarlijkse fluctuaties groot zijn.

Tabel 3.6.2. Contractuele gezinsbesparingen via pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen; in procenten van het nationale inkomen en tussen haken de contractuele besparingen via ABP/PGGM¹

	1970 ²	1975 ²	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Contractuele besparingen via pensioenfondsen	3,9	5,3	6,2 (3,6)	6,5 (3,8)	6,4 (3,6)	6,6 (3,7)	6,4 (3,5)	6,2
waarvan:								
-premieoverschot ³	2,0	2,5	2,1 (1,5)	1,8 (1,3)	1,2 (0,9)	1,0 (0,8)	0,5 (0,4)	0,1
-beleggingsinkomsten	1,9	2,8	4,1 (2,1)	4,7 (2,5)	5,2 (2,7)	5,6 (2,9)	5,9 (3,1)	6,1
Contractuele besparingen via verzekeringsmaatschappijen	1,3	2,4	1,5	1,2	1,9	2,2	2,1	2,0
waarvan:								
-premieoverschot ³	0,3	1,2	0,0	-0,5	0,0	0,1	0,0	-0,2
-beleggingsinkomsten	1,0	1,2	1,5	1,7	1,8	2,0	2,1	2,2
Totaal	5,2	7,7	7,7	7,6	8,3	8,8	8,5	8,3

Bron: CBS.

¹ Door afrondingen kan de som van de onderdelen afwijken van het totaal

² Nadere uitsplitsing naar besparingen via ABP en PGGM is niet bekend.

³ Het premieoverschot is gelijk aan de ontvangen premies verminderd met de administratiekosten, het bedrijfssaldo en de uitkeringen.

Tabel 3.6.2 laat zien dat de stijging van de contractuele besparingen vooral heeft plaatsgevonden bij de pensioenfondsen. De voortdurende stijging van de beleggingsopbrengsten speelt hierbij een hoofdrol: tussen 1970 en 1985 is, uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen, een verdrievoudiging opgetreden. De stijging is het gevolg van het gegroeide vermogen en de gestegen rendementen.

De uitkeringen van de pensioenfondsen namen toe terwijl de premie-opbrengsten constant bleven. Daardoor is het verschil tussen beide, het premieoverschot, afgenomen. Niettemin was nog tot 1983 sprake van een stijging van de contractuele besparingen bij de pensioenfondsen. Opvallend is dat meer dan de helft van de besparingen via de pensioenfondsen voor rekening kwam van de pensioenbesparingen van ambtenaren en trendvolgers via ABP en het PGGM (zie de cijfers tussen haakjes in de tabel). Ook daar is het premie-overschot sterk afgenomen. Per saldo bleven de contractuele besparingen via deze instellingen op ruim 3,5 procent van het nationale inkomen gehandhaafd, ofwel ruim een derde van de totale gezinsbesparingen.

Evenzo heeft zich bij de verzekeringsmaatschappijen, onder invloed van gestegen beleggingsopbrengsten, een stijging in de besparingen voorgedaan. Het premieoverschot blijkt de laatste jaren gering of is zelfs negatief. Net als bij de pensioenfondsen is het rendement over het gevormde vermogen van groot belang voor het verloop van de besparingen.

Ook voor de vrije gezinsbesparingen is het renteverloop van betekenis. Onder invloed van de rentedaling zijn de besparingen van de gezinnen in de vorm van spaargelden, deposito's en dergelijke sedert 1981 met circa ½ procent-punt van het nationale inkomen gedaald. Omdat de totale vrije gezinsbesparingen sedert dat jaar niet sterk zijn veranderd, wijst dit op een andere samenstelling met name in de vorm van een extra bezit aan staatsobligaties.

Uit dit alles komt naar voren, dat de spaarstromen in de economie – door de gestegen beleggingsinkomsten – voor een belangrijk deel de resultante zijn van vroegere vermogensaccumulatie.

Het beroep op de kapitaalmarkt

Bedrijven hebben hun toegenomen investeringen deels gefinancierd uit de aanwas van de liquiditeiten. Er is daarnaast ook sprake van een groter beroep op externe financieringsmiddelen. In 1985 is dit beroep toegenomen, hoofdzakelijk in de vorm van het aantrekken van lange middelen. Tegelijkertijd deed zich een verdere vermindering van het netto beroep van de overheid voor als gevolg van de vermindering van het financieringstekort. Onder invloed van toenemende aflossingen na het bruto beroep van de totale overheid nog iets toe.

Tabel 3.6.3. Het netto beroep van het bedrijfsleven en de overheid op de binnenlandse kapitaalmarkt; in miljarden gulden en tussen haken in procenten van het binnenlandse kapitaalmarktaanbod

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Netto beroep bedrijven	11,3 (27)	12,3 (31)	12,0 (26)	5,4 (11)	3,9 (9)	9,9 (18)
Netto beroep overheid	15,9 (37)	24,9 (63)	31,5 (68)	33,9 (70)	31,6 (71)	29,8 (55)

Bron: DNB.

De financieringsbehoefte van de lagere overheid steeg als gevolg van de herfinanciering van de door haar verrichte vervroegde aflossingen.

Daarnaast was sprake van gedeeltelijke herfinanciering door de lagere overheid van woningwetleningen, die door woningbouwcorporaties bij het Rijk vervroegd werden afgelost. Voor zover de herfinanciering van vervroegde aflossingen op woningwetleningen plaatsvindt door de Bank voor Nederlandsche Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank verhoogt deze namelijk het tekort van de lagere overheid.

De vervroegde aflossing op woningwetleningen vormt een belangrijke reden van de daling van het beroep van het Rijk op de kapitaalmarkt. Tegelijkertijd vormt dit deels de verklaring voor de sterke stijging in 1985 van het beroep van de sector bedrijven, waartoe de woningbouwcorporaties worden gerekend. Werd in 1985 voor een bedrag van 2,3 miljard aan woningwetleningen vervroegd afgelost, in het eerste halfjaar van 1986 was dit al circa 7 miljard. Hoewel het totale beroep op de kapitaalmarkt daardoor dus niet verandert, ontstaat er wel een sterke verschuiving in de marktaandelen van de categorieën geldnemers.

3.7. De binnenlandse monetaire ontwikkeling

De monetaire ontwikkeling wordt de laatste jaren gekenmerkt door hoge groeicijfers, afnemende inflatie en nominale rentevoeten, doch blijvend hoge reële rentestanden. De groei van de liquiditeitenmassa die in 1985 heeft plaatsgevonden, zowel uit binnen- als buitenlandse bronnen, overtreft de groei van het nationale inkomen, hoewel het groeitempo lijkt af te nemen. De belangrijkste oorzaak van de toegenomen binnenlandse creatie in 1985 lag in de groei van het netto geldscheppend bedrijf van het bankwezen. De toename in dit bedrijf met 10 procent tegenover 5 procent in 1984, was het gevolg van een hoge kredietverlening van de banken aan de overheid bij een gematigde groei van de lange middelen en een eveneens gematigde groei van de kredietverlening aan de private sector. Over de 12-maands periode tot en met juni 1986 verstrekten de banken voor een recordbedrag van 9,5 miljard aan lang krediet aan de overheid. Het feit dat de totale overheid in 1985 en tot dusver in 1986 per saldo liquiditeiten heeft vernietigd, had een dempend effect op de binnenlandse monetaire expansie. De monetaire verruiming, samenhangend met het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, is in toenemende mate gecompenseerd door de verkrapping uit hoofde van kapitaaluitvoer.

Tabel 3.7.1. Oorzaken van veranderingen in de binnenlandse liquiditeitenmassa; in miljarden guldens

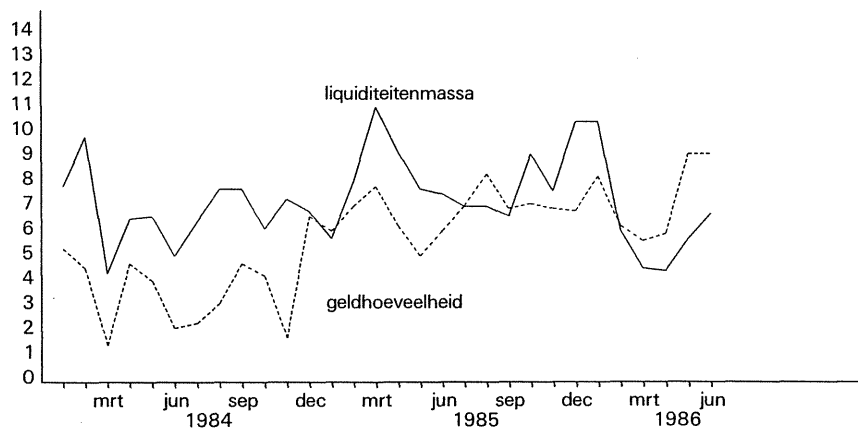
	1984	1985	juli 1985/ juni 1986
binnenlandse liquiditeitscreatie	1,3	9,1	13,3
a. bruto liquiditeitscreatie	17,4	18,0	23,8
ten behoeve van:			
– overheid (kort)	-0,2	-2,2	-3,7
(lang)	7,9	8,4	9,5
– private sector (kort)	4,0	1,3	4,0
(lang)	5,7	10,5	14,0
b. lange passiva en diversen	-16,1	-8,9	-10,5
nationaal liquiditeitsoverschot	8,1	6,1	-2,3
uit hoofde van:			
– lopend verkeer ¹	12,8	14,4	12,2
– kapitaalverkeer met het buitenland	-4,7	-8,3	-14,5
toeneming liquiditeitenmassa (= M2)	9,3	15,1	11,0
idem in procenten	(6,9)	(10,5)	(6,8)
toeneming geldhoeveelheid (= M1)	5,3	5,9	8,3
idem in procenten	(6,7)	(6,9)	(9,2)
P.M. nominale groei NNI in procenten	1,5	4,7	3,7

Bron: DNB.

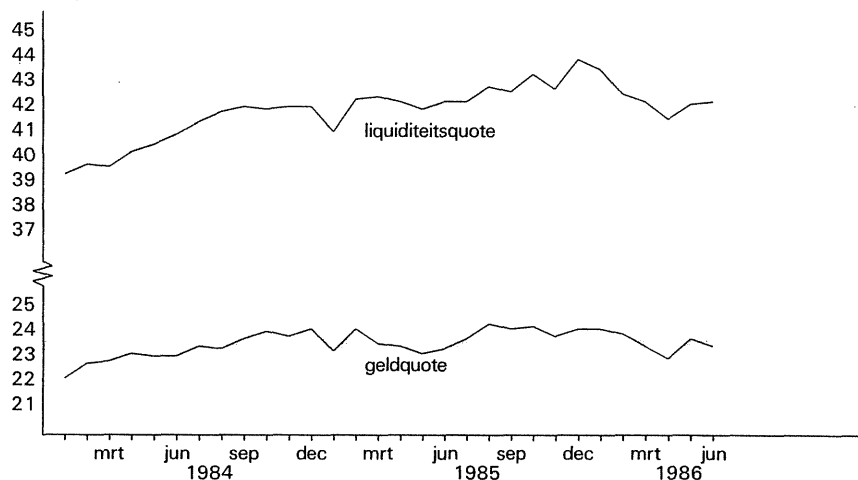
¹ Saldo lopende rekening op kasbasis inclusief eenzijdige kapitaaloverdrachten.

De groei van de geldhoeveelheid is over een langere periode gezien gematigder dan die van de liquiditeitenmassa (zie grafiek 3.7.1). Dit hangt samen met het feit dat de bedrijven hun liquiditeitsoverschotten met name aanhouden in de vorm van deposito's en valutategoeden. De afgenomen inflatie en het feit dat de geldmarktrente in Nederland en in het buitenland ten opzichte van de kapitaalmarktrente relatief hoog is, hebben op deze toeneming een stimulerend effect uitgeoefend. Overigens wijst de relatief liquide aanhouding van middelen door het bedrijfsleven erop dat besteding van een deel van deze middelen in het verschiet ligt. Indien deze niet beoogd zou worden, zou belegging in langlopend papier en schuldaflossing in een periode van rentedaling meer voor de hand liggen. Dit is een reden te meer om aan te nemen dat onze economie zich in een overgangsfase bevindt van een periode met lage naar een periode met hogere winst- en investeringsniveaus.

Grafiek 3.7.1. Twaalfmaandsgroei van de geldhoeveelheid (M1) en de liquiditeitenmassa (M2) per maandultimo; in procenten



Grafiek 3.7.2. Geldquote ($M1/NNI$) en liquiditeitsquote ($M2/NNI$); gecorrigeerd voor seizoen en overloop



3.8. Het kapitaalverkeer met het buitenland

De tegenhanger van het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans wordt in belangrijke mate gevormd door een omvangrijk tekort in het kapitaalverkeer der niet-monetaire sectoren. Deze kapitaaluitvoer is om drie redenen van belang voor de economie. Ten eerste

vloeit hiermee het nationale spaaroverschot voor een belangrijk deel terug naar het buitenland, waardoor het nationale liquiditeitsoverschot – de bijdrage van het buitenland aan de geldgroei – lager uitkomt. Ten tweede is de kapitaaluitvoer van betekenis voor de internationalisering van de Nederlandse economie, die tot uitdrukking komt in een sterke toeneming van zowel de bruto kapitaalstromen als de in- en uitvoer van goederen als percentage van het nationaal produkt. Het aandeel van de totale uitvoer in het nationale produkt bedraagt in 1986 72% in vergelijking met 53% in 1970. Tenslotte speelt ook de verwachting omtrent het te behalen rendement op investeringen in het buitenland ten opzichte van de rendementen in Nederland een rol in de kapitaalbeweging naar het buitenland.

Het steeds meer open karakter van de Europese economieën blijkt niet alleen uit het groeiende aandeel van de uitvoer van goederen en diensten in het nationaal inkomen, maar ook uit de toenemende integratie van de kapitaalmarkten. Deze twee ontwikkelingen zijn niet los van elkaar te zien: investeringen in het buitenland worden ook gedaan ter ondersteuning van de activiteiten in het eigen land. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de inrichting van handels- en verkooporganisaties, maar ook aan het opzetten van productieprocessen in het buitenland, die tot een betere concurrentiepositie kunnen leiden. Deze investeringen vergroten derhalve het draagvlak van de binnenlandse activiteit.

Het uitvoersaldo van lang Nederlands kapitaal geeft een groei te zien van gemiddeld 2,2% van het nationale inkomen in de periode 1961/1964 naar 4% in de periode 1981/1985. De invoer van buitenlands kapitaal vertoont een iets wisselvalliger beeld, mede onder invloed van het saldo lopende rekening.

Tabel 3.8.1. Kapitaalverkeer der niet-monetaire sectoren; in procenten van het nationale inkomen, jaargemiddelde (– = afvloeiing naar het buitenland)

	1961/1964	1965/1968	1969/1972	1973/1976	1977/1980	1981/1985
particulier kapitaal:						
Nederlands lang kapitaal (waarvan directe investeringen)	-2,2 (-1,1)	-2,2 (-1,3)	-3,2 (-1,7)	-3,3 (-1,9)	-2,7 (-1,6)	-4,0 (-2,3)
buitenlands lang kapitaal	2,3	2,2	4,0	1,4	2,6	2,0
kort kapitaal	0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0	-0,3
totaal	0,2	0,0	0,8	-2,1	-0,1	-2,3
2. overheid en eenzijdige kapitaaloverdrachten	-0,5	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2
3. totaal (1 + 2)	-0,3	-0,2	0,7	-2,3	-0,4	-2,5
o.m. saldo lopende rekening	+0,8	-0,2	+0,4	+3,5	-0,8	+3,9

De stijging van de uitvoer van Nederlands kapitaal komt in belangrijke mate voor rekening van de directe investeringen, die in de periode 1981/1985 2,3% van het nationale inkomen bedroegen, tegen 1,1% in de periode 1961/1964. Binnen de directe investeringen bevinden de kapitaaldeelnames in het buitenland zich in de gehele beschouwde periode op een niveau rond 1% van het nationale inkomen. De toeneming is dus geheel aan de overige onderdelen van het investeringsverkeer toe te schrijven, waarvan de verleende kredieten het belangrijkste zijn.

De internationalisatie van de kapitaalmarkten blijkt niet alleen uit de investeringen, maar vooral uit de effectentransacties met het buitenland. Het saldo van de transacties in binnen- en buitenlandse effecten is vooral nog gering, maar spectaculair is de gestage groei van de grensoverschrijdende bruto aan- en verkopen, die in procenten van het nationale inkomen in tien jaar tijd verviervoudigd zijn (van 6½% in 1976 tot 24½% in 1985). Hierbij is niet alleen sprake van een volume-effect, maar ook van een prijseffect: de beurskoers van aandelen, die van 1976 tot 1982

globaal gelijk bleef, is sindsdien verdubbeld en ook de obligatiekoersen vertoonden een sterke stijging. De stijging van het volume van de bruto transacties is toe te schrijven aan diverse factoren. In de eerste plaats heeft een rol gespeeld dat het bedrag aan Nederlandse effecten in buitenlandse handen is gegroeid. De secundaire handel in deze effecten komt tot uitdrukking in het bruto effectenverkeer met het buitenland. Voorts heeft een rol gespeeld dat institutionele beleggers meer kostenbewust zijn geworden en in toenemende mate transacties in buitenlandse financiële centra verrichten waar de kosten waaronder de beursbelasting, lager zijn. Dat de internationalisatie van het effectenverkeer zich voortzet, blijkt uit de gegevens over het eerste kwartaal van 1986, waarin de verkopen van effecten 41% en de aankopen 77% boven die van het eerste kwartaal 1985 lagen.

3.9. De collectieve uitgaven

Sinds 1984 doet zich een daling voor van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen. In de jaren daarvoor was van een continue stijging van de collectieve uitgaven sprake.

Tabel 3.9.1. De uitgaven van de collectieve sector inclusief gedebudgetteerde uitgaven; in miljarden guldens en in procenten van het nationale inkomen

	mld. gld.	%NI
1970	53	47,8
1975	115	57,7
1980	197	64,8
1981	216	68,2
1982	233	70,4
1983	242	70,5
1984	245	68,9
1985	251	67,3
1986	256	67,1
1987	255	66,4

Ondanks de recente neerwaartse ontwikkeling van de uitgavenquote is in Nederland nog altijd sprake van een zeer hoog niveau van de collectieve uitgaven, ook in internationaal opzicht.

Behoudens in Zweden is het aandeel van deze uitgaven in het nationale inkomen in Nederland groter dan in alle andere OESO-landen. Van meer gewicht dan een vergelijking met gemiddelde waarden voor bijvoorbeeld de OESO is een vergelijking met de Bondsrepubliek Duitsland die in financieel en economisch opzicht voor Nederland van zeer grote betekenis is. Het aandeel van de totale collectieve uitgaven in het nationale inkomen in de Bondsrepubliek was in 1985 circa 15%-punt lager dan in Nederland. In landen als de Verenigde Staten en Zwitserland is de omvang van de collectieve uitgaven evenwel nog veel lager (respectievelijk ongeveer 25%-punt en ruim 30%-punt lager dan in Nederland). De grootte van deze uitgaven in Nederland ging gepaard met een hoog niveau van het financieringstekort en in het verlengde daarvan een omvangrijke overheids-schuld. Beide grootheden bewegen zich in de Bondsrepubliek op een veel lager niveau dan in Nederland. Het financieringstekort van de Duitse federale overheid bedraagt al gedurende een reeks van jaren 1½ à 2 procent van het bruto nationale inkomen. De totale Duitse overheidsschuld bedroeg in 1985 ruim 42 procent van het bruto nationale inkomen. Voor Nederland was dat 70 procent.

Voor het hoge niveau van de collectieve uitgaven in Nederland is een aantal verklaringen te geven. Ondanks stijgende welvaart werd in de naoorlogse periode in toenemende mate een beroep op de overheid gedaan. Het slechts in zeer beperkte mate toepassen van de profijtgedachte

had tot gevolg dat in veel gevallen de lasten van maatschappelijke activiteiten werden afgewenteld op de collectieve sector.

Een tweede belangrijke verklaring is de toenemende macro-economische betekenis die men aan de overheidsuitgaven ging toekennen. Het begrotingsbeleid werd destijds steeds meer gericht op het ex ante tot stand brengen van evenwicht tussen middelen en bestedingen in de economie. De symmetrie tussen uitgavenverhogingen en -verlagingen, gebaseerd op periodieke schommelingen in de economische groei die daarbij hoorde, werd niet in acht genomen. In de praktijk bleken in perioden van teruglopende economische activiteit de overheidsuitgaven wel te worden verhoogd maar werden deze niet of nauwelijks verminderd bij een zich herstellende groei. Ook in de periode dat een structureel begrotingsbeleid werd gevoerd, bleek de jaarlijkse begrotingsruimte die beschikbaar was voor uitgavenverhogingen en/of belastingverlagingen, vrijwel uitsluitend te worden gebruikt voor vergroting van uitgaven. De ruimte werd voor dat doel zelfs bij herhaling overschreden. Gewezen zij slechts op het buiten de begrotingsruimte om financieren van conjunctuurprogramma's en omvangrijke overschrijdingen in verband met aanvullend beleid. Op deze wijze bleken de overheidsuitgaven zich veel sterker te kunnen ontwikkelen dan de bestedingen in de particuliere sector.

De aandacht voor de macro-economische betekenis van de overheidsuitgaven concentreerde zich aanvankelijk vooral op de vraagzijde van de economie. Door middel van de overheidsuitgaven zou, althans op korte termijn, de totale vraag in de economie op peil gehouden kunnen worden. Pas in een latere fase ontstond aandacht voor de consequenties van de toenemende collectieve uitgaven voor de aanbodkant van de economie.

In voorgaande Miljoenennota's is gewezen op de verschuiving van investeren naar consumeren in onze economie die teweeg is gebracht door de samenstelling van de collectieve uitgaven (direct en via overdrachtsuitgaven) en de wijze waarop deze worden gefinancierd. Er vindt een omvangrijke overheveling van middelen plaats van de particuliere sector naar de collectieve sector. Het overgrote deel van de uitgaven van de collectieve sector leidt echter tot consumptie en niet tot investeringen. Zeker in een periode waarin een belangrijk deel van de collectieve uitgaven met de opbrengst van leningen wordt gefinancierd, betekent dit een vergroting van de druk op de overheidsfinanciën in latere jaren uit hoofde van rente en aflossingen. Dit wordt nog versterkt doordat de aantasting van het investeringsniveau heeft geleid tot een lager tempo van economische groei en een scherp gedaalde werkgelegenheid.

Het lijkt niet goed mogelijk om vanuit een economische invalshoek een kritische grens voor de omvang van de collectieve uitgaven noch een maatstaf voor de samenstelling daarvan aan te geven. Wel kan vanuit aanbodkantfactoren worden geconstateerd dat de huidige omvang van de collectieve uitgaven in Nederland zeer hoog is. Dit kan worden afgeleid uit het hoge niveau van de collectieve-lastendruk en de omvangrijke wig tussen bruto loonkosten en netto inkomens. De negatieve gevolgen van een te hoge collectieve-lastendruk zijn bekend. Belastingen en premies worden afgewenteld, ontweken of ontdoken. De produktiekosten worden te hoog.

Tabel 3.9.2. Collectieve lastendruk; in procenten van het nationale inkomen

	1983	1984	1985	1986	1987
Macro-economische collectieve lastendruk	54,8	54,0	52,9	51,8	51,8
Belastingdruk	28,3	28,2	27,4	27,9	28,8
Sociale premiedruk	24,3	23,2	22,7	22,0	22,0
Niet-belastingmiddelen	2,2	2,6	2,8	1,9	1,0

Ook de samenstelling van de overheidsuitgaven biedt in dit verband een aanwijzing. De sterke groei van de overheidsuitgaven in het verleden betrof vooral de consumptief gerichte uitgaven, vooral inkomensoverdrachten. Juist daardoor heeft zich een ernstig verlies aan particuliere investeringen en werkgelegenheid voorgedaan. De omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven zijn daarom zelfstandige factoren geworden die remmend werken op de economische groei.

Daar tegenover kan worden geconstateerd, dat de relatieve vermindering van de overheidsuitgaven in de afgelopen drie jaren geen belemmering heeft gevormd voor het toenemen van de economische groei. Ondanks het terugdringen van de overheidsuitgaven in achtereenvolgende jaren bleken de binnenlandse bestedingen geleidelijk aan kracht te kunnen winnen.

In het verlengde hiervan mag worden aangenomen, dat voortzetting van de vermindering van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen in de komende periode, in samenhang met het te voeren monetaire beleid, geen nadelige invloed op de economie zal hebben. Vermindering van overheidsuitgaven maakt immers een verruiming van de particuliere bestedingsmogelijkheden mogelijk, nu en in de toekomst. Voorzover ombuigingen direct neerslaan in lastenverlichting is dat duidelijk. Maar ook indien ombuigingen leiden tot reductie van het financieringstekort zullen toekomstige lastenverzwaringen kunnen worden vermeden.

3.10. Staatsschuld, rente en aflossingen

De gevolgen van een toenemende staatsschuld

De ontwikkeling van de staatsschuld is zorgwekkend. Zoals blijkt uit tabel 3.10.1 is de laatste tien jaar sprake van een explosieve groei van de staatsschuld van gemiddeld 18 à 19 procent per jaar. Gerelateerd aan het nationale inkomen is sinds 1975 sprake van een verdrievoudiging, sinds 1980 van een verdubbeling. Als men deze ontwikkeling in guldens zou uitdrukken in plaats van in procenten van het nationale inkomen is de staatsschuld na 1970 verzevenvoudigd.

Tabel 3.10.1. Netto staatsschuld¹

	1970	1975	1980	1985	1986	1987
netto staatsschuld per jaarultimo						
– in miljarden guldens	31	40	93	219	231	260
– in % NNI	28	20	31	59	61	68
groei netto staatsschuld in % ²	8	5	18	19	6	13

¹ Gevestigde en vlottende schuld van het Rijk verminderd met de vlottende vorderingen.

² Gemiddelde groei over de laatste vijf jaar; voor 1986 en 1987 groei ten opzichte van het voorafgaande jaar.

De stijging van de schuldquote is een verschijnsel dat zich de afgelopen jaren in veel landen heeft voorgedaan.

Tabel 3.10.2. Bruto overheidsschuld in een aantal OESO-landen; in procenten van het bruto binnenlands produkt ¹

	1975	1980	1985	mutatie 1980/1985
België	66	83	125	42
Ierland	72	88	120	32
Italië	67	67	96	29
Nederland	41	46	70	24
Zweden	30	45	69	24
Canada	45	48	67	19
Japan	22	52	67	15
Denemarken	12	34	67	33
Verenigd Koninkrijk	65	55	54	-1
OESO-gemiddelde	38	42	53	11
Verenigde Staten	43	38	47	9
West-Duitsland	25	33	42	9
Zwitserland	42	43	40	-3
Frankrijk	26	25	33	8
Noorwegen	48	56	31	-25

Bron: OESO.

¹ Ten behoeve van de internationale vergelijkbaarheid verdient het de voorkeur om de schuldquotes van de totale overheid (in % BBP) te vergelijken. De stijging van de schuldquote van de totale overheid wordt in Nederland sterk bepaald door de stijging van de staatsschuldquote.

De schuldquote van de totale overheid steeg voor de OESO als geheel tussen ultimo 1975 en ultimo 1985 vrijwel ononderbroken, van 38 procent naar 53 procent. De ontwikkeling van de schuldquote van de overheid in Nederland week zowel wat betreft niveau als stijgingstempo sterk in negatieve zin af van het OESO-gemiddelde. Dit geldt met name voor de jaren tachtig. Slechts 3 landen, te weten België (125%), Ierland (120%) en Italië (96%) kenden per ultimo 1985 een hogere schuldquote. Anderzijds heeft onze belangrijkste handelspartner West-Duitsland een veel lagere schuldquote (42%). Opvallend is dat de toeneming van de schuldquote in de afgelopen vijf jaar in Nederland meer dan het dubbele was van die in de OESO als geheel.

Een hoge en groeiende staatsschuld betekent hoge en groeiende rentelasten voor het Rijk. Sinds 1970 zijn in Nederland de rentelasten in miljarden guldens vertienvoudigd. Na een afnemende tot 1975 is het aandeel van de rentelasten in het nationale inkomen sindsdien fors toegenomen. Een hoge en stijgende staatsschuldquote leidt tot een grotere gevoeligheid van het budget voor (onbeheersbare) renteveranderingen.

Tabel 3.10.3. Rentelasten van het Rijk

	1970	1975	1980	1985	1986	1987
in mrd gld	2	3	7	20	21	22
in % NNI	2	1	2	5	6	6
in % van de begrotingsontvangsten	5	4	6	13	14	16

Voorts betekent een omvangrijke en stijgende staatsschuld een verdere lastenverschuiving naar de toekomst: creëren van staatsschuld betekent uitstel van belastingheffing. Dit kan geïllustreerd worden door het aandeel van de rentelasten van het Rijk in de begrotingsontvangsten: een steeds groter deel van de ontvangen middelen – in 1985 al ongeveer 1/7 deel en in 1987 ongeveer 1/6 deel – moet worden opgebracht voor rentebetaling. Het scherpst voelt men uiteraard – doch dit aspect wordt vaak vergeten – de gevolgen van de lastenverschuiving op het moment dat (per saldo) schuld moet worden afgelost.

Een hoge en groeiende schuldquote brengt daarnaast risico's met zich. Ze geeft aan dat de begroting tekenen van onbeheersbaarheid vertoont waardoor het vertrouwen van beleggers in het financieel-economische beleid wordt ondermijnd. Een stijgende rentevoet is dan onvermijdelijk: voorbeelden van landen met een hoge staatsschuld en een structureel lage rentevoet zijn zeldzaam. Verder bergt de toenemend afwijkende ontwikkeling van de staatsschuld, met name ten opzichte van West-Duitsland, risico's in zich voor de wisselkoers.

Door de monetaire verruiming die veelal het gevolg is van de plaatsing van staatsschuld, kan op den duur het gevaar van inflatie toenemen. Ook dit zal niet zonder gevolgen voor de rente blijven.

Een volgend risico betreft de herfinanciering van de schuld. Gewoonlijk wordt stilzwijgend verondersteld dat vervallende schuld zonder veel problemen herfinancierd kan worden. Op wat langere termijn is hierbij van belang dat de institutionele beleggers met een aanzienlijk bezit aan staatsschuld, onder invloed van de vergrijzing hun beleggingsportefeuille wellicht zullen moeten verminderen. Gemakkelijke herfinanciering van vervallende staatsschuld ligt dan minder voor de hand. Nederland kan zich dan gedwongen zien de belastingen nog verder te verhogen, hetgeen nu nog door tekortfinanciering wordt uitgesteld. Voorts kan een almaar stijgende staatsschuld tot verzadiging en zo dus tot een moeilijker plaatsbaarheid leiden. De stijgende Nederlandse staatsschuld en de daarmee tot voor kort gepaard gaande verkorting van de looptijd, zal tot een verdere forse stijging van de aflossingen leiden.

Tabel 3.10.4. Aflossingslasten van het Rijk

	1970	1975	1980	1985	1986	1987
in mrd gld	1	1	3	9	11	13
in % NNI	1	1	1	2	3	4

De laatste jaren is de financiering vrij vlot verlopen. De (verwachte) rentedaling heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Op korte termijn zal echter sprake zijn van een sterk toenemende financieringsbehoefte. Afgezien van vervroegde aflossingen van woningwetleningen, zal het Rijk in 1987 *iedere week* voor een bedrag van gemiddeld bijna 1 miljard gulden aan middelen moeten lenen, waarvan circa 40 procent voor herfinanciering. Vooral als niet het perspectief van een afnemende financieringsbehoefte bestaat, kunnen in perioden van oplopende rente, dan wel rente-onzekerheid, snel grote risico's voor de financiering ontstaan.

De toekomstige ontwikkeling van de staatsschuld

De staatsschuld is in Nederland in het afgelopen decennium voortdurend opgelopen. De vraag is hoe bij de huidige vooruitzichten van een gematigde, voortdurende economische groei en stabiele prijzen de staatsschuld en de rentelasten zich in de toekomst zullen ontwikkelen. Daartoe is een drietal varianten uitgewerkt.

In variant A1 wordt het financieringstekort van het Rijk teruggebracht tot 5¼ procent van het nationale inkomen in 1990 en blijft dit daarna stabiel, terwijl in variant A2 in de periode tot en met 1995 een verdere reductie met ½ procentpunt van het nationale inkomen per jaar optreedt (tot 2¾% in 1995). In variant B daalt het tekort tot 3 procent van het nationale inkomen in 1990 en analoog aan A2 tot en met 1995 jaarlijks met ½ procentpunt (tot 1 procent in 1995).

Tabel 3.10.5. Staatsschuld, aflossingen en financieringsbehoefte; enkele varianten¹

		1986	1987	1988	1989	1990	1995	2000
<i>Staatsschuld</i>								
– in mrd gld.	A1	231	260	286	309	330	440	564
	A2	231	260	286	309	330	406	467
	B	231	260	284	303	316	354	371
– in % NNI	A1	61	68	73	77	80	94	107
	A2	61	68	73	77	80	87	89
	B	61	68	72	75	77	76	70
<i>Aflossingen</i>								
– in mrd gld.	A1	11	13	16	18	20	43	52
	A2	11	13	16	18	20	43	47
	B	11	13	16	18	20	42	40
– in % NNI	A1	3	4	4	4	5	9	10
	A2	3	4	4	4	5	9	9
	B	3	4	4	4	5	9	8
<i>Financieringsbehoefte</i>								
– in mrd gld.	A1	23	42	43	41	40	67	78
	A2	23	42	43	41	40	55	60
	B	23	42	41	37	33	46	43
– in % NNI	A1	6	11	11	10	10	14	15
	A2	6	11	11	10	10	12	11
	B	6	11	10	9	8	10	8

¹ Voor de jaren vanaf 1988 is een nominale groei van het netto nationale inkomen van 2½% per jaar verondersteld. Voor nieuw uit te geven staatsleningen is een gemiddelde looptijd van 8 jaar aangehouden.

Uit de berekeningen blijkt dat de tekortbeperking die in de A-varianten is verondersteld, bij lange na niet toereikend is om de groei van de staatsschuld (in procenten van het nationale inkomen) tot staan te brengen: ook bij voortgaande tekortreductie in de eerste helft van de jaren negentig (variant A2) blijft de staatsschuld toenemen, terwijl juist een daling wenselijk zou zijn. De aflossingen, die zeer vertraagd op de schuldontwikkeling reageren, vertonen tot ver in de jaren negentig een dramatische stijging; een erfenis uit het verleden waar nauwelijks nog invloed op kan worden uitgeoefend. Zonder krachtige tekortbeperking in de komende jaren komen de aflossingen in de tweede helft van de jaren negentig in de buurt van de 10 procent van het nationale inkomen. De financieringsbehoefte geeft nog duidelijker aan hoe sterk de ontwikkeling op lange termijn gaat divergeren als op korte termijn een andere koers wordt ingeslagen. Bij een tekortbeperking tot 5¼ procent van het nationale inkomen in 1990 loopt de financieringsbehoefte, zonder nadere drastische ingrepen, zeer sterk op: er treedt een stijging op tot 15 procent van het nationale inkomen. Alleen variant B leidt op lange termijn tot niveaus van

op of onder de 10 procent van het nationale inkomen. Uit de cijfers komt naar voren dat vanaf 1987 voor recordbedragen zal moeten worden geleend.

Niet alleen de financierbaarheid kan in gevaar komen doch ook het rentepercentage waartegen in de toekomst in de financieringsbehoefte kan worden voorzien. Ter illustratie hiervan is tabel 3.10.6 opgesteld waarin de gevoeligheid van de rentelasten voor de rentestand is becijferd. In het bovenste deel van de tabel is het verloop van de rentelasten aangegeven bij een sterk dalende rente (tot 3½% in 1990 conform het regeerakkoord), de onderste helft van de tabel geeft de resultaten bij een licht dalende rente (zie voetnoot).

Tabel 3.10.6. De gevoeligheid van de rentelasten van het Rijk voor veranderingen in de rentestand; in miljarden guldens en in procenten van het nationale inkomen

		1986	1987	1988	1989	1990	1995	2000
Rentelasten bij sterk dalende rente								
– in mrd gld	A1	21,2	21,8	23,2	23,9	24,0	21,6	22,1
	A2	21,2	21,8	23,2	23,9	24,0	20,8	19,1
	B	21,2	21,8	23,2	23,8	23,7	19,2	16,1
– in % NNI	A1	5,6	5,7	5,9	5,9	5,8	4,6	4,2
	A2	5,6	5,7	5,9	5,9	5,8	4,5	3,6
	B	5,6	5,7	5,9	5,9	5,7	4,1	3,1
Rentelasten bij licht dalende rente ¹								
– in mrd gld	A1	21,2	21,8	23,2	24,2	24,8	27,2	32,3
	A2	21,2	21,8	23,2	24,2	24,8	25,4	25,4
	B	21,2	21,8	23,2	24,0	24,3	22,1	19,6
– in % NNI	A1	5,6	5,7	5,9	6,0	6,0	5,8	6,1
	A2	5,6	5,7	5,9	6,0	6,0	5,4	4,8
	B	5,6	5,7	5,9	6,0	5,9	4,7	3,7

¹ Verondersteld is dat de rente alleen verandert als het financieringstekort zich wijzigt: onder invloed van de tekortverandering daalt de rente tot 5 1/4% in 1990 voor de varianten A1 en A2, en tot 4 3/4% in 1990 voor variant B.

Uit de tabel komt nog eens duidelijk naar voren dat het effect van zowel rentedaling als tekortreductie pas op langere termijn zeer omvangrijk wordt. De hoogte van de rentelasten (in procenten van het nationale inkomen) in 1990 wijkt, ondanks de veronderstelde rentedaling, nauwelijks af van de ramingen in de Miljoenennota 1986. De rentelasten blijken in alle scenario's in 1990 hoger te liggen dan het huidige niveau. Voorts blijkt dat bij een licht dalende rente een jaarlijks financieringstekort van 5¼ procent van het nationale inkomen vanaf 1990 (variant A1) gepaard zal gaan met voortdurend oplopende rentelasten. Op langere termijn is dit niveau dus ook vanuit de rentelastenoptiek aanzienlijk te hoog.

De conclusie van het bovenstaande is dat de staatsschuldquote en financieringsproblematiek voortdurend blijven toenemen, als niet tijdig de tekortniveaus substantieel neerwaarts worden aangepast. Uitstel hiervan tot in de jaren negentig zou impliceren dat grote risico's worden genomen.

4. De uitvoering van de begroting 1986

4.1. Inleiding

In april van dit jaar is in de brief over het begrotingsbeeld 1986¹ verslag gedaan van de belangrijkste mutaties ten opzichte van de ontwerp-begroting 1986, zoals opgenomen in de Miljoenennota 1986. Per saldo bleek het budgettaire beeld met circa 5,4 miljard mee te vallen. Het grootste deel van deze op het eerste gezicht forse meevaller werd echter veroorzaakt door een ramingsbijstelling met 4,3 miljard van de vervroegde aflossingen op woningwetleningen, die niet relevant zijn voor de omvang van het genormeerde financieringstekort. In de Voorjaarsnota 1986² werd het beeld van de april-brief, dat het financieringstekort van het Rijk ten opzichte van de Miljoenennotaraming neerwaarts kon worden bijgesteld, bevestigd. De neerwaartse bijstelling ten opzichte van de Miljoenennota 1986 bedroeg inmiddels 7,2 miljard. Daarvan moest echter 6,3 miljard worden toegeschreven aan de vervroegde aflossingen op woningwetleningen. Exclusief deze vervroegde aflossingen kon de financieringstekortraming met 861 miljoen neerwaarts worden bijgesteld. Deze laatste verbetering hing vooral samen met macro-economische factoren. Deze resulteerden per saldo in een verbetering van 1830 miljoen. Uit hoofde van de «normale begrotingsuitvoering» resulteerde per saldo een budgettaire verslechtering van 969 miljoen. Tegenover hoger dan geraamde uitgaven ad 1679 miljoen stonden hoger dan geraamde ontvangsten ad 710 miljoen.

De huidige inzichten indiceren dat de financieringstekortraming van het Rijk ten opzichte van de Voorjaarsnotaraming met circa 7,4 miljard neerwaarts kan worden bijgesteld. Deze op het eerste gezicht forse nadere meevaller wordt evenwel voor 6 miljard veroorzaakt door een nadere ramingsbijstelling van de vervroegde aflossingen op woningwetleningen. Exclusief vervroegde aflossingen bedraagt de neerwaartse bijstelling 1444 miljoen.

Uit het bovenstaande volgt dat ten opzichte van de Miljoenennotaraming van vorig jaar thans in totaal een neerwaartse bijstelling resulteert voor het financieringstekort van het Rijk van per saldo circa 14,6 miljard, bestaande uit een toeneming van de vervroegde aflossingen op woningwetleningen met 12,3 miljard en een neerwaartse bijstelling van het tekort exclusief vervroegde aflossingen van 2305 miljoen. De uitgavenraming 1986 blijkt ten opzichte van de Miljoenennota 1986 licht neerwaarts te zijn bijgesteld, namelijk met 148 miljoen, terwijl de ontvangstenraming per saldo met 2157 miljoen opwaarts is bijgesteld, ondanks de lagere aardgasbaten.

4.2. Het totaalbeeld van de rijksbegroting

In tabel 4.2.1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de raming van het financieringstekort in 1986.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19478, nr. 1.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19576, nr 1 herdruk.

Tabel 4.2.1. Totaalbeeld rijksfinanciën 1986

	Ontwerp- begroting 1986	Voorjaars- nota 1986	Mutaties	Vermoedelijke Uitkomsten 1986
Uitgaven Rijk	169 457	169 556	- 247	169 309
Ontvangsten Rijk	142 922	150 182	+ 7 197	157 379
Waarvan: vervroegde aflossingen woningwetleningen (v.a.w.)	(700)	(7 000)	(6 000)	(13 000)
Financieringssaldo Rijk	-26 535	-19 374	+ 7 444	-11 930
Financieringssaldo Rijk exclusief v.a.w.	-27 235	-26 374	+ 1 444	-24 930
<i>in % van het nationale inkomen</i>	(379.35)	(376.55)		(382.15)
Financieringssaldo Rijk	-7.0	-5.1		-3.1
Financieringssaldo Rijk excl. v.a.w.	-7.2	-7.0		-6.5
Financieringssaldo Rijk excl. v.a.w. incl. debudgetteringen	-7.5	-7.3		-6.8

De huidige raming van het financieringstekort van het Rijk (inclusief debudgetteringen) exclusief vervroegde aflossingen op woningwetleningen komt uit op 6,8% NI. In de Voorjaarsnota was een raming opgenomen van 7,3% NI. De tekortraming is derhalve met 0,5%-punt NI neerwaarts bijgesteld. Hierbij speelt mede een rol de doorwerking van een statistische ophoging van het nationale inkomen in 1983, 1984 en 1985 door het CBS. Deze verhoging heeft een verlagend effect op het tekort gemeten in procenten NI (noemereffect ad 0,1%-punt NI). De tekortraming in guldens uitgedrukt daalt met circa 1,5 miljard van 26,4 miljard naar 24,9 miljard. Deze saldomutatie vloeit voort uit 1197 miljoen hogere ontvangsten (1100 miljoen belastingontvangsten en 97 miljoen niet-belastingontvangsten) en 247 miljoen lagere uitgaven.

In de navolgende tabel worden de in tabel 4.2.1 aangegeven mutaties die sedert de Voorjaarsnota 1986 zijn opgetreden, gegroepeerd naar macro-effecten en de normale begrotingsuitvoering, weergegeven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar mutaties die zijn opgenomen in de Voorjaarsnota en mutaties welke sindsdien zijn opgetreden.

Tabel 4.2.2. De mutaties in het budgettaire beeld 1986 ten opzichte van de Voorjaarsnota 1986 (+ = tekortverbeterend, d.w.z. lagere uitgaven resp. hogere ontvangsten).

	1	2	3
	Voorjaarsnota mutaties	nadere mutaties	Totaal mutaties t.o.v. Miljoenennota 1986
1. macro-ontwikkeling	+1830	+1434	+ 3264
uitgaven	+1580	+ 584	+ 2164
- werkloosheid	+ 450	+ 444	+ 894
- rente	+ 250	+ 140	+ 390
- prijsbijstelling	+ 880	+ 0	+ 880
ontvangsten	+ 250	+ 850	+ 1100
- belastingen (excl. aardgas)	+1150	+1100	+ 2250
- aardgas	- 900	- 250	- 1150
2. normale begrotingsuitvoering excl. vervroegde aflossingen woningwetleningen	- 969	+ 10	- 959
uitgaven	-1679	- 337	- 2016
ontvangsten	+ 710	+ 347	+ 1057
3. sub totaal excl. v.a.w.	+ 861	+1444	+ 2305
uitgaven	- 99	+ 247	+ 148
ontvangsten	+ 960	+1197	+ 2157
4. vervroegde aflossingen woning- wetleningen	+6300	+6000	+12300
ontvangsten	+6300	+6000	+12300
5. totaal	+7161	+7444	+14605
uitgaven	- 99	+ 247	+ 148
ontvangsten	+7260	+7197	+14457

Op bovenvermelde mutaties (kolom 2) wordt hieronder nader ingegaan.

De uitvoering van de begroting 1986

Uitgaven

Het totaal van de raming van de rijksuitgaven (inclusief de begrotingsfondsen) is ten opzichte van de Voorjaarsnota met 247 miljoen neerwaarts bijgesteld. In bijlage 6 wordt een overzicht van de onderliggende mutaties gepresenteerd. Onderstaand worden de mutaties groter dan 50 miljoen toegelicht.

Het hoofdstuk van Onderwijs en Wetenschappen wordt als gevolg van een hoger dan geraamd aantal leerlingen in het lager en middelbaar beroepsonderwijs verhoogd met 99 miljoen.

Als gevolg van een achterblijvende herplaatsing van schatkistpapier en een lager beroep op het financieringsarrangement met de Nederlandsche Bank zijn op de begroting van Nationale Schuld lagere rente-uitgaven verwerkt tot een bedrag van 140 miljoen.

Een groter beroep op de exportkredietverzekering leidt tot een verhoging van 114 miljoen op het hoofdstuk van Financiën. Tegenover deze uitgavenverhoging staan hogere niet-belastingontvangsten op dit hoofdstuk tot een bedrag van 86 miljoen.

Op het hoofdstuk van Verkeer en Waterstaat is een neerwaartse uitgavenmutatie verwerkt van 80 miljoen waar tegenover een even grote ontvangstenmutatie staat. Deze louter boekhoudkundige mutaties hangen samen met een andere begrotingstechnische verwerking van centraal ingekochte goederen.

Een lager beroep dan geraamd op de gelden die beschikbaar zijn voor het zogenaamde jeugdonthoofdingplan (JOB) ten behoeve van werkloze jongeren, leidt op het hoofdstuk van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot een verlaging met 75 miljoen. Op het terrein van de ten laste van het Rijk komende werkloosheidsregelingen (WWV, RWW en IOAW) zijn de ramingen per saldo met 159 miljoen neerwaarts bijgesteld. Deze bijstelling bestaat uit:

– uitstel stelselherziening sociale zekerheid tot 1 januari 1987	+ 285
– werkloosheidsontwikkeling en bijstelling gemiddelde uitkering	– 498
– aandeel loonbijstelling 1986	+ 54

Totaal	– 159
--------	-------

Op het hoofdstuk van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is in verband met een latere inwerkingtreding van de Wet buitengewoon pensioen Indisch Verzet een bijstelling van het kasritme noodzakelijk. Dit leidt tot een neerwaartse bijstelling van 53 miljoen in 1986.

Als gevolg van de in 1985 opgetreden onderuitputting wordt aan het plafond van Ontwikkelingssamenwerking in het kader van het bandbreedte-systeem 64 miljoen toegevoegd. De onderuitputting van begrotingsmiddelen in enig jaar leidt volgens dit systeem tot toevoegingen in de drie opvolgende jaren (verdeelsleutel: 50%, 25% en 25%).

Ten laste van de aanvullende post is het restant (53 miljoen) van de nog niet verdeelde gelden van het terugploegprogramma 1986 aan de hoofdstukken toegedeeld.

In bijlage 6 zijn voorts naast diverse kleinere mutaties tal van mutaties opgenomen die het financieringstekort niet beïnvloeden. Het betreft vooral overboekingen en desalderingen. De qua omvang belangrijkste overboeking heeft betrekking op de verdeling ten laste van de aanvullende post van onderdelen van de loonbijstelling 1986 over de hoofdstukken.

Bij de niet-relevante uitgaven (Nationale Schuld) is sprake van een verhoging van 1345 miljoen ten gevolge van vervroegde aflossingen op openbare staatsleningen.

De vermoedelijke uitkomsten van de belastingontvangsten exclusief aardgas in 1986 bedragen 102 300 miljoen gulden. Ten opzichte van de Voorjaarsnota is de raming met 1100 miljoen verhoogd. Deze vrij omvangrijke bijstelling is de som van een aantal relatief bescheiden opwaartse bijstellingen bij de afzonderlijke belastingen. Deze vloeien hoofdzakelijk voort uit de voorspoedige ontwikkeling van de tot dusver ontvangen kasbetalingen in 1986. Was bij de raming in de Voorjaarsnota nog aangenomen dat het hierbij om een min of meer incidentele ontwikkeling ging, inmiddels is met de publicatie door het CBS van het voorlopige cijfer van het nationale inkomen 1985 duidelijk geworden dat deze ontwikkeling als structureel mag worden gekenmerkt. De bijstelling van het nationale inkomen in 1985 met circa 3 miljard bovenop het oorspronkelijke cijfer werkt immers door naar de geraamde niveaus van inkomens en bestedingen in 1986 en 1987.

Daarnaast is in de opwaartse bijstelling van de raming van de belastingopbrengsten 1986 begrepen het kaseffect in 1986 van de verhoging van de accijnzen van minerale oliën per 1 november 1986.

In onderstaande tabel zijn de opeenvolgende ramingen voor een aantal belastingen en belastingcategorieën weergegeven sinds het opstellen van de ontwerpbegroting 1986. Een overzicht voor alle belastingen afzonderlijk is te vinden in bijlage 4.1.

Tabel 4.2.3. Raming belastingopbrengsten (kasbasis, miljoenen gulden)

	Ontwerp- begroting 1986	Voorjaarsnota 1986	Mutaties	Vermoedelijke uitkomsten in 1986
Kostprijsverhogende belastingen	47 425	48 280	+ 500	48 780
waarvan:				
– omzetbelasting	30 500	31 400	+ 100	31 500
– accijnzen	8 170	8 175	+ 50	8 225
– overige	8 755	8 705	+ 350	9 055
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	53 425	52 920	+ 600	53 520
waarvan:				
– inkomstenbelasting	5 500	5 000	–	5 000
– loonbelasting	31 125	31 600	+ 400	32 000
– vennootschapsbelasting	13 300	12 900	+ 100	13 000
– overige	3 500	3 420	+ 100	3 520
Totaal-Generaal	100 850	101 200	+ 1 100	102 300

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 1986 is de raming van de omzetbelasting met 100 miljoen verhoogd. De bijstelling bij de overige kostprijsverhogende belastingen is met name gelokaliseerd bij de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen en de belastingen van rechtsverkeer welke met 105 respectievelijk 215 miljoen gulden naar boven zijn bijgesteld. De opwaartse bijstelling van de loonbelasting ten bedrage van 400 miljoen is per saldo het gevolg van de bijgestelde loon- en premieontwikkeling 1986. De mutatie in de opbrengstraming van de vennootschapsbelasting van 100 miljoen is volledig gelokaliseerd in de niet-aardgassector. De ramingsbijstelling van de overige belastingen op inkomen, winst en vermogen is met name gelegen bij de dividendbelasting welke met 95 miljoen gulden is opgehoogd als gevolg van de gunstige ontwikkeling bij de dividenduitkeringen.

Niet-belastingontvangsten

De raming van de niet-belastingontvangsten is ten opzichte van de Voorjaarsnota per saldo opwaarts bijgesteld met een bedrag van 6097 miljoen, waarvan 6 miljard in verband met vervroegde aflossingen op woningwetleningen. Bijlage 6 geeft daarvan een overzicht.

Op het hoofdstuk van Binnenlandse Zaken heeft een neerwaartse bijstelling plaatsgevonden van 70 miljoen, samenhangend met een lagere afdracht aan inhoudingen door het ABP en het Spoorwegpensioenfonds als gevolg van wijzigingen in de Inhoudingswet 1982.

Op het hoofdstuk van Financiën zijn hogere ontvangsten verwerkt voor de exportkredietverzekering ad 86 miljoen en als gevolg van hogere winstaftochten over 1985 van de Rijkspostspaarbank ad 58 miljoen. Als gevolg van een wijziging in de verwerking van inkomsten bij de belastingdienst worden de niet-belastingontvangsten van het hoofdstuk Financiën verlaagd met 70 miljoen. Tegenover deze verlaging staat een opwaartse bijstelling van de belastinginkomsten.

De raming van de vervroegde aflossingen op woningwetleningen op het hoofdstuk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt opnieuw bijgesteld. In de Voorjaarsnota was reeds een verhoging verwerkt van 6,3 miljard. Op dit moment is ruim 11 miljard ontvangen en aangekondigd. Thans wordt rekening gehouden met een verdere stijging in 1986 van 2 miljard. De uiteindelijk jaaromvang wordt aldus geraamd op 13 miljard. Verder vindt op dit hoofdstuk een bijstelling plaats met 100 miljoen in verband met hogere restituties woningwetbouw. Ook met betrekking tot de overige aflossingen woningbouw vinden hoger dan geraamde terugbetalingen op verleende voorschotten plaats. Hiervoor is de ontvangstenzijde bijgesteld met 148 miljoen.

Op het hoofdstuk van Economische Zaken vallen terugontvangsten uit hoofde van aan individuele bedrijven verleende steun 55 miljoen hoger uit. De inkomsten uit aardgas worden ten opzichte van de Voorjaarsnota 250 miljoen lager geraamd. Er wordt thans rekening gehouden met een totale opbrengst aan aardgasbaten in 1986 van 21,2 miljard op kasbasis. Dit is 1150 miljoen minder dan bij de Miljoenennota 1986 werd verwacht.

4.3. Ontwikkeling van de collectieve sector in 1986

In tabel 4.3 wordt het overzicht gepresenteerd van de kerngegevens van de collectieve sector.

Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven wordt de tekortraming van het Rijk (inclusief debudgettering) exclusief vervroegde aflossingen op woningwetleningen ten opzichte van de Voorjaarsnota 1986 van 7,3% NI naar 6,8% NI bijgesteld. Het tekort van de lagere overheden (OPL-tekort) exclusief vervroegde aflossingen wordt gehandhaafd op de in de Miljoenennota 1986 opgenomen raming ad 0,5% NI. Het tekort van de gehele overheid (inclusief debudgettering) exclusief vervroegde aflossingen komt daarmee uit op 7,3% NI. De raming van dit tekort komt daarmee ongeveer uit op het percentage van 7,4% dat in het regeerakkoord 1982 als doel werd gesteld voor 1986.

Uit de tabel blijkt verder dat de raming van de collectieve-lastendruk ten opzichte van de Miljoenennotaraming gelijk blijft. Het huidige beeld bevestigt tevens de in de Voorjaarsnota uitgesproken verwachting dat de sinds 1984 dalende trend in de collectieve-lastendruk ook in 1986 wordt voortgezet.

Tabel 4.3. Overzicht kerngegevens collectieve sector 1986 (in % NI)

	Voorlopige realisatie		Ontwerp begroting	Vermoedelijke uitkomsten
	1984	1985	1986	1986
Financieringssaldo Rijk	-8.6	-6.3	-7.0	-3.1
Idem inclusief debudgettering excl. vervroegde aflossingen woningwetleningen	-9.1	-7.1	-7.5	-6.8
Financieringssaldo lagere overhe- den excl. v.a.w. (Idem incl. v.a.w.)	-0.1 (0.1)	-0.9 (-1.2)	-0.5 (-0.5)	-0.5 (-2.2 ¹)
Saldo sociale fondsen	+0.6	+0.5	-0.7	-0.3
Belastingdruk	28.2	27.4	27.4	27.9
Premiedruk ²)	23.2	22.7	22.0	22.0
Druk niet-belastingontvangsten met collectieve-lasten karakter	2.6	2.8	2.4	1.9
Collectieve-lastendruk	54,0	52,9	51.8	51.8

¹ Met betrekking tot het OPL-tekort is er vanuit gegaan dat de vervroegde aflossingen woningwetleningen voor de helft leiden tot een verhoging van dat tekort.

² Bron: Centraal Planbureau.

4.4. Voortgangscntrole ombuigingen

Ten opzichte van de Voorjaarsnota doen zich op dit moment uitsluitend additionele besparingsverliezen voor op het terrein van de sociale zekerheid.

Als gevolg van een verdere vertraging van de ingangsdatum van de stelselherziening sociale zekerheid wordt in 1986 rekening gehouden met een verhoging van de uitgaven ten laste van het Rijk van 285 miljoen. In de Voorjaarsnota werd nog rekening gehouden met een ingangsdatum van 1 oktober 1986. Thans ligt de verwachte ingangsdatum op 1 januari 1987. Voor de collectieve sector in zijn geheel betekent dit uitstel een besparingsverlies van 100 miljoen. Tegenover het besparingsverlies voor het Rijk staat namelijk een, weliswaar lager, voordeel voor de sociale fondsen.

4.5. Financieringsoverzicht van het Rijk

Uitgaande van een financieringstekort van het Rijk inclusief de vervroegde aflossingen op woningwetleningen (ad 13 miljard) van 11,9 miljard en aflossingen op gevestigde schuld van 10,9 miljard (inclusief het effect van de vervroegde aflossingen op staatsleningen per saldo van 1,3 miljard) bedraagt de financieringsbehoefte van het Rijk in 1986 22,8 miljard. Tot nu toe is daarvan reeds 22,0 miljard op de kapitaalmarkt gedekt.

Tabel 4.5. Financieringsbeeld van het Rijk op kasbasis; in miljarden guldens

Financieringstekort	11,9
Aflossingen	
– aflossingen gevestigde schuld	9,6
– vervroegde aflossingen gevestigde schuld ¹	1,6
– vervallen reguliere aflossingen in verband met vervroegde aflossingen	-0,3
Totaal	10,9
Financieringsbehoefte	22,8
Gerealiseerd bruto kapitaalmarktberoep met storting in 1986	
– voorinschrijfrekening ²	3,3
– op de openbare markt gecontracteerd ³	14,3
– op de onderhandse markt gecontracteerd ³	4,4
Totaal	22,0
Resterende behoefte aan kapitaalmarktmiddelen	0,8
Bruto plaatsing schatkistpapier ³	1,2
Aflossingen vlottende schuld	5,7
Resterende behoefte aan vlottende middelen	4,5
Resterende behoefte aan dekkingsmiddelen	5,3

¹ Exclusief de vervroegde aflossing van onderhandse leningen ten laste van de voorinschrijfrekening, die bij het Algemeen burgerlijk pensioenfonds opnieuw werden herfinancierd.

² Het bedrag omvat de raming voor geheel 1986.

³ Gecontracteerd tot en met 15 augustus 1986.

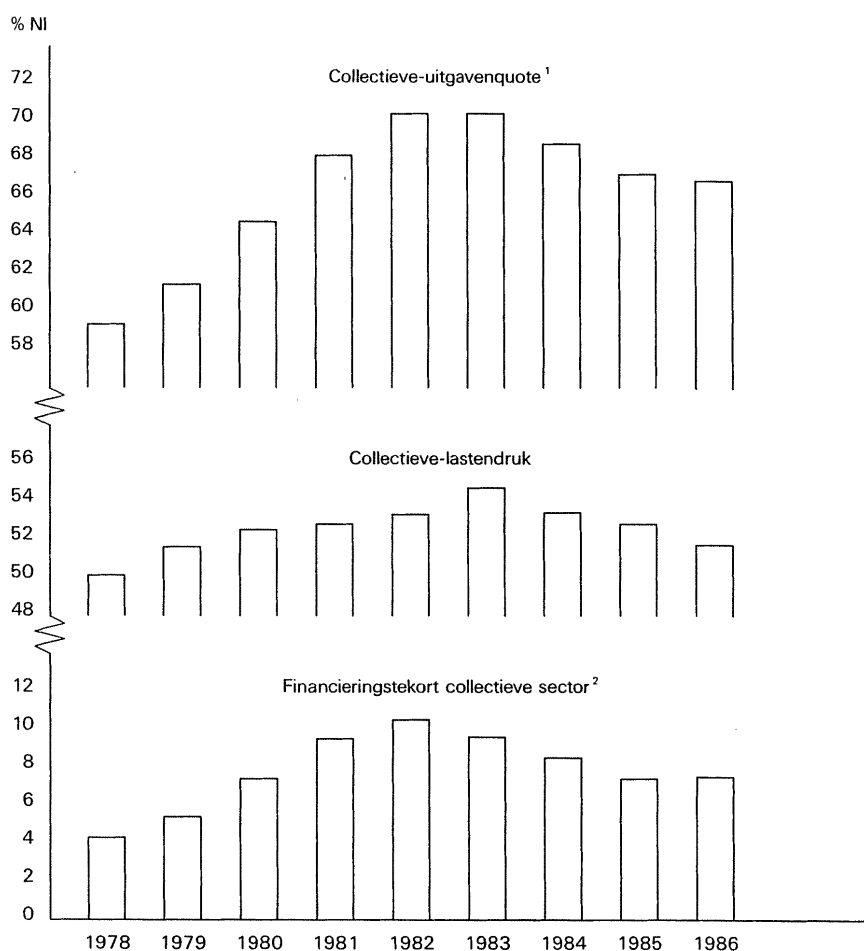
5. De collectieve sector in meerjarig perspectief

5.1. De ontwikkeling van de collectieve sector: terugblik en internationaal perspectief

5.1.1. Een terugblik voor Nederland

Budgettaire ontwikkelingen in het (recente) verleden bepalen mede de uitgangssituatie voor het in de voor ons liggende jaren te voeren financieel-economische beleid. Daarom wordt in deze paragraaf een kort overzicht gegeven op hoofdlijnen van de ontwikkeling van de collectieve sector en van de rijksfinanciën¹.

Figuur 5.1.1.1. De ontwikkeling van de collectieve sector 1978-1986 (% NI)



¹ Inclusief debudgetteringen.

² Idem en exclusief vervroegde aflossingen op woningwetleningen.

¹ In de Miljoenennota 1986 is uitgebreider op deze ontwikkelingen ingegaan. Volstaan is daarom met een meer beknopt geactualiseerd overzicht.

In figuur 5.1.1.1. zijn de drie kernvariabelen van de collectieve sector, namelijk de uitgavenquote, de lastendruk en het financieringstekort weergegeven.

Tot en met 1982 is de omvang van de collectieve sector, gemeten door middel van de collectieve uitgaven als percentage van het nationale inkomen (de collectieve-uitgavenquote), gestegen. Daarmee werd een decennialange trend voortgezet. Bij de overgang van de jaren zeventig naar de jaren tachtig steeg de collectieve-uitgavenquote, met name als gevolg van ongunstige economische omstandigheden, zelfs in versnelde mate¹.

De ontwikkelingen van de collectieve-lastendruk en van het financieringstekort geven weer hoe deze groei van de collectieve uitgaven in het verleden is gefinancierd. De stijging van het financieringstekort toont dat de inkomsten van de collectieve sector tot en met 1982 geen gelijke tred hebben gehouden met de collectieve uitgaven. De stijging van de collectieve-lastendruk is beduidend geringer geweest dan de stijging van de collectieve-uitgavenquote. Ook de niet tot de collectieve-lastendruk gerekende inkomsten – waaronder een deel van de toen aanzienlijk stijgende aardgasinkomsten – konden niet voorkomen dat de groei van de collectieve sector ook heeft geleid tot een stijging van het financieringstekort.

Na 1983² is een duidelijke ommekeer opgetreden in de beschreven ontwikkelingen, als resultaat van het gevoerde ombuigingsbeleid. Mede gesteund door het economische herstel³ is de collectieve-uitgavenquote na 1983 met ruim 1%-punt NI per jaar teruggebracht tot een – overigens nog zeer hoog – niveau van circa 67% NI in 1986. Figuur 5.1.1.1. maakt duidelijk dat de collectieve-lastendruk in deze jaren sterker is gedaald dan het financieringstekort. Daarbij heeft een belangrijke rol gespeeld dat niet alle ombuigingen in de uitgaven van de sociale fondsen hebben geleid tot een lager financieringstekort van de collectieve sector (en van het Rijk). Dit deel van de ombuigingen heeft daarentegen geleid tot een lagere premiedruk. Juist die lagere premiedruk heeft het meest bijgedragen tot de daling van de collectieve-lastendruk na 1983.

Opvallend is het jaar 1986, waarin de collectieve-uitgavenquote – zij het in geringe mate – en de collectieve-lastendruk verder dalen, maar de daling van het financieringstekort van de gehele collectieve sector stagneert. Daarbij spelen enkele factoren een belangrijke rol. In de eerste plaats komen ook in dat jaar niet alle ombuigingen ten gunste van het financieringstekort. In de tweede plaats zet de daling van de aardgasbaten reeds in 1986 in (bijna 2 miljard); een daling die overigens in het licht van de daling in 1987 zeer bescheiden is. Beide factoren leiden ertoe dat het financieringstekort van het rijk in 1986 slechts in geringe mate daalt. Ook het OPL-tekort daalt naar huidige inzichten van 1985 op 1986. Beide dalingen worden echter teniet gedaan door het verloop van het exploitatiesaldo van de sociale fondsen, dat van een aanzienlijke overschot in 1985 omslaat in een tekort in 1986.

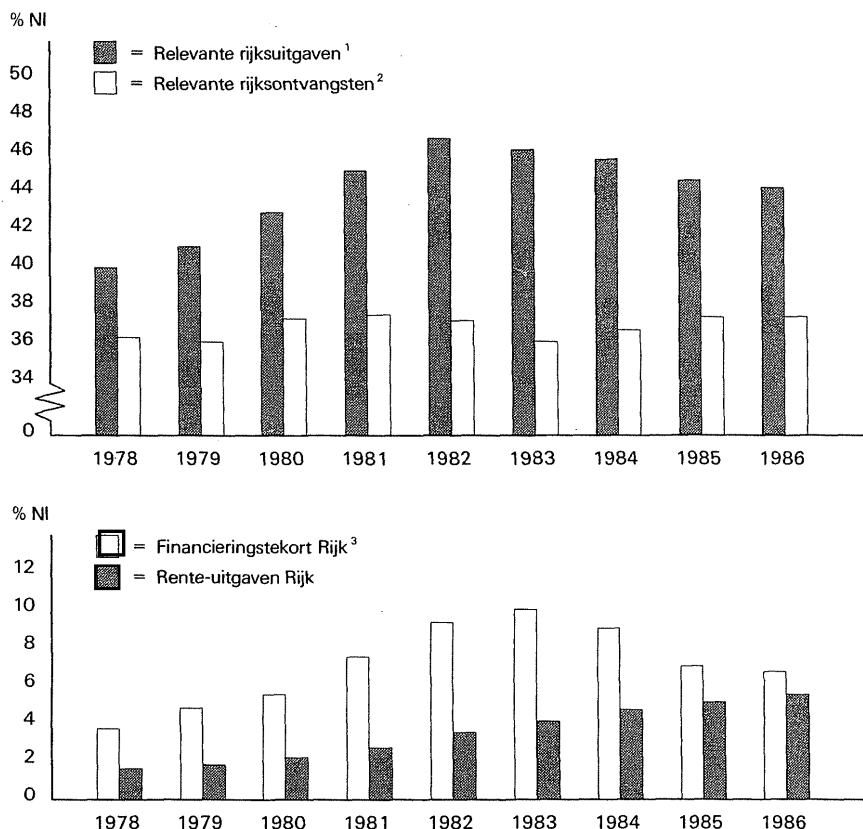
¹ Zie Miljoenennota 1986 p.p. 65–66.

² In 1983 trad een stabilisatie op van de collectieve-uitgavenquote en steeg de collectieve-lastendruk zeer fors, waardoor het financieringstekort van de collectieve sector daalde. Deze daling was geheel gelocaliseerd bij het financieringssaldo van de sociale fondsen (fors overschot). Het financieringstekort van het Rijk bleef in 1983 stijgen.

³ Dat de hoofdoorzaak gevormd wordt door een breuk met het beleid uit het verleden blijkt uit het feit dat in het verleden de collectieve-uitgavenquote bleef stijgen bij nog hogere economische groeipercentages. Zie Miljoenennota 1986 p.p. 65–66.

De in het voorgaande geschetste ontwikkelingen in de gehele collectieve sector gelden in hoofdlijnen ook voor de ontwikkeling van de *rijksfinanciën*. Met name het verloop van het financieringstekort van de collectieve sector in de beschouwde periode wordt in sterke mate bepaald door de ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk.

Figuur 5.1.1.2. Ontwikkeling budgettaire kernvariabelen van het Rijk 1978–1986 (% NI)



¹ Inclusief debudgettering.

² Exclusief vervroegde aflossingen woningwetleningen.

³ Zie ¹ en ².

In het bovenste deel van figuur 5.1.1.2 is de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten van het Rijk weergegeven.

Als percentage van het nationale inkomen zijn de rijksuitgaven tot en met 1982 voortdurend gestegen. Daarna heeft zich een dalende tendens ingezet. In de volgende paragraaf wordt de ontwikkeling van de rijksuitgaven in de periode 1982–1986 nader bezien, waaruit zal blijken dat deze daling van de rijksuitgavenquote niet betekent dat de rijksuitgaven ook in absolute termen zijn gedaald. Integendeel, de rijksuitgaven blijken nog te zijn gestegen. De daling van de uitgavenquote is dan ook het gevolg van het feit dat het nationale inkomen (de noemer) in de desbetreffende jaren sterker is gestegen dan de rijksuitgaven.

De rijksinkomsten laten als percentage van het nationale inkomen een meer wisselend beeld zien. Het dal in 1983 verklaart waarom de in 1983 ingezette daling van de rijksuitgavenquote in dat jaar nog gepaard ging met een verdere tekortstijging. In 1984 en 1985 droegen zowel de uitgavenontwikkeling als de ontvangstenontwikkeling bij aan een aanzienlijke daling van het financieringstekort. In 1986 daalt het financieringstekort van het Rijk slechts in geringe mate. Weliswaar daalt de rijksuitgavenquote verder, maar in dat jaar blijft de rijksinkomstenquote stabiel.

Het resulterende beeld van de ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk is af te lezen uit het onderste deel van figuur 5.1.1.2. In de vorige kabinetsperiode, 1982–1986, is dit financieringstekort ruim 2½-punt NI gedaald. In het eerste jaar van die periode, 1983, heeft de stijgende lijn van het tekort zich evenwel nog voortgezet. De tot stand gebrachte omslag na 1983 is derhalve nog omvangrijker geweest. In dit

licht lijkt de geschiedenis zich in de nieuwe kabinetsperiode te herhalen, zoals elders in deze nota is weergegeven.

In figuur 5.1.1.2. (onderste deel) is eveneens het verloop van de rente-uitgaven van het Rijk weergegeven. Deze uitgaven zijn in de beschouwde periode voortdurend gestegen en tonen ook in 1986 nog steeds een stijgende tendens. Hierin komt de stijging van de staatsschuld tot uiting, welke stijging zich de afgelopen jaren als gevolg van de hoge financieringstekorten aanzienlijk versneld heeft.

De rente-uitgaven zijn niet alleen het *gevolg* van (hoge) financieringstekorten, maar vormen ook in steeds sterkere mate een *bedreiging* voor het financieringstekort. Hoge financieringstekorten in het heden roepen via hogere rentelasten in zekere zin zelf weer hogere tekorten in de toekomst op. Dit proces maakt een reductie van het financieringstekort enerzijds moeilijker, maar anderzijds ook des te noodzakelijker.

5.1.2. Een internationale vergelijking

Een internationale vergelijking moet om pragmatische redenen beperkt blijven tot een klein aantal landen. Gekozen is voor een viertal andere Westeuropese landen. In de eerste plaats betreft dit de *Bondsrepubliek Duitsland* als een voor ons land in economisch opzicht belangrijk land. Daarnaast wordt de ontwikkeling in *Denemarken* gezien: evenals Nederland een klein land met een relatief grote collectieve sector, waarvan de recente budgettaire ontwikkelingen internationaal nogal de aandacht hebben getrokken. Tenslotte wordt ingegaan op *Noorwegen* en het *Verenigd Koninkrijk*, twee landen die net als Nederland in de loop der jaren in belangrijke mate hebben kunnen profiteren van de budgettaire baten uit de exploitatie van hun natuurlijke energiebronnen en die thans worden geconfronteerd met een forse daling van die overheidsinkomsten.

Vooraf zij verder opgemerkt dat deze landen alleen gezien zullen worden vanuit de optiek van de collectieve sector en het beleid ter zake. Dat neemt uiteraard niet weg dat de economieën van de diverse landen op tal van andere punten verschillen vertonen.

In de vorige paragraaf is ingegaan op de groei van de collectieve sector in Nederland, welke in 1983 tot stilstand kwam. Vergelijken we de laatste 10 jaar van deze «groei»-periode, dat wil zeggen de periode na de eerste oliecrisis, met de ontwikkeling van de collectieve sector in de genoemde landen, dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 5.1.2.1. Totale uitgaven collectieve sector (%BBP)¹ (Tussen haakjes: eigen bestedingen)

	1973	1983	mutatie
Nederland	45,2 (18,8)	62,1 (19,8)	+ 16,9 (+1,0)
Denemarken	41,6 (24,5)	60,8 (28,9)	+ 19,2 (+4,4)
Noorwegen	43,9 (22,2)	49,4 (22,8)	+ 5,5 (+0,6)
Bondsrepubliek			
Duitsland	41,0 (21,1)	47,7 (21,9)	+ 6,7 (+0,8)
Verenigd Koninkrijk	39,4 (22,0)	46,1 (22,7)	+ 6,7 (+0,7)

¹ Bron: OECD National Accounts 1972–1984, Parijs 1986. De cijfers voor Nederland wijken af van elders in deze nota weergegeven cijfers als gevolg van definitieverschillen en van het feit dat hier het BBP schaalgrootheid is in plaats van het NNI.

Uit de cijfers blijkt dat er in de beschouwde periode in Nederland en Denemarken van een wezenlijk hoger groeitempo van de collectieve sector sprake was dan in de overige drie landen. De groei van de collectieve sector beliep in Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland 5½ à 7%-punt BBP tegen circa 17%-punt in Nederland en ruim

19%-punt in Denemarken. Duidelijk is tevens dat Nederland en Denemarken in het begin van de jaren tachtig een internationaal gezien zeer grote omvang van de collectieve sector laten zien. Dit was het gevolg van een veel minder terughoudend beleid ten aanzien van de collectieve sector, ook toen het financieringstekort begon te stijgen. Dit leidde in deze periode tot internationaal gezien hoge tekorten in beide landen.

Uit tabel 5.1.2.1. komt verder naar voren dat de eigen bestedingen (consumptie en investeringen) relatief weinig hebben bijgedragen aan de groei van de collectieve sector. Deze groei was gelocaliseerd in de overige collectieve uitgaven: rentelasten, subsidies en inkomens- en kapitaaloverdrachten. Deze uitgavencategorieën tesamen stegen in Nederland en Denemarken in de beschouwde 10 jaar circa 15%-punt BBP, tegen 5 à 6%-punt BBP in de drie andere landen. De internationale verschillen waren dan ook met name gelegen in de ontwikkeling van deze uitgavencategorieën, waarbij de ontwikkeling van de inkomensoverdrachten aan gezinnen een overheersende rol speelde.

Onderstaand zal nader worden ingegaan op de ontwikkelingen in de diverse landen afzonderlijk, waarbij ook de meer recente jaren aan de orde zullen komen.¹

De Bondsrepubliek Duitsland

De hierboven weergegeven groei van de collectieve sector in de Bondsrepubliek Duitsland in de periode 1973–1983 van bijna 7%-punt BBP is nagenoeg geheel geconcentreerd in de eerste twee jaren. De eerste helft van de jaren zeventig werd gekenmerkt door een sterke groei van de collectieve sector, waaraan reeds in 1975 een eind is gekomen. Vanaf 1975 is de omvang van de collectieve sector, althans over de hele periode bezien, nagenoeg gestabiliseerd. In 1986 ligt het niveau van de collectieve-uitgavenquote zelf iets onder het niveau van 1975.² In deze periode heeft de collectieve-uitgavenquote wel een zekere golfbeweging laten zien, waarbij de laatste jaren weer sprake is van een daling.

Dit had tot gevolg dat het tekort van de collectieve sector na eveneens een piek in 1975 (5½% BNP) daalde tot een niveau van circa 2½% BNP aan het einde van de jaren zeventig, waaraan ook een stijging van de inkomsten als % BNP bijdroeg. In 1980 en 1981 trad tijdelijk een tekortstijging op. Na 1981 is het tekort weer gedaald van 3 à 4% tot circa 1% BNP in 1985, ditmaal geheel als gevolg van de genoemde daling van de collectieve-uitgavenquote in de laatste jaren. De inkomsten waren in deze jaren als % BNP vrijwel stabiel. Voor 1986 en 1987 wordt enige verdere daling van het tekort verwacht tot circa ½% BNP. Deze tekortdaling vanaf 1981 was het gevolg van een duidelijke en snelle beleidsreactie op de stijging in het begin van de jaren tachtig. Dit in 1982 ingezette beleid behelst een zeer restrictief uitgavenbeleid om via tekortverlaging de groei van de overheidsschuld te beperken («budgettaire consolidatie»). Op dit moment verschuift de aanwending van de budgettaire ruimte, die ontstaat door het continueren van het restrictieve uitgavenbeleid, enigszins in de richting van belastingverlichting. Hoewel het tekort aanzienlijk is gedaald, acht men de «budgettaire consolidatie» evenwel nog niet voltooid. Daarbij wordt nadrukkelijk gewezen op het sterk gestegen aandeel van de rentelasten in de totale overheidsuitgaven van 4% in 1975 tot bijna 10% in 1986.³

Bezien we de feitelijke ontwikkelingen in de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland, dan kan geconstateerd worden dat er in de huidige situatie grote verschillen in budgettaire grootheden bestaan, hoewel in de meest recente jaren van een zekere parallellie sprake is: een daling van de collectieve-uitgavenquote en van het tekort. Deze recente ontwikkelingen zijn evenwel ingezet vanuit een geheel andere uitgangssituatie: beide grootheden waren in de jaren daarvoor in ons land veel sterker gestegen

¹ In het navolgende wordt onder andere ingegaan op de financieringstekortontwikkeling van de behandelde landen. Een probleem daarbij is dat in verschillende landen verschillende tekortbegrippen worden gehanteerd. Tevens wijken in internationale publicaties de tekortdefinities vaak af van de in ons land gehanteerde definities. Waar in het navolgende de neutrale termen financieringstekort of budgettair tekort of overschot worden gehanteerd, kunnen achter die termen en de daarbij genoemde cijfers dus definitieverschillen schuil gaan. Vergelijking van tekortniveaus is daarom niet geheel zuiver. Tekortontwikkelingen zijn beter vergelijkbaar.

² OECD: «Economic-Surveys 1985/1986: Germany».

³ Tasks and objectives of a new fiscal policy: the limits to public indebtedness« Publications of the Federal Ministry of Finance, no. 36.

dan in de Bondsrepubliek Duitsland. Een meer terughoudend beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven en een sneller reageren op een stijging van het tekort in de Bondsrepubliek liggen daaraan ten grondslag. Het gevolg is dat, zoals reeds werd geconstateerd, ook in de huidige situatie terzake nog grote verschillen bestaan.

Denemarken

Zoals tabel 5.1.2.1. reeds liet zien, zijn de collectieve uitgaven in Denemarken in de periode 1973–1983 zeer sterk gestegen. Ook de inkomsten van de collectieve sector namen in die periode aanzienlijk toe, maar minder dan de uitgaven. Als resultaat van deze ontwikkelingen sloeg het in het begin van de jaren zeventig nog positieve financieringssaldo van de collectieve sector in 1975 om in een tekort. Na enige jaren vrij stabiel op een laag niveau te zijn gebleven (circa 1% BBP) steeg het tekort bij de overgang naar de jaren tachtig zeer sterk tot een niveau van ruim 9% BBP in 1982.¹ Internationaal gezien was dit een opvallende stijging in een zeer korte periode: een stijging van circa 8%-punt BBP in vier jaar.

In reactie op deze ontwikkelingen is het Deense budgettaire beleid sinds 1982 ingrijpend veranderd. Uitgangspunt werd een zeer restrictief uitgavenbeleid, waarbij de uitgaven in reële termen niet mochten toenemen, met als uiteindelijke budgettaire doelstelling een eliminering van het tekort. In deze jaren is de genoemde reële nulgroei voor de collectieve uitgaven grosso modo ook gerealiseerd. Daartoe zijn aanzienlijke ombuigingen doorgevoerd. Tesamen met de optredende economische groei leidde dit er toe dat de collectieve-uitgavenquote van 1982 op 1986 circa 5%-punt BBP is gedaald.

Daarnaast zijn de inkomsten van de collectieve sector in deze periode toegenomen met ruim 4%-punt BBP², mede als gevolg van lastenverzwarende maatregelen.

Als gevolg van deze beleidsmaatregelen en gesteund door een economisch herstel, dat met dit restrictieve budgettaire beleid samenging, is het financieringstekort van de collectieve sector even opvallend snel gedaald als dat het was gestegen: van een tekort van circa 9% BBP in 1982 tot ongeveer budgettair evenwicht in 1986³. Het tekort van de centrale overheid daalde in deze periode van ruim 11% BBP tot ruim 2% BBP. Een verdere tekortreductie wordt wenselijk geacht. Nadere maatregelen voor 1986 in de lastensfeer dragen hiertoe reeds bij.³

In termen van beoogde tekortreductie heeft de Deense overheid derhalve de laatste jaren een zeer effectief beleid gevoerd. Daarbij valt op dat een zeer snelle tekortreductie samen is gegaan met een opleving van de economische ontwikkeling. In vergelijking met Nederland valt niet alleen op dat de tekortreductie aanzienlijk omvangrijker is geweest, maar ook dat in Denemarken daartoe, naast omvangrijke ombuigingen, in niet geringe mate gekozen is voor de weg van lastenverzwaringen, zowel voor gezinnen als voor bedrijven.⁴ In ons land daarentegen is de afgelopen jaren juist een lastenverlichting voor het bedrijfsleven doorgevoerd.

Energiebaten en de budgettaire ontwikkeling: een vergelijking met Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk

Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk hebben met elkaar en met Nederland gemeen dat de overheid de afgelopen jaren aanzienlijke inkomsten heeft ontvangen uit de exploitatie van hun natuurlijke energiebronnen: olie respectievelijk gas. Deze drie landen worden nu dan ook met eenzelfde budgettair probleem geconfronteerd, vooral als gevolg van de gedaalde olieprijs. Met name vanuit deze invalshoek zullen Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk worden gezien.

¹ Bron: OECD: Economic Surveys 1985/1986 «Denmark» februari 1986; Deens Ministerie van Financiën: «Government Finances in Denmark», januari 1986.

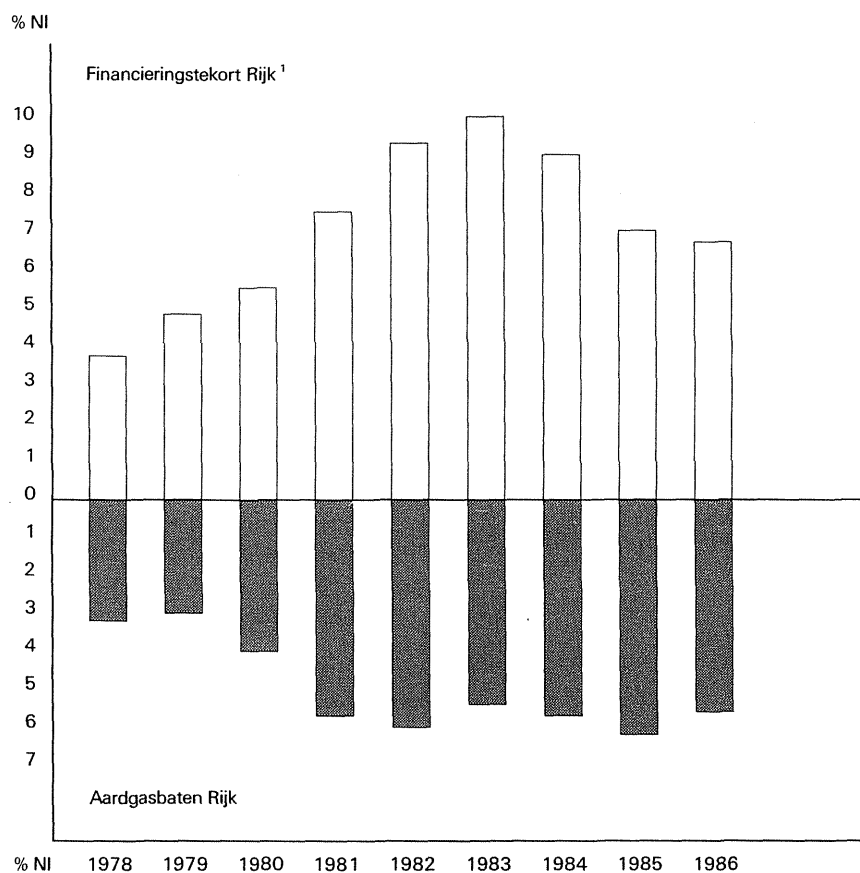
² Nog afgezien van in maart van dit jaar aanvaarde belastingmaatregelen ad 1¼% BBP.

³ Mede op basis hiervan wijzen de meest recente inzichten op een verdwijnen van het tekort van de centrale overheid. Voor 1987 wordt in de ontwerp-begroting een licht overschot geraamd.

⁴ Een aanzienlijk deel van de lastenverzwaringen betreft een belasting op het beleggingsrendement van levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen.

In Nederland begon de sterke toeneming van de gasbaten in de tweede helft van de jaren zeventig. In 1980 passeerden deze baten de grens van 10 miljard en in 1985 werd een piek bereikt van 23 miljard. In dat jaar beliepen de gasbaten circa 16% van de rijksinkomsten. In de tweede helft van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig is deze toeneming geheel aangewend om de collectieve uitgaven te verhogen, terwijl daarnaast een forse stijging van het financieringstekort optrad (zie paragraaf 5.1.1).

Figuur 5.1.2.1. Ontwikkeling aardgasbaten en financieringstekort van het Rijk (% NI)



¹ Inclusief debudgettering en exclusief vervroegde aflossingen op woningwetwoningen.

Uit figuur 5.1.2.1. blijkt duidelijk dat het financieringstekort in Nederland sterk is gestegen in een tijd dat ook de gasbaten een sterke stijging lieten zien. Indien de staven boven en onder de nullijn worden opgeteld is te zien in hoeverre deze twee bronnen hebben bijgedragen aan de financiering van de collectieve sector. Voor beide financieringsbronnen geldt dat ze – althans in de omvang van de afgelopen jaren – niet structureel (kunnen) zijn.

Noorwegen

Het budget van de Noorse overheid is sterk afhankelijk van de energiebaten. Evenals in Nederland ligt de piek in deze ontvangsten in 1985. In dat jaar bedroegen de energiebaten circa 20% van de inkomsten van de centrale overheid. Het budget van de Noorse overheid lijkt derhalve nog iets gevoeliger voor de ontwikkeling in de olieprijs (en de dollarkoers) dan het Nederlandse budget.

Noorwegen heeft een lange traditie van budgettaire overschotten, met een korte onderbreking aan het einde van de jaren zeventig. Het kortstondige karakter van deze onderbreking impliceert dat de stijging van de energiebatens, die met name in de eerste helft van de jaren tachtig optrad, voor een deel is aangewend om het budgettaire saldo te verbeteren. Niet alleen werd hierdoor de structurele situatie van budgettaire overschotten hersteld, maar ook was dit budgettaire overschot in de jaren tachtig gemiddeld hoger dan in de daaraan voorafgaande decennia. Overigens kan worden geconstateerd dat een ander deel van de stijging van de energiebatens is gebruikt om uitgavenverhogingen te financieren. Dit blijkt ook uit het verloop van het voor de energie-inkomsten gecorrigeerde budgettaire saldo: bijna vanaf het moment dat de energie-inkomsten op gang kwamen werd dit cijfer negatief¹. Deze uitgavenstijging was voor een belangrijk deel gelocaliseerd in de overdrachtsuitgaven.

Het verschil met de ontwikkelingen in ons land is duidelijk. Terwijl in Nederland de hele stijging van de gasbatens en een stijging van het financieringstekort nodig waren om de groei van de collectieve sector te financieren, is in Noorwegen in het verleden een deel van de energiebatens juist aangewend om het budgettaire saldo te verbeteren. De groei van de collectieve uitgaven is in Noorwegen dan ook veel minder sterk geweest dan in ons land, zoals hiervoor al is weergegeven in tabel 5.1.2.1. De weg van budgettaire tekorten om meer collectieve uitgaven te financieren is derhalve in Noorwegen niet (lang) gekozen.

Het voorgaande impliceert dat beide landen vanuit een geheel andere uitgangssituatie worden geconfronteerd met de gevolgen van de huidige ontwikkelingen op de oliemarkt. In Noorwegen dreigt het budgettaire overschot om te slaan in een tekort. In reactie daarop zijn maatregelen – uitgavenbeperkingen en lastenverzwaringen – voorgesteld. In ons land zou zonder nadere maatregelen het financieringstekort vanaf een nog aanzienlijk te hoog niveau opnieuw sterk gaan stijgen.

Terwijl de energiebatens in Noorwegen een nog groter aandeel van de totale overheidsinkomsten vormen dan in Nederland, is het Nederlandse budget door het hoge financieringstekort in feite toch kwetsbaarder voor de nu optredende daling in deze ontvangstencategorie dan het Noorse.

Het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk ligt de piek van de overheidsontvangsten uit energie in het begrotingsjaar 1984/1985. In dat jaar beliepen de energie-opbrengsten bijna 10% van de inkomsten van de centrale overheid, een duidelijk geringer aandeel dan in Noorwegen en Nederland. Dat neemt uiteraard niet weg dat de ontwikkelingen op de oliemarkt ook voor het Britse overheidsbudget aanzienlijke gevolgen hebben. Zo zullen de energie-inkomsten van het begrotingsjaar 1985/1986 op 1986/1987 grosso modo gehalveerd worden. Evenals in ons land zijn de meerjaren-cijfers terzake fors neerwaarts bijgesteld.

Evenals in Noorwegen is in het Verenigd Koninkrijk de budgettaire uitgangssituatie, waarin de daling van de energiebatens voor de overheid zich voordoet, evenwel een geheel andere dan in ons land. In het afgelopen decennium is het budgettaire saldo in het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk verbeterd. Na een piek van circa 9% BBP in 1975/1976 is het tekort van de collectieve sector² gereduceerd tot circa 2% BBP in 1985/1986. Evenals in Noorwegen is de stijging van de energiebatens, in tegenstelling tot in Nederland, dus mede aangewend om het tekort te reduceren. De groei van de collectieve sector is beduidend geringer geweest dan in Nederland. In dit licht lijkt het budget van de Britse overheid minder kwetsbaar dan het Nederlands overheidsbudget.

¹ Zie bijv. OECD: Economic Surveys: Norway (januari 1986). In Noorwegen krijgt dit gecorrigeerde budgettaire saldo veel aandacht.

² Inclusief overheidsbedrijven

Door de voortzetting van het strakke begrotingsbeleid, gekenmerkt door een zeer terughoudend uitgavenbeleid (globaal een reële nulgroei als richtsnoer) kan het tekort in 1986/1987, ondanks per saldo¹ een lastenverlichting en de daling van de energiebatens, naar verwachting nog licht dalen. Een – reeds geplande – toeneming van de al omvangrijke verkoop van staatseigendommen en een relatief beperkte beleidsreactie op de gedaalde energie-inkomsten, in de vorm van een vermindering van de omvang van de belastingverlichting ten opzichte van eerdere plannen, dragen daartoe tevens bij. Daarnaast speelt een rol dat de rente-uitgaven van de overheid nominaal nagenoeg niet stijgen en als % BBP dalen. Dit is niet alleen het gevolg van de gedaalde rentevoet, maar ook van het stringente budgettaire beleid in het verleden, waardoor het tekort daalde en de groei van de overheidsschuld aanzienlijk afnam. Wel dient daarbij bedacht te worden dat het budgettaire beeld in het Verenigd Koninkrijk in aanzienlijke mate gunstig wordt beïnvloed door de verkoop van staatseigendommen. In het begrotingsjaar 1986/1987 gaat het hierbij om ruim 1% BBP aan inkomsten, welke ook nog voor de komende jaren worden voorzien, maar in principe niet structureel zijn.

5.2. Ombuigingsbeleid en het feitelijke uitgavenverloop; een analyse van de periode 1982–1986

Gerealiseerde ombuigingen 1983–1986

Vanaf 1983 tot en met 1986 is er een bedrag van circa 34 miljard aan ombuigingen gerealiseerd. Van dit bedrag stamt bijna 6 miljard uit de Miljoenennota 1983. Deze ombuigingen in 1983 zijn nog door het interim-kabinet van Agt III voorgesteld maar door het vorige kabinet uitgevoerd. In dezelfde periode is de collectieve-uitgavenquote gedaald van 70,4% in 1982 naar 66,4% in 1986, ofwel met 4%-punt. Indien deze ombuigingen niet waren gerealiseerd dan was de collectieve-uitgavenquote fors gestegen in plaats van gedaald.

In het vorig regeerakkoord was een jaarlijkse ombuigingsomvang van (minimaal) 7 miljard per jaar afgesproken voor de jaren 1984, 1985 en 1986. Het daarmee gemoeide bedrag van 21 miljard mag niet direkt vergeleken worden met de bovengenoemde 34 miljard, aangezien daarin tevens de 6 miljard ombuigingen uit de Miljoenennota 1983 zijn vervat, die voorafgingen aan het regeerakkoord. Een correcte vergelijking is die van de 21 miljard uit het regeerakkoord met 28 miljard (34 miljard–6 miljard).

Tabel 5.2.1. Omvang en verdeling ombuigingen ten opzichte van regeerakkoord 1983–1986 (in miljarden)

	(1) gerealiseerde ombuigingen	(2) ombuigingen zoals afgesproken in het vorige regeer- akkoord	(1)–(2) additionele ombui- gingen
Rijksbegroting in enge zin ¹	9,8	6,0	3,8
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	7,9	6,0	1,9
Sociale zekerheid	7,0	6,0	1,0
Volksgesondheid	3,2	3,0	0,2
Totaal	27,9	21,0	6,9

¹ De totale rijksuitgaven omvatten meer dan de uitgaven op de rijksbegroting in enge zin. Het verschil is gelegen in de rentelasten, de prijscomponent van de ambtenarensalarissen en de sociale zekerheidsuitgaven op de rijksbegroting.

¹ Tegenover een verlaging van de directe belastingen staat een, zij het geringere, verhoging van de indirecte belastingen.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat ten opzichte van het (vorige) regeerakkoord de nadruk bij de feitelijk gerealiseerde ombuigingen enigszins meer is komen te liggen op de rijksbegroting in enge zin. Eén van de redenen hiervoor is dat zich juist op de rijksbegroting exogene overschrijdingen en beleidsintensiveringen voordeden.

Terugkerend naar het ombuigingstotaal van 34 miljard, is het van belang dat hiervan (direkt plus indirekt) 24½ miljard tot uiting is gekomen in de rijksuitgaven¹. Hiervan maken ook de ombuigingen bij het Gemeentefonds en Provinciefonds deel uit. De overige ruim 9 miljard ombuigingen heeft geleid tot een lagere premiedruk.

Confrontatie van het feitelijke uitgavenverloop met de ombuigingsomvang in de periode 1982–1986

Zojuist is vastgesteld dat het ombuigingsbeleid van de afgelopen vier jaar een matigende invloed heeft gehad op het uitgavenniveau van het Rijk in 1986 met circa 24½ miljard. In feite zijn de nominale rijksuitgaven tussen 1982 en 1986 echter toegenomen: van 154½ miljard tot 169 miljard, ofwel met 14½ miljard.²

Dat de rijksuitgaven zijn toegenomen terwijl er gelijktijdig is omgebogen behoeft een nadere verklaring. Allereerst is van belang dat het begrip ombuiging een relatief begrip is. Het begrip ombuiging geeft aan dat er beleidsmaatregelen worden getroffen, waardoor de uitgaven lager uitvallen dan wanneer die maatregelen niet zouden zijn getroffen.

Er zijn echter tal van factoren die ervoor zorgen dat de uitgaven tegelijkertijd een nominale en reële opwaartse druk ondergaan. In de eerste plaats is het mogelijk dat bepaalde uitgavencategorieën vanuit zichzelf een stijgende tendens vertonen en andere een dalende. Denk bijvoorbeeld aan open-einderegelingen als de bijstand en de individuele huursubsidieregeling (stijgers) en de onderwijsregelingen (dalers als gevolg van demografische ontwikkelingen). Daarnaast bestaat er een aantal posten die een erkende prioriteit van het kabinet zijn. Dit brengt het kabinet tot uiting in een stijgend verloop van de betreffende posten. Bekende voorbeelden hiervan zijn Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, waarvan de volumegroei reeds van te voren in de ramingen wordt vastgelegd. Het kabinet stelt zijn prioriteiten overigens niet alleen van te voren vast. Ook tijdens de regeerperiode worden nieuwe prioriteiten vastgesteld waardoor de uitgaven worden verhoogd. Dit zijn de zogenaamde tussentijdse beleidsintensiveringen (zie analyses uit vorige Miljoenennota's). Voorzover al deze stijgingen en dalingen van de uitgaven reeds voorzien worden zijn deze terug te vinden in de zogeheten meerjarencijfers (zie bijlage 5.1). In paragraaf 6.2 wordt nader ingegaan op de systematiek van deze meerjarencijfers.

Heel specifieke uitgavencategorieën, die in principe zowel tot een verlaging als tot een verhoging van het uitgaventotaal kunnen leiden, zijn vervolgens de rente- en de werkloosheidsuitgaven. Hun specifieke karakter ontleent ze aan het feit dat deze uitgaven sterk beïnvloed worden door macro-economische variabelen als de rentevoet en de omvang van de werkloosheid.

En tenslotte ondergaan de uitgaven een nominale opwaartse tendens als gevolg van de inflatie. In dit verband moet worden gewezen op een speciaal mechanisme: ombuigingen op ambtenarensalarissen³ worden vanuit traditionele overwegingen nog steeds gemeten ten opzichte van het zogeheten trendbeleid, ook al is dat al jaren niet meer toegepast. Omdat bij het meten van ombuigingen het trendbeleid tot nu toe als ijkpunt wordt gehanteerd, dient de «normale» trendstijging als ongewijzigd beleid te worden beschouwd, ook al is die stijging in feite niet opgetreden. Het gaat hier dus om een technisch uitgangspunt.

¹ De directe neerslag beliep 19½ miljard. Daarenboven is voor 5 miljard aan rijksbijdragen teruggetrokken in het kader van de terugsluizing van ombuigingen; dat is de indirecte neerslag in de rijksuitgaven. Een deel van de ombuigingen is ingevuld aan de ontvangstenkant van de begroting.

² De uitgaven zijn hier gedefiniëerd als de relevante rijksuitgaven inclusief debudgettering.

³ Evenzo geldt dat ombuigingen op uitkeringen nog steeds worden gemeten ten opzichte van de zogeheten WAM-indexaties, ook al is de Wet Aanpassingsmechanismen (WAM) feitelijk nooit toegepast.

Zoals reeds gememoreerd zijn de totale rijksuitgaven van 1982 op 1986 met 14½ miljard gestegen, ondanks ombuigingen van in totaal 24½ miljard. Blijkbaar hebben de zojuist genoemde factoren geleid tot een opwaartse tendens van 39 miljard. In onderstaande tabel wordt deze stijging uitgesplitst naar bepalende factoren.

Tabel 5.2.2. Oorzaken van de ontwikkeling van de rijksuitgaven; 1986 t.o.v. 1982 (in miljarden)

	1986 t.o.v. 1982
1. Uitgavenniveau 1982	154 ½
2. Totale uitgavenmutaties 1983-1986 exclusief ombuigingen	+ 39
waarvan:	
a. groei rente-uitgaven	+ 9½
b. groei werkloosheidsuitgaven	+ 2½
c. in meerjarencijfers van de Miljoenennota 1983 vervatte groei (excl. rente, werkloosheid en ombuigingen en in constante prijzen)	+ 7½
d. exogene overschrijdingen	+ 7½
e. beleidsintensiveringen	+ 6
f. inflatore stijging	+ 8
g. overig ¹	- 2
3. Ombuigingen	- 24½
waarvan:	
a. direkt ten gunste van rijksbegroting	- 19½
b. via terugtrekking van rijksbijdragen	- 5
4. Uitgavenniveau 1986	169

¹ Deze post «overig» wordt gedomineerd door het afnemen van de in de debudgetteringsregel opgenomen uitgaven, die van 1982 op 1986 met 3½ miljard daalden.

Tevens is in deze regel vervat 1 miljard aan terugtrekking rijksbijdragen, waar geen ombuiging, maar lastenverzwaring tegenover stond (Miljoenennota 1983). Voor het overige bestaat de post vooral uit desalderingen.

Uit de tabel blijkt dat de rentelasten en de werkloosheidsuitgaven voor respectievelijk 9½ miljard en circa 2½ miljard hebben bijgedragen aan de uitgavengroei van 1982 op 1986. Deze stijgingen waren ten tijde van het vorige regeerakkoord goeddeels voorzien.

Verder blijkt dat reeds in de meerjarencijfers van de Miljoenennota 1983 een zodanige uitgavengroei tot en met 1986 was voorzien, dat het toen geraamde uitgavenniveau 1986 (excl. rente, werkloosheid, ombuigingen en inflatie) per saldo 7½ miljard hoger uitkwam dan het gerealiseerde niveau 1982. Die groei was deels het gevolg van «onvermijdelijke» groei in enkele open-einderegelingen, deels echter ook het gevolg van kabinetsafspraken over beleidsmatig gewenste uitgavengroei.

Zeër omvangrijk zijn voorts de tussentijdse beleidsintensiveringen (+ 6 miljard) en de tussentijdse exogene begrotingsoverschrijdingen (+ 7½ miljard). Dit zijn overschrijdingen die net als de eerdergenoemde groei in de meerjarencijfers tot een stijging van de uitgaven leidden, maar die in tegenstelling daarmee niet voorzien waren ten tijde van het vorige regeerakkoord. De overschrijdingen en de reeds aanwezige groei in de meerjarencijfers tesamen bepalen derhalve het feitelijk gerealiseerde uitgavenverloop. In de Miljoenennota 1986 (paragraaf 5.2) zijn deze overschrijdingen uitgebreid geanalyseerd. Hier kan volstaan worden met de constatering dat door het optreden van deze onvoorziene uitgavenstijgingen er meer dan voorzien moest worden omgebogen om de tekort-

doelstelling niet uit het oog te verliezen. Dit is ten dele ook gebeurd. Uit tabel 5.2.1 blijkt immers dat er uiteindelijk 7 miljard meer is omgebogen dan aanvankelijk was beoogd in het vorige regeerakkoord, waarvan 3,8 miljard op de rijksbegroting in enge zin.

Tenslotte bedraagt de inflatore stijging van de rijksuitgaven in de periode 1982–1986 circa 8 miljard. Het overgrote deel daarvan betreft de salariscomponent en is, zoals hiervoor betoogd, in feite niet opgetreden (immers direct weer omgebogen via zogenaamde bevroeringsmaatregelen).

Concluderend kan worden opgemerkt dat mede door de ombuigingsinspanningen in de afgelopen jaren het tekort van het Rijk inclusief debudgettering en exclusief vervroegde aflossingen van woningwetleningen is afgenomen van 9,4% NI in 1982 naar 6,8% NI in 1986. Daarmee is de tekortdoelstelling in het vorige regeerakkoord voor 1986 niet volledig gerealiseerd.¹ Dit komt mede, zo blijkt uit het voorgaande, doordat het ombuigingsbeleid is gefrustreerd door de genoemde uitgavenoverschrijdingen. Daarnaast kan geconstateerd worden dat de uitgaven niet zijn gedaald door het ombuigingsbeleid maar slechts minder sterk zijn gestegen.

De budgettaire doelstellingen zouden gemakkelijker gerealiseerd worden indien er minder ombuigingen nodig zouden zijn om het gewenste uitgavenniveau te bereiken. Dit is mogelijk indien de uitgavenstijgingen, die zojuist de revue gepasseerd zijn, niet of in geringere mate zouden optreden. Daarom is het van belang na te gaan hoe groot deze uitgavenstijgingen naar verwachting in de komende kabinetsperiode zullen zijn. Daartoe worden in paragraaf 5.3 eerst de budgettaire vooruitzichten voor de periode 1987–1990 geschetst. Vervolgens vindt in paragraaf 5.4 een nadere analyse plaats van de determinerende factoren van die vooruitzichten, waaronder de hier behandelde uitgavenstijgingen.

5.3. De budgettaire vooruitzichten conform het regeerakkoord; 1990 t.o.v. 1986

De budgettaire doorrekening van het regeerakkoord is gebaseerd op prognoses tot en met 1990 van het Centraal Planbureau. In dat beeld wordt het financieringstekort van het Rijk gereduceerd tot 5¼% NI in 1990, hetgeen ten opzichte van de toen meest recente raming voor 1986 een daling van 2%-punt NI betekent. Tabel 5.3.1 brengt de belangrijkste componenten van het rijksbudget conform de regeerakkoordberekeningen in kaart. Daarbij is geabstraheerd van de extra inkomstenverhogende maatregelen 1987, die immers ook niet in het regeerakkoord waren opgenomen. In eerdere hoofdstukken is reeds aandacht besteed aan de relatie tussen die additionele maatregelen in 1987 en het beleid in de jaren na 1987.

¹ De tekortdoelstelling in het vorige regeerakkoord voor 1986 was 7,4% NI voor de overheid (Rijk plus OPL), later gespecificeerd tot 5,7% NI voor het Rijk.

Tabel 5.3.1. De ontwikkeling van het rijksbudget; 1990 t.o.v. 1986 (in miljarden en in lopende prijzen)¹

	mutatie 1990 t.o.v. 1986 (in miljarden)
<i>Uitgaven</i>	
1. mutatie uitgaven excl. beleid	+6½
2. ombuigingen	—9½
3. intensiveringen ²	+1
4. totale mutatie uitgaven	—2
waarvan	
— rente	(+2)
— werkloosheid (inclusief effecten stelselherziening) ³	(—2½)
— overig	(—1½)
<i>Ontvangsten</i>	
5. mutatie ontvangsten (excl. beleid)	—2
6. lastenverzwaringen en overige inkomstenverhogende maatregelen	+5½
7. totale ontvangsten mutatie	+3½
waarvan	
— aardgas	(—10)
— overige rijksontvangsten	(+13½)
<i>Financieringstekort</i>	
8. mutatie financieringstekort (regel 4—regel 7)	—5½

¹ De in deze tabel opgenomen cijfers komen niet volledig overeen met de in de bijlagen van deze nota opgenomen cijferopstellingen. Het CPB saldeert namelijk een aantal uitgavencategorieën met daarmee verband houdende niet-belastingontvangsten. Daarnaast kunnen op onderdelen ramings- en definitie-verschillen bestaan. En tenslotte zijn de cijfers in de bijlagen van deze nota qua macro-veronderstellingen nog niet aangepast aan het regeerakkoord. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat dit wel zal geschieden bij de omstreeks 1 januari 1987 te zenden nota.

² De omvang van de intensiveringen bedraagt circa 1¼ miljard en is hier afgerond op 1 miljard.

³ De belangrijkste effecten van de stelselherziening zijn de WWV-schuif- en de toeslagenwet.

Uit de tabel komt naar voren dat de rijksuitgaven zonder ombuigingen nog een stijging te zien zouden geven van 6½ miljard (regel 1). Deze nominale stijging dient niet verward te worden met de volume-ontwikkeling van de rijksuitgaven. De stijging is immers deels het gevolg van de loon- en prijsontwikkeling. Rekening houdend met de ombuigingen en de beleidsintensiveringen (per saldo 8½ miljard¹; regels 2 en 3) resulteert uiteindelijk een daling van de uitgaven met circa 2 miljard (regel 4). De tabel laat zien dat deze daling het saldo is van enerzijds nog stijgende rente-uitgaven en anderzijds (per saldo) dalende uitgaven voor werkloosheid (voorzover ten laste van de rijksbegroting) alsmede voor de andere uitgavencategorieën.

Afgezien van de inkomstenverhogende maatregelen geven de rijksontvangsten een zeer beperkte daling te zien, namelijk met 2 miljard in 4 jaar tijd (regel 5). In het regeerakkoord is voorzien in 3¼ miljard lastenverzwaringen en 1¼ miljard aan andere inkomstenverhogingen, tezamen 5½ miljard (regel 6)². In totaal geven de rijksontvangsten in 4 jaar tijd derhalve een stijging te zien van 3½ miljard (regel 7). Dit bedrag is, conform het regeerakkoord, het saldo van met name enerzijds de bekende terugval van de aardgasbaten en anderzijds stijgende belastingontvangsten.

¹ Van het pakket maatregelen ad 18½ miljard in het regeerakkoord, heeft circa 9½ miljard een neerwaartse invloed op de rijksuitgaven. Rekening houdend met de beleidsintensiveringen ad 1,2 miljard die een opwaartse invloed hebben, is het uiteindelijke effect van regel 2 en 3 in de tabel per saldo bijna 8½ miljard.

² Het bedrag van circa 3¼ miljard lastenverzwaringen gaat reeds in 1987 in (zie hoofdstuk 2). De additionele bijna 1¼ miljard bestaat voor 1 miljard uit inkomsten door het bestrijden van belastingfraude en voor 0,75 miljard uit de verkoop van Staatsdeleningen en extra gasafzet.

Het financieringstekort, het saldo van de beschreven uitgaven- en ontvangstenontwikkeling, daalt met circa 5½ miljard over de periode 1986–1990 (regel 8). De maatregelen in het regeerakkoord hebben een neerwaartse invloed op het tekort van per saldo circa 14 miljard¹ (regels 2, 3 en 6). Zonder deze maatregelen zou het tekort derhalve toenemen over de periode 1986–1990.

Als we de hier geschetste ontwikkeling vergelijkbaar willen maken met de budgettaire uitkomsten van het regeerakkoord, dan dienen de bovenstaande cijfers geschaald te worden aan het nationale inkomen. Gecomprimeerd resulteert dan het volgende beeld.

Tabel 5.3.2. De ontwikkeling van het budget van het Rijk; 1990 t.o.v. 1986 (in % NI)

	Mutatie 1990 t.o.v. 1986, in procentpunten van het nationale inkomen
rijksuitgaven	-4% NI
rijksontvangsten	-2% NI
financieringstekort van het Rijk	-2% NI

Herkenbaar in deze tabel is de daling van het financieringstekort met 2%-punt NI, conform het regeerakkoord. Gemeten in %-punten NI komt deze daling blijkens de tabel tot stand via een daling van de rijksuitgaven met 4%-punten NI en een daling van de rijksontvangsten met 2%-punten NI².

De daling van de rijksuitgaven met 4%-punten NI is aanzienlijk forser dan de in de periode 1982–1986 gerealiseerde daling van in totaal 1½%-punten NI.

De daling van de rijksontvangsten met 2%-punten NI is opvallend, gelet op de forse lastenverzwaringen en andere inkomstenverhogende maatregelen die zijn voorzien. Enige voorzichtigheid is geboden bij een vergelijking van deze uitkomst met de beoogde stabilisatie van de collectieve-lastendruk. Enerzijds is in de daling van 2%-punten NI de hele gasbatendaling als ook enige daling van de (overige) niet-belastingmiddelen vervat, terwijl slechts een deel daarvan – met name de binnenlandse gasbaten –

² De herleiding van de ontwikkeling van grootheden in miljarden naar het aandeel daarvan in procenten van het nationale inkomen wordt substantieel beïnvloed door het zogenaamde noemereffect. Door dit effect betekent bijvoorbeeld een zeer

geringe daling van de uitgaven in miljarden, een substantiële daling van de uitgaven als percentage van het nationale inkomen. Een **fictief** rekenvoorbeeld bij zelfs een stabilisatie van de uitgaven in miljarden kan dit verduidelijken:

	1986	1990	mutatie 1990 t.o.v. 1986
1. rijksuitgaven in miljarden	170 mld	170 mld	–
2. nationale inkomen in miljarden	370 mld	400 mld	+ 30
3. rijksuitgaven als aandeel van het nationale inkomen (1:2)	46% NI	42,5% NI	– 3,5%NI

¹ De overige maatregelen van het regeerakkoord-pakket ad circa 3½ miljard komen tot uitdrukking in een neerwaartse invloed op de uitgaven, dan wel een opwaartse invloed op de inkomsten, van de sociale fondsen.

De nominale groei van het nationale inkomen van circa 2% per jaar veroorzaakt een daling van de rijksuitgavenquote (regel 3) met 3½%-punt in 4 jaar. Eenzelfde effect doet zich voor indien andere grootheden aan het nationale inkomen wordt geschaald. De grootte van het noemereffect, gemeten in

procenten van het nationale inkomen, is daarbij afhankelijk van de omvang van de te schalen grootheid (in het voorbeeld de uitgaven). Des te groter de te schalen grootheid, des te groter ook het noemereffect in procentpunten van het nationale inkomen.

meetelt bij de collectieve druk. De stijgende belastingopbrengsten maken daarentegen wel volledig onderdeel uit van de collectieve druk. De belastingen en de niet-belastingmiddelen tesamen hebben mede hierdoor, ondanks hun daling in procentpunten, een opwaartse invloed op de collectieve-lastendruk. Anderzijds valt de sociale-premiedruk buiten het bovenstaande beeld, terwijl die wel meetelt bij de collectieve druk. De premiedruk daalt met ½%-punt van het nationale inkomen in de periode 1986–1990. Per saldo blijkt de collectieve-lastendruk zich in het regeerakkoord te stabiliseren.

Zoals al gememoreerd daalt het financieringstekort van het Rijk in dit beeld conform het regeerakkoord met 2%-punten NI. Andere doelstellingen (respectievelijk randvoorwaarden) op financieel-economisch terrein, zoals de stabilisatie van de collectieve-lastendruk, de daling van de werkloosheid (tot 500 000 personen) en het behoud van koopkracht van werknemers, ambtenaren en uitkeringsgerechtigden, kunnen volgens de berekeningen van het regeerakkoord eveneens worden gehaald. Hierbij is evenwel van belang, dat bij geen van deze elementen, noch bij de doelstelling voor het financieringstekort, sprake is van enige substantiële marge. De doelstellingen en randvoorwaarden worden maar net gehaald, zodat onvoorziene negatieve ontwikkelingen vrijwel zeker tot problemen c.q. nader beleid moeten leiden.

Tenslotte zij vermeld dat de in deze paragraaf gepresenteerde becijferingen van het regeerakkoord wellicht niet precies zullen aansluiten bij de meerjarencijfers van het Rijk, zoals die in deze nota en in de omstreeks 1 januari 1987 te verzenden brief over de meerjarencijfers¹ vervat (zullen) zijn (zie ook voetnoot 1 bij tabel 5.3.1).

5.4. Veronderstellingen en risico's rond het budgettaire beeld van het regeerakkoord tot en met 1990

Het in paragraaf 5.3 beschreven beeld voor de periode 1986–1990 is het beeld van het regeerakkoord op basis van CPB-ramingen. De ervaring leert dat momentopnamen soms snel achterhaald worden en verouderd blijken. In de komende vier jaren zullen ongetwijfeld tal van factoren anders verlopen dan nu wordt verwacht, zowel in gunstige als in ongunstige zin. Het budgettaire beleid in de komende jaren zal dan ook tijdig en adequaat moeten inspelen op zich eventueel voordoende onverwachte ontwikkelingen. In dat licht bezien is het goed om thans reeds de belangrijkste risico's na te gaan, die zich aftekenen bij het huidige beeld. Achtereenvolgens zullen de uitgaven- en de ontvangstenkant worden bezien.

De uitgavenkant

Bij de thans bestaande inzichten en beleidsvoornemens kunnen de nominale rijksuitgaven van 1986 op 1990 conform de berekeningen van het regeerakkoord afnemen met per saldo 2 miljard (zie paragraaf 5.3). Sommige categorieën van uitgaven vertonen nog een nominale stijging, terwijl andere categorieën een daling laten zien. Tabel 5.4.1 verschaft inzicht in de onderliggende bewegingen. Ter vergelijking zijn tevens de ontwikkelingen in de jaren 1982–1986 opgenomen (zie paragraaf 5.2):

¹ zie paragraaf 6.2.

Tabel 5.4.1. Oorzaken van de ontwikkeling van de rijksuitgaven; 1986 t.o.v. 1982 en 1990 t.o.v. 1986 (in miljarden)

	1986 t.o.v. 1982 (realisatie) ¹ I	1990 t.o.v. 1986 (raming) ² II
1. Totale uitgavenstijgingen exclusief ombuigingen	+ 39	+ 7½
waarvan:		
a. groei rente-uitgaven	+ 9½	+ 2
b. groei werkloosheidsuitgaven	+ 2½	- 2½ ³
c. groei (excl. rente en werkloosheid en in constante prijzen) bij ongewijzigd beleid	+ 7½	+ 3¼
d. exogene overschrijdingen	+ 7½	-
e. beleidsintensiveringen	+ 6	+ 1¼
f. inflatoire stijging	+ 8	+ 3½
g. overig	- 2	-
2. ombuigingen	-24½	- 9½
3. totale mutatie rijksuitgaven (regels 1 + 2)	+ 14½	- 2

¹ conform paragraaf 5.2.

² conform regeerakkoord.

Zie ook voetnoot 1 bij tabel 5.3.1

³ Hiervan betreft een bedrag van + 1¼ mld de stijging van rijksbijdragen aan de sociale fondsen in samenhang met de stelselherziening (toeslagenwet).

In paragraaf 5.2 is toegelicht wat de systematiek van deze tabel is. Uit de tabel komt naar voren, dat de totale uitgavenontwikkeling in de komende 4 jaren naar raming veel gematigder zal zijn dan in de vorige periode (- 2 miljard versus + 14½ miljard), ondanks het feit dat in de komende 4 jaren veel minder zal worden omgebogen ten gunste van de rijksbegroting dan in de vorige periode (9½ miljard versus 24½ miljard; regel 2). In niet onbelangrijke mate blijkt dit samen te hangen met de veel gematigder loon- en prijsontwikkeling die voor de komende jaren wordt voorzien (regel 1.f.). Ook de andere - meer reële - factoren geven echter aan dat volgens de begrotingen van het regeerakkoord de factoren die in het recente verleden nog forse uitgavenstijgingen veroorzaakten, in de komende jaren veel minder op de voorgrond zullen treden (regel 1). Mocht dit uiteindelijk bewaarheid worden, dan is inderdaad veel gewonnen. Echter, in een aantal gevallen kunnen daarbij wel kanttekeningen worden geplaatst. Daarom is het goed de verschillen tussen de perioden langs te lopen.

Allereerst kan de groei van de rente-uitgaven in de jaren tot en met 1990 beperkt blijven tot circa 2 miljard bij de prognoses van het regeerakkoord met betrekking tot de ontwikkeling van de rentevoet (regel 1.a). In de vorige kabinetsperiode moesten de financiering van de tekorten en de herfinanciering van de aflossing van staatsschuld geschieden tegen rentepercentages die varieerden van circa 10% tot ruim 6%. In de komende periode wordt rekening gehouden met een forse daling van de rentevoet tot circa 3½% in 1990. Tesaamen met de tekortreductie leidt dit tot een veel geringere stijging van de rentelasten. Aangetekend moet echter worden dat de prognoses rond de rentevoet met onzekerheden omgeven zijn, en derhalve ook risico's in zich bergen. Indien bijvoorbeeld de genoemde rentedaling geen realiteit wordt, en de rentevoet zich zou stabiliseren op het huidige niveau, dan valt de rentelast in 1990 1 à 1½ miljard hoger uit dan in het regeerakkoord is vervat.

In de tweede plaats kan volgens de berekeningen van het regeerakkoord de toename in de jaren 1982–1986 van de werkloosheidsuitgaven (voor zover ten laste van de rijksbegroting) in de komende periode omslaan in een daling (regel 1.b). Enerzijds is dit het gevolg van de stelselherziening sociale zekerheid, waardoor onder andere de uitgaven in het kader van de Wet werkloosheidsvoorziening niet meer ten laste van het Rijk zullen komen. Daarentegen stijgen de afdrachten van het Rijk aan de sociale fondsen fors over de periode tot en met 1990. Dit betreft de uitgavenstijging die voortvloeit uit de toeslagenwet die een onderdeel is van de stelselherziening sociale zekerheid. Per saldo echter dalen de uitgaven voor werkloosheid als gevolg van de stelselherziening. Anderzijds is in de berekeningen van het regeerakkoord sprake van een daling van de geregistreerde werkloosheid tot 500 000 personen in 1990, met positieve gevolgen, ook voor het budget van het Rijk. In de vorige kabinetsperiode steeg – per saldo – de werkloosheid nog, en dat leidde mede tot stijgende werkloosheidsuitgaven op het rijksbudget. Ook hier geldt weer dat de huidige prognose voor 1990 met onzekerheden is omgeven en dus budgettaire risico's in zich bergt. In geval van een geringere daling van de werkloosheid zou voor het Rijk een budgettaire tegenvaller optreden. Wanneer bijvoorbeeld 25 000 additionele werkloosheidsuitkeringen via het rijksbudget moeten worden gefinancierd, behelst dit een bedrag van circa ½ miljard¹.

De bij ongewijzigd beleid voorziene groei van de uitgaven (exclusief rente, werkloosheid, inflatie en vóór ombuigingen) is blijkens de tabel in de berekeningen van het regeerakkoord aanzienlijk geringer dan in de vorige periode het geval was (regel 1.c). De ervaring van de afgelopen jaren leert bovendien dat de toen bij ongewijzigd beleid voorziene uitgavenstijging naderhand te optimistisch bleek. Er deden zich in de daarop volgende jaren zowel exogene overschrijdingen als tussentijdse beleidsintensiveringen voor, die het aanvankelijke beeld ten tijde van het vorige regeerakkoord sterk verstoorden.

In de jaren 1983–1986 waren de exogene overschrijdingen met een stijging van 7½ miljard een belangrijke oorzaak van de resulterende stijging van de totale rijksuitgaven (regel 1.d). In paragraaf 5.2 van de Miljoenennota 1986 zijn deze overschrijdingen uitgebreid becommentarieerd. Thans is niet te voorzien of, en bij welke regelingen, sprake zal zijn van overschrijdingen van de ramingen voor de jaren 1987–1990. In ieder geval laat de budgettaire doorrekening van het regeerakkoord geen nadere exogene overschrijdingen toe. Onderkend moet worden dat hier sprake is van een budgettaire risico, dat zo nodig kan noodzaken tot nadere uitgavenbeperkende maatregelen.

Het verleden heeft, zoals gezegd, eveneens aangetoond dat de beleidsintensiveringen een omvangrijke opwaartse druk op de uitgaven kunnen uitoefenen (regel 1.e). Tijdens de vorige kabinetsperiode bleek dat het moeilijk is voldoende weerstand te bieden aan wenselijk geachte beleidsintensiveringen. De in de afgelopen kabinetsperiode gehonoreerde beleidsintensiveringen belopen in totaal meer dan het drievoudige van wat in het vorige regeerakkoord terzake was opgenomen. In de periode 1983–1986 was uiteindelijk sprake van circa 6 miljard aan beleidsintensiveringen. In de jaren tot en met 1990 zit in het budgettaire beeld van het regeerakkoord geen ruimte voor dergelijke tussentijdse intensiveringen. Slechts de in het regeerakkoord opgenomen intensiveringen, die tezamen 1,2 miljard belopen, kunnen worden gehonoreerd bij de thans afgesproken omvang van de ombuigingen. Om te voorkomen dat de zich mogelijk voordoende exogene overschrijdingen en eventueel wenselijk geachte additionele beleidsintensiveringen tot een verhoging van de uitgaven en daarmee tot een doorkruising van het budgettaire kader van het regeerakkoord leiden, is het noodzakelijk dat een strenge budgettaire discipline wordt gehandhaafd. Niet zonder reden is in het regeerakkoord vastgelegd

¹ De werkloosheidsuitgaven komen deels ten laste van de sociale fondsen, drukken deels op de gemeenten en komen deels ten laste van de rijksbegroting. Een tegenvallende werkloosheidsontwikkeling drukt dus niet altijd ten volle op de rijksbegroting. Aan de andere kant zij vermeld dat ook bij realisatie van de verwachte daling tot 500 000 personen in 1990, verschuivingen kunnen optreden tussen de diverse werkloosheidsregelingen met effecten voor de rijksbegroting ten opzichte van het nu verwachte beeld. Indien bijvoorbeeld langdurig werklozen (RWW) een groter aandeel van het werklozenbestand uitmaken, zal het aandeel van het Rijk in de totale werkloosheidsuitgaven toenemen.

Tenslotte zij bedacht dat het aantal werklozen niet gelijk is aan het aantal uitkeringsgerechtigden. Derhalve kunnen ook mutaties in de werkloosheidsuitgaven optreden indien het aantal werklozen onveranderd blijft.

dat «overschrijdingen worden gecompenseerd door extra ombuigingen, in beginsel in hetzelfde jaar, met inachtneming van de regels van het stringente begrotingsbeleid». Indien metterdaad de hand wordt gehouden aan deze regels, waarop in hoofdstuk 6 nog nader wordt ingegaan, dan is er veel gewonnen ten opzichte van de vorige vierjaarsperiode.

Concluderend kan wat betreft de uitgavenkant worden geconstateerd, dat voor de komende kabinetsperiode een gunstiger beeld wordt voorzien dan wat in de vorige kabinetsperiode is gerealiseerd. Waar thans die betere vooruitzichten bestaan (rente, werkloosheid, exogene overschrijdingen, beleidsintensivering), is tegelijkertijd echter van substantiële budgettaire risico's sprake.

De ontvangstenkant

De beoogde reductie van het financieringstekort van het Rijk met 2%-punten van het nationale inkomen in de komende kabinetsperiode, kan alleen gerealiseerd worden als niet alleen de beoogde uitgavenontwikkeling, maar ook de verwachte ontvangstenontwikkeling realiteit wordt. Er zijn echter ook risico's aan de ontvangstenkant van het budget.

Bij de prognoses van het regeerakkoord zullen de ontvangsten van het Rijk, rekening houdend met de voorgestelde lastenverzwaringen, toenemen met 3½ miljard. Afgezien van de voorgestelde lastenverzwaringen dalen de ontvangsten enigszins, namelijk met 2 miljard. Uit deze daling mag evenwel niet worden afgeleid dat sprake is van een pessimistische prognose. Eerder is sprake van onzekere factoren en risico's.

Een sterk internationaal bepaalde onzekerheid is gelegen in de sfeer van de aardgasbaten. In het recente verleden is gebleken dat wijzigingen in de olieprijs en de dollarkoers kunnen leiden tot forse budgettaire tegenvallers. In de regeerakkoordprognoses is gerekend met een herstel van de olieprijs tot 25 dollar per vat in 1990 (thans circa 15 dollar) bij een dollarkoers van 2,25 gulden (thans circa 2,30 gulden). Bij de huidige inzichten is een dergelijke ontwikkeling heel wel denkbaar, maar gezien de grote prijsfluctuaties in de afgelopen periode is toch ook sprake van een risico. Een lagere olieprijs dan de gehanteerde 25 dollar per vat in 1990 betekent, per dollar per vat, een tegenvaller voor het budget van circa ½ miljard in 1990. Indien de dollarkoers in 1990 een dubbeltje lager uitvalt dan geraamd, zullen de gasbaten met eveneens circa ½ miljard tegenvallen. Eventuele tegenvallers zouden dan komen bovenop de thans reeds voorziene daling van de aardgasbaten.

Een ander risico is gelegen in de verwachte stijging van de belastingontvangsten. In de berekeningen van het regeerakkoord nemen de belastingopbrengsten (exclusief gas) aanzienlijk toe in de jaren tot en met 1990. Daarbij dient bedacht te worden dat de ontwikkeling van de belastingontvangsten sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Wanneer bijvoorbeeld de economische groei in Nederland lager zou uitvallen dan het in de regeerakkoord-berekeningen gehanteerde groeitempo van circa 2% per jaar, zou sprake kunnen zijn van forse belastingtegenvallers. De nadelen van een geringere economische groei zouden zich hoogstwaarschijnlijk bovendien op andere onderdelen van het rijksbudget voordoen. In dat geval zijn tegenvallers van enkele miljarden zeker niet denkbeeldig.

Het financieringstekort

Wanneer de voorwaarden en veronderstellingen met betrekking tot de uitgaven- en ontvangstenontwikkeling in samenhang worden gezien, dan is duidelijk dat substantiële risico's aanwezig zijn. De modelmatige vooruitberekeningen in het regeerakkoord zijn – in overeenstemming met de aard van dergelijke vooruitberekeningen – niet gebaseerd op bewust

gekozen behoedzame uitgangspunten, maar op de op dat moment zo realistisch mogelijk geraamde uitgangspunten ten aanzien van met name de wereldeconomie. Het ontbreken van dergelijke behoedzame uitgangspunten betekent evenwel tegelijkertijd dat de berekeningen gepaard gaan met onzekerheden en risico's.

Toegespitst op het budget zou effectuering van deze risico's kunnen noodzaken tot additionele maatregelen. Het budgettaire beeld kan evenwel ook meevallen. Daarom is het voorbarig daarover thans reeds uitspraken te doen. Wel lijkt het verstandig gedurende de rest van de kabinetsperiode alert te zijn op mogelijke risico's. Wil de afgesproken tekortreductie (tot maximaal 5¼% NI in 1990) niet in gevaar komen, dan zal namelijk voor tegenvallers in het budgettaire beeld tijdige en volledige compensatie moeten worden gevonden.

6. De beheersing van de collectieve uitgaven; van doelstelling naar realiteit

6.1. Inleiding

In de vorige kabinetsperiode is, vooral dankzij het gevoerde ombuigingsbeleid, het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen fors teruggedrongen: in 4 jaar tijds met circa 4%-punt NI. Dit betekende een breuk met een decennia-lange trend van stijgende uitgavenquotes. Toch zijn de collectieve uitgaven nog steeds hoog en schort er nog veel aan de beheersbaarheid ervan. In het voorgaande hoofdstuk is gewezen op de nog steeds aanwezige tendenzen die als zodanig leiden tot een voortgaande – deels onbeheerste – groei van de collectieve sector.

De toegenomen aandacht voor de noodzaak van een goede prioriteitenstelling en een goede beheersing van de collectieve uitgaven is niet uit de lucht komen vallen. De forse ombuigingsprogramma's die de afgelopen jaren nodig bleken, noopten tot aanscherping van prioriteitenstelling. De vele onvoorziene uitgavenoverschrijdingen duiden op de noodzaak van een betere beheersing. En ontwikkelingen als de RSV-zaak wezen mede op de wenselijkheid van een beter systeem van «checks and balances» bij het tot stand komen van overheidsuitgaven. Deze elementen maken duidelijk, dat voor een beheerste ontwikkeling van de collectieve uitgaven meer nodig is dan globale normen en totale kaders. Onmisbaar zijn elementen als een goede begrotingsvoorbereiding, waarin de prioriteitenstelling plaatsvindt, een goede begrotingsuitvoering en goede verantwoordingsprocedures.

In de afgelopen jaren zijn in dit verband diverse instrumenten (verder) tot ontwikkeling gebracht. Zo is de heroverwegingsprocedure erop gericht om de prioriteitenstelling fundamenteel aan te pakken. In achtereenvolgende Miljoenennota's is aan de heroverweging en aan diverse andere instrumenten aandacht besteed. In het recente regeerakkoord worden tevens nadere aangrijpingspunten gegeven. Op een drietal hiervan zal nader worden ingegaan, te weten de systematiek van meerjarencijfers, de regels van het stringente begrotingsbeleid en wijzigingen in het comptabele bestel.

6.2. De systematiek van meerjarencijfers

De functie van meerjarencijfers

De meerjarencijfers van de rijksuitgaven spelen een belangrijke rol in de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding. Om die rol duidelijk te maken is een korte beschrijving van een deel van de begrotingsvoorbereiding nodig.

Startpunt in de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding vormen de begrotingsnormen. Die geven aan welke ruimte in de komende jaren beschikbaar is voor collectieve uitgaven. Wanneer die ruimte eenmaal bepaald is, dient als volgende stap bepaald te worden, wat er moet gebeuren om de uitgaven daadwerkelijk binnen de beschikbare ruimte te houden. Op dat moment komen de meerjarencijfers in beeld. De meerjarencijfers geven namelijk aan wat er met de uitgaven zou gaan gebeuren indien al het bestaande beleid intact zou blijven en alle bestaande afspraken gehonoreerd zouden worden. Zo bevatten de meerjarencijfers uitgavenstijgingen (en -dalingen) die voortvloeien uit voortzetting van het bestaande beleid,

zoals bij rentelasten en de bijstandsuitgaven, maar ook uitgavenstijgingen die de rechtstreekse afspiegeling zijn van afspraken, zoals bij Defensie en Ontwikkelingssamenwerking.

Uit de confrontatie tussen enerzijds de op grond van de begrotingsnormen beschikbare ruimte en anderzijds de meerjarencijfers (wat er zonder nader ingrijpen zou gebeuren), kan worden opgemaakt of er ingegrepen moet worden in bestaand beleid of in bestaande afspraken. Zo ja, dan is er sprake van een ombuigingsproblematiek: gegeven de begrotingsnormen en het daaruit voortvloeiende budgettaire kader moet er ten opzichte van de meerjarencijfers worden omgebogen.

In hoofdstuk 5 van deze nota is reeds uitvoerig betoogd dat het aanbrengen van ombuigingen (ten opzichte van meerjarencijfers) geenszins hetzelfde hoeft te zijn als het realiseren van uitgavenverlagingen ten opzichte van het uitgavenniveau van het jaar daarvoor. Tal van factoren zitten daartussen: de groei die (van jaar op jaar) in de meerjarencijfers is vervat; de eventuele groei van rente- en werkloosheidsuitgaven; exogene overschrijdingen ten opzichte van de meerjarencijfers; tussentijdse beleidsintensiveringen en tenslotte de effecten van loon- en prijsstijgingen. In hoofdstuk 5 is reeds aangegeven dat het van belang is dat deze factoren zoveel als mogelijk in de hand worden gehouden. Immers, naarmate deze factoren een sterkere opwaartse invloed op de uitgaven uitoefenen, zijn er meer ombuigingen nodig om de uitgaven binnen een gegeven totaalkader te houden.

Speciale aandacht gaat in dit verband uit naar enerzijds de (voorzien) groei die in de meerjarencijfers is vervat en anderzijds de (onvoorzien) exogene overschrijdingen en tussentijdse beleidsintensiveringen.

Groei in de meerjarencijfers kan berusten op het feit dat voortzetting van het bestaande beleid automatisch tot uitgavenstijging leidt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de bijstandsuitgaven, die in de huidige meerjarencijfers groeien vanwege demografische ontwikkelingen. Evenzeer bevatten de meerjarencijfers posten, waar voortzetting van het bestaande beleid thans tot uitgavendaling leidt (bijvoorbeeld onderwijs, eveneens in verband met demografische ontwikkelingen). In dergelijke gevallen vervullen meerjarencijfers een nuttige functie: eventuele groeiers (en dalers) worden signaleerd en betrokken bij het uitzetten van het budgettaire beleid.

Een geheel andere categorie groeiers in de meerjarencijfers zijn de «beleidsmatige» groeiers. Het gaat dan om uitgavencategorieën waarover uitgavenverhogende afspraken zijn gemaakt op kabinetsniveau. Gedacht kan worden aan Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. Ook in dergelijke gevallen vervullen de meerjarencijfers een nuttige functie: de budgettaire consequenties van dergelijke afspraken worden in kaart gebracht. Daarmee is echter de kous niet af. Dergelijke uitgavenverhogende afspraken belasten het budgettaire beeld als geheel, en leiden derhalve tot minder ruimte elders. Daarom is het zaak dat grote terughoudendheid wordt betracht bij het maken van dergelijke afspraken over (reële) uitgavengroei. De consequentie van zo'n terughoudendheid zal dan zijn dat de groei in de meerjarencijfers wordt beperkt. Bijzondere aandacht in dit verband verdienen de meerjarencijfers die betrekking hebben op jaren die buiten een lopende kabinetsperiode en dus buiten een regeerakkoord vallen. Voor dergelijke jaren (thans alleen 1991) is temeer een bezinning geboden op het in de meerjarencijfers opnemen van beleidsmatige uitgavenstijgingen.

Exogene overschrijdingen en tussentijdse beleidsintensiveringen zijn in zekere zin het complement van uitgavengroei in de meerjarencijfers. Het verschil is dat ze niet voorzien zijn in die meerjarencijfers, maar daarbovenop komen. Voor het overige gelden dezelfde argumenten: wanneer zich echt exogene overschrijdingen aandienen als onvermijdelijk uitvloeisel

van voortzetting van bestaand beleid, dan ligt het in de rede om daarvoor ook de cijfers bij te stellen; en wanneer afspraken tot tussentijdse beleidsintensiveringen worden gemaakt, dient dat evenzeer in de cijfers tot uitdrukking te komen. Dit laat uiteraard onverlet dat dergelijke overschrijdingen van de meerjarencijfers tot het uiterste voorkomen moeten worden.

Voorstellen tot verbetering

In het licht van het bovenstaande en als uitvloeisel van wat daarover in het regeerakkoord is vastgelegd, heeft het kabinet het voornemen om enerzijds de systematiek van de meerjarencijfers op een aantal onderdelen bij te stellen en anderzijds de informatie rond de meerjarencijfers te verbeteren.

Qua wijziging van de systematiek van de meerjarencijfers staan twee elementen centraal.

In de eerste plaats zullen de meerjarencijfers 1987–1990 een zo nauwkeurig mogelijke weergave zijn van de «stand-Regeerakkoord». In het bijzonder vereist dit een andere raming van rentelasten, werkloosheidsuitgaven en enkele andere uitgavencategorieën, die voor rentevoet, werkloosheid en dergelijke gevoelig zijn. Tot nog toe werden in de meerjarencijfers voor deze posten nogal mechanische «technische» veronderstellingen gehanteerd. Door de meerjarencijfers 1987–1990 te baseren op veronderstellingen die sporen met het regeerakkoord, wordt een zinvoller ijkpunt verkregen, bijvoorbeeld voor het vergelijken van de feitelijke ontwikkeling in de komende jaren met de huidige prognoses terzake.

In de tweede plaats zal een herbezinning plaatsvinden op de wijze waarop meerjarencijfers worden opgesteld voor jaren, waarvoor nog geen meerjarencijfers bestonden (extrapolatiejaren; thans 1991). In concreto gaat het erom dat in de meerjarencijfers geen uitgavengroei dient te zijn vervat die niet hetzij onvermijdelijk uit bestaand beleid voortvloeit hetzij op eenduidige beleidsafspraken berust. In het bijzonder zal de aandacht zich richten op de jaren die buiten een lopende kabinetsperiode liggen, en wel met name op uitgavenstijgingen met een afspraak-karakter. De vraag is immers of het verstandig en terecht is om voor dergelijke jaren uitgavenverhogende afspraken te maken, die volgende kabinetten als het ware binden, mede doordat zij sterke verwachtingen wekken, en tegelijkertijd de ombuigingsproblematiek vergroten.

Wat betreft de informatie rond de meerjarencijfers zal voortaan (in ieder geval jaarlijks) een zogenaamde horizontale en een verticale toelichting worden gegeven op de meerjarencijfers per homogene groep van uitgaven.

De *horizontale toelichting* houdt in, dat de mutatie die op enig moment in de meerjarencijfers zit, wordt toegelicht. Het gaat dan dus om de vraag waarom bijvoorbeeld het huidige meerjarencijfer voor 1990 hoger (of lager) is dan het overeenkomstige huidige meerjarencijfer voor 1989 (groei van jaar op jaar; momentopname).

De *verticale toelichting* houdt in, dat telkens een herleiding wordt gegeven van het huidige meerjarencijfer tot het overeenkomstige meerjarencijfer, zoals dat een jaar geleden luidde. Het gaat dan dus om de vraag waarom bijvoorbeeld het meerjarencijfer voor 1990, zoals dat in de Miljoenennota 1987 staat, eventueel afwijkt van het meerjarencijfer voor 1990, zoals dat in de Miljoenennota 1986 werd geraamd (ramings-bijstellingen van jaar op jaar; vergelijking van twee momentopnamen). Via deze verticale herleiding komt men de exogene overschrijdingen en tussentijdse beleidsintensiveringen op het spoor. Met behulp van deze verticale herleiding kunnen de ontwikkelingen gedurende de komende jaren ook telkens herleid worden tot de stand van zaken ten tijde van het regeerakkoord.

Op zichzelf is zo'n verticale herleiding niet nieuw. De zogeheten aansluitingstabellen (zie bijlage 5) en de daarop gebaseerde analyses in achtereenvolgende Miljoenennota's (zie bijvoorbeeld paragraaf 5.2 uit de Miljoenennota 1986) waren echter gericht op de rijksuitgaven als geheel, terwijl het huidige voorstel impliceert dat een soortgelijke analyse voortaan per homogene groep wordt gepleegd.

Opgemerkt zij dat een combinatie van horizontale en verticale herleiding het mogelijk maakt om ook de feitelijke uitgavenontwikkeling van jaar op jaar in kaart te brengen. Dit komt overeen met de invalshoek die in paragraaf 5.2 van deze nota voor de rijksuitgaven als geheel is gevolgd en waar ook het regeerakkoord over spreekt.

De procedure

De voorgestelde wijzigingen zijn in deze nota nog niet aangebracht. Ze zijn te bewerkelijk om in een tijdbestek van enkele weken tot uitvoering te worden gebracht. Het kabinet is voornemens om het parlement omstreeks 1 januari 1987 meerjarencijfers te doen toekomen die conform het vorenstaande zijn opgesteld en toegelicht. Dat kan dan gecombineerd worden met de invulling met concrete maatregelen van de ombuigingstaakstellingen 1988-1990, die uit het regeerakkoord voortvloeien. Door deze elementen te combineren wordt ook voorkomen dat een versnipperde informatievoorziening aan het parlement plaatsvindt. In de bedoelde brief zullen de (nieuwe) meerjarencijfers dus voorzien worden van de zogeheten horizontale toelichting. Van een verticale toelichting zal uiteraard pas sprake zijn, wanneer ten opzichte van het in die brief te presenteren beeld sprake is van mutaties. Ervan uitgaande dat de horizontale en de verticale toelichting jaarlijks worden verstrekt, zal de eerste verticale toelichting dus pas ten tijde van de Miljoenennota 1988 worden gegeven.

Gelet op het voornemen om nog dit jaar de wijze van opstelling van de meerjarencijfers fundamenteel onder de loep te nemen, heeft het kabinet in deze Miljoenennota afgezien van het presenteren van meerjarencijfers voor 1991. In de reeds toegezegde brief zullen uiteraard wel meerjarencijfers voor 1991 worden gepresenteerd.

6.3. De regels van het stringente begrotingsbeleid

Inleiding

De afgelopen jaren hebben zich gekenmerkt door een sterk toegenomen budgettaire druk. Dit heeft, ook in andere landen, een duidelijk stempel gedrukt op de wijze van begrotingsvoorbereiding. Enerzijds werd het totale budgettaire kader dwingend: aan een eenmaal vastgesteld kader moet zonder meer de hand worden gehouden. Anderzijds werd het ook steeds meer noodzakelijk om aan bewuste prioriteitenstelling te doen binnen dat totale kader. Juist de verdeling van middelen staat dan centraal.

Beide aspecten vergden een bezinning op de onderlinge verhoudingen binnen de rijksdienst. Onvermijdelijk bracht een en ander een accentverschuiving met zich mee in de richting van niet alleen het ministerie van Financiën maar ook, binnen de departementen, van de directies Financieel-Economische Zaken. Immers, totale kaders en prioriteitenstelling daarbinnen zijn zaken, die per definitie niet vanuit onderdelen maar vanuit het geheel gezien moeten worden.

Min of meer in het verlengde hiervan ligt de actuele discussie over de mate van decentralisatie van het begrotingsbeheer – dat is het beheer tijdens de uitvoering van de begroting door de afzonderlijke diensteenheden. Immers, naarmate tijdens de *begrotingsvoorbereiding* de prioriteitenafweging tot meer heldere afspraken over het te voeren beleid heeft geleid, is het beter mogelijk om tijdens de *begrotingsuitvoering* meer

verantwoordelijkheden (en bevoegdheden) in handen te leggen van de afzonderlijke dienstonderdelen. Ook internationaal is er een tendens in deze richting te onderkennen. Uitgangspunt is daarbij dan, dat tijdens de begrotingsuitvoering de hand wordt gehouden aan het afgesproken budgettaire kader en dat recht wordt gedaan aan de overeengekomen prioriteitenstelling. Hier ligt ook een relatie met het regeerakkoord, waarin wordt gepleit voor ruimere toepassing van budgettering, met meer beleidsruimte tot interne verschuivingen.

In deze opvatting blijken twee schijnbare polen – centrale sturing en decentraal beheer – heel goed bij elkaar te passen. De regels van het stringente begrotingsbeleid spelen daarbij een essentiële, bindende rol.

De regels van het stringente begrotingsbeleid

In het regeerakkoord is gewezen op het belang van een strakke budgettaire discipline. Uitgangspunt daarbij zijn de regels van het stringente begrotingsbeleid. Die regels schrijven voor dat dreigende begrotingsoverschrijdingen tot het uiterste moeten worden voorkomen en, als ze toch optreden, moeten worden gecompenseerd.

Het kabinet onderschrijft die regels. Gedurende de gehele kabinetsperiode zal er de hand aan moeten worden gehouden, willen de budgettaire doelstellingen binnen bereik blijven.

Met name acht het kabinet het geboden om de inspanningen erop te richten om overschrijdingen te *voorkomen*; compensatie elders kan dan achterwege blijven. Bij het voorkomen van overschrijdingen staat de verantwoordelijkheid van de onderscheiden vakministers (en binnen de departementen die van de onderscheiden dienstonderdelen) voorop. Dit past in de eerder bedoelde opvatting van centrale sturing en decentraal beheer.

Het sterker dan voorheen benadrukken van de verantwoordelijkheden van de individuele bewindslieden voor de eigen begrotingen brengt tevens met zich, dat het niet zo kan zijn dat allerlei begrotingsoverschrijdingen weggestreept worden tegen eventuele meevallers bij bijvoorbeeld belastingontvangsten, gasbaten, rente- of werkloosheidsuitgaven. Het ligt in de rede om een onderscheid aan te brengen tussen de «normale» begrotingsmutaties en mutaties uit hoofde van macro-economische ontwikkelingen zoals hiervoor bedoeld. In de «normale» begrotingsuitvoering bij de departementen moet voortaan altijd zelfstandig orde op zaken worden gesteld; dat vloeit voort uit de eis van een strakke budgettaire discipline.

De logische pendant hiervan is, dat ook begrotingsmutaties als gevolg van macro-ontwikkelingen een eigen behandeling krijgen. Over eventuele *tegenvallers* in die sfeer laat het regeerakkoord geen misverstanden bestaan: die dienen zonder omhaal te worden gecompenseerd, indien nodig via additionele ombuigingen. Over de aanwending van eventuele *meevallers* uit dezen hoofde dient echter telkenmale apart te worden beslist; deze kunnen ten bate van verdere tekortreductie en/of (verdere) lastenverlichting worden aangewend. Een asymmetrische behandeling van mee- en tegenvallers is derhalve zeer wel denkbaar. Deze vloeit voort uit het feit dat de tekortnorm uit het regeerakkoord een maximumnorm is, die niet overschreden mag worden maar wel onderschreden mag worden. Dit houdt weer verband met de huidige omstandigheid van een nog steeds veel te hoog financieringstekort. Dit laatste geldt overigens ook voor de collectieve-lastendruk.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het begrotingsbeheer

Voorzover de begrotingsvoorbereiding heeft geleid tot duidelijke afspraken over beschikbare budgetten en prioriteitenstelling, kan in veel gevallen

een deel van de begrotingsuitvoering in handen worden gegeven van de afzonderlijke dienstonderdelen. Zowel het ministerie van Financiën als, binnen de departementen, de directies Financieel- Economische Zaken (FEZ) behoeven zich dan niet in detail met het beheer van dat deel van de begroting te bemoeien. Integendeel, gedetailleerde centrale bemoeienis brengt vaak het gevaar met zich dat aan uitvoerders van het beleid elke prikkel ontnomen wordt tot een sober, doelmatig en doeltreffend uitgavenbeheer. Centrale initiatieven moeten veelal niet meer dan richtinggevend en voorwaardescheppend zijn.

Wanneer afzonderlijke diensteenheden aldus belast worden met delen van het begrotingsbeheer, brengt dit zowel verantwoordelijkheden als bevoegdheden met zich mee.

De verantwoordelijkheden liggen op het vlak van het zich houden aan de vastgestelde budgetten en het recht doen aan de afgesproken prioriteitenstelling. Wat betreft het zich houden aan vastgestelde budgetten gaat men, zeker voorzover het niet om open-einderegelingen gaat, in een aantal landen verder dan wat in Nederland gebruikelijk is. Met name het verschijnsel van exogene overschrijdingen is daarbij aan de orde. Veelal stelt men namelijk voor een bepaald beleidsveld simpelweg een bepaald bedrag beschikbaar, en daarmee dient men het te doen; «exogene» overschrijdingen bestaan dan als het ware niet.

Onderkend moet worden dat iets dergelijks zou neerkomen op een wijziging in de budgettaire-politieke cultuur in Nederland. In dit licht moet ook worden gezien het eerder gemelde kabinetsstreven om nog meer inspanning te richten op het *voorkomen* van begrotingsoverschrijdingen. Een dergelijke lijn lijkt des te meer werkbaar, wanneer de vast te stellen budgetten niet te zeer versnipperd zijn. Begrotingsartikelen dienen daarom homogene beleidsvelden te betreffen. In dat geval bestaan er immers, in lijn met hetgeen in het regeerakkoord wordt bepleit, meer mogelijkheden om onverwachte tegenvallers op een deel van een beleidsveld op te vangen op andere deelterreinen.

De bevoegdheden die aan de afzonderlijke dienstonderdelen zouden kunnen worden gegeven, kunnen bijvoorbeeld liggen op het vlak van het aanbrengen van herschikkingen tussen personele en materiële uitgaven en in het (op budgettaire neutrale wijze) wijzigen van bestedingsprogramma's van meerjarige projecten. Ook is het denkbaar dat bevoegdheden met betrekking tot aspecten van het personeels- en aanschaffingenbeleid bij de afzonderlijke dienstonderdelen worden gelegd, zij het dat dan de relatie met algemene beleidslijnen goed in het oog moet worden gehouden. Dit laatste geldt evenzeer ten aanzien van de mogelijkheid om efficiency-winsten en additionele inkomstenbronnen deels aan te wenden voor het desbetreffende beleidsterrein¹. Daar komt bij dat deze bevoegdheden uiteraard worden ingeperkt door de zojuist genoemde verantwoordelijkheden aangaande de budgettaire discipline en de prioriteitenstelling. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat in betekenende mate de aanvankelijke beleidsmatige prioriteitenstelling wordt doorbroken, zonder dat de toetsende instanties (Financiën en FEZ) daarmee instemmen.

Kenmerkend voor de hierbedoelde constructie is, dat zowel de beheersing als het beheer van de begroting goed tot hun recht kunnen komen. De beheersing is gediend met het feit dat overschrijdingen op de aangewezen budgetten worden vermeden. En het beheer van de begroting kan beter worden wanneer verantwoordelijkheden en bevoegdheden dichter komen te liggen bij het uitvoerende niveau.

¹ hoewel hetgeen hier is beschreven niet geheel wordt gedekt door de noemer «zelfbeheer», kan voor een eerste aanzet van de bedoelde bevoegdheden verwezen worden naar het rapport Kompas voor Zelfbeheer.

Toch is het goed om ook de beperktheden bij de toepassing van de constructie in het oog te houden.

In de eerste plaats gaat het met name om de begrotingsuitvoering, en niet om de begrotingsvoorbereiding.

In de tweede plaats lijkt toepassing beperkt tot apparaatsuitgaven. Open-einde-uitgaven kunnen onmogelijk in een systeem van gefixeerde budgetten worden ondergebracht. Vandaar ook dat in het voorgaande telkens nadrukkelijk is gesproken over «delen van het begrotingsbeheer». Nadere bezinning lijkt geboden ten aanzien van het uiteindelijk gewenste bereik, met name in hoeverre het gewenst is om ook apparaatsuitgaven met een politiek-gevoelig programma-karakter erbij te betrekken.

In de derde plaats betekent een decentraler begrotingsbeheer niet dat alle bemoeienis vanuit centrale coördinatiepunten (FEZ respectievelijk Financiën) vervalt. Enerzijds vergt het juist heel duidelijke bemoeienis vanuit die instanties tijdens de begrotingsvoorbereiding, anderzijds blijft er vandaar uit ook in een aantal opzichten een toetsende bemoeienis tijdens de begrotingsuitvoering bestaan. Dat laatste houdt onder andere in dat de vinger aan de pols wordt gehouden wat betreft bijvoorbeeld kasuitgaven, nieuw aan te gane verplichtingen en majeure prioriteitenverschuivingen. En in aansluiting daarop is uiteindelijk een goede verantwoording en controle onmisbaar. Een en ander laat echter de primaire verantwoordelijkheid van de departementen respectievelijk de desbetreffende dienstonderdelen voor het begrotingsbeheer onverlet.

6.4. De administratieve organisatie van de rijksdienst

Inleiding

Als vervolg op de aanbevelingen van het 7e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte zijn recent belangrijke lijnen uitgezet op weg naar een heroriëntatie van de administratieve organisatie bij de departementen. Belangrijke elementen zijn daarbij het verder doorvoeren van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, het versnellen van verantwoordingsprocedures en de accountantscontrole en het verbeteren van de financiële-informatievoorziening in de rijksdienst. Het parlement is hierover recentelijk uitvoerig geïnformeerd¹.

Opvallend is dat ook in andere landen deze en aanverwante onderwerpen actueel zijn. Zo ontwikkelt Duitsland op dit moment een systeem waarin toekomstige verplichtingen geautoriseerd zullen worden. Denemarken is doende de financiële-informatievoorziening fors te herstructureren. Bij deze ontwikkelingen vormen de automatiseringsmogelijkheden een belangrijke factor. Daar komt bij dat dergelijke ontwikkelingen ook heel noodzakelijk zijn bij de ontwikkelingen die in paragraaf 6.3. aan de orde waren. Zo spelen een goede verplichtingen- kasadministratie en een goede financiële-informatievoorziening een essentiële rol bij de verbetering van de beheersing en het beheer van de begroting.

In het regeerakkoord is afgesproken dat in de huidige kabinetsperiode fors voortgang zal worden geboekt op het onderhavige terrein. In het navolgende zal op de meest recente stand van zaken van deze ontwikkelingen worden ingegaan.

Voortgang van de afgesproken herzieningen in de administratieve organisatie

Het kabinet verwacht dat met de invoering van geïntegreerde verplichtingen-kasadministraties in deze kabinetsperiode aanzienlijke vorderingen zullen worden gemaakt. Het zal echter moeilijk zijn een en ander reeds in 1990 volledig afgerond te hebben, ook al is de planning daar thans wel op gericht. Tijdens de begrotingsvoorbereiding 1987 zijn de eerste voorlopige plannen van de departementen om tot zo'n nieuwe administratie te komen, besproken. Uitgangspunt bij de planvorming en de uitvoering van de plannen is dat elk departement zelf verantwoordelijk is voor de opzet en de inrichting van de eigen administratie en de automatisering daarvan. Deze decentrale benaderingswijze maakt dat rekening kan

¹ via brief d.d. 4 februari 1986, Kamerstukken II, 1985-1986, nr. 19395.1

worden gehouden met de per departement verschillende specifieke omstandigheden. Dat neemt niet weg dat het een goede zaak is dat departementen gezamenlijk nagaan of en in hoeverre het zinvol en mogelijk is om gemeenschappelijke pakketten te ontwikkelen. De rol van het ministerie van Financiën is hierbij richtinggevend, coördinerend en voorwaardescheppend.

Op het gebied van de versnelling van de verantwoordingsprocedures zijn reeds concrete stappen gezet. Een wetsvoorstel dat mede hierop is gericht, zal nog dit najaar bij de Tweede Kamer worden ingediend. De herziening van beschikkingen is gaande. Op de departementen is men doende om opgelopen achterstanden wat betreft suppletore begrotingen weg te werken. In deze Miljoenennota is voor het eerst een bijlage (bijlage 16) opgenomen met de stand van zaken betreffende de achterstanden ten aanzien van suppletore begrotingen.

In diezelfde bijlage is weergegeven wat de stand van zaken is rond de accountantscontrole bij de departementen. Uit deze bijlage blijkt dat de departementen vrijwel zonder uitzondering aan hun toezegging hebben voldaan om omstreeks 1 augustus 1986 rapport uit te brengen over de controle van het dienstjaar 1985. Daaruit blijkt echter tevens dat de controle in de rijksdienst nog niet optimaal is. Belangrijke onderdelen van de rijksbegroting zijn niet of in onvoldoende mate aan accountantscontrole onderworpen geweest. In verband daarmee is het slechts bij zes departementen mogelijk een accountantsverklaring bij de financiële rekening en verantwoording af te geven. In de brief van 13 juni 1986 (nr. 486-2326) met betrekking tot het privatiseringsonderzoek accountantscontrole (rapport-Peschar) zijn voorstellen aan de Tweede Kamer voorgelegd gericht op de verbetering van de accountantscontrole bij de departementen. Nog dit jaar zullen concrete en gedetailleerde departementale plannen beschikbaar komen over het oplossen van de ontoereikendheid van de controle. Op basis daarvan zal het kabinet zo spoedig mogelijk nadere beslissingen nemen.

Activiteiten in het kader van de financiële-informatievoorziening richten zich op het peilen van de informatiebehoeften, met bijzondere aandacht voor eventuele veranderingen daarin, op het codificeren van de informatievoorziening en op het ontwikkelen van een geautomatiseerde interdepartementale gegevensuitwisseling. Met al deze activiteiten is een aanvang gemaakt. Naar verwachting zullen in deze kabinetsperiode belangrijke vorderingen kunnen worden gemaakt.

Tenslotte zij opgemerkt dat het kabinet, met het oog op de te verrichten activiteiten in het kader van het comptabele bestel, voor de komende vier jaren een bedrag van jaarlijks 25 miljoen heeft vrijgemaakt; deze post komt in de plaats van de staartpost van 5 miljoen die de afgelopen jaren was ingeboekt met het oog op de automatiseringsactiviteiten. Dit bedrag komt bovenop de via de begrotingshoofdstukken beschikbaar te stellen bedragen. De eventuele kosten die voortvloeien uit besluitvorming naar aanleiding van het rapport-Peschar, zullen niet ten laste van deze 4 x 25 miljoen komen.

Stand van zaken herziening Comptabiliteitswet

¹ De 1e wijziging CW betreft de zogeheten art. 40/80-problematiek, in het bijzonder de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij bedrijven etc. die steun van het Rijk ontvangen; op 20 mei j.l. is de MvA bij de Tweede Kamer ingediend.

De 2e wijziging strekt tot wijziging van artt. 26, 34 en 43, en betreft in het bijzonder de plaats en taak van departementale accountantsdiensten; in augustus 1986 is de nota naar aanleiding van het verslag bij de Tweede Kamer ingediend.

In het kader van het comptabele bestel zal de Comptabiliteitswet 1976 dienen te worden herzien. In dit verband zijn de zogeheten 3e en 4e wijziging van de Comptabiliteitswet (CW) aan de orde¹.

De 3e wijziging CW is gericht op:

- de beoogde versnelling van de verantwoordingsprocedure aan het parlement, met name door integratie van de slotregularisatie en de departementale rekening;
- afschaffing van art. 12 en wijziging van art. 16. Dit vindt plaats met het oog op de invoering van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie.

In lijn met de brief aan de Tweede Kamer van 4 februari 1986 is in mei 1986 een voorstel van Wet met betrekking tot de 3e wijziging voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Onlangs is het advies daarover uitgebracht. Thans wordt het Nader rapport aan de Koningin opgesteld. Op korte termijn zal het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De 4e wijziging van de CW strekt tot een integrale wetsherziening en is – in aanvulling op de eerdere wijzigingen – met name gericht op verbetering van de departementale administraties door invoering van een meerjarige geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie en op verbetering van de informatievoorziening aan het parlement. Tevens zal in dit verband sprake zijn van een algehele evaluatie van de huidige CW; ook daaruit kunnen wijzigingen voortvloeien. Ook zal rekening worden gehouden met wensen van het parlement aangaande de organisatie en werkwijze van het parlement.

De voorstellen zijn op hoofdlijnen voorgelegd aan de Tweede Kamer met de brief van de minister van Financiën van 4 februari 1986. Het voornemen is een voorstel van Wet in de loop van volgend jaar bij de Tweede Kamer in te dienen.

Bijlagen van de Miljoenennota 1987

1. Nadere toelichting op de begroting 1987

1.1. De rijksuitgaven

Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin

De uitgaven voor de Hoge Colleges worden voor 1987 geraamd op bijna 186 miljoen. Dit bedrag is gelijk aan dat van de begroting 1986. Tegenover enige neerwaartse bijstellingen in de uitgaven staan uitgavenverhogingen voor de Tweede Kamer in het kader van de versterking van de budgettaire controlebaarheid en een personeelsuitbreiding voor 3 jaar bij de Raad van State ter verlichting van de werklastproblematiek.

Buitenlandse Zaken

Voor Buitenlandse Zaken worden de uitgaven (exclusief de financiering ten laste van het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking) geraamd op 421 miljoen. Hiervan is 249 miljoen bestemd voor de Buitenlandse Dienst.

Justitie

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is 3,3 miljard. De grootste uitgavenpost hierin betreft de politie waarvoor 1 120 miljoen is uitgetrokken. De begrotingssterkte van het korps rijkspolitie, inclusief de behorende en ondersteunende diensten, is 15.372 personen. De onlangs ingestelde interdepartementale werkgroep politiebudget zal onder meer onderzoeken in hoeverre met de beschikbare mankracht de effectiviteit kan worden verhoogd.

Voor de rechterlijke macht is 516 miljoen uitgetrokken. Daarin begrepen is een verhoging met 6 miljoen voor de uitbreiding van de Raden van Beroep met het oog op het nieuwe stelsel van sociale zekerheid. Tevens wordt ernaar gestreefd de werkbelasting van de gerechten terug te dringen door verbetering van de organisatie en vereenvoudiging van de regelgeving. Deze operaties zijn thans in volle gang. Voor rechtshulp is 246 miljoen beschikbaar.

De geraamde uitgaven voor het gevangeniswezen zijn ten opzichte van 1986 gestegen met 46 miljoen en bedragen nu 443 miljoen. De stijging houdt verband met de uitvoering van het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit dat voorziet in een aanzienlijke uitbreiding van de beschikbare celcapaciteit. Eind 1987 zal deze zijn toegenomen met 950 cellen, waarvan 450 cellen noodcapaciteit. Het personeelsbestand bij het gevangeniswezen zal in verband hiermee worden uitgebreid tot 5918.

Het geraamde bedrag voor de kindbescherming is 509 miljoen. Voor de reclassering en voor de verpleging van ter beschikking van de regering gestelden (t.b.r.) wordt 204 miljoen geraamd.

In het kader van de in het regeerakkoord voorgenomen versterking van gemeente- en rijkspolitie en justitie wordt voor 1987 50 miljoen extra uitgetrokken. Deze gelden zullen overeenkomstig een nog op te stellen beleidsplan over de betrokken departementen (Binnenlandse Zaken en Justitie) worden verdeeld. In afwachting van de besluitvorming wordt dit bedrag aan de begroting van Justitie toegevoegd.

Binnenlandse Zaken

Van de totale begroting van bijna 4 miljard is circa 60%, te weten 2,3 miljard bestemd voor de gemeentepolitie. Van dit bedrag wordt 1,8 miljard uitgekeerd als algemene bijdrage en circa 200 miljoen als bijdrage voor specifieke doeleinden, zoals automatisering en huisvesting. Circa 300 miljoen is gemoeid met de uitgaven voor ziektekosten en functioneel leeftijdsontslag. De personeelssterkte van de gemeentepolitie bedraagt circa 25 000 personen.

Voor brandweer en rampenbestijding wordt circa 130 miljoen uitgetrokken. Voor binnenlands bestuur wordt 160 miljoen geraamd. De uitgaven verband houdende met pensioenen en uitkeringen bedragen in 1987 circa 1 miljard. De ramingen voor de Indonesische pensioenen zijn met 30 miljoen neerwaarts bijgesteld. In dit bedrag is begrepen een éénmalige aflossing van een effectenlening groot 22,4 miljoen uit het Nederlands schuldregister welke in mindering komt op de bijdrage aan de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen. Voor het Rijks Computercentrum wordt 180 miljoen geraamd.

Voor gemeente- en rijkspolitie en Justitie worden additionele gelden tot een bedrag van 50 miljoen in 1987 uitgetrokken. Het kabinet wil deze additionele gelden aanwenden voor nieuw beleid en nieuwe ontwikkelingen op de genoemde beleidsterreinen. Voordat de gelden gevoteerd kunnen worden, zal eerst besluitvorming over een gezamenlijk plan worden afgerond.

Onderwijs en Wetenschappen

De uitgaven worden begroot op 28,1 miljard. Op grond van het regeerakkoord wordt in 1987 50 miljoen extra opgenomen ten behoeve van het beroeps- en hoger onderwijs. Dit bedrag wordt ingezet voor informatica-apparatuur, scholing en nascholing van docenten, leerplanontwikkeling en voor fundamenteel en toegepast onderzoek.

De budgettaire gevolgen van de in het regeerakkoord vastgelegde wijziging in de verantwoordelijkheid voor de volwasseneducatie, de specifieke internaten en de academische ziekenhuizen zullen op een nader tijdstip worden verwerkt.

Het leerlingenaantal in het basisonderwijs daalt licht. Deze daling wordt versterkt door de maatregel met betrekking tot de vierjarige kleuters. Voor 1 365 500 leerlingen zal circa 6 miljard worden uitgegeven. Voor het per leerling veel kostbaardere speciaal onderwijs is voor ruim 102 000 leerlingen 1,6 miljard uitgetrokken.

Ten behoeve van het algemeen vormend onderwijs, het lager- en middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen is voor tezamen 1 454 000 leerlingen 7,7 miljard geraamd. Opvallend is in dit verband de toenemende belangstelling voor het middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen.

Voor het hoger beroepsonderwijs is 1,0 miljard uitgetrokken voor ruim 147 000 studenten. Met ingang van 1 januari a.s. zal voor deze sector de nieuwe bekostigingssystematiek van kracht worden.

Voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, inclusief de academische ziekenhuizen, is 5,1 miljard beschikbaar. Hierbij is nu structureel rekening gehouden met het gestegen studierendement in het wetenschappelijk onderwijs. De uitgaven voor studiefinanciering nemen met ruim 1,2 miljard toe tot 3,8 miljard. Dit vloeit voort uit de invoering van het nieuwe stelsel van studiefinanciering per 1 oktober 1986.

Financiën

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is circa 3,5 miljard. Voor personele en materiële uitgaven van de belastingdienst is 2132 miljoen uitgetrokken.

Voor declaraties onder de Regeling Bijzondere Financiering is 195 miljoen geraamd. Dit is 20 miljoen minder dan was uitgetrokken in het jaar 1986. De exportkredietverzekering zal ook in 1987 naar verwachting een negatief resultaat van circa 400 miljoen te zien geven. De schadeuitkeringen worden geraamd op 764 miljoen, de ontvangsten op 360 miljoen. Dit verlies op de exportkredietverzekering in 1987 is weliswaar circa 50 miljoen lager dan het verwachte verlies in 1986, desalniettemin is dit resultaat zorgelijk.

Defensie

De Defensieuitgaven worden voor 1987 begroot op 13,7 miljard. Ten opzichte van de begroting 1986 is hiervoor een reële groei van 2% verwerkt. Overeenkomstig het regeerakkoord is als uitgangspunt voor de meerjarenramingen een reële groei van eveneens 2% gehanteerd.

Het voor 1987 geraamde bedrag is als volgt verdeeld (in miljarden guldens):

Ministerie	1,0
Pensioenen, wachtgelden en uitkeringen	1,4
Koninklijke Marine	3,1
Koninklijke Landmacht	5,3
Koninklijke Luchtmacht	2,7
Koninklijke Marechaussee	0,2

De Koninklijke Marine zal ruim 1,1 miljard besteden voor de aanschaf van groot materieel. Hiervan is bijna 0,8 miljard bestemd voor de bouw van schepen.

De Koninklijke Landmacht zal 1,4 miljard investeren in groot materieel, waarvan 0,4 miljard ten behoeve van vervoermiddelen (vervanging/verbetering van de Leopard tanks, pantserrupsvoertuig YPR 765) en circa 1,0 miljard voor overig groot materieel, met name elektronisch en elektrisch materieel.

De uitgaven voor groot materieel van de Koninklijke Luchtmacht zullen in 1987 circa 1,0 miljard bedragen. Hiervan zal 0,6 miljard worden aangewend voor de aanschaf van F-16 vliegtuigen en circa 0,2 miljard voor het Patriot geleide-wapensysteem.

Mede als gevolg van een verbeterde projectadministratie wordt met ingang van het begrotingsjaar 1987 een aantal nieuwe begrotingsartikelen ingevoerd. Het gaat hierbij om groot-materieelartikelen die betrekking hebben op afzonderlijke projecten van de krijgsmachtdelen.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het uitgaventotaal van dit begrotingshoofdstuk is circa 16,2 miljard. Door een nieuwe artikelindeling zijn de homogene groepen «objectsubsidies» en «stadsvernieuwing en verstedelijking» enigszins van samenstelling gewijzigd.

Het woningbouwprogramma wordt in 1987 verlaagd met 5000 woningen in de sociale huursector. Deze verlaging vormt een onderdeel van de ombuigingstaakstelling voor 1987. Het totale gesubsidieerde nieuwbouwprogramma bedraagt 91 000 woningen.

Het verbeteringsprogramma 1987 omvat circa 73 000 woningen, hetgeen beduidend meer is dan in het Meerjarenplan Woningbouw 1986-1990 werd verondersteld. Het woningverbeteringssubsidiesysteem zal zodanig worden gewijzigd dat ook voor verbeteringen aan vooroorlogse woningen geen leningen meer worden verstrekt doch uitsluitend bijdragen ineens. Met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw zal overleg worden gevoerd over de mogelijkheid dat dit fonds ook een rol zal gaan spelen bij de financiering van de te investeren bedragen. De subsidiëring van

warmte-isolatievoorzieningen wordt in volume beperkt. Het totaal van de homogene groep «objectsubsidies» bedraagt 6796 miljoen.

De bijstelling van de raming van de homogene groep «subjectsubsidies» is vooral een gevolg van de bijstelling van de raming bij de individuele huursubsidie die is doorgevoerd op grond van een veronderstelde volumedaling als gevolg van de verbeterde economische situatie – en vooruitzichten.

De bijdragen voor het stadsvernieuwingsfonds blijven ongewijzigd, waarmee de prioriteit van het Kabinet voor deze activiteit tot uitdrukking wordt gebracht. De homogene groep stadsvernieuwing en verstedelijking omvat een bedrag van 1165 miljoen, terwijl dat voor de Rijksgebouwendienst 1061 miljoen bedraagt.

Voor de sanering van bodemverontreiniging is 16 miljoen extra uitgetrokken. Voor de homogene groep milieubeheer is in 1987 circa 614 miljoen beschikbaar.

Verkeer en Waterstaat

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk bedraagt 10,3 miljard. Door het geleidelijk gereedkomen van de Deltawerken daalt het budget voor de Natte Waterstaat met circa 500 miljoen met name door de afloop van de stormvloedkering. Het budget ad 1510 miljoen zal worden besteed aan scheepvaartwegen en havens, dijkverzwaringen en de waterhuishouding (waarvan de uitgaven op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren een belangrijk onderdeel vormen).

Voor de afdekking van de tekorten bij het Openbaar Vervoer is ruim 3,3 miljard beschikbaar. Maatregelen zijn noodzakelijk om te komen tot een hogere kostendekking; daartoe zijn 40 miljoen in 1987 en 50 miljoen in latere jaren verwerkt bij NS en stad en streekvervoer.

De uitgaven op grond van de Wet Uitkeringen Wegen worden voor 1987 begroot op ruim 730 miljoen. Voor de opheffing van knelpunten wordt voor 1987 een rijksbijdrage van 100 miljoen aan het Rijkswegenfonds toegekend. Deze rijksbijdrage en de financiering ervan is gekoppeld aan de binnenkort, op tijdelijke basis, in te voeren accijnsverhoging.

Voor de homogene groep Overige Diensten wordt in de begroting een totaal van 660 miljoen voorgesteld. Hiervan is 296 miljoen bestemd voor het Directoraat-Generaal voor Scheepvaart en Martieme Zaken, 130 miljoen voor de Rijksluchtvaartdienst, 26 miljoen voor het KNMI en bijna 50 miljoen voor de verkeersveiligheid.

De PTT zal, inclusief een intensivering van 100 miljoen, totaal 2083 miljoen ontvangen voor de investeringen; dit bedrag zal vooral worden gebruikt voor uitbreiding en modernisering van de infrastructuur in verband met respectievelijk de toenemende vraag naar telecommunicatie-diensten en de technologische ontwikkelingen.

Economische Zaken

Het begrotingstotaal voor het departement van Economische Zaken bedraagt circa 3,4 miljard.

Voor de homogene groep industrie is voor 1987 op programmabasis circa 1,3 miljard uitgetrokken en op kasbasis circa 1,2 miljard.

Van dit bedrag is circa 700 miljoen op programmabasis gereserveerd voor voornamelijk het aandachtsgebiedenbeleid en het speur- en ontwikkelingswerk (op kasbasis 510 miljoen). Er is gerekend met een uitbreiding van het acquisitiebeleid en er vindt een intensivering plaats voor innovatie gerichte onderzoeksprogramma's van circa 50 miljoen (op kasbasis circa 25 miljoen).

Voor Diensten, Midden- en Kleinbedrijf en Ordening is voor 1987 zowel op programma-, als op kasbasis circa 525 miljoen uitgetrokken. Van dit programmabedrag staat circa 90 miljoen ter beschikking van de regelingen

bedrijfsbeëindigingshulp, circa 90 miljoen voor de verliesdeclaraties van de kredietregeling voor het midden- en kleinbedrijf en 120 miljoen voor de recentelijk in werking getreden compensatieregeling ziektekosten zelfstandigen. De middelen voor deze laatste regeling zijn afkomstig van het begrotingshoofdstuk van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

In 1987 is voor het regionaal beleid op programmabasis een bedrag beschikbaar van circa 660 miljoen (op kasbasis 730 miljoen). De programmaruimte voor de investeringspremieregeling bedraagt voor 1987 opnieuw circa 300 miljoen. Voor de kasuitgaven is 300 miljoen geraamd. Daarnaast is voor het voorwaardenscheppend beleid op programmabasis circa 60 miljoen en op kasbasis circa 80 miljoen beschikbaar.

In 1987 is voor energiebeleid op programmabasis circa 370 miljoen en op kasbasis circa 410 miljoen beschikbaar. Hiervan wordt op programmabasis circa 110 miljoen uitgetrokken voor onderzoek en ontwikkelingswerk op energiegebied (op kasbasis 190 miljoen) en circa 120 miljoen voor de bevordering van de energiebesparing (op kasbasis 130 miljoen).

Voor exportbevordering is in 1987 circa 160 miljoen beschikbaar op programmabasis en 90 miljoen op kasbasis.

Landbouw en Visserij

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk bedraagt in 1987 circa 2,7 miljard. De uitgaven bij het landbouwonderwijs zullen globaal 760 miljoen gaan bedragen.

De homogene groep voorlichting en ontwikkeling omvat de onderdelen bedrijfsontwikkeling, exportbevordering en de bijdrage aan de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de landbouw. Voor deze homogene groep is in totaal 280 miljoen uitgetrokken.

Het budget voor de homogene groep kwaliteitszorg welke de Veterinaire Dienst, Plantenziektenkundige Dienst, voedings- en kwaliteitsaangelegenheden en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees omvat, bedraagt 270 miljoen. Voor wetenschappelijk onderzoek en het praktijkonderzoek is 320 miljoen uitgetrokken in de begroting 1987.

Ten behoeve van het mestactieprogramma wordt vanaf 1987 25 miljoen per jaar beschikbaar gesteld.

De uitgaven voor inrichting en beheer zullen enigszins toenemen in verband met met terugploegprojecten, toeristische speerpunten en de versnelde herinrichting van Oost-Groningen. Deze homogene groep die de Landinrichtingsdienst, beheer landbouwgronden, natuur-, milieu- en faunabeheer, Staatsbosbeheer en openluchtrecreatie omvat, heeft in het begrotingsjaar een budget ter beschikking van 820 miljoen.

Voor de homogene groep «overige uitgaven» (ministerie en visserij) is een budget van 295 miljoen uitgetrokken.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het begrotingstotaal bedraagt circa 18,7 miljard. De uitgaven ten behoeve van premiekwijtscheldingen en oninbaarlijdingen (circa 280 miljoen) zullen met ingang van 1987 ten laste van de sociale fondsen komen. De rijksbijdrage aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds zal in 1987 circa 174 miljoen bedragen. De uitgaven ten behoeve van de regeling voor vervroegde uittreding van ex-mijnwerkers belopen circa 68 miljoen.

Voor de Beeldende Kunstenaarsregeling wordt met ingang van 1987 een afbouwregeling van kracht. Voornoemd beleid zal worden overgedragen naar het ministerie van WVC. In totaal zal hiermee 60 miljoen gemoeid zijn.

De uitgaven voor de Wet Sociale Werkvoorziening worden in 1987 geraamd op circa 3085 miljoen.

Bij de ramingen van de uitgaven voor sociale zekerheid is ervan uitgegaan dat de stelselherziening op 1 januari 1987 zal ingaan. De uitgaven uit hoofde van de Wet Werkloosheidsvoorziening zullen 1945 miljoen bedragen. Dit bedrag is gebaseerd op een aantal uitkeringsgerechtigden van 72 600, hetgeen een afname van 73 300 ten opzichte van de bijgestelde raming 1986 betekent. Deze afname is, naast een verwachte daling van de werkloosheid, mede het gevolg van de invoering van de stelselherziening. In het kader van de stelselherziening zullen tevens de uitgaven voor de Toeslagenwet en de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers ten laste van de rijksbegroting komen. Hiermee is circa 745 respectievelijk 415 miljoen gemoeid. Voor wat betreft de uitgavenraming in het kader van de Rijks-groepsregeling Werkloze Werknemers wordt uitgegaan van een bedrag van circa 6445 miljoen, gebaseerd op 404 000 uitkeringsgerechtigden. De overige uitgaven in het kader van de Algemene Bijstandswet bedragen circa 3880 miljoen waarvan 3763 miljoen bestemd is voor kosten van bijstand aan thuiswonenden.

Vanwege de gunstige ontwikkeling van de koopkracht behoeft in 1987 slechts in beperkte mate een uitkering ineens krachtens de echte-minima-regeling te worden verleend. Hiervoor is een bedrag van 60 miljoen op transactiebasis uitgetrokken.

In het kader van het Arbeidvoorzieningsbeleid worden voor 1987 de uitgaven begroot op ruim 1200 miljoen. Binnen het geraamde bedrag voor het arbeidsvoorzieningsbeleid is rekening gehouden met de invoering van het plan Vermeend/Moor, het Jeugdwerkgarantieplan en scholingsmaatregelen conform het regeerakkoord.

De uitgavenraming voor het beleid in het kader van de arbeids omstandigheden bedraagt circa 110 miljoen. Voor de uitgaven op het beleidsterrein (r)emigratie wordt circa 40 miljoen geraamd, hierbij is rekening gehouden met de verlenging van de experimentele remigratieregeling. Voor tewerkstelling erkende gewetensbezwaarden wordt circa 48 miljoen uitgetrokken, voor emancipatiebeleid circa 30 miljoen en voor de uitgaven aan de Jeugdspaarwet ongeveer 55 miljoen.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk is 11,5 miljard. Hiervan neemt de sector Welzijn met 6,3 miljard ruim de helft voor zijn rekening. Een belangrijke uitgavencategorie is het bejaardenbeleid. De hiervoor uitgetrokken middelen – 2,6 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 1 miljard uitgegeven ten behoeve van de gezinsverzorging en ruim 400 miljoen voor het sociaal-cultureel en bibliotheekwerk. Voor het minderhedenbeleid is circa 190 miljoen uitgetrokken en voor Verzetsteel-nemers en Vervolgden is circa 850 miljoen geraamd.

De uitgaven op het terrein van de Volksgezondheid worden op 2,3 miljard geraamd. Hiervan heeft 1,8 miljard betrekking op de rijksbijdragen aan de Ziekenfondsverzekering. Daarnaast is circa 100 miljoen uitgetrokken voor de gezondheidsbescherming en circa 100 miljoen ten behoeve van basisgezondheidsdiensten.

De sector Culturele Zaken legt beslag op een bedrag van 1,7 miljard. Hierin zit het bedrag van rond 1 miljard ten behoeve van radio, televisie en pers. Dit bedrag wordt gedekt uit omroepbijdragen en sterreclame. De resterende 700 miljoen wordt besteed voor monumentenzorg, musea en kunsten.

Ontwikkelingssamenwerking

Op de omvang van het hulpplafond en de uitvoering van het gestelde in het regeerakkoord is al in paragraaf 2.2 ingegaan.

Aanvullende posten

In bijlage 5.1 is een aantal aanvullende posten opgenomen. De in post (a) mede op basis van de macro-economische verkenning 1987 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 1987 en in de meerjarenramingen is geen loon- en prijsstijging opgenomen.

Ten behoeve van het comptabele bestel is 4 x 25 miljoen voor de periode 1987 tot en met 1990 uitgetrokken. De verdeling van de eerste tranche van deze gelden is op de begrotingshoofdstukken verwerkt. Het restant is weergegeven bij post (b).

Gemeentefonds

De uitgaven van het Gemeentefonds over 1987 worden geraamd op circa 11,9 miljard. Hierin is een bedrag van 25,9 miljoen begrepen in verband met sanering van drie specifieke uitkeringen. Naast de twee uitkeringen waarvan de sanering al eerder vaststond, wordt in 1987 een derde uitkering gesaneerd, ad 16,7 miljoen.

Verwerkt zijn twee in het regeerakkoord met ingang van 1987 aangekondigde maatregelen namelijk de kwijtschelding van de tranche 1987 van de profijtkortingen ad 93 miljoen en de investeringsimpuls van 50 miljoen. Het begrotingsbedrag 1987 is gebaseerd op een prijsbijstelling (materiële overheidsconsumptie) van -2,6% en een salarisontwikkeling van -0,45%.

Provinciefonds

De uitgaven van het Provinciefonds over 1987 worden geraamd op 951,2 miljoen. In 1987 wordt in verband met sanering van 2 specifieke uitkeringen een bedrag van 6,5 miljoen aan het Provinciefonds toegevoegd. Van één van deze specifieke uitkeringen, ad 3,5 miljoen, stond de sanering al vast. Van het totale bedrag ad 6,5 miljoen wordt 4,3 miljoen aan de algemene uitkering toegevoegd, terwijl 2,2 miljoen via het integratie-artikel wordt verdeeld. Ook in 1987 zal de nominale bijstelling van het Provinciefonds plaatsvinden aan de hand van de prijsbijstelling van de totale overheidsconsumptie. Deze bedraagt voorshands -0,2%.

Rijkswegenfonds

De inkomsten en uitgaven van het Rijkswegenfonds worden voor 1987 geraamd op 1385,6 miljoen. De inkomsten uit de toeslagen op de Motorrijtuigenbelasting belopen naar verwachting 1265 miljoen, de overige inkomsten 20 miljoen. Het Rijkswegenfonds wordt in 1987 verhoogd met een rijksbijdrage van 100 miljoen ten einde de opheffing van knelpunten versneld te kunnen aanpakken.

Fonds Investeringsrekening

De WIR-uitgaven (bruto, kasbasis) voor 1987 worden geraamd op 5,2 miljard. De corresponderende netto-kasuitgaven (dat wil zeggen na aftrek van de desinvesteringsbetalingen ad 0,4 miljard) bedragen 4,8 miljard.

In de raming voor 1987 is rekening gehouden met het eerst per 1 mei 1986 in werking treden van de afschaffing van de negatieve WIR-aanslag. In de nota's aan het parlement met betrekking tot de betreffende wetswijziging werd reeds aangegeven dat de kaseffecten van de vertraging in belangrijke mate in 1987 zullen neerslaan.

Tevens is in de raming rekening gehouden met de kaseffecten voor de WIR-uitgaven van het wetsvoorstel tot wijziging van de betalingstermijn van de voorlopige aanslag van de vennootschapsbelasting, alsmede met de kaseffecten van de herziening van de voorlopige aanslagregeling van de inkomsten- en vermogensbelasting. Beide wijzigingen houden een versnelling van de WIR-uitgaven op kasbasis in.

Het verschil tussen de thans opgenomen ramingen en de lagere CPB-regeerakkoordcijfers zal eind 1986 nader worden gezien (zie hoofdstuk 2).

Tabel 1.1.1 WIR-uitgaven (bruto, kasbasis, prijzen 1986)

	1987	1988	1989	1990
1. uitgaven	5 200	4 750	4 900	5 250
2. desinvesteringsbetalingen	400	400	450	450

EG-begroting

Conform de regels van de budgettaire discipline heeft de ECOFIN-raad in april 1986 een budgettair kader vastgesteld, voorafgaand aan de opstelling van het voorontwerp van de begroting 1987 door de Europese Commissie. Vaststelling van dit kader is noodzakelijk, omdat alleen beheersing van de uitgaven er toe kan leiden dat de Europese begroting binnen de begrenzing van de zogenaamde eigen middelen blijft. Binnen dit totale kader zijn de kredieten voor het landbouwbeleid thans vastgesteld overeenkomstig de «Londense norm», zodat er binnen het geldende 1,4% BTW-plafond naast voortzetting van bestaand beleid, ook nog ruimte is voor nieuwe beleidsprioriteiten.

In afwachting van de door de begrotingsautoriteit vast te stellen begroting voor 1987 is de raming van de BTW-afdrachten voorlopig geraamd op 3024 miljoen. De communautaire uitgaven dreigen op te lopen door een tweetal factoren, te weten bij de landbouw (met name als gevolg van de ontwikkeling van de dollarkoers) en de te verwachten claims bij de structuurfondsen.

Aangezien toeneming van de BTW-afdrachten niet mag leiden tot een verhoging van het financieringstekort of een verhoging van de collectieve lastendruk is de stijging van de BTW-afdracht aan de EG (1987 ten opzichte van 1986) betrokken bij de opstelling van de ombuigingen voor 1987.

Tabel 1.1.2. Overzicht EG-afdrachten

	1986 ¹	1987
BTW-afdracht	2 900	3 024
landbouwheffingen	664	636
invoerrechten	1 780	1 845
Totaal	5 344	5 505

¹ Stand Vermoedelijke Uitkomsten

1.2. Niet-belastingontvangsten

De raming van de niet-belastingontvangsten voor 1987 bedraagt in totaal 30,2 miljard. Dit is 23,6 miljard lager dan het voor 1986 in de vermoedelijke uitkomsten geraamde bedrag ad 53,8 miljard.

Als gevolg van de vervroegde aflossingen van woningwetleningen in 1986 is voor 1987 de raming van de rente-opbrengst bij VROM ten opzichte van de stand vermoedelijke uitkomsten 1986 verlaagd met circa 0,8 miljard, terwijl de reguliere aflossingen leningen woningwet verlaagd zijn met circa 37 miljoen. Wat betreft de extra vervroegde aflossingen is voor 1987 vooralsnog uitgegaan van een p.m. raming. In 1986 zal naar verwachting 13 miljard aan extra vervroegde aflossingen binnenkomen.

De winstuitkering van de Nederlandse Bank N.V. komt in 1987 ten opzichte van 1986 naar verwachting circa 490 miljoen lager uit. De rente- en dividenduitkering van de Postbank N.V. tesamen zal ten opzichte van 1986 circa 130 miljoen lager zijn.

Bij een aantal hoofdstukken treedt een verhoging van de ontvangsten op als gevolg van de ombuigingsmaatregelen die zijn beschreven in paragraaf 2.4.

Aardgasbaten (inclusief vennootschapsbelasting)

De totale aardgasbaten voor het Rijk worden voor 1987 op kasbasis geraamd op 10,0 miljard. Dat is ten opzichte van 1986 (stand vermoedelijke uitkomsten) 11,2 miljard lager. Het niet belastingmiddelen deel bedraagt naar verwachting 7,9 miljard. De vennootschapsbelastingopbrengst uit aardgas wordt geraamd op 2,1 miljard.

Werd ten tijde van de Miljoenennota 1986 reeds een daling van de aardgasbaten in 1986 van 0,8 miljard en in 1987 van 6,5 miljard op kasbasis voorzien, de tumultueuze ontwikkelingen op de markt voor ruwe olie begin 1986 en de daaruitvolgende consequenties voor de aardgasbaten en de overheidsfinanciën zijn in de voorgaande hoofdstukken uitvoerig beschreven. Bij de raming in de Miljoenennota 1986 werd nog uitgegaan van een prijs van ruwe olie van 25,50 dollar per vat voor 1986 en 26,0 dollar per vat voor 1987. Thans wordt voor 1986 een gemiddelde prijs van 15 dollar per vat aangenomen en voor 1987 van 16 dollar per vat. De waarde van 15 dollar per vat in 1986 is opnieuw lager dan in de Voorjaarsnota 1986 nog werd verondersteld, te weten 1,5 à 2 dollar per vat. Voor 1987 is de veronderstelde prijs voor ruwe olie van 16 dollar per vat gelijk aan die uit de Voorjaarsnota 1986.

In latere jaren zal de olieprijs naar verwachting een verder herstel laten zien, bovendien in een hoger tempo dan waar in de Voorjaarsnota van werd uitgegaan. De overweging hierbij is dat een lagere prijs nu naar verwachting zal leiden tot hogere prijzen in latere jaren; enerzijds vanwege toenemende vraag naar olie, anderzijds vanwege het op korte termijn stopzetten van activiteiten in de sfeer van de olie-productie die bij het huidige prijsniveau weinig rendabel zijn en uitstel van nieuwe investeringen.

Naast de prijsontwikkeling van ruwe olie heeft ook het verloop van de U.S.-dollarkoers in het afgelopen jaar tot een neerwaartse bijstelling van de raming van de aardgasbaten geleid. Thans wordt voor 1986 een gemiddelde dollarkoers van 2,50 gulden gehanteerd. Voor 1987 en latere jaren is dat 2,40 gulden. In de Voorjaarsnota werd nog rekening gehouden met een dollarkoers in 1986 van 2,50 à 2,55 gulden en 2,50 gulden in latere jaren, terwijl in de Miljoenennota 1986 voor 1986 en 1987 nog een waarde van 3,10 gulden werd gehanteerd.

Wat betreft de ontwikkeling van het afzetvolume is ten opzichte van genoemde eerdere ramingen slechts een geringe opwaartse mutatie aangebracht. Verondersteld is dat ten gevolge van lagere prijzen en economische groei het binnenlandse verbruik wat zal toenemen. De buitenlandse afzet wordt ongewijzigd geraamd.

Vermelding verdient de uitspraak van de Raad van State inzake verrekening van WIR-premies bij de bepaling van de hoogte van de afdracht van winstaandeel, verschuldigd door houders van een vergunning voor het winnen van olie en gas. De kasopbrengst in 1986 aan niet-belas-

tingmiddelen wordt hierdoor eenmalig met 350 miljoen verlaagd. In 1987 resulteert een incidentele extra Vpb-opbrengst van 100 miljoen.

Voor een verdere toelichting op de raming van de aardgasbaten voor 1987 wordt verwezen naar de hoofdtekst van deze Miljoenennota.

1.3. De belastingontvangsten

De opbrengst van de rijksbelastingen in 1987 wordt geraamd op 106.900 miljoen gulden. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomst voor 1986 betekent dit een stijging met 4,6 miljard, of wel 4,5 procent. De mutatie in de belastingopbrengsten exclusief de ontvangsten aan vennootschapsbelasting uit aardgas van 1986 op 1987 bedraagt 7,6 miljard gulden.

Wijzigingen in het fiscale regime beïnvloeden de kasontvangsten in 1987 met per saldo 5,4 miljard gulden. Er wordt derhalve een endogene toeneming van de belastingopbrengsten exclusief de opbrengsten aan vennootschapsbelasting uit de aardgassector voorzien ten bedrage van 2,2 miljard gulden. Het volledig toepassen van de inflatiecorrectie behoort tot het ongewijzigd beleid en is niet meegeteld bij de veranderingen in het regime.

Een beknopt overzicht van de belastingramingen voor 1986 en 1987 is opgenomen in onderstaande tabel. Voor een volledig overzicht zij verwezen naar bijlage 4.1

Tabel 1.3.2. Raming belastingopbrengsten (kasbasis, miljoenen guldens)

	Vermoede- lijke uit- komst 1986	Ontwerp- begro- ting 1987	Verschil	
			Absoluut	Procentueel
Kostprijsverhogende belastingen	48 780	51 885	+ 3 105	+ 6,4
waarvan:				
– omzetbelasting	31 500	33 400	+ 1 900	+ 6,0
– accijnzen	8 225	9 035	+ 810	+ 9,8
– overige	9 055	9 450	+ 395	+ 4,4
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	53 520	55 015	+ 1 495	+ 2,8
waarvan:				
– inkomstenbelasting	5 000	5 600	+ 600	+ 12,0
– loonbelasting	32 000	33 300	+ 1 300	+ 4,1
– vennootschapsbelasting	13 000	12 400	– 600	– 4,6
– overige	3 520	3 715	+ 195	+ 5,5
Totaal-Generaal	102 300	106 900	+ 4 600	+ 4,5

De voorziene ontvangsten aan omzetbelasting in 1987 worden met name beïnvloed door de kasontvangsten van de verhoging van beide BTW-tarieven met één procent. Afgezien van deze fiscale maatregel wordt van 1986 op 1987 slechts een geringe toeneming verwacht als gevolg van een voor de opbrengst van de omzetbelasting ongunstige prijsontwikkeling van de verschillende bestedingscategorieën.

Ook de opbrengstraming van de accijnzen in 1987 wordt sterk beïnvloed door voorgenomen fiscale maatregelen. Deze fiscale maatregelen betreffen de verhogingen van de accijnzen op lichte olie en overige minerale oliën. Voor de groep accijnzen als geheel wordt evenals in 1986 een bescheiden endogene groei van de opbrengsten verwacht.

Bij de ontwikkeling van de opbrengst van de overige kostprijsverhogende belastingen in 1987 valt met name de ontwikkeling bij de belastingen van rechtsverkeer op. Ten opzichte van 1986 wordt hierbij een toeneming geraamd van 120 miljoen. Verwacht wordt dat de sterke stijging in 1986 van de ontvangsten van de overdrachtsbelasting zich in 1987 zal doorzetten. Gunstige inkomensvooruitzichten van potentiële marktpartijen en een dalende rente liggen hieraan ten grondslag. Daarnaast zal naar verwachting de opbrengst van de invoerrechten zich in 1987 herstellen. Ten opzichte van 1986 wordt bij deze belasting een stijging van 65 miljoen geraamd.

Bij de inkomstenbelasting wordt voor 1987 een endogene groei voorzien van 175 miljoen gulden, ofwel 2,3 procent. Deze verwachte toeneming mag gezien het verloop van deze belasting in voorgaande jaren aanzienlijk worden genoemd. Een verdere verbetering van de inkomensontwikkeling van zelfstandigen in samenhang met koopkrachtstijgingen bij het publiek en een veronderstelde afnemende van het aftrekbare bedrag aan hypotheekrente liggen aan deze verwachting ten grondslag.

Voorts weerspiegelt zich in de geraamde kasontvangsten van de inkomstenbelasting in 1987 de verlaging van de voorraad- en vermogensaftrek, de invoering van de zogenaamde grijze inhoudingstabel en de herziening van de voorlopige aanslagregeling. De extra kasontvangsten van deze drie fiscale maatregelen bedragen per saldo 575 miljoen gulden. De ontwikkeling van de vermogensbelasting wordt eveneens positief beïnvloed door de herziening van de voorlopige aanslagregeling. Het kaseffect hiervan in de vermogensbelasting bedraagt in 1987 85 miljoen.

De verwachte toeneming van de ontvangsten aan loonbelasting in 1987 vloeit voort uit de voorziene loonsomstijging en de vermindering van het bedrag aan aftrekbare premies voor de sociale zekerheid. Mede hierdoor resulteert een endogene groei van de loonbelasting van 1,4 miljard gulden, ofwel 4,5 procent. Na toepassing van de inflatiecorrectie bedraagt het endogene accres 0,9 miljard.

De ontvangsten aan loonbelasting worden verder gunstig beïnvloed door het met ingang van 1-1-1987 voor de loonbelastingheffing samenvoegen van AOW-uitkeringen en aanvullende pensioenen; de zogenaamde grijze inhoudingstabel (kasontvangst 1987 + 375 miljoen gulden).

Naar verwachting zullen de totale ontvangsten aan vennootschapsbelasting in 1987 per saldo met 600 miljoen dalen. De baten uit hoofde van aardgaswinning nemen met 3 miljard af. Het verwachte verloop van de rendementspositie van het bedrijfsleven leidt in samenhang met de te verwachten verdere verbetering van de fiscale winstontwikkeling tot een geraamde endogene toeneming van de vennootschapsbelasting uit de niet-aardgassector van 625 miljoen, ofwel 7,9 procent. Fiscale maatregelen waaronder de aanpassing en verlaging van de voorraad- en vermogensaftrek en wijziging van de betalingstermijnen voorlopige aanslagregeling vennootschapsbelasting zorgen hiernaast nog eens voor een vergroting van de opbrengst van vennootschapsbelasting uit de niet-aardgassector ten bedrage van 1,8 miljard gulden. In samenhang met bovengenoemde aanhoudende verbetering van de bedrijfsresultaten wordt voor de dividendbelasting een toeneming van 90 miljoen verwacht.

De belastingdruk

De belastingdruk (transactiebasis) van de gehele overheid zal naar de huidige inzichten in 1987 stijgen van 27,9 naar 28,8 procent van het nationale inkomen. De druk van de belastingen van de lagere overheid blijft naar verwachting in 1987 gelijk aan 1986; namelijk 1,3 procent.

De mutatie in de belastingdruk uit hoofde van rijksbelastingen bedraagt derhalve 0,9 procent. De wijzigingen in het fiscale regime leiden per saldo tot een toeneming van de belastingdruk met 1,0 procent. Exclusief

de vennootschapsbelastingontvangsten uit aardgas stijgt de belastingdruk endogeen met 0,5 procent. Hiertegenover staat een afname van de belastingdruk uit hoofde van de vennootschapsbelasting uit aardgas. Bij bovenstaande mutaties is het toepassen van inflatiecorrectie tot het ongewijzigde beleid gerekend.

1.4. Heroverweging

Het interdepartementaal beleidsonderzoek in het kader van de begrotingsvoorbereiding heeft in de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld bij de verkenning en uitwerking van besparingsmogelijkheden. In het licht van deze ervaring is in het regeerakkoord bepaald dat de procedure volgens welke dit onderzoek wordt uitgevoerd, bekend onder de naam «heroverwegingsprocedure» in de komende kabinetsperiode zal worden voortgezet. Volgens de desbetreffende passage in het regeerakkoord dient de procedure gericht te blijven op de oorspronkelijke doelstellingen te weten de toetsing van «de doelmatigheid van aanwending van overheidsmiddelen» en de «nadrukkelijke afweging (...) welke taken wel en welke taken niet door de overheid moeten worden uitgeoefend».

Het kabinet is voornemens om ook in de komende kabinetsperiode jaarlijks in het kader van de begrotingsvoorbereiding een serie beleidsonderzoeken te doen uitvoeren. Naast nieuwe beleidsterreinen kunnen deze onderzoeken ook beleidsterreinen betreffen die reeds eerder bij heroverweging zijn betrokken. Daarnaast zal de flexibiliteit van de procedure zoveel mogelijk worden bevorderd en zullen – indien daartoe aanleiding is – tussentijds onderzoeken worden ingesteld. De serie jaarlijkse onderzoeken zal, zoals ook in de afgelopen jaren gebruikelijk was, op Prinsjesdag worden aangekondigd. Dit jaar zal dat, in verband met het krappe tijdschema sinds de kabinetsformatie, bij uitzondering niet in de Miljoenennota geschieden, maar in een afzonderlijke brief die de Kamers ongeveer gelijktijdig met de Miljoenennota zal bereiken. De onderzoeken zullen worden voltooid voor 1 februari van ieder jaar zodat de resultaten beschikbaar zijn bij de begrotingsvoorbereiding van het daarop volgende jaar.

Evenals in de afgelopen jaren gebruikelijk was, zullen de voltooide rapporten zo spoedig mogelijk ter kennis van de beide Kamers der Staten-Generaal worden gebracht. Tevens zullen de Kamers zo spoedig mogelijk op de hoogte worden gebracht van de beslissingen die het kabinet over de in de rapporten neergelegde aanbevelingen en beleidsvarianten zal nemen.

Het ligt voorts in het voornemen om het jaarlijkse samenvattend eindrapport waarin de onderzoeksresultaten van het afgelopen jaar worden samengevat en in overzichtelijke vorm worden gepresenteerd, zo spoedig mogelijk na Prinsjesdag te doen verschijnen en aan de Kamers aan te bieden. In het samenvattend eindrapport zal voortaan tevens een overzicht worden gepresenteerd van de besluitvorming die in het kader van de begrotingsvoorbereiding heeft plaatsgevonden over de rapporten van het afgelopen jaar alsmede over alle beleidsvarianten uit rapporten uit voorgaande jaren die nog niet eerder waren doorgevoerd. Tevens zullen daarbij de overwegingen worden gepresenteerd die tot de besluitvorming hebben geleid. In samenhang hiermede zal voortaan ook het financieel overzicht van de in de rijksbegroting verwerkte maatregelen gebaseerd op heroverwegingsonderzoeken in het samenvattend eindrapport worden vermeld en niet meer, zoals in de afgelopen jaren gebruikelijk was in de Miljoenennota. Met deze opzet van de verslaglegging zal dit jaar een begin worden gemaakt¹.

Tenslotte zij vermeld dat nadere informatie over de aard van de onderzoeken die in de komende maanden met het oog op de begrotingsvoorbereiding 1988 zullen worden uitgevoerd, vermeld zal worden in de voornoemde afzonderlijke brief die de Kamers omstreeks Prinsjesdag zal bereiken.

¹ In het Samenvattend Heroverwegingsrapport 1985 was reeds een overzicht van de kabinetsbesluiten en -overwegingen opgenomen. Het financieel overzicht stond toen nog in de Miljoenennota (1986).

1.5. Privatisering

In de afgelopen kabinetsperiode is door het starten van een groot aantal projecten die voor een deel reeds zijn voltooid of in de eindfase van realisatie verkeren en door het oplossen van algemene aanvangsproblemen een duidelijke aanzet gegeven voor het privatiseringsbeleid.

Het regeerakkoord kondigt een krachtdadige verdere aanpak in de komende kabinetsperiode aan. Dit betekent allereerst uitvoering van projecten waarover reeds beslissingen genomen zijn. Tabel 1.5.1 geeft een overzicht van deze projecten en van de aard van de genomen beslissingen. Daarbij zijn circa 120 000 ambtenaren betrokken.

Het regeerakkoord bepaalt verder dat binnen een half jaar de nog lopende onderzoeken tot beslissingen moeten leiden. Tabel 1.5.2 geeft daarvan een overzicht. In totaal zijn hierbij ruim 30 000 ambtenaren betrokken.

Behalve de beslissingen en voornemens met privatiseringselementen, die reeds in het regeerakkoord zelf zijn opgenomen en waarvan tabel 1.5.3 een overzicht geeft, zal op korte termijn een nieuwe ronde van onderzoeken worden gestart. Gezien de lange tijd die vaak nodig is voor een daadwerkelijke realisering en afronding van een privatiseringsproject zal de eerstvolgende ronde, die zoals gebruikelijk zal worden voorbereid en begeleid door de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IPB), een relatief groot aantal projecten moeten omvatten.

Op korte termijn zullen naar aanleiding van in het kader van de tweede ronde uitgevoerde onderzoeken beslissingen worden genomen over fiscale en personele aspecten van privatisering in het algemeen.

Conform het regeerakkoord zal jaarlijks een afzonderlijke evaluatie van de voortgang van de privatisering aan het Parlement worden gezonden. Op deze wijze wordt een zinvolle discussie bevorderd. De eerste evaluatie kan in het voorjaar 1987 worden tegemoet gezien.

Tabel 1.5.1

1. Reeds genomen (principe)besluiten over privatisering (cfm. bijlage 1 regeerakkoord)

Onderwerp	Verantwoordelijk departement	Omvang in personele termen	Ministerraadsbeslissing
- Politietechnische Dienst	Ju	115	afslanking van 115 tot ca. 40 man + beëindiging onderhoud, anders dan 1e echelonsonderhoud in werkplaatsen Rijkspolitie
- Accountantscontrole**	Fin	1 150	uitbesteding minimaal 30% bestaande capaciteit in deze kabinetsperiode. IODAD werkt uniform controlebeleid uit; werkgroep coördineert (uitvoering) meerjarige werkplannen van departementen
- Huisdrukkerijen**	EZ	1 500	afbouw capaciteit departementen tot strategisch minimum in 4 jaar; werkgroep begeleidt proces en formuleert criteria
- Staatsdrukkerij en Uitgeverij	BiZa	1 150	- verzelfstandiging SDU per (streefdatum) 1-1-1988, verkoop aandelen 5 jaar daarna, werkgroep werkt plannen uit - geleidelijke beëindiging uitvoerende uitgeefactiviteiten van departementen; coördinatie en begeleiding door werkgroep huisdrukkerijen
- Algemeen verzorgende functies**	EZ	3 500 à 5000	uitbesteding AV-functies (o.a. bewaking, kantines); planmatig per departement te realiseren in 4 jaar; werkgroep begeleidt en toetst
- Ingenieursdiensten Rijkswaterstaat	VW	3 500	principebeslissing over oriënterend onderzoek genomen; vervolgonderzoek gericht op concrete uitwerking privatiseringsmogelijkheden gestart door werkgroep
- IJkwezen	EZ	280	beslissing tot verzelfstandiging in meerdere NV's per 1-1-1988; kostendoorberekening
- Loodsdiensten	VW	750	omzetting loodsdiensten in publiekrechtelijke organisatie en ondersteunende diensten in stichting, per 1-1-1987
- PTT (Commissie Steenberg)	VW	90 000	principebeslissing tot omzetting in 100% overheids-NV per 1-1-1989 genomen; stuurgroep werkt principebeslissing uit
- Organisatie-advieswerk bij het Rijk**	BiZa	200	streven naar geleidelijke uitbesteding van ca. 45% van het werk; interne kostendoorberekening
- Werktuigkundige en electrotechnische diensten Rijkswaterstaat	VW	375	principebeslissing over oriënterend onderzoek genomen; vervolgonderzoek gericht op concrete uitwerking privatiseringsmogelijkheden gestart
- Rijksautomobielcentrale	VW	600	- beslissing afslanking RAC en omzetting in dochter NV van PTT - opheffen gedwongen winkelnering voor departementen
- Dienst voor de Waarborg	Fin	70	definitieve beslissing genomen tot afstoten ('particuliere' NV); wetsontwerp ter behandeling bij Parlement
- Kadaster	VROM	3 300	- a principebeslissing betreffende uitbesteding 30 mln. en daarna onderzoek naar verdere uitbesteding van kartografische en landmeetkundige werkzaamheden; werkgroep werkt dit uit - b inventariserend onderzoek bij andere departementen + lagere overheden
- Waterleidingbedrijf Flevoland	VW	85	definitieve beslissing tot omzetting in NV (per 1-1-1986)

Onderwerp	Verantwoordelijk departement	Omvang in personele termen	Ministerraadsbeslissing
- Herstructurering Computer Centrum Limburg	BiZa	85	omzetting in NV met meerderheidsbelang particuliere sector gerealiseerd
- Tentoonstellingsnieuwbouw**	AZ	50	principebeslissing beëindiging nieuwbouw; op termijn overdracht van standaardbouwsysteem aan particuliere sector waarmee onderhandelingen worden geopend; kostendoorberekening
- Postbank	VW	10500	definitieve besluitvorming tot oprichting van - voorlopig - 100% overheids-NV afgerond; Postbank gestart per 1-1-1986; er komt evaluatie mogelijkheden tot afstoten aandelen (regeerakkoord)
- Staatsvissershavenbedrijf	VW	85	principebeslissing tot verkoop aan marktsector genomen; onderhandelingen gaande
	Totaal	117 295 à 118 795	

** hebben betrekking op meer of op alle departementen

Tabel 1.5.2

Lopende onderzoeken cfm. bijlage I, regeerakkoord

Onderwerp	Verantwoordelijk departement	Omvang in personele termen
- Defensiebedrijven	Def	8 500
- Centraal Filmbureau Krijgsmacht	Def	20
- Woningverwerving	Def	10
- Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek	Def	50
- Stoomwezen	SZW	210
- Juridische functie departementen**	Ju	200
- Rijks- en departementale rekencentra**	BiZa	2 500
- Interne opleidingen rijksoverheid**	BiZa	11 500
- Werving en selectie personeel**	BiZa	100
- Waarborgfonds Motorverkeer	Fi	110
- Staatsloterij	Fi	50
- Beheerstaak Domeinen (conform regeerakkoord gaan (resterende) taken beheer groen over naar LenV)	Fi	530
- Staatsbosbeheer	LenV	625
- Vertaalwerkzaamheden	BuZa	50
- Centraal Diergeneeskundig Instituut	LenV	15
- Rijksluchtvaartschool	VW	100
- Luchtverkeersbeveiliging	VW	700
- Rijksopleiding voor verloskundigen	WVC	100
- Podiumkunsten en rijksmusea (regeerakkoord bevat reeds uitspraken m.b.t. verzakelijking en verzelfstandiging van kunstinstituten)	WVC	
- Dienst Informatievoorziening RPD	VROM	30
- Secretariaten Huurcommissies	VROM	70
- Afdeling Bouw RGD (cfm. regeerakkoord voor november '86 rapporteren aan Kamer m.b.t. privatiseringsmogelijkheden)	VROM	280
	Sub-totaal	25 750
Bijzondere afspraken zijn gemaakt over:		
- de nieuwe tripartite structuur van de Arbeidsvoorziening	SZW	4 300
- de verzelfstandiging van het facilitair bedrijf van de NOS	WVC	3 000
	Sub-totaal	7 300
Niet in regeerakkoord vermelde onderzoeken		
- Bidoc	VROM	60
- Salarisbetaling	VROM	25
- Academische ziekenhuizen (opleidingsaspect) (regeerakkoord bevat principeuitspraak m.b.t. doorberekening van kosten van medische vervolgoopleidingen in norminkomens en tarieven)	OenW	-
- Hydrografische activiteiten	VW/Def	600
- Vaarwegmarkeringsdiensten	VW	250
	Sub-totaal	935
	Totaal	33 985

Beslissingen en voornemens met privatiseringselementen in hoofdtekst regereeraakkoord welke niet zijn genoemd in bijlage I regereeraakkoord

- * Bevordering private financiering van investeringen in infrastructuur (wegen en telecom-municatie) (I, 3, 7)
- * Door kabinet te sluiten principe-overeenkomst inzake overdracht van werknemersverze-keringen aan sociale partners (I, 6, 5)
- * Versteking kostenbeheersing aanbodzijde (tariefstructuur en honorering) en vraagzijde (o. a. eigen risico, eigen bijdrage, pakketverkleining, herziening stelsel ziektekostenverze-kering) in de volksgesondheid (naast debureaucratisering, deregulering en stroomlijning adviesprocedures) (I, 7, 1)
- * Stimulering particuliere initiatieven ter leniging meststoffenprobleem (I, 13, 3)
- * Participatie – op beperkte schaal – van uitgeverijen in bestuur en exploitatie STER (II, 1)
- * (Geclausuleerde) mogelijkheid tot oprichting commercieel TV- en radionet (II, 1)
- * Verdergaande verzelfstandiging van academische ziekenhuizen (III, 8)
- * Privatisering Rijksinkoopbureau (11, 9)
- * Onderbrengen bureau schade bij Waarborgfonds Motorverkeer (II, 9)
- * Keuringsdiensten van waren verzelfstandigen (II, 9)

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 specifieke uitkeringen ten laste van de rijksbegroting alsmede door de algemene uitkering uit het Gemeentefonds resp. het Provinciefonds.

In paragraaf 2.3. wordt ingegaan op het financieringstekort en de liquiditeitspositie 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 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 middelentoedeling 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)

	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%
1. – Eigen belastinggebied	2 473	4,9	2 641	4,5	2 749	4,5	2 859	4,7	2 973	5
– Heffingen en rechten ¹	1 351	2,7	1 428	2,4	1 486	2,5	1 553	2,6	1 607	2,7
2. Algemene uitkering	13 358	26,4	13 453	22,6	13 003	21,6	13 047	21,5	12 937	21,9
3. Specifieke uitkeringen	33 348	66,0	41 883	70,5	43 093	71,4	43 262	71,2	41 650	70,4
Totaal	50 530	100	59 405	100	60 331	100	60 721	100	59 167	100
Waarvan sociale zekerheids- uitgaven	13 300	26,3	19 330	32,5	20 007	33,2	17 962	29,6	16 812	28,4
Aantal specifieke uitkeringen	519		514		449		432		406	

¹ Het betreft: rioolrechten, reinigingsrechten, verontreinigingsheffing, leges, precario rechten, marktgelden, begraafrechten en parkeergelden. Deze posten zijn voor 1986 geraamd

Eigen inkomsten

Het geliberaliseerde beleid met betrekking tot de tarieven van gemeenten en provincies zoals dat in 1986 wordt gevoerd, zal in 1987 worden voortgezet. De behandeling van het wetsvoorstel tot verruiming van het provinciale belastinggebied, dat op 7 mei 1986 aan de Tweede Kamer is aangeboden, heeft enige vertraging ondervonden. Hierdoor is tijdige inwerkingtreding niet mogelijk gebleken. Zondere nadere wetgeving zou per 1 april 1987 de mogelijkheid voor het heffen van opcenten op de motorrijtuigenbelasting voor de provincies vervallen.

Om dit te voorkomen is onlangs een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend dat ertoe strekt de werkingsduur van het huidige belastingregime te verlengen tot (uiterlijk) 1 april 1989.

Algemene uitkering

Wat betreft de algemene uitkering 1986 en 1987 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 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 1982 bedroeg het aantal specifieke uitkeringen nog 519. In 1986 betreft het hier in totaal 406 specifieke uitkeringen verspreid over 214 begrotingsartikelen.

Het aantal specifieke uitkeringen is derhalve in de afgelopen kabinetsperiode niet onaanzienlijk gedaald. Dit is ten dele het gevolg van bundeling van meerdere kleinere specifieke uitkeringen tot uitkeringen welke een breder beleidsterrein bestrijken. Dientengevolge is de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies bij het bepalen van de richting waarin en de wijze waarop de middelen worden aangewend vergroot.

Ten dele is de daling van het aantal specifieke uitkeringen ook het gevolg van overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkeringen van Gemeente- en Provinciefonds.

Uit tabel 2.2.1. blijkt evenwel dat een wezenlijke verbetering in de verhouding tussen de omvang van de totaalbedragen van de algemene uitkeringen enerzijds en de specifieke uitkeringen anderzijds nog niet tot

stand is gekomen. Het Regeerakkoord geeft een taakstellende sanering aan van 25% van het aantal specifieke uitkeringen. Wil de sanering ook in financiële zin tot uitdrukking komen dan zal de inspanning met name gericht moeten zijn op het overboeken van specifieke uitkeringen van substantiële omvang naar Gemeente- en Provinciefonds. Om de afwegingsmogelijkheden tussen het nut van een activiteit en het daarvoor te brengen offer te vergroten zullen deze overboekingen naar Gemeente- en Provinciefonds zoveel mogelijk gepaard moeten gaan met vermindering van regelgeving.

De volgende tabel geeft inzicht in de totaalbedragen van de specifieke uitkeringen, gesplitst naar ministerie.

Tabel 2.2.2. Totaalbedragen van specifieke uitkeringen

Ministerie	1982	1983	1984	1985	1986	Aantal uitkeringen 1986
Justitie	2	2	1	1	23	5
Binnenlandse Zaken ¹	4 246	4 310	2 102	2 230	2 247	35
Onderwijs en Wetenschappen ¹	3 650	3 769	5 923	5 703	5 180	113
Financiën	1	1	8	8	8	1
Defensie	6	5	6	6	7	2
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ³	7 486	9 323	10 503	10 252	10 512	55
Verkeer en Waterstaat	2 114	2 487	2 436	2 336	2 406	28
Economische Zaken	304	369	409	328	258	25
Landbouw en Visserij	111	108	96	61	74	21
Sociale Zaken en Werkgelegenheid ²	7 088	11 678	20 114	18 438	16 953	32
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ^{2 4}	7 914	9 322	1 495	3 899	3 982	89
Volksgezondheid en Milieuhygiëne ³	426	509	—	—	—	—
Totaalbedragen (× 1 mln)	33 348	41 883	43 093	43 262	41 650	—
Waarvan sociale zekerheidsuitgaven	13 300	19 330	20 007	17 962	16 812	—
Aantal specifieke uitkeringen	519	514	449	432	—	406

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.

⁴ Per 1985 is de indirecte financiering van de bejaardenoorden via de bijstand (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) gewijzigd in directe financiering via de begroting van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

In 1987 zal in het kader van de sanering van specifieke uitkeringen 1 uitkering ad 3 miljoen worden overgeheveld naar het Provinciefonds en 1 uitkering ten bedrage van 16,5 miljoen naar het Gemeentefonds. Bij aanvaarding van het wetsvoorstel Gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer zal voorts in 1987 nog ongeveer 125 miljoen (op jaarbasis) aan het Gemeentefonds worden toegevoegd. Uitgaande van de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel Welzijnswet per 1987 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. Per 1991 zal overheveling van deze

welzijnsuitkering naar het Gemeentefonds en het Provinciefonds plaatsvinden.

2.3. Financieringstekort en liquiditeitspositie van de lagere overheden

Als gevolg van een vertraging in het beschikbaar komen van gegevens van het CBS zijn nog geen jaarcijfers over 1985 beschikbaar inzake kapitaaluitgaven van de lagere overheden en de financiering daarvan. Met ingang van 1985 zijn nieuwe gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften van kracht geworden. Deze ingrijpende wijziging heeft geleid tot een discontinuïteit in de statistiek aangaande de functionele indeling van kapitaaluitgaven en -inkomsten. Hierdoor is het niet mogelijk een onderverdeling van kapitaaluitgaven te presenteren die aansluit bij de tot en met 1984 gehanteerde onderverdeling.

Om deze redenen is in het navolgende alleen ingegaan op het financieringstekort en de liquiditeitspositie van de lagere overheden.

Het financieringstekort van de lagere overheden

Het financieringstekort van de lagere overheden bedroeg in 1985, volgens voorlopige cijfers, 1,2% van het nationale inkomen. Dit betekent een stijging ten opzichte van 1984 met 1,1% ofwel 4,0 miljard. Deze toeneming, waarmee de dalende tendens van de laatste jaren wordt doorbroken, wordt ten dele bepaald door ontwikkelingen van incidentele aard. De herfinanciering van vervroegd afgeloste woningwetleningen geschiedt voor ongeveer de helft door de lagere overheden zelf¹ en werkt daarmee door in een vergroting van het financieringstekort van de lagere overheid. Het totale effect van deze ontwikkeling op het lager-overheidstekort in 1985 beloopt 0,3% van het nationale inkomen. Een ander incidenteel effect betreft de versnelde bevoorschotting van bejaardenorden door het Rijk die eind 1984 heeft plaatsgevonden. Dit heeft voor de provincies en de gemeenten voor 1984 tekortverlagend en voor 1985 tekortverhogend gewerkt. Ten slotte zijn er aanwijzingen dat de investeringen in rioleringen in 1985 verder zijn toegenomen. Deze toeneming hangt samen met het feit dat de verfijning rioleringen als verdeelmaatstaf voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds wordt beëindigd.

¹ Het betreft de herfinanciering door de Bank voor Nederlandsche Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank die hier tot de lagere overheden worden gerekend.

Tabel 2.3.1. Het financieringstekort van de lagere overheden naar onderdelen
(in % van het nationale inkomen)

Jaar	1981	1982	1983	1984	1985
Provincies en gemeenten					
Saldo gewone dienst	0,7	1,4	1,4	1,6	—
Saldo kapitaaldienst	— 1,9	— 1,8	— 1,5	— 1,4	—
Saldo totale dienst	— 1,2	— 0,4	— 0,1	+ 0,2	— 0,5
Netto kredietverlening aan de private sector en diversen ¹	— 0,4	— 0,2	— 0,4	— 0,3	— 0,7
Financieringstekort lagere overheden	— 1,6	— 0,6	— 0,5	— 0,1	— 1,2

¹ 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 Neder-

landse Waterschapsbank verstrekte kredieten onder overheidsgarantie aan woningbouwverenigingen en semi-overheidsbedrijven en -instellingen.

Gelet op het feit dat het tekort in 1985 in niet onaanzienlijke mate is beïnvloed door incidentele factoren is er geen reden voor een bijstelling van de trendmatige raming van het tekort voor de lagere overheden. Ook is niet goed te voorspellen in hoeverre de investeringsimpulsen waartoe de regering heeft besloten zullen leiden tot een hoger niveau van de gemeentelijke kapitaaluitgaven en tot een hoger tekort. Voor 1986 en 1987 wordt derhalve uitgegaan van een tekort van 0,5% van het nationale inkomen (ongerekend het effect van de herfinanciering van vervroegd afgeloste woningwetleningen).

Het in 1985 toegenomen financieringstekort heeft er samen met de vervroegde aflossingen van oude hoogrentende leningen voor gezorgd dat de financieringsbehoefte van de lagere overheden ten opzichte van 1984 aanmerkelijk is toegenomen (zie tabel 2.3.2.).

Dit heeft geresulteerd in een sterk gestegen kapitaalmarktberoep.

Tabel 2.3.2. Financieringsoverzicht van de gemeenten en de provincies (in miljarden)

Jaar	1982	1983	1984	1985
Financieringstekort (–)	– 1,7	– 1,6	– 0,4	– 4,4
Aflossingen (–)	– 4,3	– 4,2	– 6,6	– 7,7
Financieringsbehoefte (–)	– 6,0	– 5,8	– 7,0	– 12,1
Bruto kapitaalmarktberoep	9,7	7,3	8,6	12,1
Liquiditeitstekort (–)	3,7	1,5	1,6	0,0
w.v. beroep op kort krediet (–)	3,4	0,4	1,3	– 0,2
mutatie in kastegoeden (toeneming = +)	0,3	1,1	0,3	0,2

Bron: De Nederlandsche Bank. De cijfers voor 1985 zijn nog voorlopig.

Liquiditeitspositie van de gemeenten, provincies en waterschappen

De daling van de kapitaalmarktrente in 1985 heeft geleid tot een verdere consolidatie van de vlottende schuld van de lagere overheden. De netto vlottende schuld bevond zich bij de aanvang van 1986 op een peil van 0,5 miljard. Hiermee werd het laagste niveau bereikt sinds de inwerkingtreding van de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen (1963). De netto vlottende schuld is vrijwel geheel geconcentreerd bij de grote gemeenten. Bij de overige gemeenten is in veel gevallen sprake van een overschot aan vlottende middelen evenals bij de provincies en de waterschappen.

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 besloten als de liquiditeitspositie aan bepaalde voorwaarden voldoet. Doel hiervan is de monetaire (of vlottende) financiering door de lagere overheden, over een aantal jaren bezien, binnen verantwoorde grenzen te houden. Zoals uit het bovenstaande blijkt is deze doelstelling in de afgelopen jaren ruimschoots gerealiseerd, zonder dat daarvoor bijzondere maatregelen nodig zijn gebleken.

¹ Het ligt in de bedoeling dat deze wet met ingang van 1987 wordt vervangen door een nieuwe wet. Onlangs is de Tweede Kamer akkoord gegaan met het wetsvoorstel.

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	1986
1. Netto vlottende schuld ¹	2,6	5,8	5,4	3,0	1,9	0,8	0,5
2. Verwachte betalingen uit hoofde van geraamde kapitaaluitgaven ²	14,9	14,9	15,4	16,2	16,7	17,9	19,0
3. Verwachte vaste financieringsmiddelen ²	10,9	12,1	14,0	14,3	13,9	14,4	14,8
4. Netto betalingsverplichtingen (= 2 – 3)	4,0	2,8	1,4	1,9	2,8	3,5	4,2
5. Netto behoefte aan financieringsmiddelen (= 1 + 4)	6,6	8,6	6,8	4,9	4,7	4,3	4,7
6. Kasgeldlimiet ¹	10,3	11,1	8,7	8,7	9,2	9,5	9,6
7. Netto ruimte c.q. overschrijding (–), (= 6 – 5)	3,7	2,5	1,9	3,8	4,5	5,2	5,0
waarvan a) ruimte	4,0	3,2	2,5	4,1	4,7	5,4	5,3
b) overschrijding	– 0,3	– 0,7	– 0,6	– 0,3	– 0,2	– 0,2	– 0,3

¹ Stand per 1 januari.

² Betreft de 15-maandsperiode volgend op 1 januari.

3. Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per begrotingshoofdstuk en per begrotingsfonds van de Ontwerp-begroting 1986, de Vermoedelijke uitkomsten 1986 en de Ontwerp-begroting 1987

Hoofdstukken	Uitgaven		
	Ontwerp-begroting 1986	Vermoedelijke uitkomsten 1986	Ontwerp-begroting 1987
	in mln.	in mln.	in mln.
I Huis der Koningin	11	11	11
II Kabinet der Koningin en Hoge Colleges van Staat	187	187	186
III Algemene Zaken	44	44	45
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	269	273	259
V Buitenlandse Zaken	4 261	4 409	4 206
VI Justitie	3 230	3 236	3 326
VII Binnenlandse Zaken	4 119	4 160	3 952
VIII Onderwijs en Wetenschappen	26 524	27 149	28 202
IX A Nationale Schuld	31 391	31 992	34 863
IX B Financiën	4 856	4 963	4 999
X Defensie	13 766	13 732	13 658
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	16 416	16 670	16 199
XII Verkeer en Waterstaat af: Bijdrage aan het RWF	10 737	11 083 - 46	10 316 - 111
		11 037	10 205
XIII Economische Zaken	3 496	3 506	3 446
XIV Landbouw en Visserij	2 847	2 976	2 793
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19 594	19 919	18 659
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	11 369	11 392	11 497
Aanvullende posten	1 117	183	82
Gemeentefonds	11 937	11 970	11 888
Provinciefonds	957	961	951
Rijkswegenfonds	1 245	1 206	1 386
Fonds Investeringsrekening	5 850	5 450	5 200
Belastingafdrachten aan de E.G.	4 905	4 680	4 869
Totaal	179 128	180 106	180 882
Waarvan:			
- Aflossingen (IX A)	- 9 671	- 10 797	- 13 038
Totaal uitgaven conform hoofdtekst	169 457	169 309	167 844
waarvan niet-relevant:			
- Verwerving staatsschuld (incl. rente) (IX B)	- 1 040	- 1 040	- 1 040
- Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (IV en V)	- 210	- 210	- 210
- Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (IX B)	- 40	- 40	- 40
Totaal relevante uitgaven	168 167	168 019	166 554

Ontvangsten			Hoofdstukken	
Ontwerp-begroting 1986	Vermoedelijke uitkomsten 1986	Ontwerp-begroting 1987		
in mln.	in mln.	in mln.		
–	–	–	I	Huis der Koningin
4	4	4	II	Kabinet der Koningin en Hoge Colleges van Staat
2	2	2	III	Algemene Zaken
83	86	84	IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken
269	269	278	V	Buitenlandse Zaken
454	430	458	VI	Justitie
573	525	461	VII	Binnenlandse Zaken
827	1 007	1 258	VIII	Onderwijs en Wetenschappen
8	16	8	IX A	Nationale Schuld
82 993	84 884	89 947	IX B	Financiën
529	566	566	X	Defensie
8 612	20 965	6 774	XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
5 539	5 925	5 629	XII	Verkeer en Waterstaat
16 716	16 624	8 231	XIII	Economische Zaken
483	545	451	XIV	Landbouw en Visserij
918	1 025	913	XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
1 220	1 217	1 247	XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
270	–	195		Aanvullende posten
12 113	12 334	11 163		Gemeentefonds
950	968	928		Provinciefonds
1 245	1 287 – 46	1 386 – 111		Rijkswegenfonds af: Bijdrage van V&W
	1 241	1 275		
4 266	4 104	4 054		Fonds Investeringsrekening
4 905	4 680	4 869		Belastingafdrachten aan de E.G.
142 979	157 417	138 795	Totaal	
– 57	– 38	– 202	Waarvan: – aanmuntingen (IX B)	
142 922	157 379	138 593	Totaal ontvangsten rijk conform hoofdstekst	
– 1 040	– 1 040	– 1 040	waarvan niet relevant: – Verkoop en opbrengst rente van staatsschuld (IX B)	
– 210	– 210	– 210	– Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor ontwikkelingslanden (IV en V)	
– 40	– 40	– 40	– Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (IX B)	
141 632	156 089	137 303	Totaal relevante ontvangsten	

4. De ontvangsten 1986 en 1987 en de meerjarencijfers tot en met 1990

4.1. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1985, 1986 en 1987

		Voorlopige rekening 1985	Oorspronkelijke raming 1986	Herziene raming ¹ 1986	Vermoedelijke uitkomsten 1986	Raming 1987
I	Kostprijsverhogende belastingen	46 998	47 425	48 280	48 780	51 885
a	Invoerrechten	1 905	2 100	1 775	1 790	1 855
b	Omzetbelasting	30 453	30 500	31 400	31 500	33 400
c	Bijzondere verbruiksbelasting van personen- auto's en motorrijwielen	2 006	2 000	2 100	2 205	2 280
d	Accijns van lichte olie	3 214	3 215	3 290	3 280	3 660
e	Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	661	640	700	730	1 085
f	Tabaksaccijns	2 063	2 160	2 065	2 055	2 070
g	Alcoholaccijns	1 050	1 100	1 060	1 080	1 105
h	Bieraccijns	547	550	550	570	590
i	Wijnaccijns	197	215	220	220	235
j	Suikeraccijns	47	50	50	50	50
k	Accijns van alcoholvrije dranken	239	240	240	240	240
l	Belastingen van rechtsverkeer	1 940	1 885	2 070	2 285	2 405
m	Motorrijtuigenbelasting					
1	exclusief toeslag Rijkswegenfonds	1 503	1 535	1 540	1 555	1 645
2	toeslag Rijkswegenfonds	1 175	1 235	1 220	1 220	1 265
II	Belastingen op inkomen, winst en vermogen	51 328	53 425	52 920	53 520	55 015
a	Inkomstenbelasting	4 985	5 500	5 000	5 000	5 600
b	Loonbelasting	29 894	31 125	31 600	32 000	33 300
c	Dividendbelasting	1 455	1 545	1 550	1 645	1 735
d	Kansspelbelasting	69	80	80	95	95
e	Vennootschapsbelasting	13 164	13 300	12 900	13 000	12 400
f	Vermogensbelasting	943	1 025	975	965	1 070
g	Successierechten	818	850	815	815	815
III	Totaal van I en II	98 326	100 850	101 200	102 300	106 900
	Aandeel van het Gemeentefonds	12 430 ²	12 113 ⁶	12 199 ⁶	12 334 ⁶	11 163 ⁸
	Aandeel van het Provinciefonds	973 ³	950 ⁷	957 ⁷	968 ⁷	928 ⁹
	Aandeel van het Rijkswegenfonds	1 175	1 235	1 220	1 220	1 265
	Aandeel van de Europese Gemeenschappen					
1	in de invoerrechten ⁴	1 895	2 090	1 765	1 780	1 845
2	in de omzetbelasting	2 187	2 815	2 900	2 900	3 024
	Afdracht aan Investeringsrekening ⁵	3 684	3 816	3 634	3 654	3 654
		22 344	23 019	22 675	22 856	21 879
	Ten bate van de Rijksbegroting	75 982	77 831	78 525	79 444	85 021
¹ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19576, 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. ⁸ 10,93% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting. ⁹ 0,909% van de onder ⁸ bedoelde opbrengst.						

4.2. Niet-belastingontvangsten, gespecificeerd per begrotingshoofdstuk naar posten ≥ 50 miljoen (incl. begrotingsfondsen) 1986–1990

	1986 ¹	1987	1988	1989	1990
Relevante niet-belastingontvangsten:					
II <i>Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin</i>	4	4	4	4	4
Diversen	4	4	4	4	4
III <i>Algemene Zaken</i>	2	3	3	3	3
Diversen	2	3	3	3	3
IV <i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	26	24	24	21	21
Diversen	26	24	24	21	21
V <i>Buitenlandse Zaken</i>	120	128	128	129	129
Kanselarijleges (paspoortgelden Nederland)	57	65	65	65	65
Diversen	63	63	63	64	64
VI <i>Justitie</i>	431	458	457	458	459
Griffierechten	55	62	62	62	62
Gerechtelijke boeten e.d.	215	256	256	256	256
Diversen	161	140	139	140	141
VII <i>Binnenlandse Zaken</i>	525	461	466	471	474
Inhoudingswet overheids personeel 1982	68	68	68	68	68
Rijkscomputercentrum (werkzaamheden t.b.v. derden)	144	153	153	153	153
Dienst Geneeskundige Verzorging Politie	205	171	174	171	173
Diversen	108	69	71	79	80
VIII <i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	1 007	1 258	1 190	1 159	1 179
Renteloze voorschotten en promessen studiefinanciering	168	188	198	219	239
Ontvangsten lesgeldwet scholen	178	564	566	564	564
Terugbetaling liquiditeitskrediet ziekenhuizen	45	105	50	—	—
Uitkeringen AAW via het ABP	70	70	70	70	70
Diversen	546	331	306	306	306
IX-A <i>Nationale Schuld</i>	16	8	1	1	1
Diversen	16	8	1	1	1
IX-B <i>Financiën</i>	4 322	3 645	3 179	3 079	3 081
Opbrengst van de Staatsloterij	164	164	164	164	164
Exportkredietverzekering	360	360	370	380	390
Winstuitkering door de Nederlandsche Bank N.V.	2 087	1 600	1 300	1 200	1 200
Winstafdracht RPS	457	325	200	200	200
Ontvangsten Domeinen	290	270	268	267	267
Bijdrage E.G. inningskosten douanerechten	194	196	199	201	204
Vergoeding overige werkzaamheden belastingdienst	314	311	306	301	296
Overige ontvangsten belastingdienst	217	186	226	220	215
Diversen	239	233	146	146	145

		1986 ¹	1987	1988	1989	1990
X	<i>Defensie</i>	566	566	526	526	526
	Verrekeningen van verstrekkingen, verleende diensten	133	101	101	101	101
	Ontvangsten kantinedienst	79	78	78	78	78
	Kleding, voeding, huisvesting e.d.	154	141	141	141	141
	Ontvangsten van andere landen i.v.m. infrastructuur	60	109	69	69	69
	Diversen	140	137	137	137	137
XI	<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	20 965	6 774	6 679	6 918	6 787
	Rente leningen woningwet	6 421	5 587	5 460	5 664	5 511
	Aflossingen leningen woningwet	338	301	341	383	424
	Heffingen milieuhygiëne	198	272	284	286	277
	Ontvangsten Rijksgebouwendienst	194	230	222	222	222
	Kadastraal recht en andere ontvangsten	221	229	229	229	229
	Restituties woningbouw en subjectsubsidies	257	107	97	87	77
	Vervroegde aflossingen leningen woningwet	13 000	pm	pm	pm	pm
	Diversen	336	48	46	47	47
XII	<i>Verkeer en Waterstaat</i>	5 925	5 630	5 784	5 966	6 147
	Heffingen afvalstoffen rijkswateren e.d.	90	66	50	50	47
	Ontvangsten Rijksdienst IJsselmeerpolders	127	104	94	80	65
	Uitkeringen van de PTT	4 565	4 747	4 943	5 160	5 351
	Retributies voor kentekenbewijzen e.d.	147	145	145	145	145
	Loodsgelden e.d.	212	221	221	221	221
	Ontvangsten luchtverkeersbeveiliging e.d.	94	116	117	109	111
	Doorgeleverde materialen					
	Rijkswaterstaat e.d.	20	50	50	50	50
	Verrekening voorschot betaling Oosterschelde	356	—	—	—	—
	Verkoop aandelen KLM	155	—	—	—	—
	Diversen	159	181	164	151	157
XIII	<i>Economische Zaken</i>	16 624	8 231	5 964	7 067	8 157
	Ontvangsten speur- en ontwikkelingswerk	30	70	50	37	33
	Uitkeringen Europees Fonds Regionale Ontwikkeling	68	76	73	72	71
	Ontvangsten Steun Individuele Bedrijven	70	30	30	30	30
	Dividend-uitkering DSM	70	84	84	84	84
	Aardgasbaten	16 050	7 850	5 600	6 700	7 800
	Verkoop aandelen Hoogovens	165	—	—	—	—
	Diversen	171	121	127	144	139
XIV	<i>Landbouw en Visserij</i>	545	451	457	461	465
	Landbouw-Egalisatiefonds (LEF)	131	106	106	106	106
	Landinrichtingsdienst	138	118	125	129	133
	Rijksdienst keuring vee en vlees	72	72	73	73	73
	Diversen	204	155	153	153	153

	1986 ¹	1987	1988	1989	1990
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1 025	913	911	904	893
Samenloop AAW/WAO-uitkeringen met W.S.W.-loon	748	801	801	793	781
Restituties, renten en aflossingen	173	–	–	–	–
Diversen	104	112	110	111	112
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	1 217	1 247	1 259	1 279	1 299
Opbrengst Omroepbijdragen en Sterreclame	1 004	1 070	1 090	1 110	1 131
Ontvangsten subsidievoorschotten	83	83	83	83	83
Diversen	130	94	86	86	85
<i>Aanvullende posten</i>	–	195	295	445	695
Prijsbijstelling	–	– 55	– 55	– 55	– 55
Verkoop Staatsdeelnemingen	–	250	350	500	750
<i>Rijkswegenfonds</i>	50	10	10	10	10
Bijdragen van derden	67	121	110	110	110
Consolidatie met hoofdstuk XII	– 17	– 111	– 100	– 100	– 100
<i>Fonds Investeringsrekening</i>	450	400	400	450	450
Desinvesteringsbetalingen	450	400	400	450	450
Totaal relevante niet-belastingontvangsten	53 820	30 406	27 737	29 351	30 780
Idem excl. vervoegde aflossingen	40 820	30 406	27 737	29 351	30 780
Niet-relevante niet-belastingontvangsten:					
Verkoop en opbrengst rente van staatsschuld	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	210	210	210	210	210
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40	40	40	40	40
Totaal niet-relevante niet-belastingontvangsten	1 290	1 290	1 290	1 290	1 290
Totaal niet-belastingontvangsten	55 110	31 696	29 027	30 641	32 070
Idem excl. vervroegde aflossingen	42 110	31 696	29 027	30 641	32 070

¹ Vermoedelijke uitkomsten 1986.

5. De uitgaven 1986 en 1987 en de meerjarenramingen 1988-1990

5.1. Uitgaven van het Rijk, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken, homogene groepen, begrotingsfondsen en bijdrage aan EG¹

	1986 ²	1987	1988	1989	1990
Relevante uitgaven					
<i>I Huis der Koningin</i>	11	11	11	11	11
<i>II Hoge Colleges van Staat</i>	187	186	184	180	177
<i>III Algemene Zaken</i>	44	45	45	44	44
<i>IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	3	3	3	3	3
<i>V Buitenlandse Zaken</i>	417	421	417	414	413
1. Buitenlandse Dienst	253	249	249	249	249
2. Diversen	164	172	171	170	170
– ombuigingen			– 3	– 5	– 6
<i>VI Justitie</i>	3 236	3 326	3 341	3 389	3 453
<i>VII Binnenlandse Zaken</i>	4 077	3 952	3 920	3 951	3 973
1. Annuïteiten	31	6	49	66	83
2. Bijdrage aan de gemeentepolitie	2 298	2 240	2 230	2 254	2 261
3. Pensioenen en wachtgeld en toeslagen op pensioenen	714	661	668	653	641
4. Civiele verdediging		111	109	107	107
5. Overige uitgaven	1 034	934	882	904	916
– ombuigingen			– 18	– 33	– 35
<i>VIII Onderwijs en Wetenschappen</i>	27 088	28 142	27 736	27 186	27 030
1. Personeel	191	239	236	236	236
2. Ministerie algemeen	737	588	538	522	524
3. Basisonderwijs	6 260	6 058	6 000	5 986	5 989
4. Speciaal onderwijs	1 612	1 605	1 624	1 561	1 568
5. Algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs	3 176	3 165	3 045	2 897	3 029
6. Algemeen en lager beroepsonderwijs	2 600	2 426	2 318	2 219	2 105
7. Beroepsonderwijs	2 145	2 204	2 214	2 199	2 115
8. Onderwijs voor volwassenen	306	271	267	266	253
9. Bouwzaken voortgezet onderwijs	842	915	954	953	950
10. Hoger beroepsonderwijs	1 032	1 049	1 060	1 089	1 115
11. Universiteiten en hogescholen	3 228	3 267	3 297	3 379	3 363
12. Academische ziekenhuizen	646	587	598	612	621
13. Overige uitgaven hoger onderwijs	95	85	94	100	105
14. Investerings wetenschappelijk onderwijs	414	384	424	420	422
15. Scholing	465	457	424	420	421
16. Verzorging	210	249	207	208	206
17. Studiefinanciering	2 429	3 852	3 953	3 864	3 776
18. Onderzoeksbeleid	493	523	530	549	562
19. Wetenschapsbeleid	207	218	234	225	220
– ombuigingen			– 281	– 519	– 550

	1986 ²	1987	1988	1989	1990
<i>IX-A Nationale Schuld</i>	21 195	21 825	23 300	24 550	25 850
1. Rente	21 195	21 825	23 300	24 550	25 850
2. Aflossingen	(10 797)	(13 038)	(16 250)	(17 600)	(19 650)
<i>IX-B Financiën</i>	3 598	3 525	3 204	3 287	3 115
<i>X Defensie</i>	13 705	13 658	13 870	14 113	14 360
1. Centrale Organisatie	994	944	961	982	991
2. Pensioenen, uitkeringen en wachtgelden	1 345	1 377	1 391	1 391	1 391
3. Koninklijke Marine	2 633	3 040	2 847	2 812	2 810
4. Koninklijke Landmacht	5 810	5 321	5 606	5 886	6 231
5. Koninklijke Luchtmacht	2 679	2 737	2 943	3 041	3 055
6. Koninklijke Marechaussee	244	239	243	248	256
– ombuigingen			– 121	– 247	– 374
<i>XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	16 668	16 198	15 681	15 458	15 373
1. Ministerie	133	135	136	139	139
2. Algemeen beheer en diversen	198	206	203	206	199
3. Objectsubsidies	6 188	6 796	8 033	8 545	8 644
4. Subjectsubsidies	1 477	1 439	1 452	1 464	1 477
5. Leningen	5 572	4 500	3 176	2 859	2 869
6. Stadsvernieuwing en verstedelijking	1 237	1 165	1 248	1 267	1 215
7. Rijksplanologische dienst	45	43	41	41	41
8. Milieuhygiëne	604	614	622	628	604
9. Rijksgebouwendienst	978	1 061	1 040	1 013	944
10. Kador	236	239	240	240	241
– ombuigingen			– 510	– 944	– 1 000
<i>XII Verkeer en Waterstaat</i>	11 066	10 314	9 950	9 858	9 884
1. Waterstaat	2 235	1 699	1 436	1 437	1 447
2. Wegen en infrastructuur openbaar vervoer	1 293	1 289	1 222	1 241	1 230
3. Bijdragen verliezen openbaar vervoer	3 443	3 352	3 304	3 354	3 390
4. Overige diensten	731	673	722	671	622
5. PTT ³	2 112	2 083	2 131	2 084	2 132
6. Personeel	1 252	1 220	1 208	1 206	1 206
– ombuigingen			– 73	– 135	– 143
<i>XIII Economische Zaken</i>	3 495	3 439	3 107	2 837	2 921
1. Industrie	1 310	1 206	1 107	1 087	1 255
2. Regionale Economische politiek	730	745	734	722	698
3. Diensten, midden- en kleinbedrijf en ordening	511	526	503	496	476
4. Energie	397	411	438	388	392
5. Overige uitgaven	547	551	541	543	523
– ombuigingen			– 216	– 399	– 423
<i>XIV Landbouw en Visserij</i>	2 957	2 778	2 632	2 591	2 585
1. Landbouwonderwijs	781	764	760	760	760
2. Voorlichting en ontwikkeling	354	276	225	224	224
3. Inrichting en beheer	912	828	805	800	799
4. Kwaliteitszorg	306	269	264	264	264
5. Onderzoek	343	323	309	310	308
6. Overige uitgaven	261	318	295	282	282
– ombuigingen			– 26	– 49	– 52

	1986 ²	1987	1988	1989	1990
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19 863	18 603	18 653	18 833	19 021
1. Sociale verzekeringen	440	1 002	993	992	991
2. Complementaire sociale voorzieningen	7 280	5 047	5 047	5 047	5 047
3. Overige uitgaven	1 192	1 305	1 206	1 201	1 171
4. Personeel	447	441	447	446	446
5. Bijstand	10 504	10 808	10 977	11 178	11 398
– ombuigingen			– 17	– 31	– 32
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	11 310	11 428	11 267	11 127	11 124
1. Ministerie	830	947	935	918	918
2. Welzijn	6 146	6 172	6 142	6 076	6 065
3. Volksgezondheid	2 345	2 239	2 240	2 240	2 240
4. Rijksinstituut voor de volksgezondheid en milieuhygiëne	50	50	45	45	45
5. Culturele zaken	558	577	578	577	577
6. Radio, televisie en pers	997	1 070	1 090	1 110	1 132
7. Personeel	379	373	367	369	367
– ombuigingen			– 112	– 208	– 220
<i>Civiele Verdediging⁴</i>	<i>146</i>				
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	<i>4 549</i>	<i>4 435</i>	<i>4 529</i>	<i>4 602</i>	<i>4 709</i>
<i>Aanvullende posten</i>	<i>183</i>	<i>82</i>	<i>68</i>	<i>– 60</i>	<i>– 150</i>
a. Loon- en prijsbijstelling	183	76	378	579	819
b. Comptabel bestel		6	20	21	16
c. ombuigingen, personeelsreductie			– 330	– 660	– 985
Sub-totaal relevante uitgaven excl. fondsen	143 798	142 371	141 918	142 374	143 896
<i>Gemeentefonds</i>	<i>11 970</i>	<i>11 888</i>	<i>11 896</i>	<i>11 913</i>	<i>12 021</i>
<i>Provinciefonds</i>	<i>961</i>	<i>951</i>	<i>949</i>	<i>947</i>	<i>935</i>
<i>Fonds Investeringsrekening</i>	<i>5 450</i>	<i>5 200</i>	<i>4 750</i>	<i>4 900</i>	<i>5 250</i>
<i>Rijkswegenfonds</i>	<i>1 206</i>	<i>1 386</i>	<i>1 397</i>	<i>1 418</i>	<i>1 441</i>
– Consolidatie met hoofdstuk XII	– 46	– 111	– 100	– 100	– 100
<i>Bijdrage aan EG</i>	<i>4 680</i>	<i>4 869</i>	<i>5 360</i>	<i>5 360</i>	<i>5 360</i>
Totaal relevante rijksuitgaven	168 019	166 554	166 170	166 812	168 803
Niet-relevante rijksuitgaven					
1. verwerving staatsschuld incl. rente	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
2. liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	210	210	210	210	210
3. liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40	40	40	40	40
Totaal rijksuitgaven incl. niet-relevante uitgaven	169 309	167 844	167 460	168 102	170 093

¹ Deze meerjarenramingen zijn gebaseerd op de technische veronderstelling van constante rentevoet, werkloosheid en financieringstekort in % N.I. (voor wat betreft de renteuitgaven op de nationale schuld). In hoofdstuk 6 van deze Miljoenennota is ingegaan op de voorgenomen wijziging van de systematiek van de meerjarencijfers. Het kabinet zal in de in paragraaf 2.2 (procedure) aangekondigde brief, die de Tweede Kamer uiterlijk omstreeks 1 januari 1987 zal bereiken, ingaan op de verschillen tussen de meest actuele ramingen en de regeerakkoordcijfers. Bij hoofdstuk XI, VROM, is hierop vooruitlopend op basis van een voorlopige berekening reeds rekening gehouden met de veronderstellingen in de geactualiseerde basisprojectie van het CPB ten

behoefte van de middellange termijnraming.

De voor de jaren 1988-1990 resterende ombuigingstaakstellingen uit hoofde van het regeerakkoord zijn in de totalen verwerkt. Bij die hoofdstukken waar sprake is van meer dan één homogene groep is de oploop na 1987 in een aparte regel ombuigingen opgenomen. Voor deze wijze van presentatie is gekozen met het oog op een zo duidelijk mogelijke relatie tussen de cijfers in deze bijlage en de cijfers in tabel 2.2.3. Dit impliceert tevens dat de homogene groep-totalen een deels technisch karakter kunnen hebben. Sommige van de in 1987 getroffen maatregelen hebben een oploop na 1987, zodat een deel van de taakstellingen

1988-1990 reeds met maatregelen is ingevuld. In de genoemde brief aan de Tweede Kamer over de invulling van de meerjarige taakstellingen zullen uiteraard alle ombuigingstaakstellingen in de homogene groepen worden verwerkt.

² Vermoedelijke uitkomsten 1986.

³ Bij realisering van de voorgenomen verzelfstandiging van de PTT per 1 januari 1989 zal deze uitgave van Verkeer en Waterstaat aan de PTT vervallen.

⁴ De cijfers met betrekking tot de homogene uitgavengroep Civiele Verdediging zijn met ingang van 1987 per departement op de uitgaventotalen verwerkt.

5.2. Aansluitingstabel van de begrotings- en meerjarenramingen van de relevante rijksuitgaven inclusief begrotingsfondsen, 1986-1990
(in miljarden guldens)

	1986	1987	1988	1989	1990
1 Ontwerpbegroting 1986 en de meerjarenramingen uit Miljoenennota 1986	168,2	169,6	171,8	175,0	178,6
2 Mutaties uit hoofde van:					
a. ombuigingen en terugsluizing	+ 1,6	- 3,5	- 6,4	- 8,5	- 9,0
b. beleidsintensiveringen	+ 0,7	+ 1,8	+ 3,2	+ 3,5	+ 3,4
c. exogenen	- 0,2	+ 0,5	- 0,1	-	- 0,6
d. rente	- 0,5	- 1,6	- 1,9	- 2,3	- 2,8
e. werkloosheid	- 0,8	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5
f. nominale ontwikkeling	- 0,9	- 0,4	- 0,5	- 0,5	- 0,5
g. overig	- 0,1	+ 0,7	+ 0,6	+ 0,1	+ 0,2
3 Vermoedelijke uitkomsten 1986, ontwerpbegroting 1987 en de meerjarenramingen uit Miljoenennota 1987	168,0	166,6	166,2	166,8	168,8

Toelichting

Bovenstaande tabel geeft een gerubriceerd overzicht van alle begrotingsmutaties in de Voorjaarsnota 1986, de Vermoedelijke uitkomsten 1986 en van de begrotingsvoorbereiding 1987. Het geheel geeft aan welke mutaties zijn opgetreden ten opzichte van de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 1986. Aangezien rekening is gehouden met het in het regeerakkoord afgesproken beleid zijn in de tabel vervat de ombuigingen en beleidsintensiveringen voor de jaren tot en met 1990 voorzover deze neerslag vinden op de rijksbegroting. Ombuigingen in de zogenaamde ICCK-sectoren komen derhalve slechts tot uitdrukking in bovenstaande tabel voorzover het betreft de effecten op de rijksbegroting van de bevrozing van ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen, tesamen met de vermindering van de pensioenpremie afdrachten aan het ABP, in het jaar 1987. Indien de nog nader in te vullen ombuigingen in de ICCK-sectoren in de jaren 1988 tot en met 1990 zullen leiden tot effecten voor de rijksbegroting, dan zullen deze effecten later nog moeten worden ingeboekt.

De regel ombuigingen en terugsluizing omvat de genoemde effecten van de bevrozingen, de pensioenpremie-afdrachten, en van het Regeerakkoord. De bijstellingen voor het jaar 1986 betreffen enerzijds de effecten van uitstel, dan wel afstel, van ombuigingen zoals toegelicht in de Voorjaarsnota 1986. Voorts doet zich hier het effect gelden van het verdere uitstel tot 1-1-1987 van de invoering van de stelselherziening in de sociale zekerheid, zodat geen sprake meer is van een besparingseffect in 1986. Het effect voor het begrotingsjaar 1987 wordt bepaald door de voorgenomen ombuigingen (verminderd met kassleutelwijzigingen en dergelijke), de genoemde stelselherziening, de terugtrekking van rijksbijdragen in het kader van kwijtscheldingen en oninbaarlijdingen, en de doorwerking van de voortgangscontrole ombuigingen conform de Voorjaarsnota 1986. De mutaties voor de jaren 1988 tot en met 1990 bevatten naast de ombuigingen van het Regeerakkoord tevens de op de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu door te voeren ombuigingen ter compensatie van beleidsintensiveringen op met name het terrein van het woningverbeteringenbeleid. Het betreft hier een bedrag oplopend tot circa 1 miljard in 1990.

De regel beleidsintensivering betreft met name het genoemde verbeteringenbeleid, de elders toegelichte beleidsintensivering in het kader van het Regeerakkoord, en de nadere beleidsintensivering die in hoofdstuk 2 zijn opgesomd. Daarnaast is in deze regel vervat de stijging van de afdrachten aan de EG voorzover samenhangend met de verhoging van het afdrachtpercentage van de BTW-grondslag van 1,4% naar 1,6% ingaande in 1988.

De exogene mutaties zijn in vergelijking met het verleden relatief bescheiden. Het betreft hier een saldo van diverse mutaties. De belangrijkste mutatie betreft de neerwaartse ramingsbijstelling van de uitgaven voor bijstand aan thuiswonenden ad circa 0,4 miljard in 1990.

De raming van de rentelasten kan benedenwaarts worden bijgesteld door met name de opgetreden daling van de rentevoet en de omvangrijke vervroegde aflossingen van woningwetleningen in de jaren 1985 en 1986. In de tabel en de meerjarencijfers wordt overigens, bij wijze van technisch uitgangspunt, geen rekening gehouden met de beoogde tekortreductie en de verdere daling van de rentevoet zoals voorzien in het Regeerakkoord.

De opgetreden daling van de geregistreerde werkloosheid alsmede de thans voorziene verdere daling in 1987 hebben een neerwaartse invloed op de rijksuitgaven. Het effect is enigszins geringer dan in de jaren na 1986 aangezien vanaf 1-1-1987 als gevolg van de stelselherziening de neerwaartse invloed op de WWV-uitgaven voor een groot deel zal neerslaan bij de sociale fondsen.

De ontwikkeling van lonen en prijzen zoals thans voorzien leidt tot een neerwaartse bijstelling van de uitgaven conform de regel nominale ontwikkeling. Dit is met name het gevolg van prijsdalingen. De in deze regel vervatte nominale ontwikkeling van lonen en salarissen is vóór bevriezing en exclusief de vermindering van afdrachten aan het ABP, in samenhang met de in de regel ombuigingen opgenomen effecten ter zake.

De regel overig omvat het saldo van een aantal mutaties. Een belangrijke mutatie betreft het effect van het gewijzigde regime bij de inning van de vennootschapsbelasting op de uitgaven in het kader van de WIR. Voorts is een ramingsbijstelling met betrekking tot het effect van de stelselherziening sociale zekerheid in de regel overig vervat. Ten slotte bevat de regel overig (boekhoudkundige) verschuivingen die het financieringstekort niet belasten doch wel de uitgaven kunnen verhogen (desalderingen). Dit betreft bijvoorbeeld de invulling van ombuigingen aan de ontvangstenzijde van het budget.

3. Overzicht van mutaties in 1986 ten opzichte van de Voorjaarsnota 1986

5.1. UITGAVEN

II	Hoge Colleges van Staat	+	0,8
	– loonbijstelling	* +	0,6
	– 1%-vacaturevoorziening	* +	0,2
III	Algemene Zaken	+	0,4
	– automatisering (5 mln.)	* +	0,2
	– 1%-vacaturevoorziening	* +	0,1
	– diversen	* +	0,1
V	Buitenlandse Zaken	+	1,3
	– loonbijstelling	* +	0,5
	– automatisering (5 mln.)	* +	0,3
	– 1%-vacaturevoorziening	* +	0,5
VI	Justitie	+	9,1
	– loonbijstelling	* +	8,9
	– automatisering (5 mln.)	* +	0,4
	– 1%-vacaturevoorziening	* +	4,3
	– diversen	–	4,5
VII	Binnenlandse Zaken	+	0,1
	– loonbijstelling	* +	1,8
	– automatisering (5 mln.)	* +	0,2
	– 1%-vacaturevoorziening	* +	1,1
	– spoorwegpensioenfondsen	–	16,5
	– diversen	+	10,7
	– diverse overboekingen	* +	4,6
	– diverse desalderingen	* –	1,8
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	+	121,9
	– loonbijstelling	* –	115,4
	– automatisering (5 mln.)	* +	0,4
	– 1%-vacaturevoorziening	* +	1,1
	– academische ziekenhuizen	+	47,4
	– algemeen voortgezet onderwijs	+	41,4
	– basisonderwijs	+	42,9
	– bouwzaken voortgezet onderwijs	+	8,4
	– lager- en middelbaar beroepsonderwijs	+	98,8
	– onderwijs voor volwassenen	+	5,9
	– speciaal onderwijs	+	8,9
	– werkende jongeren	–	39,5
	– diversen	+	21,6
IX-A	Nationale Schuld	–	140,0
	– renteuitgaven	–	140,0

IX-B Financiën	+	117,7
– loonbijstelling	* –	11,4
– automatisering (5 mln.)	* +	2,4
– 1%-vacaturevoorziening	* +	0,8
– aankoop van muntmetalen	+	20,0
– exportkredietverzekering	+	114,0
– diversen	–	4,0
– diverse overboekingen	* –	4,1
X Defensie	–	14,9
– loonbijstelling	* –	0,4
– diversen	–	14,5
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	–	83,2
– loonbijstelling	* +	7,0
– 1%-vacaturevoorziening	* +	2,4
– diversen	–	5,2
– diverse overboekingen	* –	0,5
– diverse desalderingen	* –	86,9
XII Verkeer en Waterstaat	+	1,1
– loonbijstelling	* +	39,1
– automatisering (5 mln.)	* +	0,3
– 1%-vacaturevoorziening	* +	5,9
– doorgeleverde materialen	* –	80,0
– bijdrage aan het RWF	+	16,7
– diversen	+	14,8
– diverse overboekingen	* –	0,1
– diverse desalderingen	* +	4,4
XIII Economische Zaken	+	5,7
– loonbijstelling	* +	1,9
– automatisering (5 mln.)	* +	0,4
– 1%-vacaturevoorziening	* +	1,9
– terugploegprogramma	* +	1,5
XIV Landbouw en Visserij	+	19,5
– loonbijstelling	* +	8,1
– automatisering (5 mln.)	* +	0,3
– 1%-vacaturevoorziening	* +	3,8
– terugploegprogramma	* +	0,9
– dierziektenbestrijding	+	2,6
– diversen	+	1,3
– diverse desalderingen	* +	2,5
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	–	146,4
– loonbijstelling	* +	102,7
– automatisering (5 mln.)	* +	0,2
– 1%-vacaturevoorziening	* +	2,1
– terugploegprogramma	* +	5,0
– job-plan	–	75,0
– stelselherziening	+	285,0
– WWV	–	336,7
– IOAW	–	33,1
– RWW	–	128,3
– echte minima 1986	+	31,5
– diverse overboekingen	* +	0,2

VI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	+	45,5
– loonbijstelling	* +	73,3
– automatisering (5 mln.)	* +	0,1
– 1%-vacaturevoorziening	* +	2,4
– terugploegprogramma	* +	2,1
– W.I.V.	–	52,8
– diversen	+	18,5
– diverse overboekingen	* –	0,1
– diverse desalderingen	* +	2,0
Ontwikkelingssamenwerking	+	63,5
– bandbreedte	+	63,5
Rijkswegenfonds	+	16,7
– verhoging uitgaven i.v.m. bijdrage van hoofdstuk XII	* +	16,7
Gemeentefonds	–	19,6
– compensatie algemene bijstandswet	–	19,6
Provinciefonds	+	4,9
– diversen	+	4,9
Belastingafdrachten aan de EG	+	15,0
– invoerrechten	+	15,0
Aanvullende posten	–	219,9
– vacaturevoorziening	–	45,7
– automatisering naar hoofdstukken	* –	5,0
– loonbijstelling naar hoofdstukken	* –	116,7
– terugploegprogramma	–	52,5
Technische bijstellingen uit hoofde van consolidaties	–	45,9
– Bijdrage aan het Rijkswegenfonds	–	45,9
Totaal relevante uitgavenmutaties	–	246,7
Niet relevante uitgaven		
– nationale schuld	+	1 345,0

Posten gemerkt met een * zijn per saldo neutraal voor het financieringstekort.

6.2. NIET-BELASTINGONTVANGSTEN

VI	Justitie	+	0,1
	– diversen	+	0,1
VII	Binnenlandse Zaken	–	72,0
	– inhoudingen afdracht door ABP	–	69,8
	– diversen	–	0,4
	– diverse desalderingen	* –	1,8
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	+	56,7
	– uitkeringen AOW via het ABP	+	10,0
	– terugontvangsten HBO	+	10,0
	– diversen	+	36,7
IX-A	Nationale schuld	+	8,0
	– rente ontvangsten	+	8,0
IX-B	Financiën	+	119,0
	– belastingopbrengsten	–	70,0
	– exportkredietverzekering	+	86,0
	– lening nationale investeringsbank NV	+	15,0
	– rente wegens te late betaling belasting	–	5,0
	– rijkspostspaarbank	+	57,5
	– verkopen van domeinen	+	12,0
	– ontvangsten BF-garanties	+	25,0
	– diversen	–	1,5
X	Defensie	+	1,1
	– diversen	+	1,1
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	+	6 187,7
	– rijksgebouwendienst	+	25,0
	– extra aflossing woningwetleningen	+	6 000,0
	– overige aflossingen woningbouw	+	148,0
	– restituties i.v.m. beschikkingen woningbouw	+	100,0
	– diversen	+	1,6
	– diverse desalderingen	* –	86,9
XII	Verkeer en Waterstaat	–	32,7
	– doorgeleverde materialen	* –	80,0
	– PTT	+	33,0
	– diversen	+	9,9
	– diverse desalderingen	* +	4,4
XIII	Economische Zaken	–	163,1
	– inkomsten uit aardgas	–	250,0
	– rijksnijverheidsdienst	+	5,0
	– speur- en ontwikkelingswerk	+	30,0
	– steun individuele bedrijven	+	55,0
	– diversen	–	3,1
XIV	Landbouw en Visserij	+	2,5
	– diverse desalderingen	* +	2,5
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	+	5,5
	– diversen	+	5,5

VI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	+	13,8
	– diversen	+	11,8
	– diverse desalderingen	* +	2,0
	Rijkswegenfonds	+	16,7
	– Bijdrage van hoofdstuk XII	* +	16,7
	Technische bijstellingen uit hoofde van consolidaties	–	45,9
	– Rijkswegenfonds	–	45,9
	Totaal niet-belastingontvangsten		+ 6 097,4

7. De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen in 1987

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 1987 aan te gane verplichtingen

Hoofdstuk		Waarop te betalen				Totaal aan te gane verplichtingen in 1987 ² (5 = 2 + 3 + 4)
		in 1987 ¹ (1)	in 1988 (2)	in 1989 (3)	na 1989 (4)	
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	1	0	0	1
III	Algemene Zaken	5	3	0	0	3
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	16	27	24	11	62
V	Buitenlandse Zaken	1 306	667	308	294	1 269
VI	Justitie	408	57	6	0	63
VII	Binnenlandse Zaken	1 981	25	43	118	186
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	290	407	192	108	707
IX-B	Financiën	398	54	1	0	55 ³
X	Defensie	2 346	1 413	990	1 539	3 942
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 618	3 308	812	290	4 410
XII	Verkeer en Waterstaat	1 175	607	287	253	1 147
XIII	Economische Zaken	617	478	441	885	1 804 ⁴
XIV	Landbouw en Visserij	250	93	67	323	483
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	257	394	87	34	515
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	666	130	30	74	234
Totaal		13 334	7 664	3 288	3 929	14 881

¹ In deze kolom is voor die begrotings-artikelen, waarbij tevens binnenlijnse verplichtingen (ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976) zijn geraamd, het deel van de kasraming 1987 opgenomen dat voortvloeit uit verplichtingen die in 1987 (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 1987 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 zgn. intrekingspercentages kent, zal een deel van de in de begroting 1987 geraamde verplichtingen niet tot betalingen in latere jaren leiden.

3. Overzicht van de garantieverlening door het Rijk

3.1. Uitstaand risico en nieuwe machtigingen per hoofdstuk

Hoofdstuk		Risico van het rijk aan het einde van			Machtiging tot het verlenen van nieuwe garanties	
		1985 ¹	1986 ²	1987 ³	1986 ²	1987 ³
V	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	900	945	988	60	60
✓	Buitenlandse Zaken	5 251	5 596	5 904	507	500
VII	Binnenlandse Zaken	36	37	38	3	3
VIII	Onderwijs en Wetenschappen ⁴	1 510	1 432	1 368	35	50
IX-B	Financiën ⁵	55 701	60 976	60 604	21 188	18 700
X	Defensie	70	36	36	0	0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ⁶	51 121	57 734	64 188	7 230	7 150
XII	Verkeer en Waterstaat	3 043	3 079	3 222	510	448
XIII	Economische Zaken	3 366	3 961	4 022	938	367
XIV	Landbouw en Visserij	423	442	465	34	34
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	9	13	17	5	5
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	4 896	5 454	6 060	695	760
Totaal		126 326	139 705	146 912	31 205	28 077

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 N.V. ad 21,5 miljard ultimo 1985.

⁶ Inclusief garanties uit hoofde van de begroting van het Bezitsvormingsfonds.

8.2. Betalingen en ontvangsten op door het Rijk verstrekte garanties

			1985		1986		1987
Hoofdstuk	Omschrijving		Ontwerp- begroting	Realisatie	Ontwerp- begroting	Vermoe- delijke uitkomsten	Ontwerp- begroting
1. Betalingen							
V	Buitenlandse Zaken	Ontwikkelingssamenwerking	0	29	0	0	0
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	Lager dan 5 miljoen	2	2	3	2	3
IX-B	Financiën	Regeling bijzondere financieringen	205	192	215	215	195
		Export- en importkredietverzekerings- garanties	715	944	697	811	764
		Particuliere participatiemaatschappijen	6	1	8	6	6
		Nederlandse Financierings- maatschappij voor ontwikkelingslanden	5	5	5	5	5
XI	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	50	49	45	55	50
XIII	Economische Zaken	Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen	5	1	6	6	7
		Midden- en Kleinbedrijf	104	91	90	91	92
		Stadsverwarmingsprojecten	13	9	4	5	3
		Overige garanties energie	2	2	5	5	6
		Garantie industrie	0	14	0	0	0
		Lager dan 5 miljoen	2	3	1	1	1
XIV	Landbouw en Visserij	Het Borgstellingsfonds voor de Landbouw	0	7	0	6	0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Lager dan 5 miljoen	1	1	1	1	0
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	Lager dan 5 miljoen	0	0	0	1	1
Totaal			1 110	1 350	1 080	1 210	1 133
2. Ontvangsten							
V	Buitenlandse Zaken	Ontwikkelingssamenwerking	0	5	0	0	0
IX-B	Financiën	Regeling bijzondere financieringen	20	25	20	100	15
		Export- en importkredietverzekerings- garanties	310	382	274	360	360
XIII	Economische Zaken	Midden- en Kleinbedrijf	14	4	7	7	9
Totaal			344	416	301	467	384

9. Burgerlijk rijkspersoneel

Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per begrotingshoofdstuk

		1	2	3	4	5	6	7
Hoofdstuk		Begrotings- sterkte 1986 cf. Miljoenen- nota 1986	Voortzetting -2% operatie	Personeels- reductie regeer- akkoord	Overige mutaties ¹	Begrotings- sterkte 1987	Werkelijke bezetting per 30-6-1985 ²	Werkelijke bezetting per 30-6-1986 ²
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1 391	- 11	- 14	+ 20	1 386	1 212	1 311
III	Algemene Zaken	365	- 8	- 4	+ 1	354	372	360
IV	Kabinet voor Nederlands- Antilliaanse Zaken	62,5	-	- 1	-	61,5	45,5	55
V	Buitenlandse Zaken (excl. Ontwikkelingssamenwerking)	2 298	- 46	- 23	- 39,5	2 189,5	2 273	2 258
	Ontwikkelingssamenwerking	1 435,5	- 28	- 14	+ 39,5	1 433	1 505	1 478
VI	Justitie (excl. politie)	16 363	- 55	- 164	+ 275	16 419	15 140,5	15 676
	Rijkspolitie	15 505	-	- 155	+ 22,5	15 372,5	14 691,5	14 643
VII	Binnenlandse Zaken	3 334,5	- 48	- 40	+ 33	3 279,5	3 173,5	3 078
VIII	Onderwijs en Wetenschappen (excl. wetenschappelijke instellingen)	3 481	- 70	- 35	+ 96	3 472	3 525	3 513
	Wetenschappelijk ³ instellingen	291	-	- 3	-	288	315	291
IX-B	Financiën (excl. belasting- dienst)	2 674	- 45	- 27	+ 158	2 760	2 531	2 515
	Belastingdienst	32 145,5	-	- 321	+ 61	31 885,5	30 985	31 657
X	Defensie	28 213	- 280	- 566	-	27 367	27 232	27 807
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	8 072	- 161	- 81	+ 53	7 883	8 043	7 936
XII	Verkeer en Waterstaat	19 689	- 324	- 197	-	19 168	19 514	19 492
XIII	Economische Zaken	6 597,5	- 132	- 66	+ 43	6 442,5	6 600	6 534
XIV	Landbouw en Visserij ³	13 010	- 152	- 141	+ 16	12 733	12 456,5	12 624
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	6 966,5	- 141	- 70	+ 393,5	7 149	6 715,1	6 692
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	7 387,8	- 136	- 74	+ 55,6	7 233,4	6 418,6	7 254
	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds	3 909	-	- 117	+ 32,5	3 824,5	3 590	3 714
Totaal		173 190,8	- 1 637	- 2 113 ⁴	+ 1 260,1	170 700,9	166 338,2 ⁵	168 888

¹ Van de overige mutaties betreffen circa 575 plaatsen uitbreiding waartoe in het kader van de begroting 1987 is besloten. Daarnaast hebben deze mutaties voornamelijk betrekking op reeds in eerdere begrotingen verwerkte, meerjarige afspraken en begrotingstechnische bijstellingen (zie toelichting).

² Inclusief servicekrachten op formatieplaatsen.

³ Exclusief rijkscholen. In afwijking van de presentatie in de Miljoenennota 1986 zijn de rijkscholen niet meer in het overzicht opgenomen. Het betreft voor O&W 3 796 plaatsen en voor L&V 1 068,5 plaatsen (begrotingssterkte 1986).

⁴ Tevens wordt het aantal plaatsen bij de gemeentepolitie verminderd met 250.

⁵ In verband met arbeidstijdverkorting is de arbeidsduur per week verlaagd van gemiddeld 39.08 uur in 1985 tot 38.00 uur in 1986. Omgerekend in plaatsen van 38 uur resulteert per 30-06-1985 een werkelijke bezetting van 171.117.

Toelichting

In dit overzicht zijn de gegevens opgenomen van de begrotingssterkte en van de werkelijke bezetting van de departementen inclusief het ABP. Het totaal van de begrotingssterkte (aantal begrotingsplaatsen van geldende volledige werktijd) bedraagt 170 701. Dit is 2490 minder dan voor 1986 in de Miljoenennota 1986 is opgenomen.

In het overzicht worden de consequenties van de voortzetting van – 2%-operatie, waartoe in het kader van de invulling van de ombuigings-taakstellingen voor 1987 besloten is, en van de eerste aanzet tot de afslankingsoperatie afzonderlijk gepresenteerd.

Onder de overige mutaties (totaal 1260) zijn opgenomen begrotingstechnische bijstellingen (circa 400), uitbreidingen, waartoe door dit kabinet is besloten in het kader van de begroting 1987 (circa 575), uitbreidingen gebaseerd op door het vorige kabinet genomen beslissingen (circa 600) en diverse verminderingen (circa 325). De omvangrijke mutaties worden in het navolgende toegelicht.

De personeelsuitbreiding bij het departement van Justitie (exclusief rijkspolitie) is het saldo van een aantal mutaties. De belangrijkste daarvan hangen samen met het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit. In totaal zal de personeelsomvang in 1987 op grond van dit plan met 416,5 plaatsen worden uitgebreid, voornamelijk bij het gevangeniswezen. Overeenkomstig het regeerakkoord gaat verder de Verzekeringskamer over van Justitie naar Financiën. Hiermee zijn 137 plaatsen gemoeid. Daarnaast vloeien bij Justitie belangrijke mutaties voort uit de wijziging van de werklast van de Raden Beroep en de Centrale Raad van Beroep in verband met het nieuwe stelsel van sociale zekerheid alsmede uit de samenvoeging van de rijks- en particuliere reclassering. Tezamen met enkele kleinere mutaties resteert als gevolg van deze mutaties per saldo een kleine vermindering van 4.5 plaatsen.

Van de uitbreiding bij O&W hangen 86 plaatsen samen met de invoering van de Wet op de studiefinanciering. Van deze extra plaatsen zijn er 20 van tijdelijke aard.

De mutatie bij Financiën betreft in hoofdzaak de reeds gememoreerde overgang van de Verzekeringskamer.

De uitbreiding van de personeelsformatie bij SZW bestaat uit de volgende elementen. Onder voorbehoud van de goedkeuring van Binnenlandse Zaken worden 99,5 plaatsen toegevoegd. Hiervan zijn 20 plaatsen ten behoeve van de Dienst Opsporing Fraude in Arbeidsverhoudingen en 79,5 plaatsen ten behoeve van de uitvoering van de tweede fase Arbo-wet en de uitvoering van de EG-richtlijnen gericht op de problematiek van de toxische stoffen. Daarnaast vindt een budgettair neutrale uitbreiding van 300 formatieplaatsen plaats in het kader van de sanering van de niet-formatieve arbeidsplaatsen (circa 600 WSW-werknemers) bij het Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening.

Bij WVC vindt een begrotingstechnische bijstelling plaats van 55 plaatsen in verband met de overgang van de Keuringsdiensten van Waren van de lagere overheden naar het Rijk.

Voorts zij opgemerkt dat de kolommen 6 en 7 niet direct vergelijkbaar zijn gezien de verkorting van de arbeidsduur met circa 2,5%. Wanneer hiervoor gecorrigeerd wordt, resulteert per 30-6-1985 een werkelijke bezetting van 171 117 plaatsen (38 uur per week).

10. Staatsschuld, rentelast en aflossingen

Tabel 10.1. De ontwikkeling van de staatsschuld vanaf 1970; in miljoenen guldens 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	18 099	203 116	6 624	196 492 (55,7)
1985	210 326	17 957	228 283	9 387	218 896 (59,1)

Bron: DNB

Tabel 10.2. De ontwikkeling van de rentelast en de aflossingen vanaf 1970; in miljoenen guldens 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 (4,2)	4 013 (1,2)	18 472 (5,4)
1984	17 199 (4,8)	5 786 (1,6)	22 985 (6,4)
1985	19 550 (5,2)	8 744 (2,3)	28 294 (7,6)

Bron: Rekening begrotingshoofdstuk IX A

11. Staatsbalans per 31 december 1985¹

(met ter vergelijking de cijfers van de balansen 1981 t/m 1984)

Activa	31 dec. 1981	31 dec. 1982	31 dec. 1983	31 dec. 1984	31 dec. 1985
Kas-, bank- en girosaldi	4 228	4 195	4 005	2 322	4 062
Vorderingen op korte termijn:					
a. Belastingen	19 380	17 565	18 765	21 425	23 600
b. Overige	15 902	15 425	16 669	19 842	22 139
Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan	13 052	12 090	13 425	13 860	14 552
Vorderingen op lange termijn:					
a. Leningen woningwetbouw	49 850	54 686	58 870	63 771	66 380
b. Overige	6 903	7 350	7 678	8 129	8 505
Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	7 110	9 095	9 758	11 053	10 156
Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	36 285	38 440	41 470	45 335	83 460
Onroerende en roerende goederen	99 265	102 885	109 020	113 405	116 940
Diverse activa	123	162	136	107	89
Saldo	—	—	13 846	28 280	41 485
	252 098	261 893	293 642	327 529	391 368

¹ Een toelichting op de staatsbalans wordt
separaat aan het parlement verstrekt.

Passiva	31 dec. 1981	31 dec. 1982	31 dec. 1983	31 dec. 1984	31 dec. 1985
Schulden op korte termijn:					
a. Schatkistpapier in omloop	16 488	18 543	18 288	17 401	17 083
b. Overige	24 106	24 574	27 772	31 170	34 227
Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan	13 052	12 090	13 425	13 860	14 552
Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	5 590	7 328	7 597	8 504	7 454
Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	1 545	1 575	2 175	1 705	1 842
Schulden op lange termijn:					
a. Binnenlandse schuld	96 830	122 777	153 262	183 312	208 484
b. Verplichtingen betreffende pensioenfondsen en het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	3 281	3 049	2 606	2 046	1 903
c. Overige	615	547	527	506	483
Reserve waardeveranderingen	65 900	66 500	67 990	69 025	105 340
Saldo	24 691	4 910	—	—	—
	252 098	261 893	293 642	327 529	391 368

Voor een overzicht van de door het Rijk
verstreekte garanties wordt verwezen naar
bijlage 8 betreffende overzicht van de
garantieverlening door het Rijk.

12. De uitgaven en de ontvangsten¹ 1985–1987 ingedeeld volgens de functionele classificatie²

Code	Omschrijving	Uitgaven			Ontvangsten		
		1985 Voorlopige rekening ³	1986 Vermoe- delijke uitkomsten	1987 Ontwerp- begroting	1985 Voorlopige rekening ³	1986 Vermoe- delijke uitkomsten	1987 Ontwerp- begroting
00	<i>Algemeen bestuur</i>	5 448	5 271	5 294	4 334	4 347	3 826
00.0	Algemeen	308	324	334	14	8	6
00.1	Wetenschappelijk onderzoek	318	314	315	12	12	13
00.2	Financieel bestuur en domeinen	3 362	3 277	3 201	3 901	3 875	3 341
00.3	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	1 460	1 357	1 443	406	453	467
01	<i>Defensie</i>	13 589	13 705	13 658	640	566	566
01.0	Algemeen	967	880	864	112	67	117
01.1	Wetenschappelijk onderzoek	98	104	103	—	—	—
01.2	Landmacht	5 648	6 146	5 560	285	272	263
01.3	Luchtmacht	2 681	2 640	2 737	153	100	80
01.4	Marine	2 935	2 633	3 040	90	127	106
01.5	Militaire pensioenen en wachtgelden	1 260	1 302	1 354	—	—	—
02	<i>Buitenlandse betrekkingen</i>	4 780	5 144	5 341	290	273	285
02.0	Algemeen	98	113	125	76	67	75
02.2	Vertegenwoordiging in het buitenland	282	277	279	12	11	13
02.3	Internationale organisaties en conferenties	4 400	4 754	4 937	201	194	197
02/03	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	3 696	4 677	4 568	247	314	304
02.4	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	3 419	4 409	4 312	174	229	229
03.4	Nederlandse Antillen <i>En Aruba</i>	277	268	256	73	85	75
04	<i>Justitie en politie (incl. civiele verdediging)</i>	5 404	5 591	5 646	442	425	452
04.0	Algemeen	151	150	185	18	23	19
04.1	Wetenschappelijk onderzoek	5	4	4	—	—	—
04.2	Rechtspraak	685	743	770	286	276	309
04.3	Rijkspolitie	1 126	1 152	1 139	47	48	47
04.4	Gemeentepolitie	2 092	2 140	2 108	2	3	3
04.5	Strafrechttoepassing	566	613	653	69	64	68
04.6	Binnenlandse veiligheid	83	90	91	—	—	—
04.7	Civiele verdediging en brandweer	174	185	181	1	2	3
04.8	Kinderbescherming	523	515	515	17	8	4
05	<i>Verkeer en waterstaat</i>	12 068	11 738	11 109	4 827	4 994	4 646
05.0	Algemeen	85	85	86	4	5	7
05.1	Wetenschappelijk onderzoek	132	130	136	—	—	—

Code	Omschrijving	Uitgaven			Ontvangsten		
		1985 Voorlopige rekening ³	1986 Vermoe- delijke uitkomsten	1987 Ontwerp- begroting	1985 Voorlopige rekening ³ uitkomsten	1986 Vermoe- delijke	1987 Ontwerp- begroting
05.20	Aanleg en onderhoud van landwegen	2 625	2 448	2 540	44	32	29
05.21	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	2 326	2 326	2 238	158	174	178
05.3	Landaanwinning	48	59	54	4	2	2
05.4	Zee- en rivierwaterkering en afwatering	2 069	1 571	1 060	505	376	44
05.50	Zeescheepvaart	408	458	476	232	224	232
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	478	540	608	16	28	22
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	26	34	32	4	4	4
05.6	Verkeer per spoor	1 770	1 745	1 618	6	28	47
05.7	Burgerlijke luchtvaart	155	160	155	48	258	19
05.8	Pijpleidingen	1	1	1	2	2	2
05.9	PTT	1 945	2 182	2 108	3 805	3 860	4 060
06	<i>Handel en nijverheid</i>	8 081	8 844	8 373	18 161	17 215	8 673
06.0	Algemeen	101	117	125	46	14	15
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	513	624	522	42	70	70
06.2	Handel en ambacht	456	465	452	68	21	23
06.3	Industrie	1 956	1 842	1 799	161	429	97
06.4	Mijnwezen	37	35	35	17 340	16 192	7 956
06.5	Energieproductie	136	186	158	—	—	—
06.6	Toerisme	44	43	50	—	2	1
06.9	Algemene (steun)maatregelen voor het bedrijfsleven (WIR, steun bedrijven e.d.)	4 838	5 533	5 232	503	487	512
07	<i>Landbouw en visserij</i>	2 273	2 152	2 017	523	591	468
07.0	Algemeen	128	109	130	25	21	21
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	339	336	314	18	21	21
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt	816	739	662	188	255	177
07.3	Cultuurtechnische werken	500	508	469	140	116	100
07.4	Bosbouw	206	171	176	29	31	31
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	28	26	32	6	8	8
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	256	263	235	119	140	111
080	<i>Onderwijs en wetenschappen</i>	27 158	27 722	28 594	909	962	1 214
08.0	Algemeen	366	219	221	19	16	8
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	736	778	810	6	1	1
08.2	Lager onderwijs	7 995	7 982	7 832	85	134	73
08.3	Vorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	5 255	5 086	5 289	176	180	221
08.4	Lager en middelbaar vak- en beroepsonderwijs	7 576	8 314	8 886	444	324	710
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	5 230	5 343	5 557	179	306	200
08c	<i>Cultuur en recreatie</i>	2 948	2 985	3 170	1 194	1 143	1 180
08.0	Algemeen	53	54	53	—	—	—
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	24	27	25	—	—	—
08.6	Jeugdvorming, volksontwikkeling, sport en vrijetijdsbesteding	997	1 015	1 218	166	120	91

Code	Omschrijving	Uitgaven			Ontvangsten		
		1985 Voorlopige rekening ³	1986 Vermoe- delijke uitkomsten	1987 Ontwerp- begroting	1985 Voorlopige rekening ³	1986 Vermoe- delijke uitkomsten	1987 Ontwerp- begroting
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	858	827	793	25	19	19
08.8	Radio, televisie en pers	1 013	1 043	1 077	1 004	1 004	1 070
08.9	Erediensten	3	19	5	—	—	—
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	31 314	29 523	28 320	1 785	1 395	1 266
09.0	Algemeen	210	223	230	19	20	31
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	41	42	38	—	—	—
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgeld)	10 677	8 064	6 815	657	457	328
09.3	Sociale bijstand	12 598	13 549	13 795	—	1	—
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen voortvloeiende uit het voortijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	291	271	226	—	—	—
09.42	Sociale hulp	2 808	2 714	2 538	—	—	—
09.43							
09.44							
09.45							
09.5	Arbeidersbescherming	85	88	86	17	22	22
09.6	Werkgelegenheid	4 589	4 557	4 577	1 092	895	884
09.7	Arbeidsverhoudingen	15	17	14	—	—	—
10	<i>Volksgezondheid en milieuhygiëne</i>	1 496	1 566	1 453	618	417	567
10.0	Algemeen	83	85	91	—	—	—
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	88	96	89	8	8	8
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	281	290	296	19	16	11
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	51	3	—	56	—	4
10.4	Milieuhygiëne	993	1 092	978	535	392	544
11	<i>Volkshuisvesting</i>	14 691	14 913	14 415	3 740	14 150	659
11.0	Algemeen	97	108	103	3	1	1
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	61	57	62	—	—	—
11.2	Volkshuisvesting	14 236	14 472	13 975	3 542	13 926	429
11.3	Ruimtelijke ordening	297	275	275	195	223	230
13	<i>Nationale schuld</i>	28 994	33 057	35 955	7 283	8 325	7 594
13.248	Rente	19 591	21 260	21 918	6 780	7 325	6 594
13.455	Aflossing/Opnemings ⁴ van gevestigde overheidsschuld	8 744	10 797	13 038	—	—	—
13.9	Verwerving/Verkoop van staatsschuld	658	1 000	1 000	504	1 000	1 000
14	<i>Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen</i>	13 205	13 034	12 886	—	—	—
15	<i>Diversen (aanvullende posten e.d.)</i>	—	183	82	—	—	197
16	<i>Belastingen</i>	—	—	—	98 326	102 300	106 900
	Kostprijsverhogende belastingen				46 998	48 780	51 885
	Belastingen op inkomen, winst en vermogen				51 328	53 520	55 015
<i>Totaal</i>		175 143	180 106	180 882	143 318	157 417	138 795

¹ De hoofdstukken van de rijksbegroting en de begrotingsfondsen (zie bijlage 3.1).

² Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar functies, dit zijn onderwerpen van overheidsszorg, volgens de Benelux Functionele Classificatie.

De codering is aangebracht in de toelichtende staten. Veelal omvatten de afzonderlijke begrotingen meer dan een functie. De totalen per functie zijn dan ook niet gelijk aan de totalen per hoofdstuk van bijlage 3.1, ook al is de tenaamstelling dezelfde.

³ Naar de laatst bekende stand (1987).
⁴ Niet in de telling opgenomen.

NB: door afrondingen kunnen de totalen afwijken van de som van de onderdelen.

13. De uitgaven en de ontvangsten¹ 1983-1987 ingedeeld volgens de economische classificatie²

Code	Omschrijving	1983 Voorlopige rekening ³	1984 Voorlopige rekening ³	1985 Voorlopige rekening ³	1986 Vermoedelijke uitkomsten	1987 Ontwerp- begroting
1.	Lopende uitgaven en ontvangsten voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)					
	<i>Uitgaven</i>	26 855	27 668	28 324	28 395	28 586
11	Lonen en sociale lasten	15 602	15 786	15 845	15 953	16 009
12 en 14	Aankoop van niet duurzame goederen en van diensten	5 673	6 012	6 422	6 197	6 358
13	Aankoop van duurzame militaire goederen	4 764	4 995	5 144	5 327	5 235
16	Afdracht omroepbijdragen	816	875	913	917	984
	<i>Ontvangsten</i>	2 829 °	3 066	3 180	2 977	3 080
11	Inhoudingen op lonen (voornamelijk wegens inkoop van diensttijd voor pensioen)	78	78	93	88	86
16 en 17	Verkoop van goederen en diensten	2 751	2 988	3 087	2 889	2 994
2.	Rente, pacht en andere resultaten van vermogen en van ondernemingsactiviteit					
	<i>Uitgaven</i>	14 790	17 325	19 710	21 332	21 925
21	Rente overheidsschuld	14 380	17 093	19 483	21 139	21 779
22	Bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	410	232	227	193	146
	<i>Ontvangsten</i>	20 918	24 552	27 480	27 024	17 232
26	Rente overheidsvorderingen	5 587	6 730	6 829	7 361	6 593
27	Aandeel in exploitatiewinsten van overheidsbedrijven	523	542	550	783	613
28	Overige opbrengsten van vermogen (voornamelijk aardgasopbrengsten)	14 808	17 280	20 101	18 880	10 026
3.	Inkomensoverdrachten aan en van andere sectoren					
	<i>Uitgaven</i>	19 201	21 299	21 279	23 307	26 477
30.1	Inkomensoverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	538	556	592	542	517
31.1	Huur- en renteverlagende subsidies aan bedrijven	1 276	1 784	2 559	2 543	4 371
31.2 en 31.3	Prijssubsidies en andere exploitatiesubsidies aan bedrijven	3 341	3 930	3 532	3 857	3 856
32	Andere inkomensoverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	285	263	321	266	291
	Inkomensoverdrachten:					
33	Aan privaatrechtelijke instellingen zonder winst-oogmerk t.b.v. gezinnen	3 462	3 196	3 125	3 134	3 329
34	Aan gezinnen	4 440	4 760	4 050	4 641	5 909
35.1, 35.2 en 35.3	Aan E.G.-instellingen en -landen	3 502	4 009	4 392	4 996	4 946
35.4, 35.5 en 35.6	Aan andere internationale instellingen en andere landen	2 357	2 801	2 708	3 328	3 258

Code	Omschrijving	1983 Voorlopige rekening ²	1984 Voorlopige rekening ³	1985 Voorlopige rekening ³	1986 Vermoedelijke uitkomsten	1987 Ontwerp- begroting
	<i>Ontvangsten</i> <i>→ 2.50</i>	<i>93 812</i>	<i>96 287</i>	<i>100 818</i>	<i>104 213</i>	<i>108 989</i>
30.6	Inkomensoverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	538	556	592	543	517
36	Indirecte belastingen en heffingen	42 527	45 645	47 608	49 483	52 528
37	Directe belastingen	49 411	48 685	50 509	52 706	54 200
38	Overige inkomensoverdrachten van bedrijven, financiële instellingen, privaatrechtelijke instellingen en gezinnen	1 177	1 204	1 928	1 306	1 513
39.1, 39.2 en 39.3	Inkomensoverdrachten van E.G.-instellingen en -landen	63	78	86	115	121
39.4, 39.5 en 39.6	Inkomensoverdrachten van andere internationale instellingen en andere landen	96	119	95	60	109
4.	Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid					
	<i>Uitgaven</i>	<i>67 632</i>	<i>66 978</i>	<i>68 093</i>	<i>67 221</i>	<i>64 208</i>
	Inkomensoverdrachten:					
41.2	Aan rijksuniversiteiten en hogescholen	2 862	2 783	2 867	2 713	2 732
41.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	704	654	676	632	623
41.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	1 787	1 604	1 762	1 849	1 836
42	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	4 014	2 698	3 517	2 572	2 153
43.1	Aan provincies	1 965	2 017	1 946	1 982	1 939
43.2	Aan gemeenten	42 626	43 795	43 567	43 119	40 815
43.3	Aan waterschappen	4	5	5	9	7
43.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	483	496	610	607	662
43.5	Aan overige regionale en lokale overheden	182	172	141	142	138
44	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	13 005	12 754	13 001	13 595	13 304
	<i>Ontvangsten</i> <i>→ 2.50</i>	<i>1 415</i>	<i>1 621</i>	<i>1 719</i>	<i>1 421</i>	<i>1 267</i>
	Inkomensoverdrachten:					
46	Van de centrale overheid	26	17	67	63	26
47	Van de sociale verzekeringsinstellingen	944	1 032	1 125	1 134	989
48	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	254	312	319	40	37
49	Van het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	191	260	208	185	216
5.	Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren					
	<i>Uitgaven</i>	<i>9 943</i>	<i>10 882</i>	<i>10 555</i>	<i>11 141</i>	<i>10 162</i>
50.1	Kapitaaloverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	81	57	35	70	42
51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen	6 197	6 583	6 824	7 300	6 775
51.2	Andere kapitaaloverdrachten aan bedrijven	580	316	248	187	140
51.3 en 51.4	Andere kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen	1 600	1 912	1 810	1 494	1 373
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	46	298	72	46	81
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen (voornamelijk investeringsbijdragen)	902	1 042	1 130	1 280	1 148
54.1, 54.2 en 54.3	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-instellingen en -landen	223	199	123	150	150
54.4, 54.5 en 54.6	Kapitaaloverdrachten aan andere internationale instellingen en andere landen	314	475	313	614	454

Code	Omschrijving	1983 Voorlopige rekening ³	1984 Voorlopige rekening ³	1985 Voorlopige rekening ³	1986 Vermoedelijke uitkomsten	1987 Ontwerp- begroting
	<i>Ontvangsten</i>	<i>1 642</i>	<i>1 976</i>	<i>1 971</i>	<i>2 253</i>	<i>1 883</i>
50.6	Kapitaaloverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	81	57	35	71	42
56	Vermogensheffingen	668	816	817	814	815
57	Kapitaaloverdrachten van bedrijven en financiële instellingen	693	895	856	1 032	859
58	Kapitaaloverdrachten van privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk b.v. gezinnen	87	119	136	241	92
59	Kapitaaloverdrachten van het buitenland	113	89	127	95	75
6.	Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid					
	<i>Uitgaven</i>	<i>4 112</i>	<i>4 226</i>	<i>4 894</i>	<i>3 961</i>	<i>4 102</i>
	Kapitaaloverdrachten:					
61.2	Aan rijksuniversiteiten en hogescholen	187	175	158	171	161
61.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	26	27	12	40	38
61.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	35	32	38	29	23
62	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	203	201	346	17	174
63.1	Aan provincies	143	158	164	194	218
63.2	Aan gemeenten	2 552	2 747	3 165	2 708	2 663
63.3	Aan waterschappen	166	139	174	126	117
63.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	102	74	73	102	74
63.5	Aan andere regionale en lokale overheden	34	27	172	38	60
64	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	664	646	592	536	573
	<i>Ontvangsten</i>	<i>30</i>	<i>16</i>	<i>18</i>	<i>82</i>	<i>28</i>
	Kapitaaloverdrachten:					
68	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	30	16	18	82	28
7.	Investerings- en desinvesteringen					
	<i>Uitgaven</i>	<i>3 772</i>	<i>4 456</i>	<i>3 983</i>	<i>3 474</i>	<i>3 041</i>
71	Aankoop van gronden en gebouwen	67	69	51	48	6
72	Nieuwbouw van gebouwen	741	663	551	500	502
73.1	Aanleg van wegen	1 168	1 266	1 266	1 208	1 252
73.2, 73.3 en 73.4	Aanleg van waterbouwkundige werken, pijpleidingen en overige werken	1 542	2 133	1 761	1 358	923
74	Verwerving van andere investeringsgoederen	254	325	354	360	358
	<i>Ontvangsten</i>	<i>93</i>	<i>177</i>	<i>605</i>	<i>450</i>	<i>132</i>
76 en 77	Verkoop van investeringsgoederen	93	177	605	450	132
8.	Kredietverleningen en aflossingen, deelnemingen en liquidatie van deelnemingen					
	<i>Uitgaven</i>	<i>8 218</i>	<i>9 219</i>	<i>8 836</i>	<i>9 294</i>	<i>8 259</i>
81.1 en 81.2	Kredietverleningen aan bedrijven en kredietinstellingen	2 343	2 213	2 130	2 593	2 489
81.4 en 81.5	Deelnemingen in bedrijven en kredietinstellingen	390	249	395	174	187
83	Kredietverleningen aan gezinnen	577	583	534	473	511
84.1	Kredietverleningen aan het buitenland	3	9	8	20	21
84.2	Deelnemingen in het buitenland	283	290	331	287	399

Code	Omschrijving	1983 Voorlopige rekening ³	1984 Voorlopige rekening ³	1985 Voorlopige rekening ³	1986 Vermoedelijke uitkomsten	1987 Ontwerp- begroting
85.1	Kredietverleningen aan de centrale overheid	102	95	51	130	124
85.2	Kredietverleningen aan sociale verzekeringsinstellingen	—	225	—	—	—
85.3	Kredietverleningen aan regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	4 520	5 555	5 387	5 617	4 528
	<i>Ontvangsten</i>	3 210	4 296	6 999	17 959	4 702
86	Kredietaflossingen door en liquidatie van deel- nemingen in bedrijven en financiële instellingen	2 712	3 599	4 153	4 397	4 142
87.2	Kredietaflossingen door gezinnen	138	156	181	172	192
88.1	Kredietaflossingen door het buitenland	46	48	52	49	50
88.2	Liquidaties van deelnemingen in het buitenland	6	4	2	2	3
89.2	Kredietaflossingen door sociale verzekeringsinstel- lingen	—	—	—	—	—
89.3	Kredietaflossingen door regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	308	489	2 611	13 338	315
9.	Overheidsschuld					
	<i>Uitgaven</i>	4 583	6 421	9 469	11 797	14 038
90.1	Verwerving van staatsschuld	570	634	658	1 000	1 000
91	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	4 013	5 786	8 811	10 797	13 038
	<i>Ontvangsten</i>	611	711	528	1 038	1 286
90.6	Verkoop van staatsschuld	585	623	505	1 000	1 000
96	Opneming van gevestigde overheidsschuld	(34 349)	(35 914)	(33 995)	p.m.	p.m.
97	Aanmuntingen	26	88	23	38	286
10.	Diversen					
	Aanvullende post uitgaven	—	—	—	183	82
	Belastingplan	—	—	—	—	—
	Aanvullende post niet-belastingontvangsten	—	—	—	—	197
	Totaal uitgaven	159 106 *	168 474	175 143	180 106	180 882 *
	Totaal ontvangsten	124 559 *	132 702	143 318	157 417	138 795 *
	Begrotingssaldo	— 34 547	— 35 772	— 31 825	— 22 689	— 42 087
	Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	4 028	5 121	8 754	10 759	12 836
	Financieringssaldo	— 30 519	— 30 651	— 23 071 ⁵	— 11 930 ⁵	— 29 251

¹ De hoofdstukken van de rijksbegroting en de begrotingsfondsen (zie bijlage 3.1).

² Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan, volgens de Benelux Economische Classificatie, 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.

³ Naar de laatste berekende stand (aug 81)

⁴ Niet in de telling opgenomen.

⁵ Inclusief vervroegde aflossingen woningwetwoningen.

NB: door afrondingen kunnen de totalen afwijken van de som van de onderdelen.

apl: 13038
12836
202 n.r.d.
84 milj
1981

14. Tienjarenoverzicht 1978-1987

82 : Lu/Ku/T.o.
83 :

14.1 Financieringstekorten en collectieve-lastendruk (in procenten van het nationale inkomen)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Financieringstekort Rijk	3,4	4,6	5,0	6,6	8,0	8,9	8,6	6,3 ¹	3,1 ¹	7,6
Financieringstekort Rijk, exclusief vervroegde aflossing woningwetleningen (V.A.W.)	3,4	4,6	5,0	6,6	8,0	8,9	8,6	6,8	6,5	7,6
Debudgettering	0,4	0,3	0,6	1,0	1,4	1,2	0,5	0,3 ¹	0,3 ¹	0,3
Financieringstekort Rijk inclusief debudgettering, exclusief V.A.W.	3,8	4,9	5,6	7,6	9,4	10,1	9,1 ¹	7,1 ¹	6,8	7,9 ¹
Financieringstekort OPL, inclusief V.A.W. ¹	0,7	0,7	2,1	1,6	0,5	0,5	0,1	1,2 ¹	2,2 ¹	0,5
Financieringstekort OPL, exclusief V.A.W.	0,7	0,7	2,1	1,6	0,5	0,5	0,1	0,9	0,5	0,5
Financieringstekort gehele overheid, exclusief V.A.W.	4,5	5,6	7,7	9,2	9,9	10,6	9,2	8,0	7,3 ¹	8,4
Exploitatiesaldo sociale fondsen ²	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,2	- 0,4	- 0,7	+ 0,9	+ 0,6	+ 0,5	- 0,3	- 0,2
Belastingdruk	29,9	30,6	30,7	29,8	29,1	28,3	28,2	27,4	27,9	28,8
Premiedruk ²	19,0	19,7	20,2	20,9	21,9	24,3	23,2	22,7	22,0	22,0
Druk niet-belastingmiddelen met collectieve-lasten karakter	1,3	1,4	1,7	2,2	2,4	2,2	2,6	2,8	1,9	1,0
Collectieve-lastendruk	50,2	51,7	52,6	52,9	53,4	54,8	54,0	52,9	51,8	51,8
Nationale inkomen (netto, marktprijzen, miljarden)	269,7	285,9	303,6	316,3	330,6	342,4	356,9	373,4	382,2	384,1

¹ Bron DNB
² Bron CPB

14.2. Totalen van uitgaven en ontvangsten rijksbegroting¹

	1978	1979	1980	Rekening 1981	1982	1983	1984	Voorlopige rekening ² 1985	Vermoe- delijke uitkomsten 1986	Ont- werp- begroting 1987
Uitgaven excl. aflossingen	107 563	117 256	128 857	139 691	151 174	155 093	162 688	166 332	169 309	167 844
Aflossingen	2 402	2 798	3 274	3 713	3 981	4 013	5 786	8 811	10 797	13 038
Ontvangsten ³	98 924	104 328	113 920	119 228	124 397	124 559	132 702	143 318	157 417	138 795
Begrotingssaldo	- 11 041	- 15 726	- 18 211	- 24 176	- 30 758	- 34 547	- 35 772	- 31 825	- 22 689	- 42 087
Overige mutaties en correcties ⁴	1 786	2 651	2 929	3 241	4 198	4 028	5 121	8 754	10 759	12 836
Financieringssaldo Rijk	- 9 255	- 13 075	- 15 282	- 20 935	- 26 560	- 30 519	- 30 651	- 23 071 ⁵	- 11 930 ⁵	- 29 251

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 (aug. 87)

³ Exclusief de opnemng van staatsschuld, inclusief aanmuntingen.

⁴ Aflossing gevestigde staatsschuld, mutaties in schatkistpapier, diverse rekening-courantverhoudingen, tussen-rekeningen, aanmuntingen e.d.

⁵ Inclusief vervroegde aflossingen woning-weteningen.

14.3. Uitgaven en ontvangsten¹ naar functionele hoofdgroepen

A. Uitgaven

	Rekening					1983	1984	Voor- lopige rekening ²	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- groting
	1978	1979	1980	1981	1982			1985	1986	1987
Algemeen bestuur	3 474	3 922	4 247	4 406	4 545	5 328	5 359	5 448	5 271	5 294 -
Defensie	9 580	10 519	11 003	11 919	12 576	13 071	13 466	13 589	13 705	13 658 .
Buitenlandse betrekkingen (exclu- sief ontwikkelingssamenwerking)	2 492	3 100 2 969	3 215	3 356	3 604	3 826	4 395	4 780	5 144	5 341 .
Ontwikkelingssamenwerking	2 294	2 611	2 738	3 148	3 523	3 380	4 012	3 696	4 677	4 568 =
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	4 179	4 621	4 737	4 834	5 160	5 309	5 300	5 404	5 591	5 646 °
Verkeer en waterstaat	9 944	9 049	9 787	10 493	10 812	11 204	12 294	12 068	11 738	11 109 -
Handel en nijverheid	2 334	3 984	7 290	8 572	8 994	8 191	7 814	8 081	8 844	8 373 .
Landbouw en visserij	1 899	1 892	2 051	2 026	2 134	2 136	2 164	2 273	2 152	2 017 .
Onderwijs en wetenschappen	22 480	24 261	25 072	25 936	26 825	27 142	26 775	27 158	27 722	28 594 .
Cultuur en recreatie	1 906	2 304	2 332	2 479	2 609	2 773	3 083	2 948	2 985	3 170 .
Sociale voorzieningen	22 658	23 996	26 441	27 805	32 246	31 138	31 585	31 314	29 523	28 320
Volksgezondheid	517	552	404	399	429	418	478	503	474	475 .
Milieuhygiëne	389	452	611	622	698	970	1 006	993	1 092	978 °
Volkshuisvesting	7 203	8 217	9 116	11 433	10 949	11 561	13 944	14 691	14 913	14 415
Nationale schuld	7 200	8 392	10 170	12 644	15 793	18 534	23 036	28 335	32 057	34 955 .
Verwerving van staatsschuld	61	106	100	200	790	571	634	658	1 000	1 000 .
Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen	11 355	12 207	12 818	13 132	13 468	13 555	13 129	13 205	13 034	12 886
Diversen (aanvullende posten e.d.)	-	-	-	-	-	-	-	-	183	82
Totaal van de uitgaven	109 965	120 054 120 181	132 131	143 404	155 155	159 106	168 474	175 143	180 106	180 882

¹ Zie noot 1 bij tabel 14.2.

² Zie noot 2 bij tabel 14.2.

B. Ontvangsten

	Rekening							Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- grooting
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Algemeen bestuur	1 742	2 043	2 386	2 565	2 938	3 082	3 718	4 334	4 347	3 826
Defensie	483	501	576	575	673	697	667	640	566	566
Buitenlandse betrekkingen (exclu- sief ontwikkelingssamenwerking)	540	188	210	230	224	236	262	290	273	285
Ontwikkelingssamenwerking	203	152	108	115	137	155	245	247	314	304
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	326	354	375	404	444	447	498	442	425	452
Verkeer en waterstaat	4 149	2 574	2 917	3 139	3 166	3 502	4 096	4 827	4 994	4 646
Handel en nijverheid	6 222	6 287	9 128	13 362	14 136	13 705	15 983	18 161	17 215	8 673
Landbouw en visserij	567	536	573	525	555	534	606	523	591	468
Onderwijs en wetenschappen	359	390	427	436	763	663	871	909	962	1 214
Cultuur en recreatie	660	814	834	888	973	1 019	1 077	1 194	1 143	1 180
Sociale voorzieningen	769	1 467	1 337	928	1 002	1 364	1 613	1 785	1 395	1 266
Volksgezondheid	47	57	58	76	68	90	80	83	25	23
Milieuhygiëne	216	266	274	316	408	479	494	535	392	544
Volkshuisvesting	583	956	536	535	626	653	905	3 740	14 150	659
Nationale schuld	3 110	3 567	3 841	4 464	5 072	5 571	6 702	6 779	7 325	6 594
Verwerving van staatsschuld	61	106	110	171	757	585	623	504	1 000	1 000
Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Diversen (aanvullende posten e.d.)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	197
Belastingen	78 887	84 070	90 230	90 499	92 455	91 777	94 261	98 326	102 300	106 900
w.o. Kostprijsverhogende belastingen	33 976	36 037	38 415	38 524	39 238	41 698	44 761	46 998	48 780	51 885
Belasting op inkomen winst en vermogen	44 911	48 167	51 815	51 975	53 217	50 079	49 500	51 328	53 520	55 015
Totaal van de ontvangsten	98 924	104 328	113 920	119 228	124 397	124 559	132 702	143 318	157 417	138 795
Opnemings gevestigde staatsschuld	10 586	11 730	17 325	22 550	30 032	34 349	35 914	33 995	p.m.	p.m.

14.4. Uitgaven en ontvangsten¹ naar economische hoofdgroepen

	Rekening								Voor- lopige rekening ²	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- grooting
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
<i>Uitgaven</i>	109 965	120 054 ⁺¹³⁴ _{= 120.185}	132 131	143 404	155 155	159 106	168 474	175 143	180 106	180 882	
1 Lopende uitgaven voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)	19 563	21 523 ⁺²⁰⁰ _{21.723}	22 653	24 244	25 344	26 855	27 668	28 324	28 395	28 586	
2 Rente, pacht en bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	5 076	5 721	7 143	9 198	12 156	14 790	17 325	19 710	21 332	21 925	
3 Inkomensoverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	12 236	13 418 ⁺¹²¹ _{13.539}	14 618	15 881	17 825	19 201	21 299	21 279	23 307	26 477	
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	53 480	57 814 _{57.406 - 1067}	61 489	63 499	68 973	67 632 _{128.918}	66 978	68 093	67 221	64 208	
5 Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	3 760	5 476	8 806	9 893	10 253	9 943	10 882	10 555	11 141	10 162	
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	2 921	3 352 ⁺²⁶ _{3.352}	3 266	3 786	3 863	4 112	4 226	4 894	3 961	4 102	
7 Investerings	2 735	3 134	3 646	3 897	3 371	3 772	4 456	3 983	3 474	3 041	
8 Kredietverleningen en deelnemingen	7 728	6 719	7 137	9 096	8 599	8 218 ₂₆₌₄₅	9 219	8 836	9 294	8 259	
9 Overheidsschuld en ontmantelingen	2 466	2 897	3 374	3 913	4 771	4 583	6 421	9 469	11 797	<u>14 038</u>	
Aanvullende posten	-	-	-	-	-	-	-	-	183	82	
<i>Ontvangsten</i>	98 924	104 328 ⁺¹³⁴ _{104.959}	113 920	119 228	124 397	124 559	132 702	143 318	157 417	138 795	
1 Lopende ontvangsten voor goederen en diensten	2 263	2 348 ₂₃₅₈	2 579	2 554	2 636	2 829	3 066	3 180	2 977	3 080	
2 Rente, pacht en andere opbrengsten van vermogen en van ondernemingsactiviteit	10 386	10 993	13 999	18 988	20 642	20 918	24 552	27 480	27 024	17 232	
3 Inkomensoverdrachten van andere sectoren dan de overheid	80 081	85 219 ⁺¹³⁴ ₈₅₂₆₇	91 681	91 932	94 265	93 812	96 287	100 818	104 213	108 989	
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	776	1 124 ₁₀₈₀	1 073	976	1 226	1 415	1 621	1 719	1 421	1 267	
5 Kapitaaloverdrachten van andere sectoren dan de overheid	763	863 ₈₉₉	1 246	1 365	1 593	1 642	1 976	1 971	2 253	1 883	
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	58	335 ₃₃₅₂	51	104	49	30	16	18	82	28	
7 Desinvesteringen	147	134 ₁₉₆	167	193	193	93	177	605	450	132	
8 Kredietaflossingen en liquidatie van deelnemingen	4 311	3 418	2 831	2 741	2 946	3 210	4 296	6 999	17 959	4 702	
9 Overheidsschuld en aanmuntingen	139	196	294	374	847	611	711	528	1 038	<u>1 286</u>	
Aanvullende post niet-belastingontvangsten	-	-	-	-	-	-	-	-	-	197	
<i>Begrotingssaldo</i>	- 11 041	- 15 726	- 18 211	- 24 176	- 30 758	- 34 547	- 35 772	- 31 825	- 22 686	- 42 087	
Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	1 786	2 651	2 929	3 241	4 198	4 028	5 121	8 754	10 759	12 836	
<i>Financieringssaldo</i>	- 9 255	- 13 075	- 15 282	- 20 935	- 26 560	- 30 519	- 30 651	- 23 071	- 11 930	- 29 251	

¹ Zie noot 1 bij tabel 14.2.

² Zie noot 2 bij tabel 14.2.

5. De uitgaven van de collectieve sector

5.1. De uitgaven van de collectieve sector inclusief debudgetteringingen naar economische categorieën¹ (in procenten van het nationale inkomen)

Jaar	Lonen en sociale lasten	Netto materiële consumptie ²	Netto investeringen	Totaal eigen bestedingen	Overdr. gezinnen	Overdr. bedrijven	Overdr. buitenland ³	Rente op overheids-schuld	Prijsver-lagende subsidie ⁴	Netto kredieten ⁵	Totaal excl. debud-gette-ringen	Debud-gette-ringen Rijk	Totaal incl. debud-gette-ringen
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 ⁶	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	57,6	0,1	57,7
1976	14,1	4,8	3,4	22,3	26,2	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	27,7	1,1	0,7	3,4	2,4	1,5	59,1	0,4	59,5
1979	14,6	5,4	2,7	22,7	28,5	1,7	0,5	3,6	2,8	1,6	61,3	0,3	61,6
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	14,1	5,7	2,7	22,5	30,7	2,9	1,1	4,9	2,6	2,5	67,2	1,0	68,2
1982	14,0	5,7	2,5	22,3	32,3	2,8	1,0	5,7	2,8	2,1	69,0	1,4	70,4
1983	13,6	5,8	2,3	21,8	32,9	2,7	0,9	6,3	3,1	1,7	69,3	1,2	70,5
1984	12,9	5,7	2,4	21,0	31,8	3,0	1,0	6,7	3,3	1,8	68,4	0,5	68,9
1985	12,5	5,6	2,2	20,3	30,7	2,9	0,9	7,1	3,5	1,7	67,0	0,3	67,3
1986	12,3	5,5	2,1	19,9	30,5	2,9	1,0	7,3	3,5	1,8	66,8	0,3	67,1
1987	12,2	5,3	2,0	19,6	30,2	2,6	1,1	7,5	3,4	1,7	66,1	0,3	66,4

¹ Ontleend aan CBS- en CPB-cijfers. Door individuele afrondingen hoeven de onderdelen niet op te tellen tot het totaal.

² Inclusief afschrijvingen.

³ Exclusief afdrachten aan de EG. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar blz. 206 in Miljoenennota 1985.

⁴ Deze kolom bevat het saldo van prijsver-lagende subsidies minus kostprijsverho-gende heffingen.

⁵ Exclusief vervroegde aflossingen op woningwetwoningen.

⁶ Vanaf 1969 zijn de Nationale Rekeningen gereviseerd door het CBS.

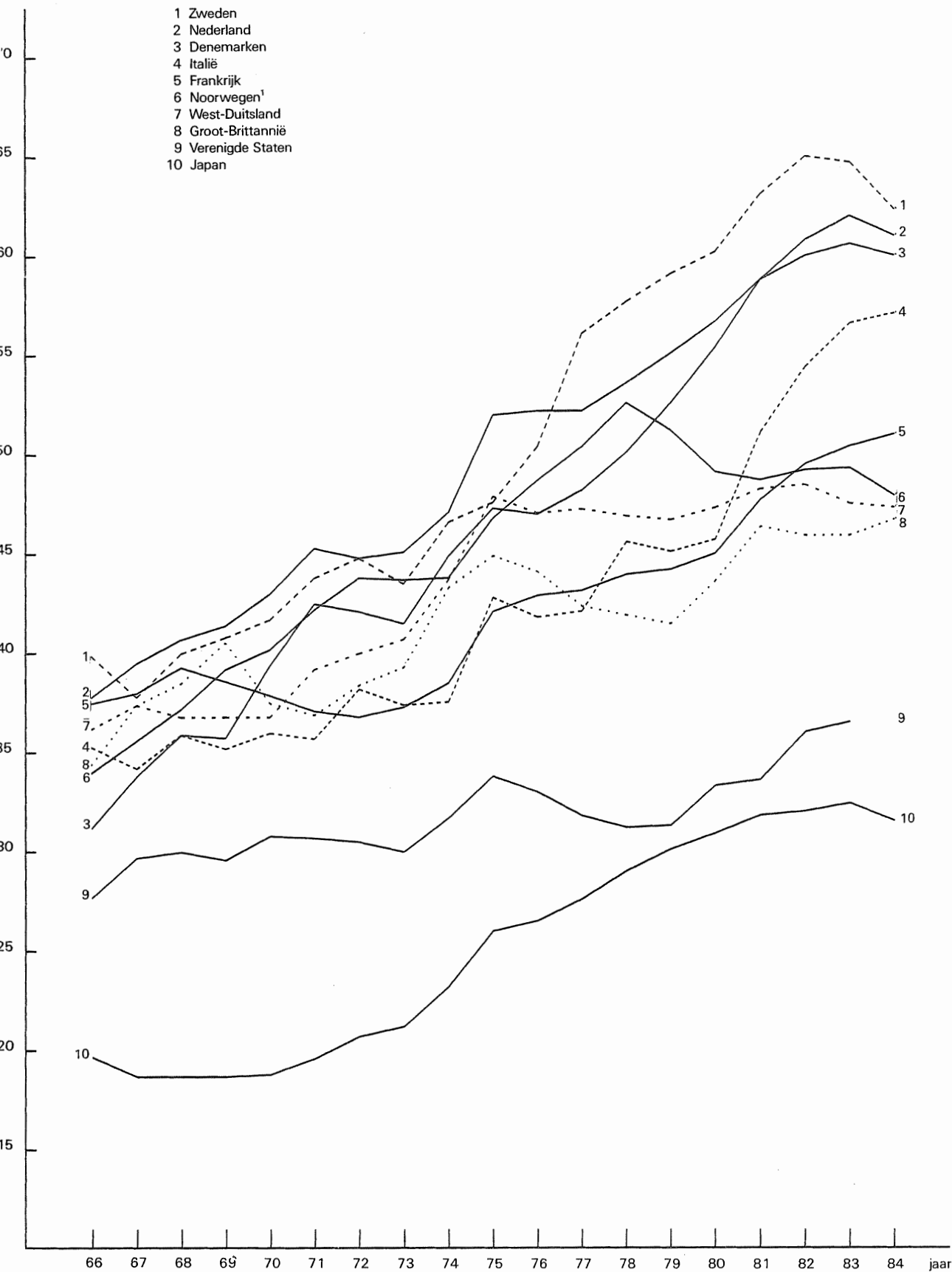
De collectieve uitgaven bestaan uit de uitgaven van het Rijk, van de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. De optelling (consolidatie) van deze uitgaven in de tabel is afkomstig van het CPB. Voor wat betreft de realisatiejaren heeft het CPB hierbij geput uit de Nationale Rekeningen van het CBS.

In de vorige Miljoenennota's was er in deze bijlage ook een tabel opgenomen naar bestedende overheidsorganen. Deze tabel bleek echter tot verwarring te leiden. De redenen hiervoor zijn tweeledig. Enerzijds is het begrip «bestedend» moeilijk te interpreteren, waardoor snel foute gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt. Anderzijds leiden definitieverschillen ertoe dat de cijfers uit die tabel niet herleidbaar zijn tot de cijfers over de rijksbegroting die overal elders in de Miljoenennota gepresenteerd worden. Deze definitieverschillen betreffen bijvoorbeeld het feit dat het CBS op transactiebasis registreert en de staatsbedrijven tot de marktsector rekent, terwijl in de Miljoenennota alle cijfers op kasbasis luiden en de staatsbedrijven tot de rijksbegroting worden gerekend. Deze problemen zijn (wel toe te lichten maar) niet te verhelpen. Daarom is deze tabel vervallen. Hierbij wordt echter uitdrukkelijk opgemerkt dat het verlies aan informatie minimaal is. Uitvoerige informatie over de rijksbegroting is te vinden in hoofdstuk 2, terwijl de financiën van de lagere overheden uitgebreid worden behandeld in bijlage 2. Tenslotte kunnen de uitgaven van de sociale fondsen grosso modo worden benaderd door de premiedruk van het SV-saldo te sommeren¹.

¹ De overige uitgaven van de sociale fondsen betreffen de administratie-kosten die ongeveer 3 à 3½ miljard per jaar belopen.

5.2. Aandeel collectieve uitgaven in het bruto binnenlands produkt in een aantal geïndustrialiseerde landen (in %)

procenten bruto
binnenlands produkt



Bron: OECD National Accounts

¹excl. netto kapitaaloverdrachten

16. Verantwoording en accountantscontrole

In onderstaande tabel 16.1 wordt een overzicht gegeven van de stand der verantwoording van de begrotingsuitvoering per 9 september 1986. Het betreft de afhandeling van suppletore begrotingen (veelal z.g. slotwetten) en van departementale rekeningen. Zodra over een jaar alle departementale rekeningen zijn afgehandeld, dat wil zeggen (als laatste fase) door de Algemene Rekenkamer akkoord zijn bevonden, kan de rijksrekening over dat jaar worden samengesteld en na goedkeuring door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal worden overgelegd.

Uit het overzicht kan worden opgemaakt dat bijvoorbeeld de rijksrekening over 1980 thans wacht op de parlementaire afhandeling van de 3e slotwet (suppletore begroting) van VROM die sinds 10 juli j.l. bij de Tweede Kamer ligt. De departementale rekening van VROM 1980 kan pas na vaststelling van die slotwet aan de Algemene Rekenkamer worden gestuurd. Zo wacht de totstandkoming van de rijksrekening over 1981 op de vaststelling van de 2e slotwet van WVC over dat jaar die sinds 12 maart 1986 bij de Tweede Kamer in behandeling is. Tabel 16.2 bevat een overzicht van de stand van de accountantscontrole bij de departementen per 1 augustus 1986. Dit overzicht behoeft geen nadere toelichting.

16.1 Stand der verantwoording per 9 september 1986 (suppletore begrotingen en rekeningen)

Hoofd- stuk	Hoofdstuk- omschrijving	Suppl. begr. ¹ / rekening	1986 Sinds/Bij	1985 Sinds/Bij	1984 Sinds/Bij	1983 Sinds/Bij	1982 Sinds/Bij	1981 Sinds/Bij	1980 Sinds/Bij
II	Hoge Colleges	1e slotwet rekening		n.n.o. w.o.s.b.	180786/Dep w.o.s.b.	n.n.o.			
III	AZ	voorj. nota 1e slotwet 2e slotwet rekening	150886/Fin	070586/TK 150886/Dep	290386/TK		290886/TK w.o.s.b.		
IV	KabNa	1e slotwet rekening		270686/Fin w.o.s.b.	281185/TK w.o.s.b.	n.n.o.			
V	BuZa	voorj. nota 1e slotwet rekening	n.n.o.	n.n.o. w.o.s.b.	n.n.o. w.o.s.b.	n.n.o.			
VI	Justitie	voorj. nota 1e slotwet 2e slotwet rekening	290786/Fin	051285/TK 220886/Fin	020785/TK 131285/Fin	140685/TK			
				230586/Fin	111185/Fin	w.o.s.b.			
VII	BiZa	voorj. nota 1e slotwet rekening	n.n.o.	230786/Dep n.n.o. w.o.s.b.	n.n.o. n.n.o. w.o.s.b.	n.n.o. n.n.o. w.o.s.b.	n.n.o.		
VIII	O&W	voorj. nota 1e slotwet rekening	n.n.o.	160686/Fin n.n.o. w.o.s.b.	140886/RvS w.o.s.b.	280786/TK w.o.s.b.	300786/Fin		
IX A	Nat. Schuld	1e slotwet rekening		010886/Fin w.o.s.b.					
IX B	Financiën	voorj. nota 1e slotwet rekening	240786/Fin	261185/TK 180786/Fin w.o.s.b.	180286/TK w.o.s.b.				
X	Defensie	voorj. nota 1e slotwet rekening	240786/Fin	120386/TK 270386/Fin w.o.s.b.	250685/TK 270586/Fin w.o.s.b.	n.n.o.			

Hoofdstuk	Hoofdstukomschrijving	Suppl. begr. 1/ rekening	1986 Sinds/Bij	1985 Sinds/Bij	1984 Sinds/Bij	1983 Sinds/Bij	1982 Sinds/Bij	1981 Sinds/Bij	1980 Sinds/Bij
I	VROM	voorj. nota 1e slotwet 2e slotwet 3e slotwet rekening	n.n.o.	n.n.o.	180685/TK 020686/Fin				
II	V&W	voorj. nota 1e slotwet rekening	280786/Fin	180286/TK 300586/Fin w.o.s.b.	141085/TK 010886/Fin w.o.s.b.	131185/Fin			100786/TK w.o.s.b.
III	EZ	voorj. nota 1e slotwet 2e slotwet rekening	n.n.o.	180686/TK 110786/TK 070786/Fin w.o.s.b.	281085/TK 280786/Dep w.o.s.b.	260386/TK			
IV	L&V	voorj. nota 1e slotwet rekening	210886/Fin	051285/TK n.n.o. w.o.s.b.	150886/Dep w.o.s.b.				
V	SoZaWe	voorj. nota 1e slotwet rekening	n.n.o.	150586/Fin 210786/Fin	280486/TK 110985/Fin				
KVI	WVC	voorj. nota 1e slotwet 2e slotwet rekening	n.n.o.	180686/TK n.n.o.	270186/Fin	300186/TK		120386/TK 120386/Fin	
	ABP	1e slotwet rekening		n.n.o. w.o.s.b.	n.n.o. w.o.s.b.	180686/TK	100786/TK		
	Bezitvorm. fonds	1e slotwet rekening		n.n.o. w.o.s.b.					
	Fonds Invest. Rek.	1e slotwet rekening		n.n.o. w.o.s.b.					
	Gemeente- fonds	voorj. nota 1e slotwet rekening	030786/Fin	180686/TK 300786/Dep w.o.s.b.	170486/TK w.o.s.b.	201285/Fin			
	LEF-A	1e slotwet 2e slotwet rekening		n.n.o. w.o.s.b.	281285/TK 180786/Fin w.o.s.b.	250285/TK 180786/Fin w.o.s.b.	220285/TK		
	Provinciefonds	1e slotwet rekening		230786/Fin w.o.s.b.	211085/TK w.o.s.b.				
	Rijksw. Fonds	1e slotwet rekening		110886/Fin w.o.s.b.	261185/TK w.o.s.b.				
	PTT	voorj. nota 1e slotwet rekening		200386/TK n.n.o. w.o.s.b.	200386/TK				
	SDUB	1e slotwet rekening		n.n.o. w.o.s.b.	n.n.o. w.o.s.b.	250486/TK			
	Staatsmunt	1e slotwet rekening		n.n.o. 010886/AR	290386/TK				
	Staatsvis.	1e slotwet rekening		010886/RvS 260686/AR	211185/TK				

¹ Waar in deze kolom vermeld staat 'Voorj. nota' betekent dit: suppletore begroting naar aanleiding van de Voorjaarsnota.

Toelichting afkortingen

'blanco' = afgehandeld (geldt niet voor 1986)
w.o.s.b. = Wacht Op Suppletore Begroting(en)
n.n.o. = Nog Niet Ontvangen door Financiën
AR = Algemene Rekenkamer
Dep = Departement

Fin = Ministerie van Financiën
MR = Ministerraad
RvS = Raad van State
EK = Eerste Kamer
TK = Tweede Kamer

16.2 Stand van de accountantscontrole bij de departementen per 1 augustus 1986

Hoofdstuk	Datum laatste rapport	Controle bij t/m	Omvang van de controle	Accountantsverklaring in rapport opgenomen ja/nee ¹
I Huis der Kon. III AZ	rapport is in concept gereed.	1985 1985	Met uitzondering van geheime uitgaven wordt het gehele controle-terrein bestreken.	Hoofdstuk I: ja Hoofdstuk III: nee
IV KABNA	Wordt in december 1986 uitgebracht.			
V BuZa	16 juli 1986	1985	Bestrijkt niet het gehele controle-terrein.	nee
VI Justitie	31 juli 1986	1985	Het controleterrein wordt geheel bestreken.	ja
VII BiZa incl. Hfdst. II Hoge Coll.v.St.	20 augustus 1986	1985	Bestrijkt niet het gehele controle-terrein.	nee
VIII O & W	25 juli 1986	1985	Dekt vrijwel de gehele begroting af (ca. 95% van de uitgaven en ontvangsten).	ja
IX Financiën	26 juni 1986	1985	De verantwoording van de belasting-dienst is in 1985 niet gecontroleerd.	nee
X Defensie	1 augustus 1986	1985	Controleterrein wordt geheel bestreken.	nee ²
XI VROM	29 augustus 1986	1985	Alle uitgaven en een beperkt deel van de ontvangsten.	ja
XII V & W	14 augustus 1986	1984 geheel en 1985 gedeeltelijk	Grootste deel van uitgaven en ontvangsten; over 1985 zal ca. 300 mln. niet worden gecontroleerd.	nee
XIII EZ	10 juli 1986	1985	Beperkte steekproeven op beleids-uitgaven ad. 2.866 mln (84% van totale uitgaven).	nee
XIV L & V	30 juli 1986	1985	Controleterrein wordt geheel bestreken.	ja
XV SoZaWe	30 juli 1986	1985	Uitgaven sociale zekerheid worden door de DAD onvoldoende gecontroleerd. ³	nee
XVI WVC	31 juli 1986	1985	Controleterrein wordt geheel bestreken.	nee ⁴

¹ Het accountantsrapport bevat de bevindingen van de controle. Indien in de laatste kolom - ja - is vermeld, betekent dit, dat in het rapport tevens een verklaring omtrent de getrouwheid van de financiële rekening en verantwoording is opgenomen. Een dergelijke verklaring kan niet worden gegeven, indien relatief belangrijke groepen van uitgaven en ontvangsten niet in de controle konden worden betrokken (zie kolom - omvang van de controle -) danwel de rekening en verantwoording nog niet (volledig) kon worden opgeleverd. Dit laatste is het geval bij AZ (RVD), KABNA, BuZa, Defensie, SoZaWe en WVC.

² Defensie: Zodra de departementale jaarrekening gereed is zal daarbij een accountantsverklaring worden afgegeven (sept. 1986).

³ SoZaWe: Tussen de beleidsafdeling, de departementale accountantsdienst en gemeenten vindt overleg plaats om te komen tot verbetering van deze situatie.

⁴ WVC: Zodra de departementale jaarrekening gereed is zal daarbij een accountantsverklaring worden afgegeven.

7. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis

Vanvullende posten

Posten die nog niet in de ontwerp-begrotingskosten konden worden opgenomen maar die erwille 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 uitgavenverlagingen elders (herschikking), anderzijds ten laste van de algemene middelen. Dit laatste impliceert extra inkomsten of meer lenen (d.w.z. een hoger financieringsstekort).

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 meevalers 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 te zamen 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 (periodiek 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 overdrachts-uitgaven 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 toelichten-de 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 generale 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 staatsschuld.

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 ambtenaren-salarissen. Ofschoon deze commissie al enige jaren niet meer bijeen is gekomen, wordt dit terrein nog steeds als ICCK-sector aangemerkt.

Incidentele loonstijging

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) verslechtering van het begrotingsbeeld vanuit de uitgavensfeer 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 aftrekmogelijkheden.

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 f40 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 inteting 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 (debudgettering; 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 premiecorporatie-woningen, 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 ontvangstenposten wel relevant voor het financieringstekort.

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 uitgaven-niveaus.

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 vermindert 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.

Terugschuiving

Het via bepaalde maatregelen ten gunste laten komen aan de begroting van (het deel van) omhoogingen, 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).

Trendvolgders

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 05282 3

601000F

