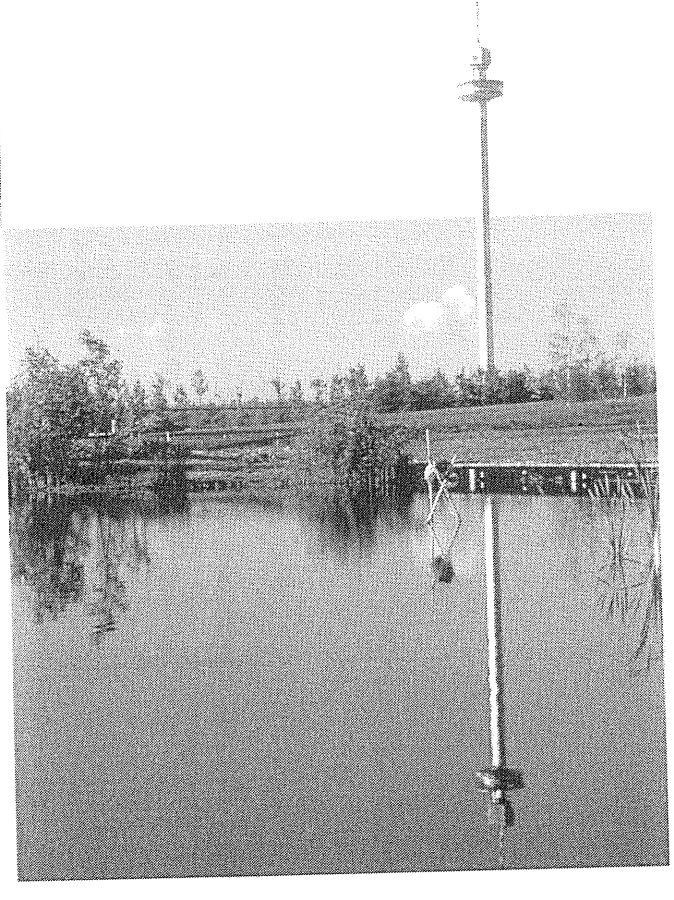
MILJOENENNOTA 1993





Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1992–1993

22 800

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
Aangeboden 15 september 1992

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 1993

KERNGEGEVENS

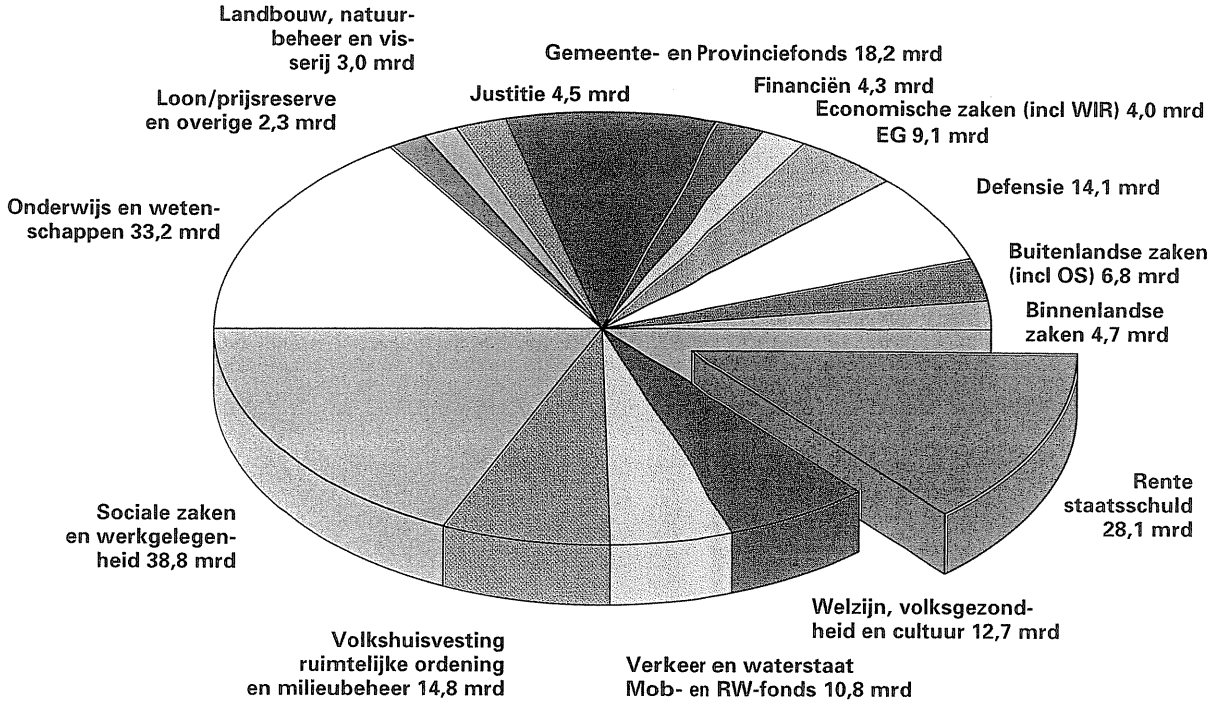
ECONOMIE ALGEMEEN	1990	1991	1992	1993
Reële groei Netto Nationaal Inkomen (%)	4,6	2,0	1	2
Werkgelegenheid (1000 arbeidsjaren)	5005	5069	5089	5108
Werkloosheid (gereg., 1000 personen)	346	319	300	305
Verhouding niet-actieven/actieven (%)	85,6	85,3	85,9	86,2
Inflatie (prijsindex gezinsconsumptie excl. medische diensten, %)	2,5	3,3	3 ¾	3 ¾
Lange rente (%)	9,0	8,8	8 ½	8 ¼

KOOPKRACHT (%)	1990	1991	1992	1993
Minimum uitkeringsgerechtigden (zk)	1	- ¾	- ¾	0
Minimumloon (mk)	1	- ½	0	½
Modale werknemer (mk)	2 ¼	0	¼	1½
Modale ambtenaar (mk, excl. ZVO)	2 ¼	- ¾	-1 ¾	¼
Werknemer 2x modaal (mk)	3	- ¼	-1	1½

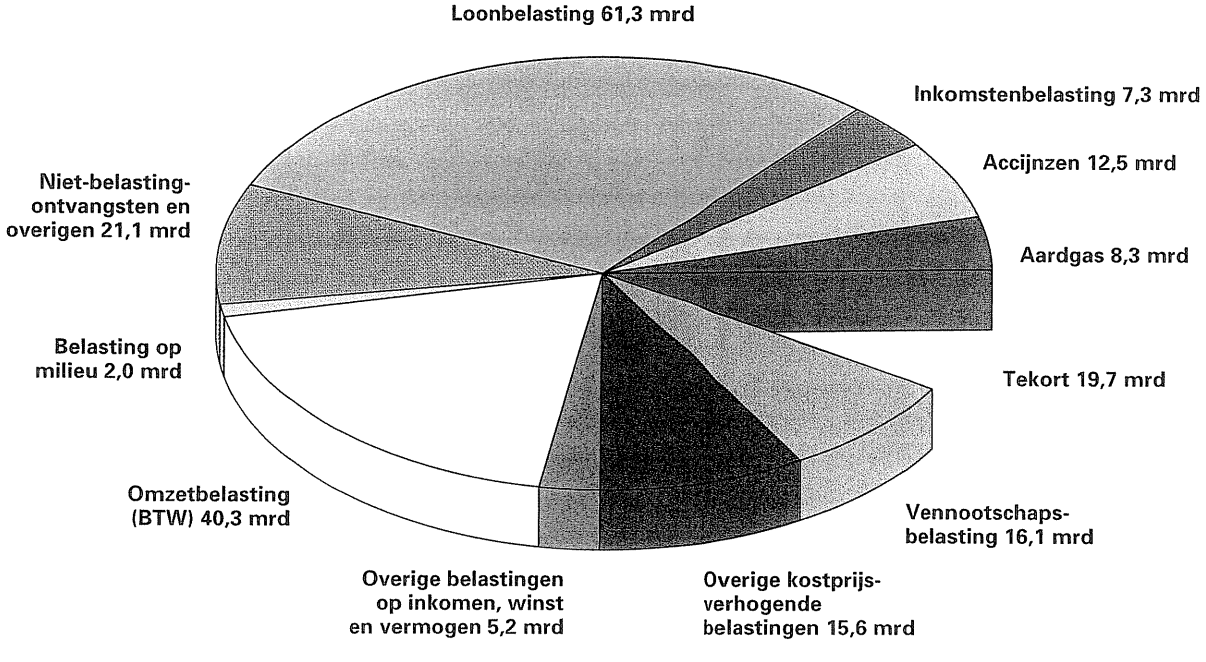
zk = zonder kinderen
mk = met kinderen

COLLECTIEVE SECTOR (% NNI)	1990	1991	1992	1993
Financieringstekort Rijk	5,2	4¼	4 ¼	3¾
Collectieve-lastendruk	52,3	54,0	53,6	53,0
Rijksuitgavenquote	41,4	42,0	41,1	40,0
Collectieve-uitgavenquote	63,9	64,0	63,5	62,4
Staatsschuldquote	70,0	70,9	72,1	72,1
Rentelastenquote	5,1	5,3	5,4	5,3

UITGAVEN VAN HET RIJK IN 1993: 209,4 miljard



ONTVANGSTEN VAN HET RIJK IN 1993: 189,7 miljard



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

Woord vooraf

Luttele jaren na het verdwijnen van de communistische regimes in Oost-Europa moet de hoopvolle verwachting van een voorspoedige economische en politieke ontwikkeling worden getemperd. Daar en elders in de wereld eisen oorlog en armoede een onaanvaardbare tol. Ook dichter bij huis blijkt onverdraagzaamheid – die mensen verdeeld houdt – een bron van conflicten.

Binnen de kring van de industrielanden trekt de economische inzinking een zware wissel op de ontwikkeling van de welvaart en op de sociale spankracht van de samenleving. Aan de vooravond van de totstandkoming van de interne markt staan de twaalf lidstaten van de Europese Gemeenschap voor vérstrekkende beslissingen over de toekomst. Juist het bevorderen van een sterke en duurzame economische ontwikkeling en het overwinnen van de verdeeldheid in Europa vormen belangrijke motieven om nu te kiezen voor verdieping en verbreding van de Europese integratie op basis van het Verdrag van Maastricht.

Tegen die achtergrond van tegenvallende economische resultaten en vooruitzichten ontwikkelen de Nederlandse economie en overheidsfinanciën zich relatief gunstig. De werkgelegenheid neemt ook in 1993 toe, de vermindering van het financieringstekort ligt op schema, de lastendruk blijft onder de afgesproken waarde en koopkrachtbehoud ligt over het geheel genomen binnen bereik. De inspanningen op het gebied van het milieubeleid, de veiligheid van de burger, de sociale vernieuwing en de doelmatigheid van de overheid gaan onverminderd door. Het kabinet heeft plannen opgesteld en extra geld vrijgemaakt voor bestrijding van sociale en fiscale fraude. Om te kunnen investeren in de toekomst zal het kabinet extra inkomsten uit de verkoop van aardgas reeds nu bestemmen voor verbetering van de infrastructuur.

Nederland komt sterker te staan door de ingeslagen weg te vervolgen. Daarmee zijn de belangen van de bevolking nu en verderop in de jaren negentig gediend. Daarmee kunnen wij de Europese concurrentie beter aan. Bovendien kan Nederland zijn internationale verantwoordelijkheden, of het nu vredesoperaties in VN-verband of ontwikkelingssamenwerking betreft, nog beter waarmaken.

Het kabinet kan het verder versterken van de Nederlandse economie niet alleen af. Goed overleg met de sociale partners is noodzakelijk om tot optimale resultaten te komen op het gebied van werkgelegenheid en het doorbreken van de loon-prijsspiraal. Het kabinet verwacht met het samenstel van maatregelen dat in de begroting 1993 wordt voorgesteld, mede een basis te hebben gelegd voor vruchtbaar overleg.

De Minister van Financiën,
W. Kok

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	**5**
1.	**Hoofdlijnen van het financieel-economische beleid**	**9**
1.1.	Inleiding	9
1.2.	Conjuncturele ontwikkeling en structurele onevenwichtigheden	10
1.3.	Het financieel-economische beleid	12
2.	**Economische ontwikkelingen en uitdagingen**	**15**
2.1.	Internationaal perspectief	16
2.2.	Groeidynamiek en structuurversterking	19
2.3.	Arbeidsdeelname en investeren in mensen	26
2.4.	Collectieve financiën	31
3.	**Het budgettaire beeld 1992 en 1993**	**39**
3.1.	Inleiding	39
3.2.	De begrotingsuitvoering 1992	40
3.3.	Het budgettaire beeld 1993	43
3.4.	Investeringen om de economische en de fysieke infrastructuur	54
3.5.	Voortgangscontrole ombuigingen	57
4.	**De collectieve sector en de rijksbegroting in meerjarig perspectief**	**60**
4.1.	Inleiding	60
4.2.	De collectieve sector	60
4.3.	De rijksuitgaven naar beleidsterreinen	65
4.4.	De rijksfinanciën *vanuit een economische invalshoek*	68
4.5.	Het gulden oriëntatiepunt	71
4.6.	Ten slotte	75
5.	**Het financiële management**	**76**
5.1.	Inleiding	76
5.2.	Verandering in de bestuurlijke en organisatorische verhoudingen	76
5.3.	Naar een doelmatiger beheer	81
5.4.	Doorlichting van beleid	85
5.5.	Slot	88
	Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	**89**
	Bijlagen bij de Miljoenennota 1993	**93**
1.	**Budgettaire kerngegevens**	**95**
2.	**De relevante uitgaven/nbo 1991, 1992 en 1993 en de meerjarenramingen 1994–1997**	**96**
2.1.	Relevante uitgaven	96
2.2.	Relevante niet-belastingontvangsten	98
3.	**De uitgaven en niet-belastingontvangsten 1992 en 1993**	**100**
3.1.	Vermoedelijke uitkomsten 1992	100
3.2.	Ontwerpbegroting 1993	102
4.	**De belastingontvangsten**	**104**
4.1.	Belastingontvangsten op kasbasis voor 1991, 1992 en 1993	105
4.2.	De belastingontvangsten in 1992	106
4.3.	De invloed van de fiscale maatregelen op de belastingontvangsten 1993	107
4.4.	De belastingontvangsten in 1993	110
4.5.	Meerjarige belastingramingen	111
4.6.	Indirecte effecten belastingmaatregelen	112
5.	**De horizontale toelichting 1992–1997**	**114**
5.1.	De relevante uitgaven 1992 en 1993 en de meerjarenramingen 1994–1997 van het Rijk	114
5.2.	De niet-belastingontvangsten 1992–1993 en de meerjarenramingen 1994–1997 van het Rijk	149
6.	**Uitgaven en niet-belastingontvangsten, mutaties sinds de Voorjaarsnota 1992**	**160**
6.1.	Inleiding	182
6.2.	*Algemene Toelichting*	182
6.3.	Invulling taakstelling Voorjaarsnota 1992	182
7.	**De verticale toelichting op de meerjarencijfers 1991–1997 van het Rijk**	**206**
7.1.	Algemeen	206
8.	**Heroverweging en verzelfstandiging**	**245**
8.1.	Heroverweging	245
8.2.	Verzelfstandiging en privatisering	258
9.	**Ontwikkelingen in de binnenlandse financiële betrekkingen en in de financiën van de lagere overheden**	**260**
9.1.	Inleiding	260
9.2.	Ontwikkelingen in de binnenlandse financiële betrekkingen	260

9.3.	Inkomsten van gemeenten en provincies	266
9.4.	De kapitaaluitgaven van de lagere overheden en de financiering daarvan	270
9.5.	Het financieringstekort van de lagere overheden	273
10.	**De financiering van de Europese Gemeenschappen**	**275**
10.1.	Inleiding	275
10.2.	Delors II pakket	275
10.3.	De EG-begrotingen 1992 en 1993	278
10.4.	De ontwikkeling van de Nederlandse afdrachten	280
10.5.	De ontwikkeling van de eigen middelen en het Nederlandse aandeel	284
10.6.	Risico's en onzekerheden	285
11.	**Overzicht van de garantieverlening door het Rijk**	**287**
12.	**Burgerlijk rijkspersoneel**	**289**
13.	**Overheidsschuld, financieringsbehoefte, rentelasten en aflossingen**	**291**
14.	**Staatsbalans per 31 december 1991**	**294**
15.	**De uitgaven en de ontvangsten van de hoofdstukken van de Rijksbegroting en de begrotingsfondsen 1991–1993 ingedeeld volgens de functionele classificaties**	**306**
16.	**De uitgaven en de ontvangsten van de hoofdstukken van de Rijksbegroting en de begrotingsfondsen 1989–1993 ingedeeld volgens de economische classificaties**	**311**
17.	**Tienjarenoverzicht**	**318**
17.1.	Financieringssaldo	318
17.2.	Budgettaire kerngegevens	319
17.3.	Uitgaven en ontvangsten naar functionele hoofdgroepen	320
17.4.	Uitgaven en ontvangsten naar economische hoofdgroepen	322
17.5.	Enkele saldogrootheden betreffende de Rijksbegroting, gebaseerd op de economische codering	323
17.6.	De AAW-operatie	324
18.	**De collectieve sector 1970–1993**	**327**
19.	**Accountantscontrole**	**330**
20.	**De collectieve-lastendruk**	**332**
20.1.	Aanleiding	332
20.2.	Inhoud en conclusie	332
20.3.	Een beknopte historische beschrijving	333
20.4.	De huidige (cijfermatige) samenstelling van de collectieve-lastendruk	335
20.5.	De collectieve-lastendruk als begrotingsnorm	337
20.6.	De definitie van de collectieve-lastendruk	339
20.7.	De toepassing van de studie	341
20.8.	Een internationale vergelijking	353
21.	**Economische en Monetaire Unie: feitelijke achtergrond**	**355**
21.1.	Inleiding	355
21.2.	Totstandkoming EMU in drie fasen	355
21.3.	De convergentiecriteria	357
21.4.	Het Nederlandse convergentieprogramma	359
21.5.	Tekort- en schuldcijfers in de context van de EMU	360
22.	**Fraudebeleid**	**361**
22.1.	Inleiding	361
22.2.	De actoren van het fraudebeleid en de positie van het kabinet daarbinnen	362
22.3.	Regelgeving	362
22.4.	Gegevensuitwisseling (uitvoering en controle)	365
22.5.	Controle (uitvoering en controle)	367
22.6.	Handhavingscultuur en administratieve organisatie (toezicht en sturing)	370
22.7.	Handhavingssluitstuk (fraude mag niet lonen)	373
22.8.	Financiële paragraaf	375
23.	**De regels van het stringente begrotingsbeleid (de budgetdisciplineregels)**	**380**
24.	**De dekking van de financieringsbehoefte van de Nederlandse Staat in de komende jaren en de invloed daarvan op de rente**	**382**
24.1.	Inleiding	382
24.2.	Ontwikkeling financieringsbehoefte 1975–heden	382
24.3.	Ontwikkeling financieringsbehoefte 1992–2015	383
24.4.	Eén Europese kapitaalmarkt	384
24.5.	Consequenties voor de Nederlandse Staat	385
24.6.	Financieringsbehoefte en rente-ontwikkeling	386
24.7.	Conclusie	387
Trefwoordenregister		**388**

1. Hoofdlijnen van het financieel-economisch beleid

1.1. Inleiding

In de begroting 1993 wordt het beleid, gericht op herstel van evenwicht in de overheidsfinanciën, versterking van de structuur van de Nederlandse economie en verhoging van de arbeidsdeelname, doorgetrokken naar het resterende deel van deze kabinetsperiode.

Hardnekkige internationale recessie ongunstig voor Nederland

Terwijl de tekenen van economisch herstel in de Verenigde Staten nog zeer aarzelend zijn, duurt de recessie in het Verenigd Koninkrijk onverminderd voort en is het groeitempo in Duitsland en Japan sterker teruggelopen dan voorzien. Voor ons land is deze ontwikkeling per saldo niet gunstig. Nederland betaalt een prijs voor de hardnekkigheid van de internationale conjuncturele inzinking en het langer uitblijven van herstel. Deze moeilijke omstandigheden geven des te meer aanleiding om vast te houden aan de uitgezette koers voor het financieel-economisch beleid op middellange termijn, niet in de laatste plaats met het oog op de toekomst van de werkgelegenheid en de betaalbaarheid van waardevolle collectieve en sociale voorzieningen.

Toch goede prestaties: ...

Nederland is één van de weinige landen die er thans in slagen voortgang te blijven boeken met de zo noodzakelijke gezondmaking van de overheidsfinanciën: in overeenstemming met het bij regeerakkoord afgesproken tijdpad wordt het financieringstekort volgend jaar teruggebracht naar 3¾% NNI. Dit gebeurt onder gelijktijdige daling van de collectieve lastendruk van 53,6% NNI dit jaar naar een niveau van 53,0% NNI in 1993. Deze beide positieve ontwikkelingen zijn mede mogelijk gemaakt door een even noodzakelijke als stringente beheersing van de uitgaven, alsmede ombuigingen die even moeilijk als onontkoombaar waren en zijn. Het één kan niet zonder het ander.

... financieringstekort tekort blijft dalen ...

... werkgelegenheid neemt toe ...

Ondanks de tegenvallende internationale conjunctuur ontwikkelt de werkgelegenheid in ons land zich wat gunstiger dan eerder werd verwacht. Ook in dat opzicht steekt Nederland internationaal niet slecht af. Door deze werkgelegenheidsgroei lijkt realisatie van de doelstelling uit het regeerakkoord (400 000 meer mensen aan het werk in deze kabinetsperiode) binnen bereik te komen. Het groeitempo verloopt naar raming in 1992–1993 wel trager (jaarlijks circa 70 000 personen of 20 000 arbeidsjaren). Dit wordt veroorzaakt door ontwikkelingen in de internationale economie, maar ook structurele zwakheden in eigen land zijn hieraan debet. De verslechtering van de verhouding tussen de aantallen niet-werkenden en werkenden die hiermee samenhangt, zal ook voor het komende jaar nog voluit onze inspanning vragen.

.... maar verhouding inactieven/actieven verslechtert nog

Rekening houdend met de aanzienlijke risico's en onzekerheden die opgesloten liggen in de ontwikkelingen op internationaal economisch en monetair terrein, is het beleid van het kabinet erop gericht de positie van Nederland zoveel mogelijk te versterken. Daarbij is een aantal elementen van belang.

Inflatie afremmen en koopkrachtbehoud

Ten eerste het geheel van belastingmaatregelen, premiestelling en inkomenspolitieke voorstellen. Het kabinet wil met de verlaging van de BTW en het niet doorgaan van enkele eerder voorziene lastenverzwarende maatregelen in de indirekte sfeer, de inflatie zoveel mogelijk afremmen. Mede hierdoor blijft de macro-belastingdruk in 1993 constant ten opzichte van 1992. Gevoegd bij een aantal additionele maatregelen die het kabinet heeft getroffen, kan hierdoor in 1993 voor de sociale minima dooreen genomen koopkrachtbehoud worden bereikt. Het kabinet schept aldus condities voor loonkostenmatiging door sociale partners. In die samenhang kan worden bijgedragen aan de groei van de werkgelegenheid.

Structuurversterking vergt meer investeringen

Deze inspanningen op het terrein van de werkgelegenheid moeten, in de tweede plaats, worden bezien in samenhang met het bredere scala van initiatieven gericht op economische structuurversterking. De afgelopen jaren is een veelzijdig beleid ingezet ter versterking van het functioneren van de arbeidsmarkt, met het oog op meer werk, een grotere arbeidsdeelname en minder beroep op de sociale zekerheid. Structuurversterking noopt ook tot toenemende investeringen door de overheid en door de private sector in economische infrastructuur, scholing, onderwijs en onderzoek. Structuurversterking vereist een voortdurend alert zijn op een concurrerend belastingstelsel. Hetzelfde geldt voor behoud van en zorg voor het milieu. Op elk van deze terreinen staat ons land voor forse opgaven, mede in internationaal perspectief.

Inzet en vasthoudendheid van alle betrokkenen vereist

Ook al vergt het inlopen van structurele achterstanden en onevenwichtigheden een lange adem, bemoedigend is dat op elk van deze terreinen nu sprake is van een opgaande lijn. Dat geldt voor de arbeidsmarkt (werkgelegenheid en arbeidsdeelname), dat geldt ook voor het evenwichtsherstel in de overheidsfinanciën (financieringstekort, overheidsschuld). Om die opgaande lijn voort te zetten, is de inzet en vasthoudendheid van alle betrokkenen onontbeerlijk. Op dit moment voor het bestrijden van de inflatie, maar ook in meer algemene zin voor de wat langere termijn. Juist daarom is het overleg met de sociale partners over werkgelegenheid en inkomens in de nabije toekomst van belang. In dat licht is aan de Sociaal-Economische Raad advies gevraagd over het te voeren sociaal-economisch beleid op weg naar de Economische en Monetaire Unie in Europa. Nu het Verdrag van Maastricht ter ratificatie voorligt en de interne markt per 1 januari 1993 grotendeels zal zijn voltooid, levert Europa een heel tastbare extra dimensie aan de financieel-economische uitdagingen voor 1993 en daarna.

1.2. Conjuncturele ontwikkeling en structurele onevenwichtigheden

Internationaal herstel komt later op gang

Na enkele conjunctureel zwakke jaren in het OESO-gebied wordt voor 1993 een gematigd herstel verwacht. In 1992 zal de economische groei in de industriële landen naar verwachting voor het tweede achtereenvolgende jaar zeer beperkt blijven. In de Verenigde Staten kan in 1992 naar raming van het Centraal Planbureau al wel enig voorzichtig herstel optreden, maar in Europa is van een aantrekkende conjunctuur – vooral door de groeiterugval in Duitsland – nog geen sprake. Ook in Japan is de groei in 1992 uitzonderlijk laag. Een breed gedragen internationale conjuncturele opleving – aanvankelijk nog voorzien in de tweede helft van 1992 – is volgens de actuele inzichten niet eerder dan in de eerste helft van 1993 te verwachten.

Tabel 1. Kerngegevens OESO-landen

	Volume bruto binnenlands produkt (% jaarlijkse groei)				Werkloosheid (% beroepsbevolking)				Prijsindex gezinsconsumptie (% jaarlijkse mutatie)			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
OESO	2,4	0,8	1½	2¾	6,1	6,8	7½	7½	5,4	4,8	3¾	3¾
Verenigde Staten	0,8	−1,2	2	3¼	5,4	6,6	7½	7¼	5,5	4,3	3	3¼
Japan	5,2	4,4	1½	3	2,1	2,1	2¼	2¼	3,1	3,3	2	2¼
Europese Gemeenschap	2,9	1,4	1¼	2¼	8,4	8,7	9½	9¾	5,4	4,8	4¼	4
West-Duitsland	4,7	3,4	1¼	2¼	4,9	4,3	4¾	5½	2,7	3,4	3¾	3½
Verenigd Koninkrijk	1,0	−2,2	−¼	2½	6,8	8,9	10½	10¾	9,5	5,8	4	3¾
Nederland	3,9	2,1	1¾	2¼	7,6	7,1	7	7	2,5	3,9	3¾	3¾

Bron: Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 1993

De Nederlandse economie maakt thans een conjunctureel zwakke periode door. Door het ongunstiger geworden internationale klimaat en onder invloed van (structureel) weinig dynamische binnenlandse bestedingen en weer oplopende reële loonkosten is de economische groei in 1992 teruggelopen. Desondanks moet worden vastgesteld dat ons land, internationaal gezien, heel behoorlijk presteert. De Nederlandse economie geeft bovendien een wat gelijkmatiger ontwikkeling te zien; de economische groei is wat minder ver teruggevallen dan elders en loopt naar verwachting volgend jaar gelijk op met de EG-landen. Door de relatief goede prestaties op het terrein van de economische groei zijn ook de werkgelegenheid en de werkloosheid in Nederland relatief gunstig verlopen. De werkloosheid is in Nederland langer en in sterkere mate gedaald en zal naar verwachting pas volgend jaar (en dan nog licht) toenemen. Dit terwijl in de meeste andere industrielanden de werkloosheid reeds sinds 1991 een duidelijk stijgende lijn vertoont.

Inflatie blijft ongunstig

Op het terrein van de inflatie hebben we onze voorheen zo gunstige positie ten opzichte van de andere Europese partners moeten inruilen voor een prijsontwikkeling die nog maar net beneden het EG-gemiddelde uitkomt. De versnelling die zich in het Nederlandse prijsstijgingstempo heeft voorgedaan, is het gevolg van zowel buitenlandse als binnenlandse factoren. Vanuit de invoerprijzen, maar ook vanuit de loonkosten en de overheid is een opwaartse druk op de inflatie uitgegaan. Ook in Duitsland is sinds de eenwording een versnelling van de inflatie opgetreden. Sindsdien is daar een stringent monetair beleid gevoerd hetgeen – vanwege de ankerrol van het Duitse monetaire beleid in Europa – in vrijwel alle andere EG-landen tot een hoge korte rente heeft geleid. De Nederlandse lange rente behoort tot de laagste in Europa, het niveau is echter nog steeds hoog.

Onzekerheid rond dollarkoers ...

De vooruitzichten voor de inflatie zijn overigens met meer dan de gebruikelijke onzekerheden omgeven. Aan de huidige raming ligt de verwachting ten grondslag dat de dollarkoers zich in 1993 zal herstellen. De dollar vormt, zeker gezien de scherpe koersbewegingen van de afgelopen tijd, echter een zeer onzekere factor in de prognoses. Zo zou, indien het verwachte koersherstel van de dollar zich niet of slechts ten dele voordoet[1], via de ontwikkeling van de invoerprijzen een lagere inflatie kunnen resulteren dan door het CPB in de MEV 1993 wordt geraamd. In dat geval kan worden bezien of en in welke mate de vervroeging van de verhoging van de belastingvrije som van 1994 naar 1993, als onderdeel van de maatregelen gericht op koopkrachtbehoud voor de laagste inkomens, nog noodzakelijk is.

Uiteraard ligt het geheel van onzekerheden breder dan alleen voor de uitkomst van de inkomensontwikkeling. Bij een lagere dollarkoers zullen ook negatieve budgettaire effecten (aardgasbaten) optreden. Deze

[1] Een onzekerheidsvariant van die strekking is door het CPB opgenomen in de MEV 1993. Ook inzake de internationale conjunctuur bevat de MEV onzekerheidsvarianten.

... overweging voor extra ombuiging

budgettaire risico's worden nog verder vergroot indien de buitenlandse conjunctuur tegenvalt. In dit licht heeft het kabinet het noodzakelijk geacht een additionele, structurele ombuiging van 215 miljoen in 1993 te realiseren.

Tabel 2 Economische kerncijfers

	1990	1991	1992	1993
	Mutaties per jaar in %			
Reëel nationaal inkomen	4,6	2,0	1	2
Volume particuliere consumptie	3,9	3,3	1½	2
Volume bruto investeringen bedrijven (excl. woningen)	8,7	2,7	–¾	1
Uitvoervolume goederen (excl. energie)	5,6	4,9	3½	5½
Invoervolume goederen	5,1	3,9	1¼	4¼
Contractloonstijging marktsector	3,0	3,5	4½	4¼
Prijsindexcijfer gezinsconsumptie excl. medische diensten	2,5	3,3	3¾	3¾
Werkgelegenheid (1 000 arbeidsjaren)	5 005	5 069	5 089	5 108
Werkgelegenheid (1 000 personen)	6 282	6 410	6 485	6 550
Reële arbeidskosten	1,7	1,9	1¾	1¾
Arbeidsproduktiviteit	1,8	0,8	1½	2
Arbeidsinkomensquote (gecorrigeerd, niveau, %)	79,1	80,4	81¼	81¼
Werkloosheid (1 000 personen)	346	319	300	305
Uitkeringsjaren (1 000)	3 991	4 025	4 073	4 110
Verhouding Inactieven/actieven	85,6	85,3	85,9	86,2
Lange rente (niveau, %)	9,0	8,8	8½	8¼
Overschot lopende rekening van de betalingsbalans (% BBP)	3,8	3,3	3½	4

Bron: Centraal Planbureau,
Macro Economische Verkenning 1993

Belang loonmatiging

In 1993 komt volgens het CPB de contractloonstijging in bedrijven uit op 4¼%. Ofschoon dit iets onder de raming van 4½% in 1992 ligt, is dit aan de hoge kant. Mogelijk zal de tegenvallende conjunctuur ertoe nopen de uitkomst nog iets lager te doen zijn. In ieder geval blijft het kabinetsbeleid erop gericht om met het oog op de werkgelegenheid de loon- en prijsstijging zo beperkt mogelijk te houden. Dit temeer omdat een bovenmatige loonkostenstijging – zeker tegen de achtergrond van een opgelopen arbeidsinkomensquote – de concurrentiepositie van het bedrijfsleven doet verslechteren. Dit heeft een ongunstige invloed op de groei-impulsen van het buitenland voor onze economie. De prognoses voor 1993 gaan uit van een sterke expansie van de export, een matige groei van de binnenlandse bestedingen en een toenemend overschot op de lopende rekening. Dit maakt, gegeven de lage arbeidsparticipatie en de nog steeds onevenwichtige overheidsfinanciën, de Nederlandse economie kwetsbaar voor een minder gunstig internationaal klimaat.

1.3. Het financieel-economisch beleid

In de schets van de elementen die voor de versterking van de positie van de Nederlandse economie van belang zijn, kan een drietal hoofdpunten worden onderscheiden dat bij de vormgeving van het financieel-economisch beleid een belangrijke rol speelt. Het gaat hierbij allereerst om het geheel van maatregelen ter vergroting van de werkgelegenheid en verhoging van de arbeidsparticipatie. In de tweede plaats om het weer in evenwicht brengen van onze overheidsfinanciën, terwijl als derde hoofdpunt nadrukkelijk het samenstel van maatregelen ter verbetering van de economische en fysieke infrastructuur kan worden genoemd.

Op het terrein van de werkgelegenheid tekenen zich ontwikkelingen af die een breed gerichte actie van het kabinet, werknemers en werkgevers

Ongunstiger verhouding inactieven/actieven verder het hoofd bieden

noodzakelijk maken. De thans door het CPB voorziene verslechtering van de verhouding tussen de aantallen niet-werkenden en werkenden moet verder het hoofd worden geboden. Ook zal de inspanning gericht moeten zijn op een verlaging van de geraamde loonontwikkeling. De vergroting van de arbeidsdeelname heeft immers alleen kans van slagen bij een gematigde loonontwikkeling, ook in de private sector. Door de achterblijvende stijging van het minimumloon wordt de vraag naar arbeid in dat segment van de arbeidsmarkt vergroot. Via een lagere lastendruk op arbeidsinkomen treedt bovendien loonkostenmatiging op en wordt het verschil tussen bruto verdiensten en netto inkomen (de zogenaamde wig) verkleind. Een verlaging van de wig, die bij ons nog hoog is in vergelijking met het concurrerend buitenland, is van groot belang voor de werking van de arbeidsmarkt.

Daling tekort en lastendruk ...

Met de begroting 1993 wordt een verdere stap gezet op weg naar gezonde en evenwichtige overheidsfinanciën. Ondanks de conjuncturele vertraging voldoet de begroting 1993 aan de afspraken voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. Tevens wordt een bijdrage geleverd aan een meer evenwichtige samenstelling van de uitgaven. Er wordt ruimte vrijgemaakt voor extra investeringen en voor andere uitgavenprioriteiten. Daarnaast blijft het beleid gericht op een verbetering van de doelmatigheid, onder meer door een intensivering van de fraudebestrijding.

... en ruimte vrijgemaakt voor investeringen

Tabel 3. Enkele budgettaire kerngegevens; in % NNI.

	1990	1991	1992	1993	1994
Financieringstekort Rijk	5,2%	4¼%	4¼%	3¾%	3¼%
(Tijdpad)	(5¼%)	(4¾%)	(4¼%)	(3¾%)	(3¼%)
Collectieve-lastendruk	52,3%	54,0%	53,6%	53,0%	52,9%
Staatsschuld	70,0%	70,9%	72,1%	72,1%	71,4%
Rentelasten	5,1%	5,3%	5,4%	5,3%	5,3%

Rentelasten steeds knellender

Het financieringstekort van het Rijk daalt conform het vastgestelde tijdpad. Dit draagt ertoe bij dat de staatsschuldquote van 1992 op 1993 zal kunnen stabiliseren. Volgens de huidige inzichten kan deze daarna gaan dalen. De rentelastenquote daarentegen laat vooralsnog géén daling zien. Zowel het niveau als de ontwikkeling daarvan beklemtonen het knellende karakter van de rente-uitgaven, zelfs bij de tekortreductie zoals afgesproken in het regeerakkoord. De collectieve-lastendruk komt in 1992 uit op 53,6% NNI en voldoet daarmee aan de in het regeerakkoord afgesproken randvoorwaarde. Volgens de huidige inzichten komt de collectieve-lastendruk in 1993 en in 1994, mede als gevolg van de BTW-verlaging, beneden het plafond uit. In hoofdstuk 3 en bijlage 4 worden de verschillende fiscale maatregelen in detail gespecificeerd.

Extra uitgavenbeperkingen 1,4 miljard ...

Om aan de budgettaire randvoorwaarden te kunnen voldoen èn om een aantal beleidsprioriteiten in het budgettaire beeld te kunnen inpassen, heeft het kabinet tot *extra* uitgavenbeperkende maatregelen besloten (1,4 miljard in 1993, 2,3 miljard in 1994). Voorts heeft het kabinet de nog niet ingevulde taakstelling uit de Miljoenennota 1992 (1993: 1,4 miljard, 1994: 1,0 miljard) met concrete maatregelen belegd. Daarbij is tegelijk aan bepaalde knelpunten extra aandacht besteed: onder andere politie, justitie, arbeidsvoorwaarden onderwijspersoneel, de opvang van vluchtelingen, vredesoperaties, internationaal milieubeleid en hulp aan het GOS.

... en extra aandacht voor knelpunten

Fraudebestrijding is speerpunt

Voor 1993 en daarna vormt de bestrijding van «sociale en fiscale fraude» een belangrijk speerpunt. In de eerste plaats dient de sociale en fiscale regelgeving zo weinig mogelijk fraudegevoelige elementen te bevatten.

Fraude mag niet lonen

Het heroverwegingsonderzoek naar de fraudegevoelige elementen in de sociale zekerheidswetgeving zal begin 1993 worden afgerond. In de tweede plaats moeten de uitvoeringsinstanties zodanig (kunnen) controleren dat de rechtmatigheid van de heffing of uitkering beter kan worden vastgesteld. De mogelijkheden tot gegevensuitwisseling worden daarom geoptimaliseerd, het uitwisselen van gegevens wordt geïntensiveerd en de controle (gemeenten, Belastingdienst) wordt uitgebreid. In de derde plaats mag fraude nooit lonend zijn. Naast het terugvorderen van het gefraudeerde bedrag moet altijd een zodanige handhavingsactie volgen dat verwacht mag worden dat herhaling achterwege blijft. De capaciteit van het Openbare Ministerie en de rechterlijke macht wordt daartoe uitgebreid.

Structuurversterking via Aardgasbatenfonds ...

Het derde hoofdpunt betreft het beleid om de investeringen in de economische en fysieke infrastructuur te stimuleren. Dat gebeurt in de eerste plaats door binnen de begroting extra gelden vrij te maken; 110 mln in 1992 en – naar huidige raming – 470 mln in 1994, bovenop de in de Voorjaarsnota 1992 gereserveerde gasbatenmeevaller van 179 mln voor medefinanciering van gemeentelijke projecten. In beide gevallen gaat het dus om aardgasinkomsten boven het eerder in de meerjarenraming voorziene niveau. In 1993 wordt een impuls van 50 miljoen structureel aan het Gemeentefonds toegevoegd ten behoeve van kabinetsprioriteiten (waaronder overheidsinvesteringen). Investeringsuitgaven zijn waar mogelijk gespaard bij de ombuigingstaakstellingen (Verkeer en Waterstaat; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne). Voorts treft het kabinet budgettaire voorzieningen voor de langere termijn, en wel in de vorm van het Aardgasbatenfonds dat gevoed zal worden met inkomsten uit extra gasexport en met de Common Area-gelden. Door bij de besteding van deze gelden ook private financiers en andere overheden te betrekken, kan de investeringsimpuls nog worden versterkt.

... en Infrastructuurfonds

In het in te stellen Infrastructuurfonds worden de investeringsuitgaven ten behoeve van verkeers- en vervoersinfrastructuur van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds gebundeld om de slagkracht op dit beleidsterrein nog verder te versterken. Al met al is het hierdoor mogelijk het aandeel van de overheidsinvesteringen in het nationale inkomen na een jarenlange daling weer te doen toenemen.

.... na jarenlange daling nemen overheidsinvesteringen weer toe

2. Economische ontwikkelingen en uitdagingen

Nieuwe internationale uitdagingen ...

Nu aan de politieke tweedeling tussen oost en west – die de wereld zo lang heeft gedomineerd – een einde is gekomen, dienen zich in de wereldeconomie tegelijk enorme uitdagingen en mogelijkheden aan. Er komt perspectief op *werkelijke* ontwikkeling van de arme landen, nu het schuldenprobleem stap voor stap beheersbaar wordt en de cruciale betekenis van goed functionerende markten en grootschalige investeringen in mensen (armoedebestrijding, onderwijs, gezondheidszorg, politieke hervorming) steeds breder wordt onderkend. En er groeit in de wereld een consensus dat ontwikkeling en milieubehoud samen moeten gaan.

... waarbij Nederland een stimulerende rol kan spelen

Nederland kan op deze terreinen internationaal een stimulerende rol spelen. Voor een wat minder groot land is dat een hele opgave, die vergt dat de eigen mogelijkheden goed worden uitgebuit. Mee*denken* op internationaal niveau vergt inventiviteit in eigen land (vooraanstaande milieutechnologie, moderne economische ordening). Mee*doen* op internationaal niveau vergt een stevig financieel draagvlak (hoge arbeidsparticipatie, evenwichtige overheidsfinanciën). Zo zijn de nationale en internationale uitdagingen voor Nederland de komende jaren nauw verbonden, zeker ook in het licht van de Europese integratie.

2.1. Internationaal perspectief

2.1.1. Investeren in milieu en ontwikkeling

Milieu

Het milieu staat hoog op de mondiale beleidsagenda. Dit heeft zijn weerslag gevonden in de internationale milieuconferentie van de Verenigde Naties (UNCED), die in juni 1992 werd gehouden in Rio de Janeiro. Uit deze conferentie is dezelfde conclusie voortgekomen als die van de Wereldbank in het meest recente World Development Report[1]: economische ontwikkeling en milieubehoud sluiten elkaar niet uit, maar dienen hand in hand te gaan.

Milieu en economie gaan hand in hand

Naar schatting van de Wereldbank leven thans meer dan 1100 miljoen mensen in de wereld in armoede. Zonder economische groei ontstaat voor hen geen perspectief op adequate voeding, behuizing, gezondheidszorg en onderwijs. Dit klemt temeer daar de wereldbevolking snel toeneemt. Daar staat tegenover dat zonder milieubehoud geen duurzame groei en ontwikkeling mogelijk zijn.

Ontwikkeling en milieubehoud *moeten* niet alleen samen gaan, maar *kunnen* dat ook. Essentieel voor milieubehoud is niet zozeer dat we *minder* produceren, maar dat we *anders* produceren. Belangrijke elementen daarvan zijn: schone technologie, bescherming van het tropisch regenwoud, gebruik van alternatieve energie en landbouw met natuurbehoud.

Verleggen van accenten in produktie

Het verleggen van de accenten in onze huidige produktie, die vaak ten koste gaat van het milieu, naar een nieuwe complementariteit tussen economie en milieu is een proces van lange adem. Er moet wel vandaag

[1] «Development and the Environment», World Development Report 1992, maart 1992.

mee worden begonnen. Op mondiaal niveau betekent dit allereerst de opgave van armoedebestrijding. Alleen een gezonde en voldoende draagkrachtige bevolking kan zich een milieu-vriendelijke economische ontwikkeling veroorloven. Daarnaast zijn essentieel onderzoek naar en ontwikkeling van nieuwe technologieën, beheersing van de bevolkingstoename, onderwijs en – niet het minste – een stabiele macro-economische omgeving zonder protectionisme.

De UNCED heeft duidelijk gemaakt dat de noodzakelijke beleidswijzigingen op wereldschaal helaas moeizaam op gang komen. Nederland heeft zich sterk gemaakt voor een toename van de internationale milieu-inspanningen en blijft dat doen.

Ontwikkeling

Toenemende groei in ontwikkelingslanden ...

Wat de ontwikkelingsthematiek zelf betreft, valt het op dat de internationale organisaties een toenemende economische groei verwachten in de ontwikkelingslanden – de terugvallende groei in veel industrielanden ten spijt. Tussen de diverse groepen van ontwikkelingslanden bestaan echter wel grote verschillen. Tegenover de verbeterde economische groei in Latijns-Amerika staat een aanhoudend teleurstellende groei in Sub-Sahara Afrika, onder meer als gevolg van droogte en burgeroorlogen. Dit gebied lijkt gevangen in een vicieuze cirkel van bevolkingsgroei en armoede.

Tabel 2.1.1. Bevolking en inkomen per hoofd

	1965–1973		1973–1980		1980–1990		1990	
	POP	BNP/POP	POP	BNP/POP	POP	BNP/POP	POP	BNP/POP
	Jaarlijkse groei in procenten						Niveau[a]	
Sub-Sahara Afrika	2,7	1,6	2,8	0,6	3,1	−1,1	64	2
Latijns-Amerika	2,6	4,6	2,4	2,3	2,1	0,5	56	10
Zuid-Azië[b]	2,4	1,2	2,4	1,8	2,2	2,9	148	2
Oost-Azië & Pacific[c]	2,6	5,1	1,7	4,8	1,6	6,3	203	3
OESO-landen	0,9	3,7	0,7	2,1	0,7	2,5	100	100

POP: bevolking.
BNP/POP: reëel BNP per hoofd.
a) OESO = 100.
b) Bevat o.m. India, Bangladesh, Nepal, Pakistan, Sri Lanka.
c) Bevat o.m. China, Phillipijnen en Indonesië. Australië, Nieuw-Zeeland en Japan behoren tot de OESO.
Bron: Wereldbank, World Development Report 1992, maart 1992.

Wil de huidige (zeer lage) levensstandaard in Sub-Sahara Afrika kunnen verbeteren, dan is de komende tijd een economische groei van ruim boven de 3% per jaar noodzakelijk.

... maar wel grote verschillen

Armoede blijft ook een hoofdprobleem in veel landen in Azië en Latijns-Amerika, waar naast barre armoede vaak ook onaanvaardbare inkomensverschillen blijven bestaan of zelfs toenemen. Armoedebestrijding heeft dan ook een grote prioriteit binnen het internationale ontwikkelingsbeleid, vooral door middel van de versterking van de inkomensgenererende capaciteiten van de zwakkere groepen (gezondheidszorg, onderwijs en werkgelegenheid).

Een gunstig aspect is dat de schuldenproblematiek van de ontwikkelingslanden als groep is verminderd, ook al blijft zij voor verscheidene individuele landen ernstig. De bereikte vooruitgang is voor een groot deel toe te schrijven aan het terugdringen van macro-economische onevenwichtigheden en het doorvoeren van structurele hervormingen. Daarnaast is een deel van de schulden kwijtgescholden. Duurzaamheid van de beoogde hogere economische groei is vooral afhankelijk van volgehouden inspanningen om te komen tot maatschappelijke stabilisatie

en economische hervorming. De Wereldbank heeft in dit verband gewezen op het belang van verbetering van het functioneren van de economie, liberalisatie van de buitenlandse handel en een stabiel prijsklimaat.

2.1.2. Investeren in Centraal- en Oost-Europa

Na omwentelingen moeilijke periode voor Centraal- en Oost-Europa ...

Na de omwentelingen in de voormalige Sovjet-Unie en Centraal- en Oost-Europa, maken deze landen thans een moeilijke overgangsperiode door. Prijsstijgingen als gevolg van het wegvallen van (impliciete) subsidies hebben geleid tot vaak zeer forse daling van koopkracht en uitval van produktie. Voorts is de internationale handel tussen de landen van het voormalige Oost-blok sterk teruggelopen onder invloed van de opheffing (begin 1991) van de Comecon en het stopzetten van export van gesubsidieerde energie door Rusland. Van deze laatste factoren is eveneens een prijsverhogend effect uitgegaan waardoor een deel van de verouderde en niet-renderende productiestructuur is afgebrokkeld. Bovendien ontbreken op dit moment nog veelal de instrumenten voor het voeren van een adequaat monetair en budgettair beleid en overheersen onbekendheid en onwennigheid met een meer op een markteconomie georiënteerd economisch verkeer.

... maar in bepaalde landen ook stabilisatie

Niettegenstaande het gemeenschappelijke kenmerk van economische teruggang bestaan tussen de landen verschillen in de economische ontwikkeling, afhankelijk van factoren als de ingezette hervormingsprogramma's, het tempo van uitvoering daarvan, externe schuldposities en de beschikbaarheid van grondstoffen. Zo lijkt de economie zich in Polen, Hongarije en Tsjecho-Slowakije geleidelijk aan te stabiliseren. Daar worden nieuwe activiteiten ontplooid, terwijl het grootste deel van de buitenlandse investeringen in Centraal- en Oost-Europa naar deze landen vloeit. In de Balkanlanden, waar de hervormingen later en vanuit een minder gunstige uitgangspositie zijn doorgevoerd, is de situatie minder rooskleurig, terwijl de hervormingen in de voormalige Sovjet-Unie deels nog in gang gezet moeten worden.

2.1.3. Uitdagingen voor de geïndustrialiseerde wereld

Er is meer kapitaal nodig ...

Om de uitdagingen ten aanzien van milieubehoud en ontwikkeling het hoofd te bieden, zijn in grote delen van de wereld omvangrijke investeringen nodig. Aan deze mondiale vraag naar kapitaal dient het macro-economische beleid van de geïndustrialiseerde wereld ruimte te geven. Op dit moment *lenen* de industrielanden in de Groep van Zeven (met uitzondering van Japan) per saldo op de internationale kapitaalmarkt. Zij zouden – zoals bijvoorbeeld Nederland – juist kapitaal moeten *aanbieden* en daarmee recht doen aan hun ver gevorderde ontwikkeling. In de toekomst zal het economisch beleid in de meer ontwikkelde landen gericht moeten zijn op minder lenen en consumeren en meer sparen. Dit betekent in veel landen terugdringing van overheidstekorten en het stimuleren van particuliere besparingen.

... daarom moeten de industrielanden meer sparen

De grote internationale behoefte aan investeringen, in combinatie met het daarvoor op dit moment ontoereikende peil van mondiale besparingen, komt helder tot uitdrukking in het hoge niveau van de reële (lange) rente in de wereld. De hoge rente is een structureel probleem en vraagt om de genoemde beleidsaanpassingen zodat hogere besparingen en een lagere rente ruimte kunnen maken voor milieubehoud en ontwikkeling. Bovendien is een lager renteniveau ook gunstig voor economische groei en werkgelegenheid in de geïndustrialiseerde wereld.

Behalve samenwerking in de vorm van financiële ondersteuning, investeringen, hulp bij herstructurering en overdracht van kennis en technologie,

Naast hulp meer nadruk op handel

is het van groot belang dat de zich ontwikkelende landen volwaardig kunnen deelnemen aan het mondiale economische verkeer. Naast *aid* moet de nadruk meer op *trade* komen te liggen. Liberalisatie van internationale handel zoals in het kader van de GATT mag dan ook niet verzanden in nationaal en regionaal protectionisme. Met name verruiming van de markttoegang en terugdringing van handelsverstorende subsidies zijn essentieel.

Deze overwegingen gelden ook heel specifiek met betrekking tot de voormalige Sovjet-Unie en Centraal- en Oost-Europa. In de overgangsfase naar democratie en een meer markt-georiënteerde economie is ondersteuning vanuit de geïndustrialiseerde wereld van groot belang. Bovendien zijn de industrielanden ook zelf gebaat bij maatschappelijke stabiliteit en economische groei in dit deel van de wereld. Naast noodhulp en technische assistentie wordt ook ondersteuning gegeven in de vorm van handelsmogelijkheden. Daarvoor moet de EG-markt verder worden geopend. Nederland heeft hier in de EG sterk op aangedrongen en zal dat blijven doen. Inmiddels zijn door de EG met Polen, Hongarije en Tsjecho-Slowakije vergaande associatie-overeenkomsten afgesloten. Thans wordt gewerkt aan soortgelijke overeenkomsten met Bulgarije en Roemenië.

Tevens zijn besprekingen gaande over de vormen van hulp ten aanzien van de externe schuldenproblematiek. De Nederlandse financiële inzet vindt vooral plaats in het kader van multilaterale initiatieven of door cofinanciering vanuit de bilaterale hulpgelden, zodat in beide gevallen een optimale internationale coördinatie bereikt kan worden.

2.1.4. Europese integratie

Europa is in beweging ...

Naast deze mondiale ontwikkelingen, en deels parallel daaraan, is in West-Europa het proces van economische en monetaire integratie in een beslissende fase gekomen.

... met de interne markt ...

Ten eerste zal op 1 januari 1993 de interne markt van de Europese Gemeenschap vrijwel geheel voltooid zijn. Een markt die, met zo'n 350 miljoen consumenten, tot de grootste ter wereld zal behoren. De vier basis-elementen van de interne markt zijn het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. Hierdoor kunnen producenten een veel groter aantal consumenten zonder belemmering bereiken, zodat er efficiënter en dus goedkoper geproduceerd kan worden. Bovendien worden de keuze- en prijsvoordelen voor de consument vergroot. De vier «basisvrijheden» vinden ook heel concreet hun weerslag in minder grenscontroles.

Om ten volle van de voordelen van de interne markt te profiteren, zullen de nationale economieën wel over voldoende flexibiliteit en aanpassingsvermogen moeten beschikken.

... en de voorgenomen EMU

Een tweede belangrijke stap naar verdere integratie wordt gezet met het Verdrag van Maastricht, dat thans ter ratificatie voorligt. Bij goedkeuring van het verdrag verbinden de EG-landen zich aan het tot stand komen van de Economische en Monetaire Unie (EMU)[2] en de Europese Politieke Unie (EPU).

De interne markt en de EMU vullen elkaar aan. De voltooiing van de interne markt is een basis voor de EMU en omgekeerd draagt een monetaire unie met een stabiel prijsklimaat en vaste wisselkoersen bij aan het goed functioneren van de interne markt. De EMU moet uiteindelijk leiden tot één gemeenschappelijke munt: de Ecu. Dit betekent voor het bedrijfsleven minder koersrisico's en lagere kosten. Ook voor particulieren zijn vaste wisselkoersen en één munt handiger en goedkoper.

Om te voorkomen dat het communautaire monetaire beleid wordt doorkruist door onevenwichtigheden in de lidstaten, worden aan het

[2] Bijlage 21 bevat een feitelijke omschrijving van de EMU, alsmede aandacht voor het Nederlandse EMU-convergentieprogramma.

budgettaire beleid in de lidstaten enkele randvoorwaarden gesteld. Deze randvoorwaarden, nader toegelicht in bijlage 21, hebben betrekking op het tekort en de schuld van de overheid. Overigens behouden de lidstaten binnen deze randvoorwaarden alle ruimte om zelf vorm te geven aan hun financieel-economisch beleid. Dat taken en bevoegdheden zoveel mogelijk op nationaal niveau blijven, vloeit voort uit het bij de EMU geldende subsidiariteitsbeginsel.

Nederlandse EMU-convergentieprogramma positief beoordeeld

Nederland bevindt zich in een goede uitgangspositie om tijdig gereed te zijn voor de EMU (voor 1997–1999). Door de Minister van Financiën is het hiertoe opgestelde EMU-convergentieprogramma ingediend bij de Europese Commissie[3]. Dit programma is door de Europese ministerraad voor financieel-economische zaken (Ecofin) op 13 juli 1992 besproken en positief beoordeeld. Om toetreding van Nederland tot de laatste EMU-fase mogelijk te maken, dient het beleid gericht te blijven op vermindering van onevenwichtigheden in de overheidsfinanciën. Dit als onderdeel van een samenhangend financieel-economisch beleid, waarin ook het functioneren van de economie een prominente plaats inneemt. De hoofdlijnen van dit beleid komen in dit hoofdstuk aan de orde.

2.2. Groeidynamiek en structuurversterking

Creatief beleid voor een stevig economisch draagvlak

Inventiviteit en financieel draagvlak zijn sleutelwoorden die niet alleen bepalend zijn voor de Nederlandse inbreng op internationaal niveau, maar ook voor de toekomstige ontwikkeling van de nationale economie. Ook hier is aan uitdagingen geen tekort. Participatie in brede zin, milieu, interne veiligheid: prioriteiten die vragen om creatief beleid gestoeld op een stevig economisch draagvlak.

In dit hoofdstuk worden in dat perspectief drie beleidsterreinen onderscheiden. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op structuurversterking (infrastructuur, milieu, dynamiek van goederen- en dienstmarkten). Een sterke economische structuur veronderstelt ook een sterke kennisinfrastructuur. Immers: bedrijven laten zich daar mede door leiden bij vestigingsbeslissingen, zij bevordert diffusie van nieuwe technologie hetgeen de productiestructuur versterkt en verbetert het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Te zamen met de arbeidsparticipatie staat het investeren in mensen in paragraaf 2.3 centraal. In paragraaf 2.4 komen de overheidsfinanciën en de fiscale concurrentiepositie aan de orde. Op sommige van deze terreinen is de belangrijkste opgave thans het verder voortgaan op ingeslagen wegen (onder meer arbeidsparticipatie en gezondmaking overheidsfinanciën), terwijl zich elders belangwekkende nieuwe afwegingen voordoen (economische ordening en samenwerking). De Europese integratie voegt in beide gevallen een bijzondere dimensie toe.

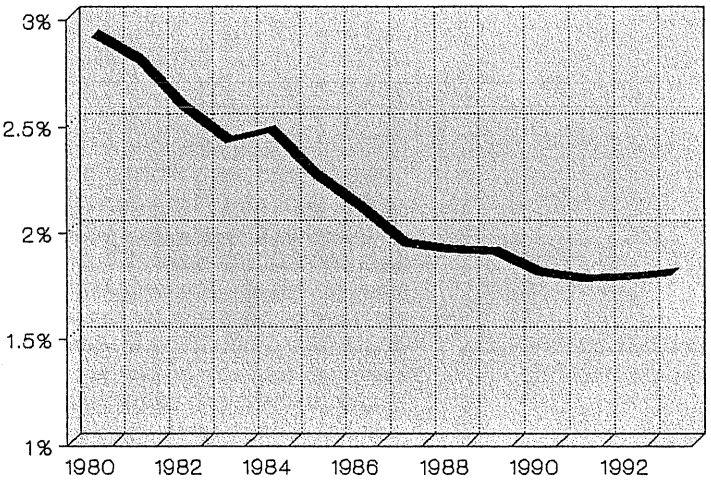
2.2.1. Investeren in infrastructuur

Daling overheidsinvesteringen omgebogen

Een van de hoofdthema's in het financieel-economisch beleid is een accentverschuiving – binnen de krappe budgettaire randvoorwaarden – van lenen en consumeren naar sparen en investeren. Dit streven begint al zichtbaar te worden: binnen de randvoorwaarde van de afgesproken reductie van het financieringstekort is de trendmatige daling van de overheidsinvesteringen (relatief tot het nationaal inkomen) omgebogen in een lichte stijging (grafiek 2.2.1.). Hiermee is een eerste stap gezet op weg naar een verdere verbetering van de economische infrastructuur.

[3] Het convergentieprogramma is op 2 juni 1992 openbaar gemaakt.

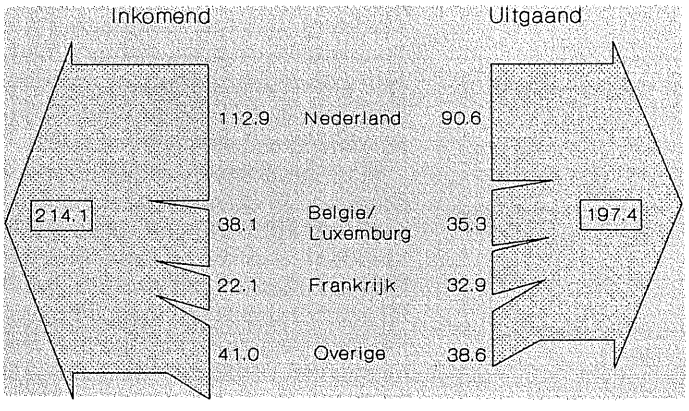
Grafiek 2.2.1. Netto overheidsinvesteringen; % NNI



Noot: Netto investeringen incl. kapitaaloverdrachten aan Nederlandse Spoorwegen.

Van vitaal belang voor Nederland zijn investeringen in infrastructuur, waardoor de goede naam als «gateway to Europe» verder wordt uitgebouwd. De sterke positie van Nederland als distributieland blijkt uit grafiek 2.2.2., waar de inkomende en uitgaande goederenstroom voor diverse EG-landen is geïllustreerd.

Grafiek 2.2.2. Doorvoerstromen in de EG; 1987, in miljoenen tonnen



Bron: CPB onderzoeksmemorandum 97, «Nederland distributieland», juli 1992.

Belangrijk voor de rol van Nederland als distributieland is de positie van de zogeheten «mainports» Rotterdam/Rijnmond en Amsterdam/Schiphol en van goede achterlandverbindingen. Handhaving en versterking van de verbindingen vergen omvangrijke investeringen op het gebied van rail-, water- en wegvervoer. Hierbij kan gedacht worden aan de Betuwelijn, de Hoge Snelheidslijn, de tunnelverbindingen[4] en de verbetering van waterwegen.

In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) zijn verschillende manieren aangegeven om de infrastructuur te verbeteren. Zo worden aanzienlijke bedragen beschikbaar gesteld voor verbetering, onderhoud en exploitatie. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan de verbetering van de railinfrastructuur.

[4] Het gaat hier om de tunnel onder de Noord, Wijkertunnel, Coen-II tunnel, Benelux-II tunnel en de Blankenbergtunnel.

Ter versterking van de economische structuur zal tot en met 1994 een deel van de niet-belastingmiddelen uit hoofde van de extra gasexport worden ingezet (zie ook paragraaf 3.4). Het gaat in de periode tot en met 1994 om een bedrag van naar verwachting circa 3/4 miljard. In het kader van de Decentralisatie-Impuls wordt een deel daarvan voor investeringen aan de lagere overheden ter beschikking gesteld. De rest wordt ingezet ter versterking van de structuur van de nationale economie.

Aardgasbatenfonds om de economische structuur te versterken

Voorts heeft het kabinet de verantwoordelijkheid genomen om ook op langere termijn bij te dragen aan de versterking van de economische structuur. Hiertoe wordt in 1993 het Aardgasbatenfonds gevormd. In 1993 en 1994 zullen meevallers bij de extra baten van gasexport in het Aardgasbatenfonds vloeien. Met ingang van 1995 wordt het fonds gevoed met daartoe aangewezen baten van gasexport. Voorts wordt het fonds gevoed met de zogeheten «Common-Area» gelden.[5]

De bedragen die aldus voor extra investeringen apart worden gezet, zijn aanzienlijk. Gaat het vanaf 1995 aanvankelijk om verscheidene honderden miljoenen per jaar, in de periode na het jaar 2000 zal het naar verwachting om grotere bedragen gaan. In de eerste jaren zullen de middelen uit het fonds met voorrang worden gebruikt voor de Hoge Snelheidslijn en de Betuwe-lijn.

Deelname private investeerders welkom

Om op korte termijn grote investeringsprojecten te kunnen realiseren en om een doelmatiger bedrijfsvoering te bevorderen, streeft het kabinet de deelname van particuliere investeerders in de financiering van deze projecten na. Zo worden voor de Hoge Snelheidslijn en de Betuwelijn vormen van private medefinanciering verkend. Het kabinet wil mogelijke samenwerking met de private sector niet alleen richten op fysieke infrastructuur, maar zo mogelijk ook op kennisinfrastructuur, milieuinvesteringen en recreatieve investeringsprojecten. Zo worden in dit kader thans enkele investeringsprojecten in bijvoorbeeld kennisinfrastructuur geïnventariseerd. Deze zullen in de context van het Aardgasbatenfonds en publiek-private uitvoeringsnormen worden meegewogen om te komen tot een optimale versterking van de economische structuur.

Private medefinanciering van een gedeeltelijk uit het Aardgasbatenfonds en gedeeltelijk uit andere bronnen te financieren investeringsproject, kan vorm krijgen in een afzonderlijke rechtspersoon. Dit is mede in het belang van een meer doelmatige projectopzet en financiering. Het kabinet streeft bij private medefinanciering de volgende voorwaarden na. In de eerste plaats dient een project zelfstandig exploiteerbaar te zijn, zodat het geschikt is voor het vragen van een gebruikersbijdrage. Bovendien zullen de bijdragen uit het fonds de vorm hebben van bijdragen ineens. De rendementsrisico's moeten daarbij overwegend bij de particuliere exploitant blijven liggen.

Het gaat er bij de versterking van de economische infrastructuur om dat er concrete projecten op tafel komen, met zo min mogelijk vertraging en onzekerheid rond de besluitvorming. Dat vereist bestuurlijke daadkracht en slagvaardigheid. Dit zijn ook wezenlijke elementen in de concurrentie tussen de grootstedelijke regio's in het integrerende Europa. Het maatschappelijk belang van voorzieningen in de economische infrastructuur overstijgt in veel gevallen het directe profijt dat een gebied of een agglomeratie ervan heeft.

Grotere bestuurlijke slagkracht

Met de Tracé-wet en de nog in te dienen Nimby-wet beoogt het kabinet de ruimtelijke ordeningsprocedures te stroomlijnen en te versnellen. Deze wetsvoorstellen zijn bedoeld om op het gebied van infrastructuur te komen tot integrale besluitvorming op de verschillende bestuurlijke niveaus en om, met behoud van rechtsbescherming van burgers en bedrijven, de bestuurlijke slagkracht te verbeteren. Daarnaast vormt in deze context ook de nota «Regio's zonder grenzen»[6] een aanzet voor een adequaat bestuurlijk optreden ten aanzien van grootstedelijke agglome-

[5] Een deel van de zogeheten «Common Area-gelden» (maximaal 700 miljoen) wordt ingezet voor de afronding van het WIR-dossier.

[6] Kamerstukken II, 1989–1990, 21 571, nrs. 1–2.

raties. Hierdoor kunnen gemeenten – waar nodig – goed de krachten bundelen.

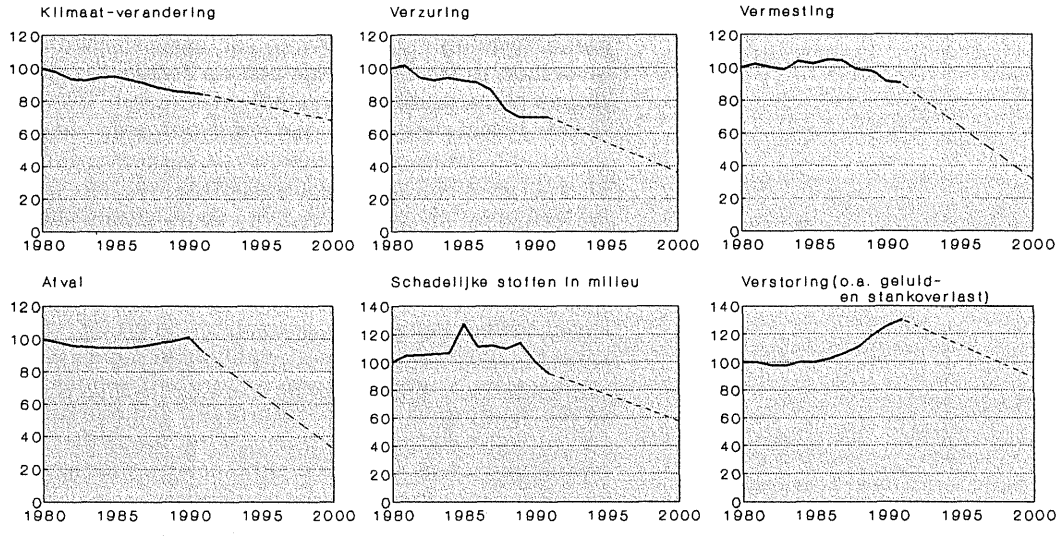
2.2.2. Investeren in milieu

De hoge bevolkingsdichtheid en het relatief grote gewicht van de transportsector en energie-intensieve industrieën in Nederland leggen een zware druk op het milieu. Gemeten per oppervlakte-eenheid en per hoofd van de bevolking ligt de uitstoot van vervuilende stoffen op een hoog niveau. Versterking van de economische structuur dient daarom hand in hand te gaan met de zorg voor een duurzame ontwikkeling. Beide elementen kunnen elkaar bovendien versterken (paragraaf 2.1.1.).

Nog forse milieu-inspanningen nodig

Om de uitstoot van schadelijke stoffen en de tendens naar meer energiegebruik om te buigen, zijn forse inspanningen nodig. Om deze inspanningen te begeleiden zijn ten behoeve van een aantal milieuthema's indicatoren opgesteld, met per indicator een doelstelling voor het jaar 2000. Om de stand van zaken goed te volgen en adequaat te kunnen reageren, worden de indicatoren jaarlijks geactualiseerd. Enkele tentatieve indicatoren zijn weergegeven in grafiek 2.2.3; een stippellijn is gebruikt als verbinding tussen de stand van zaken nu en de beleidsdoelstelling voor het jaar 2000.

Grafiek 2.2.3. Milieu-indicatoren en -doelstellingen; Indices, 1980 = 100



Bron: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Milieuprogramma 1993–1996, september 1992.
Noot: Klimaatverandering betreft vooral de uitstoot van CO_2 en NOx. Afval betreft het storten en verbranden van afval.

Diverse instrumenten ter beschikking ...

Voor een doortastend milieubeleid staan diverse instrumenten ter beschikking. De precieze keuze van een instrument hangt af van de situatie waarin het wordt ingezet. Behalve directe regulering zijn afspraken (convenanten) met industriële bedrijven of de landbouw goede instrumenten. Het voordeel van privaatrechtelijke instrumenten ten opzichte van directe regulering is dat de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen nadrukkelijker tot haar recht komt.

Met de industrie is een groot aantal convenanten aangaande milieubeleid afgesloten. Voor een aantal bedrijfstakken, zoals de grafische industrie, zal men op korte termijn tot een afronding komen. Bij deze convenanten wordt tevens aandacht geschonken aan het terugnemen

van een gebruikt produkt («statiegeld»). Concrete afspraken bestaan er op dit moment al voor auto's en autobanden, koelkasten, gloeilampen en batterijen. Een tamelijk nieuwe vorm van privaatrechtelijke instrumenten zijn de zogeheten verhandelbare emissierechten. Hierdoor kunnen emissiereducties tegen de laagste kosten bereikt worden. In het najaar van 1992 zal de Kamer nader over de mogelijke inzet van dit instrument in het kader van het internationale CO_2-beleid worden geïnformeerd.

Ook bij de financiële instrumenten komt de eigen verantwoordelijkheid tot haar recht. Voorts zijn deze instrumenten bij uitstek geschikt om de externe kosten van milieuvervuiling in de kostprijs mee te nemen, waardoor ook een gedragswijziging kan worden bereikt. Daarmee zijn deze instrumenten een voortdurende prikkel om te zoeken naar schonere produktiemethoden en -technieken. Inzet van marktconforme instrumenten past ook goed in de versterking van de dynamiek van de marktsector, terwijl tegelijk een meer duurzame ontwikkeling wordt bevorderd[7]. De per 1 juli doorgevoerde verandering van de brandstofheffing krachtens de WABM in een verbruikersheffing is een aanzet tot het mede rekening houden met milieuoverwegingen bij de vormgeving van het belastingstelsel. Een evenwichtige inzet van verschillende beleidsinstrumenten is noodzakelijk.

... voor een evenwichtige inzet

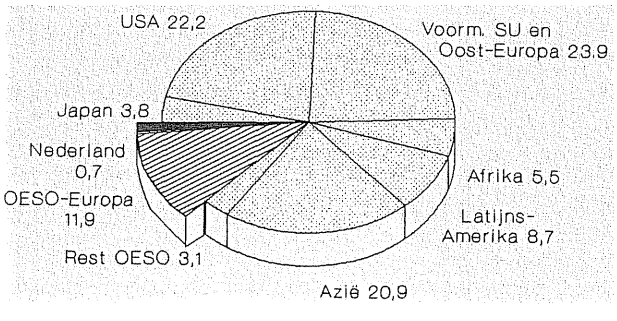
Om het energieverbruik, en daarmee de uitstoot van CO_2, te beperken is in Nederland een energiebesparingsprogramma opgesteld[8]. Doel is om in de periode 1990–2000 een energie-efficiencyverbetering van 20% te bewerkstelligen.

Recente analyses laten zien, dat het sinds de Nota Energiebesparing met kracht ingezette beleid op onderdelen reeds succes heeft, maar dat het nog onzeker is of de afgesproken doelstellingen van het energiebesparingsbeleid en de daarmee verbonden milieudoelstellingen kunnen worden gehaald.

Daarom – en ook met het oog op de noodzaak dat internationaal inhoud wordt gegeven aan het CO_2-beleid (zie grafiek 2.2.4.) – blijft het kabinet streven naar een internationale aanpak met betrekking tot regulerende energieheffingen, zoals de Europese Commissie die heeft voorgesteld. Zoals bekend is de Raad van Ministers in overleg met de Europese Commissie thans bezig deze basisgedachte nader uit te werken. De regering hoopt (en zal het hare eraan doen) dat dit voortvarend zal gebeuren. Immers, zo zal een hoger prijsniveau in de tweede helft van de jaren negentig in aanvulling op de overige instrumenten in het huidige energiebesparingsbeleid, het kabinet basis verschaffen voor de verwachting dat de vastgelegde doelstellingen kunnen worden gehaald.

CO_2-beleid vergt internationale aanpak ...

Grafiek 2.2.4. Regionale CO_2-uitstoot; in procenten van mondiale CO_2-uitstoot.



Bron: Nota Klimaatverandering, Kamerstukken II, 1990–1991, 22 232, nrs. 1–2

[7] Zie ook: Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, WRR-rapport nr. 41, SDU.

[8] Zie: Nota Energiebesparing, Kamerstukken II, 1989–1990, 21 570, nrs. 1–2.

Zoals aangegeven: het voorstel voor een richtlijn over regulerende energieheffingen, zoals de Europese Commissie die op 27 mei 1992 heeft vastgesteld, vormt in feite een complement van meer rechtstreekse inspanningen, zoals die in Nederland gestalte aan het krijgen zijn. Daarom heeft het kabinet indertijd laten weten zich goed te kunnen vinden in de keuzes die in het voorstel van de Commissie zijn gemaakt. Dat geldt in het bijzonder voor de vormgeving van de heffing, de grondslag en vrijstelling van hernieuwbare energiebronnen.

Het beginsel om de energie-intensieve sectoren in belangrijke mate te ontzien, respectievelijk (tijdelijk) van de heffing vrij te stellen, stemt overeen met de visie van het kabinet. In die gevallen is een heffing niet het meest aangewezen instrument, maar zal de energiebesparing via een andere weg gerealiseerd moeten worden.

Het kabinetsbeleid met betrekking tot CO_2 respectievelijk energiebesparing richt zich op twee sporen.

Ten eerste het met kracht voortzetten van het rechtstreekse beleid in lijn met het energiebesparingsbeleid, zoals dat in ons land vorm wordt gegeven en waarvan uit recente analyses blijkt dat het bepaald gestalte aan het krijgen is.

Ten tweede het steunen van de Raad en de Europese Commissie bij de uitwerking van het voorstel van de Commissie van 27 mei 1992.

Dit Europese initiatief is buitengewoon belangrijk en daarom heeft het kabinet ook eerder kenbaar gemaakt risico's te zien in de in de richtlijn opgenomen conditionaliteit van invoering, dat wil zeggen de gedachte de invoering afhankelijk te stellen van soortgelijke maatregelen in andere OESO-landen.

... maar de traagste loper mag niet het tempo bepalen

Hoe belangrijk die ook zijn met het oog op de mondiale betekenis van het CO_2-vraagstuk, het mag niet zo zijn dat de traagste het tempo dicteert. Daarom ziet het kabinet dus ook een eigen verantwoordelijkheid voor de Europese Gemeenschap.

Het kabinet zal een standpunt over het invoeren van regulerende heffingen met het oog op de in Nederland gekozen doelstelling met betrekking tot energiebesparing, respectievelijk CO_2 (uiteraard met inachtneming van de betekenis van de WABM-heffing voor het energieverbruik) formuleren, nadat de Algemene Energie Raad, Centrale Raad voor Milieu Hygiëne en Sociaal Economische Raad ter zake zullen hebben geadviseerd. Hierbij zal ook rekening worden gehouden met ontwikkelingen in EG-verband.

Ook wereldwijd kan het energiegebruik, en daarmee de uitstoot van CO_2, fors worden teruggedrongen gegeven de mogelijkheden die daarvoor (potentieel) aanwezig zijn (grafiek 2.2.5.).De besparingsmogelijkheden in de wereld liggen vooral in de voormalige Sovjet-Unie en Centraal- en Oost-Europa. Een bijdrage aan energiebesparing in deze landen wordt beoogd door het in december 1991 ondertekende Energiehandvest. Dit plan behelst een tweetal aspecten: de overdracht van technologie en het creëren van mogelijkheden tot energie-export vanuit Oost-Europa. Thans wordt het Energiehandvest nader uitgewerkt. Tevens zal moeten worden bezien hoe de verwachte toeneming van emissies in de ontwikkelingslanden op een evenwichtige wijze kan worden beheerst.

van een gebruikt produkt («statiegeld»). Concrete afspraken bestaan er op dit moment al voor auto's en autobanden, koelkasten, gloeilampen en batterijen. Een tamelijk nieuwe vorm van privaatrechtelijke instrumenten zijn de zogeheten verhandelbare emissierechten. Hierdoor kunnen emissiereducties tegen de laagste kosten bereikt worden. In het najaar van 1992 zal de Kamer nader over de mogelijke inzet van dit instrument in het kader van het internationale CO_2-beleid worden geïnformeerd.

Ook bij de financiële instrumenten komt de eigen verantwoordelijkheid tot haar recht. Voorts zijn deze instrumenten bij uitstek geschikt om de externe kosten van milieuvervuiling in de kostprijs mee te nemen, waardoor ook een gedragswijziging kan worden bereikt. Daarmee zijn deze instrumenten een voortdurende prikkel om te zoeken naar schonere produktiemethoden en -technieken. Inzet van marktconforme instrumenten past ook goed in de versterking van de dynamiek van de marktsector, terwijl tegelijk een meer duurzame ontwikkeling wordt bevorderd[7]. De per 1 juli doorgevoerde verandering van de brandstofheffing krachtens de WABM in een verbruikersheffing is een aanzet tot het mede rekening houden met milieuoverwegingen bij de vormgeving van het belastingstelsel. Een evenwichtige inzet van verschillende beleidsinstrumenten is noodzakelijk.

... voor een evenwichtige inzet

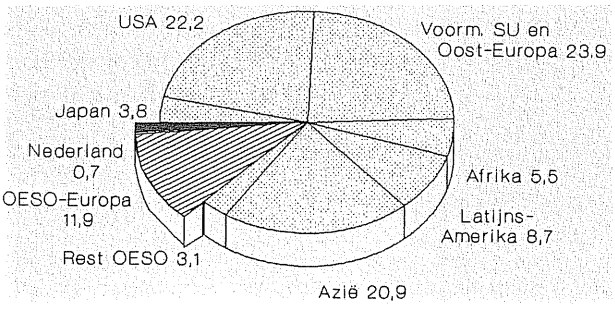
Om het energieverbruik, en daarmee de uitstoot van CO_2, te beperken is in Nederland een energiebesparingsprogramma opgesteld[8]. Doel is om in de periode 1990–2000 een energie-efficiencyverbetering van 20% te bewerkstelligen.

Recente analyses laten zien, dat het sinds de Nota Energiebesparing met kracht ingezette beleid op onderdelen reeds succes heeft, maar dat het nog onzeker is of de afgesproken doelstellingen van het energiebesparingsbeleid en de daarmee verbonden milieudoelstellingen kunnen worden gehaald.

Daarom – en ook met het oog op de noodzaak dat internationaal inhoud wordt gegeven aan het CO_2-beleid (zie grafiek 2.2.4.) – blijft het kabinet streven naar een internationale aanpak met betrekking tot regulerende energieheffingen, zoals de Europese Commissie die heeft voorgesteld. Zoals bekend is de Raad van Ministers in overleg met de Europese Commissie thans bezig deze basisgedachte nader uit te werken. De regering hoopt (en zal het hare eraan doen) dat dit voortvarend zal gebeuren. Immers, zo zal een hoger prijsniveau in de tweede helft van de jaren negentig in aanvulling op de overige instrumenten in het huidige energiebesparingsbeleid, het kabinet basis verschaffen voor de verwachting dat de vastgelegde doelstellingen kunnen worden gehaald.

CO_2-beleid vergt internationale aanpak ...

Grafiek 2.2.4. Regionale CO_2-uitstoot; in procenten van mondiale CO_2-uitstoot.



Bron: Nota Klimaatverandering, Kamerstukken II, 1990–1991, 22 232, nrs. 1–2

[7] Zie ook: Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, WRR-rapport nr. 41, SDU.

[8] Zie: Nota Energiebesparing, Kamerstukken II, 1989–1990, 21 570, nrs. 1–2.

Zoals aangegeven: het voorstel voor een richtlijn over regulerende energieheffingen, zoals de Europese Commissie die op 27 mei 1992 heeft vastgesteld, vormt in feite een complement van meer rechtstreekse inspanningen, zoals die in Nederland gestalte aan het krijgen zijn. Daarom heeft het kabinet indertijd laten weten zich goed te kunnen vinden in de keuzes die in het voorstel van de Commissie zijn gemaakt. Dat geldt in het bijzonder voor de vormgeving van de heffing, de grondslag en vrijstelling van hernieuwbare energiebronnen.

Het beginsel om de energie-intensieve sectoren in belangrijke mate te ontzien, respectievelijk (tijdelijk) van de heffing vrij te stellen, stemt overeen met de visie van het kabinet. In die gevallen is een heffing niet het meest aangewezen instrument, maar zal de energiebesparing via een andere weg gerealiseerd moeten worden.

Het kabinetsbeleid met betrekking tot CO_2 respectievelijk energiebesparing richt zich op twee sporen.

Ten eerste het met kracht voortzetten van het rechtstreekse beleid in lijn met het energiebesparingsbeleid, zoals dat in ons land vorm wordt gegeven en waarvan uit recente analyses blijkt dat het bepaald gestalte aan het krijgen is.

Ten tweede het steunen van de Raad en de Europese Commissie bij de uitwerking van het voorstel van de Commissie van 27 mei 1992.

Dit Europese initiatief is buitengewoon belangrijk en daarom heeft het kabinet ook eerder kenbaar gemaakt risico's te zien in de in de richtlijn opgenomen conditionaliteit van invoering, dat wil zeggen de gedachte de invoering afhankelijk te stellen van soortgelijke maatregelen in andere OESO-landen.

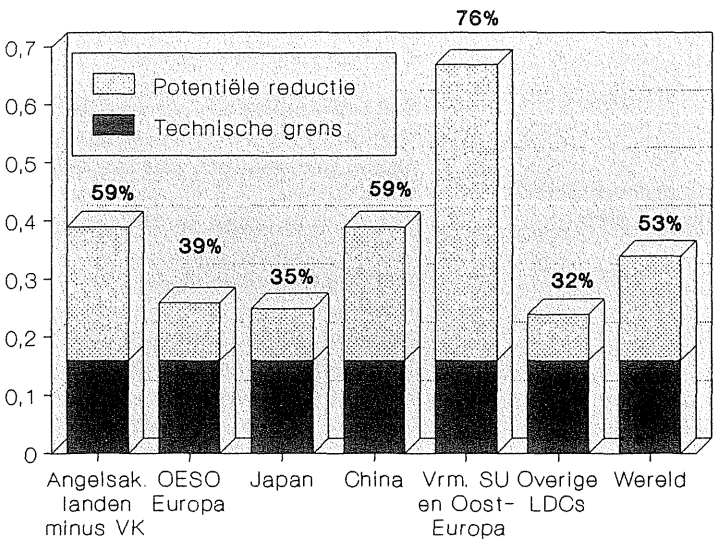
... maar de traagste loper mag niet het tempo bepalen

Hoe belangrijk die ook zijn met het oog op de mondiale betekenis van het CO_2-vraagstuk, het mag niet zo zijn dat de traagste het tempo dicteert. Daarom ziet het kabinet dus ook een eigen verantwoordelijkheid voor de Europese Gemeenschap.

Het kabinet zal een standpunt over het invoeren van regulerende heffingen met het oog op de in Nederland gekozen doelstelling met betrekking tot energiebesparing, respectievelijk CO_2 (uiteraard met inachtneming van de betekenis van de WABM-heffing voor het energieverbruik) formuleren, nadat de Algemene Energie Raad, Centrale Raad voor Milieu Hygiëne en Sociaal Economische Raad ter zake zullen hebben geadviseerd. Hierbij zal ook rekening worden gehouden met ontwikkelingen in EG-verband.

Ook wereldwijd kan het energiegebruik, en daarmee de uitstoot van CO_2, fors worden teruggedrongen gegeven de mogelijkheden die daarvoor (potentieel) aanwezig zijn (grafiek 2.2.5.).De besparingsmogelijkheden in de wereld liggen vooral in de voormalige Sovjet-Unie en Centraal- en Oost-Europa. Een bijdrage aan energiebesparing in deze landen wordt beoogd door het in december 1991 ondertekende Energiehandvest. Dit plan behelst een tweetal aspecten: de overdracht van technologie en het creëren van mogelijkheden tot energie-export vanuit Oost-Europa. Thans wordt het Energiehandvest nader uitgewerkt. Tevens zal moeten worden bezien hoe de verwachte toeneming van emissies in de ontwikkelingslanden op een evenwichtige wijze kan worden beheerst.

Grafiek 2.2.5. Regionale energie-intensiteit en potentieel voor reductie; 1990; tonnen-olie-equivalent per 1000$ BNP



Bron: CPB, Scanning the Future, maart 1992.
Noot: potentiële reductie in procenten van het huidige gebruik en technische grens op basis van huidig beschikbare technologie; op basis van koopkrachtpariteiten. LDCs staat voor ontwikkelingslanden.

2.2.3. Groeidynamiek en economische ordening

Ter verbetering van het functioneren van goederen- en dienstenmarkten vinden thans belangrijke ontwikkelingen plaats. Deze betreffen met name de aanscherping van het mededingingsbeleid en de modernisering van het vestigingsbeleid.

Het nieuwe mededingings- en vestigingsbeleid ...

De nieuwe benadering van het mededingingsbeleid, aangekondigd in 1991[9], wordt nu vertaald in beleid en uitvoering. Een eerste stap is het voorgestelde verbod van prijsafspraken tussen ondernemingen, dat begin 1993 van kracht moet worden. Een volgende stap is het verbieden van afspraken tussen ondernemingen over de verdeling van marktaandelen en afzetgebieden. Een voorstel daartoe is ter advisering aan de Commissie Economische Mededinging aangeboden. In dit verbod zijn vrijstellingsbepalingen opgenomen voor samenwerkingsovereenkomsten met een duidelijke economisch-maatschappelijke meerwaarde. Op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie kan het namelijk doelmatig zijn om de krachten te bundelen. In de uitvoeringspraktijk zal op dergelijke vrijstellingen goed worden toegezien.

... wordt voortvarend uitgevoerd ...

Met een actiever mededingingsbeleid wordt bevorderd dat ondernemingen kunnen opereren in een gezonde, concurrerende marktomgeving. Dat komt de economische dynamiek ten goede. Die dynamiek is ook gebaat bij voldoende mogelijkheden voor het opstarten van nieuwe, kleine bedrijven en voor zelfstandig ondernemerschap. Met het oog hierop wordt het vestigingsbeleid gemoderniseerd[10]. Het samenstel van de vele, vaak zeer verregaande branchespecifieke vestigingseisen wordt aanzienlijk gestroomlijnd en aangepast aan de moderne, mondige consument en de werknemer die voor zichzelf wil beginnen.

Met deze initiatieven wordt beoogd het aanpassingsvermogen van goederen- en dienstenmarkten te vergroten. Dat is – zeker ook gelet op ontwikkelingen elders in de wereld en Europa in het bijzonder – van belang voor de economische groei en de werkgelegenheid in Nederland.

... om de groeidynamiek te vergroten

[9] Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken over het mededingingsbeleid, mei 1991, (Kamerstukken II, 1990–1991, 22 093, nr. 1).
[10] Brief van de Minister van Economische Zaken over het vestigingsbeleid, april 1991 (Kamerstukken II, 1990–1991, 21 800, nr. 67).

Een goed voorbeeld van de wijze waarop flexibeler markten ook de consument ten goede komen, is de uitbreiding van de toegestane winkelopeningsuren. Per 1 januari 1993 mogen de winkels op weekdagen geopend blijven tot 18.30 uur en op zaterdag tot 18.00 uur. De eerste signalen zijn dat van deze vrijheid ruim gebruik gemaakt zal worden.

2.3. Arbeidsdeelname en investeren in mensen

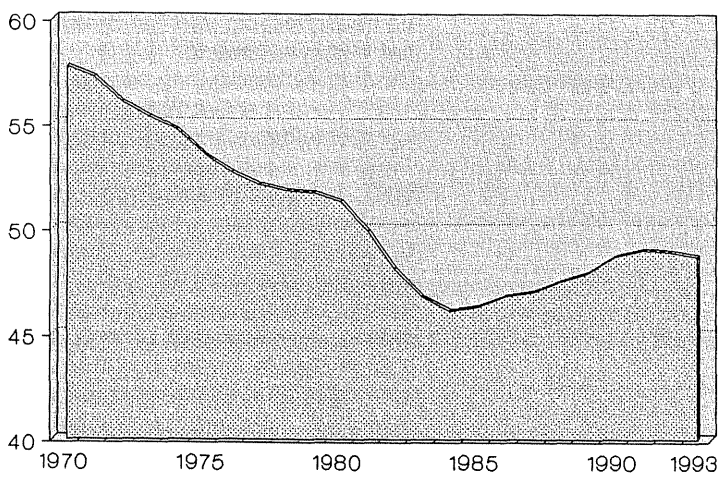
Voor een stevige positie van Nederland is het essentieel dat mensen hun capaciteiten goed benutten (arbeidsdeelname) en dat er in mensen en kennis voldoende wordt geïnvesteerd (onderwijs, scholing, onderzoek).

2.3.1. Arbeidsdeelname

Ondanks werkgelegenheidsgroei nog lage arbeidsdeelname

Qua uitbreiding van de werkgelegenheid zijn in recente jaren goede resultaten geboekt; zowel in historisch als in internationaal perspectief is sprake geweest van een krachtige werkgelegenheidsgroei. Dit was ook nodig (grafiek 2.3.1.): ons land heeft immers een aanzienlijke achterstand[11] in te halen. In 1991 bedroeg de arbeidsdeelname (gemeten als de totale werkgelegenheid in arbeidsjaren als percentage van de bevolking van 15–64 jaar) 49% en lag daarmee nog 3%-punt beneden het niveau van 1980 en zelfs 9%-punt beneden dat van 1970. In personen gemeten (minder relevant voor het economisch draagvlak) bevindt de participatie zich in ons land thans rond het EG-gemiddelde. Ten opzichte van omringende landen (Duitsland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk) is er echter sprake van een achterstand. Uitgedrukt in arbeidsjaren blijkt dat er sprake is van een achterstand ten opzichte van vrijwel alle EG-landen.[12]

Grafiek 2.3.1. Arbeidsdeelname 1970–1993; Werkgelegenheid in arbeidsjaren als percentage van de bevolking 15–64 jaar.



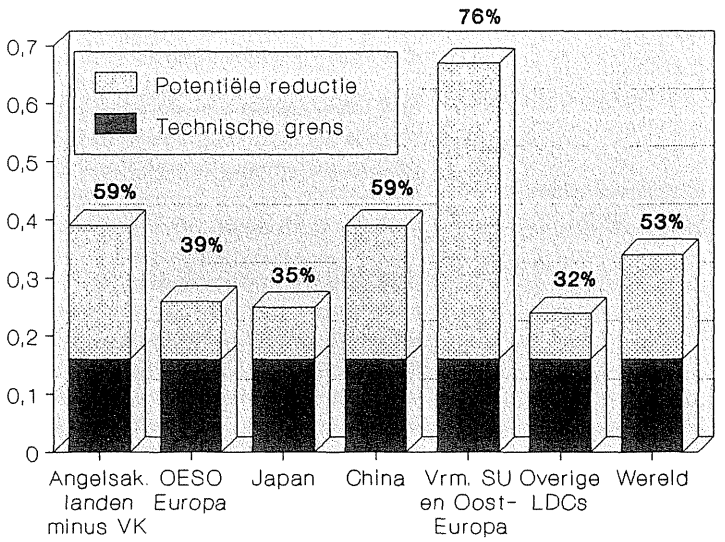
Bron: CPB, MEV 1993. Zie ook voetnoot 11.

Twee beleidsopgaven springen in dit verband direct in het oog: vermindering van het beroep op de sociale zekerheid en verlaging van de collectieve lasten op arbeid (de «wig»).

[11] In de cijfers van de arbeidsdeelname (zie ook grafiek 2.3.1.) is aangesloten bij de MEV 1993. Daarin heeft om de aldaar uiteengezette redenen de recente revisie van de Nationale Rekeningen-systematiek nog geen weerslag gevonden. Op basis van de gereviseerde cijfers zou de arbeidsparticipatie naar verwachting in alle jaren 1 à 2% hoger uitkomen. Hierdoor zou het verloop, zoals in beeld gebracht in grafiek 2.3.1., niet wezenlijk veranderen. Ook op basis van de nieuwe cijfers blijft de participatie in arbeidsjaren in Nederland nog beduidend achter bij het buitenland.

[12] In bijlage 5 van de Sociale Nota van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gelijktijdig met deze Miljoenennota aan het parlement aangeboden) wordt nader ingegaan op de participatie in internationaal perspectief.

Grafiek 2.2.5. Regionale energie-intensiteit en potentieel voor reductie; 1990; tonnen-olie-equivalent per 1000$ BNP



Bron: CPB, Scanning the Future, maart 1992.
Noot: potentiële reductie in procenten van het huidige gebruik en technische grens op basis van huidig beschikbare technologie; op basis van koopkrachtpariteiten. LDCs staat voor ontwikkelingslanden.

2.2.3. Groeidynamiek en economische ordening

Ter verbetering van het functioneren van goederen- en dienstenmarkten vinden thans belangrijke ontwikkelingen plaats. Deze betreffen met name de aanscherping van het mededingingsbeleid en de modernisering van het vestigingsbeleid.

Het nieuwe mededingings- en vestigingsbeleid ...

De nieuwe benadering van het mededingingsbeleid, aangekondigd in 1991[9], wordt nu vertaald in beleid en uitvoering. Een eerste stap is het voorgestelde verbod van prijsafspraken tussen ondernemingen, dat begin 1993 van kracht moet worden. Een volgende stap is het verbieden van afspraken tussen ondernemingen over de verdeling van marktaandelen en afzetgebieden. Een voorstel daartoe is ter advisering aan de Commissie Economische Mededinging aangeboden. In dit verbod zijn vrijstellingsbepalingen opgenomen voor samenwerkingsovereenkomsten met een duidelijke economisch-maatschappelijke meerwaarde. Op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie kan het namelijk doelmatig zijn om de krachten te bundelen. In de uitvoeringspraktijk zal op dergelijke vrijstellingen goed worden toegezien.

... wordt voortvarend uitgevoerd ...

Met een actiever mededingingsbeleid wordt bevorderd dat ondernemingen kunnen opereren in een gezonde, concurrerende marktomgeving. Dat komt de economische dynamiek ten goede. Die dynamiek is ook gebaat bij voldoende mogelijkheden voor het opstarten van nieuwe, kleine bedrijven en voor zelfstandig ondernemerschap. Met het oog hierop wordt het vestigingsbeleid gemoderniseerd[10]. Het samenstel van de vele, vaak zeer verregaande branchespecifieke vestigingseisen wordt aanzienlijk gestroomlijnd en aangepast aan de moderne, mondige consument en de werknemer die voor zichzelf wil beginnen.

... om de groeidynamiek te vergroten

Met deze initiatieven wordt beoogd het aanpassingsvermogen van goederen- en dienstenmarkten te vergroten. Dat is – zeker ook gelet op ontwikkelingen elders in de wereld en Europa in het bijzonder – van belang voor de economische groei en de werkgelegenheid in Nederland.

[9] Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken over het mededingingsbeleid, mei 1991, (Kamerstukken II, 1990–1991, 22 093, nr. 1).
[10] Brief van de Minister van Economische Zaken over het vestigingsbeleid, april 1991 (Kamerstukken II, 1990–1991, 21 800, nr. 67).

Een goed voorbeeld van de wijze waarop flexibeler markten ook de consument ten goede komen, is de uitbreiding van de toegestane winkelopeningsuren. Per 1 januari 1993 mogen de winkels op weekdagen geopend blijven tot 18.30 uur en op zaterdag tot 18.00 uur. De eerste signalen zijn dat van deze vrijheid ruim gebruik gemaakt zal worden.

2.3. Arbeidsdeelname en investeren in mensen

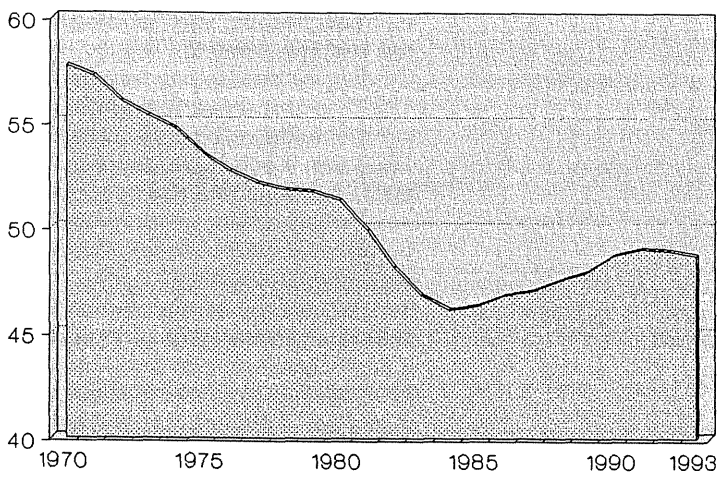
Voor een stevige positie van Nederland is het essentieel dat mensen hun capaciteiten goed benutten (arbeidsdeelname) en dat er in mensen en kennis voldoende wordt geïnvesteerd (onderwijs, scholing, onderzoek).

2.3.1. Arbeidsdeelname

Ondanks werkgelegenheidsgroei nog lage arbeidsdeelname

Qua uitbreiding van de werkgelegenheid zijn in recente jaren goede resultaten geboekt; zowel in historisch als in internationaal perspectief is sprake geweest van een krachtige werkgelegenheidsgroei. Dit was ook nodig (grafiek 2.3.1.): ons land heeft immers een aanzienlijke achterstand[11] in te halen. In 1991 bedroeg de arbeidsdeelname (gemeten als de totale werkgelegenheid in arbeidsjaren als percentage van de bevolking van 15–64 jaar) 49% en lag daarmee nog 3%-punt beneden het niveau van 1980 en zelfs 9%-punt beneden dat van 1970. In personen gemeten (minder relevant voor het economisch draagvlak) bevindt de participatie zich in ons land thans rond het EG-gemiddelde. Ten opzichte van omringende landen (Duitsland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk) is er echter sprake van een achterstand. Uitgedrukt in arbeidsjaren blijkt dat er sprake is van een achterstand ten opzichte van vrijwel alle EG-landen.[12]

Grafiek 2.3.1. Arbeidsdeelname 1970–1993; Werkgelegenheid in arbeidsjaren als percentage van de bevolking 15–64 jaar.



Bron: CPB, MEV 1993. Zie ook voetnoot 11.

Twee beleidsopgaven springen in dit verband direct in het oog: vermindering van het beroep op de sociale zekerheid en verlaging van de collectieve lasten op arbeid (de «wig»).

[11] In de cijfers van de arbeidsdeelname (zie ook grafiek 2.3.1.) is aangesloten bij de MEV 1993. Daarin heeft om de aldaar uiteengezette redenen de recente revisie van de Nationale Rekeningen-systematiek nog geen weerslag gevonden. Op basis van de gereviseerde cijfers zou de arbeidsparticipatie naar verwachting in alle jaren 1 à 2% hoger uitkomen. Hierdoor zou het verloop, zoals in beeld gebracht in grafiek 2.3.1., niet wezenlijk veranderen. Ook op basis van de nieuwe cijfers blijft de participatie in arbeidsjaren in Nederland nog beduidend achter bij het buitenland.

[12] In bijlage 5 van de Sociale Nota van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gelijktijdig met deze Miljoenennota aan het parlement aangeboden) wordt nader ingegaan op de participatie in internationaal perspectief.

Vermindering beroep op sociale zekerheid

In tabel 2.3.1. is de ontwikkeling van het aantal werkenden en uitkeringsgerechtigden voor de jaren 1970–1993 in beeld gebracht.

Tabel 2.3.1. Werkgelegenheid en uitkeringsvolume[1]; beide in 1000 jaren

	1970	1980	1989	1990	1991	1992	1993
Werkgelegenheid	4 709	4 807	4 901	5 005	5 069	5 089	5 108
Volume uitkeringsontvangers	2 052	3 078	3 941	3 991	4 025	4 073	4 110
w.v.							
ZW	234	306	312	342	348	349	339
AAW/WAO	196	608	758	790	801	808	815
Werkloosheid[2]	142	357	758	715	704	718	727
	572	1 271	1 828	1 848	1 828	1 874	1 881
w.v.							
AOW/AWW	1 480	1 807	2 113	2 143	2 172	2 199	2 229
Verhouding inactieven/actieven	45,9	68,4	85,9	85,6	85,3	85,9	86,2

[1] Overeenkomstig de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid zijn de cijfers voor de verhouding inactieven/actieven en de onderbouwing daarvan gedateerd op de meest recente ramingen van het CPB, stand MEV 1993.
[2] Inclusief ABW.

Duidelijk komt ook hier naar voren dat de werkgelegenheid de afgelopen jaren goed is toegenomen. De toename was tot 1992 groter dan die van het uitkeringsvolume, zodat ook de verhouding inactieven/actieven daalde. Daarin dreigt thans, mede onder invloed van het zwakke conjuncturele gesternte en de ontwikkeling van de reële arbeidskosten, een kentering te komen: in de ramingen laat de verhouding een stijging zien.

Ten dele hangt de toename van het uitkeringsvolume samen met de vergrijzing (AOW/AWW). Dit effect is structureel van aard en zal de komende decennia blijven voortduren. Ondanks de gunstige daling van de werkloosheid tot aan het moment van de conjuncturele vertraging van dit jaar, kent het totaal van de overige categorieën uitkeringen een opwaarts patroon. Het bewerkstelligen van een ommekeer op dit terrein is een cruciale beleidsopgave. De maatregelen met betrekking tot de terugdringing van het ziekteverzuim en het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn direct hierop gericht.[13] De eerste, voorlopige signalen zijn hoopgevend.

Bij de ziektewet, vaak het voorportaal van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, zal het aantal uitkeringsjaren in 1993 naar verwachting voor het eerst sinds 1985 dalen. Bij bepaalde delen van de overheid zelf is het ziekteverzuim fors gedaald. Dit is het voorlopige resultaat van een nieuwe experimentele aanpak.[14] Om de goede lijn ten aanzien van het ziekteverzuim vast te houden, moet het beleid verder worden ingevuld en voortgezet.

Voortzetting beleid ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid nodig

Ook wat betreft de arbeidsongeschiktheid zijn er enige positieve signalen. Hierbij speelt anticipatie op de voorgenomen maatregelen wellicht een rol. De instroom van arbeidsongeschikten bleef in het eerste halfjaar van 1992 achter bij die in het eerste halfjaar van 1991. Dit is een eerste stap op weg naar stabilisatie en vervolgens terugdringing van het arbeidsongeschiktheidsvolume. Voortgaan op deze weg naar meer werk en minder uitkeringen is een blijvende inspanning van alle betrokkenen absoluut waard, zeker gezien belang van een grotere arbeidsdeelname in Nederland.

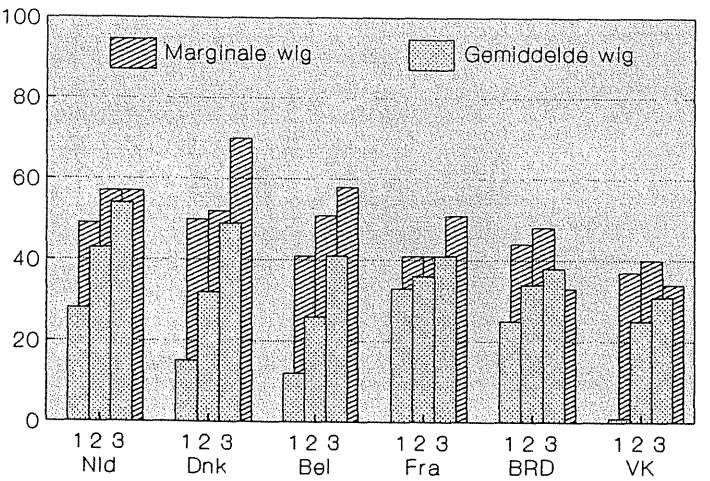
Vermindering lastendruk op arbeidsinkomen

Het omvangrijke beroep op sociale zekerheidsregelingen legt, in combinatie met de relatief lage arbeidsdeelname, een zwaar beslag op het

[13] Het gaat hier om de maatregelen Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV): terugdringing arbeidsongeschiktheid (TAV-1), terugdringing ziekteverzuim (TAV-2) en terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TAV-3).
[14] Belangrijkste elementen in deze aanpak zijn: bestrijding ziekteverzuim is verantwoordelijkheid van directe leidinggevende, betere begeleiding en controle. Voor uitvoeriger toelichting zie brief Minister van Binnenlandse Zaken: Kamerstukken II, 1991–1992, 21 837, nr. 3.

arbeidsinkomen. Grafiek 2.3.2. laat zien dat in vergelijking met de ons omringende landen de gemiddelde en marginale[15] druk van belastingen en premies op het arbeidsinkomen (de «wig») in ons land zeer hoog is.[16]

Grafiek 2.3.2. Gemiddelde en marginale wig; op werknemersinkomen van 1989 (alleenverdiener)



Bron: CPB; Nederland in drievoud, mei 1992.
Noot: 1. Minimuminkomen; 2. Gemiddeld inkomen; 3. 2 x gemiddeld inkomen.
Wig heeft betrekking op belastingen, werknemers-, en werkgeverspremies (in % loonkosten). Zie ook voetnoot 15.

Hoge marginale en gemiddelde wig over hele linie van inkomens

De hoge *gemiddelde* wig geeft aan dat de totale collectieve lasten op arbeid in ons land hoog zijn. Dat geldt over de hele linie van inkomensniveaus. Deze hoge totale lasten betekenen dat de ruimte voor verlaging van de *marginale* wig, gegeven het niveau van de collectieve voorzieningen en rentelasten, begrensd is. De marginale wig is belangrijk voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Bij een lagere marginale wig houdt een werkende netto meer over van elke extra verdiende gulden. Een lagere marginale wig versterkt derhalve de prikkel voor niet-werkenden om aan de slag te gaan, en voor werkenden èn niet-werkenden om zich via scholing verder te ontwikkelen en steeds te zoeken naar een baan die het beste past bij hun capaciteiten.

Een specifiek vraagstuk vormt de positie van minder geschoolden op de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie onder laag opgeleiden is verhoudingsgewijs zeer laag. Daartegenover staat een fors beroep op uitkeringen. Nederland neemt in dit opzicht een unieke situatie in.[17] Bovendien bestaat in dit segment van de arbeidsmarkt een groot aantal moeilijk te vervullen vacatures.[18] Naast de stimulans tot arbeidsdeelname spelen factoren als scholing en sanctiebeleid een rol.

Frappant in dit verband is dat ook de marginale wig in Nederland over de hele linie internationaal uit de pas loopt. Overigens heeft grafiek 2.3.3. alleen betrekking op belastingen en premies. Ook andere inkomensgerelateerde regelingen kunnen als onbedoeld neveneffect meebrengen dat lagere inkomens er bij een bruto verbetering netto aanzienlijk minder op vooruit gaan. Dit risico van een zogeheten «poverty trap» vergt aandacht bij de vormgeving van het Nederlandse bestel in het open Europa. Een belangrijk element van de «poverty-trap» is het geringe inkomensverschil tussen actieven en niet-actieven[19].

Ook de komende jaren zal moeten worden voortgegaan met beheersing van de uitgaven in verband met sociale zekerheid. Dit met het oog op het belang van een concurrerende belasting- en premiedruk in het perspectief van Europa.

[15] De hoogte van de marginale wig betreft het verschil tussen hetgeen een werknemer netto overhoudt van een bruto loonsverhoging (inclusief werkgeverslasten; het zogeheten «super-bruto») en de bruto loonsverhoging zelf.

[16] De meest recente internationaal vergelijkbare gegevens betreffen het jaar 1989. Sindsdien is de druk in ons land door de belastingherziening 1990 («Oort») enigszins verlaagd, doch tot een in vergelijking met andere landen wezenlijk ander beeld geeft dit geen aanleiding. Overigens zijn ook in andere landen (zoals Duitsland) lastenverlagingen doorgevoerd.

[17] Centraal Planbureau, Nederland in drievoud, 1992, p. 81.

[18] Voor nadere beschouwingen over dit segment van de arbeidsmarkt en het beleid terzake, zie de Sociale Nota van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[19] Zie ook: Sociale Nota, hoofdstuk 7.

Vermindering beroep op sociale zekerheid

In tabel 2.3.1. is de ontwikkeling van het aantal werkenden en uitkeringsgerechtigden voor de jaren 1970–1993 in beeld gebracht.

Tabel 2.3.1. Werkgelegenheid en uitkeringsvolume[1]; *beide in 1000 jaren*

	1970	1980	1989	1990	1991	1992	1993
Werkgelegenheid	4 709	4 807	4 901	5 005	5 069	5 089	5 108
Volume uitkeringsontvangers	2 052	3 078	3 941	3 991	4 025	4 073	4 110
w.v.							
ZW	234	306	312	342	348	349	339
AAW/WAO	196	608	758	790	801	808	815
Werkloosheid[2]	142	357	758	715	704	718	727
	572	1 271	1 828	1 848	1 828	1 874	1 881
w.v.							
AOW/AWW	1 480	1 807	2 113	2 143	2 172	2 199	2 229
Verhouding inactieven/actieven	45,9	68,4	85,9	85,6	85,3	85,9	86,2

[1] Overeenkomstig de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid zijn de cijfers voor de verhouding inactieven/actieven en de onderbouwing daarvan gedateerd op de meest recente ramingen van het CPB, stand MEV 1993.
[2] Inclusief ABW.

Duidelijk komt ook hier naar voren dat de werkgelegenheid de afgelopen jaren goed is toegenomen. De toename was tot 1992 groter dan die van het uitkeringsvolume, zodat ook de verhouding inactieven/actieven daalde. Daarin dreigt thans, mede onder invloed van het zwakke conjuncturele gesternte en de ontwikkeling van de reële arbeidskosten, een kentering te komen: in de ramingen laat de verhouding een stijging zien.

Ten dele hangt de toename van het uitkeringsvolume samen met de vergrijzing (AOW/AWW). Dit effect is structureel van aard en zal de komende decennia blijven voortduren. Ondanks de gunstige daling van de werkloosheid tot aan het moment van de conjuncturele vertraging van dit jaar, kent het totaal van de overige categorieën uitkeringen een opwaarts patroon. Het bewerkstelligen van een ommekeer op dit terrein is een cruciale beleidsopgave. De maatregelen met betrekking tot de terugdringing van het ziekteverzuim en het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn direct hierop gericht.[13] De eerste, voorlopige signalen zijn hoopgevend.

Bij de ziektewet, vaak het voorportaal van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, zal het aantal uitkeringsjaren in 1993 naar verwachting voor het eerst sinds 1985 dalen. Bij bepaalde delen van de overheid zelf is het ziekteverzuim fors gedaald. Dit is het voorlopige resultaat van een nieuwe experimentele aanpak.[14] Om de goede lijn ten aanzien van het ziekteverzuim vast te houden, moet het beleid verder worden ingevuld en voortgezet.

Voortzetting beleid ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid nodig

Ook wat betreft de arbeidsongeschiktheid zijn er enige positieve signalen. Hierbij speelt anticipatie op de voorgenomen maatregelen wellicht een rol. De instroom van arbeidsongeschikten bleef in het eerste halfjaar van 1992 achter bij die in het eerste halfjaar van 1991. Dit is een eerste stap op weg naar stabilisatie en vervolgens terugdringing van het arbeidsongeschiktheidsvolume. Voortgaan op deze weg naar meer werk en minder uitkeringen is een blijvende inspanning van alle betrokkenen absoluut waard, zeker gezien belang van een grotere arbeidsdeelname in Nederland.

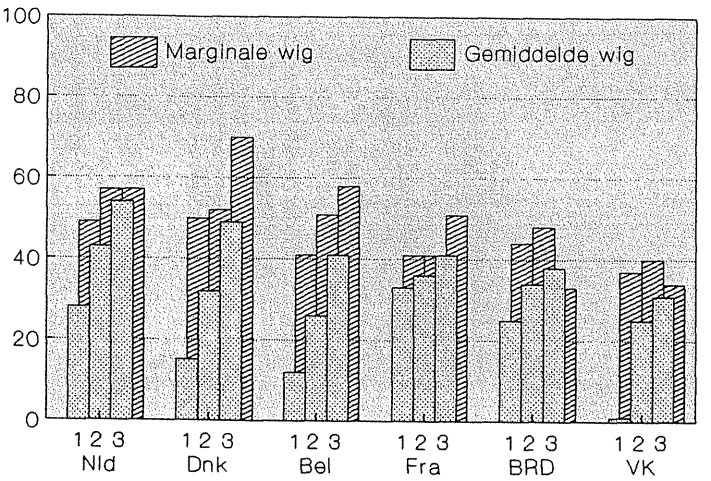
Vermindering lastendruk op arbeidsinkomen

Het omvangrijke beroep op sociale zekerheidsregelingen legt, in combinatie met de relatief lage arbeidsdeelname, een zwaar beslag op het

[13] Het gaat hier om de maatregelen Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV): terugdringing arbeidsongeschiktheid (TAV-1), terugdringing ziekteverzuim (TAV-2) en terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TAV-3).
[14] Belangrijkste elementen in deze aanpak zijn: bestrijding ziekteverzuim is verantwoordelijkheid van directe leidinggevende, betere begeleiding en controle. Voor uitvoeriger toelichting zie brief Minister van Binnenlandse Zaken: Kamerstukken II, 1991–1992, 21 837, nr. 3.

arbeidsinkomen. Grafiek 2.3.2. laat zien dat in vergelijking met de ons omringende landen de gemiddelde en marginale[15] druk van belastingen en premies op het arbeidsinkomen (de «wig») in ons land zeer hoog is.[16]

Grafiek 2.3.2. Gemiddelde en marginale wig; op werknemersinkomen van 1989 (alleenverdiener)



Bron: CPB; Nederland in drievoud, mei 1992.
Noot: 1. Minimuminkomen; 2. Gemiddeld inkomen; 3. 2 x gemiddeld inkomen.
Wig heeft betrekking op belastingen, werknemers-, en werkgeverspremies (in % loonkosten). Zie ook voetnoot 15.

Hoge marginale en gemiddelde wig over hele linie van inkomens

De hoge *gemiddelde* wig geeft aan dat de totale collectieve lasten op arbeid in ons land hoog zijn. Dat geldt over de hele linie van inkomensniveaus. Deze hoge totale lasten betekenen dat de ruimte voor verlaging van de *marginale* wig, gegeven het niveau van de collectieve voorzieningen en rentelasten, begrensd is. De marginale wig is belangrijk voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Bij een lagere marginale wig houdt een werkende netto meer over van elke extra verdiende gulden. Een lagere marginale wig versterkt derhalve de prikkel voor niet-werkenden om aan de slag te gaan, en voor werkenden èn niet-werkenden om zich via scholing verder te ontwikkelen en steeds te zoeken naar een baan die het beste past bij hun capaciteiten.

Een specifiek vraagstuk vormt de positie van minder geschoolden op de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie onder laag opgeleiden is verhoudingsgewijs zeer laag. Daartegenover staat een fors beroep op uitkeringen. Nederland neemt in dit opzicht een unieke situatie in.[17] Bovendien bestaat in dit segment van de arbeidsmarkt een groot aantal moeilijk te vervullen vacatures.[18] Naast de stimulans tot arbeidsdeelname spelen factoren als scholing en sanctiebeleid een rol.

Frappant in dit verband is dat ook de marginale wig in Nederland over de hele linie internationaal uit de pas loopt. Overigens heeft grafiek 2.3.3. alleen betrekking op belastingen en premies. Ook andere inkomensgerelateerde regelingen kunnen als onbedoeld neveneffect meebrengen dat lagere inkomens er bij een bruto verbetering netto aanzienlijk minder op vooruit gaan. Dit risico van een zogeheten «poverty trap» vergt aandacht bij de vormgeving van het Nederlandse bestel in het open Europa. Een belangrijk element van de «poverty-trap» is het geringe inkomensverschil tussen actieven en niet-actieven[19].

Ook de komende jaren zal moeten worden voortgegaan met beheersing van de uitgaven in verband met sociale zekerheid. Dit met het oog op het belang van een concurrerende belasting- en premiedruk in het perspectief van Europa.

[15] De hoogte van de marginale wig betreft het verschil tussen hetgeen een werknemer netto overhoudt van een bruto loonsverhoging (inclusief werkgeverslasten; het zogeheten «super-bruto») en de bruto loonsverhoging zelf.

[16] De meest recente internationaal vergelijkbare gegevens betreffen het jaar 1989. Sindsdien is de druk in ons land door de belastingherziening 1990 («Oort») enigszins verlaagd, doch tot een in vergelijking met andere landen wezenlijk ander beeld geeft dit geen aanleiding. Overigens zijn ook in andere landen (zoals Duitsland) lastenverlagingen doorgevoerd.

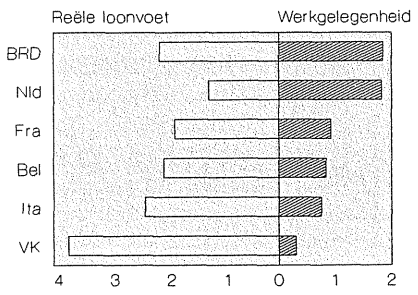
[17] Centraal Planbureau, Nederland in drievoud, 1992, p. 81.

[18] Voor nadere beschouwingen over dit segment van de arbeidsmarkt en het beleid terzake, zie de Sociale Nota van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[19] Zie ook: Sociale Nota, hoofdstuk 7.

Voor het functioneren van de arbeidsmarkt is voorts van groot belang de mate van regulering. Regulering vindt zijn grond in een ook in internationaal opzicht goede sociale infrastructuur, maar dient daarbij ook voortdurend getoetst te worden op implicaties voor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt.

Reële loonvoet en werkgelegenheid; gemiddelde groei 1985–1992



Bron: OESO Economic Outlook 51, juli 1992.

Loonmatiging

Een hogere arbeidsdeelname is essentieel voor een verbreding van het economisch draagvlak en – via een verkleining van de wig – voor een vergroting en kwalitatieve verbetering van het arbeidsaanbod.

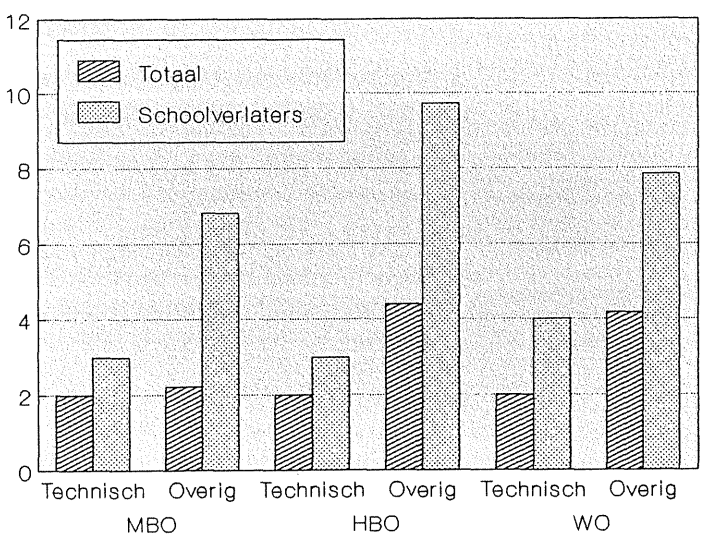
Een gematigde ontwikkeling van de arbeidskosten en daarmee ook de lonen, is gunstig voor de werkgelegenheid. Sinds het begin van de jaren tachtig is loonmatiging substantieel gaan bijdragen aan een ten opzichte van het buitenland sterke groei van de werkgelegenheid in Nederland. Loonmatiging is derhalve nodig voor de zo noodzakelijke vergroting van de arbeidsdeelname. Bovendien hebben loon- en prijsontwikkelingen de neiging om elkaar te versterken. Een beheerste loonontwikkeling draagt bij aan een beheerste prijsontwikkeling. Lastenverlichting kan daarbij ondersteunend werken. De verlaging van het algemene BTW-tarief met 1% punt is zo'n ondersteuning.

2.3.2. Investeren in mensen

Vergroting van de arbeidsparticipatie is niet een zaak van financiële prikkels alleen. Mensen moeten ook adequate vaardigheden en kennis bezitten om aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen. Belangrijk is dat zij de mogelijkheden krijgen om zich deze eigen te maken. Heel gericht wordt de kwalitatieve verbetering van het arbeidsaanbod rond het minimumloon ter hand genomen via scholingsprogramma's, de Jeugdwerkgarantiewet en banenpools. Het doel daarvan is het vergroten van vaardigheden en het opdoen van werkervaring, waardoor de kansen op de reguliere arbeidsmarkt vergroot worden.

Meer algemeen springt de krapte op de arbeidsmarkt voor technisch geschoolden in het oog (grafiek 2.3.3.). Leerlingen dienen daarom in een vroeger stadium met techniek in aanraking te worden gebracht. De basisvorming biedt hiertoe goede mogelijkheden.

Grafiek 2.3.3. Werkloosheid naar gevolgde opleiding; 1991, in % van de relevante beroepsbevolking.



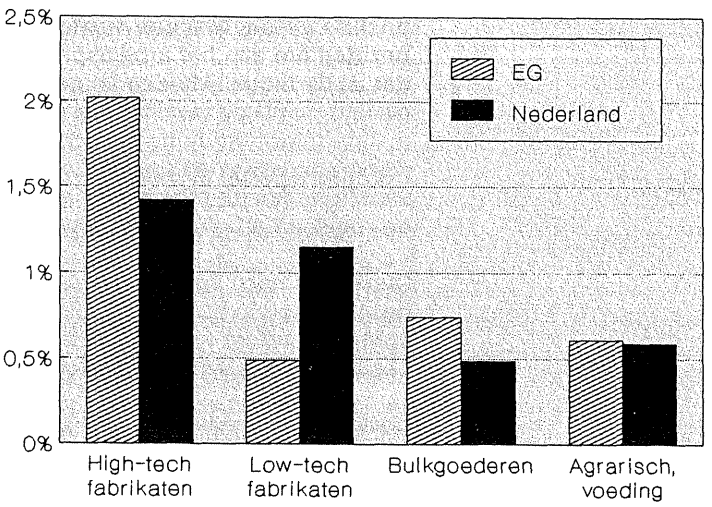
Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht 1992.
Noot: werkloosheid conform bemiddelingsbestand zonder baan.

Verbetering aansluiting onderwijs–arbeidsmarkt

De cruciale rol van onderwijs betreft niet alleen de inhoud en kwaliteit van het onderwijs zelf, maar ook de aansluiting ervan op de arbeidsmarkt. Verbetering van deze aansluiting is een hoofdaandachtspunt van het kabinet. Direct na het aantreden is aan de Commissie-Rauwenhoff gevraagd te adviseren over mogelijkheden ter verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Eind vorig jaar is het Rauwenhoff-convenant getekend met de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Dit convenant richt zich vooral op het middelbaar beroepsonderwijs. De belangrijkste elementen zijn: bevordering van de samenwerking tussen scholen en bedrijven, versterking van de praktijkcomponent in het beroepsonderwijs en het stimuleren van opleidingen voor jongeren tot aankomend vakman of -vrouw. Hierdoor, maar ook door soortgelijke initiatieven op het gebied van het hoger beroepsonderwijs[20] , kan de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt de komende jaren verbeteren. Daarnaast zullen zowel overheid als bedrijfsleven initiatieven nemen ter intensivering van de scholingsinspanningen voor de laagst opgeleiden.

Scholing speelt ook een cruciale rol in de samenstelling van het Nederlandse produktiepakket. In de categorie van geavanceerde produkten kan Nederland de groei van onze handelspartners in de EG in onvoldoende mate volgen (grafiek 2.3.4.).

Grafiek 2.3.4. Jaarlijkse groei totale export, uitgesplitst naar categorieën; 1989–1991



Bron: Eurostat, Financiën.

Toenemende oriëntatie op hoogwaardige produkten

Niet alleen binnen de EG, maar ook daarbuiten is sprake van een toenemende oriëntatie op dit soort produkten, met name in Japan en de snel opkomende Aziatische economieën (Zuid-Korea, Taiwan, Hongkong en Singapore). Onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten (R&D) ten behoeve van nieuwe, hoogwaardige produkten zullen steeds belangrijker worden in de internationale concurrentieverhoudingen.

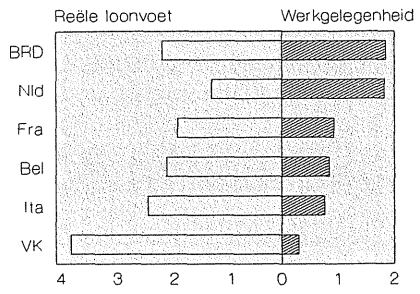
De Nederlandse R&D is in internationaal perspectief van redelijk niveau, maar recente ontwikkelingen geven reden tot enige zorg. Bovendien zou de aansluiting van de publieke R&D op marktgerichte activiteiten beter kunnen.[21] Voor het economische draagvlak zijn in deze context – naast een gezond economisch klimaat en een goed opgeleide beroepsbevolking – ook technologisch hoogwaardige industriële activiteiten van vitaal belang. Een groot deel van de marktgerichte technologische infrastructuur kan worden versterkt door kennisoverdracht naar het midden- en kleinbedrijf. De eerste ervaringen met de innovatiecentra, die als doel hebben kennisoverdracht naar het bedrijfsleven, zijn positief.

[20] Zie ook: de nota «Beroepsonderwijs en bedrijfsleven: nieuwe bondgenoten!» die op 20 mei 1992 aan de Tweede Kamer is gestuurd.

[21] Centraal Planbureau, Onderzoeksmemorandum 94: «Technologie en Economie: de Nederlandse positie», Den Haag, juli 1992.

Voor het functioneren van de arbeidsmarkt is voorts van groot belang de mate van regulering. Regulering vindt zijn grond in een ook in internationaal opzicht goede sociale infrastructuur, maar dient daarbij ook voortdurend getoetst te worden op implicaties voor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt.

Reële loonvoet en werkgelegenheid; gemiddelde groei 1985–1992



Bron: OESO Economic Outlook 51, juli 1992.

Loonmatiging

Een hogere arbeidsdeelname is essentieel voor een verbreding van het economisch draagvlak en – via een verkleining van de wig – voor een vergroting en kwalitatieve verbetering van het arbeidsaanbod.

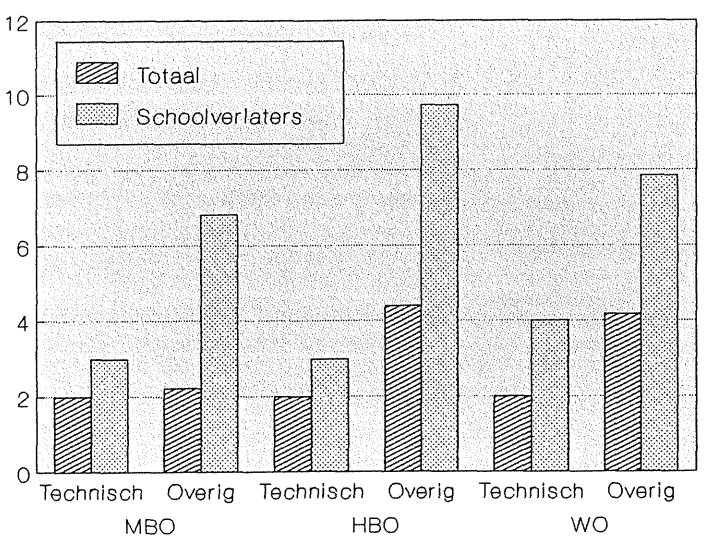
Een gematigde ontwikkeling van de arbeidskosten en daarmee ook de lonen, is gunstig voor de werkgelegenheid. Sinds het begin van de jaren tachtig is loonmatiging substantieel gaan bijdragen aan een ten opzichte van het buitenland sterke groei van de werkgelegenheid in Nederland. Loonmatiging is derhalve nodig voor de zo noodzakelijke vergroting van de arbeidsdeelname. Bovendien hebben loon- en prijsontwikkelingen de neiging om elkaar te versterken. Een beheerste loonontwikkeling draagt bij aan een beheerste prijsontwikkeling. Lastenverlichting kan daarbij ondersteunend werken. De verlaging van het algemene BTW-tarief met 1% punt is zo'n ondersteuning.

2.3.2. Investeren in mensen

Vergroting van de arbeidsparticipatie is niet een zaak van financiële prikkels alleen. Mensen moeten ook adequate vaardigheden en kennis bezitten om aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen. Belangrijk is dat zij de mogelijkheden krijgen om zich deze eigen te maken. Heel gericht wordt de kwalitatieve verbetering van het arbeidsaanbod rond het minimumloon ter hand genomen via scholingsprogramma's, de Jeugdwerkgarantiewet en banenpools. Het doel daarvan is het vergroten van vaardigheden en het opdoen van werkervaring, waardoor de kansen op de reguliere arbeidsmarkt vergroot worden.

Meer algemeen springt de krapte op de arbeidsmarkt voor technisch geschoolden in het oog (grafiek 2.3.3.). Leerlingen dienen daarom in een vroeger stadium met techniek in aanraking te worden gebracht. De basisvorming biedt hiertoe goede mogelijkheden.

Grafiek 2.3.3. Werkloosheid naar gevolgde opleiding; 1991, in % van de relevante beroepsbevolking.



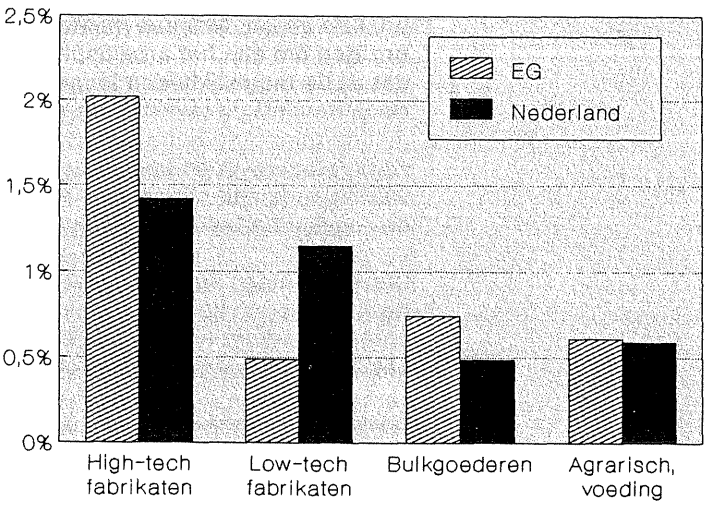
Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht 1992.
Noot: werkloosheid conform bemiddelingsbestand zonder baan.

Verbetering aansluiting onderwijs–arbeidsmarkt

De cruciale rol van onderwijs betreft niet alleen de inhoud en kwaliteit van het onderwijs zelf, maar ook de aansluiting ervan op de arbeidsmarkt. Verbetering van deze aansluiting is een hoofdaandachtspunt van het kabinet. Direct na het aantreden is aan de Commissie-Rauwenhoff gevraagd te adviseren over mogelijkheden ter verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Eind vorig jaar is het Rauwenhoff-convenant getekend met de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Dit convenant richt zich vooral op het middelbaar beroepsonderwijs. De belangrijkste elementen zijn: bevordering van de samenwerking tussen scholen en bedrijven, versterking van de praktijkcomponent in het beroepsonderwijs en het stimuleren van opleidingen voor jongeren tot aankomend vakman of -vrouw. Hierdoor, maar ook door soortgelijke initiatieven op het gebied van het hoger beroepsonderwijs[20] , kan de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt de komende jaren verbeteren. Daarnaast zullen zowel overheid als bedrijfsleven initiatieven nemen ter intensivering van de scholingsinspanningen voor de laagst opgeleiden.

Scholing speelt ook een cruciale rol in de samenstelling van het Nederlandse produktiepakket. In de categorie van geavanceerde produkten kan Nederland de groei van onze handelspartners in de EG in onvoldoende mate volgen (grafiek 2.3.4.).

Grafiek 2.3.4. Jaarlijkse groei totale export, uitgesplitst naar categorieën; 1989–1991



Bron: Eurostat, Financiën.

Toenemende oriëntatie op hoogwaardige produkten

Niet alleen binnen de EG, maar ook daarbuiten is sprake van een toenemende oriëntatie op dit soort produkten, met name in Japan en de snel opkomende Aziatische economieën (Zuid-Korea, Taiwan, Hongkong en Singapore). Onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten (R&D) ten behoeve van nieuwe, hoogwaardige produkten zullen steeds belangrijker worden in de internationale concurrentieverhoudingen.

De Nederlandse R&D is in internationaal perspectief van redelijk niveau, maar recente ontwikkelingen geven reden tot enige zorg. Bovendien zou de aansluiting van de publieke R&D op marktgerichte activiteiten beter kunnen.[21] Voor het economische draagvlak zijn in deze context – naast een gezond economisch klimaat en een goed opgeleide beroepsbevolking – ook technologisch hoogwaardige industriële activiteiten van vitaal belang. Een groot deel van de marktgerichte technologische infrastructuur kan worden versterkt door kennisoverdracht naar het midden- en kleinbedrijf. De eerste ervaringen met de innovatiecentra, die als doel hebben kennisoverdracht naar het bedrijfsleven, zijn positief.

[20] Zie ook: de nota «Beroepsonderwijs en bedrijfsleven: nieuwe bondgenoten!» die op 20 mei 1992 aan de Tweede Kamer is gestuurd.

[21] Centraal Planbureau, Onderzoeksmemorandum 94: «Technologie en Economie: de Nederlandse positie», Den Haag, juli 1992.

Daarnaast is – om onze positie in het internationale krachtenveld te handhaven – van belang het blijvend stimuleren van investeringen in hoogwaardige onderdelen van de kennisinfrastructuur (onderzoek en onderwijs).

2.4. Collectieve financiën

2.4.1. Hoogte en samenstelling van de collectieve uitgaven

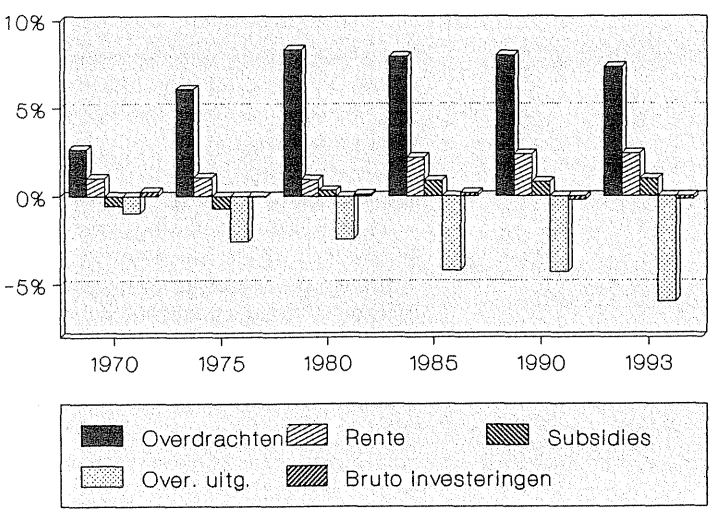
De afgelopen decennia is de Nederlandse collectieve sector sterk gegroeid. Dit weerspiegelt met name de opbouw van de verzorgingsstaat. Wanneer vanuit economische invalshoek wordt gekeken naar de uitgaven van de collectieve sector als geheel, dan zijn de voornaamste trends uit de afgelopen decennia een meer dan evenredige groei van de inkomensoverdrachten en subsidie-uitgaven. Doordat de rekening ten dele is terecht gekomen bij het financieringstekort en daarmee bij een oplopende staatsschuld, zijn ook de rentelasten meer dan evenredig toegenomen.

Door sterke toename inkomensoverdrachten en subsidies ...

Ondanks dat in de afgelopen decennia het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen flink groeide, is het aandeel van de overheidsinvesteringen juist gehalveerd: van 5,1% NNI in 1970 tot 2,6% NNI in 1990. Na 1990 heeft het kabinet de daling van de overheidsinvesteringen tot staan gebracht en omgebogen in een lichte stijging (zie grafiek 2.2.1.).

Internationaal gezien neemt Nederland zowel qua omvang als qua samenstelling van de collectieve uitgaven een afwijkende positie in. De inkomensoverdrachten zijn in Nederland veel sterker gestegen dan gemiddeld in Europa. Vermindering van het beroep op sociale zekerheid kwam in paragraaf 2.3.1. reeds aan de orde.

Grafiek 2.4.1. Samenstelling collectieve uitgaven Nederland; verschil ten opzichte van vijf omliggende EG-landen (% BBP).



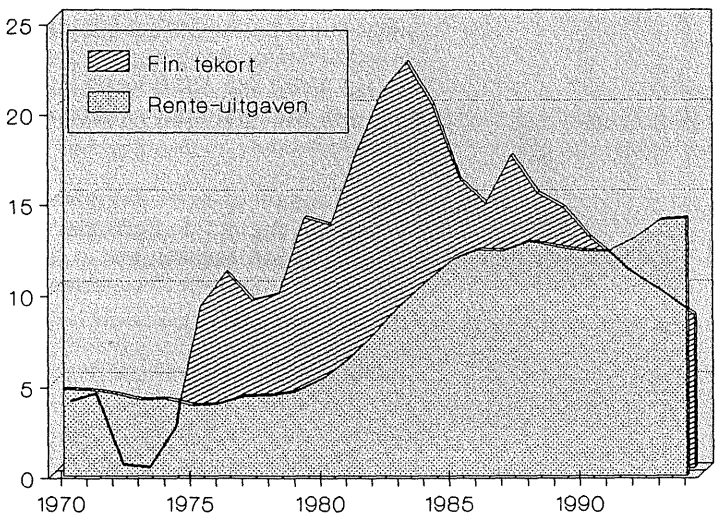
Bron: OESO, Economic Outlook 51, juli 1992.
Noot: EG-5: gewogen gemiddelde van Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken.

... zijn tekort en rentelasten sterk gestegen ...

Ook de rentelasten zijn in Nederland aanmerkelijk hoger en zijn sneller gegroeid dan in omringende landen. Dit weerspiegelt het grote financieringstekort en de groeiende staatsschuld in de afgelopen decennia.

Rente-uitgaven zijn een bijzondere categorie uitgaven omdat zij slechts indirect en met vertraging beheersbaar zijn. De rentevoet valt zelfs nagenoeg geheel buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid. Hierdoor ontstaat de huidige situatie dat, hoewel het kabinet het financieringstekort al enige jaren met succes terugdringt, de druk van de rentelasten in de komende jaren nog blijft toenemen. De rentelasten bedragen 27 miljard in 1992, dat is bijna net zoveel als de totale uitgaven ten behoeve van onderwijs. Verdere verdringing zou de budgettaire beleidsvrijheid en flexibiliteit in de toekomst steeds meer beperken, waardoor belangrijke uitgaven zoals voor scholing, infrastructuur en milieu in de knel kunnen komen.

Grafiek 2.4.2. Renteuitgaven en financieringstekort Rijk; % totale Rijksuitgaven



Het bedrag dat aan rentelasten wordt uitgegeven is thans groter dan het financieringstekort. Hieruit blijkt dat de ruimte die in het verleden door tekortvergroting is gecreëerd voor extra uitgaven, uiteindelijk meer dan teniet wordt gedaan door de rentelasten.

... daarom: minder lenen

Voor beheersing van de rentelasten bestaat slechts één recept: minder lenen. Vasthouden aan het in het Regeerakkoord overeengekomen tijdpad voor reductie van het financieringstekort is dan ook onverkort een beleidsprioriteit.

De afgelopen jaren is dit tijdpad een succesvol instrument gebleken. Dit succes is mede te danken aan de uitgavendiscipline.

Ook in internationaal perspectief blijkt de goede voortgang in Nederland bij de reductie van het financieringstekort (grafiek 2.4.3.). Dit ondanks de moeilijke conjuncturele periode die telkens weer voor budgettaire tegenvallers zorgde. Nederland is een van de zeer weinige landen waar in de periode 1989–1993 tekortreductie wordt bereikt. Deze voortgang is – gezien de omvang van de overheidsschuld en de rentelasten – een absolute noodzakelijkheid mede met het oog op Europa.

Daarnaast is – om onze positie in het internationale krachtenveld te handhaven – van belang het blijvend stimuleren van investeringen in hoogwaardige onderdelen van de kennisinfrastructuur (onderzoek en onderwijs).

2.4. Collectieve financiën

2.4.1. Hoogte en samenstelling van de collectieve uitgaven

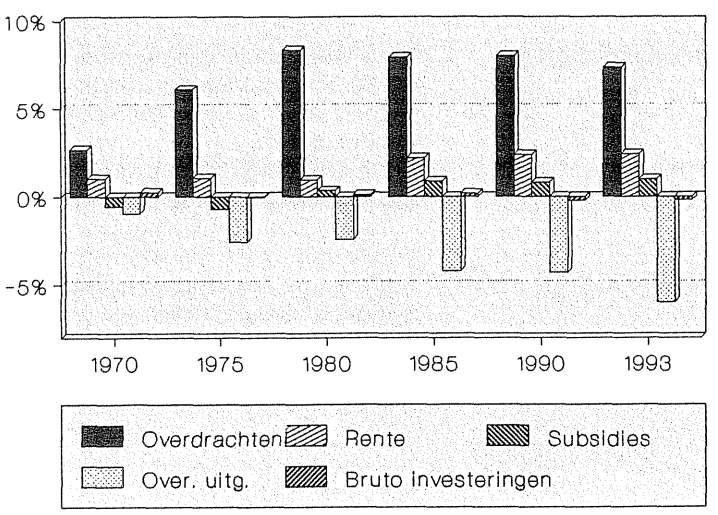
Door sterke toename inkomensoverdrachten en subsidies ...

De afgelopen decennia is de Nederlandse collectieve sector sterk gegroeid. Dit weerspiegelt met name de opbouw van de verzorgingsstaat. Wanneer vanuit economische invalshoek wordt gekeken naar de uitgaven van de collectieve sector als geheel, dan zijn de voornaamste trends uit de afgelopen decennia een meer dan evenredige groei van de inkomensoverdrachten en subsidie-uitgaven. Doordat de rekening ten dele is terecht gekomen bij het financieringstekort en daarmee bij een oplopende staatsschuld, zijn ook de rentelasten meer dan evenredig toegenomen.

Ondanks dat in de afgelopen decennia het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen flink groeide, is het aandeel van de overheidsinvesteringen juist gehalveerd: van 5,1% NNI in 1970 tot 2,6% NNI in 1990. Na 1990 heeft het kabinet de daling van de overheidsinvesteringen tot staan gebracht en omgebogen in een lichte stijging (zie grafiek 2.2.1.).

Internationaal gezien neemt Nederland zowel qua omvang als qua samenstelling van de collectieve uitgaven een afwijkende positie in. De inkomensoverdrachten zijn in Nederland veel sterker gestegen dan gemiddeld in Europa. Vermindering van het beroep op sociale zekerheid kwam in paragraaf 2.3.1. reeds aan de orde.

Grafiek 2.4.1. Samenstelling collectieve uitgaven Nederland; verschil ten opzichte van vijf omliggende EG-landen (% BBP).



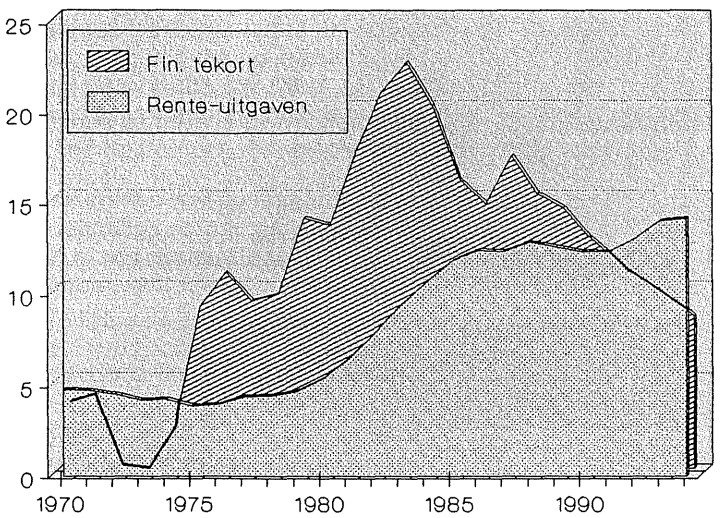
Bron: OESO, Economic Outlook 51, juli 1992.
Noot: EG-5: gewogen gemiddelde van Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken.

... zijn tekort en rentelasten sterk gestegen ...

Ook de rentelasten zijn in Nederland aanmerkelijk hoger en zijn sneller gegroeid dan in omringende landen. Dit weerspiegelt het grote financieringstekort en de groeiende staatsschuld in de afgelopen decennia.

Rente-uitgaven zijn een bijzondere categorie uitgaven omdat zij slechts indirect en met vertraging beheersbaar zijn. De rentevoet valt zelfs nagenoeg geheel buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid. Hierdoor ontstaat de huidige situatie dat, hoewel het kabinet het financieringstekort al enige jaren met succes terugdringt, de druk van de rentelasten in de komende jaren nog blijft toenemen. De rentelasten bedragen 27 miljard in 1992, dat is bijna net zoveel als de totale uitgaven ten behoeve van onderwijs. Verdere verdringing zou de budgettaire beleidsvrijheid en flexibiliteit in de toekomst steeds meer beperken, waardoor belangrijke uitgaven zoals voor scholing, infrastructuur en milieu in de knel kunnen komen.

Grafiek 2.4.2. Renteuitgaven en financieringstekort Rijk; % totale Rijksuitgaven



Het bedrag dat aan rentelasten wordt uitgegeven is thans groter dan het financieringstekort. Hieruit blijkt dat de ruimte die in het verleden door tekortvergroting is gecreëerd voor extra uitgaven, uiteindelijk meer dan teniet wordt gedaan door de rentelasten.

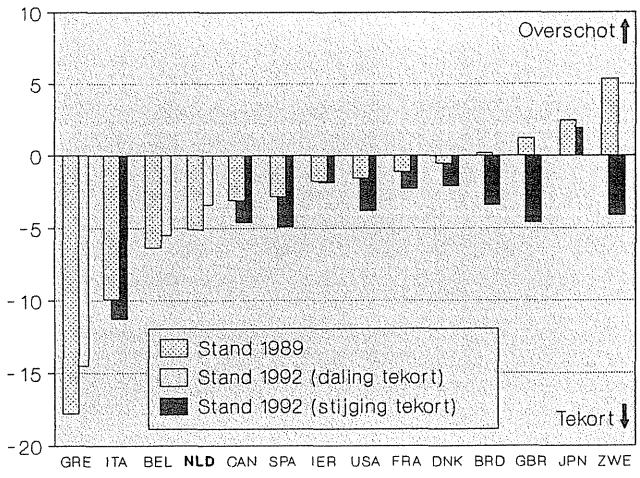
... daarom: minder lenen

Voor beheersing van de rentelasten bestaat slechts één recept: minder lenen. Vasthouden aan het in het Regeerakkoord overeengekomen tijdpad voor reductie van het financieringstekort is dan ook onverkort een beleidsprioriteit.

De afgelopen jaren is dit tijdpad een succesvol instrument gebleken. Dit succes is mede te danken aan de uitgavendiscipline.

Ook in internationaal perspectief blijkt de goede voortgang in Nederland bij de reductie van het financieringstekort (grafiek 2.4.3.). Dit ondanks de moeilijke conjuncturele periode die telkens weer voor budgettaire tegenvallers zorgde. Nederland is een van de zeer weinige landen waar in de periode 1989–1993 tekortreductie wordt bereikt. Deze voortgang is – gezien de omvang van de overheidsschuld en de rentelasten – een absolute noodzakelijkheid mede met het oog op Europa.

Grafiek 2.4.3. Tekortreductie tussen 1989 en 1992; % BBP



Bron: OESO, Economic Outlook 51, juli 1992.
Noot: Vorderingensaldo van de totale overheid.

2.4.3. Overheidsfinanciën in Europees perspectief

Terdege rekening houden met EG-partners

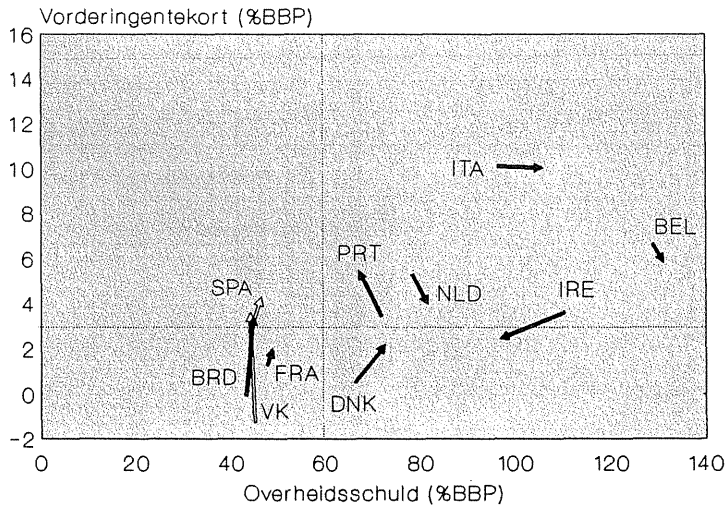
Aan de betekenis van de internationale context voor het nationale begrotingsbeleid voegt de voortgaande Europese integratie een nieuwe dimensie toe. De omvang en samenstelling van overheidsuitgaven en lastendruk, de hoogte van het financieringstekort en van de overheidsschuld moeten steeds meer in een internationale context worden bezien. Door een toenemende verwevenheid van nationale economieën zal ten aanzien van zowel de collectieve uitgaven als de collectieve lasten terdege rekening gehouden moeten worden met de EG-partners.

Ook voorgenomen EMU stelt grenzen aan tekort en schuld

Van de voortgaande Europese integratie kan ook een meer directe invloed uitgaan op de nationale overheidsfinanciën. In het ter ratificatie voorliggende EMU-verdrag worden – naast opgaven op het terrein van inflatie, rente en wisselkoers – ook grenzen gesteld aan de omvang van het overheidstekort en de overheidsschuld. De tekort- en schuldquote moeten volgens het verdrag in principe onder de EMU-referentiewaarden van 3% BBP, respectievelijk 60% BBP liggen, dan wel in een voldoende en gestaag tempo naar deze waarde dalen.[22] De tekort- en schuldcriteria dienen niet alleen als toets voor toelating tot de slotfase van de EMU. Zij liggen ook ten grondslag aan de «excessieve-tekortenprocedure». Deze procedure kan in de definitieve EMU de deelnemende lidstaten er toe nopen om het overheidstekort in lijn met de EMU-criteria te brengen.

[22] Met betrekking tot de gehanteerde begrippen bestaan er verschillen tussen de in Nederland gebruikelijke definities en die in EMU-verband. Hiervoor wordt verwezen naar bijlage 21. Ook de exacte formulering van de criteria staat in deze bijlage.

Grafiek 2.4.4. Positie van EG-lidstaten ten aanzien van budgettaire criteria; %BBP 1989–1992



Bron: EG, European Economy, suppl. A, mei-juni 1992.
Noot: De pijlen geven verandering in de situatie tussen 1989 en 1992 (EG-projectie) weer. In het vlak links-onder wordt aan beide criteria voldaan, rechts-boven aan geen van beide. Om grafische redenen is Griekenland niet opgenomen.

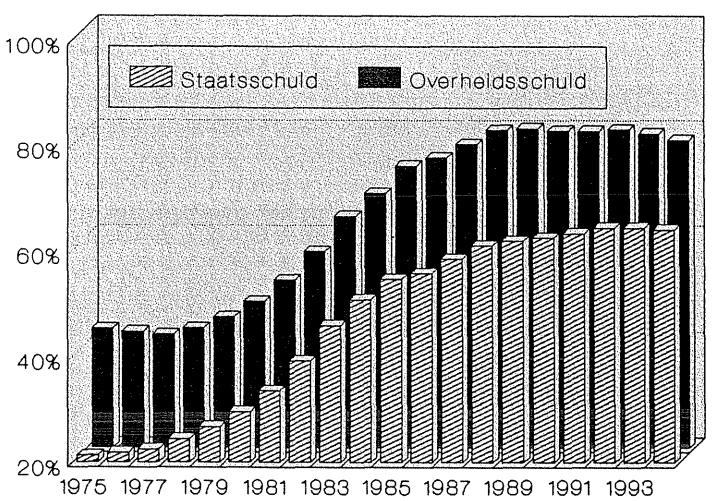
Het gaat bij de criteria niet om een mechanisch-rekenkundige, maar om een beleidsmatige toepassing. Bij de beoordeling kan ook rekening worden gehouden met andere relevante economische factoren, zoals de omvang van de overheidsinvesteringen in verhouding tot het tekort, en met de wijze van financieren van ambtenarenpensioenen.

De referentiewaarden zijn geen doelstellingen, maar plafondwaarden. Als men in het begrotingsbeleid niet steeds tegen het plafond wil stoten, dan zou een bepaalde marge ten opzichte van het maximum in acht kunnen worden genomen. Met andere woorden: er staat geen straf op onderschrijding van de normwaarden.

Overheidsschuld duidelijk te hoog

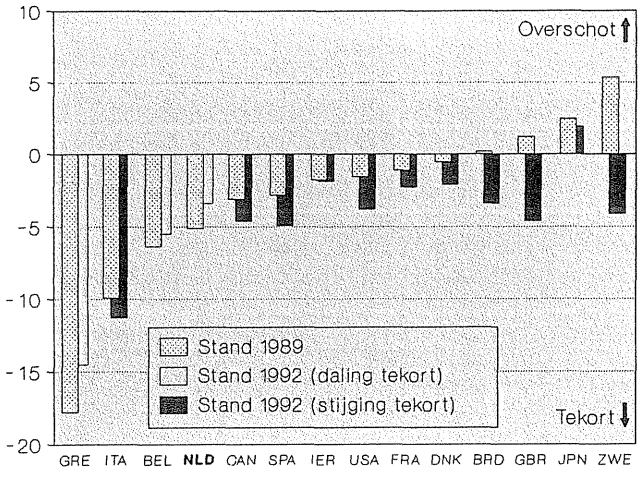
Volgens de huidige inzichten daalt het overheidstekort (EMU-definitie) naar 3,2% BBP in 1993 en 2,6% BBP in 1994. Daarmee zou (juist) worden voldaan aan het tekortcriterium. Ten aanzien van de schuldnorm ligt dit duidelijk anders. Met de geraamde 77,5% BBP in 1994 ligt de Nederlandse overheidsschuld ruim boven de referentiewaarde van 60%. Wel is in deze kabinetsperiode de sinds bijna twee decennia voortdurende stijging van de overheidsschuldquote omgebogen in een daling[23].

Grafiek 2.4.5. Nederlandse overheidsschuld 1975–1994; % BBP



[23] Een ander belangrijk aspect van de tekort- en schuldontwikkeling is de financierbaarheid ervan. In bijlage 24 wordt ingegaan op de dekking van de financieringsbehoefte in de komende jaren. Daarmee wordt tevens gevolg gegeven aan een toezegging terzake aan de Eerste Kamer.

Grafiek 2.4.3. Tekortreductie tussen 1989 en 1992; % BBP



Bron: OESO, Economic Outlook 51, juli 1992.
Noot: Vorderingensaldo van de totale overheid.

2.4.3. Overheidsfinanciën in Europees perspectief

Aan de betekenis van de internationale context voor het nationale begrotingsbeleid voegt de voortgaande Europese integratie een nieuwe dimensie toe. De omvang en samenstelling van overheidsuitgaven en lastendruk, de hoogte van het financieringstekort en van de overheidsschuld moeten steeds meer in een internationale context worden bezien. Door een toenemende verwevenheid van nationale economieën zal ten aanzien van zowel de collectieve uitgaven als de collectieve lasten terdege rekening gehouden moeten worden met de EG-partners.

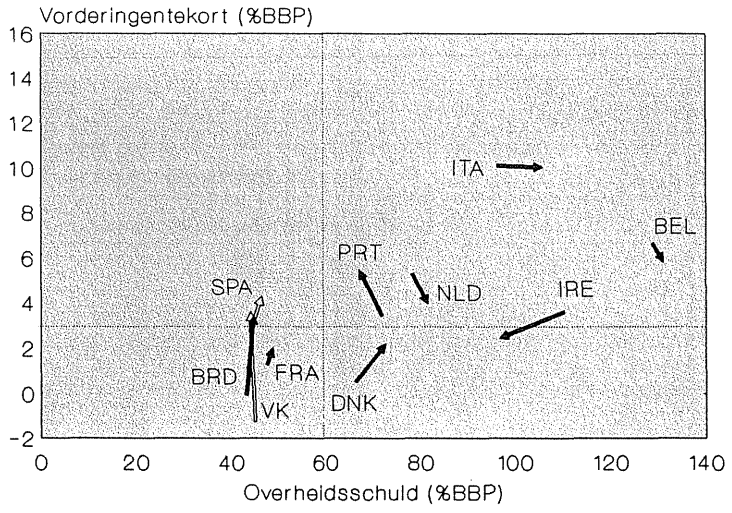
Terdege rekening houden met EG-partners

Van de voortgaande Europese integratie kan ook een meer directe invloed uitgaan op de nationale overheidsfinanciën. In het ter ratificatie voorliggende EMU-verdrag worden – naast opgaven op het terrein van inflatie, rente en wisselkoers – ook grenzen gesteld aan de omvang van het overheidstekort en de overheidsschuld. De tekort- en schuldquote moeten volgens het verdrag in principe onder de EMU-referentiewaarden van 3% BBP, respectievelijk 60% BBP liggen, dan wel in een voldoende en gestaag tempo naar deze waarde dalen.[22] De tekort- en schuldcriteria dienen niet alleen als toets voor toelating tot de slotfase van de EMU. Zij liggen ook ten grondslag aan de «excessieve-tekortenprocedure». Deze procedure kan in de definitieve EMU de deelnemende lidstaten er toe nopen om het overheidstekort in lijn met de EMU-criteria te brengen.

Ook voorgenomen EMU stelt grenzen aan tekort en schuld

[22] Met betrekking tot de gehanteerde begrippen bestaan er verschillen tussen de in Nederland gebruikelijke definities en die in EMU-verband. Hiervoor wordt verwezen naar bijlage 21. Ook de exacte formulering van de criteria staat in deze bijlage.

Grafiek 2.4.4. Positie van EG-lidstaten ten aanzien van budgettaire criteria; %BBP 1989–1992



Bron: EG, European Economy, suppl. A, mei-juni 1992.
Noot: De pijlen geven verandering in de situatie tussen 1989 en 1992 (EG-projectie) weer. In het vlak links-onder wordt aan beide criteria voldaan, rechts-boven aan geen van beide. Om grafische redenen is Griekenland niet opgenomen.

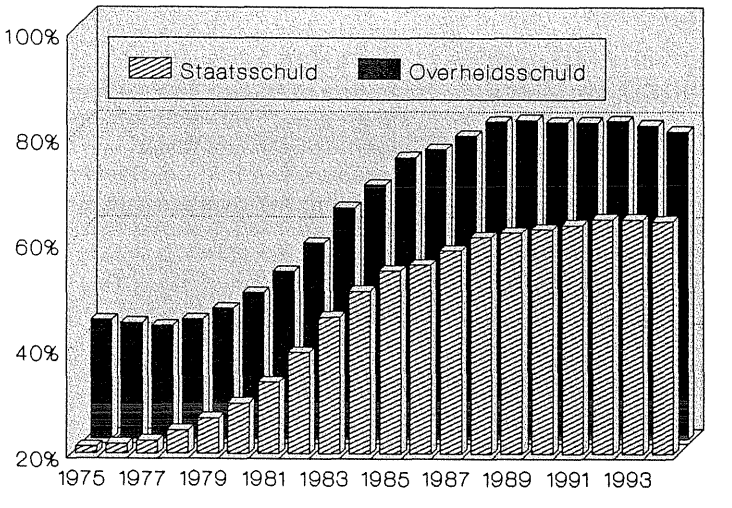
Het gaat bij de criteria niet om een mechanisch-rekenkundige, maar om een beleidsmatige toepassing. Bij de beoordeling kan ook rekening worden gehouden met andere relevante economische factoren, zoals de omvang van de overheidsinvesteringen in verhouding tot het tekort, en met de wijze van financieren van ambtenarenpensioenen.

De referentiewaarden zijn geen doelstellingen, maar plafondwaarden. Als men in het begrotingsbeleid niet steeds tegen het plafond wil stoten, dan zou een bepaalde marge ten opzichte van het maximum in acht kunnen worden genomen. Met andere woorden: er staat geen straf op onderschrijding van de normwaarden.

Overheidsschuld duidelijk te hoog

Volgens de huidige inzichten daalt het overheidstekort (EMU-definitie) naar 3,2% BBP in 1993 en 2,6% BBP in 1994. Daarmee zou (juist) worden voldaan aan het tekortcriterium. Ten aanzien van de schuldnorm ligt dit duidelijk anders. Met de geraamde 77,5% BBP in 1994 ligt de Nederlandse overheidsschuld ruim boven de referentiewaarde van 60%. Wel is in deze kabinetsperiode de sinds bijna twee decennia voortdurende stijging van de overheidsschuldquote omgebogen in een daling[23].

Grafiek 2.4.5. Nederlandse overheidsschuld 1975–1994; % BBP



[23] Een ander belangrijk aspect van de tekort- en schuldontwikkeling is de financierbaarheid ervan. In bijlage 24 wordt ingegaan op de dekking van de financieringsbehoefte in de komende jaren. Daarmee wordt tevens gevolg gegeven aan een toezegging terzake aan de Eerste Kamer.

De komende periode gaat zich de vraag voordoen omtrent het begrotingsbeleid na 1994. De Ecofin-raad is in zijn conclusies betreffende het Nederlandse convergentieprogramma[24] verheugd over «de brede maatschappelijke consensus die [...] in Nederland bestaat [over het] fundamentele belang dat het proces van budgettaire consolidatie en structurele hervorming ook na 1994 wordt voortgezet».

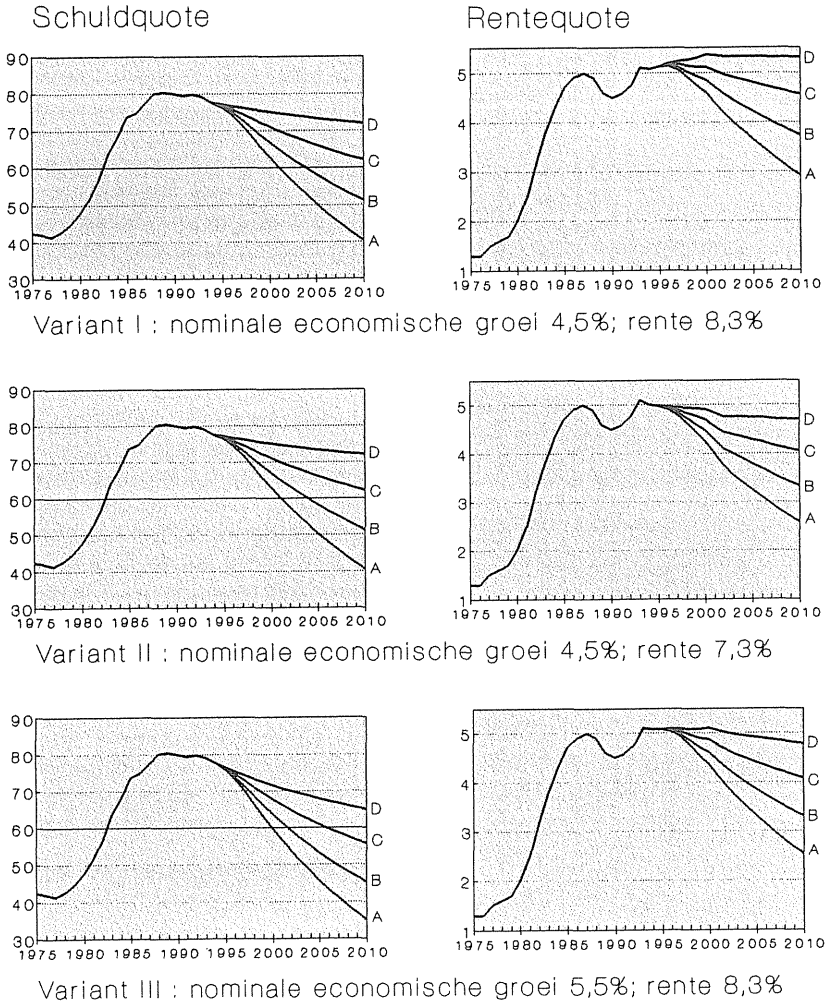
Voortgaande tekortreductie leidt tot ...

Uit vier illustratieve scenario's (A, B, C en D) blijkt het gunstige effect van voortgaande tekortreductie op rentelasten en overheidsschuld. Om de gevoeligheid van de scenario-berekeningen voor de gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van economische groei en rentestand in beeld te brengen, zijn in grafiek 2.4.6 drie varianten onderscheiden (I, II en III). In variant I is uitgegaan van een nominale economische groei van 4½%, en een rentestand van 8,3%. Variant II gaat uit van eenzelfde groei, maar een 1%-punt lagere rente. In variant III is de veronderstelde rente gelijk aan die in variant I, maar is de groei 1 %-punt hoger verondersteld.

In scenario A wordt het tekort van het Rijk na 1994 met vier jaarlijkse stappen van ¾% NNI teruggebracht tot 0% BBP in 1998. In scenario B wordt de huidige tekortreductie met 0,5%-punt per jaar doorgezet tot 1 % BBP in 1998. Scenario C veronderstelt een jaarlijkse tekortreductie met ¼%-punt tot 2% BBP in 1998. In scenario D blijft het tekort van het Rijk na 1994 constant juist onder 3% BBP. Onder de gangbare veronderstelling dat het tekort van lagere overheden en sociale fondsen gemiddeld nul is, impliceert dit op termijn een overheidstekort dat tegen het EMU-plafond ligt.

... terugdringing overheidsschuld ...

Grafiek 2.4.6. Scenario's overheidsschuld en rentelasten; % BBP



Noot: 4½% nominale groei kan worden gesplitst in 2½ % reële groei en 2% inflatie.

[24] Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 21 501-07, nr. 67.

... en beheersing rentelasten

Alleen als het tekort na 1994 verder wordt teruggebracht, (scenario's A, B en C) zullen de rentelasten (als percentage BBP) substantieel dalen. Dit geldt voor alle onderscheiden groei- en rentevarianten. Ook het verdringingseffect zal alleen door voortgaande tekortreductie afnemen. Thans beslaan de rentelasten 13% van de rijksuitgaven. In 2010 bedragen rentelasten in scenario A tussen de 9% (variant I) en 7% (variant III) van de overheidsuitgaven. In scenario D wordt 14% (variant III) of zelfs 16% (variant I) door rentelasten opgesoupeerd. Het verschil tussen beide scenario's is 7% van de totale uitgaven, ofwel rond de 30 miljard gulden in 2010.

Ten aanzien van de schuld wordt in scenario A de EMU-referentiewaarde op zijn vroegst rond 2000 bereikt. Zelfs dan duurt het alles bijeen tweemaal zo lang om de schuldquote van het hoogtepunt van 80% BBP in 1989 te reduceren naar 60% BBP in 2001, dan de zes jaren waarin de quote tussen 1983 en 1989 een stijging van dezelfde omvang doormaakte.

Hoewel de overheidsschuldquote in alle scenario's daalt, wordt zonder verdere tekortreductie na 1994 (scenario D) het niveau van 60% BBP pas bereikt rond 2020. Dat zou afsteken bij landen als Duitsland en Frankrijk, waar de schuldquote rond een niveau van 50% BBP goed beheersbaar is en tijdelijke fluctuaties beter op te vangen zijn. Uitgedrukt per hoofd van de bevolking worden deze verhoudingsgetallen heel tastbaar: in Nederland weet elke burger zich dit jaar vergezeld van een overheidsschuld van circa 28 000 gulden, terwijl dit in Duitsland het equivalent van 17 000 gulden en in Frankrijk van 19 000 gulden bedraagt.

Bovenstaande scenario-analyse staat niet op zichzelf. Zoals in paragraaf 4.5. nader wordt toegelicht, wordt in 1994 nog steeds geleend voor consumptieve uitgaven, ongeacht de keuze met betrekking tot de afbakening van overheidsinvesteringen en afschrijvingsmethode. Handhaving van het tekort op het niveau 1994 is onvoldoende om aan deze situatie een einde te maken.

Degelijk financieel-economisch beleid gericht op meer investeren, minder consumeren en beheersing van lasten ...

Een degelijk financieel-economisch overheidsbeleid is gericht op meer investeren, minder consumeren en beheersen van de collectieve lasten. Dit is een basis voor versterking van de economische structuur en vergroting van de arbeidsdeelname, waardoor een hogere en duurzame economische groei mogelijk wordt, alsmede een geringer beroep op sociale zekerheid. En vervolgens leiden hogere groei en meer werk weer tot minder omvangrijke inkomensoverdrachten en collectieve lasten.

Bij de advisering over het te voeren begrotingsbeleid in een volgende kabinetsperiode zullen deze overwegingen nader kunnen worden verkend en gekwantificeerd. Dit conform het EMU-convergentieprogramma en uiteraard mede tegen de achtergrond van de bredere economische context met inbegrip van factoren zoals onder meer de wijze van financieren van ambtenarenpensioenen en het netto aanbod van kapitaal door Nederland op de internationale financiële markten.

... basis voor versterking van economische structuur

2.4.4. Overheidsinkomsten en fiscale concurrentiepositie

Het terugdringen van het financieringstekort volgens het afgesproken tijdpad en de maximaal toegestane hoogte van de collectieve-lastendruk (53,6% NNI) zijn belangrijke uitgangspunten voor het te voeren kabinetsbeleid. Mede dankzij de voorgenomen BTW-verlaging wordt het afgesproken plafond ten aanzien van de collectieve-lastendruk niet overschreden en zal de CLD in 1993 en 1994 gaan dalen. Het loslaten van deze uitgangspunten zou ten aanzien van de economische groei en de werkgelegenheidsontwikkeling zeer negatieve consequenties hebben en de belastingmoraal bepaald niet ten goede komen.

De komende periode gaat zich de vraag voordoen omtrent het begrotingsbeleid na 1994. De Ecofin-raad is in zijn conclusies betreffende het Nederlandse convergentieprogramma[24] verheugd over «de brede maatschappelijke consensus die [...] in Nederland bestaat [over het] fundamentele belang dat het proces van budgettaire consolidatie en structurele hervorming ook na 1994 wordt voortgezet».

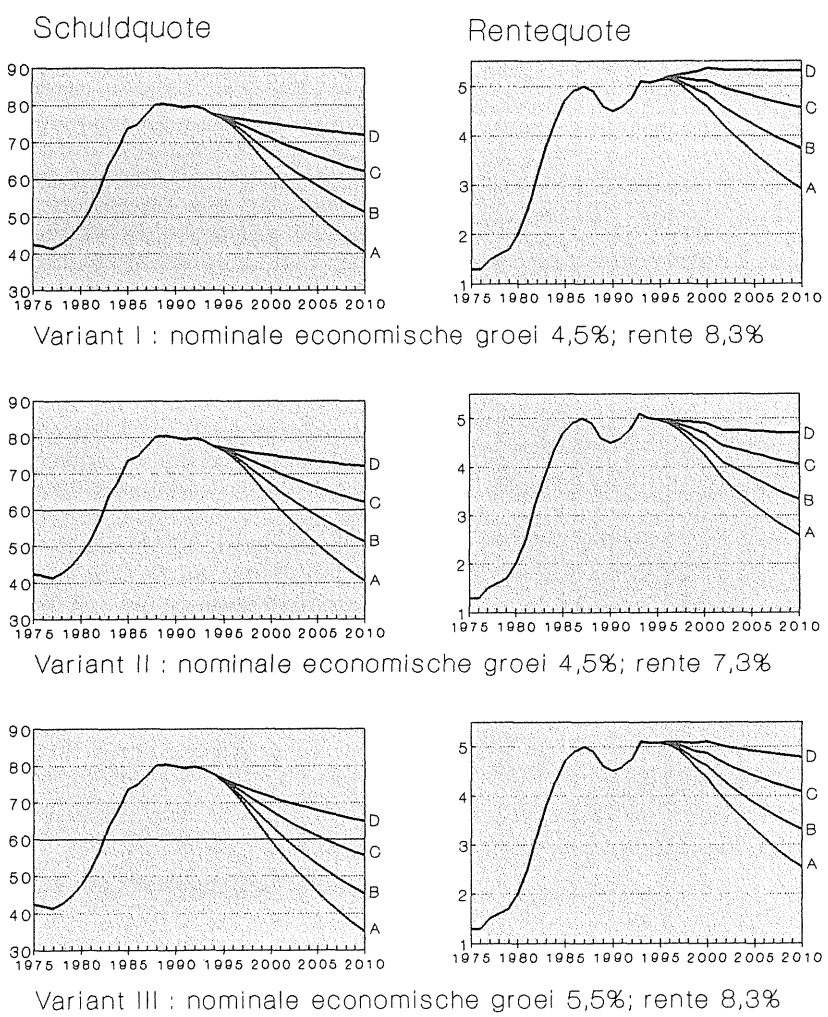
Voortgaande tekortreductie leidt tot ...

Uit vier illustratieve scenario's (A, B, C en D) blijkt het gunstige effect van voortgaande tekortreductie op rentelasten en overheidsschuld. Om de gevoeligheid van de scenario-berekeningen voor de gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van economische groei en rentestand in beeld te brengen, zijn in grafiek 2.4.6 drie varianten onderscheiden (I, II en III). In variant I is uitgegaan van een nominale economische groei van 4½%, en een rentestand van 8,3%. Variant II gaat uit van eenzelfde groei, maar een 1%-punt lagere rente. In variant III is de veronderstelde rente gelijk aan die in variant I, maar is de groei 1 %-punt hoger verondersteld.

In scenario A wordt het tekort van het Rijk na 1994 met vier jaarlijkse stappen van 3/4% NNI teruggebracht tot 0% BBP in 1998. In scenario B wordt de huidige tekortreductie met 0,5%-punt per jaar doorgezet tot 1 % BBP in 1998. Scenario C veronderstelt een jaarlijkse tekortreductie met 1/4%-punt tot 2% BBP in 1998. In scenario D blijft het tekort van het Rijk na 1994 constant juist onder 3% BBP. Onder de gangbare veronderstelling dat het tekort van lagere overheden en sociale fondsen gemiddeld nul is, impliceert dit op termijn een overheidstekort dat tegen het EMU-plafond ligt.

... terugdringing overheidsschuld ...

Grafiek 2.4.6. Scenario's overheidsschuld en rentelasten; % BBP



Noot: 4½% nominale groei kan worden gesplitst in 2½ % reële groei en 2% inflatie.

[24] Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 21 501-07, nr. 67.

... en beheersing rentelasten

Alleen als het tekort na 1994 verder wordt teruggebracht, (scenario's A, B en C) zullen de rentelasten (als percentage BBP) substantieel dalen. Dit geldt voor alle onderscheiden groei- en rentevarianten. Ook het verdringingseffect zal alleen door voortgaande tekortreductie afnemen. Thans beslaan de rentelasten 13% van de rijksuitgaven. In 2010 bedragen rentelasten in scenario A tussen de 9% (variant I) en 7% (variant III) van de overheidsuitgaven. In scenario D wordt 14% (variant III) of zelfs 16% (variant I) door rentelasten opgesoupeerd. Het verschil tussen beide scenario's is 7% van de totale uitgaven, ofwel rond de 30 miljard gulden in 2010.

Ten aanzien van de schuld wordt in scenario A de EMU-referentiewaarde op zijn vroegst rond 2000 bereikt. Zelfs dan duurt het alles bijeen tweemaal zo lang om de schuldquote van het hoogtepunt van 80% BBP in 1989 te reduceren naar 60% BBP in 2001, dan de zes jaren waarin de quote tussen 1983 en 1989 een stijging van dezelfde omvang doormaakte.

Hoewel de overheidsschuldquote in alle scenario's daalt, wordt zonder verdere tekortreductie na 1994 (scenario D) het niveau van 60% BBP pas bereikt rond 2020. Dat zou afsteken bij landen als Duitsland en Frankrijk, waar de schuldquote rond een niveau van 50% BBP goed beheersbaar is en tijdelijke fluctuaties beter op te vangen zijn. Uitgedrukt per hoofd van de bevolking worden deze verhoudingsgetallen heel tastbaar: in Nederland weet elke burger zich dit jaar vergezeld van een overheidsschuld van circa 28 000 gulden, terwijl dit in Duitsland het equivalent van 17 000 gulden en in Frankrijk van 19 000 gulden bedraagt.

Bovenstaande scenario-analyse staat niet op zichzelf. Zoals in paragraaf 4.5. nader wordt toegelicht, wordt in 1994 nog steeds geleend voor consumptieve uitgaven, ongeacht de keuze met betrekking tot de afbakening van overheidsinvesteringen en afschrijvingsmethode. Handhaving van het tekort op het niveau 1994 is onvoldoende om aan deze situatie een einde te maken.

Degelijk financieel-economisch beleid gericht op meer investeren, minder consumeren en beheersing van lasten ...

Een degelijk financieel-economisch overheidsbeleid is gericht op meer investeren, minder consumeren en beheersen van de collectieve lasten. Dit is een basis voor versterking van de economische structuur en vergroting van de arbeidsdeelname, waardoor een hogere en duurzame economische groei mogelijk wordt, alsmede een geringer beroep op sociale zekerheid. En vervolgens leiden hogere groei en meer werk weer tot minder omvangrijke inkomensoverdrachten en collectieve lasten.

Bij de advisering over het te voeren begrotingsbeleid in een volgende kabinetsperiode zullen deze overwegingen nader kunnen worden verkend en gekwantificeerd. Dit conform het EMU-convergentieprogramma en uiteraard mede tegen de achtergrond van de bredere economische context met inbegrip van factoren zoals onder meer de wijze van financieren van ambtenarenpensioenen en het netto aanbod van kapitaal door Nederland op de internationale financiële markten.

... basis voor versterking van economische structuur

2.4.4. Overheidsinkomsten en fiscale concurrentiepositie

Het terugdringen van het financieringstekort volgens het afgesproken tijdpad en de maximaal toegestane hoogte van de collectieve-lastendruk (53,6% NNI) zijn belangrijke uitgangspunten voor het te voeren kabinetsbeleid. Mede dankzij de voorgenomen BTW-verlaging wordt het afgesproken plafond ten aanzien van de collectieve-lastendruk niet overschreden en zal de CLD in 1993 en 1994 gaan dalen. Het loslaten van deze uitgangspunten zou ten aanzien van de economische groei en de werkgelegenheidsontwikkeling zeer negatieve consequenties hebben en de belastingmoraal bepaald niet ten goede komen.

Ook in het kader van de Europese integratie is beheersing van de lastendruk van bijzondere betekenis. In andere landen is de CLD niet zoals in Nederland een leidende begrotingsnorm. Hierdoor zitten aan een internationale vergelijking van de lastendruk nogal wat haken en ogen. In bijlage 20 wordt – overeenkomstig toezeggingen aan het parlement – op de CLD en de internationale vergelijkbaarheid daarvan nader ingegaan. Een indicatieve vergelijking, zoals weergegeven in hierboven genoemde bijlage, geeft aan dat de lastendruk in Nederland hoog is.

Fiscaal beleid niet geïsoleerd bezien

Het te voeren fiscaal beleid kan niet geïsoleerd worden bezien. In de eerste plaats dient ook het fiscale beleid te worden beschouwd in het kader van dat wat hierboven is gesteld. Daarbij moet worden bedacht dat door het wegvallen van de belastinggrenzen een voortgaande ontwikkeling van integratie en mobiliteit wordt gemarkeerd. De aanzienlijk toegenomen mobiliteit van kapitaal is mede mogelijk gemaakt door de liberalisatie van het kapitaalverkeer en in anticipatie op de interne markt. Voor wat betreft de mobiliteit van personen en ondernemingen kan ervan uit worden gegaan dat de keuze voor de plaats waar mensen willen wonen en werken steeds minder door historie of nationaliteit worden bepaald. Financiële en daarmee fiscale aspecten winnen daardoor aan belang.

Verbetering fiscaal vestigingsklimaat

In dit hele perspectief zal de komende jaren de herbezinning op het Nederlandse belastingstelsel moeten worden voortgezet. De bouwstenen uit het rapport van de commissie Stevens met betrekking tot vereenvoudiging en tariefverlaging zullen daarbij kunnen worden benut. Tegelijkertijd hebben zich de afgelopen periode ook relatief nieuwe vraagstukken aangediend, die van een passend antwoord moeten worden voorzien. Vraagstukken die deels verder reiken dan aan het begin van deze kabinetsperiode was voorzien. De ontwikkelingen in Europa onderstrepen dat.

De fiscale concurrentie-positie van Nederland in de ondernemingssfeer is er daar een van. In het algemeen heeft Nederland geen ongunstige fiscale concurrentiepositie. In een één dezer dagen te verschijnen notitie wordt een eerste aanzet gegeven om het vestigingsklimaat voor reële, duurzame activiteiten te verbeteren.

Korte termijn-maatregelen worden daarbij in eerste instantie niet overwogen. Dergelijke ad hoc maatregelen zouden de positie van Nederland op de wat langere termijn kunnen schaden. In deze notitie wordt ook aandacht besteed aan de gedachte dat Nederland zijn «fair share» van de belastingopbrengst veilig dient te stellen.

Bij de verdere uitwerking verdienen uiteraard ook de voorstellen van het Comité Ruding bijzondere aandacht.

Ten aanzien van milieuheffingen wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2. Door terugsluizing van de opbrengsten hiervan kan een bijdrage worden geleverd aan de verlaging van andere lasten waarvan het tarief te hoog wordt geacht.

Fraudebestrijding krachtig voortzetten

Tot slot moet er worden stilgestaan bij de fraudebestrijding. Immers, iedere opgespoorde fraudegulden kan een bijdrage leveren aan de verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën en ruimte creëren voor tariefverlaging. Alleen al om die reden zal op de ingeslagen weg met kracht moeten worden voortgegaan. Het beteugelen van fraude is ook een argument voor verdergaande vereenvoudiging. Terugdringing van fiscale bureaucratie door eenvoudige regelgeving kan, net als verlaging van de tarieven, de acceptatie van belastingen vergroten. De menskracht die niet langer nodig is om ingewikkelde regels uit te voeren kan worden benut om de fraudebestrijding te verbeteren.

Het is wel duidelijk dat er geen simpele en snel begaanbare wegen zijn. Dit klemt te meer als – wat in de ogen van de regering onvermijdelijk is – het terrein wordt verbreed. De weg die de regering voor ogen staat is daarom niet gericht op snel of te weinig overwogen resultaat. Het voornemen is dan ook om in 1993 deze discussie nader op gang te brengen en daartoe bouwstenen en analyses aan te dragen. Aan de hand van de meningsvorming over die bouwstenen zullen dan meer concrete voorstellen kunnen worden ontwikkeld.

Ook in het kader van de Europese integratie is beheersing van de lastendruk van bijzondere betekenis. In andere landen is de CLD niet zoals in Nederland een leidende begrotingsnorm. Hierdoor zitten aan een internationale vergelijking van de lastendruk nogal wat haken en ogen. In bijlage 20 wordt – overeenkomstig toezeggingen aan het parlement – op de CLD en de internationale vergelijkbaarheid daarvan nader ingegaan. Een indicatieve vergelijking, zoals weergegeven in hierboven genoemde bijlage, geeft aan dat de lastendruk in Nederland hoog is.

Fiscaal beleid niet geïsoleerd bezien

Het te voeren fiscaal beleid kan niet geïsoleerd worden bezien. In de eerste plaats dient ook het fiscale beleid te worden beschouwd in het kader van dat wat hierboven is gesteld. Daarbij moet worden bedacht dat door het wegvallen van de belastinggrenzen een voortgaande ontwikkeling van integratie en mobiliteit wordt gemarkeerd. De aanzienlijk toegenomen mobiliteit van kapitaal is mede mogelijk gemaakt door de liberalisatie van het kapitaalverkeer en in anticipatie op de interne markt. Voor wat betreft de mobiliteit van personen en ondernemingen kan ervan uit worden gegaan dat de keuze voor de plaats waar mensen willen wonen en werken steeds minder door historie of nationaliteit worden bepaald. Financiële en daarmee fiscale aspecten winnen daardoor aan belang.

Verbetering fiscaal vestigingsklimaat

In dit hele perspectief zal de komende jaren de herbezinning op het Nederlandse belastingstelsel moeten worden voortgezet. De bouwstenen uit het rapport van de commissie Stevens met betrekking tot vereenvoudiging en tariefverlaging zullen daarbij kunnen worden benut. Tegelijkertijd hebben zich de afgelopen periode ook relatief nieuwe vraagstukken aangediend, die van een passend antwoord moeten worden voorzien. Vraagstukken die deels verder reiken dan aan het begin van deze kabinetsperiode was voorzien. De ontwikkelingen in Europa onderstrepen dat.

De fiscale concurrentie-positie van Nederland in de ondernemingssfeer is er daar een van. In het algemeen heeft Nederland geen ongunstige fiscale concurrentiepositie. In een één dezer dagen te verschijnen notitie wordt een eerste aanzet gegeven om het vestigingsklimaat voor reële, duurzame activiteiten te verbeteren.

Korte termijn-maatregelen worden daarbij in eerste instantie niet overwogen. Dergelijke ad hoc maatregelen zouden de positie van Nederland op de wat langere termijn kunnen schaden. In deze notitie wordt ook aandacht besteed aan de gedachte dat Nederland zijn «fair share» van de belastingopbrengst veilig dient te stellen.

Bij de verdere uitwerking verdienen uiteraard ook de voorstellen van het Comité Ruding bijzondere aandacht.

Ten aanzien van milieuheffingen wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2. Door terugsluizing van de opbrengsten hiervan kan een bijdrage worden geleverd aan de verlaging van andere lasten waarvan het tarief te hoog wordt geacht.

Fraudebestrijding krachtig voortzetten

Tot slot moet er worden stilgestaan bij de fraudebestrijding. Immers, iedere opgespoorde fraudegulden kan een bijdrage leveren aan de verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën en ruimte creëren voor tariefverlaging. Alleen al om die reden zal op de ingeslagen weg met kracht moeten worden voortgegaan. Het beteugelen van fraude is ook een argument voor verdergaande vereenvoudiging. Terugdringing van fiscale bureaucratie door eenvoudige regelgeving kan, net als verlaging van de tarieven, de acceptatie van belastingen vergroten. De menskracht die niet langer nodig is om ingewikkelde regels uit te voeren kan worden benut om de fraudebestrijding te verbeteren.

Het is wel duidelijk dat er geen simpele en snel begaanbare wegen zijn. Dit klemt te meer als – wat in de ogen van de regering onvermijdelijk is – het terrein wordt verbreed. De weg die de regering voor ogen staat is daarom niet gericht op snel of te weinig overwogen resultaat. Het voornemen is dan ook om in 1993 deze discussie nader op gang te brengen en daartoe bouwstenen en analyses aan te dragen. Aan de hand van de meningsvorming over die bouwstenen zullen dan meer concrete voorstellen kunnen worden ontwikkeld.

3. Het budgettaire beleid 1992 en 1993

3.1. Inleiding

Binnen budgettaire randvoorwaarden ruimte voor prioriteiten

In de begroting 1993 heeft het kabinet op een aantal terreinen belangrijke stappen gezet gericht op bevordering van kabinetsprioriteiten. Verder heeft het kabinet voorgesteld per 1 oktober 1992 het algemene BTW-tarief van 18,5% naar 17,5% te verlagen, een daling die gewenst is met het oog op een matiging van de prijs- en loonontwikkeling. Het totale beleid van het kabinet draagt ertoe bij dat bij de huidige macro-economische vooruitzichten in 1993 dooreen genomen koopkrachtbehoud zal resulteren voor de sociale minima, conform de door het CPB voor deze categorie gemaakte berekening. Deze beleidsintensiveringen en belastingverlagingen zijn mogelijk binnen de randvoorwaarden die in het regeerakkoord zijn gesteld aan het financieringstekort en de collectieve-lastendruk.

Tabel 3.1.1. Budgettair overzicht 1990–1994; in % NI

	1990	1991	1992	1993	1994
Financieringstekort	5,2 %	4¼ %	4¼ %	3¾ %	3¼ %
Collectieve-lastendruk	52,3 %	54,0 %	53,6 %	53,0 %	52,9 %
Rijksuitgavenquote	41,4 %	42,0 %	41,1 %	40,0 %	37,1 %
Collectieve-uitgavenquote	63,9 %	64,0 %	63,5 %	62,4 %	61,4 %
Staatsschuldquote	70,0 %	70,9 %	72,1 %	72,1 %	71,4 %

Financieringstekort op tijdpad

Het financieringstekort van het Rijk komt zowel in 1992 als in 1993 en 1994 uit op de in het regeerakkoord afgesproken normwaarde. Het tekort daalt daarmee volgens het tijdpad met 0,5%-punt NI per jaar van 1992 op 1994. Deze daling van het financieringstekort maakt het mogelijk dat de staatsschuldquote van 1993 op 1994 gaat dalen.

Collectieve-lastendruk voldoet aan norm

De collectieve-lastendruk wordt thans voor 1992 geraamd op 53,6%. Daarmee wordt nog net voldaan aan de in het regeerakkoord afgesproken randvoorwaarde. In 1993 daalt de collectieve-lastendruk volgens de huidige inzichten naar 53,0% NI en daarna verder tot 52,9% NI in 1994. Daarmee komt de collectieve-lastendruk in deze jaren duidelijk onder de plafondwaarde van 53,6% NI.

Uitgavenquotes dalen

Op basis van de huidige ramingen daalt de rijksuitgavenquote van 41,1% in 1992, via 40,0% in 1993 naar 37,1% in 1994. Deze cijfers zijn vertekend door een verschuiving in de betalingen aan het Algemeen Kinderbijslagfonds (de AKW-schuif) van 1992 naar 1991 en de zogenaamde «AAW/AWW-operatie» in 1994[1]. De daling van de rijksuitgavenquote van 1992 op 1993 van 1,1%-punt NI zou 0,3%-punt groter zijn geweest zonder de AKW-schuif, terwijl de daling van 1993 op 1994 van 2,9%-punt NI voor 2,1%-punt NI samenhangt met de verlaging van de rijksbijdragen aan het AAW- en het AWW-fonds. Gecorrigeerd voor deze effecten daalt de rijksuitgavenquote met 2,2%-punt NI tussen 1992 en 1994.

De collectieve-uitgavenquote vertoont van 1992 op 1993 een daling van 0,9%-punt NI. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door dalingen in

[1] Dit betreft de beëindiging van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen ten behoeve van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet, onder gelijktijdige verlaging van de belastingontvangsten en verhoging van de premie-ontvangsten. Een toelichting op deze operatie wordt gegeven in bijlage 17.6.

de uitgaven van de sociale fondsen en de OPL en in mindere mate in de uitgaven van het het Rijk. Van 1993 op 1994 doet zich een daling van 1,0%-punt voor als gevolg van dalingen bij de rijksuitgaven en de uitgaven bij de sociale fondsen.

3.2. De begrotingsuitvoering 1992

3.2.1. Budgettair beeld 1992

Budgettair beeld Voorjaarsnota 1992

Financieringstekort blijft NI

In de Voorjaarsnota 1992[2] kwam het financieringstekort van het Rijk 1992 conform het tijdpad op 4¼% NI uit. Dit kon worden gerealiseerd door het treffen van een aantal tekortbeperkende maatregelen. Ook volgens de huidige inzichten blijft de raming voor het financieringstekort van het Rijk voor 1992 4¼% NI.

Mutaties na de Voorjaarsnota 1992

WABM omgezet in belastingen

Vooraf dient te worden opgemerkt dat per 1 juli 1992 de heffingen ingevolge de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM) door de Wet verbruiksbelasting van brandstoffen, geheven naar een milieugrondslag, zijn omgezet in belastingen. De ontvangsten die hiermee samenhangen zijn dus overgeheveld van de niet-belastingontvangsten naar de belastingontvangsten. Deze omzetting heeft geen effect voor het financieringstekort en is ook neutraal voor de collectieve-lastendruk. Het gaat hierbij in 1992 om een bedrag van 1,5 miljard.

Daarnaast zijn na de Voorjaarsnota 1992 diverse mutaties opgetreden.

Tabel 3.2.1. Overzicht mutaties na de Voorjaarsnota 1992; in miljarden, + = tekortverslechterend

A. Mutaties uitgaven[1]	+ 0,3
B. Mutaties niet-belastingontvangsten[1]	+ 1,1 (w.v. + 1,5 WABM)
C. Mutatie belastingontvangsten	− 1,2 (w.v. − 1,5 WABM)
D. Derdenrekening	0,0
Saldo	+ 0,1

[1] Zowel de uitgaven als de niet-belastingontvangsten zijn gecorrigeerd voor een voor het genormeerde financieringstekort niet relevante meevaller bij de studieleningen (0,2 miljard) en de technische aanpassing van de post consolidatie (0,2 miljard). Exclusief deze correcties bedraagt de mutatie in de uitgaven −0,1 miljard en in de niet-belastingontvangsten +1,3 miljard (lagere ontvangsten).

Per saldo nauwelijks mutaties na Voorjaarsnota

Uit de tabel blijkt dat per saldo het budgettaire beeld ten opzichte van de Voorjaarsnota nauwelijks is gewijzigd. In het navolgende worden de grote mutaties nader toegelicht.

Uitgaven

Uitgaven iets hoger

De uitgaven in 1992 komen per saldo 0,3 miljard hoger uit dan de raming uit de Voorjaarsnota (inclusief een voor het genormeerde financieringstekort niet relevante meevaller bij de studieleningen bedraagt de mutatie bij de uitgaven + 0,2 miljard). Een belangrijke mutatie betreft een meevallende ontwikkeling bij de RWW-uitgaven (0,4 miljard), als gevolg van een gunstiger werkloosheidsontwikkeling. Voorts is er een tegenvallende mutatie bij de Exportkredietverzekering (0,2 miljard), samenhangende met de huidige ontwikkelingen in het GOS, en hogere uitgaven ten behoeve van de koopkrachtreparatie voor interim-ambtenaren (0,1 miljard). Tevens is sprake van een opwaartse bijstelling (0,2 miljard) van de raming van de heffings- en invorderingsrente, waar echter hogere ontvangsten in dezelfde sfeer tegenover staan. De

[2] Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 616, nr. 1.

3. Het budgettaire beleid 1992 en 1993

3.1. Inleiding

Binnen budgettaire randvoorwaarden ruimte voor prioriteiten

In de begroting 1993 heeft het kabinet op een aantal terreinen belangrijke stappen gezet gericht op bevordering van kabinetsprioriteiten. Verder heeft het kabinet voorgesteld per 1 oktober 1992 het algemene BTW-tarief van 18,5% naar 17,5% te verlagen, een daling die gewenst is met het oog op een matiging van de prijs- en loonontwikkeling. Het totale beleid van het kabinet draagt ertoe bij dat bij de huidige macro-economische vooruitzichten in 1993 dooreen genomen koopkrachtbehoud zal resulteren voor de sociale minima, conform de door het CPB voor deze categorie gemaakte berekening. Deze beleidsintensiveringen en belastingverlagingen zijn mogelijk binnen de randvoorwaarden die in het regeerakkoord zijn gesteld aan het financieringstekort en de collectieve-lastendruk.

Tabel 3.1.1. Budgettair overzicht 1990–1994; in % NI

	1990	1991	1992	1993	1994
Financieringstekort	5,2 %	4¼ %	4¼ %	3¾ %	3¼ %
Collectieve-lastendruk	52,3 %	54,0 %	53,6 %	53,0 %	52,9 %
Rijksuitgavenquote	41,4 %	42,0 %	41,1 %	40,0 %	37,1 %
Collectieve-uitgavenquote	63,9 %	64,0 %	63,5 %	62,4 %	61,4 %
Staatsschuldquote	70,0 %	70,9 %	72,1 %	72,1 %	71,4 %

Financieringstekort op tijdpad

Het financieringstekort van het Rijk komt zowel in 1992 als in 1993 en 1994 uit op de in het regeerakkoord afgesproken normwaarde. Het tekort daalt daarmee volgens het tijdpad met 0,5%-punt NI per jaar van 1992 op 1994. Deze daling van het financieringstekort maakt het mogelijk dat de staatsschuldquote van 1993 op 1994 gaat dalen.

Collectieve-lastendruk voldoet aan norm

De collectieve-lastendruk wordt thans voor 1992 geraamd op 53,6%. Daarmee wordt nog net voldaan aan de in het regeerakkoord afgesproken randvoorwaarde. In 1993 daalt de collectieve-lastendruk volgens de huidige inzichten naar 53,0% NI en daarna verder tot 52,9% NI in 1994. Daarmee komt de collectieve-lastendruk in deze jaren duidelijk onder de plafondwaarde van 53,6% NI.

Uitgavenquotes dalen

Op basis van de huidige ramingen daalt de rijksuitgavenquote van 41,1% in 1992, via 40,0% in 1993 naar 37,1% in 1994. Deze cijfers zijn vertekend door een verschuiving in de betalingen aan het Algemeen Kinderbijslagfonds (de AKW-schuif) van 1992 naar 1991 en de zogenaamde «AAW/AWW-operatie» in 1994[1]. De daling van de rijksuitgavenquote van 1992 op 1993 van 1,1%-punt NI zou 0,3%-punt groter zijn geweest zonder de AKW-schuif, terwijl de daling van 1993 op 1994 van 2,9%-punt NI voor 2,1%-punt NI samenhangt met de verlaging van de rijksbijdragen aan het AAW- en het AWW-fonds. Gecorrigeerd voor deze effecten daalt de rijksuitgavenquote met 2,2%-punt NI tussen 1992 en 1994.

De collectieve-uitgavenquote vertoont van 1992 op 1993 een daling van 0,9%-punt NI. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door dalingen in

[1] Dit betreft de beëindiging van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen ten behoeve van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet, onder gelijktijdige verlaging van de belastingontvangsten en verhoging van de premie-ontvangsten. Een toelichting op deze operatie wordt gegeven in bijlage 17.6.

de uitgaven van de sociale fondsen en de OPL en in mindere mate in de uitgaven van het het Rijk. Van 1993 op 1994 doet zich een daling van 1,0%-punt voor als gevolg van dalingen bij de rijksuitgaven en de uitgaven bij de sociale fondsen.

3.2. De begrotingsuitvoering 1992

3.2.1. Budgettair beeld 1992

Budgettair beeld Voorjaarsnota 1992

Financieringstekort blijft NI

In de Voorjaarsnota 1992[2] kwam het financieringstekort van het Rijk 1992 conform het tijdpad op 4¼% NI uit. Dit kon worden gerealiseerd door het treffen van een aantal tekortbeperkende maatregelen. Ook volgens de huidige inzichten blijft de raming voor het financieringstekort van het Rijk voor 1992 4¼% NI.

Mutaties na de Voorjaarsnota 1992

WABM omgezet in belastingen

Vooraf dient te worden opgemerkt dat per 1 juli 1992 de heffingen ingevolge de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM) door de Wet verbruiksbelasting van brandstoffen, geheven naar een milieugrondslag, zijn omgezet in belastingen. De ontvangsten die hiermee samenhangen zijn dus overgeheveld van de niet-belastingontvangsten naar de belastingontvangsten. Deze omzetting heeft geen effect voor het financieringstekort en is ook neutraal voor de collectieve-lastendruk. Het gaat hierbij in 1992 om een bedrag van 1,5 miljard.

Daarnaast zijn na de Voorjaarsnota 1992 diverse mutaties opgetreden.

Tabel 3.2.1. Overzicht mutaties na de Voorjaarsnota 1992; in miljarden, + = tekortverslechterend

A. Mutaties uitgaven[1]	+ 0,3
B. Mutaties niet-belastingontvangsten[1]	+ 1,1 (w.v. + 1,5 WABM)
C. Mutatie belastingontvangsten	− 1,2 (w.v. − 1,5 WABM)
D. Derdenrekening	0,0
Saldo	+ 0,1

[1] Zowel de uitgaven als de niet-belastingontvangsten zijn gecorrigeerd voor een voor het genormeerde financieringstekort niet relevante meevaller bij de studieleningen (0,2 miljard) en de technische aanpassing van de post consolidatie (0,2 miljard). Exclusief deze correcties bedraagt de mutatie in de uitgaven −0,1 miljard en in de niet-belastingontvangsten +1,3 miljard (lagere ontvangsten).

Per saldo nauwelijks mutaties na Voorjaarsnota

Uit de tabel blijkt dat per saldo het budgettaire beeld ten opzichte van de Voorjaarsnota nauwelijks is gewijzigd. In het navolgende worden de grote mutaties nader toegelicht.

Uitgaven

Uitgaven iets hoger

De uitgaven in 1992 komen per saldo 0,3 miljard hoger uit dan de raming uit de Voorjaarsnota (inclusief een voor het genormeerde financieringstekort niet relevante meevaller bij de studieleningen bedraagt de mutatie bij de uitgaven + 0,2 miljard). Een belangrijke mutatie betreft een meevallende ontwikkeling bij de RWW-uitgaven (0,4 miljard), als gevolg van een gunstiger werkloosheidsontwikkeling. Voorts is er een tegenvallende mutatie bij de Exportkredietverzekering (0,2 miljard), samenhangende met de huidige ontwikkelingen in het GOS, en hogere uitgaven ten behoeve van de koopkrachtreparatie voor interim-ambtenaren (0,1 miljard). Tevens is sprake van een opwaartse bijstelling (0,2 miljard) van de raming van de heffings- en invorderingsrente, waar echter hogere ontvangsten in dezelfde sfeer tegenover staan. De

[2] Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 616, nr. 1.

bijstelling van de raming is gebaseerd op de realisatiecijfers over de eerste helft van het jaar en een verlate invoering van de gewijzigde regeling.

Voor een nadere toelichting op het uitvoeringsbeeld wordt verwezen naar bijlage 6.

Niet-belastingontvangsten

Niet-belastingontvangsten hoger

De niet-belastingontvangsten komen (exclusief de overheveling van de WABM ad 1,5 miljard) 0,5 miljard hoger uit dan ten tijde van de Voorjaarsnota. Een belangrijke mutatie betreft de opwaartse bijstelling (0,3 miljard) van de raming van de heffings- en invorderingsrente (zie ook de uitgaven). Voorts doet zich een neerwaartse bijstelling van de winstafdracht van De Nederlandsche Bank voor (0,2 miljard). Ook de niet-belastingontvangsten worden nader toegelicht in bijlage 6.

Belastingontvangsten

Belastingontvangsten iets lager

De belastingontvangsten zullen in 1992 naar verwachting uitkomen op 154,0 miljard. Dit is (exclusief de overheveling van de WABM ad 1,5 miljard) 0,3 miljard minder dan ten tijde van de Voorjaarsnota 1992 werd verwacht. De bijstelling is het saldo van meevallende opbrengsten uit hoofde van het gewijzigde macro-economische beeld en een neerwaartse bijstelling vanwege een nabetaling premies volksverzekeringen aan de sociale fondsen, die ten laste van de belastingopbrengst moet plaatsvinden.

De stijging van de belastingontvangsten van jaar op jaar wordt door vele factoren beïnvloed. Van 1991 op 1992 spelen incidentele maatregelen daarbij een belangrijke rol. De stijging van 1991 op 1992 is relatief beperkt als gevolg van het feit dat de belastingontvangsten 1991 opwaarts zijn beïnvloed door de versnelde inning van de belastingen (primacheque-maatregel, zie voorts ook bijlage 4).

De feitelijke kasontwikkeling van het financieringstekort

Feitelijke kastontwikkeling

Het feitelijk verloop van het voortschrijdend twaalfmaandcijfer van het financieringstekort bedroeg tot en met juli 3,3% NI. Dit is iets gunstiger dan op basis van het gemiddelde patroon van uitgaven en ontvangsten en rekening houdend met incidentele factoren, kan worden verwacht. De prognose is echter dat het voortschrijdend twaalfmaandcijfer van het financieringstekort op het eind van het jaar eveneens zal uitkomen op 4¼% NI.

Resulterend totaalbeeld 1992

Resulterend budgettair totaalbeeld 1992

Samenvattend resulteert het volgende budgettaire beeld voor 1992.

Tabel 3.2.2. Totaalbeeld van de rijksfinanciën in 1992; in miljarden

	Miljoenennota 1992	Voorjaarsnota 1992	Vermoedelijke Uitkomsten 1992
– Uitgaven	204,0	203,7	203,6
– Niet-belastingontvangsten	29,0	29,3	28,1
– Belastingontvangsten	153,3	152,8	154,0
– Derdenrekening	0,9	0,9	0,9
– Financieringstekort[1]	20,8	20,7	20,7
– Financieringstekort excl. vervroegde aflossingen woningwetleningen en incl. debudgetteringen, excl. studieleningen	21,1	21,1	21,2
– Idem, in % NI	4¼%	4¼%	4¼%

[1] Het financieringstekort is gelijk aan de uitgaven minus de belasting- en niet-belastingontvangsten en minus de mutatie in het saldo van de derdenrekening.

Ten opzichte van de Voorjaarsnota stijgt het genormeerde financieringstekort met 0,1 miljard.

Tabel 3.2.3. Rijksuitgavenquote, collectieve-uitgavenquote en collectieve-lastendruk 1992; in procenten NI

	Miljoenennota 1992	Voorjaarsnota 1992	Vermoedelijke Uitkomsten 1992
– Rijksuitgavenquote	41,1	41,3	41,1
– Collectieve-uitgavenquote	63,2	63,5	63,5
– Belastingdruk	31,9	32,0	32,1
– Premiedruk	19,9	20,3	20,2
– Druk niet-belastingontvangsten	1,6	1,7	1,3
– Collectieve-lastendruk	53,4	54,0	53,6

Rijksuitgavenquote

Uit tabel 3.2.3. blijkt dat de rijksuitgavenquote 0,2%-punt NI lager uitkomt ten opzichte van de raming in de Voorjaarsnota 1992. Dit is zowel het gevolg van lagere uitgaven (inclusief de post consolidatie) als van het hogere nationale inkomen (het zogenaamde «noemer-effect»).

Collectieve-uitgavenquote

De collectieve-uitgavenquote 1992 blijft nagenoeg constant ten opzichte van de raming in de Voorjaarsnota 1992, omdat naast de stijging van de uitgaven ook het nationale inkomen hoger uitkomt.

Collectieve-lastendruk

De collectieve-lastendruk 1992 wordt thans 0,4%-punt NI lager geraamd dan ten tijde van de Voorjaarsnota. Zoals gezegd is de overheveling van de WABM van de niet-belastingontvangsten naar de belastingontvangsten per saldo neutraal voor de collectieve-lastendruk, maar deze leidt wel tot een opwaartse bijstelling van de belastingdruk met 0,3%-punt NI en een overeenkomstige neerwaartse bijstelling van de druk van de niet-belastingontvangsten. De daling van de collectieve-lastendruk ten opzichte van de Voorjaarsnota 1992 wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het hogere nationale inkomen.

Financieringsbeeld van het Rijk

Financieringsbeeld 1992

Het te financieren tekort wordt voor 1992 geraamd op 20,7 miljard. De totale aflossingen op de gevestigde schuld bedragen 27,2 miljard. Hiervan bestaat 24,1 miljard uit reguliere aflossingen en 3,1 miljard (jaarraming) uit vervroegde aflossingen van hoogrentende openbare en onderhandse leningen. De totale financieringsbehoefte, zijnde de som van het financieringstekort en de aflossingen, bedraagt daarmee 47,9 miljard.

Tabel 3.2.4. Financieringsbeeld 1992 van het Rijk op kasbasis; in miljarden guldens

	1992
Financieringstekort	20,7
Aflossingen	27,2
Financieringsbehoefte	47,9
Bruto kapitaalmarktberoep tot en met 2 september	43,4
Nog te financieren via de kapitaalmarkt	4,5

3.2.2. Invulling van de 619 miljoen aan ombuigingen

Invulling ombuigingen Voorjaarsnota

In de Voorjaarsnota 1992 is een eenmalige ombuigingstaakstelling van 499 miljoen verwerkt. Deze taakstelling dient als compensatie voor de gestegen kosten van de opvang asielzoekers in 1992 en de kosten van de eenmalige uitkering aan ambtenaren, voortvloeiend uit het arbeidsvoorwaardenakkoord ambtenaren 1992. In antwoord op de vragen naar aanleiding van de Voorjaarsnota is op hoofdlijnen aangegeven hoe deze taakstelling is ingevuld. Naast de taakstelling van 499 miljoen die in de Voorjaarsnota is gemeld, is sindsdien een additionele taakstelling van

bijstelling van de raming is gebaseerd op de realisatiecijfers over de eerste helft van het jaar en een verlate invoering van de gewijzigde regeling.

Voor een nadere toelichting op het uitvoeringsbeeld wordt verwezen naar bijlage 6.

Niet-belastingontvangsten

Niet-belastingontvangsten hoger

De niet-belastingontvangsten komen (exclusief de overheveling van de WABM ad 1,5 miljard) 0,5 miljard hoger uit dan ten tijde van de Voorjaarsnota. Een belangrijke mutatie betreft de opwaartse bijstelling (0,3 miljard) van de raming van de heffings- en invorderingsrente (zie ook de uitgaven). Voorts doet zich een neerwaartse bijstelling van de winstafdracht van De Nederlandsche Bank voor (0,2 miljard). Ook de niet-belastingontvangsten worden nader toegelicht in bijlage 6.

Belastingontvangsten

Belastingontvangsten iets lager

De belastingontvangsten zullen in 1992 naar verwachting uitkomen op 154,0 miljard. Dit is (exclusief de overheveling van de WABM ad 1,5 miljard) 0,3 miljard minder dan ten tijde van de Voorjaarsnota 1992 werd verwacht. De bijstelling is het saldo van meevallende opbrengsten uit hoofde van het gewijzigde macro-economische beeld en een neerwaartse bijstelling vanwege een nabetaling premies volksverzekeringen aan de sociale fondsen, die ten laste van de belastingopbrengst moet plaatsvinden.

De stijging van de belastingontvangsten van jaar op jaar wordt door vele factoren beïnvloed. Van 1991 op 1992 spelen incidentele maatregelen daarbij een belangrijke rol. De stijging van 1991 op 1992 is relatief beperkt als gevolg van het feit dat de belastingontvangsten 1991 opwaarts zijn beïnvloed door de versnelde inning van de belastingen (primacheque-maatregel, zie voorts ook bijlage 4).

De feitelijke kasontwikkeling van het financieringstekort

Feitelijke kastontwikkeling

Het feitelijk verloop van het voortschrijdend twaalfmaandcijfer van het financieringstekort bedroeg tot en met juli 3,3% NI. Dit is iets gunstiger dan op basis van het gemiddelde patroon van uitgaven en ontvangsten en rekening houdend met incidentele factoren, kan worden verwacht. De prognose is echter dat het voortschrijdend twaalfmaandcijfer van het financieringstekort op het eind van het jaar eveneens zal uitkomen op 4¼% NI.

Resulterend totaalbeeld 1992

Resulterend budgettair totaalbeeld 1992

Samenvattend resulteert het volgende budgettaire beeld voor 1992.

Tabel 3.2.2. Totaalbeeld van de rijksfinanciën in 1992; in miljarden

	Miljoenennota 1992	Voorjaarsnota 1992	Vermoedelijke Uitkomsten 1992
– Uitgaven	204,0	203,7	203,6
– Niet-belastingontvangsten	29,0	29,3	28,1
– Belastingontvangsten	153,3	152,8	154,0
– Derdenrekening	0,9	0,9	0,9
– Financieringstekort[1]	20,8	20,7	20,7
– Financieringstekort excl. vervroegde aflossingen woningwetleningen en incl. debudgetteringen, excl. studieleningen	21,1	21,1	21,2
– Idem, in % NI	4¼%	4¼%	4¼%

[1] Het financieringstekort is gelijk aan de uitgaven minus de belasting- en niet-belastingontvangsten en minus de mutatie in het saldo van de derdenrekening.

Ten opzichte van de Voorjaarsnota stijgt het genormeerde financieringstekort met 0,1 miljard.

Tabel 3.2.3. Rijksuitgavenquote, collectieve-uitgavenquote en collectieve-lastendruk 1992; in procenten NI

	Miljoenennota 1992	Voorjaarsnota 1992	Vermoedelijke Uitkomsten 1992
– Rijksuitgavenquote	41,1	41,3	41,1
– Collectieve-uitgavenquote	63,2	63,5	63,5
– Belastingdruk	31,9	32,0	32,1
– Premiedruk	19,9	20,3	20,2
– Druk niet-belastingontvangsten	1,6	1,7	1,3
– Collectieve-lastendruk	53,4	54,0	53,6

Rijksuitgavenquote

Uit tabel 3.2.3. blijkt dat de rijksuitgavenquote 0,2%-punt NI lager uitkomt ten opzichte van de raming in de Voorjaarsnota 1992. Dit is zowel het gevolg van lagere uitgaven (inclusief de post consolidatie) als van het hogere nationale inkomen (het zogenaamde «noemer-effect»).

Collectieve-uitgavenquote

De collectieve-uitgavenquote 1992 blijft nagenoeg constant ten opzichte van de raming in de Voorjaarsnota 1992, omdat naast de stijging van de uitgaven ook het nationale inkomen hoger uitkomt.

Collectieve-lastendruk

De collectieve-lastendruk 1992 wordt thans 0,4%-punt NI lager geraamd dan ten tijde van de Voorjaarsnota. Zoals gezegd is de overheveling van de WABM van de niet-belastingontvangsten naar de belastingontvangsten per saldo neutraal voor de collectieve-lastendruk, maar deze leidt wel tot een opwaartse bijstelling van de belastingdruk met 0,3%-punt NI en een overeenkomstige neerwaartse bijstelling van de druk van de niet-belastingontvangsten. De daling van de collectieve-lastendruk ten opzichte van de Voorjaarsnota 1992 wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het hogere nationale inkomen.

Financieringsbeeld van het Rijk

Financieringsbeeld 1992

Het te financieren tekort wordt voor 1992 geraamd op 20,7 miljard. De totale aflossingen op de gevestigde schuld bedragen 27,2 miljard. Hiervan bestaat 24,1 miljard uit reguliere aflossingen en 3,1 miljard (jaarraming) uit vervroegde aflossingen van hoogrentende openbare en onderhandse leningen. De totale financieringsbehoefte, zijnde de som van het financieringstekort en de aflossingen, bedraagt daarmee 47,9 miljard.

Tabel 3.2.4. Financieringsbeeld 1992 van het Rijk op kasbasis; in miljarden guldens

	1992
Financieringstekort	20,7
Aflossingen	27,2
Financieringsbehoefte	47,9
Bruto kapitaalmarktberoep tot en met 2 september	43,4
Nog te financieren via de kapitaalmarkt	4,5

3.2.2. Invulling van de 619 miljoen aan ombuigingen

Invulling ombuigingen Voorjaarsnota

In de Voorjaarsnota 1992 is een eenmalige ombuigingstaakstelling van 499 miljoen verwerkt. Deze taakstelling dient als compensatie voor de gestegen kosten van de opvang asielzoekers in 1992 en de kosten van de eenmalige uitkering aan ambtenaren, voortvloeiend uit het arbeidsvoorwaardenakkoord ambtenaren 1992. In antwoord op de vragen naar aanleiding van de Voorjaarsnota is op hoofdlijnen aangegeven hoe deze taakstelling is ingevuld. Naast de taakstelling van 499 miljoen die in de Voorjaarsnota is gemeld, is sindsdien een additionele taakstelling van

120 miljoen in 1992 verwerkt. Deze taakstelling dient als compensatie voor de bijstelling van de ruimte arbeidsvoorwaarden PGGM-sectoren. In bijlage 6 wordt per begrotingshoofdstuk aangegeven hoe de beide taakstellingen van in totaal 619 miljoen worden ingevuld.

3.3. Het budgettaire beleid 1993

3.3.1. De ontwikkeling van het financieringstekort in 1993 en 1994

Overzicht ontwikkeling financieringstekort

In tabel 3.3.1. wordt een totaalbeeld gepresenteerd van de mutaties die zich bij uitgaven en ontvangsten ten opzichte van de Miljoenennota 1992 hebben voorgedaan. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds mutaties waarmee het kabinet zich geconfronteerd zag (mee- en tegenvallers; regel B) en anderzijds beleidsmaatregelen die het kabinet heeft genomen (de regels C, D en E). Een uitgebreide toelichting op de mutaties die tot dit beeld hebben geleid, wordt gegeven in bijlage 4 (belastingontvangsten) en bijlagen 6 en 7 (uitgaven en niet-belasting-ontvangsten).

Tabel 3.3.1. Financieringstekort 1993–1994 ; *in miljarden, + = hoger financieringtekort*

	1993	1994
A. Financieringstekort Miljoenennota 1992	20,0	18,4
Idem, in % NI	3¾%	3¼%
B. Mutaties		
Uitgaven/niet-belastingontvangsten	– 2,1	– 0,6
Belastingen	+ 0,9	+ 0,9
Aardgasbaten	0,0	– 0,5
C. Uitgavenprioriteiten	+ 0,8	+ 1,4
D. Ombuigingen[1]	– 1,4	– 2,3
E. Fiscale maatregelen	+ 1,5	+ 0,9
F. Financieringstekort Miljoenennota 1993	19,7	18,2
Idem, in % NI	3¾%	3¼%

[1] Exclusief de ombuiging van 1,4 mld in 1993 en 1,0 mld in 1994 waartoe is besloten bij de begrotingsvoorbereiding 1992 en waarvan de invulling in deze Miljoenennota is verwerkt. Inclusief de invulling van deze taakstelling bedragen de ombuigingen 2,8 mld in 1993 en 3,3 mld in 1994.

Nadat eerst in paragraaf 3.3.2 de beleidsmaatregelen inzake belastingen, premiestelling en inkomensontwikkeling worden beschreven, worden in de daarop volgende paragrafen de in de tabel vermelde mutaties nader toegelicht. In paragraaf 3.3.7 wordt het resulterende totaalbeeld beschreven. Paragraaf 3.3.8 geeft een toelichting op de ontwikkelingen in de collectieve-lastendruk.

3.3.2. Beleidsmaatregelen inzake belastingen, premiestelling en inkomensontwikkeling

Beleidsmaatregelen

In het geheel van maatregelen op het terrein van de belastingen, premiestelling en inkomenssfeer heeft het kabinet voor 1993 een pakket samengesteld waarmee een zo goed mogelijke bijdrage wordt geleverd aan bevordering van de werkgelegenheid en vermindering van inflatie. Het gaat daarbij om de volgende voorstellen[3]:

- verlaging van het algemene BTW-tarief met 1%-punt;
- verhoging van minimumloon en uitkeringen met 2,5%;
- beperking van de inflatiecorrectie op de schijflengten in de loon- en inkomstenbelasting tot 2,5%;
- beperking van de nominale ZFW-premie tot f 185;
- een beperking van de nominale AWBZ-premie tot f 133 en vaststelling procentuele AWBZ-premie op 7,45%;

[3] Zie voor een uitgebreide toelichting op deze maatregelen de Memorie van toelichting bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Sociale Nota 1993.

- beperking van de voorgenomen verhoging van de indirecte belastingen van 230 miljoen uit de Miljoenennota 1992 tot 105 miljoen;
- geen verhoging van het belastingtarief in de eerste schijf;
- vervroegen van de voor 1994 voorziene verhoging van de belastingvrije som met f 89, bovenop de al eerder ingezette verhoging van f 340;

Met dit pakket aan maatregelen kan in 1993 voor de sociale minima dooreen genomen, conform de door het CPB voor deze categorie gemaakte berekening, koopkrachtbehoud worden bereikt.

3.3.3. Macro-economische en overige mutaties

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Sinds de Miljoenennota 1992 heeft zich bij de *uitgaven* (inclusief niet-belastingontvangsten) in 1993 per saldo een mutatie voorgedaan die het tekort met 2,0 miljard heeft verlicht; in 1994 bedraagt deze mutatie 0,7 miljard.

Het bedrag in 1993 wordt gedomineerd door het budgettaire effect van de vertraging van de verkoop van staatsdeelnemingen (0,6 miljard) en HBO-schoolgebouwen (0,9 miljard) van 1992 naar 1993.

Een aantal andere belangrijke ontwikkelingen bij de rijksuitgaven en niet-belastingontvangsten hangt samen met macro-economische ontwikkelingen. De grootste bijstelling heeft betrekking op een tegenvaller bij de EG-afdrachten van 0,3 miljard in 1993, oplopend tot 0,6 miljard in 1994. De rente-uitgaven vallen mee met 0,4 miljard in 1993 en 0,6 miljard in 1994 vanwege een lagere geraamde rente op staatsleningen. De uitgaven komen voorts 0,4 miljard in 1993 en 0,6 miljard in 1994 lager uit als gevolg van de verwerking van andere veronderstellingen met betrekking tot de stijging van de uitkeringen en de inkomens van ambtenaren en werknemers in de gepremieerde en gesubsidieerde sectoren, dan was verondersteld in de Miljoenennota 1992. De sociale-zekerheidsuitgaven op de rijksbegroting geven ook een daling te zien ten opzichte van de Miljoenennota 1992 (van 0,6 miljard in 1993 en 0,5 miljard in 1994), vooral als gevolg van meevallers in het volume van de werkloosheidsregelingen op de rijksbegroting.

Buiten de macro-economische sfeer hebben zich nog diverse andere mee – en tegenvallers voorgedaan die per saldo leiden tot een tegenvaller van 0,5 miljard in 1993 en 0,2 miljard in 1994. De twee grootste posten daarbij zijn hogere wachtgelden en hogere uitgaven voor asielzoekers (beide +0,1 miljard in 1993 en 1994).

Belastingontvangsten

Bij de *belastingontvangsten* doet zich een tegenvaller voor van 0,9 miljard in 1993 en 1,0 miljard in 1994[4]. Deze tegenvallers zijn grotendeels te verklaren uit macro-economische ontwikkelingen en hangen met name samen met een ongunstiger ontwikkeling van de winstinkomens.

Aardgasbaten

Bij de *aardgasbaten* doet zich in 1993 een meevaller voor bij de niet-belastingontvangsten uit hoofde van extra aardgasexport van 0,6 miljard. Daartegenover staat een tegenvaller van 0,6 miljard bij de overige baten, zodat zich per saldo in 1993 geen mutatie voordoet. In 1994 is sprake van een meevaller van 0,5 miljard. Deze meevaller betreft bijna volledig de niet-belastingontvangsten uit hoofde van extra aardgasexport. In paragraaf 3.4 wordt aangegeven op welke wijze deze extra exportbaten worden aangewend voor investeringen in infrastructuur.

[4] Dit betreft de mutatie in de belastingontvangsten exclusief de fiscale maatregelen (deze staan in regel E), exclusief de omzetting van de WABM in een belastingontvangst en exclusief de effecten van de AAW/AWW-operatie (zie bijlage 17.6).

3.3.4. Uitgavenprioriteiten

In het kader van het beleidspakket 1993 is inhoud gegeven aan een aantal prioriteiten. In de eerste plaats is op enkele beleidsterreinen besloten tot beleidsintensiveringen. Voorts zijn herschikkingen aangebracht tussen beleidsterreinen. Tabel 3.3.2 bevat een overzicht van de uitgavenprioriteiten. In het geval van herschikking tussen departementale

120 miljoen in 1992 verwerkt. Deze taakstelling dient als compensatie voor de bijstelling van de ruimte arbeidsvoorwaarden PGGM-sectoren. In bijlage 6 wordt per begrotingshoofdstuk aangegeven hoe de beide taakstellingen van in totaal 619 miljoen worden ingevuld.

3.3. Het budgettaire beleid 1993

3.3.1. De ontwikkeling van het financieringstekort in 1993 en 1994

Overzicht ontwikkeling financieringstekort

In tabel 3.3.1. wordt een totaalbeeld gepresenteerd van de mutaties die zich bij uitgaven en ontvangsten ten opzichte van de Miljoenennota 1992 hebben voorgedaan. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds mutaties waarmee het kabinet zich geconfronteerd zag (mee- en tegenvallers; regel B) en anderzijds beleidsmaatregelen die het kabinet heeft genomen (de regels C, D en E). Een uitgebreide toelichting op de mutaties die tot dit beeld hebben geleid, wordt gegeven in bijlage 4 (belastingontvangsten) en bijlagen 6 en 7 (uitgaven en niet-belasting-ontvangsten).

Tabel 3.3.1. Financieringstekort 1993–1994 ; in miljarden, + = hoger financieringtekort

	1993	1994
A. Financieringstekort Miljoenennota 1992	20,0	18,4
Idem, in % NI	3¾%	3¼%
B. Mutaties		
Uitgaven/niet-belastingontvangsten	– 2,1	– 0,6
Belastingen	+ 0,9	+ 0,9
Aardgasbaten	0,0	– 0,5
C. Uitgavenprioriteiten	+ 0,8	+ 1,4
D. Ombuigingen[1]	– 1,4	– 2,3
E. Fiscale maatregelen	+ 1,5	+ 0,9
F. Financieringstekort Miljoenennota 1993	19,7	18,2
Idem, in % NI	3¾%	3¼%

[1] Exclusief de ombuiging van 1,4 mld in 1993 en 1,0 mld in 1994 waartoe is besloten bij de begrotingsvoorbereiding 1992 en waarvan de invulling in deze Miljoenennota is verwerkt. Inclusief de invulling van deze taakstelling bedragen de ombuigingen 2,8 mld in 1993 en 3,3 mld in 1994.

Nadat eerst in paragraaf 3.3.2 de beleidsmaatregelen inzake belastingen, premiestelling en inkomensontwikkeling worden beschreven, worden in de daarop volgende paragrafen de in de tabel vermelde mutaties nader toegelicht. In paragraaf 3.3.7 wordt het resulterende totaalbeeld beschreven. Paragraaf 3.3.8 geeft een toelichting op de ontwikkelingen in de collectieve-lastendruk.

3.3.2. Beleidsmaatregelen inzake belastingen, premiestelling en inkomensontwikkeling

Beleidsmaatregelen

In het geheel van maatregelen op het terrein van de belastingen, premiestelling en inkomenssfeer heeft het kabinet voor 1993 een pakket samengesteld waarmee een zo goed mogelijke bijdrage wordt geleverd aan bevordering van de werkgelegenheid en vermindering van inflatie. Het gaat daarbij om de volgende voorstellen[3]:

- verlaging van het algemene BTW-tarief met 1%-punt;
- verhoging van minimumloon en uitkeringen met 2,5%;
- beperking van de inflatiecorrectie op de schijflengten in de loon- en inkomstenbelasting tot 2,5%;
- beperking van de nominale ZFW-premie tot f 185;
- een beperking van de nominale AWBZ-premie tot f 133 en vaststelling procentuele AWBZ-premie op 7,45%;

[3] Zie voor een uitgebreide toelichting op deze maatregelen de Memorie van toelichting bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Sociale Nota 1993.

- beperking van de voorgenomen verhoging van de indirecte belastingen van 230 miljoen uit de Miljoenennota 1992 tot 105 miljoen;
- geen verhoging van het belastingtarief in de eerste schijf;
- vervroegen van de voor 1994 voorziene verhoging van de belastingvrije som met f 89, bovenop de al eerder ingezette verhoging van f 340;

Met dit pakket aan maatregelen kan in 1993 voor de sociale minima dooreen genomen, conform de door het CPB voor deze categorie gemaakte berekening, koopkrachtbehoud worden bereikt.

3.3.3. Macro-economische en overige mutaties

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Sinds de Miljoenennota 1992 heeft zich bij de *uitgaven* (inclusief niet-belastingontvangsten) in 1993 per saldo een mutatie voorgedaan die het tekort met 2,0 miljard heeft verlicht; in 1994 bedraagt deze mutatie 0,7 miljard.

Het bedrag in 1993 wordt gedomineerd door het budgettaire effect van de vertraging van de verkoop van staatsdeelnemingen (0,6 miljard) en HBO-schoolgebouwen (0,9 miljard) van 1992 naar 1993.

Een aantal andere belangrijke ontwikkelingen bij de rijksuitgaven en niet-belastingontvangsten hangt samen met macro-economische ontwikkelingen. De grootste bijstelling heeft betrekking op een tegenvaller bij de EG-afdrachten van 0,3 miljard in 1993, oplopend tot 0,6 miljard in 1994. De rente-uitgaven vallen mee met 0,4 miljard in 1993 en 0,6 miljard in 1994 vanwege een lagere geraamde rente op staatsleningen. De uitgaven komen voorts 0,4 miljard in 1993 en 0,6 miljard in 1994 lager uit als gevolg van de verwerking van andere veronderstellingen met betrekking tot de stijging van de uitkeringen en de inkomens van ambtenaren en werknemers in de gepremieerde en gesubsidieerde sectoren, dan was verondersteld in de Miljoenennota 1992. De sociale-zekerheidsuitgaven op de rijksbegroting geven ook een daling te zien ten opzichte van de Miljoenennota 1992 (van 0,6 miljard in 1993 en 0,5 miljard in 1994), vooral als gevolg van meevallers in het volume van de werkloosheidsregelingen op de rijksbegroting.

Buiten de macro-economische sfeer hebben zich nog diverse andere mee – en tegenvallers voorgedaan die per saldo leiden tot een tegenvaller van 0,5 miljard in 1993 en 0,2 miljard in 1994. De twee grootste posten daarbij zijn hogere wachtgelden en hogere uitgaven voor asielzoekers (beide +0,1 miljard in 1993 en 1994).

Belastingontvangsten

Bij de *belastingontvangsten* doet zich een tegenvaller voor van 0,9 miljard in 1993 en 1,0 miljard in 1994[4]. Deze tegenvallers zijn grotendeels te verklaren uit macro-economische ontwikkelingen en hangen met name samen met een ongunstiger ontwikkeling van de winstinkomens.

Aardgasbaten

Bij de *aardgasbaten* doet zich in 1993 een meevaller voor bij de niet-belastingontvangsten uit hoofde van extra aardgasexport van 0,6 miljard. Daartegenover staat een tegenvaller van 0,6 miljard bij de overige baten, zodat zich per saldo in 1993 geen mutatie voordoet. In 1994 is sprake van een meevaller van 0,5 miljard. Deze meevaller betreft bijna volledig de niet-belastingontvangsten uit hoofde van extra aardgasexport. In paragraaf 3.4 wordt aangegeven op welke wijze deze extra exportbaten worden aangewend voor investeringen in infrastructuur.

[4] Dit betreft de mutatie in de belastingontvangsten exclusief de fiscale maatregelen (deze staan in regel E), exclusief de omzetting van de WABM in een belastingontvangst en exclusief de effecten van de AAW/AWW-operatie (zie bijlage 17.6).

3.3.4. Uitgavenprioriteiten

In het kader van het beleidspakket 1993 is inhoud gegeven aan een aantal prioriteiten. In de eerste plaats is op enkele beleidsterreinen besloten tot beleidsintensiveringen. Voorts zijn herschikkingen aangebracht tussen beleidsterreinen. Tabel 3.3.2 bevat een overzicht van de uitgavenprioriteiten. In het geval van herschikking tussen departementale

begrotingen is de met de prioriteiten samenhangende uitgavenbeperking opgenomen onder de uitgavenbeperkende maatregelen in paragraaf 3.3.5.

Tabel 3.3.2. Uitgavenprioriteiten Miljoenennota 1993; *in miljoenen*

	1993	1994
Interne veiligheid	80	80
Celcapaciteit	57	69
Onderwijs	210[1]	260[1]
Vredesoperaties	61	61
Internationaal milieu	50	50
Hulp aan GOS-republieken	100	100
Impuls voor gemeenten	50	50
Infrastructuur	200	220
Investeringen (gas)		470
Totaal	808	1 360

[1] Voor de aan een deel van deze gelden verbonden voorwaarde zie de desbetreffende passage in de hoofdtekst.

Interne veiligheid

In het regeerakkoord is de *interne veiligheid* genoemd als een van de kabinetsprioriteiten. Daarbij gaat het voornamelijk om politie, rechtspraak, delinquentenzorg en reclassering. In de begroting 1993 heeft het kabinet een bedrag van in totaal 80 miljoen beschikbaar gesteld aan Binnenlandse Zaken en Justitie. Dit bedrag is gebruikt voor het ontzien van de interne veiligheid bij de invulling van de ombuigingen op deze hoofdstukken. De gewijzigde internationale veiligheidssituatie maakt het mogelijk dit bedrag te compenseren op de Defensie-begroting[5].

Celcapaciteit

In verband met het grote gebrek aan *celcapaciteit*, waardoor een groot aantal verdachten in de afgelopen jaren niet kon worden ingesloten, heeft het kabinet besloten de celcapaciteit uit te breiden, bovenop de uitbreidingen die reeds waren voorzien. Er is 43,5 miljoen in 1993 en 55 miljoen in 1994 vrijgemaakt voor de exploitatie van 600 extra gevangeniscellen en 60 extra plaatsen in jeugdinrichtingen. De reeds aangekondigde noodcapaciteit in 1992 zal binnen de totale 600 extra plaatsen een structureel karakter krijgen. De bouw van de extra capaciteit zal door middel van lease worden gefinancierd (kosten structureel 13,5 miljoen).

Onderwijs

Aan het *onderwijs* wordt in totaal 210 miljoen in 1993 en structureel 260 miljoen extra toegekend. Deze bedragen zijn als volgt opgebouwd. Mede ten behoeve van het bekorten van de wachtlijsten voor de basiseducatie van met name (voormalige) asielzoekers en gelet op de knelpunten in het onderwijs, wordt een extra bedrag van 100 miljoen beschikbaar gesteld. Hiervan komt 97,7 miljoen ten gunste van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen en 2,3 miljoen ten gunste van de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze bedragen worden gedekt door een bijdrage vanuit de begroting van Ontwikkelingssamenwerking. Voorts wordt 110 miljoen in 1993 (160 miljoen structureel) beschikbaar gesteld voor de knelpunten in de personeelsvoorziening. Aan een deel van deze bedragen is evenwel de voorwaarde verbonden dat over versobering van de bestaande wachtgeldregelingen voor het onderwijs overeenstemming wordt bereikt met de centrales voor onderwijspersoneel. Deze versobering is noodzakelijk om ook binnen de begroting van Onderwijs en Wetenschappen middelen vrij te maken voor de knelpunten in de personeelsvoorziening in het onderwijs.

Vredesoperaties

De uitgaven voor *vredesoperaties* nemen aanzienlijk toe, met name door de operaties in het voormalige Joegoslavië en in Cambodja. Nadere prioriteitenstelling heeft geleid tot het besluit uit de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking structureel 61 miljoen ter beschikking te stellen aan Defensie, voor de medefinanciering van VN-vredesoperaties in ontwikkelingslanden (zogenaamde DAC-landen).

[5] Zie ook de nota Buitenlanduitgaven, Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 610, nr. 1 en 2.

Internationaal milieu

Zoals gemeld in de nota Buitenlanduitgaven wordt er vanaf 1993 50 miljoen extra uitgetrokken voor *milieubeleid in ontwikkelingslanden.* Daartoe is besloten in het kader van de milieuconferentie UNCED '92 in Rio de Janeiro. Deze uitgavenprioriteit wordt gedekt door een herschikking binnen het OS-plafond. Voorts ligt het in de bedoeling stapsgewijs toe te werken naar het beschikbaar komen van nieuwe en additionele middelen voor de internationale uitvoering van de doelstellingen van het Nederlandse milieubeleid[6].

Hulp GOS-republieken

Ten behoeve van *hulp aan de GOS-republieken* wordt vanaf 1993 100 miljoen beschikbaar gesteld. Vanwege de relatie met de gewijzigde internationale veiligheidssituatie wordt dit bedrag grotendeels gecompenseerd op de begroting van Defensie. Voorts wordt een deel van de hulpuitgaven aan het GOS onder het OS-plafond gebracht.

Impuls voor gemeenten

In het kader van het bestuursakkoord met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten wordt met ingang van 1993 een bedrag van 50 miljoen toegevoegd aan het *Gemeentefonds.* Deze impuls zal, conform de inhoud van het bestuursakkoord en naar analogie van de bestemming van eerdere impulsen aan het Gemeentefonds, worden besteed aan kabinetsprioriteiten zoals milieu, sociale vernieuwing en investeringen in infrastructuur.

Infrastructuur

Aan Verkeer en Waterstaat is ten behoeve van *infrastructuur* 196 miljoen in 1993 en 216 miljoen met ingang van 1994 toegekend. In 1993 en 1994 wordt dit bedrag grotendeels gebruikt om de investeringen te ontzien bij de invulling van de taakstellingen. In de jaren daarna worden deze middelen aangewend om de oploop in de kosten van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) te dekken. Daarnaast krijgt Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vanaf 1993 4 miljoen ter compensatie van de ombuigingstaakstelling voor het JR120-programma. Deze extra gelden voor infrastructuur worden gedekt door het beëindigen van de fiscale compensatie voor het wegvervoer (zie paragraaf 3.3.6).

Extra investeringen uit extra aardgasbaten

Tot slot zijn gasbaten uit extra export, naar huidige raming 470 miljoen in 1994, gereserveerd voor *extra investeringen in infrastructuur.* Voor zover de nog voor 1992 resterende gereserveerde gasbaten (totaal 110 miljoen) niet in dat jaar voor investeringen kunnen worden aangewend, zullen deze middelen in 1993 via het op te richten Aardgasbatenfonds voor extra investeringen in infrastructuur kunnen worden ingezet. In paragraaf 3.4 wordt hier nader op ingegaan.[7]

Groenfonds

Voorts zal een *Groenfonds* worden opgericht. Dankzij de oprichting van dit fonds, dat geld kan lenen indien de provincies rentebetaling en aflossing garanderen, en dankzij herschikking binnen de rijksbegroting, kan het Natuurbeleidsplan versneld worden uitgevoerd. Deze versnelling betekent dat belangrijke natuurontwikkelingsprojecten en recreatieprojecten eerder gerealiseerd zullen worden, overigens zonder verhoging van de rijksuitgaven.

Het kabinet heeft zich, mede op verzoek van de UNHCR beraden over de mogelijkheden voor *humanitaire hulpverlening aan het voormalige Joegoslavië.* Een plan van aanpak, mede gebaseerd op de bevindingen van de ambtelijke missie die in de laatste week van augustus een bezoek aan Kroatië heeft gebracht, zal op zeer korte termijn aan de Tweede Kamer worden gezonden. Daarin komen ook de budgettaire aspecten van dit plan van aanpak aan de orde.

[6] Zie ook de brief van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ontwikkelingssamenwerking over de VN-conferentie Milieu en Ontwikkeling, Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 031, nr. 5.

[7] Het betreft hier niet een begrotingsfonds. Omtrent de opzet, doelstelling, beheer en voeding van het fonds zal het nog uit te brengen Structuurschema Groene Ruimte de nodige informatie verschaffen.

3.3.5. Uitgaven- en overige tekortbeperkende maatregelen

Taakstelling uit Miljoenennota 1992 is ingevuld

Tabel 3.3.3 bevat een overzicht van de uitgavenbeperkingen op de rijksbegroting per departement. In de Miljoenennota 1992 waren nog nader te bepalen structurele ombuigingen opgenomen (1,4 miljard in 1993, 1,0 miljard in 1994 en volgende jaren). Deze taakstelling is op basis van de gebruikelijke proportionele sleutel over de departementen verdeeld; deze verdeling is in tabel 3.3.3. tussen haakjes vermeld. Bij de begrotingsvoorbereiding 1993 is tot additionele taakstellingen besloten. In de eerste plaats is de in de Miljoenennota 1992 voor 1993 opgenomen structurele ombuigingstaakstelling ad 1,4 miljard doorgetrokken naar

Additionele uitgavenbeperkingen

begrotingen is de met de prioriteiten samenhangende uitgavenbeperking opgenomen onder de uitgavenbeperkende maatregelen in paragraaf 3.3.5.

Tabel 3.3.2. Uitgavenprioriteiten Miljoenennota 1993; in miljoenen

	1993	1994
Interne veiligheid	80	80
Celcapaciteit	57	69
Onderwijs	210[1]	260[1]
Vredesoperaties	61	61
Internationaal milieu	50	50
Hulp aan GOS-republieken	100	100
Impuls voor gemeenten	50	50
Infrastructuur	200	220
Investeringen (gas)		470
Totaal	808	1 360

[1] Voor de aan een deel van deze gelden verbonden voorwaarde zie de desbetreffende passage in de hoofdtekst.

Interne veiligheid

In het regeerakkoord is de *interne veiligheid* genoemd als een van de kabinetsprioriteiten. Daarbij gaat het voornamelijk om politie, rechtspraak, delinquentenzorg en reclassering. In de begroting 1993 heeft het kabinet een bedrag van in totaal 80 miljoen beschikbaar gesteld aan Binnenlandse Zaken en Justitie. Dit bedrag is gebruikt voor het ontzien van de interne veiligheid bij de invulling van de ombuigingen op deze hoofdstukken. De gewijzigde internationale veiligheidssituatie maakt het mogelijk dit bedrag te compenseren op de Defensie-begroting[5].

Celcapaciteit

In verband met het grote gebrek aan *celcapaciteit*, waardoor een groot aantal verdachten in de afgelopen jaren niet kon worden ingesloten, heeft het kabinet besloten de celcapaciteit uit te breiden, bovenop de uitbreidingen die reeds waren voorzien. Er is 43,5 miljoen in 1993 en 55 miljoen in 1994 vrijgemaakt voor de exploitatie van 600 extra gevangeniscellen en 60 extra plaatsen in jeugdinrichtingen. De reeds aangekondigde noodcapaciteit in 1992 zal binnen de totale 600 extra plaatsen een structureel karakter krijgen. De bouw van de extra capaciteit zal door middel van lease worden gefinancierd (kosten structureel 13,5 miljoen).

Onderwijs

Aan het *onderwijs* wordt in totaal 210 miljoen in 1993 en structureel 260 miljoen extra toegekend. Deze bedragen zijn als volgt opgebouwd. Mede ten behoeve van het bekorten van de wachtlijsten voor de basiseducatie van met name (voormalige) asielzoekers en gelet op de knelpunten in het onderwijs, wordt een extra bedrag van 100 miljoen beschikbaar gesteld. Hiervan komt 97,7 miljoen ten gunste van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen en 2,3 miljoen ten gunste van de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze bedragen worden gedekt door een bijdrage vanuit de begroting van Ontwikkelingssamenwerking. Voorts wordt 110 miljoen in 1993 (160 miljoen structureel) beschikbaar gesteld voor de knelpunten in de personeelsvoorziening. Aan een deel van deze bedragen is evenwel de voorwaarde verbonden dat over versobering van de bestaande wachtgeldregelingen voor het onderwijs overeenstemming wordt bereikt met de centrales voor onderwijspersoneel. Deze versobering is noodzakelijk om ook binnen de begroting van Onderwijs en Wetenschappen middelen vrij te maken voor de knelpunten in de personeelsvoorziening in het onderwijs.

Vredesoperaties

De uitgaven voor *vredesoperaties* nemen aanzienlijk toe, met name door de operaties in het voormalige Joegoslavië en in Cambodja. Nadere prioriteitenstelling heeft geleid tot het besluit uit de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking structureel 61 miljoen ter beschikking te stellen aan Defensie, voor de medefinanciering van VN-vredesoperaties in ontwikkelingslanden (zogenaamde DAC-landen).

[5] Zie ook de nota Buitenlanduitgaven, Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 610, nr. 1 en 2.

Internationaal milieu

Zoals gemeld in de nota Buitenlanduitgaven wordt er vanaf 1993 50 miljoen extra uitgetrokken voor *milieubeleid in ontwikkelingslanden.* Daartoe is besloten in het kader van de milieuconferentie UNCED '92 in Rio de Janeiro. Deze uitgavenprioriteit wordt gedekt door een herschikking binnen het OS-plafond. Voorts ligt het in de bedoeling stapsgewijs toe te werken naar het beschikbaar komen van nieuwe en additionele middelen voor de internationale uitvoering van de doelstellingen van het Nederlandse milieubeleid[6].

Hulp GOS-republieken

Ten behoeve van *hulp aan de GOS-republieken* wordt vanaf 1993 100 miljoen beschikbaar gesteld. Vanwege de relatie met de gewijzigde internationale veiligheidssituatie wordt dit bedrag grotendeels gecompenseerd op de begroting van Defensie. Voorts wordt een deel van de hulpuitgaven aan het GOS onder het OS-plafond gebracht.

Impuls voor gemeenten

In het kader van het bestuursakkoord met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten wordt met ingang van 1993 een bedrag van 50 miljoen toegevoegd aan het *Gemeentefonds.* Deze impuls zal, conform de inhoud van het bestuursakkoord en naar analogie van de bestemming van eerdere impulsen aan het Gemeentefonds, worden besteed aan kabinetsprioriteiten zoals milieu, sociale vernieuwing en investeringen in infrastructuur.

Infrastructuur

Aan Verkeer en Waterstaat is ten behoeve van *infrastructuur* 196 miljoen in 1993 en 216 miljoen met ingang van 1994 toegekend. In 1993 en 1994 wordt dit bedrag grotendeels gebruikt om de investeringen te ontzien bij de invulling van de taakstellingen. In de jaren daarna worden deze middelen aangewend om de oploop in de kosten van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) te dekken. Daarnaast krijgt Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vanaf 1993 4 miljoen ter compensatie van de ombuigingstaakstelling voor het JR120-programma. Deze extra gelden voor infrastructuur worden gedekt door het beëindigen van de fiscale compensatie voor het wegvervoer (zie paragraaf 3.3.6).

Extra investeringen uit extra aardgasbaten

Tot slot zijn gasbaten uit extra export, naar huidige raming 470 miljoen in 1994, gereserveerd voor *extra investeringen in infrastructuur.* Voor zover de nog voor 1992 resterende gereserveerde gasbaten (totaal 110 miljoen) niet in dat jaar voor investeringen kunnen worden aangewend, zullen deze middelen in 1993 via het op te richten Aardgasbatenfonds voor extra investeringen in infrastructuur kunnen worden ingezet. In paragraaf 3.4 wordt hier nader op ingegaan.[7]

Groenfonds

Voorts zal een *Groenfonds* worden opgericht. Dankzij de oprichting van dit fonds, dat geld kan lenen indien de provincies rentebetaling en aflossing garanderen, en dankzij herschikking binnen de rijksbegroting, kan het Natuurbeleidsplan versneld worden uitgevoerd. Deze versnelling betekent dat belangrijke natuurontwikkelingsprojecten en recreatieprojecten eerder gerealiseerd zullen worden, overigens zonder verhoging van de rijksuitgaven.

Het kabinet heeft zich, mede op verzoek van de UNHCR beraden over de mogelijkheden voor *humanitaire hulpverlening aan het voormalige Joegoslavië.* Een plan van aanpak, mede gebaseerd op de bevindingen van de ambtelijke missie die in de laatste week van augustus een bezoek aan Kroatië heeft gebracht, zal op zeer korte termijn aan de Tweede Kamer worden gezonden. Daarin komen ook de budgettaire aspecten van dit plan van aanpak aan de orde.

[6] Zie ook de brief van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ontwikkelingssamenwerking over de VN-conferentie Milieu en Ontwikkeling, Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 031, nr. 5.

[7] Het betreft hier niet een begrotingsfonds. Omtrent de opzet, doelstelling, beheer en voeding van het fonds zal het nog uit te brengen Structuurschema Groene Ruimte de nodige informatie verschaffen.

3.3.5. Uitgaven- en overige tekortbeperkende maatregelen

Taakstelling uit Miljoenennota 1992 is ingevuld

Tabel 3.3.3 bevat een overzicht van de uitgavenbeperkingen op de rijksbegroting per departement. In de Miljoenennota 1992 waren nog nader te bepalen structurele ombuigingen opgenomen (1,4 miljard in 1993, 1,0 miljard in 1994 en volgende jaren). Deze taakstelling is op basis van de gebruikelijke proportionele sleutel over de departementen verdeeld; deze verdeling is in tabel 3.3.3. tussen haakjes vermeld. Bij de begrotingsvoorbereiding 1993 is tot additionele taakstellingen besloten. In de eerste plaats is de in de Miljoenennota 1992 voor 1993 opgenomen structurele ombuigingstaakstelling ad 1,4 miljard doorgetrokken naar

Additionele uitgavenbeperkingen

1994 en latere jaren. Dit leidt ten opzichte van de Miljoenennota 1992 tot een extra budgettaire besparing van 0,4 miljard in 1994 en latere jaren. Verder is sprake van een additionele uitgavenbeperking van 0,7 miljard in 1993 en latere jaren, waarbij de verdeling over de departementen is gebaseerd op de prijsbijstelling. Voorts heeft het kabinet in het kader van het inkomensbeleid en tegen de achtergrond van onzekerheden in de economische en monetaire ontwikkeling, besloten tot een additionele ombuigingstaakstelling van 215 miljoen in 1993 oplopend tot 535 miljoen in 1994. De ombuiging van 215 miljoen is, uitgaande van de centrale variant van de Macro Economische Verkenning 1993 nodig ter completering van de dekking van de noodzakelijke maatregelen om de koopkracht van de sociale minima dooreen genomen veilig te stellen. In de in de MEV geschetste onzekerheidsvariant met een lagere dollarkoers zijn die maatregelen niet ten volle nodig, maar is een bedrag in die orde van grootte nodig ter dekking van de dan optredende tegenvaller bij de aardgasbaten. De structurele taakstelling 1993 is over de departementen verdeeld conform de prijsbijstelling. Deze taakstelling is op het artikel prijsbijstelling van de departementale begrotingen verwerkt. De resterende taakstelling 1994 (320 miljoen) zal bij de begrotingsvoorbereiding 1994 aan de orde komen. Tot slot is tot additionele taakstellingen besloten voor Defensie en Ontwikkelingssamenwerking ter financiering van herschikkingen binnen de rijksbegroting (zie hiervoor ook paragraaf 3.3.4). Voorts is besloten tot een taakstelling (85 miljoen in 1993 en 300 miljoen in 1994) in de sfeer van de inkomsten die buiten de collectieve-lastendruk vallen.

Tabel 3.3.3. Uitgavenbeperkingen en overige tekortbeperkende maatregelen 1993 en 1994 (inclusief niet-belastingontvangsten) ; *in miljoenen*

	1993		1994	
	Totaal	(waarvan invulling taakst. uit MN'92)	Totaal	(waarvan invulling taakst.uit MN'92)
Hoge Colleges van Staat	4	(3)	4	(2)
Algemene Zaken	1	(1)	1	(1)
Buitenlandse Zaken	15	(7)	15	(5)
Justitie	100	(58)	100	(43)
Binnenlandse Zaken	72	(46)	72	(34)
Onderwijs en Wetenschappen	647	(453)	647	(334)
Financiën	84	(57)	84	(42)
Defensie	549	(177)	549	(130)
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	329	(219)	329	(162)
Verkeer en Waterstaat	289	(158)	289	(116)
Economische Zaken	87	(48)	87	(36)
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	83	(42)	83	(31)
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	23	(7)	23	(5)
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	128	(61)	128	(45)
Ontwikkelingssamenwerking	230	(–)	230	(–)
Gemeentefonds en Provinciefonds	85	(85)	63	(63)
Nader in te vullen structurele ombuigingen			320	
Overige tekortbeperkende maatregelen	85		300	
Totaal	2 811	(1 420)	3 324	(1 047)
(w.v. additioneel t.o.v. Miljoenennota 1992)	(1 391)		(2 277)	

De invulling van de taakstellingen groter dan 25 miljoen wordt hieronder in grote lijnen toegelicht.

Justitie

Ter invulling van de ombuigingen bij *Justitie* worden, naast enkele andere maatregelen, de automatiseringsprojecten voor de rechtshandhaving getemporiseerd. Tevens worden de extra gelden die in het kader

van de uitgavenprioriteiten ter beschikking zijn gesteld, aangewend om de interne veiligheid bij ombuigingen te ontzien.

Binnenlandse Zaken

Bij *Binnenlandse Zaken* worden eveneens de extra middelen in het kader van de uitgavenprioriteiten ingezet om de interne veiligheid te ontzien bij de ombuigingen. Voorts wordt een aantal kleine maatregelen genomen en wordt een deel van de prijsbijstelling niet uitgekeerd.

Onderwijs en Wetenschappen

Bij het ministerie van *Onderwijs en Wetenschappen* worden diverse maatregelen genomen om de ombuiging van 601 miljoen te realiseren. Daarbij gaat het onder andere om versoberingen van subsidies ten behoeve van de verschillende onderwijsvormen. Voorts worden de eigen bijdragen in het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs verhoogd. Bij de studiefinanciering worden besparingen gevonden door het indexeren van studieleningen, waardoor wordt bespaard op de aanvullende beurs, en door het beëindigen van overlappingen in de vergoedingen in de studiefinanciering. Tot slot worden maatregelen getroffen ter bevordering van de studievoortgang in het hoger onderwijs.

Financiën

Bij *Financiën* wordt een korting doorgevoerd op de apparaatsuitgaven van de Belastingdienst en vallen middelen vrij door vervroegde aflossing van een schuld aan de Staatsloterij; de Staatsloterij wordt in 1992 geprivatiseerd. Tevens worden de ontvangsten verhoogd, voornamelijk door hogere premies voor de Exportkredietverzekering en doorberekening van perceptiekosten aan sociale fondsen.

Defensie

De ombuigingstaakstelling voor *Defensie* wordt op hoofdlijnen ingevuld door het uitstellen dan wel niet door laten gaan van investeringsprojecten. De speerpuntprojecten luchttransport en gevechtshelicopters blijven daarbij niet buiten schot. Tevens worden de budgetten voor materiële exploitatie taakstellend gekort en is er sprake van hogere opbrengsten uit de verkoop van defensiegoederen. Aan het eind van 1992 wordt de Prioriteitennota verwacht. Deze nota kan aanleiding geven tot een wijziging van de meerjarige invulling van de taakstelling.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne

Bij *Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* worden de uitkeringen op basis van het «Besluit Woninggebonden Subsidies» in 1994 verlaagd met ruim 100 miljoen, oplopend tot bijna 150 miljoen in 1997. Daarnaast is besloten binnen de individuele huursubsidie de reservering voor de compensatie die met name de laagste inkomensgroepen wordt geboden, te beperken tot deze kabinetsperiode; dit levert een besparing op oplopend tot 67 miljoen in 1997. Voorts is een bedrag van 38 miljoen in 1995, oplopend tot 189 miljoen in 1996, dat als reserve in de begroting was verwerkt, komen te vervallen. Tevens worden vanaf 1994 de subsidies voor stille en schone vrachtauto's verminderd. Tot slot wordt een deel van de prijsbijstelling niet uitgekeerd (85 miljoen vanaf 1993). Dit heeft met name gevolgen voor de uitgaven in de sfeer van de volkshuisvesting (45 miljoen) en voor de milieu-uitgaven (24 miljoen). De ombuigingstaakstellingen worden in 1993 en 1994 in belangrijke mate ingevuld door middel van kasschuiven en endogene mutaties. Dit in verband met het feit dat de beleidsmatige invulling van de ombuigingen pas op termijn mogelijk is en daarbij een sterke oploop kent.

Verkeer en Waterstaat

Op het hoofdstuk *Verkeer en Waterstaat* wordt in 1993 en 1994 de opbrengst ingezet van het beëindigen van de fiscale compensatie voor het wegvervoer (zie paragraaf 3.3.4). Verder wordt na 1994 bezuinigd op het artikel stedelijke verkeersvoorzieningen en wordt de financieringsstructuur van het stadsvervoer herzien.

Economische Zaken

Op basis van ervaringscijfers uit het recente verleden heeft *Economische Zaken* de kasraming verlaagd van een aantal regelingen voor technologie- en energiesubsidies, zonder dat dit ten koste gaat van de verplichtingen. Dit is mogelijk doordat niet alle verplichtingen ook daadwerkelijk tot betalingen leiden. Voorts wordt een groot aantal kleinere maatregelen genomen en wordt een deel van de prijsbijstelling niet uitgekeerd. Tot slot zijn de ontvangsten verhoogd, onder andere van de casino's.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Bij *Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* betreffen de belangrijkste uitgavenbeperkingen een verlaging van de subsidie voor de identificatie en registratie van varkens, het beëindigen van de vestigingssteun aan jonge boeren, een vertraging in de uitvoering van projecten en het

1994 en latere jaren. Dit leidt ten opzichte van de Miljoenennota 1992 tot een extra budgettaire besparing van 0,4 miljard in 1994 en latere jaren. Verder is sprake van een additionele uitgavenbeperking van 0,7 miljard in 1993 en latere jaren, waarbij de verdeling over de departementen is gebaseerd op de prijsbijstelling. Voorts heeft het kabinet in het kader van het inkomensbeleid en tegen de achtergrond van onzekerheden in de economische en monetaire ontwikkeling, besloten tot een additionele ombuigingstaakstelling van 215 miljoen in 1993 oplopend tot 535 miljoen in 1994. De ombuiging van 215 miljoen is, uitgaande van de centrale variant van de Macro Economische Verkenning 1993 nodig ter completering van de dekking van de noodzakelijke maatregelen om de koopkracht van de sociale minima dooreen genomen veilig te stellen. In de in de MEV geschetste onzekerheidsvariant met een lagere dollarkoers zijn die maatregelen niet ten volle nodig, maar is een bedrag in die orde van grootte nodig ter dekking van de dan optredende tegenvaller bij de aardgasbaten. De structurele taakstelling 1993 is over de departementen verdeeld conform de prijsbijstelling. Deze taakstelling is op het artikel prijsbijstelling van de departementale begrotingen verwerkt. De resterende taakstelling 1994 (320 miljoen) zal bij de begrotingsvoorbereiding 1994 aan de orde komen. Tot slot is tot additionele taakstellingen besloten voor Defensie en Ontwikkelingssamenwerking ter financiering van herschikkingen binnen de rijksbegroting (zie hiervoor ook paragraaf 3.3.4). Voorts is besloten tot een taakstelling (85 miljoen in 1993 en 300 miljoen in 1994) in de sfeer van de inkomsten die buiten de collectieve-lastendruk vallen.

Tabel 3.3.3. Uitgavenbeperkingen en overige tekortbeperkende maatregelen 1993 en 1994 (inclusief niet-belastingontvangsten) ; in miljoenen

	1993		1994	
	Totaal	(waarvan invulling taakst. uit MN'92)	Totaal	(waarvan invulling taakst.uit MN'92)
Hoge Colleges van Staat	4	(3)	4	(2)
Algemene Zaken	1	(1)	1	(1)
Buitenlandse Zaken	15	(7)	15	(5)
Justitie	100	(58)	100	(43)
Binnenlandse Zaken	72	(46)	72	(34)
Onderwijs en Wetenschappen	647	(453)	647	(334)
Financiën	84	(57)	84	(42)
Defensie	549	(177)	549	(130)
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	329	(219)	329	(162)
Verkeer en Waterstaat	289	(158)	289	(116)
Economische Zaken	87	(48)	87	(36)
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	83	(42)	83	(31)
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	23	(7)	23	(5)
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	128	(61)	128	(45)
Ontwikkelingssamenwerking	230	(–)	230	(–)
Gemeentefonds en Provinciefonds	85	(85)	63	(63)
Nader in te vullen structurele ombuigingen			320	
Overige tekortbeperkende maatregelen	85		300	
Totaal	2 811	(1 420)	3 324	(1 047)
(w.v. additioneel t.o.v. Miljoenennota 1992)	(1 391)		(2 277)	

De invulling van de taakstellingen groter dan 25 miljoen wordt hieronder in grote lijnen toegelicht.

Justitie

Ter invulling van de ombuigingen bij *Justitie* worden, naast enkele andere maatregelen, de automatiseringsprojecten voor de rechtshandhaving getemporiseerd. Tevens worden de extra gelden die in het kader

van de uitgavenprioriteiten ter beschikking zijn gesteld, aangewend om de interne veiligheid bij ombuigingen te ontzien.

Binnenlandse Zaken

Bij *Binnenlandse Zaken* worden eveneens de extra middelen in het kader van de uitgavenprioriteiten ingezet om de interne veiligheid te ontzien bij de ombuigingen. Voorts wordt een aantal kleine maatregelen genomen en wordt een deel van de prijsbijstelling niet uitgekeerd.

Onderwijs en Wetenschappen

Bij het ministerie van *Onderwijs en Wetenschappen* worden diverse maatregelen genomen om de ombuiging van 601 miljoen te realiseren. Daarbij gaat het onder andere om versoberingen van subsidies ten behoeve van de verschillende onderwijsvormen. Voorts worden de eigen bijdragen in het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs verhoogd. Bij de studiefinanciering worden besparingen gevonden door het indexeren van studieleningen, waardoor wordt bespaard op de aanvullende beurs, en door het beëindigen van overlappingen in de vergoedingen in de studiefinanciering. Tot slot worden maatregelen getroffen ter bevordering van de studievoortgang in het hoger onderwijs.

Financiën

Bij *Financiën* wordt een korting doorgevoerd op de apparaatsuitgaven van de Belastingdienst en vallen middelen vrij door vervroegde aflossing van een schuld aan de Staatsloterij; de Staatsloterij wordt in 1992 geprivatiseerd. Tevens worden de ontvangsten verhoogd, voornamelijk door hogere premies voor de Exportkredietverzekering en doorberekening van perceptiekosten aan sociale fondsen.

Defensie

De ombuigingstaakstelling voor *Defensie* wordt op hoofdlijnen ingevuld door het uitstellen dan wel niet door laten gaan van investeringsprojecten. De speerpuntprojecten luchttransport en gevechtshelicopters blijven daarbij niet buiten schot. Tevens worden de budgetten voor materiële exploitatie taakstellend gekort en is er sprake van hogere opbrengsten uit de verkoop van defensiegoederen. Aan het eind van 1992 wordt de Prioriteitennota verwacht. Deze nota kan aanleiding geven tot een wijziging van de meerjarige invulling van de taakstelling.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne

Bij *Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* worden de uitkeringen op basis van het «Besluit Woninggebonden Subsidies» in 1994 verlaagd met ruim 100 miljoen, oplopend tot bijna 150 miljoen in 1997. Daarnaast is besloten binnen de individuele huursubsidie de reservering voor de compensatie die met name de laagste inkomensgroepen wordt geboden, te beperken tot deze kabinetsperiode; dit levert een besparing op oplopend tot 67 miljoen in 1997. Voorts is een bedrag van 38 miljoen in 1995, oplopend tot 189 miljoen in 1996, dat als reserve in de begroting was verwerkt, komen te vervallen. Tevens worden vanaf 1994 de subsidies voor stille en schone vrachtauto's verminderd. Tot slot wordt een deel van de prijsbijstelling niet uitgekeerd (85 miljoen vanaf 1993). Dit heeft met name gevolgen voor de uitgaven in de sfeer van de volkshuisvesting (45 miljoen) en voor de milieu-uitgaven (24 miljoen). De ombuigingstaakstellingen worden in 1993 en 1994 in belangrijke mate ingevuld door middel van kasschuiven en endogene mutaties. Dit in verband met het feit dat de beleidsmatige invulling van de ombuigingen pas op termijn mogelijk is en daarbij een sterke oploop kent.

Verkeer en Waterstaat

Op het hoofdstuk *Verkeer en Waterstaat* wordt in 1993 en 1994 de opbrengst ingezet van het beëindigen van de fiscale compensatie voor het wegvervoer (zie paragraaf 3.3.4). Verder wordt na 1994 bezuinigd op het artikel stedelijke verkeersvoorzieningen en wordt de financieringsstructuur van het stadsvervoer herzien.

Economische Zaken

Op basis van ervaringscijfers uit het recente verleden heeft *Economische Zaken* de kasraming verlaagd van een aantal regelingen voor technologie- en energiesubsidies, zonder dat dit ten koste gaat van de verplichtingen. Dit is mogelijk doordat niet alle verplichtingen ook daadwerkelijk tot betalingen leiden. Voorts wordt een groot aantal kleinere maatregelen genomen en wordt een deel van de prijsbijstelling niet uitgekeerd. Tot slot zijn de ontvangsten verhoogd, onder andere van de casino's.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Bij *Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* betreffen de belangrijkste uitgavenbeperkingen een verlaging van de subsidie voor de identificatie en registratie van varkens, het beëindigen van de vestigingssteun aan jonge boeren, een vertraging in de uitvoering van projecten en het

achterwege laten van de indexering van subsidies. Tevens is sprake van een aantal ombuigingen op agrarisch onderwijs. Een klein deel van de taakstelling wordt bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ingevuld met hogere ontvangsten.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

De invulling van de taakstelling voor *Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur* wordt hoofdzakelijk gevonden in verlaging van subsidies. Op het terrein van de subsidies volksgezondheid wordt, mede naar aanleiding van het desbetreffende heroverwegingsrapport, een aantal subsidies verlaagd. Tenslotte zijn de budgetten voor projecten en experimenten voor welzijn en volksgezondheid verlaagd. Een klein deel van de taakstelling wordt ingevuld door hogere ontvangsten. In het kader van de Grote Efficiency operatie zal de inspectie van de gezondheidsbescherming meer kostendekkend worden gemaakt. Een deel van de opbrengst daarvan zal vanaf 1994 worden aangewend voor invulling van de taakstellingen in deze Miljoenennota.

Gemeente- en Provinciefonds

De gemeenten en provincies leveren via het *Gemeente- en Provinciefonds* een evenredig aandeel in de taakstelling uit de Miljoenennota 1992, conform de gebruikelijke systematiek. In de overige ombuigingen behoeven de lagere overheden geen aandeel te leveren, omdat bij de huidige begrotingsvoorbereiding per saldo geen sprake is van macro-economische tegenvallers.

3.3.6 Fiscaal beleid

Tabel 3.3.4 bevat het fiscale beleidspakket 1993. De cijfers in de tabel betreffen de fiscale maatregelen *ten opzichte van de Miljoenennota 1992*. Bijlage 4 bevat een overzicht van de gevolgen van alle fiscale maatregelen op de belastingopbrengst 1993 *ten opzichte van de opbrengst 1992*. Daarin zijn dus ook de gevolgen van maatregelen verwerkt die reeds in eerdere Miljoenennota's waren opgenomen. Per saldo blijkt de belastingopbrengst in 1993 in vergelijking met de opbrengst 1992 door fiscale maatregelen een oploop te vertonen van 1,9 miljard, waarvan 0,3 miljard betrekking heeft op de geraamde opbrengst fraudebestrijding en 0,6 miljard voortvloeit uit de doorwerking van de versnelde inning van vennootschapsbelasting in 1991.

Tabel 3.3.4. Fiscale maatregelen Miljoenennota 1993 ; in miljoenen, – = lagere belastingontvangsten

	1993	1994
BTW-verlaging	–1 980	–1 980
Verhoging belastingvrije som (incl. stelpost voor een eventuele verhoging met f 89)	–1 045	–1 225
(w.v. dekking uit de fiscale reserve t.b.v. inkomensbeeld uit de Miljoenennota 1992)	(– 265)	(– 580)
Beperken inflatiecorrectie	595	685
Indirecte belastingen	– 125	– 295
Omzetting BVB in BPM	372	417
Fraudebestrijding	285	700
Beëindiging compensatie wegvervoer	200	220
Overig	– 23	– 23
Totaal fiscale maatregelen	–1 721	–1 501
(w.v. additioneel t.o.v. Miljoenennota 1992)	(–1 456)	(– 921)

Het pakket fiscale maatregelen 1993 hangt in belangrijke mate samen met de doelstellingen die het kabinet eerder (in de brief van 27 april aan de Tweede Kamer[8] heeft aangegeven ten aanzien van de ontwikkeling van de inflatie en de koopkracht in 1993.

Verlaging BTW-tarief naar 17,5%

Met het oog op het beperken van de inflatie heeft het kabinet voorgesteld het algemene BTW-tarief van 18,5% met 1%-punt per 1 oktober 1992 te verlagen. De structurele budgettaire derving daarvan bedraagt 1980 miljoen.

Verhoging belastingvrije som

In het kader van het inkomensbeleid heeft het kabinet in de eerste plaats besloten tot een verhoging van de voor iedereen geldende belastingvrije som (basisaftrek) met f 340. Deze verhoging wordt voor een

[8] Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 300, nr. 37.

deel gedekt uit de reservering ten behoeve van reparatie van het inkomensbeeld uit de Miljoenennota 1992. Voorts is in de tabel een stelpost opgenomen voor een eventuele vervroeging van de voor 1994 voorziene verhoging van de belastingvrije som met f 89, bovenop de al eerder ingezette verhoging van f 340.

Beperking inflatiecorrectie

De budgettaire opbrengst van het beperken van de inflatiecorrectie op de schijflengten van de loon- en inkomstenbelasting tot 2½%, bedraagt 595 miljoen in 1993 (structureel 685 miljoen).

Minder verhoging indirecte belastingen

Voorts heeft het kabinet besloten om een deel van de verhoging van indirecte belastingen in het kader van EG-harmonisatie, die was opgenomen in de Miljoenennota 1992, te laten vervallen. Het resterende deel van de verhoging (105 miljoen in 1993 en 120 miljoen structureel; niet in de tabel opgenomen) wordt ingevuld door enkele goederen en diensten over te brengen van het lage naar het algemene BTW-tarief (o.a. advertenties en schoen- en kledingreparaties). In het kader van de EG-harmonisatie zal op 1 januari 1993 voorts de bijzondere verbruiksbelasting (BVB) worden omgezet in een belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM). Daarnaast wordt de regeling voor grijze kentekens aangescherpt. In totaal bedraagt de budgettaire opbrengst van deze maatregelen 372 miljoen in 1993 (structureel 417 miljoen).

Omzetting BVB in BPM

Fraudebestrijding

In het kader van het fraudebestrijdingsplan zijn maatregelen ontwikkeld die de mogelijkheden van fraude zo veel mogelijk beperken (zie ook hoofdstuk 1.3 en de desbetreffende bijlage bij de begroting van Financiën). Als concrete maatregel wordt onder andere genoemd de renseignering van rente-inkomsten van niet-natuurlijke personen. Dit beleid past in het streven naar meer en betere gegevensuitwisseling ter versterking van de controle op aangiften. Tevens bevat het plan een aanpak gericht op meer waarnemingen ter plaatse (fysieke controle), branchegerichte acties en een systematische controle van bepaalde elementen van de aangifte. Het fraudebestrijdingsplan leidt in de fiscale sfeer tot een extra opbrengst van 285 miljoen in 1993, 700 miljoen in 1994 en 940 miljoen structureel (zie ook bijlage 22 over fraudebestrijding). Deze ramingen zijn gebaseerd op de resultaten van eerdere acties en maatregelen, onder meer de rente-renseignering en ingestelde proefonderzoeken.

Beëindiging compensatie wegvervoer

In het kader van het fiscaal pakket verkeer en vervoer uit de Tussenbalans wordt voorgesteld om de fiscale compensatie van het wegvervoer voor de dieselaccijnsverhoging in 1991, per 1 januari 1993 te beëindigen. De vrijvallende middelen (200 miljoen in 1993, structureel 220 miljoen) worden bij Verkeer en Waterstaat in 1993 en 1994 voornamelijk ingezet om de investeringsuitgaven te ontzien bij de invulling van de ombuigingstaakstellingen en in latere jaren ter dekking van de oploop van het SVV. Bovendien wordt een deel van de vrijvallende middelen gebruikt ter compensatie van de ombuigingstaakstelling voor het JR120-programma bij Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Fiscaal pakket verkeer en vervoer Tussenbalans verkleind

De post overig heeft betrekking op de aanpassing van de Wet op de accijns aan de structuur-richtlijnen voor minerale oliën en een nog nader vorm te geven fiscale faciliteit voor de zeescheepvaart in de winstsfeer.

Een aantal maatregelen is niet in tabel 3.3.4 opgenomen. Daarbij gaat het onder meer om een beperking van het oorspronkelijke fiscale verkeer- en vervoerspakket uit de Tussenbalans (accijnzen, motorrijtuigenbelasting) met 265 miljoen in 1993 en 475 miljoen structureel; deze bedragen waren nog niet met maatregelen ingevuld. De budgettaire derving wordt opgevangen door de reserveringen aan de uitgavenkant van de begroting voor de Combikaart en de zogeheten reservepost verkeer en vervoer te laten vervallen. Aldus ontstaat per saldo geen nadelig effect voor het financieringstekort.

achterwege laten van de indexering van subsidies. Tevens is sprake van een aantal ombuigingen op agrarisch onderwijs. Een klein deel van de taakstelling wordt bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ingevuld met hogere ontvangsten.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

De invulling van de taakstelling voor *Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur* wordt hoofdzakelijk gevonden in verlaging van subsidies. Op het terrein van de subsidies volksgezondheid wordt, mede naar aanleiding van het desbetreffende heroverwegingsrapport, een aantal subsidies verlaagd. Tenslotte zijn de budgetten voor projecten en experimenten voor welzijn en volksgezondheid verlaagd. Een klein deel van de taakstelling wordt ingevuld door hogere ontvangsten. In het kader van de Grote Efficiency operatie zal de inspectie van de gezondheidsbescherming meer kostendekkend worden gemaakt. Een deel van de opbrengst daarvan zal vanaf 1994 worden aangewend voor invulling van de taakstellingen in deze Miljoenennota.

Gemeente- en Provinciefonds

De gemeenten en provincies leveren via het *Gemeente- en Provinciefonds* een evenredig aandeel in de taakstelling uit de Miljoenennota 1992, conform de gebruikelijke systematiek. In de overige ombuigingen behoeven de lagere overheden geen aandeel te leveren, omdat bij de huidige begrotingsvoorbereiding per saldo geen sprake is van macro-economische tegenvallers.

3.3.6 Fiscaal beleid

Tabel 3.3.4 bevat het fiscale beleidspakket 1993. De cijfers in de tabel betreffen de fiscale maatregelen *ten opzichte van de Miljoenennota 1992*. Bijlage 4 bevat een overzicht van de gevolgen van alle fiscale maatregelen op de belastingopbrengst 1993 *ten opzichte van de opbrengst 1992.* Daarin zijn dus ook de gevolgen van maatregelen verwerkt die reeds in eerdere Miljoenennota's waren opgenomen. Per saldo blijkt de belastingopbrengst in 1993 in vergelijking met de opbrengst 1992 door fiscale maatregelen een oploop te vertonen van 1,9 miljard, waarvan 0,3 miljard betrekking heeft op de geraamde opbrengst fraudebestrijding en 0,6 miljard voortvloeit uit de doorwerking van de versnelde inning van vennootschapsbelasting in 1991.

Tabel 3.3.4. Fiscale maatregelen Miljoenennota 1993 ; in miljoenen, – = lagere belastingontvangsten

	1993	1994
BTW-verlaging	–1 980	–1 980
Verhoging belastingvrije som (incl. stelpost voor een eventuele verhoging met f 89)	–1 045	–1 225
(w.v. dekking uit de fiscale reserve t.b.v. inkomensbeeld uit de Miljoenennota 1992)	(– 265)	(– 580)
Beperken inflatiecorrectie	595	685
Indirecte belastingen	– 125	– 295
Omzetting BVB in BPM	372	417
Fraudebestrijding	285	700
Beëindiging compensatie wegvervoer	200	220
Overig	– 23	– 23
Totaal fiscale maatregelen	–1 721	–1 501
(w.v. additioneel t.o.v. Miljoenennota 1992)	(–1 456)	(– 921)

Het pakket fiscale maatregelen 1993 hangt in belangrijke mate samen met de doelstellingen die het kabinet eerder (in de brief van 27 april aan de Tweede Kamer[8] heeft aangegeven ten aanzien van de ontwikkeling van de inflatie en de koopkracht in 1993.

Verlaging BTW-tarief naar 17,5%

Met het oog op het beperken van de inflatie heeft het kabinet voorgesteld het algemene BTW-tarief van 18,5% met 1%-punt per 1 oktober 1992 te verlagen. De structurele budgettaire derving daarvan bedraagt 1980 miljoen.

Verhoging belastingvrije som

In het kader van het inkomensbeleid heeft het kabinet in de eerste plaats besloten tot een verhoging van de voor iedereen geldende belastingvrije som (basisaftrek) met f 340. Deze verhoging wordt voor een

[8] Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 300, nr. 37.

deel gedekt uit de reservering ten behoeve van reparatie van het inkomensbeeld uit de Miljoenennota 1992. Voorts is in de tabel een stelpost opgenomen voor een eventuele vervroeging van de voor 1994 voorziene verhoging van de belastingvrije som met f 89, bovenop de al eerder ingezette verhoging van f 340.

Beperking inflatiecorrectie

De budgettaire opbrengst van het beperken van de inflatiecorrectie op de schijflengten van de loon- en inkomstenbelasting tot 2½%, bedraagt 595 miljoen in 1993 (structureel 685 miljoen).

Minder verhoging indirecte belastingen

Voorts heeft het kabinet besloten om een deel van de verhoging van indirecte belastingen in het kader van EG-harmonisatie, die was opgenomen in de Miljoenennota 1992, te laten vervallen. Het resterende deel van de verhoging (105 miljoen in 1993 en 120 miljoen structureel; niet in de tabel opgenomen) wordt ingevuld door enkele goederen en diensten over te brengen van het lage naar het algemene BTW-tarief (o.a. advertenties en schoen- en kledingreparaties). In het kader van de EG-harmonisatie zal op 1 januari 1993 voorts de bijzondere verbruiksbelasting (BVB) worden omgezet in een belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM). Daarnaast wordt de regeling voor grijze kentekens aangescherpt. In totaal bedraagt de budgettaire opbrengst van deze maatregelen 372 miljoen in 1993 (structureel 417 miljoen).

Omzetting BVB in BPM

Fraudebestrijding

In het kader van het fraudebestrijdingsplan zijn maatregelen ontwikkeld die de mogelijkheden van fraude zo veel mogelijk beperken (zie ook hoofdstuk 1.3 en de desbetreffende bijlage bij de begroting van Financiën). Als concrete maatregel wordt onder andere genoemd de renseignering van rente-inkomsten van niet-natuurlijke personen. Dit beleid past in het streven naar meer en betere gegevensuitwisseling ter versterking van de controle op aangiften. Tevens bevat het plan een aanpak gericht op meer waarnemingen ter plaatse (fysieke controle), branchegerichte acties en een systematische controle van bepaalde elementen van de aangifte. Het fraudebestrijdingsplan leidt in de fiscale sfeer tot een extra opbrengst van 285 miljoen in 1993, 700 miljoen in 1994 en 940 miljoen structureel (zie ook bijlage 22 over fraudebestrijding). Deze ramingen zijn gebaseerd op de resultaten van eerdere acties en maatregelen, onder meer de rente-renseignering en ingestelde proefonderzoeken.

Beëindiging compensatie wegvervoer

In het kader van het fiscaal pakket verkeer en vervoer uit de Tussenbalans wordt voorgesteld om de fiscale compensatie van het wegvervoer voor de dieselaccijnsverhoging in 1991, per 1 januari 1993 te beëindigen. De vrijvallende middelen (200 miljoen in 1993, structureel 220 miljoen) worden bij Verkeer en Waterstaat in 1993 en 1994 voornamelijk ingezet om de investeringsuitgaven te ontzien bij de invulling van de ombuigingstaakstellingen en in latere jaren ter dekking van de oploop van het SVV. Bovendien wordt een deel van de vrijvallende middelen gebruikt ter compensatie van de ombuigingstaakstelling voor het JR120-programma bij Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Fiscaal pakket verkeer en vervoer Tussenbalans verkleind

De post overig heeft betrekking op de aanpassing van de Wet op de accijns aan de structuur-richtlijnen voor minerale oliën en een nog nader vorm te geven fiscale faciliteit voor de zeescheepvaart in de winstsfeer.

Een aantal maatregelen is niet in tabel 3.3.4 opgenomen. Daarbij gaat het onder meer om een beperking van het oorspronkelijke fiscale verkeer- en vervoerspakket uit de Tussenbalans (accijnzen, motorrijtuigenbelasting) met 265 miljoen in 1993 en 475 miljoen structureel; deze bedragen waren nog niet met maatregelen ingevuld. De budgettaire derving wordt opgevangen door de reserveringen aan de uitgavenkant van de begroting voor de Combikaart en de zogeheten reservepost verkeer en vervoer te laten vervallen. Aldus ontstaat per saldo geen nadelig effect voor het financieringstekort.

3.3.7. Resulterend totaalbeeld 1993 en 1994

Resulterend totaalbeeld 1993 en 1994

In tabel 3.3.5. wordt voor 1993 en 1994 het resulterende totaalbeeld voor de rijksfinanciën gepresenteerd.

Tabel 3.3.5. Resulterend totaalbeeld rijksfinanciën; in miljarden, resp. in % NI

	1993	1994
– Uitgaven[1)]	208,9	205,2
– Niet-belastingontvangsten	27,0	25,9
– Belastingontvangsten[1)]	162,4	161,2
– Derdenrekening	0,0	0,0
– Financieringstekort	19,5	18,0
– Financieringstekort excl. aflossingen woningwetleningen, incl. debudgetteringen, excl. studieleningen	19,7	18,2
– Idem, in % NI	3 ¾%	3 ¼%

[1)] De daling van de uitgaven en de belastingontvangsten van 1993 op 1994 hangt samen met de AAW/AWW-operatie in 1994 (zie bijlage 17.6).

Financieringsbehoefte

De totale financieringsbehoefte van het Rijk zal van 1993 op 1994 stijgen met 4,9 miljard. Deze ontwikkeling is het gevolg van een daling van het financieringstekort enerzijds en een stijging van de aflossingen op bestaande staatsschuld anderzijds. Beoogd wordt om de gehele financieringsbehoefte jaarlijks op monetair neutrale wijze te dekken.

Tabel 3.3.6. Financieringsbeeld 1993–1994 ; in miljarden

	1993	1994
A Feitelijk financieringstekort	19,5	18,0
B Aflossingen	25,4	31,9
C Totale financieringsbehoefte (C=A+B)	44,9	49,9

3.3.8. De collectieve-lastendruk

In deze paragraaf wordt een analyse van de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk ten opzichte van de Miljoenennota 1992 gegeven.

Mutaties collectieve-lastendruk

Daartoe worden in tabel 3.3.7. de mutaties aangegeven die zich in de collectieve-lastendruk hebben voorgedaan sinds de Miljoenennota 1992.

Tabel 3.3.7. Collectieve-lastendruk 1993–1994[1]; in % NI

	1993	1994
A. Collectieve-lastendruk Miljoenennota 1992[2]	52,5%	52,2%
B. Mutaties		
Belastingdruk	+ 0,2%	+ 0,3%
Druk niet-belastingontvangsten	0,0%	+ 0,1%
Premiedruk	+ 0,4%	+ 0,4%
C. Collectieve-lastendruk Miljoenennota 1993	53,0%	52,9%

[1] Inclusief correcties op de feitelijke CLD en exclusief mutaties die het gevolg zijn van de verlaging van de rijksbijdragen AAW en AWW onder gelijktijdige premieverhoging en belastingverlaging (zie hiervoor bijlage 17.6) en afgezien van de omzetting van de WABM van een niet-belastingontvangst in een belastingontvangst.
[2] Dit betreft de collectieve-lastendruk inclusief de correctie voor bonus/malus die nog niet in de Miljoenennota 1992 zelf, maar wel in de antwoorden op de vragen naar aanleiding van de Miljoenennota is verwerkt.

Belastingdruk

Belastingdruk

De belastingdruk komt in 1993 0,2%-punt NI en in 1994 0,3%-punt NI hoger uit ten opzichte van de Miljoenennota 1992. Deze stijging van de belastingontvangsten in percentage van het nationale inkomen is niet het gevolg van hogere belastingontvangsten in guldens. Een neerwaartse aanpassing van het nationale inkomen ten opzichte van de raming bij de Miljoenennota 1992 heeft een opwaarts effect op de belastingdruk van

0,5%-punt NI in zowel 1993 als 1994. De belastingontvangsten in guldens komen ten opzichte van de Miljoenennota 1992 in beide jaren lager uit: 2,1 miljard in 1993 en 1,5 miljard in 1994. Deze lagere opbrengsten worden grotendeels veroorzaakt door de al in tabel 3.3.1 vermelde tegenvallers van 0,9 miljard in 1993 en 1994 en de getroffen fiscale maatregelen van 1,5 miljard in 1993 en 0,9 miljard in 1994. Daar tegenover staat dat de raming van de OPL-belastingen voor zowel 1993 als 1994 met 0,3 miljard opwaarts is bijgesteld. Door de neerwaartse bijstelling van de belastingontvangsten in guldens is de stijging van de belastingdruk in beide jaren kleiner dan het noemereffect.

Druk van de niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter

Nbo-druk

De druk van de niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter blijft in 1993 even hoog als ten tijde van de Miljoenennota 1992. In 1994 is ten opzichte van de Miljoenennota 1992 sprake van een stijging met 0,1%-punt NI als gevolg van een meevaller bij de aardgasbaten (zie ook tabel 3.3.1).

Premiedruk

Premiedruk

De premiedruk tenslotte komt in 1993 0,4%-punt NI en in 1994 0,4%-punt NI hoger uit dan in de Miljoenennota 1992. Ook de premiedruk wordt opwaarts beïnvloed door de neerwaartse aanpassing van het nationale inkomen; de premiedruk stijgt daardoor met 0,3%-punt in 1993 en 1994.

Mutaties premie-ontvangsten

De premie-ontvangsten in guldens komen in zowel 1993 als 1994 0,2 miljard hoger uit dan in de ramingen ten tijde van de Miljoenennota 1992.

Mutaties in de premie-ontvangsten zijn in principe het gevolg van bijstellingen in de ramingen van de uitgaven in de sociale fondsen. Het verband tussen de uitgavenontwikkeling en de ontwikkeling van de premie-ontvangsten verloopt echter niet rechtstreeks. Er kunnen zich namelijk ook mutaties voordoen in de overige ontvangsten van de sociale fondsen (de rijksbijdragen, de interestbaten en de (niet tot de voor de collectieve-lastendruk relevante premiedruk gerekende) nominale premies). Daarnaast behoeven de premie-ontvangsten ook niet te stijgen indien naast de uitgavenstijgingen wordt besloten tot neerwaartse bijstellingen van de exploitatiesaldi (dit laatste in samenhang met de gewenste ontwikkeling van de fondsvermogens).

Ter verklaring van de premiedruk wordt hieronder naast de ontwikkeling van de uitgaven van de sociale fondsen[9] ook de ontwikkeling van de nominale premies en de ontwikkeling van de exploitatiesaldi kort toegelicht. Bij de interestbaten en de rijksbijdragen (exclusief de AAW/AWW-rijksbijdrage) doen zich geen grote mutaties voor.

In tabel 3.3.8. wordt de mutatie in de premie-ontvangsten opgebouwd.

Tabel 3.3.8. Opbouw van mutatie in de premie-ontvangsten 1993–1994; in miljarden

	1993	1994
1. Mutatie uitgaven sociale zekerheid[1]	+ 1,3	+ 1,6
2. Mutatie uitgaven zorgsector[1]	+ 0,1	+ 0,5
3. Uitgaven totaal	+ 1,3	+ 2,0
4. Mutatie nominale premies	+ 0,2	+1,0
5. Overige mutaties[1 2]	+ 0,0	+ 0,4
6. Ontvangsten totaal	+ 0,2	+ 1,4
7. Mutatie exploitatiesaldo	− 1,0	− 0,5
8. Mutatie premie-ontvangsten (8=3–6+7)	**+ 0,2**	**+ 0,2**

[1] De mutaties bij de uitgaven betreffen alleen het premiegefinancierde deel. Afgezien is van mutaties die het gevolg zijn van de AAW-operatie (verhoging premies/verlaging rijksbijdragen/overheveling uitgaven van AAW naar AWBZ en gemeenten; zie bijlage 17.6).
[2] De reeks overige mutaties bevat mutaties in de rijksbijdragen, de overige ontvangsten en enkele technische correcties

[9] Ter verklaring van de premiedruk zijn alleen de uitgaven in het premiegefinancierde deel van de sociale zekerheid en de zorgsector relevant. Daarom wordt hier alleen op dat onderdeel van de uitgaven ingegaan. Een uitgebreide analyse van alle uitgaven in de beide sectoren wordt gegeven in de Sociale Nota 1993 respectievelijk in het Financieel Overzicht Zorg 1993. Daarnaast wordt ook in paragraaf 4.2. van deze Miljoenennota kort ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven in de totale sociale-zekerheidssector en de totale zorgsector.

3.3.7. Resulterend totaalbeeld 1993 en 1994

Resulterend totaalbeeld 1993 en 1994

In tabel 3.3.5. wordt voor 1993 en 1994 het resulterende totaalbeeld voor de rijksfinanciën gepresenteerd.

Tabel 3.3.5. Resulterend totaalbeeld rijksfinanciën; in miljarden, resp. in % NI

	1993	1994
– Uitgaven[1)]	208,9	205,2
– Niet-belastingontvangsten	27,0	25,9
– Belastingontvangsten[1)]	162,4	161,2
– Derdenrekening	0,0	0,0
– Financieringstekort	19,5	18,0
– Financieringstekort excl. aflossingen woningwetleningen, incl. debudgetteringen, excl. studieleningen	19,7	18,2
– Idem, in % NI	3 ¾%	3 ¼%

[1)] De daling van de uitgaven en de belastingontvangsten van 1993 op 1994 hangt samen met de AAW/AWW-operatie in 1994 (zie bijlage 17.6).

Financieringsbehoefte

De totale financieringsbehoefte van het Rijk zal van 1993 op 1994 stijgen met 4,9 miljard. Deze ontwikkeling is het gevolg van een daling van het financieringstekort enerzijds en een stijging van de aflossingen op bestaande staatsschuld anderzijds. Beoogd wordt om de gehele financieringsbehoefte jaarlijks op monetair neutrale wijze te dekken.

Tabel 3.3.6. Financieringsbeeld 1993–1994 ; in miljarden

	1993	1994
A Feitelijk financieringstekort	19,5	18,0
B Aflossingen	25,4	31,9
C Totale financieringsbehoefte (C=A+B)	44,9	49,9

3.3.8. De collectieve-lastendruk

In deze paragraaf wordt een analyse van de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk ten opzichte van de Miljoenennota 1992 gegeven.

Mutaties collectieve-lastendruk

Daartoe worden in tabel 3.3.7. de mutaties aangegeven die zich in de collectieve-lastendruk hebben voorgedaan sinds de Miljoenennota 1992.

Tabel 3.3.7. Collectieve-lastendruk 1993–1994[1]; in % NI

	1993	1994
A. Collectieve-lastendruk Miljoenennota 1992[2]	52,5%	52,2%
B. Mutaties		
Belastingdruk	+ 0,2%	+ 0,3%
Druk niet-belastingontvangsten	0,0%	+ 0,1%
Premiedruk	+ 0,4%	+ 0,4%
C. Collectieve-lastendruk Miljoenennota 1993	53,0%	52,9%

[1] Inclusief correcties op de feitelijke CLD en exclusief mutaties die het gevolg zijn van de verlaging van de rijksbijdragen AAW en AWW onder gelijktijdige premieverhoging en belastingverlaging (zie hiervoor bijlage 17.6) en afgezien van de omzetting van de WABM van een niet-belastingontvangst in een belastingontvangst.
[2] Dit betreft de collectieve-lastendruk inclusief de correctie voor bonus/malus die nog niet in de Miljoenennota 1992 zelf, maar wel in de antwoorden op de vragen naar aanleiding van de Miljoenennota is verwerkt.

Belastingdruk

Belastingdruk

De belastingdruk komt in 1993 0,2%-punt NI en in 1994 0,3%-punt NI hoger uit ten opzichte van de Miljoenennota 1992. Deze stijging van de belastingontvangsten in percentage van het nationale inkomen is niet het gevolg van hogere belastingontvangsten in guldens. Een neerwaartse aanpassing van het nationale inkomen ten opzichte van de raming bij de Miljoenennota 1992 heeft een opwaarts effect op de belastingdruk van

0,5%-punt NI in zowel 1993 als 1994. De belastingontvangsten in guldens komen ten opzichte van de Miljoenennota 1992 in beide jaren lager uit: 2,1 miljard in 1993 en 1,5 miljard in 1994. Deze lagere opbrengsten worden grotendeels veroorzaakt door de al in tabel 3.3.1 vermelde tegenvallers van 0,9 miljard in 1993 en 1994 en de getroffen fiscale maatregelen van 1,5 miljard in 1993 en 0,9 miljard in 1994. Daar tegenover staat dat de raming van de OPL-belastingen voor zowel 1993 als 1994 met 0,3 miljard opwaarts is bijgesteld. Door de neerwaartse bijstelling van de belastingontvangsten in guldens is de stijging van de belastingdruk in beide jaren kleiner dan het noemereffect.

Druk van de niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter

Nbo-druk

De druk van de niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter blijft in 1993 even hoog als ten tijde van de Miljoenennota 1992. In 1994 is ten opzichte van de Miljoenennota 1992 sprake van een stijging met 0,1%-punt NI als gevolg van een meevaller bij de aardgasbaten (zie ook tabel 3.3.1).

Premiedruk

Premiedruk

De premiedruk tenslotte komt in 1993 0,4%-punt NI en in 1994 0,4%-punt NI hoger uit dan in de Miljoenennota 1992. Ook de premiedruk wordt opwaarts beïnvloed door de neerwaartse aanpassing van het nationale inkomen; de premiedruk stijgt daardoor met 0,3%-punt in 1993 en 1994.

Mutaties premie-ontvangsten

De premie-ontvangsten in guldens komen in zowel 1993 als 1994 0,2 miljard hoger uit dan in de ramingen ten tijde van de Miljoenennota 1992.

Mutaties in de premie-ontvangsten zijn in principe het gevolg van bijstellingen in de ramingen van de uitgaven in de sociale fondsen. Het verband tussen de uitgavenontwikkeling en de ontwikkeling van de premie-ontvangsten verloopt echter niet rechtstreeks. Er kunnen zich namelijk ook mutaties voordoen in de overige ontvangsten van de sociale fondsen (de rijksbijdragen, de interestbaten en de (niet tot de voor de collectieve-lastendruk relevante premiedruk gerekende) nominale premies). Daarnaast behoeven de premie-ontvangsten ook niet te stijgen indien naast de uitgavenstijgingen wordt besloten tot neerwaartse bijstellingen van de exploitatiesaldi (dit laatste in samenhang met de gewenste ontwikkeling van de fondsvermogens).

Ter verklaring van de premiedruk wordt hieronder naast de ontwikkeling van de uitgaven van de sociale fondsen[9] ook de ontwikkeling van de nominale premies en de ontwikkeling van de exploitatiesaldi kort toegelicht. Bij de interestbaten en de rijksbijdragen (exclusief de AAW/AWW-rijksbijdrage) doen zich geen grote mutaties voor.

In tabel 3.3.8. wordt de mutatie in de premie-ontvangsten opgebouwd.

Tabel 3.3.8. Opbouw van mutatie in de premie-ontvangsten 1993–1994; in miljarden

	1993	1994
1. Mutatie uitgaven sociale zekerheid[1]	+ 1,3	+ 1,6
2. Mutatie uitgaven zorgsector[1]	+ 0,1	+ 0,5
3. Uitgaven totaal	+ 1,3	+ 2,0
4. Mutatie nominale premies	+ 0,2	+ 1,0
5. Overige mutaties[1 2]	+ 0,0	+ 0,4
6. Ontvangsten totaal	+ 0,2	+ 1,4
7. Mutatie exploitatiesaldo	– 1,0	– 0,5
8. Mutatie premie-ontvangsten (8=3–6+7)	**+ 0,2**	**+ 0,2**

[1] De mutaties bij de uitgaven betreffen alleen het premiegefinancierde deel. Afgezien is van mutaties die het gevolg zijn van de AAW-operatie (verhoging premies/verlaging rijksbijdragen/overheveling uitgaven van AAW naar AWBZ en gemeenten; zie bijlage 17.6).
[2] De reeks overige mutaties bevat mutaties in de rijksbijdragen, de overige ontvangsten en enkele technische correcties

[9] Ter verklaring van de premiedruk zijn alleen de uitgaven in het premiegefinancierde deel van de sociale zekerheid en de zorgsector relevant. Daarom wordt hier alleen op dat onderdeel van de uitgaven ingegaan. Een uitgebreide analyse van alle uitgaven in de beide sectoren wordt gegeven in de Sociale Nota 1993 respectievelijk in het Financieel Overzicht Zorg 1993. Daarnaast wordt ook in paragraaf 4.2. van deze Miljoenennota kort ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven in de totale sociale-zekerheidssector en de totale zorgsector.

Uitgaven sociale zekerheid

Bij het premiegefinancierde deel van de uitgaven in de *sociale zekerheid* doet zich ten opzichte van de Miljoenennota 1992 een stijging voor van 1,3 miljard in 1993 en van 1,6 miljard in 1994.

De belangrijkste mutaties betreffen de volgende. Bij het Algemeen Werkloosheidsfonds en de Ziektewet hebben zich tegenvallers voorgedaan als gevolg van een hogere volume-ontwikkeling (tezamen +0,7 miljard in zowel 1993 als 1994). Ook de vertraging van wetgevingstrajecten van ANW, AAW en het ZW/WAO-pakket heeft tot hogere uitgaven geleid (+0,9 miljard in 1993 en +1,3 in 1994). De uitvoeringskosten worden thans 0,4 miljard hoger geraamd in zowel 1993 als 1994. Het kabinetsvoornemen om de uitkeringen in 1992 en 1993 met 2½% te laten stijgen leidt ertoe dat de uitgaven ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 1992 in 1993 1,3 miljard en in 1994 1,4 miljard lager uitkomen.

Uitgaven zorgsector

De uitgaven in het premiegefinancierde deel van de *zorgsector* zijn ten opzichte van de Miljoenennota 1992 per saldo met 0,1 miljard opwaarts bijgesteld in 1993 en met 0,5 miljard in 1994.

In de zorgsector heeft zich een aantal tegenvallers voorgedaan. Het betreft volume-tegenvallers bij de geneesmiddelen, specialisten, hulpmiddelen, ziekenhuizen en tandartsen, en nominale mutaties. Het structurele deel van de niet-nominale uitgavenoverschrijdingen wordt volledig gecompenseerd. Per saldo leiden deze mutaties tot 0,3 miljard hogere uitgaven in 1993 en 0,6 miljard hogere uitgaven in 1994 dan geraamd in Miljoenennota 1992.

Tegenover deze tegenvallers staan neerwaartse bijstellingen van de uitgaven met 0,9 miljard in zowel 1993 als 1994 in samenhang met aanpassingen in het invoeringstempo van de stelselherziening ziektekosten. Tegenover deze neerwaartse bijstellingen in het premiegefinancierde deel staan opwaartse bijstellingen in het particulier gefinancierde deel van de zorgsector.

Tenslotte doet zich nog een aantal technische mutaties voor, waaronder tegenvallers als gevolg van nabetalingen over oude jaren. Deze technische bijstellingen bedragen +0,7 miljard in 1993 en +0,8 miljard in 1994, ten opzichte van de Miljoenennota 1992.

Nominale premies

In samenhang met de uitgavenontwikkeling in de zorgsector zijn de ramingen van de *nominale premies* met 0,2 miljard in 1993 en 1,0 miljard in 1994 opwaarts bijgesteld. Deze opwaartse bijstellingen maken een minder grote opwaartse bijstelling van de procentuele premies mogelijk.

Exploitatiesaldi

Vooral bij de sociale-verzekeringsfondsen zijn de ramingen van de *exploitatiesaldi* fors neerwaarts aangepast. De hoogte van de exploitatiesaldi van de sociale fondsen wordt onder andere bepaald door de gewenste vermogensontwikkeling bij de fondsen. De bijstellingen in de exploitatiesaldi zijn mogelijk omdat de normvermogens van de sociale fondsen (op grond van de uitgavenontwikkeling) lager uitkomen ten opzichte van de raming ten tijde van de Miljoenennota 1992 (de neerwaartse bijstelling bedraagt in 1994 1,7 miljard). Hierdoor hoeft in 1993 en 1994 minder vermogen te worden opgebouwd, hetgeen impliceert dat de exploitatiesaldi lager kunnen zijn. Ondanks deze neerwaartse bijstelling komt het vermogensoverschot van de fondsen ultimo 1994 volgens de huidige ramingen iets hoger uit dan volgens de raming ten tijde van de Miljoenennota 1992[10].

3.4. Investeringen om de economische en de fysieke infrastructuur te versterken.

Het kabinet laat de overheidsbegroting langs verschillende lijnen een bijdrage leveren aan de wens om méér te investeren. Allereerst speelt het kabinet *op korte termijn*, binnen de krappe financiële randvoorwaarden en rekening houdend met andere beleidsprioriteiten, budget-

[10] Voor een uitgebreide beschouwing zij verwezen naar de Sociale Nota 1993.

taire ruimte vrij voor extra investeringen èn om reeds geplande investeringen te sauveren. Daarnaast treft het kabinet voorzieningen die meer gericht zijn *op de langere termijn*: het Aardgasbatenfonds en het Infrastructuurfonds. In het Infrastructuurfonds zullen ondermeer het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds opgaan. Bij de instelling van deze twee nieuwe fondsen heeft het kabinet het belang van een goede aanwending van de aardgasbaten en de bevordering van de investeringsuitgaven zwaarder laten wegen dan het negatieve effect van begrotingsfondsen op de flexibiliteit van de rijksbegroting.

Extra middelen voor investeringen in 1992–1994

Extra middelen voor investeringen uit meevaller aargasbaten:

Het kabinet heeft in de periode 1992–1994 extra ontvangsten in de sfeer van de aardgasbaten voor investeringen gereserveerd. Daarbij gaat het om meevallers ten opzichte van de Miljoenennota 1992 als gevolg van extra export van aardgas, voor zover deze neerslaan in niet-belastingontvangsten en voor zover deze (eventuele) tegenvallers in de «overige» aardgasbaten te boven gaan.

... bovenop Voorjaarsnota:

In de Voorjaarsnota 1992 is in dit verband reeds melding gemaakt van een meevaller van 430 miljoen in 1992. Hiervan is een bedrag van 179 miljoen bestemd voor medefinanciering van investeringsprojecten van lagere overheden. Thans worden projecten geselecteerd die in aanmerking komen voor deze middelen. Naar de mate waarin dit bedrag niet in 1992 tot besteding zal kunnen komen, zal dit bedrag met behulp van een nog nader te concretiseren kasschuif worden doorgeschoven naar 1993 zonder dat het budgettaire beeld 1993 wordt belast. Hierover zal bij Najaarsnota 1992 nadere besluitvorming plaatsvinden.

110 miljoen in 1992

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 1992 is een extra meevaller van 110 miljoen in 1992 in beeld gekomen. Ook deze meevaller zal worden besteed aan extra investeringen. Naar de mate waarin dit bedrag in 1992 niet tot besteding zal kunnen komen, geldt de werking van het Aardgasbatenfonds en zal het bedrag in 1993 via dit fonds tot besteding kunnen komen.

470 miljoen in 1994

De reservering voor investeringen bedraagt naar huidige inzichten 470 miljoen in 1994. Dit bedrag zal in het Aardgasbatenfonds vloeien. De exacte consequenties hiervan worden hierna weergegeven. Hier past de kanttekening dat de raming van de gasbaten(meevaller) voor 1994 met grotere onzekerheden omgeven is dan voor 1995 en volgende jaren omdat eventuele tegenvallers bij de «gewone» baten erop in mindering zullen komen. Voor 1995 en volgende jaren zal dat niet het geval zijn, zoals in het vervolg van deze paragraaf wordt toegelicht. Bij eventuele tegenvallers moet in dit verband onder meer worden gedacht aan de ontwikkeling van de dollarkoers.

Impuls voor gemeenten

Verder is binnen het budgettaire kader 1993 de ruimte gevonden om conform het bestuursakkoord met de VNG een impuls van 50 miljoen structureel aan het Gemeentefonds toe te voegen.

Het Aardgasbatenfonds

Aardgasbatenfonds

Tegen de achtergrond van de doelstelling om extra ruimte voor investeringen te creëren heeft het kabinet besloten bepaalde aardgasbaten te bestemmen voor de financiering van extra investeringsprojecten van nationaal belang die beogen de economische structuur te versterken. De desbetreffende baten zullen van andere inkomsten worden afgezonderd door middel van een apart begrotingsfonds, het Aardgasbatenfonds. Het kabinet wil dit fonds 1 januari 1993 in werking laten treden[11]. De ministers van Economische Zaken en Financiën beheren de begroting van het fonds.

Specifieke aardgasbaten ...

De voeding van het Aardgasbatenfonds bestaat uit een aantal inkomstencategorieën. In de *eerste* plaats zullen met ingang van 1995 de ontvangsten van de staat uit de stijging van het aardgasexportvolume ten opzichte van het in het Plan van Gasafzet 1990 geraamde exportvolume,

[11] Zie de Nota van de Minister-President over de Toestand van 's Rijks Financiën; brief van 22 oktober 1991, Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22300, nr. 31 en de Voortgangsnota Infrastructuur; brief van de minister van Economische Zaken van 4 februari 1992, Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 512, nr. 1.

Uitgaven sociale zekerheid

Bij het premiegefinancierde deel van de uitgaven in de *sociale zekerheid* doet zich ten opzichte van de Miljoenennota 1992 een stijging voor van 1,3 miljard in 1993 en van 1,6 miljard in 1994.

De belangrijkste mutaties betreffen de volgende. Bij het Algemeen Werkloosheidsfonds en de Ziektewet hebben zich tegenvallers voorgedaan als gevolg van een hogere volume-ontwikkeling (tezamen +0,7 miljard in zowel 1993 als 1994). Ook de vertraging van wetgevingstrajecten van ANW, AAW en het ZW/WAO-pakket heeft tot hogere uitgaven geleid (+0,9 miljard in 1993 en +1,3 in 1994). De uitvoeringskosten worden thans 0,4 miljard hoger geraamd in zowel 1993 als 1994. Het kabinetsvoornemen om de uitkeringen in 1992 en 1993 met 2½% te laten stijgen leidt ertoe dat de uitgaven ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 1992 in 1993 1,3 miljard en in 1994 1,4 miljard lager uitkomen.

Uitgaven zorgsector

De uitgaven in het premiegefinancierde deel van de *zorgsector* zijn ten opzichte van de Miljoenennota 1992 per saldo met 0,1 miljard opwaarts bijgesteld in 1993 en met 0,5 miljard in 1994.

In de zorgsector heeft zich een aantal tegenvallers voorgedaan. Het betreft volume-tegenvallers bij de geneesmiddelen, specialisten, hulpmiddelen, ziekenhuizen en tandartsen, en nominale mutaties. Het structurele deel van de niet-nominale uitgavenoverschrijdingen wordt volledig gecompenseerd. Per saldo leiden deze mutaties tot 0,3 miljard hogere uitgaven in 1993 en 0,6 miljard hogere uitgaven in 1994 dan geraamd in Miljoenennota 1992.

Tegenover deze tegenvallers staan neerwaartse bijstellingen van de uitgaven met 0,9 miljard in zowel 1993 als 1994 in samenhang met aanpassingen in het invoeringstempo van de stelselherziening ziektekosten. Tegenover deze neerwaartse bijstellingen in het premiegefinancierde deel staan opwaartse bijstellingen in het particulier gefinancierde deel van de zorgsector.

Tenslotte doet zich nog een aantal technische mutaties voor, waaronder tegenvallers als gevolg van nabetalingen over oude jaren. Deze technische bijstellingen bedragen +0,7 miljard in 1993 en +0,8 miljard in 1994, ten opzichte van de Miljoenennota 1992.

Nominale premies

In samenhang met de uitgavenontwikkeling in de zorgsector zijn de ramingen van de *nominale premies* met 0,2 miljard in 1993 en 1,0 miljard in 1994 opwaarts bijgesteld. Deze opwaartse bijstellingen maken een minder grote opwaartse bijstelling van de procentuele premies mogelijk.

Exploitatiesaldi

Vooral bij de sociale-verzekeringsfondsen zijn de ramingen van de *exploitatiesaldi* fors neerwaarts aangepast. De hoogte van de exploitatiesaldi van de sociale fondsen wordt onder andere bepaald door de gewenste vermogensontwikkeling bij de fondsen. De bijstellingen in de exploitatiesaldi zijn mogelijk omdat de normvermogens van de sociale fondsen (op grond van de uitgavenontwikkeling) lager uitkomen ten opzichte van de raming ten tijde van de Miljoenennota 1992 (de neerwaartse bijstelling bedraagt in 1994 1,7 miljard). Hierdoor hoeft in 1993 en 1994 minder vermogen te worden opgebouwd, hetgeen impliceert dat de exploitatiesaldi lager kunnen zijn. Ondanks deze neerwaartse bijstelling komt het vermogensoverschot van de fondsen ultimo 1994 volgens de huidige ramingen iets hoger uit dan volgens de raming ten tijde van de Miljoenennota 1992[10].

3.4. Investeringen om de economische en de fysieke infrastructuur te versterken.

Het kabinet laat de overheidsbegroting langs verschillende lijnen een bijdrage leveren aan de wens om méér te investeren. Allereerst speelt het kabinet *op korte termijn*, binnen de krappe financiële randvoorwaarden en rekening houdend met andere beleidsprioriteiten, budget-

[10] Voor een uitgebreide beschouwing zij verwezen naar de Sociale Nota 1993.

taire ruimte vrij voor extra investeringen èn om reeds geplande investeringen te sauveren. Daarnaast treft het kabinet voorzieningen die meer gericht zijn *op de langere termijn*: het Aardgasbatenfonds en het Infrastructuurfonds. In het Infrastructuurfonds zullen ondermeer het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds opgaan. Bij de instelling van deze twee nieuwe fondsen heeft het kabinet het belang van een goede aanwending van de aardgasbaten en de bevordering van de investeringsuitgaven zwaarder laten wegen dan het negatieve effect van begrotingsfondsen op de flexibiliteit van de rijksbegroting.

Extra middelen voor investeringen in 1992–1994

Extra middelen voor investeringen uit meevaller aargasbaten:

Het kabinet heeft in de periode 1992–1994 extra ontvangsten in de sfeer van de aardgasbaten voor investeringen gereserveerd. Daarbij gaat het om meevallers ten opzichte van de Miljoenennota 1992 als gevolg van extra export van aardgas, voor zover deze neerslaan in niet-belastingontvangsten en voor zover deze (eventuele) tegenvallers in de «overige» aardgasbaten te boven gaan.

... bovenop Voorjaarsnota:

In de Voorjaarsnota 1992 is in dit verband reeds melding gemaakt van een meevaller van 430 miljoen in 1992. Hiervan is een bedrag van 179 miljoen bestemd voor medefinanciering van investeringsprojecten van lagere overheden. Thans worden projecten geselecteerd die in aanmerking komen voor deze middelen. Naar de mate waarin dit bedrag niet in 1992 tot besteding zal kunnen komen, zal dit bedrag met behulp van een nog nader te concretiseren kasschuif worden doorgeschoven naar 1993 zonder dat het budgettaire beeld 1993 wordt belast. Hierover zal bij Najaarsnota 1992 nadere besluitvorming plaatsvinden.

110 miljoen in 1992

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 1992 is een extra meevaller van 110 miljoen in 1992 in beeld gekomen. Ook deze meevaller zal worden besteed aan extra investeringen. Naar de mate waarin dit bedrag in 1992 niet tot besteding zal kunnen komen, geldt de werking van het Aardgasbatenfonds en zal het bedrag in 1993 via dit fonds tot besteding kunnen komen.

470 miljoen in 1994

De reservering voor investeringen bedraagt naar huidige inzichten 470 miljoen in 1994. Dit bedrag zal in het Aardgasbatenfonds vloeien. De exacte consequenties hiervan worden hierna weergegeven. Hier past de kanttekening dat de raming van de gasbaten(meevaller) voor 1994 met grotere onzekerheden omgeven is dan voor 1995 en volgende jaren omdat eventuele tegenvallers bij de «gewone» baten erop in mindering zullen komen. Voor 1995 en volgende jaren zal dat niet het geval zijn, zoals in het vervolg van deze paragraaf wordt toegelicht. Bij eventuele tegenvallers moet in dit verband onder meer worden gedacht aan de ontwikkeling van de dollarkoers.

Impuls voor gemeenten

Verder is binnen het budgettaire kader 1993 de ruimte gevonden om conform het bestuursakkoord met de VNG een impuls van 50 miljoen structureel aan het Gemeentefonds toe te voegen.

Het Aardgasbatenfonds

Aardgasbatenfonds

Tegen de achtergrond van de doelstelling om extra ruimte voor investeringen te creëren heeft het kabinet besloten bepaalde aardgasbaten te bestemmen voor de financiering van extra investeringsprojecten van nationaal belang die beogen de economische structuur te versterken. De desbetreffende baten zullen van andere inkomsten worden afgezonderd door middel van een apart begrotingsfonds, het Aardgasbatenfonds. Het kabinet wil dit fonds 1 januari 1993 in werking laten treden[11]. De ministers van Economische Zaken en Financiën beheren de begroting van het fonds.

Specifieke aardgasbaten ...

De voeding van het Aardgasbatenfonds bestaat uit een aantal inkomstencategorieën. In de *eerste* plaats zullen met ingang van 1995 de ontvangsten van de staat uit de stijging van het aardgasexportvolume ten opzichte van het in het Plan van Gasafzet 1990 geraamde exportvolume,

[11] Zie de Nota van de Minister-President over de Toestand van 's Rijks Financiën; brief van 22 oktober 1991, Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22300, nr. 31 en de Voortgangsnota Infrastructuur; brief van de minister van Economische Zaken van 4 februari 1992, Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 512, nr. 1.

voor zover het niet-belastingontvangsten betreft, in het Aardgasbatenfonds vloeien[12]. De *tweede* ontvangstenbron zijn de Common Area-middelen[13]. In de *derde* plaats kunnen door de regering ook andere ontvangsten uit de winning van aardgas als inkomstenbron van het Aardgasbatenfonds worden aangemerkt. In totaal zijn met deze inkomstenbronnen aanzienlijke bedragen gemoeid.

... voor extra investeringen

De middelen zullen worden aangewend ten behoeve van de financiering van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken. Deze projectkenmerken zullen als cumulatief geldende voorwaarden worden gehanteerd. Het concept structuurversterkende investeringen kan niet sluitend worden afgebakend. De investeringen in verkeers- en vervoersinfrastructuur alsmede telecommunicatie behoren ertoe, want deze voorzieningen vormen aantoonbaar een directe randvoorwaarde voor het verloop van het economisch proces. In een ruimere definitie kunnen evenwel ook andere onderdelen van het publieke aanbod tot de structuurversterkende investeringen worden gerekend, zoals bepaalde investeringen in technologie- en kennisinfrastructuur alsmede bepaalde milieu-investeringen, bepaalde investeringen in de stedelijke hoofdstructuur of bepaalde investeringen in toeristische en recreatieve voorzieningen. De directe betekenis voor de economie van voorzieningen in deze sfeer is op de korte termijn minder goed aantoonbaar, maar kan in sommige gevallen op langere termijn wel degelijk aanwezig zijn. In dit verband kan worden gedacht aan bepaalde voorzieningen in de technologie- en kennisinfrastructuur. Ook is mogelijk dat voorzieningen die zelf niet primair de economische structuurversterking als oogmerk hebben, directe betekenis voor de economie krijgen doordat ze projecten mogelijk maken die wèl rechtstreeks bijdragen aan versterking van de economische structuur. Dit kan het geval zijn bij bepaalde bodemsaneringsprojecten. Voorts kunnen investeringsprojecten in aanmerking komen in de sfeer van de stedelijke infrastructuur die direct of indirect verband houden met versterking van de economische structuur.

Bundeling o.a. met private middelen

De middelen uit het Aardgasbatenfonds kunnen worden gebundeld met andere financiële stromen afkomstig van private financiers, andere overheden of andere onderdelen van de rijksoverheid. Het expliciet ruimte bieden voor medefinanciering van projecten uit andere bronnen heeft als achtergrond de verwachting dat bundeling tot een beduidend grotere investeringsgroei zal leiden dan het totaal van de bijdragen uit het Aardgasbatenfonds. De bundeling kan vorm krijgen in een afzonderlijke rechtspersoon. Voor de rijksbijdragen geldt daarbij een aantal uitgangspunten (zie Memorie van Toelichting).

Vanaf 1995 zullen de middelen uit de extra export van aardgas met voorrang worden besteed aan de Hoge-Snelheidslijn en de Betuwelijn. Over de besteding van de Common Area-gelden zal het kabinet pas een besluit nemen wanneer omvang en tijdstip van ontvangst bekend zijn en wanneer duidelijkheid bestaat over de financiering van de Hoge-Snelheidslijn en de Betuwelijn.

Aardgasbaten fonds intermediair fonds

Het Aardgasbatenfonds is een begrotingsfonds met een bijzonder karakter. Het is een intermediair fonds. Dit houdt in dat de uitgaven van het fonds bestaan uit bijdragen aan de andere begrotingen van het Rijk. Deze bijdragen worden vervolgens door het desbetreffende departement aangewend voor investeringsprojecten.

Bijzondere faciliteit voor het Aardgasbatenfonds

Ter versterking van de continuïteit die ontstaat door het meenemen van een (positief of een negatief) saldo naar het volgende jaar, heeft het kabinet besloten het Aardgasbatenfonds een bijzondere faciliteit binnen de begrotingsnormering toe te kennen. Het opbouwen van en het interen op een positief saldo van het Aardgasbatenfonds zal als niet-relevant voor het genormeerde financieringstekort worden aangemerkt. Aldus kan

[12] Daarbij geldt dat de ontvangsten voortvloeiend uit eventuele nieuw te contracteren exportvolumina, voor zover het niet-belastingontvangsten betreft, in het Aardgasbatenfonds vloeien, tenzij belangrijke overwegingen van financieel-economische aard zich daartegen verzetten.

[13] Onder aftrek van hetgeen nodig is voor de sluitende dekking van het WIR-dossier, doch maximaal 700 miljoen gulden, en voor zover het niet-belastingontvangsten betreft.

langs de weg van de begrotingsnormering worden bereikt dat de gereserveerde middelen kunnen worden «gespaard» en zo beschikbaar blijven voor de gewenste doeleinden. Zolang het saldo van het Aardgasbatenfonds nog positief is, bestaat er géén direct gevaar voor de staatsschuld en de daarmee samenhangende rentelasten. Een eventuele verslechtering van de staatsschuld door in een bepaald jaar in te teren op het opgebouwde positieve saldo wordt immers altijd voorafgegaan door een verbetering van de staatsschuld op het moment dat het positieve saldo wordt opgebouwd[14].

Buffer voor opvangen tegenvallers

De ontvangsten die voortvloeien uit de extra export van aardgas zijn erg gevoelig voor de dollarkoers en de olieprijs. Voorts kan ook het volume aan veranderingen onderhevig zijn. Dit betekent dat de precieze omvang van de ontvangsten door onzekerheden wordt omgeven. Aan de andere kant worden de uitgaven gekenmerkt door een zekere mate van inflexibiliteit. Om te voorkomen dat door plotselinge tegenvallers aan de inkomstenkant het algemene budgettaire beeld wordt belast, maar gelijktijdig ook om te voorkomen dat door deze tegenvallers de uitvoering van projecten wordt belemmerd, wordt in het fonds terzake van het toezeggen van bijdragen ten laste van het fonds een «buffer» ingebouwd.

Het Infrastructuurfonds

Infrastructuurfonds

Per 1 januari 1994 zal het Infrastructuurfonds in werking treden. Het hoofddoel van dit fonds is te komen tot een integrale afweging van de investeringsuitgaven ten behoeve van de verkeers- en vervoersinfrastructuur. Investeringsuitgaven aan auto-, spoor- en vaarwegen, die nu nog op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds voorkomen, zullen in het Infrastructuurfonds worden ondergebracht. In 1994 zal het om een bedrag van circa 4 miljard gaan. Het onderbrengen in één fonds bevordert de afweging tussen de diverse investeringsuitgaven onderling. Een ander voordeel van de constructie van het begrotingsfonds is dat aan het einde van een jaar een dan ontstaan (positief of negatief) saldo mag worden meegenomen naar het volgende jaar. Dit komt de continuïteit van de investeringen ten goede.

Ten slotte

Investeringsinspanningen op meerdere fronten

Het kabinet zet op een aantal fronten de begroting in om een bijdrage te leveren aan de noodzakelijke investeringsinspanningen. Ondanks de beperkte budgettaire ruimte worden op korte en op langere termijn aanzienlijke bedragen voor extra investeringen vrijgemaakt. Daarbij speelt de instelling van het Aardgasbatenfonds, zeker voor de langere termijn, een belangrijke rol. Instelling van het Infrastructuurfonds levert een bijdrage aan een verbeterde positie van investeringen in de verkeers- en vervoersinfrastructuur. Met de getrokken beleidslijnen heeft het kabinet rekening gehouden met de bedoeling zoals neergelegd in de motie Van der Vaart/Reitsma[15].

Besparingsverliezen

3.5 Voortgangscontrole ombuigingen

In Voorjaarsnota 1992 is een paragraaf opgenomen over de voortgang bij de implementatie van ombuigingen. In die paragraaf is ingegaan op ombuigingen die in Miljoenennota 1992 zijn verwerkt en waarbij zich in de implementatiefase problemen hebben voorgedaan die tot budgettaire schade hebben geleid. Voor een beperkt aantal ombuigingen is toen geconstateerd dat de verwachte besparingen niet optraden, of in mindere mate, respectievelijk later, dan verwacht. De oorzaak van de besparingsverliezen kan liggen in het feit dat de implementatie van de desbetreffende maatregelen is vertraagd, of dat de Tweede Kamer zich tegen bepaalde maatregelen heeft uitgesproken.

[14] Om te voorkomen dat een negatief saldo gevaren oplevert voor de staatsschuld («lenen ten laste van de toekomst»), worden mutaties in een negatief saldo wèl als relevant voor het genormeerde financieringstekort aangemerkt. Normaal gesproken levert het Aardgasbatenfonds in het eerstvolgende jaar specifieke compensatie, die ten gunste komt van het generale budgettaire beeld.

[15] Handelingen Tweede Kamer, 4 juni 1992, 86–5192.

voor zover het niet-belastingontvangsten betreft, in het Aardgasbatenfonds vloeien[12]. De *tweede* ontvangstenbron zijn de Common Area-middelen[13]. In de *derde* plaats kunnen door de regering ook andere ontvangsten uit de winning van aardgas als inkomstenbron van het Aardgasbatenfonds worden aangemerkt. In totaal zijn met deze inkomstenbronnen aanzienlijke bedragen gemoeid.

... voor extra investeringen

De middelen zullen worden aangewend ten behoeve van de financiering van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken. Deze projectkenmerken zullen als cumulatief geldende voorwaarden worden gehanteerd. Het concept structuurversterkende investeringen kan niet sluitend worden afgebakend. De investeringen in verkeers- en vervoersinfrastructuur alsmede telecommunicatie behoren ertoe, want deze voorzieningen vormen aantoonbaar een directe randvoorwaarde voor het verloop van het economisch proces. In een ruimere definitie kunnen evenwel ook andere onderdelen van het publieke aanbod tot de structuurversterkende investeringen worden gerekend, zoals bepaalde investeringen in technologie- en kennisinfrastructuur alsmede bepaalde milieu-investeringen, bepaalde investeringen in de stedelijke hoofdstructuur of bepaalde investeringen in toeristische en recreatieve voorzieningen. De directe betekenis voor de economie van voorzieningen in deze sfeer is op de korte termijn minder goed aantoonbaar, maar kan in sommige gevallen op langere termijn wel degelijk aanwezig zijn. In dit verband kan worden gedacht aan bepaalde voorzieningen in de technologie- en kennisinfrastructuur. Ook is mogelijk dat voorzieningen die zelf niet primair de economische structuurversterking als oogmerk hebben, directe betekenis voor de economie krijgen doordat ze projecten mogelijk maken die wèl rechtstreeks bijdragen aan versterking van de economische structuur. Dit kan het geval zijn bij bepaalde bodemsaneringsprojecten. Voorts kunnen investeringsprojecten in aanmerking komen in de sfeer van de stedelijke infrastructuur die direct of indirect verband houden met versterking van de economische structuur.

Bundeling o.a. met private middelen

De middelen uit het Aardgasbatenfonds kunnen worden gebundeld met andere financiële stromen afkomstig van private financiers, andere overheden of andere onderdelen van de rijksoverheid. Het expliciet ruimte bieden voor medefinanciering van projecten uit andere bronnen heeft als achtergrond de verwachting dat bundeling tot een beduidend grotere investeringsgroei zal leiden dan het totaal van de bijdragen uit het Aardgasbatenfonds. De bundeling kan vorm krijgen in een afzonderlijke rechtspersoon. Voor de rijksbijdragen geldt daarbij een aantal uitgangspunten (zie Memorie van Toelichting).

Vanaf 1995 zullen de middelen uit de extra export van aardgas met voorrang worden besteed aan de Hoge-Snelheidslijn en de Betuwelijn. Over de besteding van de Common Area-gelden zal het kabinet pas een besluit nemen wanneer omvang en tijdstip van ontvangst bekend zijn en wanneer duidelijkheid bestaat over de financiering van de Hoge-Snelheidslijn en de Betuwelijn.

Aardgasbaten fonds intermediair fonds

Het Aardgasbatenfonds is een begrotingsfonds met een bijzonder karakter. Het is een intermediair fonds. Dit houdt in dat de uitgaven van het fonds bestaan uit bijdragen aan de andere begrotingen van het Rijk. Deze bijdragen worden vervolgens door het desbetreffende departement aangewend voor investeringsprojecten.

Bijzondere faciliteit voor het Aardgasbatenfonds

Ter versterking van de continuïteit die ontstaat door het meenemen van een (positief of een negatief) saldo naar het volgende jaar, heeft het kabinet besloten het Aardgasbatenfonds een bijzondere faciliteit binnen de begrotingsnormering toe te kennen. Het opbouwen van en het interen op een positief saldo van het Aardgasbatenfonds zal als niet-relevant voor het genormeerde financieringstekort worden aangemerkt. Aldus kan

[12] Daarbij geldt dat de ontvangsten voortvloeiend uit eventuele nieuw te contracteren exportvolumina, voor zover het niet-belastingontvangsten betreft, in het Aardgasbatenfonds vloeien, tenzij belangrijke overwegingen van financieel-economische aard zich daartegen verzetten.

[13] Onder aftrek van hetgeen nodig is voor de sluitende dekking van het WIR-dossier, doch maximaal 700 miljoen gulden, en voor zover het niet-belastingontvangsten betreft.

langs de weg van de begrotingsnormering worden bereikt dat de gereserveerde middelen kunnen worden «gespaard» en zo beschikbaar blijven voor de gewenste doeleinden. Zolang het saldo van het Aardgasbatenfonds nog positief is, bestaat er géén direct gevaar voor de staatsschuld en de daarmee samenhangende rentelasten. Een eventuele verslechtering van de staatsschuld door in een bepaald jaar in te teren op het opgebouwde positieve saldo wordt immers altijd voorafgegaan door een verbetering van de staatsschuld op het moment dat het positieve saldo wordt opgebouwd[14].

Buffer voor opvangen tegenvallers

De ontvangsten die voortvloeien uit de extra export van aardgas zijn erg gevoelig voor de dollarkoers en de olieprijs. Voorts kan ook het volume aan veranderingen onderhevig zijn. Dit betekent dat de precieze omvang van de ontvangsten door onzekerheden wordt omgeven. Aan de andere kant worden de uitgaven gekenmerkt door een zekere mate van inflexibiliteit. Om te voorkomen dat door plotselinge tegenvallers aan de inkomstenkant het algemene budgettaire beeld wordt belast, maar gelijktijdig ook om te voorkomen dat door deze tegenvallers de uitvoering van projecten wordt belemmerd, wordt in het fonds terzake van het toezeggen van bijdragen ten laste van het fonds een «buffer» ingebouwd.

Het Infrastructuurfonds

Infrastructuurfonds

Per 1 januari 1994 zal het Infrastructuurfonds in werking treden. Het hoofddoel van dit fonds is te komen tot een integrale afweging van de investeringsuitgaven ten behoeve van de verkeers- en vervoersinfrastructuur. Investeringsuitgaven aan auto-, spoor- en vaarwegen, die nu nog op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds voorkomen, zullen in het Infrastructuurfonds worden ondergebracht. In 1994 zal het om een bedrag van circa 4 miljard gaan. Het onderbrengen in één fonds bevordert de afweging tussen de diverse investeringsuitgaven onderling. Een ander voordeel van de constructie van het begrotingsfonds is dat aan het einde van een jaar een dan ontstaan (positief of negatief) saldo mag worden meegenomen naar het volgende jaar. Dit komt de continuïteit van de investeringen ten goede.

Ten slotte

Investeringsinspanningen op meerdere fronten

Het kabinet zet op een aantal fronten de begroting in om een bijdrage te leveren aan de noodzakelijke investeringsinspanningen. Ondanks de beperkte budgettaire ruimte worden op korte en op langere termijn aanzienlijke bedragen voor extra investeringen vrijgemaakt. Daarbij speelt de instelling van het Aardgasbatenfonds, zeker voor de langere termijn, een belangrijke rol. Instelling van het Infrastructuurfonds levert een bijdrage aan een verbeterde positie van investeringen in de verkeers- en vervoersinfrastructuur. Met de getrokken beleidslijnen heeft het kabinet rekening gehouden met de bedoeling zoals neergelegd in de motie Van der Vaart/Reitsma[15].

Besparingsverliezen

3.5 Voortgangscontrole ombuigingen

In Voorjaarsnota 1992 is een paragraaf opgenomen over de voortgang bij de implementatie van ombuigingen. In die paragraaf is ingegaan op ombuigingen die in Miljoenennota 1992 zijn verwerkt en waarbij zich in de implementatiefase problemen hebben voorgedaan die tot budgettaire schade hebben geleid. Voor een beperkt aantal ombuigingen is toen geconstateerd dat de verwachte besparingen niet optraden, of in mindere mate, respectievelijk later, dan verwacht. De oorzaak van de besparingsverliezen kan liggen in het feit dat de implementatie van de desbetreffende maatregelen is vertraagd, of dat de Tweede Kamer zich tegen bepaalde maatregelen heeft uitgesproken.

[14] Om te voorkomen dat een negatief saldo gevaren oplevert voor de staatsschuld («lenen ten laste van de toekomst»), worden mutaties in een negatief saldo wèl als relevant voor het genormeerde financieringstekort aangemerkt. Normaal gesproken levert het Aardgasbatenfonds in het eerstvolgende jaar specifieke compensatie, die ten gunste komt van het generale budgettaire beeld.

[15] Handelingen Tweede Kamer, 4 juni 1992, 86–5192.

In deze paragraaf over de voortgangscontrole ombuigingen wordt een inzicht geboden in nieuwe, sinds de Voorjaarsnota opgetreden besparingsverliezen. Hierbij kan worden geconstateerd dat zowel het aantal als de omvang van de additionele besparingsverliezen ten opzichte van de rapportage in de Voorjaarsnota beperkt is.

Deze paragraaf is verdeeld in vier onderdelen, namelijk besparingsverliezen op de rijksbegroting in enge zin, besparingsverliezen in de Sociale Zekerheid, een besparingsverlies in de Zorgsector en een besparingsverlies met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden. Voor een nadere toelichting op de besparingsverliezen op de rijksbegroting zij verwezen naar de toelichtingen bij de departementale ontwerp-begrotingen voor 1993.

3.5.1. Rijksbegroting in enge zin

Onderwijs en Wetenschappen

Onderwijs en Wetenschappen

De ombuigingsmaatregel uit hoofde van de studievoortgangscontrole in het voortgezet onderwijs (tempobeurs VO) is ingetrokken. De hiermee gemoeide besparingsverliezen in de jaren 1993 tot en met 1996 bedragen respectievelijk 12 miljoen, 29 miljoen, 42 miljoen en 50 miljoen.
Ten aanzien van het afschaffen van Wet Studiefinanciering voor studenten bij erkende particuliere opleidingen geldt, dat wordt afgezien van deze ombuiging. De omvang van de hiermee gemoeide besparingsverliezen is 5 miljoen in 1993, oplopend tot 15 miljoen structureel vanaf 1995.

Alle wetten inzake de aanpassingen van het Londo-stelsel zijn de Tweede Kamer gepasseerd. Hierbij is een besparingsverlies opgelopen van 17 miljoen in 1992 aflopend tot 12 miljoen in 1996.

De eerder voorgenomen maatregel «rendementsbekostiging in het voortgezet onderwijs» (30 miljoen in 1992, oplopend tot 70 miljoen in 1996) heeft in de ontwerp-begroting voor 1993 een alternatieve invulling gekregen.

Voor alle hierboven genoemde besparingsverliezen geldt, dat deze binnen de begroting van Onderwijs en Wetenschappen voor 1992, de ontwerp-begroting voor 1993 en de meerjarencijfers zijn opgevangen.

De voorgenomen beleidsmaatregel bij het primair onderwijs, namelijk de zogenoemde «kleine scholen maatregel», die in het verleden in de meerjarenramingen was opgenomen, heeft nu invulling gekregen door een aanpassing van de formatieregeling in het primair onderwijs. Daarnaast is het besparingsverlies met betrekking tot de overgangsregeling vakonderwijs opgevangen door een ophoging van de reeds voorziene bezuiniging op de groepsgrootte VSO/LOM. Met beide maatregelen is voor de jaren 1993 tot en met 1996 een bedrag gemoeid van 43 miljoen, aflopend naar 34 miljoen.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het uitstel van de Wet Voorzieningen Gehandicapten met één jaar, als gevolg van het feit dat het overleg met de lagere overheden langer heeft geduurd dan was verwacht, leidt tot besparingsverliezen in de jaren 1993 tot en met 1995 (respectievelijk 5 miljoen, 25 miljoen en 33 miljoen). Dit besparingsverlies is gecompenseerd binnen de ontwerp-begroting 1993 en de meerjarencijfers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Door de Tweede Kamer is tijdens de behandeling van de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1992 aangedrongen op het ongedaan maken van de verlaging van de rijksbijdragen voor het hoger agrarisch en het wetenschappelijk agrarisch onderwijs, omdat deze maatregel strijdig werd geacht met het Hoofdlijnenakkoord. In de Voorjaarsnota is voor deze ombuiging voor 1992 een alternatieve dekking geboden. Omdat het Hoofdlijnenakkoord tot en met 1993 geldt, is in de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij nu ook voor 1993 een alternatieve dekking geboden.

De voorgestelde ombuigingsmaatregelen op het terrein van de uitgaven Ontwikkeling en Sanering (beperking van vestigingssteun, innovatiestimulering en bedrijfsverzorging) leiden tot minder besparingen dan verwacht. Voor het opgetreden besparingsverlies van 1 miljoen in 1992, 3 miljoen in 1993 en 4 miljoen in 1994 is op een ander onderdeel van het begrotingsartikel Ontwikkeling en Sanering compensatie geboden.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Voor 1993 is op het beleidsterrein jeugdhulpverlening de ombuiging ad 55 miljoen teruggedraaid; hiervoor is binnen de begroting van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur compensatie gevonden.

De voorgenomen ombuiging in 1993 en volgende jaren op podiumkunsten van 6 mln vindt – zoals is aangekondigd in de Cultuurnota 1993–1997 – geen doorgang en is elders binnen de cultuursector ingevuld.

3.5.2. Sociale Zekerheid

Sofi-nummer gemeenten

Sociale zekerheid

De invoering van het wetsvoorstel Sofi-nummer gemeenten is vertraagd tot 1 september 1992. Ten tijde van de Voorjaarsnota werd nog uitgegaan van invoering per 1 juli 1992. Deze verdere vertraging leidt ten opzichte van de Voorjaarsnota tot een additioneel besparingsverlies op de uitgaven voor de Algemene Bijstandswet (ABW) en de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze Werknemers (IOAW) van 7 miljoen in 1992.

Terugvordering en verhaal Algemene Bijstandswet

In 1992 en 1993 zijn extra uitgaven voorzien voor de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers (IOAW), de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) en de Algemene Bijstandswet (ABW) als gevolg van het uitstel van de terugvordering- en verhaalmaatregelen in de Bijstand. Ten tijde van de Voorjaarsnota werd nog uitgegaan van invoering per 1 juli 1992; de maatregelen zijn per 1 augustus van dit jaar ingevoerd. Dit levert ten opzichte van de Voorjaarsnota een additioneel besparingsverlies op van 13 miljoen.

Ziekteverzuim WSW

Voor de WSW-sector is besloten om de taakstelling ziekteverzuim te laten vervallen. Hierdoor treedt ten opzichte van de Voorjaarsnota met ingang van 1993 een besparingsverlies op van 30 miljoen structureel. Voor dit besparingsverlies is binnen het rijksbegrotingsdeel van de uitgaven in de sociale zekerheid compensatie geboden, door intensivering van het fraudebeleid.

In deze paragraaf over de voortgangscontrole ombuigingen wordt een inzicht geboden in nieuwe, sinds de Voorjaarsnota opgetreden besparingsverliezen. Hierbij kan worden geconstateerd dat zowel het aantal als de omvang van de additionele besparingsverliezen ten opzichte van de rapportage in de Voorjaarsnota beperkt is.

Deze paragraaf is verdeeld in vier onderdelen, namelijk besparingsverliezen op de rijksbegroting in enge zin, besparingsverliezen in de Sociale Zekerheid, een besparingsverlies in de Zorgsector en een besparingsverlies met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden. Voor een nadere toelichting op de besparingsverliezen op de rijksbegroting zij verwezen naar de toelichtingen bij de departementale ontwerp-begrotingen voor 1993.

3.5.1. Rijksbegroting in enge zin

Onderwijs en Wetenschappen

Onderwijs en Wetenschappen

De ombuigingsmaatregel uit hoofde van de studievoortgangscontrole in het voortgezet onderwijs (tempobeurs VO) is ingetrokken. De hiermee gemoeide besparingsverliezen in de jaren 1993 tot en met 1996 bedragen respectievelijk 12 miljoen, 29 miljoen, 42 miljoen en 50 miljoen.
Ten aanzien van het afschaffen van Wet Studiefinanciering voor studenten bij erkende particuliere opleidingen geldt, dat wordt afgezien van deze ombuiging. De omvang van de hiermee gemoeide besparingsverliezen is 5 miljoen in 1993, oplopend tot 15 miljoen structureel vanaf 1995.

Alle wetten inzake de aanpassingen van het Londo-stelsel zijn de Tweede Kamer gepasseerd. Hierbij is een besparingsverlies opgelopen van 17 miljoen in 1992 aflopend tot 12 miljoen in 1996.

De eerder voorgenomen maatregel «rendementsbekostiging in het voortgezet onderwijs» (30 miljoen in 1992, oplopend tot 70 miljoen in 1996) heeft in de ontwerp-begroting voor 1993 een alternatieve invulling gekregen.

Voor alle hierboven genoemde besparingsverliezen geldt, dat deze binnen de begroting van Onderwijs en Wetenschappen voor 1992, de ontwerp-begroting voor 1993 en de meerjarencijfers zijn opgevangen.

De voorgenomen beleidsmaatregel bij het primair onderwijs, namelijk de zogenoemde «kleine scholen maatregel», die in het verleden in de meerjarenramingen was opgenomen, heeft nu invulling gekregen door een aanpassing van de formatieregeling in het primair onderwijs. Daarnaast is het besparingsverlies met betrekking tot de overgangsregeling vakonderwijs opgevangen door een ophoging van de reeds voorziene bezuiniging op de groepsgrootte VSO/LOM. Met beide maatregelen is voor de jaren 1993 tot en met 1996 een bedrag gemoeid van 43 miljoen, aflopend naar 34 miljoen.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het uitstel van de Wet Voorzieningen Gehandicapten met één jaar, als gevolg van het feit dat het overleg met de lagere overheden langer heeft geduurd dan was verwacht, leidt tot besparingsverliezen in de jaren 1993 tot en met 1995 (respectievelijk 5 miljoen, 25 miljoen en 33 miljoen). Dit besparingsverlies is gecompenseerd binnen de ontwerp-begroting 1993 en de meerjarencijfers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Door de Tweede Kamer is tijdens de behandeling van de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1992 aangedrongen op het ongedaan maken van de verlaging van de rijksbijdragen voor het hoger agrarisch en het wetenschappelijk agrarisch onderwijs, omdat deze maatregel strijdig werd geacht met het Hoofdlijnenakkoord. In de Voorjaarsnota is voor deze ombuiging voor 1992 een alternatieve dekking geboden. Omdat het Hoofdlijnenakkoord tot en met 1993 geldt, is in de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij nu ook voor 1993 een alternatieve dekking geboden.

De voorgestelde ombuigingsmaatregelen op het terrein van de uitgaven Ontwikkeling en Sanering (beperking van vestigingssteun, innovatiestimulering en bedrijfsverzorging) leiden tot minder besparingen dan verwacht. Voor het opgetreden besparingsverlies van 1 miljoen in 1992, 3 miljoen in 1993 en 4 miljoen in 1994 is op een ander onderdeel van het begrotingsartikel Ontwikkeling en Sanering compensatie geboden.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Voor 1993 is op het beleidsterrein jeugdhulpverlening de ombuiging ad 55 miljoen teruggedraaid; hiervoor is binnen de begroting van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur compensatie gevonden.

De voorgenomen ombuiging in 1993 en volgende jaren op podiumkunsten van 6 mln vindt – zoals is aangekondigd in de Cultuurnota 1993–1997 – geen doorgang en is elders binnen de cultuursector ingevuld.

3.5.2. Sociale Zekerheid

Sofi-nummer gemeenten

Sociale zekerheid

De invoering van het wetsvoorstel Sofi-nummer gemeenten is vertraagd tot 1 september 1992. Ten tijde van de Voorjaarsnota werd nog uitgegaan van invoering per 1 juli 1992. Deze verdere vertraging leidt ten opzichte van de Voorjaarsnota tot een additioneel besparingsverlies op de uitgaven voor de Algemene Bijstandswet (ABW) en de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze Werknemers (IOAW) van 7 miljoen in 1992.

Terugvordering en verhaal Algemene Bijstandswet

In 1992 en 1993 zijn extra uitgaven voorzien voor de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers (IOAW), de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) en de Algemene Bijstandswet (ABW) als gevolg van het uitstel van de terugvordering- en verhaalmaatregelen in de Bijstand. Ten tijde van de Voorjaarsnota werd nog uitgegaan van invoering per 1 juli 1992; de maatregelen zijn per 1 augustus van dit jaar ingevoerd. Dit levert ten opzichte van de Voorjaarsnota een additioneel besparingsverlies op van 13 miljoen.

Ziekteverzuim WSW

Voor de WSW-sector is besloten om de taakstelling ziekteverzuim te laten vervallen. Hierdoor treedt ten opzichte van de Voorjaarsnota met ingang van 1993 een besparingsverlies op van 30 miljoen structureel. Voor dit besparingsverlies is binnen het rijksbegrotingsdeel van de uitgaven in de sociale zekerheid compensatie geboden, door intensivering van het fraudebeleid.

Vakantiedagenmaatregel

De in de ramingen verwerkte vakantiedagenmaatregel in de Ziektewet ging ervan uit dat de sociale partners de verantwoordelijkheid zouden nemen om de eerste ziektedag ten laste van de vakantiedagen te laten komen. Uit de dit jaar afgesloten CAO's blijkt dat dit niet, dan wel onvoldoende, gebeurt. Om deze reden is in de Sociale Nota in de premiesector een besparingsverlies verwerkt.

In tabel 3.3.9. staan de besparingsverliezen aangegeven die ook daadwerkelijke schade voor het totaal van de collectieve uitgaven als gevolg hebben.

Tabel 3.3.9. Besparingsverliezen; in miljoenen

	1992	1993	1994	1995	1996
Rijksbegroting:					
Invoering Sofi-nummer gemeenten	7				
Terugvordering en verhaal ABW	13				
Premiesector:					
Vakantiedagenmaatregel	255	315	315	315	315

3.5.3. Besparingsverliezen Zorgsector

Zorgsector

Bejaardenoorden

De voorgenomen ombuiging van 50 miljoen in 1993 op de bejaardenoorden is als een besparingsverlies ingeboekt als gevolg van het uitstel tot 1 januari 1994 van de overheveling van de bejaardenoorden naar de AWBZ. De compensatie hiervoor is verwerkt in het Financieel Overzicht Zorg.

Arbeidsvoorwaarden

3.5.4. Besparingsverliezen Arbeidsvoorwaarden

Als onderdeel van de tweejarige afspraak over de arbeidsvoorwaarden in de PGGM-sectoren, kan de geraamde besparing die voort zou vloeien uit een verlaging van de PGGM-premie, geen doorgang vinden. Dit leidt met ingang van 1992 tot een structureel besparingsverlies van 500 miljoen, waarvan 125 miljoen op de Rijksbegroting en 375 miljoen bij de fondsen.

4. De collectieve sector en de rijksbegroting in meerjarig perspectief

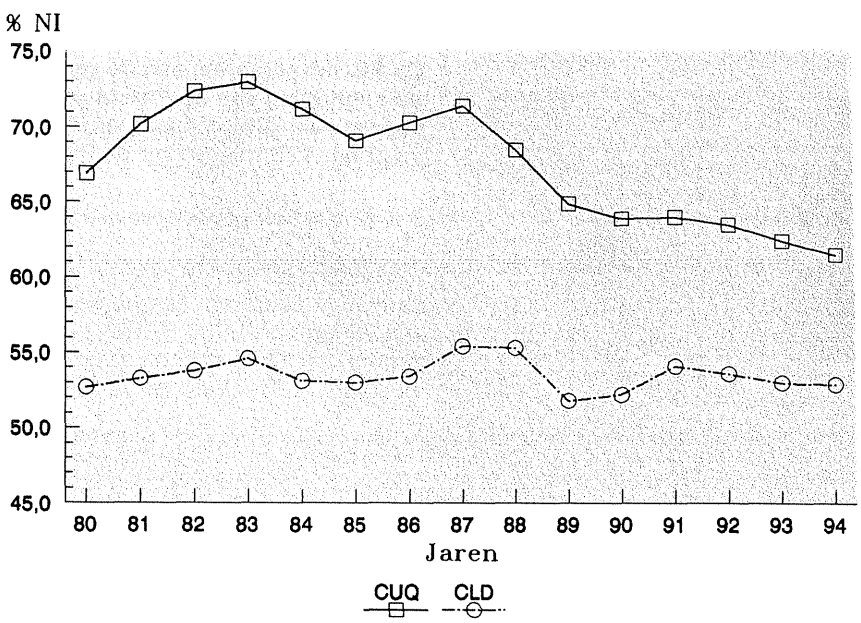
4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een analyse gegeven van de ontwikkeling van de omvang en de samenstelling van de uitgaven van het Rijk en de collectieve sector in meerjarig perspectief. In lijn met de nota Kapitaaldienst[1] en het overleg in de Uitgebreide Commissie Vergadering van 17 februari 1992[2] met de Commissie voor de Rijksuitgaven zullen in dit hoofdstuk aparte beschouwingen worden gewijd aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven vanuit een economische invalshoek en zal een analyse worden gepresenteerd inzake het gulden oriëntatiepunt.

4.2. De collectieve sector

Het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen vormen te zamen de collectieve sector. De uitgaven van de collectieve sector kunnen worden weergegeven door middel van de collectieve-uitgavenquote. De ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote is, te zamen met de ontwikkeling van de niet tot de collectieve-lastendruk gerekende niet-belastingontvangsten, uitgedrukt als aandeel van het nationale inkomen, bepalend voor het verloop van het financieringstekort van het Rijk en de collectieve-lastendruk.

Figuur 4.2.1. De collectieve-uitgavenquote en de collectieve-lastendruk 1980–1994; in % NI



[1] Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 330, nrs. 1–2.
[2] Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, UCV 27–1/34.

Vakantiedagenmaatregel

De in de ramingen verwerkte vakantiedagenmaatregel in de Ziektewet ging ervan uit dat de sociale partners de verantwoordelijkheid zouden nemen om de eerste ziektedag ten laste van de vakantiedagen te laten komen. Uit de dit jaar afgesloten CAO's blijkt dat dit niet, dan wel onvoldoende, gebeurt. Om deze reden is in de Sociale Nota in de premiesector een besparingsverlies verwerkt.

In tabel 3.3.9. staan de besparingsverliezen aangegeven die ook daadwerkelijke schade voor het totaal van de collectieve uitgaven als gevolg hebben.

Tabel 3.3.9. Besparingsverliezen; in miljoenen

	1992	1993	1994	1995	1996
Rijksbegroting:					
Invoering Sofi-nummer gemeenten	7				
Terugvordering en verhaal ABW	13				
Premiesector:					
Vakantiedagenmaatregel	255	315	315	315	315

3.5.3. Besparingsverliezen Zorgsector

Zorgsector

Bejaardenoorden

De voorgenomen ombuiging van 50 miljoen in 1993 op de bejaardenoorden is als een besparingsverlies ingeboekt als gevolg van het uitstel tot 1 januari 1994 van de overheveling van de bejaardenoorden naar de AWBZ. De compensatie hiervoor is verwerkt in het Financieel Overzicht Zorg.

Arbeidsvoorwaarden

3.5.4. Besparingsverliezen Arbeidsvoorwaarden

Als onderdeel van de tweejarige afspraak over de arbeidsvoorwaarden in de PGGM-sectoren, kan de geraamde besparing die voort zou vloeien uit een verlaging van de PGGM-premie, geen doorgang vinden. Dit leidt met ingang van 1992 tot een structureel besparingsverlies van 500 miljoen, waarvan 125 miljoen op de Rijksbegroting en 375 miljoen bij de fondsen.

4. De collectieve sector en de rijksbegroting in meerjarig perspectief

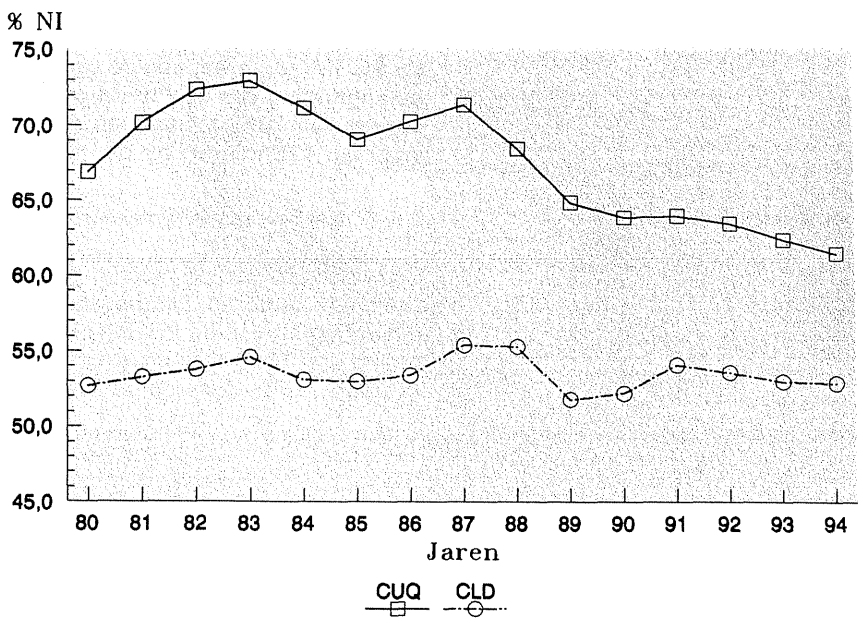
4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een analyse gegeven van de ontwikkeling van de omvang en de samenstelling van de uitgaven van het Rijk en de collectieve sector in meerjarig perspectief. In lijn met de nota Kapitaaldienst[1] en het overleg in de Uitgebreide Commissie Vergadering van 17 februari 1992[2] met de Commissie voor de Rijksuitgaven zullen in dit hoofdstuk aparte beschouwingen worden gewijd aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven vanuit een economische invalshoek en zal een analyse worden gepresenteerd inzake het gulden oriëntatiepunt.

4.2. De collectieve sector

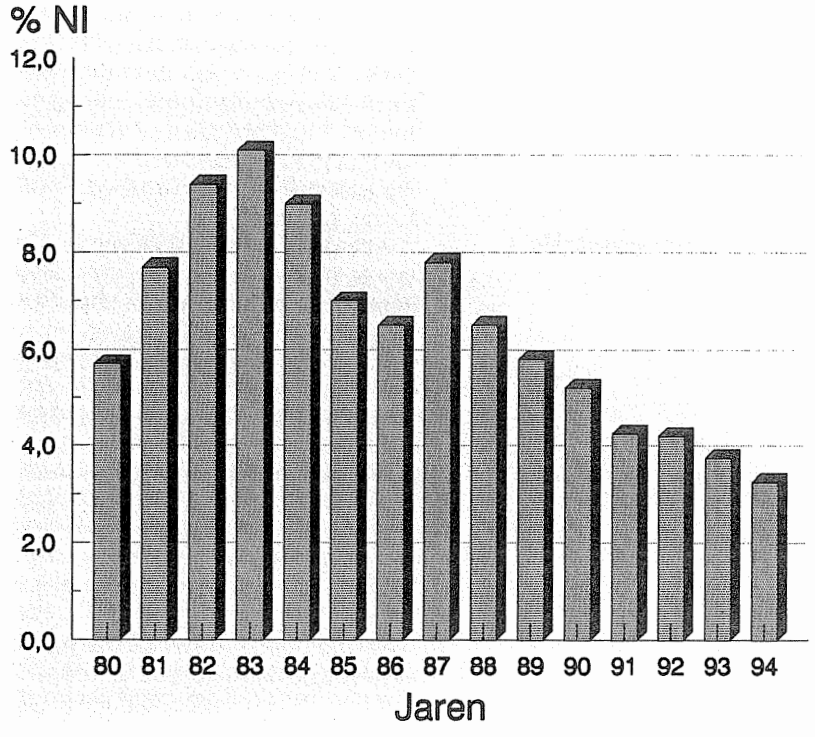
Het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen vormen te zamen de collectieve sector. De uitgaven van de collectieve sector kunnen worden weergegeven door middel van de collectieve-uitgavenquote. De ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote is, te zamen met de ontwikkeling van de niet tot de collectieve-lastendruk gerekende niet-belastingontvangsten, uitgedrukt als aandeel van het nationale inkomen, bepalend voor het verloop van het financieringstekort van het Rijk en de collectieve-lastendruk.

Figuur 4.2.1. De collectieve-uitgavenquote en de collectieve-lastendruk 1980–1994; in % NI

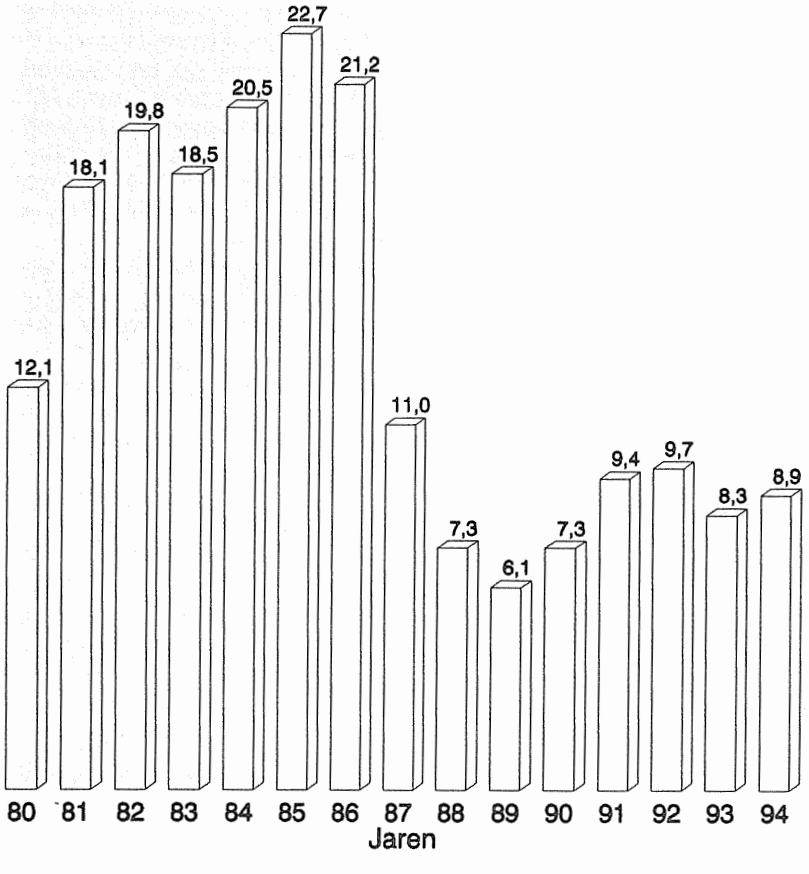


[1] Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 330, nrs. 1–2.
[2] Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, UCV 27-1/34.

Figuur 4.2.2. Het financieringstekort van het Rijk 1980–1994; in % NI



Figuur 4.2.3. De aardgasbaten 1980–1994; in miljarden guldens.



Budgettaire kernvariabelen in de jaren tachtig ...

Uit de figuren 4.2.1. en 4.2.2. blijkt dat zowel de collectieve-uitgavenquote als het financieringstekort en de collectieve-lastendruk in 1983 een top hebben bereikt. Vanaf dat jaar laat de collectieve-uitgavenquote voor het verdere verloop van de jaren tachtig – afgezien van de jaren 1986 en 1987 – een dalende tendens zien. Deze daling van de collectieve-uitgavenquote slaat vooral neer in een daling van het financieringstekort. Deze daling is gerealiseerd ondanks een forse terugval in de aardgasbaten van 6% NI in 1985 tot 1½% NI in 1989 (zie figuur 4.2.3.). De collectieve-lastendruk blijft, ondanks enkele schommelende bewegingen, op een relatief hoog niveau liggen.

... en in de jaren negentig

In het begin van de jaren negentig vertoont de collectieve-uitgavenquote een gestage daling. Het financieringstekort daalt in deze periode verder, geheel in lijn met het in het regeerakkoord vastgelegde tijdpad. De collectieve-lastendruk neemt tussen 1990 en 1992 toe; volgens de huidige inzichten zal de collectieve-lastendruk in 1993 en 1994 dalen.

Analyse van de uitgavengroei 1993–1997

De huidige meerjarencijfers

In het navolgende wordt een analyse gegeven van de uitgavenontwikkeling in de collectieve sector. Deze analyse is gebaseerd op de meerjarencijfers, die elk jaar voor het Rijk, de sociale fondsen en de zorgsector worden opgesteld.

Meerjarencijfers zijn ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten van het Rijk op basis van bestaand en voorgenomen beleid. Meerjarencijfers worden opgesteld voor de vier jaren die volgen op het ontwerpbegrotingsjaar; de meerjarencijfers in deze Miljoenennota hebben derhalve betrekking op de jaren 1994 tot en met 1997. Daarbij kan bestaand beleid worden opgevat als voortzetting van geldende wetten en regelingen (bijvoorbeeld werkloosheidswetten), respectievelijk van gerealiseerde uitgavenniveaus (constant uitgavenvolume). Daarnaast bevatten de meerjarencijfers ook voorgenomen beleid; daarbij gaat het om herschikkingen tussen de ramingen van een begrotingshoofdstuk, maar ook om expliciete kabinetsafspraken die betrekking hebben op beleidsintensiveringen of ombuigingen. Voorts zijn meerjarencijfers mede gebaseerd op (technische extrapolaties van) de macro-economische prognoses van het Centraal Planbureau. Hierbij kan worden gedacht aan het nationale inkomen, de werkloosheidsramingen, de prijs- en loonontwikkeling en de rentevoet; de huidige meerjarencijfers zijn voor wat betreft 1994 gebaseerd op het Economisch Beeld 1992–1994 dat begin 1991 is gepubliceerd, en voor wat betreft de jaren na 1994 op een technische extrapolatie van het Economisch Beeld 1992–1994.

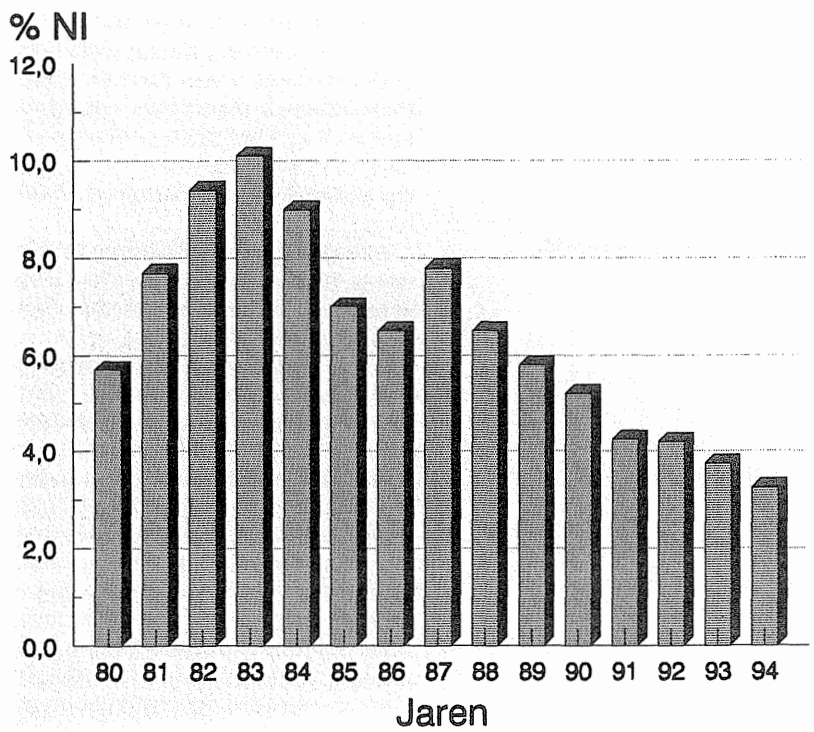
Bij een analyse van de uitgavenontwikkeling op basis van de huidige meerjarencijfers moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. De eerste kanttekening is dat ze mede zijn gebaseerd op (technische extrapolaties van) een economisch beeld van een minder recente datum. De tweede kanttekening is dat de meerjarencijfers na 1994 niet zijn getoetst aan een gewenste ontwikkeling voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk.

De uitgaven in de drie beleidssectoren

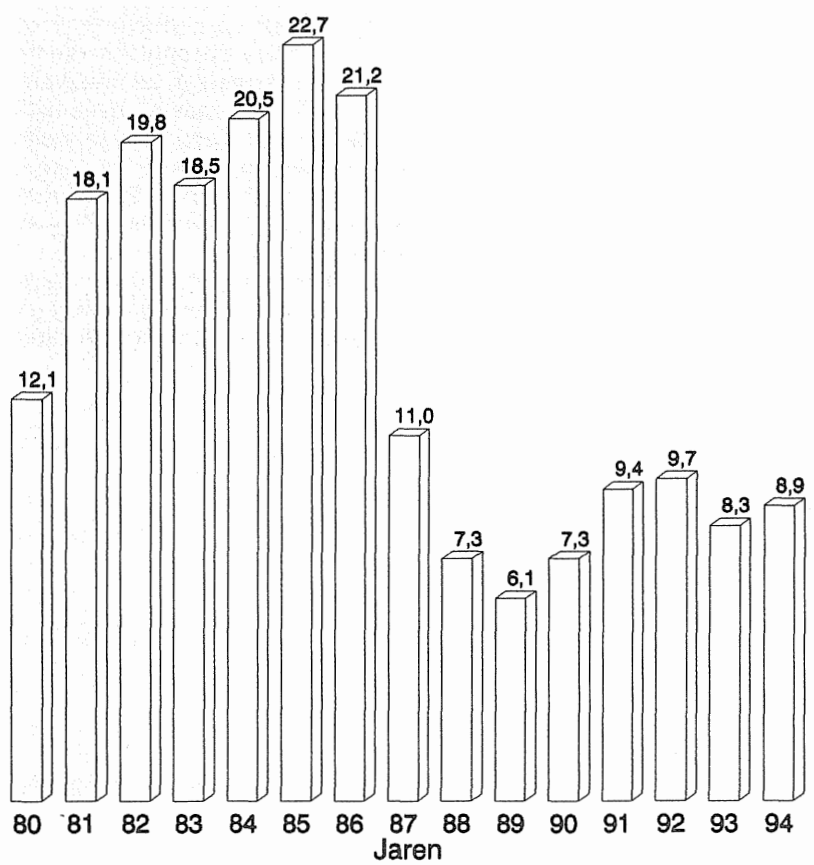
Desalniettemin is het zinvol te verkennen hoe de uitgaven in de drie sectoren (rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en zorgsector) zich als aandeel van het nationale inkomen ontwikkelen[3].

[3] Voor een meer uitgebreide analyse van de uitgaven in de sociale zekerheid en zorgsector wordt verwezen naar de Sociale Nota 1993 en het Financieel Overzicht Zorg 1993.

Figuur 4.2.2. Het financieringstekort van het Rijk 1980–1994; in % NI



Figuur 4.2.3. De aardgasbaten 1980–1994; in miljarden guldens.



Budgettaire kernvariabelen in de jaren tachtig ...

Uit de figuren 4.2.1. en 4.2.2. blijkt dat zowel de collectieve-uitgavenquote als het financieringstekort en de collectieve-lastendruk in 1983 een top hebben bereikt. Vanaf dat jaar laat de collectieve-uitgavenquote voor het verdere verloop van de jaren tachtig – afgezien van de jaren 1986 en 1987 – een dalende tendens zien. Deze daling van de collectieve-uitgavenquote slaat vooral neer in een daling van het financieringstekort. Deze daling is gerealiseerd ondanks een forse terugval in de aardgasbaten van 6% NI in 1985 tot 1½% NI in 1989 (zie figuur 4.2.3.). De collectieve-lastendruk blijft, ondanks enkele schommelende bewegingen, op een relatief hoog niveau liggen.

... en in de jaren negentig

In het begin van de jaren negentig vertoont de collectieve-uitgavenquote een gestage daling. Het financieringstekort daalt in deze periode verder, geheel in lijn met het in het regeerakkoord vastgelegde tijdpad. De collectieve-lastendruk neemt tussen 1990 en 1992 toe; volgens de huidige inzichten zal de collectieve-lastendruk in 1993 en 1994 dalen.

Analyse van de uitgavengroei 1993–1997

De huidige meerjarencijfers

In het navolgende wordt een analyse gegeven van de uitgavenontwikkeling in de collectieve sector. Deze analyse is gebaseerd op de meerjarencijfers, die elk jaar voor het Rijk, de sociale fondsen en de zorgsector worden opgesteld.

Meerjarencijfers zijn ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten van het Rijk op basis van bestaand en voorgenomen beleid. Meerjarencijfers worden opgesteld voor de vier jaren die volgen op het ontwerpbegrotingsjaar; de meerjarencijfers in deze Miljoenennota hebben derhalve betrekking op de jaren 1994 tot en met 1997. Daarbij kan bestaand beleid worden opgevat als voortzetting van geldende wetten en regelingen (bijvoorbeeld werkloosheidswetten), respectievelijk van gerealiseerde uitgavenniveaus (constant uitgavenvolume). Daarnaast bevatten de meerjarencijfers ook voorgenomen beleid; daarbij gaat het om herschikkingen tussen de ramingen van een begrotingshoofdstuk, maar ook om expliciete kabinetsafspraken die betrekking hebben op beleidsintensiveringen of ombuigingen. Voorts zijn meerjarencijfers mede gebaseerd op (technische extrapolaties van) de macro-economische prognoses van het Centraal Planbureau. Hierbij kan worden gedacht aan het nationale inkomen, de werkloosheidsramingen, de prijs- en loonontwikkeling en de rentevoet; de huidige meerjarencijfers zijn voor wat betreft 1994 gebaseerd op het Economisch Beeld 1992–1994 dat begin 1991 is gepubliceerd, en voor wat betreft de jaren na 1994 op een technische extrapolatie van het Economisch Beeld 1992–1994.

Bij een analyse van de uitgavenontwikkeling op basis van de huidige meerjarencijfers moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. De eerste kanttekening is dat ze mede zijn gebaseerd op (technische extrapolaties van) een economisch beeld van een minder recente datum. De tweede kanttekening is dat de meerjarencijfers na 1994 niet zijn getoetst aan een gewenste ontwikkeling voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk.

De uitgaven in de drie beleidssectoren

Desalniettemin is het zinvol te verkennen hoe de uitgaven in de drie sectoren (rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en zorgsector) zich als aandeel van het nationale inkomen ontwikkelen[3].

[3] Voor een meer uitgebreide analyse van de uitgaven in de sociale zekerheid en zorgsector wordt verwezen naar de Sociale Nota 1993 en het Financieel Overzicht Zorg 1993.

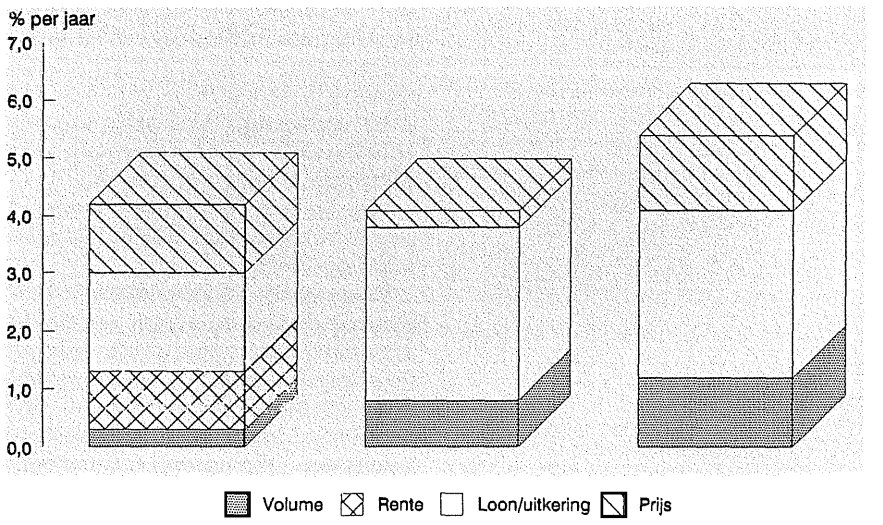
Tabel 4.2.1. Groei uitgavenquote 1993–1997; in % NI resp %-punten NI[4][5]

	1993	1997	groei 1993–1997
	% NI	% NI	%-punten NI
Rijksbegroting (excl. sociale zekerheid en zorg[1])	31,5%	30,2%	−1,3%-punt
(Idem, excl. rente)	(26,2%)	(24,7%)	(−1,4%-punt)
Sociale Zekerheid[2]	20,9%	19,9%	−1,0%-punt
Zorg[3]	10,7%	10,7%	+0,0%-punt

[1] Dit betreft de rijksuitgaven inclusief debudgetteringen.
[2] Inclusief aandeel rijksbegroting.
[3] Zowel het collectief als het particulier gefinancierde deel.
[4] De optelsom van de uitgavenquotes van de drie sectoren is niet gelijk aan de collectieve-uitgavenquote. Een eerste verschil is dat de collectieve-uitgavenquote ook de (zelf gefinancierde) uitgaven van de lagere overheden bevat. Een tweede verschil is dat de collectieve-uitgavenquote niet het particulier gefinancierde deel van de zorg bevat.
[5] Bij alle sectoren is gecorrigeerd voor de AAW/AWW-operatie.

Uit tabel 4.2.1. blijkt dat de uitgaven van de zorgsector als aandeel van het nationale inkomen vrijwel stabiel blijven. De uitgaven van de rijksbegroting (exclusief sociale zekerheid en zorgsector) en de sociale zekerheid dalen in procenten van het nationale inkomen. Te zamen laten de uitgavenquotes een daling van de uitgaven als aandeel van het nationale inkomen zien. Hoewel de uitgavenquotes stabiel blijven dan wel een dalend verloop tonen, nemen de uitgaven, gemeten in guldens, in de komende jaren toe. In figuur 4.2.4. wordt deze uitgavengroei nader uitgesplitst.

Figuur 4.2.4. Groei uitgavensectoren 1993–1997 nader uitgesplitst; in % per jaar.



Uitgavengroei vooral nominaal

Voor alle sectoren geldt dat het belangrijkste deel van de uitgavengroei wordt verklaard door louter nominale factoren. Hierbij gaat het zowel om de verwachte prijsstijging[4] als om de stijging van lonen en salarissen en de stijging van de sociale uitkeringen.

Volumegroei drie sectoren beperkt

Wat betreft de *rijksbegroting* wordt de uitgavengroei voorts vooral verklaard door de toenemende rente-uitgaven (zie ook paragraaf 4.3).

In de *sociale zekerheid* is voorts van een beperkte volume-stijging sprake. Deze is vooral gelokaliseerd bij de AOW. Voorts treedt, ondanks het kabinetsbeleid, bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen een volume-stijging op. Bij de Ziektewet treedt naar huidige inzichten een volume-daling op.

[4] Inclusief louter nominale deel van de stijging van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking en van de EG-afdrachten.

De volume-ontwikkeling in de *zorgsector* bedraagt gemiddeld circa 1,2% per jaar, hetgeen overeenkomt met circa 2¾ miljard gulden. Daarbij is voor 1995, 1996 en 1997 (technisch) van een groeicijfer van 1,3% uitgegaan.

De uitgavenontwikkeling ten opzichte van de vorige Miljoenennota

Een analyse vanuit de beheersoptiek

In het voorgaande is een schets gegeven van de uitgavengroei 1993–1997 in de onderscheiden sectoren van de collectieve sector. Daarnaast is het van belang ook een goed inzicht te verkrijgen in het geheel van mutaties, die na de vorige Miljoenennota in de drie beleidssectoren zijn opgetreden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen louter nominale mutaties en mutaties in de volume-sfeer.

Tabel 4.2.2. Uitgavenontwikkeling tussen de Miljoenennota 1992 en de Miljoenennota 1993; in miljarden.

	Rijksbegroting[1]		Sociale Zekerheid[2]		Zorgsector[3]	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994
A. Nominale mutaties	+ 0,2	+ 0,1	– 1,2	– 1,2	+ 0,6	+ 0,6
B. Volumemutaties	– 2,0	– 0,9	+ 1,6	+ 2,0	– 0,0	+ 0,1
C. Technische mutaties	+ 2,1	+ 3,1	– 0,2	– 1,2	+ 0,4	+ 0,8
D. Totale mutatie	+ 0,2	+ 2,3	+ 0,2	– 0,4	+ 1,0	+ 1,5

[1] Exclusief uitgaven in de sociale zekerheid en de zorgsector. Saldo van uitgaven en niet-belastingontvangsten (excl. aardgas).
[2] Inclusief aandeel rijksbegroting.
[3] Zowel het collectief als het particulier gefinancierde deel.

Nominale mutaties

In de vorige Miljoenennota werd voor 1993 en volgende jaren uitgegaan van de macro-economische ontwikkeling volgens het Economisch Beeld 1992–1994. Thans wordt voor 1993 uitgegaan van de Macro Economische Verkenning 1993 en voor 1994 en volgende jaren van (technische extrapolaties van) het Economisch Beeld 1992–1994. Dit leidt tot de volgende mutaties.

Wat betreft de *rijksbegroting* treedt een uitgavendaling op als gevolg van het beleid voor de contractloonstijging 1993 voor ambtenaren en werknemers in de g&g sector en het inzetten van de stijging van de uitkeringen in 1993 op 2½%. Verder treedt een neerwaartse bijstelling op als gevolg van de lagere prijsontwikkeling (dit mede als gevolg van de BTW-verlaging). Daar staat tegenover dat door diverse factoren een opwaartse bijstelling optreedt, waardoor per saldo de in de tabel vermelde effecten optreden.

Wat betreft de *sociale zekerheid* wordt de neerwaartse bijstelling vooral veroorzaakt door het inzetten van de stijging van de uitkeringen in 1993 op 2½%.

Wat betreft de *zorgsector* leiden diverse factoren (ontwikkeling werkgeverslasten, afzien van de financiering van een deel van de arbeidsvoorwaardenruimte door verlaging van de PGGM-premie, nominale aanpassing ziekenhuizen, rente-effecten) tot een vrij forse opwaartse bijstelling van de uitgaven. Daar staat een neerwaartse bijstelling van de contractloonstijging in 1993 tegenover. Per saldo treedt een stijging met 0,6 miljard op.

Volume-mutaties

Wat betreft de volume-mutaties komen bij de *rijksbegroting* de uitgaven (gesaldeerd met de niet-belastingontvangsten) in 1993 en in 1994 lager uit. Door de neerwaartse bijstelling van de rentevoet van 8 3/4% in de vorige Miljoenennota naar 8,3% thans, komen de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld en in de volkshuisvesting in 1993 0,4

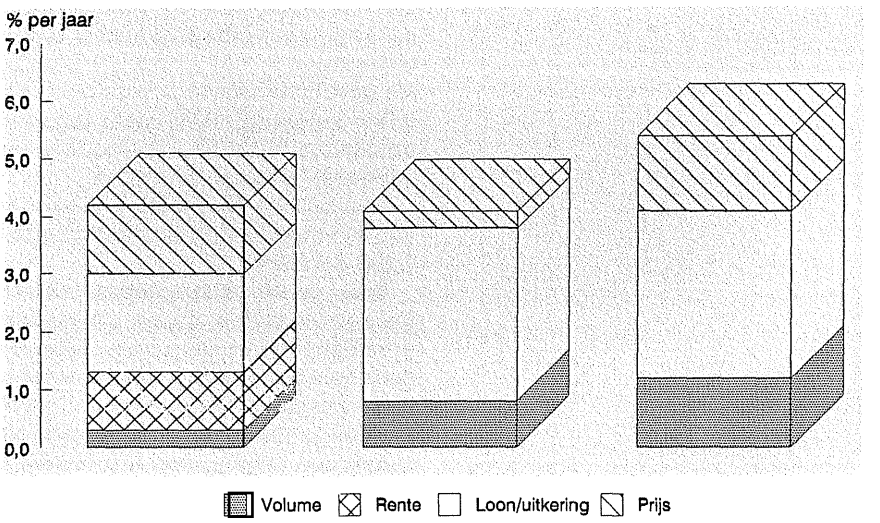
Tabel 4.2.1. Groei uitgavenquote 1993–1997; in % NI resp %-punten NI[4][5]

	1993	1997	groei 1993–1997
	% NI	% NI	%-punten NI
Rijksbegroting (excl. sociale zekerheid en zorg[1])	31,5%	30,2%	−1,3%-punt
(Idem, excl. rente)	(26,2%)	(24,7%)	(−1,4%-punt)
Sociale Zekerheid[2]	20,9%	19,9%	−1,0%-punt
Zorg[3]	10,7%	10,7%	+0,0%-punt

[1] Dit betreft de rijksuitgaven inclusief debudgetteringen.
[2] Inclusief aandeel rijksbegroting.
[3] Zowel het collectief als het particulier gefinancierde deel.
[4] De optelsom van de uitgavenquotes van de drie sectoren is niet gelijk aan de collectieve-uitgavenquote. Een eerste verschil is dat de collectieve-uitgavenquote ook de (zelf gefinancierde) uitgaven van de lagere overheden bevat. Een tweede verschil is dat de collectieve-uitgavenquote niet het particulier gefinancierde deel van de zorg bevat.
[5] Bij alle sectoren is gecorrigeerd voor de AAW/AWW-operatie.

Uit tabel 4.2.1. blijkt dat de uitgaven van de zorgsector als aandeel van het nationale inkomen vrijwel stabiel blijven. De uitgaven van de rijksbegroting (exclusief sociale zekerheid en zorgsector) en de sociale zekerheid dalen in procenten van het nationale inkomen. Te zamen laten de uitgavenquotes een daling van de uitgaven als aandeel van het nationale inkomen zien. Hoewel de uitgavenquotes stabiel blijven dan wel een dalend verloop tonen, nemen de uitgaven, gemeten in guldens, in de komende jaren toe. In figuur 4.2.4. wordt deze uitgavengroei nader uitgesplitst.

Figuur 4.2.4. Groei uitgavensectoren 1993–1997 nader uitgesplitst; in % per jaar.



Uitgavengroei vooral nominaal

Voor alle sectoren geldt dat het belangrijkste deel van de uitgavengroei wordt verklaard door louter nominale factoren. Hierbij gaat het zowel om de verwachte prijsstijging[4] als om de stijging van lonen en salarissen en de stijging van de sociale uitkeringen.

Volumegroei drie sectoren beperkt

Wat betreft de *rijksbegroting* wordt de uitgavengroei voorts vooral verklaard door de toenemende rente-uitgaven (zie ook paragraaf 4.3).

In de *sociale zekerheid* is voorts van een beperkte volume-stijging sprake. Deze is vooral gelokaliseerd bij de AOW. Voorts treedt, ondanks het kabinetsbeleid, bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen een volume-stijging op. Bij de Ziektewet treedt naar huidige inzichten een volume-daling op.

[4] Inclusief louter nominale deel van de stijging van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking en van de EG-afdrachten.

De volume-ontwikkeling in de *zorgsector* bedraagt gemiddeld circa 1,2% per jaar, hetgeen overeenkomt met circa 2¾ miljard gulden. Daarbij is voor 1995, 1996 en 1997 (technisch) van een groeicijfer van 1,3% uitgegaan.

De uitgavenontwikkeling ten opzichte van de vorige Miljoennennota

Een analyse vanuit de beheersoptiek

In het voorgaande is een schets gegeven van de uitgavengroei 1993–1997 in de onderscheiden sectoren van de collectieve sector. Daarnaast is het van belang ook een goed inzicht te verkrijgen in het geheel van mutaties, die na de vorige Miljoenennota in de drie beleidssectoren zijn opgetreden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen louter nominale mutaties en mutaties in de volume-sfeer.

Tabel 4.2.2. Uitgavenontwikkeling tussen de Miljoenennota 1992 en de Miljoennennota 1993; in miljarden.

	Rijksbegroting[1]		Sociale Zekerheid[2]		Zorgsector[3]	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994
A. Nominale mutaties	+ 0,2	+ 0,1	– 1,2	– 1,2	+ 0,6	+ 0,6
B. Volumemutaties	– 2,0	– 0,9	+ 1,6	+ 2,0	– 0,0	+ 0,1
C. Technische mutaties	+ 2,1	+ 3,1	– 0,2	– 1,2	+ 0,4	+ 0,8
D. Totale mutatie	+ 0,2	+ 2,3	+ 0,2	– 0,4	+ 1,0	+ 1,5

[1] Exclusief uitgaven in de sociale zekerheid en de zorgsector. Saldo van uitgaven en niet-belastingontvangsten (excl. aardgas).
[2] Inclusief aandeel rijksbegroting.
[3] Zowel het collectief als het particulier gefinancierde deel.

Nominale mutaties

In de vorige Miljoenennota werd voor 1993 en volgende jaren uitgegaan van de macro-economische ontwikkeling volgens het Economisch Beeld 1992–1994. Thans wordt voor 1993 uitgegaan van de Macro Economische Verkenning 1993 en voor 1994 en volgende jaren van (technische extrapolaties van) het Economisch Beeld 1992–1994. Dit leidt tot de volgende mutaties.

Wat betreft de *rijksbegroting* treedt een uitgavendaling op als gevolg van het beleid voor de contractloonstijging 1993 voor ambtenaren en werknemers in de g&g sector en het inzetten van de stijging van de uitkeringen in 1993 op 2½%. Verder treedt een neerwaartse bijstelling op als gevolg van de lagere prijsontwikkeling (dit mede als gevolg van de BTW-verlaging). Daar staat tegenover dat door diverse factoren een opwaartse bijstelling optreedt, waardoor per saldo de in de tabel vermelde effecten optreden.

Wat betreft de *sociale zekerheid* wordt de neerwaartse bijstelling vooral veroorzaakt door het inzetten van de stijging van de uitkeringen in 1993 op 2½%.

Wat betreft de *zorgsector* leiden diverse factoren (ontwikkeling werkgeverslasten, afzien van de financiering van een deel van de arbeidsvoorwaardenruimte door verlaging van de PGGM-premie, nominale aanpassing ziekenhuizen, rente-effecten) tot een vrij forse opwaartse bijstelling van de uitgaven. Daar staat een neerwaartse bijstelling van de contractloonstijging in 1993 tegenover. Per saldo treedt een stijging met 0,6 miljard op.

Volume-mutaties

Wat betreft de volume-mutaties komen bij de *rijksbegroting* de uitgaven (gesaldeerd met de niet-belastingontvangsten) in 1993 en in 1994 lager uit. Door de neerwaartse bijstelling van de rentevoet van 8 3/4% in de vorige Miljoenennota naar 8,3% thans, komen de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld en in de volkshuisvesting in 1993 0,4

miljard en in 1994 0,6 miljard lager uit. De uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking komen in beide jaren 0,1 à 0,2 miljard lager uit. De EG-afdrachten daarentegen komen zowel in 1993 (0,3 miljard) als in 1994 (0,6 miljard) hoger uit. De uitgaven voor asielzoekers vallen hoger uit. Voorts is budgettaire ruimte gereserveerd voor kabinetsprioriteiten (investeringen ter versterking van de economische structuur, impuls gemeenten, onderwijs, binnenlandse veiligheid, internationaal milieu, uitbreiding celcapaciteit). Verder is in deze regel opgenomen het effect van de additionele uitgavenbeperkende en overige tekortbeperkende maatregelen ten opzichte van de Miljoenennota 1992 (1993: 1,4 miljard, 1994: 2,3 miljard). Het budgettaire beeld voor 1993 wordt voorts (éénmalig) gunstig beïnvloed door de vertraging van de verkoop van HBO-gebouwen (0,9 miljard) en staatsdeelnemingen (0,6 miljard) van 1992 naar 1993.

In de *sociale zekerheid* doet zich een aantal opwaartse uitgavenmutaties als gevolg van volume-ontwikkelingen voor. Deze zijn met name geconcentreerd in de werkloosheidsregelingen en in de Ziektewet. Tegenover deze opwaartse mutaties staan het effect van de neerwaartse bijstelling van de uitgaven als gevolg van het inzetten van de stijging van de uitkeringen in 1993 op 2½% (zie regel A in tabel 4.2.2.) en de gunstiger dan verwachte volume-ontwikkeling in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Verder is ten opzichte van de vorige Miljoenennota een aantal besparingsverliezen opgetreden als gevolg van uitstel van de invoering van de Algemene Nabestaandenwet en uitstel van de maatregelen in het kader van de terugdringing van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid. Daarnaast is tevens sprake van overschrijdingen van de administratiekosten, onder meer door de uitvoering van het TBA-pakket.

In de *zorgsector* doen zich tegenvallers voor bij de specialisten, de ziekenhuizen, de farmaceutische hulp, de hulpmiddelen en de tandartsen. Voor het structurele deel van deze overschrijdingen wordt compensatie geboden (deels door eigen bijdragen). Met het oog op de overbrugging tot 1 januari 1994 vindt een (incidentele) blokkering van intensiveringsmiddelen van 90 miljoen in 1993 plaats.

De technische mutaties hangen vooral samen met de gevolgen van de overheveling van de AAW-voorzieningen naar de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Algemene Bijstandswet (ABW) en de omzetting van de WABM in een algemene belasting.

Uitgavenmutaties redelijk beperkt

Samenvattend kan worden gesteld dat de omvang van de uitgavenmutaties ten opzichte van de vorige Miljoenennota redelijk beperkt is. Dit is mede het gevolg van (additionele) uitgavenbeperkende maatregelen op de rijksbegroting en in de zorgsector.

4.3. De rijksuitgaven naar beleidsterreinen

Analyse meerjarencijfers ...

De meerjarencijfers geven een beeld voor de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk in de komende jaren. Volgens de huidige meerjarencijfers nemen de totale rijksuitgaven in de periode 1993–1997 met circa 35 miljard toe[5]. Over de groei in de meerjarencijfers vindt regelmatig discussie plaats; in dit verband wordt ook wel gesproken over een eventuele «nul-begroting», waarin dan geen groei in de meerjarencijfers zou moeten zijn begrepen. Het is derhalve van belang na te gaan bij welke beleidsterreinen sprake is van een uitgavengroei respectievelijk -daling. Voorts is het zinvol na te gaan door welke factoren deze groei wordt veroorzaakt. Daarbij spelen diverse factoren een rol. Een deel van de in de meerjarencijfers vervatte uitgavengroei hangt samen met de (deels technische) veronderstellingen voor de loon- en prijsontwikkeling.

... en verklarende factoren

[5] Relevante rijksuitgaven inclusief debudgetteringen. Gecorrigeerd voor AAW/AWW-operatie. Zie bijlage 17.6.

Een ander deel van de uitgavengroei wordt veroorzaakt door relatief onbeïnvloedbare factoren zoals de ontwikkeling van het aantal leerlingen (onderwijs). De ontwikkeling van de rente-uitgaven hangt samen met de ontwikkeling van de omvang en de samenstelling van de staatsschuld èn van de hoogte van de rentevoet. Voorts hangt een deel van de uitgavenontwikkeling met beleidsmatige afspraken samen (bijvoorbeeld afdrachten aan de EG, uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, infrastructuur, milieu). In het navolgende wordt een nadere analyse van de meerjarencijfers gegeven.

Tabel 4.3.1. Grote groeiers en dalers op de rijksbegroting 1993–1997, uitgaven; in miljarden; de «ondergrens» bedraagt 300 miljoen.

A. Beleidsterreinen met groeiende uitgaven	
– EG-afdrachten[1]	+ 1,3
– verkeer en vervoer	+ 0,8
– economische structuur (aardgasbaten)	+ 0,8
– Gemeente- en Provinciefonds[2]	+ 0,8
– Individuele Huursubsidie	+ 0,7
– Ontwikkelingssamenwerking[1,5]	+ 0,5
– primair onderwijs	+ 0,3
– sociale zekerheid	+ 0,3
– milieu	+ 0,2 + pm
B. Beleidsterreinen met dalende uitgaven	
– objectsubsidies	– 0,9
– WIR	– 0,4
– Defensie	– 0,3
– EZ	– 0,3
C. Rente-uitgaven staatsschuld	+ 7,3
D. Nominale uitgavengroei	
– arbeidsvoorwaarden	+ 8,9
– incidentele loonontwikkeling[3]	+ 2,1
– prijsstijging[4]	+ 9,0
– nominale bijstelling Gemeentefonds en Provinciefonds	+ 2,6
– stijging uitkeringen	+ 1,7

[1] Gedefleerd met de prijsontwikkeling van het nationale inkomen.
[2] Gecorrigeerd voor overhevelingen (bijvoorbeeld van de AAW-voorzieningen naar gemeenten).
[3] Inclusief onderwijs.
[4] Inclusief indexering AKW en studiefinanciering en nominale deel uitgavenstijging OS en EG-afdrachten.
[5] Exclusief toegerekende milieu-uitgaven.

Beleidsterreinen met groeiende uitgaven

EG-afdrachten

De totale *EG-afdrachten* (invoerrechten, BTW-afdrachten en BNP-afdrachten) groeien in de komende jaren met circa 2,7 miljard. Daarbij is verondersteld dat de EG-uitgaven oplopen tot het huidige plafond van 1,20% BNP in 1996. Er is dus géén rekening gehouden met eventuele (verdere) opwaartse bijstellingen, voortvloeiend uit het Delors-II pakket. Gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het nationale inkomen is sprake van een reële uitgavengroei met ongeveer 1,3 miljard.

Verkeer en Vervoer

De uitgaven voor *verkeer en vervoer* zullen in de komende jaren met circa 0,8 miljard toenemen (zie het Meerjarenprogramma Infrastructuur en transport, MIT). Deze stijging betreft vooral de investeringen in het spoorwegnet. Voorts treedt een uitgavenstijging op in het onderhoud van het hoofdwegennet en de exploitatiebijdrage aan het openbaar vervoer.

Economische structuur

De middelen in het Aardgasbatenfonds zullen worden gereserveerd voor investeringsprojecten met een nationaal belang die beogen de *economische structuur* te versterken. Volgens de huidige inzichten belopen de middelen 0,8 miljard in 1997. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.4.

miljard en in 1994 0,6 miljard lager uit. De uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking komen in beide jaren 0,1 à 0,2 miljard lager uit. De EG-afdrachten daarentegen komen zowel in 1993 (0,3 miljard) als in 1994 (0,6 miljard) hoger uit. De uitgaven voor asielzoekers vallen hoger uit. Voorts is budgettaire ruimte gereserveerd voor kabinetsprioriteiten (investeringen ter versterking van de economische structuur, impuls gemeenten, onderwijs, binnenlandse veiligheid, internationaal milieu, uitbreiding celcapaciteit). Verder is in deze regel opgenomen het effect van de additionele uitgavenbeperkende en overige tekortbeperkende maatregelen ten opzichte van de Miljoenennota 1992 (1993: 1,4 miljard, 1994: 2,3 miljard). Het budgettaire beeld voor 1993 wordt voorts (éénmalig) gunstig beïnvloed door de vertraging van de verkoop van HBO-gebouwen (0,9 miljard) en staatsdeelnemingen (0,6 miljard) van 1992 naar 1993.

In de *sociale zekerheid* doet zich een aantal opwaartse uitgavenmutaties als gevolg van volume-ontwikkelingen voor. Deze zijn met name geconcentreerd in de werkloosheidsregelingen en in de Ziektewet. Tegenover deze opwaartse mutaties staan het effect van de neerwaartse bijstelling van de uitgaven als gevolg van het inzetten van de stijging van de uitkeringen in 1993 op 2½% (zie regel A in tabel 4.2.2.) en de gunstiger dan verwachte volume-ontwikkeling in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Verder is ten opzichte van de vorige Miljoenennota een aantal besparingsverliezen opgetreden als gevolg van uitstel van de invoering van de Algemene Nabestaandenwet en uitstel van de maatregelen in het kader van de terugdringing van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid. Daarnaast is tevens sprake van overschrijdingen van de administratiekosten, onder meer door de uitvoering van het TBA-pakket.

In de *zorgsector* doen zich tegenvallers voor bij de specialisten, de ziekenhuizen, de farmaceutische hulp, de hulpmiddelen en de tandartsen. Voor het structurele deel van deze overschrijdingen wordt compensatie geboden (deels door eigen bijdragen). Met het oog op de overbrugging tot 1 januari 1994 vindt een (incidentele) blokkering van intensiveringsmiddelen van 90 miljoen in 1993 plaats.

De technische mutaties hangen vooral samen met de gevolgen van de overheveling van de AAW-voorzieningen naar de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Algemene Bijstandswet (ABW) en de omzetting van de WABM in een algemene belasting.

Uitgavenmutaties redelijk beperkt

Samenvattend kan worden gesteld dat de omvang van de uitgavenmutaties ten opzichte van de vorige Miljoenennota redelijk beperkt is. Dit is mede het gevolg van (additionele) uitgavenbeperkende maatregelen op de rijksbegroting en in de zorgsector.

4.3. De rijksuitgaven naar beleidsterreinen

Analyse meerjarencijfers ...

De meerjarencijfers geven een beeld voor de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk in de komende jaren. Volgens de huidige meerjarencijfers nemen de totale rijksuitgaven in de periode 1993–1997 met circa 35 miljard toe[5]. Over de groei in de meerjarencijfers vindt regelmatig discussie plaats; in dit verband wordt ook wel gesproken over een eventuele «nul-begroting», waarin dan geen groei in de meerjarencijfers zou moeten zijn begrepen. Het is derhalve van belang na te gaan bij welke beleidsterreinen sprake is van een uitgavengroei respectievelijk -daling. Voorts is het zinvol na te gaan door welke factoren deze groei wordt veroorzaakt. Daarbij spelen diverse factoren een rol. Een deel van de in de meerjarencijfers vervatte uitgavengroei hangt samen met de (deels technische) veronderstellingen voor de loon- en prijsontwikkeling.

... en verklarende factoren

[5] Relevante rijksuitgaven inclusief debudgetteringen. Gecorrigeerd voor AAW/AWW-operatie. Zie bijlage 17.6.

Een ander deel van de uitgavengroei wordt veroorzaakt door relatief onbeïnvloedbare factoren zoals de ontwikkeling van het aantal leerlingen (onderwijs). De ontwikkeling van de rente-uitgaven hangt samen met de ontwikkeling van de omvang en de samenstelling van de staatsschuld èn van de hoogte van de rentevoet. Voorts hangt een deel van de uitgavenontwikkeling met beleidsmatige afspraken samen (bijvoorbeeld afdrachten aan de EG, uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, infrastructuur, milieu). In het navolgende wordt een nadere analyse van de meerjarencijfers gegeven.

Tabel 4.3.1. Grote groeiers en dalers op de rijksbegroting 1993–1997, uitgaven; in miljarden; de «ondergrens» bedraagt 300 miljoen.

A. Beleidsterreinen met groeiende uitgaven	
– EG-afdrachten[1]	+ 1,3
– verkeer en vervoer	+ 0,8
– economische structuur (aardgasbaten)	+ 0,8
– Gemeente- en Provinciefonds[2]	+ 0,8
– Individuele Huursubsidie	+ 0,7
– Ontwikkelingssamenwerking[1,5]	+ 0,5
– primair onderwijs	+ 0,3
– sociale zekerheid	+ 0,3
– milieu	+ 0,2 + pm
B. Beleidsterreinen met dalende uitgaven	
– objectsubsidies	– 0,9
– WIR	– 0,4
– Defensie	– 0,3
– EZ	– 0,3
C. Rente-uitgaven staatsschuld	+ 7,3
D. Nominale uitgavengroei	
– arbeidsvoorwaarden	+ 8,9
– incidentele loonontwikkeling[3]	+ 2,1
– prijsstijging[4]	+ 9,0
– nominale bijstelling Gemeentefonds en Provinciefonds	+ 2,6
– stijging uitkeringen	+ 1,7

[1] Gedefleerd met de prijsontwikkeling van het nationale inkomen.
[2] Gecorrigeerd voor overhevelingen (bijvoorbeeld van de AAW-voorzieningen naar gemeenten).
[3] Inclusief onderwijs.
[4] Inclusief indexering AKW en studiefinanciering en nominale deel uitgavenstijging OS en EG-afdrachten.
[5] Exclusief toegerekende milieu-uitgaven.

Beleidsterreinen met groeiende uitgaven

EG-afdrachten

De totale *EG-afdrachten* (invoerrechten, BTW-afdrachten en BNP-afdrachten) groeien in de komende jaren met circa 2,7 miljard. Daarbij is verondersteld dat de EG-uitgaven oplopen tot het huidige plafond van 1,20% BNP in 1996. Er is dus géén rekening gehouden met eventuele (verdere) opwaartse bijstellingen, voortvloeiend uit het Delors-II pakket. Gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het nationale inkomen is sprake van een reële uitgavengroei met ongeveer 1,3 miljard.

Verkeer en Vervoer

De uitgaven voor *verkeer en vervoer* zullen in de komende jaren met circa 0,8 miljard toenemen (zie het Meerjarenprogramma Infrastructuur en transport, MIT). Deze stijging betreft vooral de investeringen in het spoorwegnet. Voorts treedt een uitgavenstijging op in het onderhoud van het hoofdwegennet en de exploitatiebijdrage aan het openbaar vervoer.

Economische structuur

De middelen in het Aardgasbatenfonds zullen worden gereserveerd voor investeringsprojecten met een nationaal belang die beogen de *economische structuur* te versterken. Volgens de huidige inzichten belopen de middelen 0,8 miljard in 1997. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.4.

Gemeente- en Provinciefonds

De uitgaven van *het Gemeentefonds en het Provinciefonds* nemen, vooral in verband met de jaarlijkse 1% volume-groei, van 1993 op 1997 met 0,8 miljard toe.

Individuele Huursubsidie

De uitgavenontwikkeling in het kader van de *Individuele Huursubsidie* (IHS) kan worden verklaard uit het toenemende aantal IHS-ontvangers en de stijging van de gemiddelde IHS-bijdrage.

Ontwikkelingssamenwerking

De uitgaven voor *Ontwikkelingssamenwerking* nemen, als gevolg van de koppeling aan het nationale inkomen, tussen 1993 en 1997 met 1,4 miljard toe. Gedefleerd met de prijsontwikkeling van het nationale inkomen, bedraagt de uitgavengroei ongeveer 0,5 miljard.

Primair onderwijs

De ontwikkeling van de uitgaven voor *het primaire onderwijs* wordt vooral bepaald door de groei van het aantal leerlingen.

Sociale Zekerheid

De uitgavenstijging in *de sociale zekerheid* op de rijksbegroting vindt vooral plaats bij de IOAW/Z.

Milieu-uitgaven

De *milieu-uitgaven* van het Rijk zullen in de komende jaren met 0,2 + pm miljard kunnen toenemen. De stijging van 0,2 miljard vloeit voort uit het in de milieuplannen (NMP, NMP-plus en de zogenoemde drie «groene nota's») uitgezette beleid. De pm-post heeft betrekking op de extra middelen die in het kader van de UNCED vanaf 1995 voor internationaal milieubeleid worden uitgetrokken. Daarbij gaat het om het onder voorwaarden met ingang van 1995 gedurende vier jaar uittrekken van 125 miljoen structureel[6].

Beleidsterreinen met dalende uitgaven

Objectsubsidies

Bij een relatief beperkt aantal beleidsterreinen is sprake van een uitgavendaling. De *objectsubsidies* in de volkshuisvesting dalen vanwege aflopende subsidie-programma's. Verder leidt de trendmatige huurstijging tot dalende uitgaven. Deze daling wordt beperkt door de «ontdynamisering» van subsidies als gevolg waarvan uitgaven naar voren zijn gehaald.

WIR

De *WIR-uitgaven* (bruto) nemen, als gevolg van de reeds geëffectueerde afschaffing van de WIR, in de komende jaren met circa 0,4 miljard af. De (netto) WIR-uitgaven dalen van 1993 op 1997 met 0,2 miljard.

Defensie

De *Defensie-uitgaven* dalen met circa 0,3 miljard. Het gaat hierbij vooral om de voor 1994 ingeboekte volume-daling van 2%. Voor de jaren na 1994 wordt in de huidige meerjarencijfers van een volume-ontwikkeling van 0% per jaar uitgegaan.

Economische Zaken

Bij *EZ* treedt een uitgavendaling op van per saldo 0,3 miljard, die is verdeeld over verschillende beleidsterreinen.

Rente-uitgaven staatsschuld

Rente-uitgaven groeien met 7¼ miljard ...

De rente-uitgaven in verband met de staatsschuld zullen tussen 1993 en 1997 met circa 7¼ miljard toenemen. Hieruit blijkt duidelijk het verdringingseffect van de rente-uitgaven. De toename van de rente-uitgaven kan allereerst worden verklaard door de ook in de komende jaren nog steeds in guldens toenemende staatsschuld. Daarbij moet overigens wel worden aangetekend dat in de huidige meerjarencijfers voor de rente-uitgaven rekentechnisch wordt uitgegaan van een financieringstekort van het Rijk van 3¼% NI na 1994. Een verdere reductie van het financieringstekort na 1994 kan derhalve een bijdrage leveren aan een geringere groei van de rente-uitgaven. Ter illustratie kan worden opgemerkt dat een reductie van het financieringstekort na 1994 met ½%-punt NNI per jaar tot circa 0,8 miljard lagere rente-uitgaven in 1997 kan leiden; een reductie met ¼ %-punt NNI per jaar leidt tot circa 0,4 miljard lagere rente-uitgaven in 1997 (zie ook hoofdstuk 2). Voorts hangt de stijging van de rente-uitgaven samen met het niveau van de rentevoet. In de huidige meerjarencijfers wordt uitgegaan van een rentevoet van 8,3%. Indien de rentevoet met ingang van 1993 1%-punt lager komt te liggen, komen de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld in 1997

... maar minder ...

... bij tekortreductie na 1993 ...
... en bij een lagere rentevoet ...

[6] Zie ook de brief van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer en Ontwikkelingssamenwerking over de VN conferentie Milieu en Ontwikkeling (Kamerstukken II, vergaderjaar 1991 en 1992, 22 031, nr. 5).

2 miljard lager uit. Dit illustreert hoe gevoelig de rijksbegroting is (geworden) voor wijzigingen in de rentevoet.

Nominale uitgavengroei

Het grootste deel van de uitgavengroei op de rijksbegroting tussen 1993 en 1997 wordt bepaald door louter nominale factoren. Wat betreft de *arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector* wordt in de huidige meerjarencijfers (dus met ingang van 1994) technisch uitgegaan van een stijging conform de contractlonen in de marktsector. Deze bedraagt ongeveer 3,8% per jaar. Dit betekent een uitgavenstijging van ongeveer 8,9 miljard op de rijksbegroting.

Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

Incidentele loonontwikkeling

In verband met de *incidentele loonontwikkeling* van werknemers in de overheidssector en in de gepremieerde en gesubsidieerde sector is ruimte gereserveerd, met een oploop van 0,9 miljard tot en met 1997. Voor de incidentele loonontwikkeling van het onderwijspersoneel is een voorziening getroffen op de onderwijsbegroting; deze loopt op tot 1,2 miljard in 1997.

Prijsstijgingen

De totale uitgaven groeien met circa 9,0 miljard in verband met *prijsstijgingen*. Het gaat hierbij om de aanvullende posten prijsbijstelling, indexering AKW en studiefinanciering en het louter nominale deel van de uitgavengroei OS en EG-afdrachten. In de meerjarencijfers wordt een gemiddelde prijsstijging van circa 3½% per jaar verondersteld.

Nominale bijstelling Gemeente- en Provinciefonds

De *nominale bijstelling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds* laat voor de komende jaren een uitgavenstijging met 2,6 miljard zien.

Sociale uitkeringen

In de huidige meerjarencijfers wordt, conform de WKA-systematiek, uitgegaan van een stijging van de *sociale uitkeringen* van circa 3,8% per jaar. Deze leidt tot een uitgavenstijging van 1,7 miljard op de rijksbegroting.

Uitgavengroei vooral nominaal en rente

Samenvattend kan worden gesteld dat het grootste deel van de uitgavengroei van in totaal circa 35 miljard samenhangt met louter nominale factoren (circa 25 miljard). Voorts vertonen de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld een forse stijging (ruim 7 miljard). De resterende uitgavengroei van per saldo ongeveer 3 miljard hangt vooral samen met beleidsmatige factoren.

4.4. De rijksfinanciën vanuit een economische invalshoek

Het kabinet heeft in de nota Kapitaaldienst en in de Uitgebreide Commissie Vergadering van 17 februari 1992 toegezegd in de Miljoennennota speciale aandacht te willen besteden aan de ontwikkeling van de rijksfinanciën vanuit een economische invalshoek. Dit met de bedoeling een zinvolle bijdrage te leveren aan een verbetering van de afweging rond de rijksbegroting, in het bijzonder tussen consumptieve uitgaven en investeringen. Hierbij kan worden aangesloten bij de reeds bestaande en op internationale standaarden gebaseerde economische classificatie[7]. Bijlage 16 bevat meer gedetailleerde informatie, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan afschrijvingen. Voorts zij opgemerkt dat de ontwerpbegrotingen 1993 een bijlage bevatten, waarin een overzicht wordt gegeven van de ontwikkeling van de departementale uitgaven en ontvangsten naar macro-economische categorieën.

Economische analyse rijksuitgaven

De economische classificatie gaat uit van het criterium van de zogenaamde «eerste geldstroom». Dit criterium betekent dat het economische karakter van de geldstroom zoals deze het Rijk verlaat, bepalend is voor de indeling in economische categorieën, en niet het economische karakter van de (uiteindelijke) besteding van de geldstroom. Een voorbeeld zijn de investeringsbijdragen ten behoeve van infrastructurele uitgaven, die als kapitaaloverdrachten aan derden worden aangemerkt en niet als (rechtstreekse) rijksinvestering. Een ander voorbeeld betreft de

[7] De economische classificatie is gebaseerd op internationale statistieken en wordt ook gehanteerd in de Nationale Rekeningen van het CBS. Internationale afspraken voor de classificatie van overheidsuitgaven en -ontvangsten worden ook in EMU-verband gehanteerd. Bovendien wordt de economische classificatie, conform de Comptabiliteitswet, standaard toegepast op de rijksbegroting.

Gemeente- en Provinciefonds

De uitgaven van *het Gemeentefonds en het Provinciefonds* nemen, vooral in verband met de jaarlijkse 1% volume-groei, van 1993 op 1997 met 0,8 miljard toe.

Individuele Huursubsidie

De uitgavenontwikkeling in het kader van de *Individuele Huursubsidie* (IHS) kan worden verklaard uit het toenemende aantal IHS-ontvangers en de stijging van de gemiddelde IHS-bijdrage.

Ontwikkelingssamenwerking

De uitgaven voor *Ontwikkelingssamenwerking* nemen, als gevolg van de koppeling aan het nationale inkomen, tussen 1993 en 1997 met 1,4 miljard toe. Gedefleerd met de prijsontwikkeling van het nationale inkomen, bedraagt de uitgavengroei ongeveer 0,5 miljard.

Primair onderwijs

De ontwikkeling van de uitgaven voor *het primaire onderwijs* wordt vooral bepaald door de groei van het aantal leerlingen.

Sociale Zekerheid

De uitgavenstijging in *de sociale zekerheid* op de rijksbegroting vindt vooral plaats bij de IOAW/Z.

Milieu-uitgaven

De *milieu-uitgaven* van het Rijk zullen in de komende jaren met 0,2 + pm miljard kunnen toenemen. De stijging van 0,2 miljard vloeit voort uit het in de milieuplannen (NMP, NMP-plus en de zogenoemde drie «groene nota's») uitgezette beleid. De pm-post heeft betrekking op de extra middelen die in het kader van de UNCED vanaf 1995 voor internationaal milieubeleid worden uitgetrokken. Daarbij gaat het om het onder voorwaarden met ingang van 1995 gedurende vier jaar uittrekken van 125 miljoen structureel[6].

Beleidsterreinen met dalende uitgaven

Bij een relatief beperkt aantal beleidsterreinen is sprake van een uitgavendaling. De *objectsubsidies* in de volkshuisvesting dalen vanwege aflopende subsidie-programma's. Verder leidt de trendmatige huurstijging tot dalende uitgaven. Deze daling wordt beperkt door de «ontdynamisering» van subsidies als gevolg waarvan uitgaven naar voren zijn gehaald. De *WIR-uitgaven* (bruto) nemen, als gevolg van de reeds geëffectueerde afschaffing van de WIR, in de komende jaren met circa 0,4 miljard af. De (netto) WIR-uitgaven dalen van 1993 op 1997 met 0,2 miljard. De *Defensie-uitgaven* dalen met circa 0,3 miljard. Het gaat hierbij vooral om de voor 1994 ingeboekte volume-daling van 2%. Voor de jaren na 1994 wordt in de huidige meerjarencijfers van een volume-ontwikkeling van 0% per jaar uitgegaan. Bij *EZ* treedt een uitgavendaling op van per saldo 0,3 miljard, die is verdeeld over verschillende beleidsterreinen.

Objectsubsidies

WIR

Defensie

Economische Zaken

Rente-uitgaven staatsschuld

Rente-uitgaven groeien met 7¼ miljard ...

... maar minder ...

... bij tekortreductie na 1993 ...

... en bij een lagere rentevoet ...

De rente-uitgaven in verband met de staatsschuld zullen tussen 1993 en 1997 met circa 7¼ miljard toenemen. Hieruit blijkt duidelijk het verdringingseffect van de rente-uitgaven. De toename van de rente-uitgaven kan allereerst worden verklaard door de ook in de komende jaren nog steeds in guldens toenemende staatsschuld. Daarbij moet overigens wel worden aangetekend dat in de huidige meerjarencijfers voor de rente-uitgaven rekentechnisch wordt uitgegaan van een financieringstekort van het Rijk van 3¼% NI na 1994. Een verdere reductie van het financieringstekort na 1994 kan derhalve een bijdrage leveren aan een geringere groei van de rente-uitgaven. Ter illustratie kan worden opgemerkt dat een reductie van het financieringstekort na 1994 met ½%-punt NNI per jaar tot circa 0,8 miljard lagere rente-uitgaven in 1997 kan leiden; een reductie met ¼ %-punt NNI per jaar leidt tot circa 0,4 miljard lagere rente-uitgaven in 1997 (zie ook hoofdstuk 2). Voorts hangt de stijging van de rente-uitgaven samen met het niveau van de rentevoet. In de huidige meerjarencijfers wordt uitgegaan van een rentevoet van 8,3%. Indien de rentevoet met ingang van 1993 1%-punt lager komt te liggen, komen de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld in 1997

[6] Zie ook de brief van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer en Ontwikkelingssamenwerking over de VN conferentie Milieu en Ontwikkeling (Kamerstukken II, vergaderjaar 1991 en 1992, 22 031, nr. 5).

2 miljard lager uit. Dit illustreert hoe gevoelig de rijksbegroting is (geworden) voor wijzigingen in de rentevoet.

Nominale uitgavengroei

Het grootste deel van de uitgavengroei op de rijksbegroting tussen 1993 en 1997 wordt bepaald door louter nominale factoren. Wat betreft de *arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector* wordt in de huidige meerjarencijfers (dus met ingang van 1994) technisch uitgegaan van een stijging conform de contractlonen in de marktsector. Deze bedraagt ongeveer 3,8% per jaar. Dit betekent een uitgavenstijging van ongeveer 8,9 miljard op de rijksbegroting.

Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

Incidentele loonontwikkeling

In verband met de *incidentele loonontwikkeling* van werknemers in de overheidssector en in de gepremieerde en gesubsidieerde sector is ruimte gereserveerd, met een oploop van 0,9 miljard tot en met 1997. Voor de incidentele loonontwikkeling van het onderwijspersoneel is een voorziening getroffen op de onderwijsbegroting; deze loopt op tot 1,2 miljard in 1997.

Prijsstijgingen

De totale uitgaven groeien met circa 9,0 miljard in verband met *prijsstijgingen*. Het gaat hierbij om de aanvullende posten prijsbijstelling, indexering AKW en studiefinanciering en het louter nominale deel van de uitgavengroei OS en EG-afdrachten. In de meerjarencijfers wordt een gemiddelde prijsstijging van circa 3½% per jaar verondersteld.

Nominale bijstelling Gemeente- en Provinciefonds

De *nominale bijstelling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds* laat voor de komende jaren een uitgavenstijging met 2,6 miljard zien.

Sociale uitkeringen

In de huidige meerjarencijfers wordt, conform de WKA-systematiek, uitgegaan van een stijging van de *sociale uitkeringen* van circa 3,8% per jaar. Deze leidt tot een uitgavenstijging van 1,7 miljard op de rijksbegroting.

Uitgavengroei vooral nominaal en rente

Samenvattend kan worden gesteld dat het grootste deel van de uitgavengroei van in totaal circa 35 miljard samenhangt met louter nominale factoren (circa 25 miljard). Voorts vertonen de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld een forse stijging (ruim 7 miljard). De resterende uitgavengroei van per saldo ongeveer 3 miljard hangt vooral samen met beleidsmatige factoren.

4.4. De rijksfinanciën vanuit een economische invalshoek

Het kabinet heeft in de nota Kapitaaldienst en in de Uitgebreide Commissie Vergadering van 17 februari 1992 toegezegd in de Miljoenennota speciale aandacht te willen besteden aan de ontwikkeling van de rijksfinanciën vanuit een economische invalshoek. Dit met de bedoeling een zinvolle bijdrage te leveren aan een verbetering van de afweging rond de rijksbegroting, in het bijzonder tussen consumptieve uitgaven en investeringen. Hierbij kan worden aangesloten bij de reeds bestaande en op internationale standaarden gebaseerde economische classificatie[7]. Bijlage 16 bevat meer gedetailleerde informatie, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan afschrijvingen. Voorts zij opgemerkt dat de ontwerpbegrotingen 1993 een bijlage bevatten, waarin een overzicht wordt gegeven van de ontwikkeling van de departementale uitgaven en ontvangsten naar macro-economische categorieën.

Economische analyse rijksuitgaven

De economische classificatie gaat uit van het criterium van de zogenaamde «eerste geldstroom». Dit criterium betekent dat het economische karakter van de geldstroom zoals deze het Rijk verlaat, bepalend is voor de indeling in economische categorieën, en niet het economische karakter van de (uiteindelijke) besteding van de geldstroom. Een voorbeeld zijn de investeringsbijdragen ten behoeve van infrastructurele uitgaven, die als kapitaaloverdrachten aan derden worden aangemerkt en niet als (rechtstreekse) rijksinvestering. Een ander voorbeeld betreft de

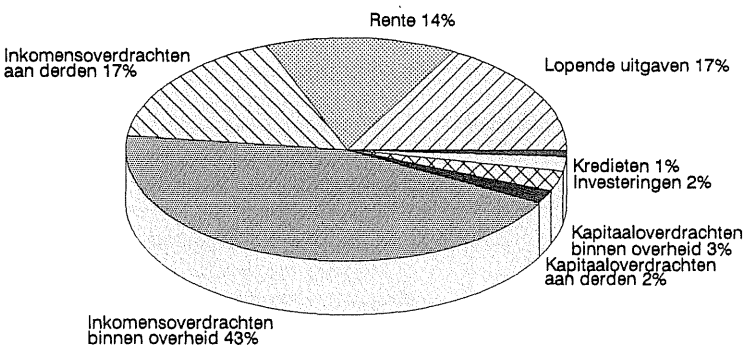
[7] De economische classificatie is gebaseerd op internationale statistieken en wordt ook gehanteerd in de Nationale Rekeningen van het CBS. Internationale afspraken voor de classificatie van overheidsuitgaven en -ontvangsten worden ook in EMU-verband gehanteerd. Bovendien wordt de economische classificatie, conform de Comptabiliteitswet, standaard toegepast op de rijksbegroting.

uitgaven van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Onafhankelijk van de uiteindelijke bestemming worden deze volledig als inkomensoverdrachten binnen de overheid geclassificeerd.

Verder zij opgemerkt dat de indeling in economische categorieën niet al te absoluut moet worden bezien en altijd in een beleidsmatige context moet worden geplaatst. De doelstelling van het kabinet is immers niet alleen om de kapitaaluitgaven te verhogen. De doelstelling van het kabinet is ook om, in een bredere zin, allerlei structuurversterkende uitgaven te bevorderen, die niet altijd direct tot uitdrukking komen in een verhoging van de kapitaaluitgaven (bijvoorbeeld milieu, technologie en onderwijs).

Rijksuitgaven 1993 naar economische categorieën

Figuur 4.4.1. De rijksuitgaven naar economische categorieën



De inkomensoverdrachten binnen de overheid nemen ongeveer 43% van de totale rijksuitgaven voor hun rekening. De inkomensoverdrachten aan derden en de lopende uitgaven bedragen elk ongeveer 17% van het totaal. Bij de rente-uitgaven gaat het om ongeveer 14%. De kapitaaloverdrachten, de rijksinvesteringen en de kredieten bedragen te zamen ongeveer 8%.

Tabel 4.4.1. De rijksuitgaven 1993–1997 naar economische uitgavencategorieen; *in* miljarden respectievelijk jaarlijkse groei in procenten[1] [2].

	1993	1997	totale mutatie 1993–1997		mutatie excl. loon- en prijsst.	
			in mrd	in % p.j.	in mrd	in % p.j.
Lopende uitgaven	33,1	37,6	+ 4,5	+3,2%	−0,3	−0,2%
Rente	28,2	35,5	+ 7,3	+5,9%	+7,3	+5,9%
Inkomensoverdrachten aan derden	33,2	40,0	+ 6,8	+4,8%	+2,4[3]	+1,8%
Inkomensoverdrachten binnen de overheid[4]	84,6	101,1	+16,5	+4,6%	+2,1	+0,6%
Kapitaaloverdrachten aan derden[5]	4,2	4,8	+ 0,6	+3,2%	+0,3	+1,8%
Kapitaaloverdrachten binnen de overheid	6,5	5,4	− 1,1	−4,7%	−1,7	−7,2%
Investeringen[5]	3,1	3,5	+ 0,4	+2,8%	+0,0	+0,3%
Kredieten/deelnemingen	2,8	2,8	+ 0,0	+0,4%	+0,0	+0,4%
Totaal	195,7	230,7	+35,0	+4,2%	+10,2	+1,4%

[1] De cijfers hebben betrekking op de rijksuitgaven inclusief debudgetteringen. Exclusief AAW/AWW-operatie.

[2] De reserveringen uit de aanvullende posten voor loon- en prijsstijgingen zijn volgens een globale verdeelsleutel verdeeld over de uitgavencategorieën. De nog nader in te vullen taakstelling (1994 e.v.j.: 320 miljoen) is toegedeeld aan de inkomensoverdrachten en de lopende uitgaven (naar rato).

[3] Exclusief nominale deel uitgavengroei OS en EG-afdrachten.

[4] Exclusief de AAW/AWW-operatie.

[5] Er is technisch verondersteld dat de gereserveerde aardgasbaten ad 800 miljoen voor 50% neerslaan in de kapitaaloverdrachten aan derden en voor 50% in de rijksinvesteringen.

Totale uitgavengroei Rijk

Uit de tabel blijkt dat de uitgaven, althans volgens de huidige meerjarencijfers, inclusief loon- en prijsstijgingen met circa 35 miljard toenemen, hetgeen overeenkomt met circa 4¼% gemiddeld per jaar. De inkomensoverdrachten binnen de overheid nemen met 16 à 17 miljard toe. De rente-uitgaven nemen met circa 7¼ miljard toe. Ook bij de lopende uitgaven en de inkomensoverdrachten aan derden is van een uitgavengroei van enkele miljarden sprake. Bij de overige uitgavencategorieën is de uitgavengroei in miljarden guldens beperkter. Exclusief de reserveringen voor loon- en prijsstijgingen (en de nominale groei OS en de EG-afdrachten), bedraagt de uitgavengroei, volgens de huidige meerjarencijfers, circa 1,4% per jaar. Indien voorts de (groei van de) rente-uitgaven buiten beschouwing wordt gelaten, komt de reële uitgavengroei uit op ongeveer ½% per jaar.

Lopende uitgaven

De *lopende uitgaven* hebben betrekking op de personele en materiële uitgaven van het Rijk. Het gaat dus om de consumptieve bestedingen van het Rijk. Bij diverse departementen treedt bij deze uitgavencategorie een daling op. Voorts is sprake van een daling als gevolg van de voor 1994 ingeboekte volume-daling bij de Defensie-uitgaven.

Rente-categorie

De *rente-categorie* betreft de uitgaven als resultaat van het vermogen van het Rijk. De groei komt vooral voor rekening van de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld.

Inkomensoverdrachten aan derden

Bij de *inkomensoverdrachten aan derden* gaat het om inkomensoverdrachten die direct naar sectoren buiten de overheid vloeien: naar gezinnen, bedrijven of het buitenland. De uitgavengroei hangt vooral samen met de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, de EG-afdrachten en de uitgaven voor Individuele Huursubsidie.

Inkomensoverdrachten binnen de overheid

Inkomensoverdrachten binnen de overheid zijn inkomensoverdrachten die in eerste instantie naar een ander onderdeel van de overheid (bijvoorbeeld gemeenten, provincies, sociale fondsen) vloeien. De volumestijging is gelokaliseerd bij de uitgaven in de volkshuisvesting, de uitgaven van het Gemeentefonds en het Provinciefonds en de IOAW/Z.

Kapitaaloverdrachten aan derden

Bij de *kapitaaloverdrachten aan derden* gaat het om kapitaaloverdrachten die direct naar sectoren buiten de overheid vloeien. De verklaring voor de stijging is allereerst gelegen in de kapitaalbijdragen aan de infrastructuur voor het openbaar vervoer die voortvloeien uit het SVV deel d. Voorts hangt een deel van de uitgavengroei samen met de reservering van specifieke aardgasbaten via het Aardgasbatenfonds voor uitgaven ter versterking van de economische structuur[8]. Daar staan uitgavendalingen bij de EKI en de WIR tegenover.

Kapitaaloverdrachten binnen de overheid

Kapitaaloverdrachten binnen de overheid zijn kapitaaloverdrachten die in eerste instantie naar andere onderdelen van de overheid toevloeien. Bij deze uitgavencategorie is, in volume-termen, van een daling sprake. Deze wordt veroorzaakt door dalende subsidies in de volkshuisvesting (verbetering woningen). Daar staan overigens (minder) stijgende infrastructuurbijdragen aan openbaar vervoermaatschappijen tegenover.

Investeringen Rijk

Bij de *investeringen van het Rijk* gaat het om de uitgaven in verband met de reële kapitaalvorming van het Rijk. Zowel de aankoop als de produktie van kapitaalgoederen worden tot deze uitgavencategorie gerekend. Bij diverse onderdelen treedt een volume-daling op (bijvoorbeeld door het in de beschouwde periode gereed komen van de stormvloedkering Nieuwe Waterweg en de aanleg van wegen). Aan de andere kant wordt verondersteld dat een deel van de gereserveerde aardgasbaten in deze uitgavencategorie neerslaat.

Kredieten

Bij de *kredieten en deelnemingen* gaat het om kapitaalverstrekkingen door het Rijk aan andere sectoren (afgezien van de kapitaaloverdrachten). Tevens bevat deze uitgavencategorie de aankopen van aandelen en obligaties. Bij deze uitgavencategorie is sprake van een stabilisatie.

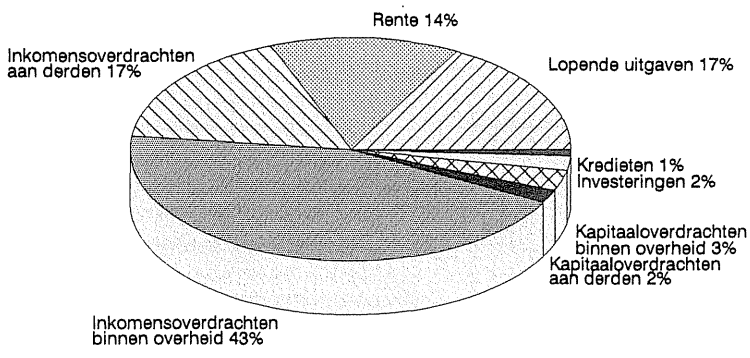
[8] Hierbij is verondersteld dat van de gereserveerde aardgasbaten ad 800 miljoen 50% neerslaat in kapitaaloverdrachten aan derden en 50% in de rijksinvesteringen.

uitgaven van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Onafhankelijk van de uiteindelijke bestemming worden deze volledig als inkomensoverdrachten binnen de overheid geclassificeerd.

Verder zij opgemerkt dat de indeling in economische categorieën niet al te absoluut moet worden bezien en altijd in een beleidsmatige context moet worden geplaatst. De doelstelling van het kabinet is immers niet alleen om de kapitaaluitgaven te verhogen. De doelstelling van het kabinet is ook om, in een bredere zin, allerlei structuurversterkende uitgaven te bevorderen, die niet altijd direct tot uitdrukking komen in een verhoging van de kapitaaluitgaven (bijvoorbeeld milieu, technologie en onderwijs).

Rijksuitgaven 1993 naar economische categorieën

Figuur 4.4.1. De rijksuitgaven naar economische categorieën



De inkomensoverdrachten binnen de overheid nemen ongeveer 43% van de totale rijksuitgaven voor hun rekening. De inkomensoverdrachten aan derden en de lopende uitgaven bedragen elk ongeveer 17% van het totaal. Bij de rente-uitgaven gaat het om ongeveer 14%. De kapitaaloverdrachten, de rijksinvesteringen en de kredieten bedragen te zamen ongeveer 8%.

Tabel 4.4.1. De rijksuitgaven 1993–1997 naar economische uitgavencategorieen; in miljarden respectievelijk jaarlijkse groei in procenten[1] [2].

	1993	1997	totale mutatie 1993–1997		mutatie excl. loon- en prijsst.	
			in mrd	in % p.j.	in mrd	in % p.j.
Lopende uitgaven	33,1	37,6	+ 4,5	+3,2%	−0,3	−0,2%
Rente	28,2	35,5	+ 7,3	+5,9%	+7,3	+5,9%
Inkomensoverdrachten aan derden	33,2	40,0	+ 6,8	+4,8%	+2,4[3]	+1,8%
Inkomensoverdrachten binnen de overheid[4]	84,6	101,1	+16,5	+4,6%	+2,1	+0,6%
Kapitaaloverdrachten aan derden[5]	4,2	4,8	+ 0,6	+3,2%	+0,3	+1,8%
Kapitaaloverdrachten binnen de overheid	6,5	5,4	− 1,1	−4,7%	−1,7	−7,2%
Investeringen[5]	3,1	3,5	+ 0,4	+2,8%	+0,0	+0,3%
Kredieten/deelnemingen	2,8	2,8	+ 0,0	+0,4%	+0,0	+0,4%
Totaal	195,7	230,7	+35,0	+4,2%	+10,2	+1,4%

[1] De cijfers hebben betrekking op de rijksuitgaven inclusief debudgetteringen. Exclusief AAW/AWW-operatie.

[2] De reserveringen uit de aanvullende posten voor loon- en prijsstijgingen zijn volgens een globale verdeelsleutel verdeeld over de uitgavencategorieën. De nog nader in te vullen taakstelling (1994 e.v.j.: 320 miljoen) is toegedeeld aan de inkomensoverdrachten en de lopende uitgaven (naar rato).

[3] Exclusief nominale deel uitgavengroei OS en EG-afdrachten.

[4] Exclusief de AAW/AWW-operatie.

[5] Er is technisch verondersteld dat de gereserveerde aardgasbaten ad 800 miljoen voor 50% neerslaan in de kapitaaloverdrachten aan derden en voor 50% in de rijksinvesteringen.

Totale uitgavengroei Rijk

Uit de tabel blijkt dat de uitgaven, althans volgens de huidige meerjarencijfers, inclusief loon- en prijsstijgingen met circa 35 miljard toenemen, hetgeen overeenkomt met circa 4¼% gemiddeld per jaar. De inkomensoverdrachten binnen de overheid nemen met 16 à 17 miljard toe. De rente-uitgaven nemen met circa 7¼ miljard toe. Ook bij de lopende uitgaven en de inkomensoverdrachten aan derden is van een uitgavengroei van enkele miljarden sprake. Bij de overige uitgavencategorieën is de uitgavengroei in miljarden guldens beperkter. Exclusief de reserveringen voor loon- en prijsstijgingen (en de nominale groei OS en de EG-afdrachten), bedraagt de uitgavengroei, volgens de huidige meerjarencijfers, circa 1,4% per jaar. Indien voorts de (groei van de) rente-uitgaven buiten beschouwing wordt gelaten, komt de reële uitgavengroei uit op ongeveer ½% per jaar.

Lopende uitgaven

De *lopende uitgaven* hebben betrekking op de personele en materiële uitgaven van het Rijk. Het gaat dus om de consumptieve bestedingen van het Rijk. Bij diverse departementen treedt bij deze uitgavencategorie een daling op. Voorts is sprake van een daling als gevolg van de voor 1994 ingeboekte volume-daling bij de Defensie-uitgaven.

Rente-categorie

De *rente-categorie* betreft de uitgaven als resultaat van het vermogen van het Rijk. De groei komt vooral voor rekening van de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld.

Inkomensoverdrachten aan derden

Bij de *inkomensoverdrachten aan derden* gaat het om inkomensoverdrachten die direct naar sectoren buiten de overheid vloeien: naar gezinnen, bedrijven of het buitenland. De uitgavengroei hangt vooral samen met de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, de EG-afdrachten en de uitgaven voor Individuele Huursubsidie.

Inkomensoverdrachten binnen de overheid

Inkomensoverdrachten binnen de overheid zijn inkomensoverdrachten die in eerste instantie naar een ander onderdeel van de overheid (bijvoorbeeld gemeenten, provincies, sociale fondsen) vloeien. De volumestijging is gelokaliseerd bij de uitgaven in de volkshuisvesting, de uitgaven van het Gemeentefonds en het Provinciefonds en de IOAW/Z.

Kapitaaloverdrachten aan derden

Bij de *kapitaaloverdrachten aan derden* gaat het om kapitaaloverdrachten die direct naar sectoren buiten de overheid vloeien. De verklaring voor de stijging is allereerst gelegen in de kapitaalbijdragen aan de infrastructuur voor het openbaar vervoer die voortvloeien uit het SVV deel d. Voorts hangt een deel van de uitgavengroei samen met de reservering van specifieke aardgasbaten via het Aardgasbatenfonds voor uitgaven ter versterking van de economische structuur[8]. Daar staan uitgavendalingen bij de EKI en de WIR tegenover.

Kapitaaloverdrachten binnen de overheid

Kapitaaloverdrachten binnen de overheid zijn kapitaaloverdrachten die in eerste instantie naar andere onderdelen van de overheid toevloeien. Bij deze uitgavencategorie is, in volume-termen, van een daling sprake. Deze wordt veroorzaakt door dalende subsidies in de volkshuisvesting (verbetering woningen). Daar staan overigens (minder) stijgende infrastructuurbijdragen aan openbaar vervoermaatschappijen tegenover.

Investeringen Rijk

Bij de *investeringen van het Rijk* gaat het om de uitgaven in verband met de reële kapitaalvorming van het Rijk. Zowel de aankoop als de produktie van kapitaalgoederen worden tot deze uitgavencategorie gerekend. Bij diverse onderdelen treedt een volume-daling op (bijvoorbeeld door het in de beschouwde periode gereed komen van de stormvloedkering Nieuwe Waterweg en de aanleg van wegen). Aan de andere kant wordt verondersteld dat een deel van de gereserveerde aardgasbaten in deze uitgavencategorie neerslaat.

Kredieten

Bij de *kredieten en deelnemingen* gaat het om kapitaalverstrekkingen door het Rijk aan andere sectoren (afgezien van de kapitaaloverdrachten). Tevens bevat deze uitgavencategorie de aankopen van aandelen en obligaties. Bij deze uitgavencategorie is sprake van een stabilisatie.

[8] Hierbij is verondersteld dat van de gereserveerde aardgasbaten ad 800 miljoen 50% neerslaat in kapitaaloverdrachten aan derden en 50% in de rijksinvesteringen.

Investeringsinspanningen nemen toe

De rente-uitgaven in verband met de staatsschuld drukken de overige uitgavencategorieën weg. Hierdoor vertonen de inkomensoverdrachten een relatief gematigde ontwikkeling, stabiliseren de kredieten, dalen de lopende uitgaven licht en treedt bij de kapitaaloverdrachten binnen de overheid een grotere uitgavendaling op. In verband met de in het SVV deel d en de door de reservering van de aardgasbaten beschikbaar gestelde gelden treedt bij de kapitaaluitgaven aan derden en bij de rijksinvesteringen een stijging op. Dit laat duidelijk de prioriteitenstelling van het kabinet zien.

De rijksuitgaven voor fysieke infrastructuur

Tabel 4.4.2. schetst de ontwikkeling van de omvang van de uitgaven voor fysieke infrastructuur van het Rijk. Deze tabel is gebaseerd op de economische classificatie.

Tabel 4.4.2. De omvang van de (rijks)uitgaven voor fysieke infrastructuur; in miljarden

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rijksuitgaven fysieke infrastructuur									
1. Infrastructuur OV/goederenvervoer	0,3	0,6	0,5	0,6	0,8	1,3	1,5	1,8	2,0
2. Aanleg van wegen	0,9	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	0,9	1,0
3. Waterbouwkundige werken	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
4. Overig infra binnen de overheid	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
5. Mobiliteitsfonds	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,0
6. Aardgasbaten[1]				0,1		0,5	0,7	0,7	0,8
Totaal	2,2	2,6	2,6	2,9	3,1	4,2	4,5	4,8	4,8
Idem, in % van de totale rijksuitgaven[2]	1,5%	1,7%	1,6%	1,8%	1,9%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%
Idem, in % NI	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%

[1] Hierbij is technisch verondersteld dat de gereserveerde aardgasbaten in hun geheel neerslaan in (rijks)uitgaven voor fysieke infrastructuur. Zoals in paragraaf 3.4 staat vermeld, worden in de periode 1992–1994 meevallers in de export gereserveerd, voor zover het niet-belastingontvangsten betreft en voor zover deze tegenvallers in de «gewone» baten te boven gaan.
[2] Exclusief rente-uitgaven staatsschld en de rijksbijdrage AAW/AWW.

Rijksuitgaven voor fysieke infrastructuur ...

... nemen toe

Uit de tabel blijkt dat deze uitgaven vanaf 1989 niet alleen in miljarden guldens maar ook in procenten van de totale rijksuitgaven en in procenten van het nationale inkomen een toename laten zien. De uitgavenstijging is vooral gelokaliseerd in de infrastructuurbijdragen aan het openbaar vervoer en het goederenvervoer als gevolg van het SVV deel d en mede het gevolg van het apart zetten van specifieke aardgasbaten voor (onder meer) investeringen in de fysieke infrastructuur. Deze inspanningen hebben een bijdrage geleverd aan het tot een einde brengen van de jarenlange daling van de overheidsinvesteringen[9].

4.5 Het gulden oriëntatiepunt

Analyse gulden oriëntatiepunt ...

Het kabinet heeft in de nota Kapitaaldienst en in de Uitgebreide Commissie Vergadering van 17 februari 1992 aangekondigd in de Miljoenennota 1993 enkele becijferingen over het gulden oriëntatiepunt op te nemen en daaraan een beleidsmatige beschouwing te wijden. Aldus kan een beter inzicht ontstaan in de kwaliteit van de overheidsfinanciën en een bijdrage worden geleverd aan een meer systematische afweging rond de rijksbegroting.

... langs lijnen economische classificatie

Voor de nadere invulling van het gulden oriëntatiepunt zijn er voor wat betreft de afbakening en de te hanteren afschrijvingsregels diverse mogelijkheden. Daarom wordt een aantal varianten gepresenteerd. Voorts kan de presentatie van een overzichtelijk aantal varianten het inzicht in de structuur van de uitgaven en ontvangsten versterken. Uitgaande van de randvoorwaarde dat hantering van het gulden oriëntatiepunt vooral op een praktische wijze moet kunnen geschieden, wordt in het navolgende een aantal varianten gepresenteerd, waarbij de

[9] Zie ook in hoofdstuk 2.

afbakening is gebaseerd op de economische classificatie en waarbij de afschrijvingsregels zijn gebaseerd op een eenvoudige rekenregel.

De Staatsbalans

Overigens kan in dit verband ook worden gewezen op het instrument van de Staatsbalans. De Staatsbalans kan een globaal inzicht verschaffen in de ontwikkeling van de omvang en de samenstelling van het vermogen van het Rijk in het verleden en aldus een bijdrage leveren aan de versterking van de afweging. Derhalve is de (gebruikelijke) bijlage over de Staatsbalans in deze Miljoenennota verbeterd (zie bijlage 14). De bijlage is aangevuld met een algemene toelichting op de diverse balansposten.

De EMU

Bij de algehele en materiële beoordeling van de economische en budgettaire situatie in EMU-verband wordt, naast andere factoren, ook de verhouding tussen de investeringsuitgaven en het tekort bezien. In dat verband worden onder investeringsuitgaven de bruto investeringsuitgaven en onder tekort het vorderingensaldo van de gehele collectieve sector begrepen. In het convergentieprogramma van Nederland staat vermeld dat in 1994 het vorderingensaldo (2,4% BBP) slechts marginaal hoger uitkomt dan de overheidsinvesteringen (2,3% BBP). Het mede in de analyse betrekken van alle overige factoren[10] wordt overgelaten aan de beschouwing per individueel land.

De navolgende analyses hebben, in navolging van de nota Kapitaaldienst, betrekking op het Rijk.

Afbakening

Kapitaaluitgaven: investeringen, kredieten, kapitaaloverdrachten binnen de overheid ...

Over het aanmerken van de investeringsuitgaven van het Rijk en de rijkskredieten en -deelnemingen als kapitaaluitgaven van het Rijk bestaat over het algemeen weinig discussie. Een volgende uitgavencategorie betreft de kapitaaloverdrachten binnen de overheid. Deze uitgavencategorie bevat kapitaaloverdrachten die leiden tot investeringen van andere overheden (stadsvernieuwing en dergelijke), tot investeringen in gebouwen en materieel van het onderwijs en de politie, investeringen in de volkshuisvesting en infrastructurele investeringen in het stedelijk openbaar vervoer. De investeringen en kredieten (en deelnemingen) van het Rijk en de kapitaaloverdrachten binnen de overheid komen in 1993 (netto) tezamen uit op 1,9% NI.

Vervolgens zijn er enkele uitgavencategorieën waarover (meer) discussie mogelijk is. Hier zijn derhalve verschillende varianten mogelijk.

... en kapitaaloverdrachten aan overheidsbedrijven

Een eerste uitgavencategorie betreft *de kapitaaloverdrachten aan derden.* Het gaat hierbij om een diverse uitgavencategorie. Naast de investeringsbijdragen voor infrastructuur van het openbaar vervoer bevat deze uitgavencategorie bijvoorbeeld ook allerlei subsidies aan het bedrijfsleven. In de nota Kapitaaldienst worden twee varianten gepresenteerd (kapitaaloverdrachten als kapitaaluitgaven danwel als lopende uitgaven aanmerken). In het navolgende worden niet alle kapitaaloverdrachten aan derden als kapitaaluitgaven aangemerkt, maar alleen de kapitaaloverdrachten aan overheidsbedrijven zoals de NS. In 1993 gaat het dan om 0,1% NI.

Verder dienen de *aardgasbaten* te worden vermeld. Ervan uitgaande dat het om de verkoop van vermogen van de Staat gaat, ligt het in de rede opbrengsten van de verkoop van aardgasbaten als kapitaalontvangsten voor het Rijk aan te merken. Hierbij is van belang dat het kabinet als lijn hanteert om bepaalde specifieke aardgasopbrengsten aan te wenden voor extra investeringen in de economische structuur. Aan de andere kant worden aardgasbaten in de internationale statistieken tot de lopende sfeer gerekend. Het lijkt verstandig twee varianten te presenteren. In de ene variant worden de aardgasbaten geheel als lopende ontvangst aangemerkt, in de andere variant geheel als kapitaalontvangst. De totale aardgasbaten bedragen in 1993 8,3 miljard (1,6% NI).

Aardgasbaten: twee varianten

[10] Waaronder mogelijk ook de afschrijvingen.

De rente-uitgaven in verband met de staatsschuld drukken de overige uitgavencategorieën weg. Hierdoor vertonen de inkomensoverdrachten een relatief gematigde ontwikkeling, stabiliseren de kredieten, dalen de lopende uitgaven licht en treedt bij de kapitaaloverdrachten binnen de overheid een grotere uitgavendaling op. In verband met de in het SVV deel d en de door de reservering van de aardgasbaten beschikbaar gestelde gelden treedt bij de kapitaaluitgaven aan derden en bij de rijksinvesteringen een stijging op. Dit laat duidelijk de prioriteitenstelling van het kabinet zien.

Investeringsinspanningen nemen toe

De rijksuitgaven voor fysieke infrastructuur

Tabel 4.4.2. schetst de ontwikkeling van de omvang van de uitgaven voor fysieke infrastructuur van het Rijk. Deze tabel is gebaseerd op de economische classificatie.

Tabel 4.4.2. De omvang van de (rijks)uitgaven voor fysieke infrastructuur; in miljarden

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rijksuitgaven fysieke infrastructuur									
1. Infrastructuur OV/goederenvervoer	0,3	0,6	0,5	0,6	0,8	1,3	1,5	1,8	2,0
2. Aanleg van wegen	0,9	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	0,9	1,0
3. Waterbouwkundige werken	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
4. Overig infra binnen de overheid	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
5. Mobiliteitsfonds	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,0
6. Aardgasbaten[1]				0,1		0,5	0,7	0,7	0,8
Totaal	2,2	2,6	2,6	2,9	3,1	4,2	4,5	4,8	4,8
Idem, in % van de totale rijksuitgaven[2]	1,5%	1,7%	1,6%	1,8%	1,9%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%
Idem, in % NI	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%

[1] Hierbij is technisch verondersteld dat de gereserveerde aardgasbaten in hun geheel neerslaan in (rijks)uitgaven voor fysieke infrastructuur. Zoals in paragraaf 3.4 staat vermeld, worden in de periode 1992–1994 meevallers in de export gereserveerd, voor zover het niet-belastingontvangsten betreft en voor zover deze tegenvallers in de «gewone» baten te boven gaan.
[2] Exclusief rente-uitgaven staatsschld en de rijksbijdrage AAW/AWW.

Rijksuitgaven voor fysieke infrastructuur ...

... nemen toe

Uit de tabel blijkt dat deze uitgaven vanaf 1989 niet alleen in miljarden guldens maar ook in procenten van de totale rijksuitgaven en in procenten van het nationale inkomen een toename laten zien. De uitgavenstijging is vooral gelokaliseerd in de infrastructuurbijdragen aan het openbaar vervoer en het goederenvervoer als gevolg van het SVV deel d en mede het gevolg van het apart zetten van specifieke aardgasbaten voor (onder meer) investeringen in de fysieke infrastructuur. Deze inspanningen hebben een bijdrage geleverd aan het tot een einde brengen van de jarenlange daling van de overheidsinvesteringen[9].

4.5 Het gulden oriëntatiepunt

Analyse gulden oriëntatiepunt ...

Het kabinet heeft in de nota Kapitaaldienst en in de Uitgebreide Commissie Vergadering van 17 februari 1992 aangekondigd in de Miljoenennota 1993 enkele becijferingen over het gulden oriëntatiepunt op te nemen en daaraan een beleidsmatige beschouwing te wijden. Aldus kan een beter inzicht ontstaan in de kwaliteit van de overheidsfinanciën en een bijdrage worden geleverd aan een meer systematische afweging rond de rijksbegroting.

... langs lijnen economische classificatie

Voor de nadere invulling van het gulden oriëntatiepunt zijn er voor wat betreft de afbakening en de te hanteren afschrijvingsregels diverse mogelijkheden. Daarom wordt een aantal varianten gepresenteerd. Voorts kan de presentatie van een overzichtelijk aantal varianten het inzicht in de structuur van de uitgaven en ontvangsten versterken. Uitgaande van de randvoorwaarde dat hantering van het gulden oriëntatiepunt vooral op een praktische wijze moet kunnen geschieden, wordt in het navolgende een aantal varianten gepresenteerd, waarbij de

[9] Zie ook in hoofdstuk 2.

afbakening is gebaseerd op de economische classificatie en waarbij de afschrijvingsregels zijn gebaseerd op een eenvoudige rekenregel.

De Staatsbalans

Overigens kan in dit verband ook worden gewezen op het instrument van de Staatsbalans. De Staatsbalans kan een globaal inzicht verschaffen in de ontwikkeling van de omvang en de samenstelling van het vermogen van het Rijk in het verleden en aldus een bijdrage leveren aan de versterking van de afweging. Derhalve is de (gebruikelijke) bijlage over de Staatsbalans in deze Miljoenennota verbeterd (zie bijlage 14). De bijlage is aangevuld met een algemene toelichting op de diverse balansposten.

De EMU

Bij de algehele en materiële beoordeling van de economische en budgettaire situatie in EMU-verband wordt, naast andere factoren, ook de verhouding tussen de investeringsuitgaven en het tekort bezien. In dat verband worden onder investeringsuitgaven de bruto investeringsuitgaven en onder tekort het vorderingensaldo van de gehele collectieve sector begrepen. In het convergentieprogramma van Nederland staat vermeld dat in 1994 het vorderingensaldo (2,4% BBP) slechts marginaal hoger uitkomt dan de overheidsinvesteringen (2,3% BBP). Het mede in de analyse betrekken van alle overige factoren[10] wordt overgelaten aan de beschouwing per individueel land.

De navolgende analyses hebben, in navolging van de nota Kapitaaldienst, betrekking op het Rijk.

Afbakening

Kapitaaluitgaven: investeringen, kredieten, kapitaaloverdrachten binnen de overheid ...

Over het aanmerken van de investeringsuitgaven van het Rijk en de rijkskredieten en -deelnemingen als kapitaaluitgaven van het Rijk bestaat over het algemeen weinig discussie. Een volgende uitgavencategorie betreft de kapitaaloverdrachten binnen de overheid. Deze uitgavencategorie bevat kapitaaloverdrachten die leiden tot investeringen van andere overheden (stadsvernieuwing en dergelijke), tot investeringen in gebouwen en materieel van het onderwijs en de politie, investeringen in de volkshuisvesting en infrastructurele investeringen in het stedelijk openbaar vervoer. De investeringen en kredieten (en deelnemingen) van het Rijk en de kapitaaloverdrachten binnen de overheid komen in 1993 (netto) tezamen uit op 1,9% NI.

Vervolgens zijn er enkele uitgavencategorieën waarover (meer) discussie mogelijk is. Hier zijn derhalve verschillende varianten mogelijk.

... en kapitaaloverdrachten aan overheidsbedrijven

Een eerste uitgavencategorie betreft *de kapitaaloverdrachten aan derden.* Het gaat hierbij om een diverse uitgavencategorie. Naast de investeringsbijdragen voor infrastructuur van het openbaar vervoer bevat deze uitgavencategorie bijvoorbeeld ook allerlei subsidies aan het bedrijfsleven. In de nota Kapitaaldienst worden twee varianten gepresenteerd (kapitaaloverdrachten als kapitaaluitgaven danwel als lopende uitgaven aanmerken). In het navolgende worden niet alle kapitaaloverdrachten aan derden als kapitaaluitgaven aangemerkt, maar alleen de kapitaaloverdrachten aan overheidsbedrijven zoals de NS. In 1993 gaat het dan om 0,1% NI.

Verder dienen de *aardgasbaten* te worden vermeld. Ervan uitgaande dat het om de verkoop van vermogen van de Staat gaat, ligt het in de rede opbrengsten van de verkoop van aardgasbaten als kapitaalontvangsten voor het Rijk aan te merken. Hierbij is van belang dat het kabinet als lijn hanteert om bepaalde specifieke aardgasopbrengsten aan te wenden voor extra investeringen in de economische structuur. Aan de andere kant worden aardgasbaten in de internationale statistieken tot de lopende sfeer gerekend. Het lijkt verstandig twee varianten te presenteren. In de ene variant worden de aardgasbaten geheel als lopende ontvangst aangemerkt, in de andere variant geheel als kapitaalontvangst. De totale aardgasbaten bedragen in 1993 8,3 miljard (1,6% NI).

Aardgasbaten: twee varianten

[10] Waaronder mogelijk ook de afschrijvingen.

Afschrijvingen

Afschrijvingen volgens eenvoudige vuistregel: ...

Een praktische benadering is de waarde van de afschrijvingen te baseren op de eenvoudig te hanteren vuistregel dat de afschrijvingen een bepaald percentage van de (bruto) kapitaaluitgaven uitmaken[11]. Bij deze vuistregel zijn twee veronderstellingen van *cruciaal belang*: de (nominale) groei van het nationaal inkomen en de gemiddelde levensduur van de kapitaalgoederen. Uitgegaan zou kunnen worden van een groei van het nationaal inkomen van 4,5% per jaar. Een hogere nominale groeivoet leidt tot een lager afschrijvingspercentage, een lagere groeivoet tot een hoger percentage.

De veronderstelling voor de gemiddelde levensduur hangt af van de levensduur per categorie kapitaaluitgaven en het aandeel van de verschillende categorieën in de totale kapitaalgoederenvoorraad. Daarbij kan worden uitgegaan van de in de Nationale Rekeningen gehanteerde levensduren voor de verschillende categorieën kapitaaluitgaven.

... twee varianten

Beide elementen met elkaar combinerend kan een afschrijvingspercentage van circa 40% worden berekend. Uit het voorgaande blijkt evenwel dat deze becijferingen met de nodige marges zijn omgeven. In de nota Kapitaaldienst worden drie varianten gepresenteerd: 0%, 25% en 50%. In het navolgende zullen twee varianten worden onderscheiden: 25% en 50%.

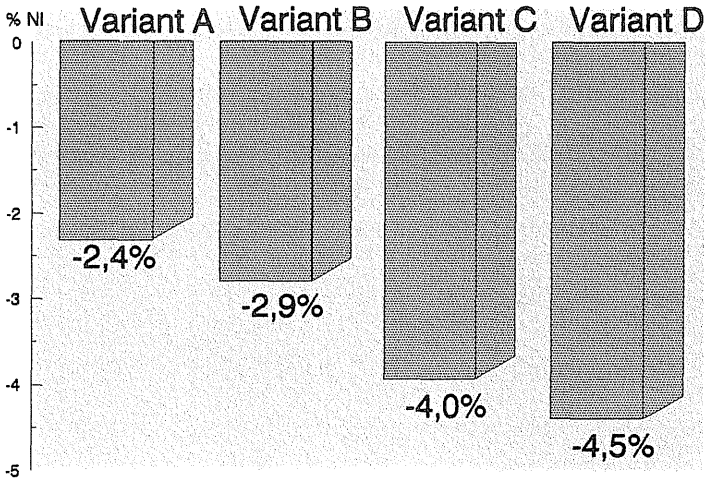
Aldus kunnen afhankelijk van het karakter van de aardgasbaten en het te hanteren afschrijvingspercentage vier varianten worden onderscheiden.

Het gulden oriëntatiepunt en de begroting 1993

Het gulden oriëntatiepunt en de begroting 1993

Bij elke variant voor de afbakening en de afschrijvingen kan het saldo op de denkbeeldige gewone dienst worden berekend. In figuur 4.5.1. wordt voor elke variant aangegeven hoe groot het saldo op de denkbeeldige gewone dienst voor de begroting 1993 is. Zoals bekend vereist de gulden financieringsregel dat de gewone dienst sluit, dat wil zeggen dat het saldo op de gewone dienst niet negatief is.

Figuur 4.5.1. Het tekort op de denkbeeldige gewone dienst van het Rijk voor 1993; in % NNI.



Variant A: aardgasbaten lopende ontvangsten, afschrijvingen 25%
Variant B: aardgasbaten lopende ontvangsten, afschrijvingen 50%
Variant C: aardgasbaten kapitaalontvangsten, afschrijvingen 25%
Variant D: aardgasbaten kapitaalontvangsten, afschrijvingen 50%

[11] Uitgaande van bepaalde, alleszins redelijke veronderstellingen kan worden aangetoond dat deze vuistregel een goede benadering is van de methode, waarbij de afschrijvingen direct worden afgeleid van de omvang en de waarde van de kapitaalgoederenvoorraad. Deze veronderstellingen zijn: constante (nominale) groei NNI, constante levensduur en kapitaaluitgaven/NNI elk jaar constant.

Tekort op de gewone dienst volgens alle varianten

De belangrijkste conclusie uit figuur 4.5.1. is dat de begroting 1993 volgens de vier hier beschreven varianten een fors tekort op de denkbeeldige gewone dienst vertoont. Dit betekent dat volgens géén van de hier beschouwde varianten de begroting 1993 voldoet aan de eis van de gulden financieringsregel. De omvang van het tekort op de denkbeeldige gewone dienst is sterk afhankelijk van de gekozen variant. Zo bedraagt het tekort op de gewone dienst 2,4% NNI (ongeveer 12½ miljard) in variant A (aardgasbaten lopende ontvangsten, afschrijvingspercentage 25%) en 4,5% NNI (ongeveer 23½ miljard) in variant D (aardgasbaten kapitaalontvangsten, afschrijvingspercentage 50%). Een tweede conclusie is derhalve dat de omvang van het tekort op de denkbeeldige gewone dienst sterk afhankelijk is van de afbakening en het veronderstelde afschrijvingspercentage.

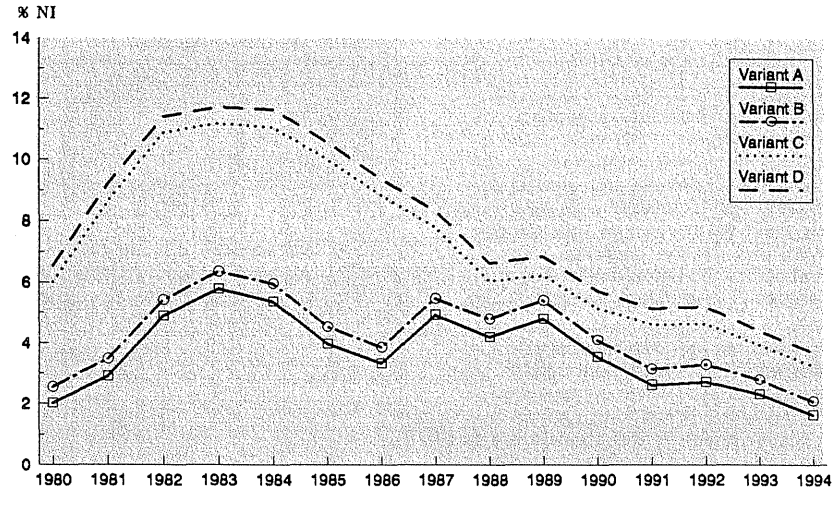
Het financieringstekort en de gulden financieringsregel

De vraag kan worden gesteld welke consequenties het sluitend maken van de volgens één van de bovenstaande varianten becijferde denkbeeldige gewone dienst zou hebben voor de omvang van het financieringstekort. Of, anders geformuleerd, hoe groot is het financieringstekort in enig jaar als voldaan wordt aan de gulden financieringsregel? Indien het saldo van de denkbeeldige gewone dienst gelijk zou zijn aan nul, dan zou het financieringstekort per definitie gelijk zijn aan het saldo van kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten (rekening houdend met afschrijvingen). Men is licht geneigd aan te nemen dat dit saldo (en daarmee de omvang van het financieringstekort bij de gulden financieringsregel) kan worden bepaald aan de hand van de *huidige* meerjarencijfers voor de kapitaaluitgaven en -ontvangsten.[12] Die aanname is echter onjuist als de begrotingsnormering uitsluitend gebaseerd zou zijn op de gulden financieringsregel. Immers, in dat geval is het volgens een bepaalde definitie berekende saldo van kapitaaluitgaven en -ontvangsten in principe onbepaald, mits de met de kapitaaluitgaven samenhangende kapitaallasten in de gewone dienst worden ingepast. De omvang van het financieringstekort kan dan niet op voorhand worden bepaald. Het zou dan nodig zijn de omvang van het saldo van kapitaaluitgaven en -ontvangsten door nadere keuzen vast te stellen. Daarbij zouden elementen zoals de EMU-convergentiecriteria en de omvang van de staatsschuld en de daarmee samenhangende rentelasten een belangrijke rol kunnen spelen.

Het gulden oriëntatiepunt in een meerjarig perspectief

Voor een beter begrip is het zinvol de cijfers in figuur 4.5.1. in een meerjarig perspectief te plaatsen. Daarom wordt in onderstaande figuur voor de vier varianten het saldo op de denkbeeldige gewone dienst voor de periode 1980–1994 weergegeven.

Figuur 4.5.2. Het tekort op de denkbeeldige gewone dienst van het Rijk 1980–1994; in % NNI



[12] Afhankelijk van de keuzes voor de afbakening, de aardgasbaten en de afschrijvingen.

Afschrijvingen

Afschrijvingen volgens eenvoudige vuistregel: ...

Een praktische benadering is de waarde van de afschrijvingen te baseren op de eenvoudig te hanteren vuistregel dat de afschrijvingen een bepaald percentage van de (bruto) kapitaaluitgaven uitmaken[11]. Bij deze vuistregel zijn twee veronderstellingen van cruciaal belang: de (nominale) groei van het nationaal inkomen en de gemiddelde levensduur van de kapitaalgoederen. Uitgegaan zou kunnen worden van een groei van het nationaal inkomen van 4,5% per jaar. Een hogere nominale groeivoet leidt tot een lager afschrijvingspercentage, een lagere groeivoet tot een hoger percentage.

De veronderstelling voor de gemiddelde levensduur hangt af van de levensduur per categorie kapitaaluitgaven en het aandeel van de verschillende categorieën in de totale kapitaalgoederenvoorraad. Daarbij kan worden uitgegaan van de in de Nationale Rekeningen gehanteerde levensduren voor de verschillende categorieën kapitaaluitgaven.

... twee varianten

Beide elementen met elkaar combinerend kan een afschrijvingspercentage van circa 40% worden berekend. Uit het voorgaande blijkt evenwel dat deze becijferingen met de nodige marges zijn omgeven. In de nota Kapitaaldienst worden drie varianten gepresenteerd: 0%, 25% en 50%. In het navolgende zullen twee varianten worden onderscheiden: 25% en 50%.

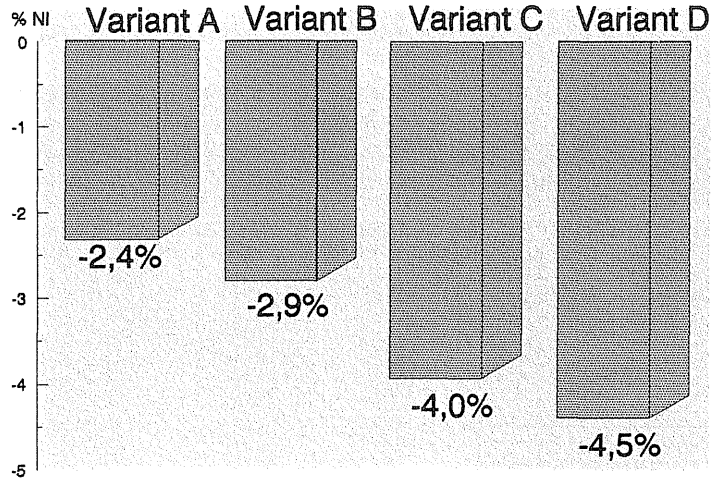
Aldus kunnen afhankelijk van het karakter van de aardgasbaten en het te hanteren afschrijvingspercentage vier varianten worden onderscheiden.

Het gulden oriëntatiepunt en de begroting 1993

Het gulden oriëntatiepunt en de begroting 1993

Bij elke variant voor de afbakening en de afschrijvingen kan het saldo op de denkbeeldige gewone dienst worden berekend. In figuur 4.5.1. wordt voor elke variant aangegeven hoe groot het saldo op de denkbeeldige gewone dienst voor de begroting 1993 is. Zoals bekend vereist de gulden financieringsregel dat de gewone dienst sluit, dat wil zeggen dat het saldo op de gewone dienst niet negatief is.

Figuur 4.5.1. Het tekort op de denkbeeldige gewone dienst van het Rijk voor 1993; in % NNI.



Variant A: aardgasbaten lopende ontvangsten, afschrijvingen 25%
Variant B: aardgasbaten lopende ontvangsten, afschrijvingen 50%
Variant C: aardgasbaten kapitaalontvangsten, afschrijvingen 25%
Variant D: aardgasbaten kapitaalontvangsten, afschrijvingen 50%

[11] Uitgaande van bepaalde, alleszins redelijke veronderstellingen kan worden aangetoond dat deze vuistregel een goede benadering is van de methode, waarbij de afschrijvingen direct worden afgeleid van de omvang en de waarde van de kapitaalgoederenvoorraad. Deze veronderstellingen zijn: constante (nominale) groei NNI, constante levensduur en kapitaaluitgaven/NNI elk jaar constant.

Tekort op de gewone dienst volgens alle varianten

De belangrijkste conclusie uit figuur 4.5.1. is dat de begroting 1993 volgens de vier hier beschreven varianten een fors tekort op de denkbeeldige gewone dienst vertoont. Dit betekent dat volgens géén van de hier beschouwde varianten de begroting 1993 voldoet aan de eis van de gulden financieringsregel. De omvang van het tekort op de denkbeeldige gewone dienst is sterk afhankelijk van de gekozen variant. Zo bedraagt het tekort op de gewone dienst 2,4% NNI (ongeveer 12½ miljard) in variant A (aardgasbaten lopende ontvangsten, afschrijvingspercentage 25%) en 4,5% NNI (ongeveer 23½ miljard) in variant D (aardgasbaten kapitaalontvangsten, afschrijvingspercentage 50%). Een tweede conclusie is derhalve dat de omvang van het tekort op de denkbeeldige gewone dienst sterk afhankelijk is van de afbakening en het veronderstelde afschrijvingspercentage.

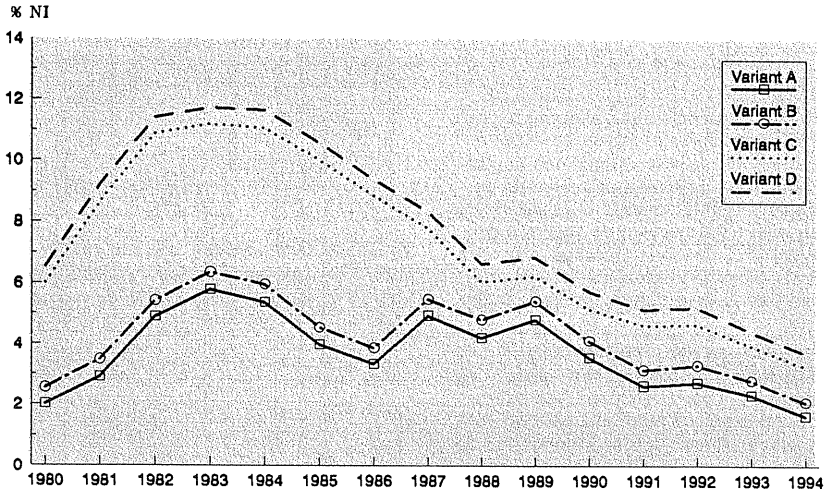
Het financieringstekort en de gulden financieringsregel

De vraag kan worden gesteld welke consequenties het sluitend maken van de volgens één van de bovenstaande varianten becijferde denkbeeldige gewone dienst zou hebben voor de omvang van het financieringstekort. Of, anders geformuleerd, hoe groot is het financieringstekort in enig jaar als voldaan wordt aan de gulden financieringsregel? Indien het saldo van de denkbeeldige gewone dienst gelijk zou zijn aan nul, dan zou het financieringstekort per definitie gelijk zijn aan het saldo van kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten (rekening houdend met afschrijvingen). Men is licht geneigd aan te nemen dat dit saldo (en daarmee de omvang van het financieringstekort bij de gulden financieringsregel) kan worden bepaald aan de hand van de *huidige* meerjarencijfers voor de kapitaaluitgaven en -ontvangsten.[12] Die aanname is echter onjuist als de begrotingsnormering uitsluitend gebaseerd zou zijn op de gulden financieringsregel. Immers, in dat geval is het volgens een bepaalde definitie berekende saldo van kapitaaluitgaven en -ontvangsten in principe onbepaald, mits de met de kapitaaluitgaven samenhangende kapitaallasten in de gewone dienst worden ingepast. De omvang van het financieringstekort kan dan niet op voorhand worden bepaald. Het zou dan nodig zijn de omvang van het saldo van kapitaaluitgaven en -ontvangsten door nadere keuzen vast te stellen. Daarbij zouden elementen zoals de EMU-convergentiecriteria en de omvang van de staatsschuld en de daarmee samenhangende rentelasten een belangrijke rol kunnen spelen.

Het gulden oriëntatiepunt in een meerjarig perspectief

Voor een beter begrip is het zinvol de cijfers in figuur 4.5.1. in een meerjarig perspectief te plaatsen. Daarom wordt in onderstaande figuur voor de vier varianten het saldo op de denkbeeldige gewone dienst voor de periode 1980–1994 weergegeven.

Figuur 4.5.2. Het tekort op de denkbeeldige gewone dienst van het Rijk 1980–1994; in % NNI



[12] Afhankelijk van de keuzes voor de afbakening, de aardgasbaten en de afschrijvingen.

Het gulden oriëntatiepunt in meerjarig perspectief

Uit de figuur blijkt dat elk van de vier varianten globaal dezelfde ontwikkeling laat zien. Van 1980 op 1983 is sprake van een sterke stijging van het tekort op de denkbeeldige gewone dienst. Tussen 1983 en 1990 neemt dit tekort af. Als gevolg van het tijdschema voor de tekortreductie in de huidige kabinetsperiode en het reserveren van extra middelen voor infrastructurele uitgaven, neemt het tekort op de denkbeeldige gewone dienst tot 1994 verder af. Niettemin vertoont de gewone dienst in 1994 bij alle varianten nog een tekort.

4.6. Ten slotte

Volgens de huidige meerjarencijfers en de meerjarige veronderstellingen voor de groei van het nationale inkomen zullen de uitgaven in de collectieve sector in de komende jaren als aandeel van het nationale inkomen een matige daling vertonen. De rente-uitgaven voor de staatsschuld verdringen nog steeds andere, meer zinvolle uitgaven. Een belangrijk deel van de uitgavengroei hangt samen met louter nominale factoren.

Aanzet tot verbetering kwaliteit overheidsuitgaven

Binnen deze beperkte marges geeft het kabinet een aanzet tot een verbetering van de kwalitatieve samenstelling van de overheidsfinanciën.

5. Het financiële management

5.1. Inleiding

Verdere verbetering van het financiële management

De aandacht voor een goede verdeling van rijksmiddelen en voor de kwaliteit en beheersing van de begrotingsuitvoering is in de laatste jaren sterk toegenomen. Het financiële beheer moet zodanig zijn ingericht dat voldoende instrumenten voorhanden zijn om een goede politieke prioriteitenstelling te ondersteunen en een rechtmatige en doelmatige beleidsuitvoering te waarborgen. Fundament hiervoor is een betrouwbare en controleerbare financiële administratie, die aansluit bij de behoefte van het politieke en ambtelijke management. Zowel ten aanzien van de financiële administratie, als ten aanzien van de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer is in de afgelopen jaren veel verbeterd. Mede op basis van deze verworvenheden kan thans meer aandacht worden gegeven aan het bereiken van verder gelegen doelstellingen van het financiële management, zoals de versterking van de doelmatigheid, de allocatie van overheidsgelden en de effectiviteit van het rijksbeleid. Bij de verdere verbetering van het financiële management dient tevens te worden ingespeeld op de veranderende bestuurlijke omgeving van de rijksoverheid. De organisatie en de taakuitoefening van de rijksorganisatie hangen nauw samen met maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen.

5.2. Veranderingen in de bestuurlijke en organisatorische verhoudingen

Schaalvergroting, decentralisatie en verzelfstandiging

Op diverse beleidsterreinen vindt een herijking plaats van de rol en taken van de overheid en de bestuurlijke schaal waarop het beleid moet worden bepaald c.q. de taken het meest effectief kunnen worden uitgevoerd. Daarbij is een aantal bewegingen te onderkennen. Enerzijds is sprake van bestuurlijke schaalvergroting, zowel internationaal door de integratie van de Europese Gemeenschap, als nationaal door de vorming van regio's. Gedachte hierachter is dat op sommige beleidsterreinen een bovennationale c.q. een bovengemeentelijke aanpak is vereist om effectiever op te kunnen treden. Tegelijkertijd is op een aantal andere beleidsterreinen een tendens van bestuurlijke decentralisatie waarneembaar in de vorm van territoriale decentralisatie naar een lager overheidsniveau (provincies, gemeenten, regio's). Centrale vraag hierbij is of de taken slagvaardiger en doelmatiger kunnen worden uitgevoerd door lagere overheden. Tot slot is een tendens tot verzelfstandiging waarneembaar, zowel binnen de rijksoverheid, als door het afstoten van taken in de vorm van functionele decentralisatie en privatisering.

Deze ontwikkelingen in de bestuurlijke verhouding hebben gevolgen voor de aansturing van het beleid en de uitvoering hiervan, de vormgeving van de financiële verhouding tussen de verschillende bestuurslagen en voor de verdeling van de rijksuitgaven over de verschillende bestuurslagen.

Verdeling van de rijksuitgaven over de bestuurslagen

Tabel 5.2.1. bevat een uitsplitsing van de rijksuitgaven in geldstromen naar de verschillende bestuurslagen: het rijk (departementale uitgaven), de lagere overheden en de Europese Gemeenschap.

Het guldens oriëntatiepunt in meerjarig perspectief

Uit de figuur blijkt dat elk van de vier varianten globaal dezelfde ontwikkeling laat zien. Van 1980 op 1983 is sprake van een sterke stijging van het tekort op de denkbeeldige gewone dienst. Tussen 1983 en 1990 neemt dit tekort af. Als gevolg van het tijdschema voor de tekortreductie in de huidige kabinetsperiode en het reserveren van extra middelen voor infrastructurele uitgaven, neemt het tekort op de denkbeeldige gewone dienst tot 1994 verder af. Niettemin vertoont de gewone dienst in 1994 bij alle varianten nog een tekort.

4.6. Ten slotte

Volgens de huidige meerjarencijfers en de meerjarige veronderstellingen voor de groei van het nationale inkomen zullen de uitgaven in de collectieve sector in de komende jaren als aandeel van het nationale inkomen een matige daling vertonen. De rente-uitgaven voor de staatsschuld verdringen nog steeds andere, meer zinvolle uitgaven. Een belangrijk deel van de uitgavengroei hangt samen met louter nominale factoren.

Aanzet tot verbetering kwaliteit overheidsuitgaven

Binnen deze beperkte marges geeft het kabinet een aanzet tot een verbetering van de kwalitatieve samenstelling van de overheidsfinanciën.

5. Het financiële management

5.1. Inleiding

Verdere verbetering van het financiële management

De aandacht voor een goede verdeling van rijksmiddelen en voor de kwaliteit en beheersing van de begrotingsuitvoering is in de laatste jaren sterk toegenomen. Het financiële beheer moet zodanig zijn ingericht dat voldoende instrumenten voorhanden zijn om een goede politieke prioriteitenstelling te ondersteunen en een rechtmatige en doelmatige beleidsuitvoering te waarborgen. Fundament hiervoor is een betrouwbare en controleerbare financiële administratie, die aansluit bij de behoefte van het politieke en ambtelijke management. Zowel ten aanzien van de financiële administratie, als ten aanzien van de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer is in de afgelopen jaren veel verbeterd. Mede op basis van deze verworvenheden kan thans meer aandacht worden gegeven aan het bereiken van verder gelegen doelstellingen van het financiële management, zoals de versterking van de doelmatigheid, de allocatie van overheidsgelden en de effectiviteit van het rijksbeleid. Bij de verdere verbetering van het financiële management dient tevens te worden ingespeeld op de veranderende bestuurlijke omgeving van de rijksoverheid. De organisatie en de taakuitoefening van de rijksorganisatie hangen nauw samen met maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen.

5.2. Veranderingen in de bestuurlijke en organisatorische verhoudingen

Schaalvergroting, decentralisatie en verzelfstandiging

Op diverse beleidsterreinen vindt een herijking plaats van de rol en taken van de overheid en de bestuurlijke schaal waarop het beleid moet worden bepaald c.q. de taken het meest effectief kunnen worden uitgevoerd. Daarbij is een aantal bewegingen te onderkennen. Enerzijds is sprake van bestuurlijke schaalvergroting, zowel internationaal door de integratie van de Europese Gemeenschap, als nationaal door de vorming van regio's. Gedachte hierachter is dat op sommige beleidsterreinen een bovennationale c.q. een bovengemeentelijke aanpak is vereist om effectiever op te kunnen treden. Tegelijkertijd is op een aantal andere beleidsterreinen een tendens van bestuurlijke decentralisatie waarneembaar in de vorm van territoriale decentralisatie naar een lager overheidsniveau (provincies, gemeenten, regio's). Centrale vraag hierbij is of de taken slagvaardiger en doelmatiger kunnen worden uitgevoerd door lagere overheden. Tot slot is een tendens tot verzelfstandiging waarneembaar, zowel binnen de rijksoverheid, als door het afstoten van taken in de vorm van functionele decentralisatie en privatisering.

Deze ontwikkelingen in de bestuurlijke verhouding hebben gevolgen voor de aansturing van het beleid en de uitvoering hiervan, de vormgeving van de financiële verhouding tussen de verschillende bestuurslagen en voor de verdeling van de rijksuitgaven over de verschillende bestuurslagen.

Verdeling van de rijksuitgaven over de bestuurslagen

Tabel 5.2.1. bevat een uitsplitsing van de rijksuitgaven in geldstromen naar de verschillende bestuurslagen: het rijk (departementale uitgaven), de lagere overheden en de Europese Gemeenschap.

Tabel 5.2.1. Verdeling rijksuitgaven in geldstromen; in % van de totale rijksuitgaven

	1980	1985	1990	1993	1997
1. Departementale uitgaven[1]	57,1%	57,7%	60,9%	58,2%	56,9%
2. Lagere overheden[2]					
– algemene uitkering (GF/PF)	13,3%	9,2%	10,4%	11,7%	13,4%
– specifieke uitkeringen (totaal)	26,9% (40,2%)	30,2% (39,4%)	24,6% (34,9%)	24,3% (36,0%)	23,3% (36,6%)
3. EG-afdrachten	2,6%	2,9%	4,1%	5,8%	6,4%
4. Totaal rijksuitgaven	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

[1] Exclusief rijksbijdragen aan sociale fondsen en de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld.
[2] Specifieke uitkeringen 1980–1992 betreffen ramingscijfers op basis van overzichten specifieke uitkeringen en Miljoenennota's. De specifieke uitkeringen 1993–1997 zijn berekend aan de hand van de gemiddelde groei van deze uitkeringen 1989–1992, gecorrigeerd voor hogere nominale ontwikkeling in 1993–1997. Zowel algemene als specifieke uitkeringen zijn inclusief gevolgen van de DI naar gemeenten. Voor wat betreft de onderwerpen WSW, volwasseneneducatie, cluster verkeer en vervoer en huisvesting onderwijs wordt de realisatie van de korting nog nader bezien. De korting met betrekking tot deze onderwerpen is daarom nog niet in de cijfers verwerkt.

Uit de tabel blijkt dat de EG-afdrachten een oplopend deel van de rijksuitgaven voor hun rekening nemen: sinds 1980 is het aandeel meer dan verdubbeld. Hierin komt de groei van de EG-uitgaven en de doorwerking daarvan in de rijksbegroting tot uitdrukking. Het aandeel van de uitgaven aan de lagere overheden (gemeenten en provincies) is daarentegen in de periode 1980–1990 gedaald. Deze daling hangt met name samen met factoren die specifiek zijn voor deze periode. De daling van de algemene uitkeringen tussen 1980 en 1985 hangt samen met getroffen ombuigingsmaatregelen. De sterke daling van de specifieke uitkeringen tussen 1985 en 1990 is vooral het gevolg van een daling van het beroep op sociale voorzieningen (via de gemeentelijke sociale diensten) en van de stelselherziening sociale zekerheid (opheffing Wet Werkloosheidsvoorziening). Voor de ontwikkeling van de specifieke uitkeringen is voorts van belang dat in deze periode een aantal specifieke uitkeringen is overgeheveld naar de algemene uitkering. De algemene uitkering loopt daardoor op.

Vanaf 1990 neemt het aandeel van de geldstromen naar de lagere overheden weer toe. Een oorzaak hiervan is onder meer dat het regionaal beleid jeugdhulpverlening de vorm van een specifieke uitkering heeft gekregen. Voorts treedt bij een groot aantal specifieke uitkeringen een uitgavenstijging op. Dat de specifieke uitkeringen desondanks dalen, hangt samen met de decentralisatie van het wegenbeheer per 1 januari 1993. Dit betreft een verschuiving van de specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. De algemene uitkering loopt hierdoor dus op, terwijl het totaal van de overdrachten aan de lagere overheden ongewijzigd blijft. De Decentralisatie-Impuls leidt tot een vergelijkbare verschuiving, maar gaat daarnaast gepaard met een efficiency-korting.

De geschetste bestuurlijke ontwikkelingen zullen mede bepalend zijn voor de ontwikkelingen in de financiële stromen in de toekomst. In het navolgende wordt nader op de betreffende bestuurlijke ontwikkelingen ingegaan.

Bestuurlijke schaalvergroting

Vervlechting met Europa

Met de integratie in de Europese Gemeenschap, die een impuls heeft gekregen door het akkoord dat in Maastricht is bereikt over het Verdrag voor de Europese Unie, worden de betrekkingen tussen de afzonderlijk EG-lidstaten steeds hechter. Met het Verdrag van Maastricht worden na

ratificatie bestaande beleidsterreinen van de Gemeenschap uitgebreid en worden nieuwe beleidsgebieden toegevoegd, zoals het buitenlands- en veiligheidsbeleid en het justitiële en het politiële beleid. Met het nieuwe Verdrag is voorts beoogd de invloed van het Europese Parlement op het gebied van de besluitvorming en de financiële controle te vergroten. Een Sociaal Protocol waarover elf lidstaten het eens werden, is aan het Verdrag gehecht en zal worden geïmplementeerd via de instellingen van de Gemeenschap. Voor een meer uitgebreide beschouwing wordt verwezen naar bijlage 10, waarin wordt ingegaan op de ontwikkeling in de omvang, de samenstelling en de financiering van de EG-uitgaven en op de ontwikkeling van de Nederlandse afdrachten.

Regionalisering

Ontwikkeling van regionale besturen

Als gevolg van het vervagen van de landsgrenzen in economische zin, zal de economische concurrentie tussen internationale regio's toenemen. Het vervagen van de landsgrenzen leidt tevens tot vormen van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking tussen aangrenzende regio's. Voorts blijkt dat voor effectieve uitvoering van een aantal, met name sturende taken de gemeentelijke schaal ontoereikend is. Beide ontwikkelingen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de noodzaak om in de (groot)stedelijke gebieden te komen tot sterke regionale besturen. Een dergelijke ontwikkeling is bijvoorbeeld te zien op het terrein van het vervoer, waar de totstandkoming van vervoerregio's thans op vele plaatsen gestalte begint te krijgen. Het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA) is in juni 1992 als eerste vervoerregio voorlopig erkend en de verwachting is dat nog dit jaar, maar zeker ook in 1993, diverse vervoerregio's dit voorbeeld zullen volgen.

Met de operatie Bestuur op niveau wil het kabinet bereiken dat taken effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd op een integraal bovengemeentelijk niveau. Met de totstandkoming van een dergelijke bestuurlijke schaal worden tevens de mogelijkheden vergroot om taken van de centrale overheid te decentraliseren. Het kabinet heeft in de nota's «Bestuur op niveau»[1] aangegeven dat de regionale besturen in eerste instantie van onderop (door de betrokken gemeentebesturen) zullen moeten worden vormgegeven. Dit kan ertoe leiden dat over een aantal jaren verschillende vormen van regionale besturen naast elkaar bestaan, hetgeen uiteraard om een alerte begeleiding vraagt, ook van kabinetszijde. Eind 1992 zal het kabinet de ontwerp-Kaderwet Bestuur in verandering indienen bij de Tweede Kamer. In deze Kaderwet wordt voorzien in de totstandkoming van een regionaal bestuur in tenminste zeven stedelijke gebieden.

De binnenlandse financiële betrekkingen ....

De slagvaardigheid van regionale besturen is onder meer afhankelijk van de wijze waarop de financiële verhouding wordt vormgegeven. Tevens is de kwaliteit en daarmee ook de doorzichtigheid van de financiële verhouding van belang vanuit een oogpunt van budgettaire beheersbaarheid. Het lijkt in belangrijke mate mogelijk nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen in te passen in een ordelijke financiële verhouding. Naar mate echter meer differentiatie in bestuursvormen (in hun eindvorm) ontstaat, zal niet alleen de bestuurlijke structuur van ons land, maar tevens de financiële verhouding complexer worden. Juist die toenemende complexiteit zal op enig moment beperkingen stellen aan de groei van het aantal verschillende bestuursvormen. Randvoorwaarden voor de mate van differentiatie van de bestuurlijke vormgevingen en daarmee van de financiële verhouding zijn de democratische controleerbaarheid van de bestuursorganen en het voorkomen van grote budgettaire risico's (onbeheersbaarheid en oncontroleerbaarheid). Tevens moet de bekostigingsstructuur bijdragen aan een goede nut/offer-afweging en aan een doelmatig, doeltreffend en integraal bestuur. Het stellen van grenzen aan

complexiteit stelt grenzen

[1] Zie het kabinetsstandpunt «Bestuur en stedelijke gebieden; bestuur op niveau», Kamerstukken II, 21 062, nr. 3 en «Bestuur op niveau: deel II; bestuur en stedelijke gebieden», Kamerstukken II, 21 062, nr. 7.

Tabel 5.2.1. Verdeling rijksuitgaven in geldstromen; in % van de totale rijksuitgaven

	1980	1985	1990	1993	1997
1. Departementale uitgaven[1]	57,1%	57,7%	60,9%	58,2%	56,9%
2. Lagere overheden[2]					
– algemene uitkering (GF/PF)	13,3%	9,2%	10,4%	11,7%	13,4%
– specifieke uitkeringen (totaal)	26,9% (40,2%)	30,2% (39,4%)	24,6% (34,9%)	24,3% (36,0%)	23,3% (36,6%)
3. EG-afdrachten	2,6%	2,9%	4,1%	5,8%	6,4%
4. Totaal rijksuitgaven	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

[1] Exclusief rijksbijdragen aan sociale fondsen en de rente-uitgaven in verband met de staatsschuld.
[2] Specifieke uitkeringen 1980–1992 betreffen ramingscijfers op basis van overzichten specifieke uitkeringen en Miljoenennota's. De specifieke uitkeringen 1993–1997 zijn berekend aan de hand van de gemiddelde groei van deze uitkeringen 1989–1992, gecorrigeerd voor hogere nominale ontwikkeling in 1993–1997. Zowel algemene als specifieke uitkeringen zijn inclusief gevolgen van de DI naar gemeenten. Voor wat betreft de onderwerpen WSW, volwasseneneducatie, cluster verkeer en vervoer en huisvesting onderwijs wordt de realisatie van de korting nog nader bezien. De korting met betrekking tot deze onderwerpen is daarom nog niet in de cijfers verwerkt.

Uit de tabel blijkt dat de EG-afdrachten een oplopend deel van de rijksuitgaven voor hun rekening nemen: sinds 1980 is het aandeel meer dan verdubbeld. Hierin komt de groei van de EG-uitgaven en de doorwerking daarvan in de rijksbegroting tot uitdrukking. Het aandeel van de uitgaven aan de lagere overheden (gemeenten en provincies) is daarentegen in de periode 1980–1990 gedaald. Deze daling hangt met name samen met factoren die specifiek zijn voor deze periode. De daling van de algemene uitkeringen tussen 1980 en 1985 hangt samen met getroffen ombuigingsmaatregelen. De sterke daling van de specifieke uitkeringen tussen 1985 en 1990 is vooral het gevolg van een daling van het beroep op sociale voorzieningen (via de gemeentelijke sociale diensten) en van de stelselherziening sociale zekerheid (opheffing Wet Werkloosheidsvoorziening). Voor de ontwikkeling van de specifieke uitkeringen is voorts van belang dat in deze periode een aantal specifieke uitkeringen is overgeheveld naar de algemene uitkering. De algemene uitkering loopt daardoor op.

Vanaf 1990 neemt het aandeel van de geldstromen naar de lagere overheden weer toe. Een oorzaak hiervan is onder meer dat het regionaal beleid jeugdhulpverlening de vorm van een specifieke uitkering heeft gekregen. Voorts treedt bij een groot aantal specifieke uitkeringen een uitgavenstijging op. Dat de specifieke uitkeringen desondanks dalen, hangt samen met de decentralisatie van het wegenbeheer per 1 januari 1993. Dit betreft een verschuiving van de specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. De algemene uitkering loopt hierdoor dus op, terwijl het totaal van de overdrachten aan de lagere overheden ongewijzigd blijft. De Decentralisatie-Impuls leidt tot een vergelijkbare verschuiving, maar gaat daarnaast gepaard met een efficiency-korting.

De geschetste bestuurlijke ontwikkelingen zullen mede bepalend zijn voor de ontwikkelingen in de financiële stromen in de toekomst. In het navolgende wordt nader op de betreffende bestuurlijke ontwikkelingen ingegaan.

Bestuurlijke schaalvergroting

Vervlechting met Europa

Met de integratie in de Europese Gemeenschap, die een impuls heeft gekregen door het akkoord dat in Maastricht is bereikt over het Verdrag voor de Europese Unie, worden de betrekkingen tussen de afzonderlijk EG-lidstaten steeds hechter. Met het Verdrag van Maastricht worden na

ratificatie bestaande beleidsterreinen van de Gemeenschap uitgebreid en worden nieuwe beleidsgebieden toegevoegd, zoals het buitenlands- en veiligheidsbeleid en het justitiële en het politiële beleid. Met het nieuwe Verdrag is voorts beoogd de invloed van het Europese Parlement op het gebied van de besluitvorming en de financiële controle te vergroten. Een Sociaal Protocol waarover elf lidstaten het eens werden, is aan het Verdrag gehecht en zal worden geïmplementeerd via de instellingen van de Gemeenschap. Voor een meer uitgebreide beschouwing wordt verwezen naar bijlage 10, waarin wordt ingegaan op de ontwikkeling in de omvang, de samenstelling en de financiering van de EG-uitgaven en op de ontwikkeling van de Nederlandse afdrachten.

Regionalisering

Ontwikkeling van regionale besturen

Als gevolg van het vervagen van de landsgrenzen in economische zin, zal de economische concurrentie tussen internationale regio's toenemen. Het vervagen van de landsgrenzen leidt tevens tot vormen van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking tussen aangrenzende regio's. Voorts blijkt dat voor effectieve uitvoering van een aantal, met name sturende taken de gemeentelijke schaal ontoereikend is. Beide ontwikkelingen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de noodzaak om in de (groot)stedelijke gebieden te komen tot sterke regionale besturen. Een dergelijke ontwikkeling is bijvoorbeeld te zien op het terrein van het vervoer, waar de totstandkoming van vervoerregio's thans op vele plaatsen gestalte begint te krijgen. Het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA) is in juni 1992 als eerste vervoerregio voorlopig erkend en de verwachting is dat nog dit jaar, maar zeker ook in 1993, diverse vervoerregio's dit voorbeeld zullen volgen.

Met de operatie Bestuur op niveau wil het kabinet bereiken dat taken effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd op een integraal bovengemeentelijk niveau. Met de totstandkoming van een dergelijke bestuurlijke schaal worden tevens de mogelijkheden vergroot om taken van de centrale overheid te decentraliseren. Het kabinet heeft in de nota's «Bestuur op niveau»[1] aangegeven dat de regionale besturen in eerste instantie van onderop (door de betrokken gemeentebesturen) zullen moeten worden vormgegeven. Dit kan ertoe leiden dat over een aantal jaren verschillende vormen van regionale besturen naast elkaar bestaan, hetgeen uiteraard om een alerte begeleiding vraagt, ook van kabinetszijde. Eind 1992 zal het kabinet de ontwerp-Kaderwet Bestuur in verandering indienen bij de Tweede Kamer. In deze Kaderwet wordt voorzien in de totstandkoming van een regionaal bestuur in tenminste zeven stedelijke gebieden.

De binnenlandse financiële betrekkingen ....

De slagvaardigheid van regionale besturen is onder meer afhankelijk van de wijze waarop de financiële verhouding wordt vormgegeven. Tevens is de kwaliteit en daarmee ook de doorzichtigheid van de financiële verhouding van belang vanuit een oogpunt van budgettaire beheersbaarheid. Het lijkt in belangrijke mate mogelijk nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen in te passen in een ordelijke financiële verhouding. Naar mate echter meer differentiatie in bestuursvormen (in hun eindvorm) ontstaat, zal niet alleen de bestuurlijke structuur van ons land, maar tevens de financiële verhouding complexer worden. Juist die toenemende complexiteit zal op enig moment beperkingen stellen aan de groei van het aantal verschillende bestuursvormen. Randvoorwaarden voor de mate van differentiatie van de bestuurlijke vormgevingen en daarmee van de financiële verhouding zijn de democratische controleerbaarheid van de bestuursorganen en het voorkomen van grote budgettaire risico's (onbeheersbaarheid en oncontroleerbaarheid). Tevens moet de bekostigingsstructuur bijdragen aan een goede nut/offer-afweging en aan een doelmatig, doeltreffend en integraal bestuur. Het stellen van grenzen aan

complexiteit stelt grenzen

[1] Zie het kabinetsstandpunt «Bestuur en stedelijke gebieden; bestuur op niveau», Kamerstukken II, 21 062, nr. 3 en «Bestuur op niveau: deel II; bestuur en stedelijke gebieden», Kamerstukken II, 21 062, nr. 7.

deze ontwikkelingen laat de mogelijkheid van differentiaties in bestuurlijke verhoudingen tot op zekere hoogte onverlet. De verdere ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen zullen door het kabinet nauwlettend aan de genoemde randvoorwaarden worden getoetst. In bijlage 9 wordt nader op de binnenlandse financiële betrekkingen ingegaan.

Bestuurlijke decentralisatie

Decentralisatie-Impuls

In het kader van de Decentralisatie-Impuls beziet het kabinet of overheidstaken die tot de verantwoordelijkheid worden gerekend van het Rijk beter op een lager overheidsniveau (provincies, gemeenten, regio's) kunnen worden uitgevoerd. Door tegelijkertijd lagere overheden meer vrijheid en verantwoordelijkheden te geven in de verwerving en aanwending van financiële middelen, zijn lagere overheden beter in staat slagvaardiger en doelmatiger te opereren.

Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is inmiddels overeenstemming bereikt over de in 1993 en 1994 te decentraliseren beleidsterreinen. Bij brief van 28 augustus 1992 is de Tweede Kamer nader geïnformeerd over deze afspraken. Tabel 5.2.2. bevat een totaaloverzicht van de budgettaire consequenties van de gemaakte afspraken voor het Gemeentefonds en de doeluitkeringen naar gemeenten, gebaseerd op de huidige meerjarencijfers. Het overleg met het Interprovinciaal Overleg is nog gaande.

Tabel 5.2.2. Te decentraliseren middelen naar gemeenten in het kader van de Decentralisatie-Impuls; *in mln. guldens*

	1993	1994	1995
1. Overhevelingen naar Gemeentefonds	127,0	2 351,3	2 630,9
2. Bundeling via brede doeluitkering naar gemeenten[1]	212,4	5 369,0	5 518,5
Totaal[2]	339,4	7 720,3	8 149,4

[1] Inclusief Fonds sociale vernieuwing. Kortingen op de brede doeluitkering zijn verwerkt vanaf 1994. Er is nog niet gecorrigeerd voor de middelen voor HALT-Nederland.
[2] Voor wat betreft de onderwerpen WSW, volwasseneneducatie, cluster verkeer en vervoer en huisvesting onderwijs wordt de realisatie van de korting nog nader bezien.

Decentrale belastingheffing

In het verlengde van de Decentralisatie-Impuls heeft het kabinet de Commissie Verruiming Eigen Middelen Lagere Overheden (VEMLO, Commissie-De Kam) verzocht een onderzoek te verrichten naar rijksbelastingen die voor decentralisatie in aanmerking komen dan wel naar nieuwe belastingen die voor decentrale heffing in aanmerking komen, alsmede naar mogelijkheden voor verruiming van bestaande lokale heffingen. Het rapport van de commissie is op 31 augustus 1992 aangeboden aan de staatssecretaris van Financiën en aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Het kabinet zal op korte termijn zijn standpunt bepalen.

Sociale vernieuwing

Ook de vormgeving van de sociale vernieuwing is gestoeld op de gedachte dat minder en vereenvoudigde medebewindsrelaties en een grotere beleidsvrijheid van lagere overheden kunnen bijdragen aan een efficiëntere en effectievere overheid. Verdere stappen daartoe worden gezet met het voorstel om met ingang van 1994 de Wet stimulering sociale vernieuwing en het Fonds sociale vernieuwing in werking te laten treden. Hiermee nemen de mogelijkheden van gemeenten toe om – bovenop de door veel gemeenten reeds verrichte inspanningen – gericht

invulling te geven aan een beleid om mensen uit hun achterstandssituatie te halen. De voeding van het Fonds zal naar verwachting als gevolg van de Decentralisatie-Impuls verder toenemen. Het kabinet heeft het voornemen het Fonds sociale vernieuwing vijf jaar na inwerkingtreding naar het Gemeentefonds over te hevelen.

Grote Efficiency Operatie

Bezinning op doelmatigheid en omvang van de rijksdienst ....

In het kader van de Grote Efficiency Operatie (GEO) is de doelmatigheid en de omvang van de rijksdienst kritisch onderzocht. Daarbij heeft een interdepartementale integrale heroverweging van taken plaatsgevonden. Als uitvloeisel hiervan heeft het kabinet een groot aantal maatregelen getroffen ter verbetering van de efficiency van de rijksdienst. Op diverse beleidsterreinen is sprake van reorganisatie, verzelfstandiging, privatisering en/of afstoting van (deel)taken. Tevens worden maatregelen getroffen ter verbetering van de bedrijfsvoering, onder meer door het doorberekenen van kosten. Het streven van het kabinet is verder de interdepartementale samenwerking te verbeteren, hetgeen moet leiden tot minder verkokering en een betere afstemming van werkzaamheden. Deze maatregelen hebben in totaal geresulteerd in een structurele besparing oplopend van 120,7 miljoen in 1992 tot 694,4 miljoen structureel met ingang van 1995 en een reductie van het aantal formatieplaatsen bij de rijksoverheid van ca. 5 670 structureel vanaf 1995. Voor een nader gespecificeerd overzicht zij verwezen naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 26 juni 1992 aan de Tweede Kamer inzake de voortgang van de GEO.[2] Ten aanzien van de formatieplaatsen zij opgemerkt dat, naast de besparingen die optreden als gevolg van de in het kader van de GEO getroffen maatregelen, op een beperkt aantal terreinen sprake is van personele uitbreidingen als component van beleidsintensiveringen. De in bijlage 12 (Burgerlijk rijkspersoneel) genoemde volumina vormen derhalve de resultante van de reducties uit hoofde van de GEO-maatregelen enerzijds en de beleidsmatig geïnduceerde intensiveringen anderzijds.

besparingen en vermindering formatieplaatsen

In het streven naar het verbeteren van het functioneren van de rijksdienst wordt thans per departement een takenanalyse opgesteld. Over de uitkomsten hiervan zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd.

Privatisering en verzelfstandiging

Verzelfstandiging van (de uitvoering van) taken

Tegen de achtergrond van de bezinning op het gebied van de organisatiestructuur van de rijksdienst is een hernieuwde belangstelling ontstaan voor externe en interne verzelfstandiging van overheidsdiensten. De gedachte hierachter is dat verzelfstandiging van (de uitvoering van) taken een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verbetering van de doelmatigheid van de overheid. Mede door de grote verscheidenheid in taken die door de overheid worden uitgevoerd, is er sprake van een grote variëteit in de vorm waarin wordt verzelfstandigd.[3]

Commissie om samenhang in beleid van externe verzelfstandiging te waarborgen

Het toegenomen belang van verzelfstandigings- en privatiseringsvraagstukken is voor het kabinet aanleiding geweest zich te beraden op de ambtelijke voorbereiding van voorstellen op dit gebied. Om de samenhang in het rijksbeleid ten aanzien van nieuwe externe verzelfstandigingen, privatisering en evaluatie van bestaande vormen te waarborgen, heeft het kabinet besloten een sub-commissie Verzelfstandigingen van de Adviescommissie voor de Rijksdienst (ARD) in te stellen.[4] Alle voorstellen tot externe verzelfstandiging dienen door deze commissie van advies te worden voorzien alvorens zij in de ministerraad aan de orde komen. In onderlinge samenhang kunnen dan in één toetsingskader de diverse aspecten die van belang zijn bij externe verzelfstandiging aan de orde worden gesteld.

---

[2] Kamerstukken II, 21 835, nr. 11.

[3] In dit verband zij verwezen naar de eerder opgestelde nota «Verzelfstandiging en privatisering», Kamerstukken II, 21 632, nr. 1, alsmede naar het kabinetsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?», Kamerstukken II, 21 042, nrs. 3–4.

[4] Zie de brief van de minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken over de instelling van bedoelde commissie, Kamerstukken II, 21 042, nr. 13.

deze ontwikkelingen laat de mogelijkheid van differentiaties in bestuurlijke verhoudingen tot op zekere hoogte onverlet. De verdere ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen zullen door het kabinet nauwlettend aan de genoemde randvoorwaarden worden getoetst. In bijlage 9 wordt nader op de binnenlandse financiële betrekkingen ingegaan.

Bestuurlijke decentralisatie

Decentralisatie-Impuls

In het kader van de Decentralisatie-Impuls beziet het kabinet of overheidstaken die tot de verantwoordelijkheid worden gerekend van het Rijk beter op een lager overheidsniveau (provincies, gemeenten, regio's) kunnen worden uitgevoerd. Door tegelijkertijd lagere overheden meer vrijheid en verantwoordelijkheden te geven in de verwerving en aanwending van financiële middelen, zijn lagere overheden beter in staat slagvaardiger en doelmatiger te opereren.

Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is inmiddels overeenstemming bereikt over de in 1993 en 1994 te decentraliseren beleidsterreinen. Bij brief van 28 augustus 1992 is de Tweede Kamer nader geïnformeerd over deze afspraken. Tabel 5.2.2. bevat een totaaloverzicht van de budgettaire consequenties van de gemaakte afspraken voor het Gemeentefonds en de doeluitkeringen naar gemeenten, gebaseerd op de huidige meerjarencijfers. Het overleg met het Interprovinciaal Overleg is nog gaande.

Tabel 5.2.2. Te decentraliseren middelen naar gemeenten in het kader van de Decentralisatie-Impuls; in mln. guldens

	1993	1994	1995
1. Overhevelingen naar Gemeentefonds	127,0	2 351,3	2 630,9
2. Bundeling via brede doeluitkering naar gemeenten[1]	212,4	5 369,0	5 518,5
Totaal[2]	339,4	7 720,3	8 149,4

[1] Inclusief Fonds sociale vernieuwing. Kortingen op de brede doeluitkering zijn verwerkt vanaf 1994. Er is nog niet gecorrigeerd voor de middelen voor HALT-Nederland.
[2] Voor wat betreft de onderwerpen WSW, volwasseneneducatie, cluster verkeer en vervoer en huisvesting onderwijs wordt de realisatie van de korting nog nader bezien.

Decentrale belastingheffing

In het verlengde van de Decentralisatie-Impuls heeft het kabinet de Commissie Verruiming Eigen Middelen Lagere Overheden (VEMLO, Commissie-De Kam) verzocht een onderzoek te verrichten naar rijksbelastingen die voor decentralisatie in aanmerking komen dan wel naar nieuwe belastingen die voor decentrale heffing in aanmerking komen, alsmede naar mogelijkheden voor verruiming van bestaande lokale heffingen. Het rapport van de commissie is op 31 augustus 1992 aangeboden aan de staatssecretaris van Financiën en aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Het kabinet zal op korte termijn zijn standpunt bepalen.

Sociale vernieuwing

Ook de vormgeving van de sociale vernieuwing is gestoeld op de gedachte dat minder en vereenvoudigde medebewindsrelaties en een grotere beleidsvrijheid van lagere overheden kunnen bijdragen aan een efficiëntere en effectievere overheid. Verdere stappen daartoe worden gezet met het voorstel om met ingang van 1994 de Wet stimulering sociale vernieuwing en het Fonds sociale vernieuwing in werking te laten treden. Hiermee nemen de mogelijkheden van gemeenten toe om – bovenop de door veel gemeenten reeds verrichte inspanningen – gericht

invulling te geven aan een beleid om mensen uit hun achterstandssituatie te halen. De voeding van het Fonds zal naar verwachting als gevolg van de Decentralisatie-Impuls verder toenemen. Het kabinet heeft het voornemen het Fonds sociale vernieuwing vijf jaar na inwerkingtreding naar het Gemeentefonds over te hevelen.

Grote Efficiency Operatie

Bezinning op doelmatigheid en omvang van de rijksdienst ....

In het kader van de Grote Efficiency Operatie (GEO) is de doelmatigheid en de omvang van de rijksdienst kritisch onderzocht. Daarbij heeft een interdepartementale integrale heroverweging van taken plaatsgevonden. Als uitvloeisel hiervan heeft het kabinet een groot aantal maatregelen getroffen ter verbetering van de efficiency van de rijksdienst. Op diverse beleidsterreinen is sprake van reorganisatie, verzelfstandiging, privatisering en/of afstoting van (deel)taken. Tevens worden maatregelen getroffen ter verbetering van de bedrijfsvoering, onder meer door het doorberekenen van kosten. Het streven van het kabinet is verder de interdepartementale samenwerking te verbeteren, hetgeen moet leiden tot minder verkokering en een betere afstemming van werkzaamheden. Deze maatregelen hebben in totaal geresulteerd in een structurele besparing oplopend van 120,7 miljoen in 1992 tot 694,4 miljoen structureel met ingang van 1995 en een reductie van het aantal formatieplaatsen bij de rijksoverheid van ca. 5 670 structureel vanaf 1995. Voor een nader gespecificeerd overzicht zij verwezen naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 26 juni 1992 aan de Tweede Kamer inzake de voortgang van de GEO.[2] Ten aanzien van de formatieplaatsen zij opgemerkt dat, naast de besparingen die optreden als gevolg van de in het kader van de GEO getroffen maatregelen, op een beperkt aantal terreinen sprake is van personele uitbreidingen als component van beleidsintensiveringen. De in bijlage 12 (Burgerlijk rijkspersoneel) genoemde volumina vormen derhalve de resultante van de reducties uit hoofde van de GEO-maatregelen enerzijds en de beleidsmatig geïnduceerde intensiveringen anderzijds.

besparingen en vermindering formatieplaatsen

In het streven naar het verbeteren van het functioneren van de rijksdienst wordt thans per departement een takenanalyse opgesteld. Over de uitkomsten hiervan zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd.

Privatisering en verzelfstandiging

Verzelfstandiging van (de uitvoering van) taken

Tegen de achtergrond van de bezinning op het gebied van de organisatiestructuur van de rijksdienst is een hernieuwde belangstelling ontstaan voor externe en interne verzelfstandiging van overheidsdiensten. De gedachte hierachter is dat verzelfstandiging van (de uitvoering van) taken een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verbetering van de doelmatigheid van de overheid. Mede door de grote verscheidenheid in taken die door de overheid worden uitgevoerd, is er sprake van een grote variëteit in de vorm waarin wordt verzelfstandigd.[3]

Commissie om samenhang in beleid van externe verzelfstandiging te waarborgen

Het toegenomen belang van verzelfstandigings- en privatiseringsvraagstukken is voor het kabinet aanleiding geweest zich te beraden op de ambtelijke voorbereiding van voorstellen op dit gebied. Om de samenhang in het rijksbeleid ten aanzien van nieuwe externe verzelfstandigingen, privatisering en evaluatie van bestaande vormen te waarborgen, heeft het kabinet besloten een sub-commissie Verzelfstandigingen van de Adviescommissie voor de Rijksdienst (ARD) in te stellen.[4] Alle voorstellen tot externe verzelfstandiging dienen door deze commissie van advies te worden voorzien alvorens zij in de ministerraad aan de orde komen. In onderlinge samenhang kunnen dan in één toetsingskader de diverse aspecten die van belang zijn bij externe verzelfstandiging aan de orde worden gesteld.

---

[2] Kamerstukken II, 21 835, nr. 11.

[3] In dit verband zij verwezen naar de eerder opgestelde nota «Verzelfstandiging en privatisering», Kamerstukken II, 21 632, nr. 1, alsmede naar het kabinetsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?», Kamerstukken II, 21 042, nrs. 3–4.

[4] Zie de brief van de minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken over de instelling van bedoelde commissie, Kamerstukken II, 21 042, nr. 13.

Interne verzelfstandiging: het agentschap ....

Een nieuwe ontwikkeling op het terrein van de verzelfstandiging is de introductie van een vorm van interne verzelfstandiging; het agentschap. In de nota «Uitwerking rapport Verder bouwen aan beheer»[5] heeft het kabinet het voornemen geuit een wetsvoorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet in te dienen, waarin de comptabele figuur van het agentschap wordt gecreëerd. Met de agentschapsconstructie wordt beoogd een beheersvorm te introduceren binnen de rijksoverheid voor die diensten waarvoor een efficiënte bedrijfsvoering beter te bereiken is door speciale beheersregels te hanteren en waarvoor externe verzelfstandiging niet opportuun is. Door de invoering van agentschappen moet worden bewerkstelligd dat deze specifieke diensten binnen het Rijk zo doelmatig mogelijk kunnen opereren.

werken met kengetallen en doelmatiger bedrijfsvoering

Een belangrijke voorwaarde waaraan een overheidsdienst moet voldoen om voor de agentschapstatus in aanmerking te komen is de meetbaarheid, zowel ten aanzien van de kwantiteit als ten aanzien van de kwaliteit van de produkten en diensten. Kengetallen spelen hierbij een belangrijke rol. Een tweede voorwaarde voor het verkrijgen van de agentschapstatus is de reële mogelijkheid om doelmatiger te opereren. Men zal aantoonbaar een beter resultaat moeten kunnen realiseren (beter c.q. meer presteren met een gelijkblijvend budget) of de werkzaamheden doelmatiger moeten kunnen uitvoeren (met minder middelen dezelfde prestaties realiseren).

Voorstellen voor de instellingsprocedure, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van agentschappen zijn nader uiteengezet in genoemde nota «Uitwerking rapport Verder bouwen aan beheer». Zo mogen agentschappen reserveren voor apparaatsuitgaven en wordt de mogelijkheid geboden om de bedrijfsvoering te baseren op een stelsel van baten en lasten. Als een logische tegenhanger van de vergroting van de bevoegdheden bij de inzet van het apparaatsbudget geldt voor alle agentschappen dat er periodiek sprake zal zijn van een kritische doorlichting van de omvang van agentschappen in relatie tot de verrichte taken, alsmede van het algehele functioneren van het agentschap. Beoogd wordt zo mogelijk reeds met ingang van 1994 van start te gaan met de eerste agentschappen.

5.3. Naar een doelmatiger beheer

Een betrouwbare en controleerbare financiële administratie vormt de basis voor een goed financieel beheer. De afgelopen jaren heeft het financiële beheer in het teken gestaan van de verbetering van de administratieve organisatie en interne controle en het bereiken van een zodanige accountantscontrole bij de ministeries dat de gehele administratie daaraan onderworpen wordt en dat de rekeningen en verantwoordingen voorzien worden van een (goedkeurende) accountantsverklaring. Voortbouwend hierop wordt thans uitwerking gegeven aan een herijking van het financiële en het personele beheer en zal de komende jaren de nodige extra aandacht worden besteed aan het materiële beheer.

Operatie comptabel bestel

In de vijfde voortgangsrapportage comptabel bestel, die op 23 april 1992 aan de Tweede Kamer is gezonden, wordt teruggeblikt op de operatie comptabel bestel.[6] Gegeven de daarin opgenomen uitgebreide beschouwingen, wordt in deze Miljoenennota slechts beknopt op de geboekte resultaten ingegaan.

Administratieve organisatie van financiële processen vrijwel geheel beschreven

Geconcludeerd kan worden dat de administratieve organisatie van de financiële processen bij de ministeries thans vrijwel geheel is beschreven. De bereikte verbeteringen op dit terrein hebben er mede toe geleid dat over 1991 voor het eerst bij alle begrotingshoofdstukken een

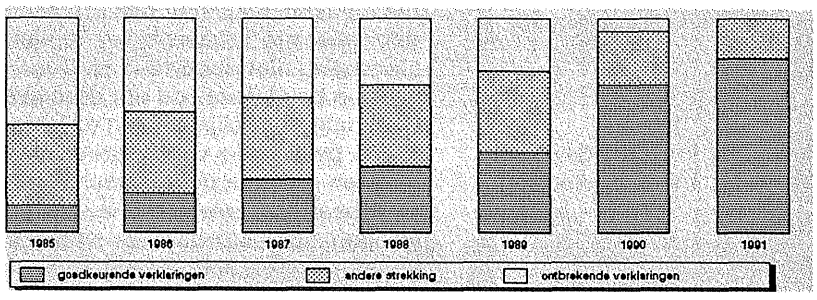
[5] Deze nota is op 25 juni 1992 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden.
[6] Kamerstukken II, 19 395, nr. 33.

Voor het eerst accountantsverklaringen bij alle begrotingshoofdstukken

accountantsverklaring is afgegeven. Bij dertien van de zestien begrotingshoofdstukken was hierbij sprake van een goedkeurende verklaring.

In figuur 5.3.1. is een overzicht gegeven van de ontwikkeling in het aantal hoofdstukken met een afgegeven (goedkeurende) accountantsverklaring over de jaren 1985–1991.

Figuur 5.3.1. Overzicht accountantsverklaringen 1985–1991

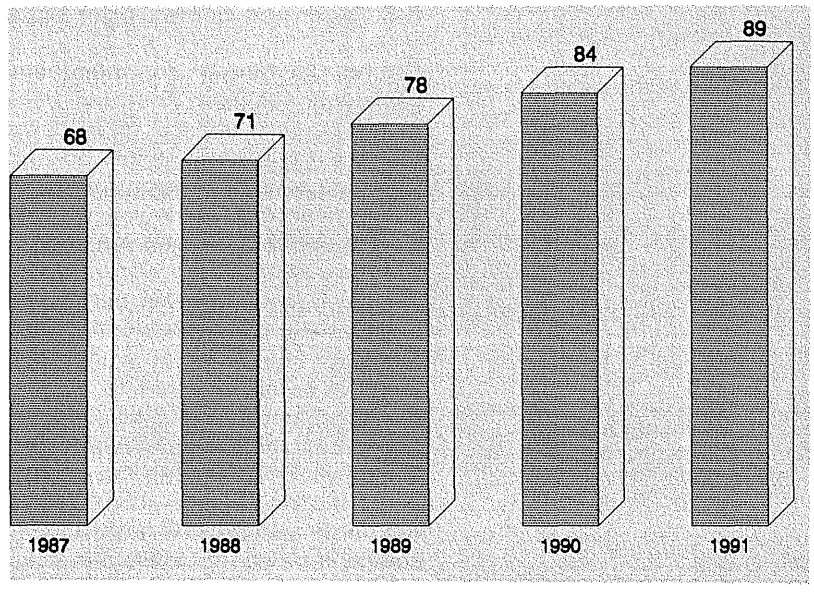


Algemene Rekenkamer: hoger percentage van de uitgaven en ontvangsten met redelijke zekerheid over rechtmatigheid en volledigheid

Tevens is het percentage van de uitgaven en ontvangsten waarover de Rekenkamer redelijke zekerheid heeft verkregen omtrent de rechtmatigheid en volledigheid wederom gestegen; over 1991 waren deze percentages 99,5% voor de ontvangsten (over 1990: 99,4%) en 88,9% voor de uitgaven van het Rijk (over 1990: 84,7%). Daarbij zij opgemerkt dat de Rekenkamer bij haar beoordeling over 1991 wat strengere criteria heeft gehanteerd dan het jaar daarvoor, waardoor de percentages waarover redelijke zekerheid is verkregen lager geworden zijn dan anders het geval zou zijn geweest.

Figuur 5.3.2. geeft inzicht in de ontwikkeling in het percentage uitgaven en ontvangsten waarover de Rekenkamer redelijke zekerheid heeft verkregen over de rechtmatigheid en volledigheid bij de beoordeling van de jaren 1987–1991.

Figuur 5.3.2. Overzicht percentage uitgaven (van het totaal) waarover de Rekenkamer redelijke zekerheid heeft verkregen over 1987–1991.



Interne verzelfstandiging: het agentschap ....

Een nieuwe ontwikkeling op het terrein van de verzelfstandiging is de introductie van een vorm van interne verzelfstandiging; het agentschap. In de nota «Uitwerking rapport Verder bouwen aan beheer»[5] heeft het kabinet het voornemen geuit een wetsvoorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet in te dienen, waarin de comptabele figuur van het agentschap wordt gecreëerd. Met de agentschapsconstructie wordt beoogd een beheersvorm te introduceren binnen de rijksoverheid voor die diensten waarvoor een efficiënte bedrijfsvoering beter te bereiken is door speciale beheersregels te hanteren en waarvoor externe verzelfstandiging niet opportuun is. Door de invoering van agentschappen moet worden bewerkstelligd dat deze specifieke diensten binnen het Rijk zo doelmatig mogelijk kunnen opereren.

werken met kengetallen en doelmatiger bedrijfsvoering

Een belangrijke voorwaarde waaraan een overheidsdienst moet voldoen om voor de agentschapstatus in aanmerking te komen is de meetbaarheid, zowel ten aanzien van de kwantiteit als ten aanzien van de kwaliteit van de produkten en diensten. Kengetallen spelen hierbij een belangrijke rol. Een tweede voorwaarde voor het verkrijgen van de agentschapstatus is de reële mogelijkheid om doelmatiger te opereren. Men zal aantoonbaar een beter resultaat moeten kunnen realiseren (beter c.q. meer presteren met een gelijkblijvend budget) of de werkzaamheden doelmatiger moeten kunnen uitvoeren (met minder middelen dezelfde prestaties realiseren).

Voorstellen voor de instellingsprocedure, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van agentschappen zijn nader uiteengezet in genoemde nota «Uitwerking rapport Verder bouwen aan beheer». Zo mogen agentschappen reserveren voor apparaatsuitgaven en wordt de mogelijkheid geboden om de bedrijfsvoering te baseren op een stelsel van baten en lasten. Als een logische tegenhanger van de vergroting van de bevoegdheden bij de inzet van het apparaatsbudget geldt voor alle agentschappen dat er periodiek sprake zal zijn van een kritische doorlichting van de omvang van agentschappen in relatie tot de verrichte taken, alsmede van het algehele functioneren van het agentschap. Beoogd wordt zo mogelijk reeds met ingang van 1994 van start te gaan met de eerste agentschappen.

5.3. Naar een doelmatiger beheer

Een betrouwbare en controleerbare financiële administratie vormt de basis voor een goed financieel beheer. De afgelopen jaren heeft het financiële beheer in het teken gestaan van de verbetering van de administratieve organisatie en interne controle en het bereiken van een zodanige accountantscontrole bij de ministeries dat de gehele administratie daaraan onderworpen wordt en dat de rekeningen en verantwoordingen voorzien worden van een (goedkeurende) accountantsverklaring. Voortbouwend hierop wordt thans uitwerking gegeven aan een herijking van het financiële en het personele beheer en zal de komende jaren de nodige extra aandacht worden besteed aan het materiële beheer.

Operatie comptabel bestel

In de vijfde voortgangsrapportage comptabel bestel, die op 23 april 1992 aan de Tweede Kamer is gezonden, wordt teruggeblikt op de operatie comptabel bestel.[6] Gegeven de daarin opgenomen uitgebreide beschouwingen, wordt in deze Miljoenennota slechts beknopt op de geboekte resultaten ingegaan.

Administratieve organisatie van financiële processen vrijwel geheel beschreven

Geconcludeerd kan worden dat de administratieve organisatie van de financiële processen bij de ministeries thans vrijwel geheel is beschreven. De bereikte verbeteringen op dit terrein hebben er mede toe geleid dat over 1991 voor het eerst bij alle begrotingshoofdstukken een

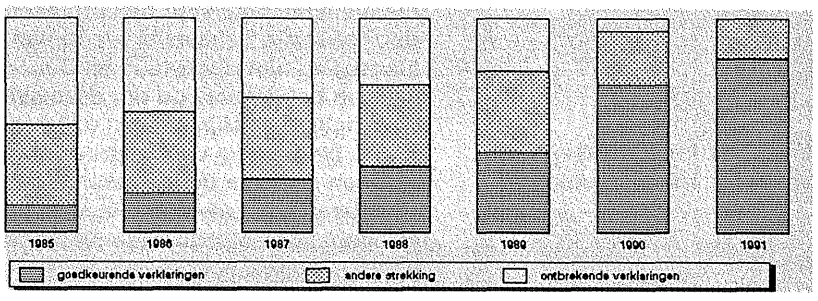
[5] Deze nota is op 25 juni 1992 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden.
[6] Kamerstukken II, 19 395, nr. 33.

Voor het eerst accountantsverklaringen bij alle begrotingshoofdstukken

accountantsverklaring is afgegeven. Bij dertien van de zestien begrotingshoofdstukken was hierbij sprake van een goedkeurende verklaring.

In figuur 5.3.1. is een overzicht gegeven van de ontwikkeling in het aantal hoofdstukken met een afgegeven (goedkeurende) accountantsverklaring over de jaren 1985–1991.

Figuur 5.3.1. Overzicht accountantsverklaringen 1985–1991

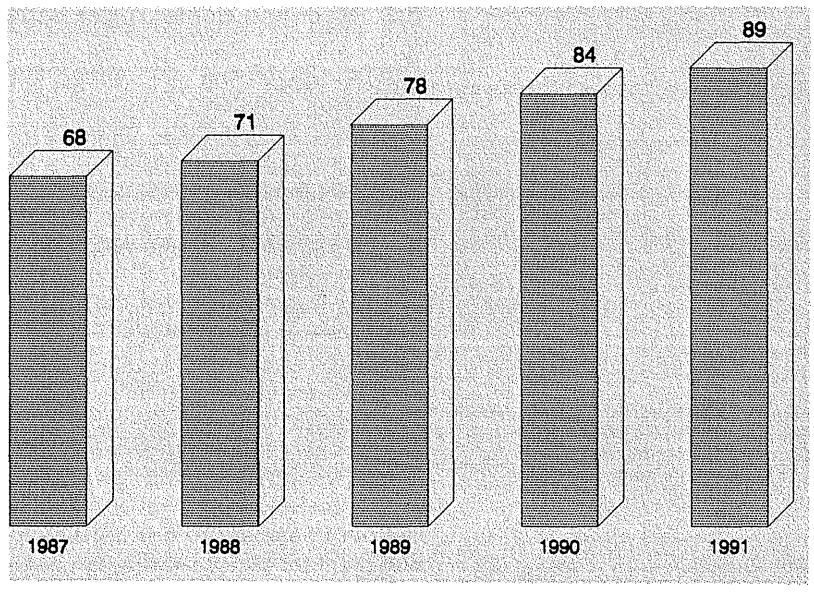


Algemene Rekenkamer: hoger percentage van de uitgaven en ontvangsten met redelijke zekerheid over rechtmatigheid en volledigheid

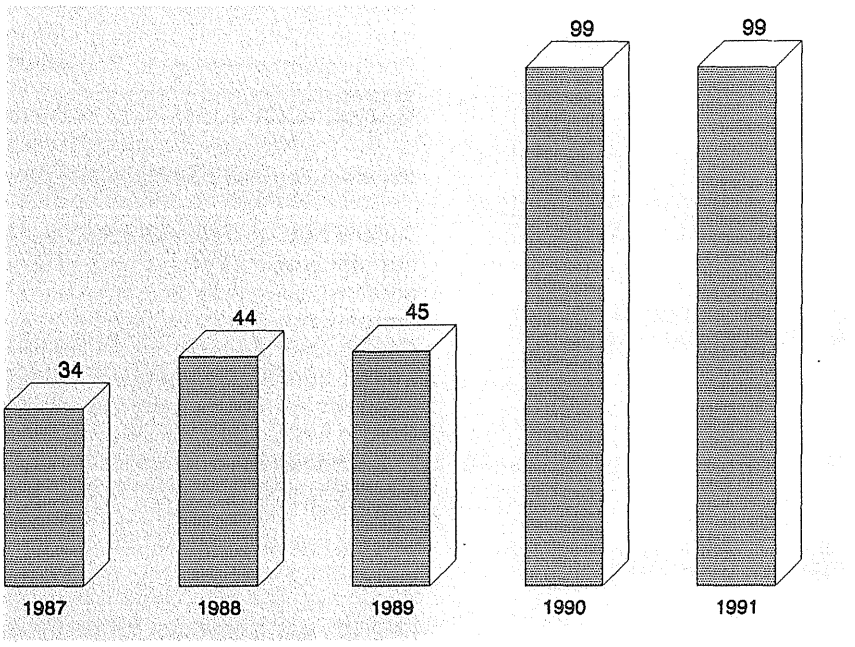
Tevens is het percentage van de uitgaven en ontvangsten waarover de Rekenkamer redelijke zekerheid heeft verkregen omtrent de rechtmatigheid en volledigheid wederom gestegen; over 1991 waren deze percentages 99,5% voor de ontvangsten (over 1990: 99,4%) en 88,9% voor de uitgaven van het Rijk (over 1990: 84,7%). Daarbij zij opgemerkt dat de Rekenkamer bij haar beoordeling over 1991 wat strengere criteria heeft gehanteerd dan het jaar daarvoor, waardoor de percentages waarover redelijke zekerheid is verkregen lager geworden zijn dan anders het geval zou zijn geweest.

Figuur 5.3.2. geeft inzicht in de ontwikkeling in het percentage uitgaven en ontvangsten waarover de Rekenkamer redelijke zekerheid heeft verkregen over de rechtmatigheid en volledigheid bij de beoordeling van de jaren 1987–1991.

Figuur 5.3.2. Overzicht percentage uitgaven (van het totaal) waarover de Rekenkamer redelijke zekerheid heeft verkregen over 1987–1991.



Figuur 5.3.3. Overzicht percentage ontvangsten (van het totaal) waarover de Rekenkamer redelijke zekerheid heeft verkregen over 1987–1991.



Deze ontwikkeling laat zien dat er over een langere termijn bezien sprake is van substantiële verbeteringen op het terrein van de administratieve organisatie en de accountantscontrole. Dit neemt niet weg dat er nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. Hoewel de accountantscontrole thans bij alle departementen het gehele financiële beheer en de verantwoording daarover bestrijkt, heeft dit immers nog niet in alle gevallen geleid tot een goedkeurende accountantsverklaring. De desbetreffende ministeries streven er naar de bestaande knelpunten die een goedkeurende verklaring over 1991 in de weg stonden zo spoedig mogelijk op te heffen.

Toepassing nieuwe comptabele regelgeving

De operatie comptabel bestel is gepaard gegaan met een aanzienlijke aanpassing van de Comptabiliteitswet en de daarop gebaseerde regelingen. Deze aanpassingen, noodzakelijk om de gewenste veranderingen in het financiële beheer te realiseren, zijn voor het eerst over het begrotingsjaar 1992 van kracht. Het is mogelijk dat in de beginperiode onvolkomenheden in de toepassing van de nieuwe regelgeving blijken. Te denken valt aan de werking van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, waarvoor de Tweede Kamer in een brief aan de minister van Financiën bijzondere aandacht heeft gevraagd.[7] Mede daarom heeft het kabinet bij de begrotingsvoorbereiding 1993 extra aandacht geschonken aan de toepassing van de comptabele regelgeving en is de begrotingspresentatie aan een kritische toets onderworpen. Daarbij is geconstateerd dat de begrotingspresentatie over het algemeen verbeterd is, zij het dat de naleving van met name nieuwe en aangescherpte voorschriften op onderdelen nog voor verbetering vatbaar is. Aan de hand van de ervaringen die in het begrotingsjaar 1992 worden opgedaan met de toepassing van de regelgeving zal worden bezien waar zich problemen voordoen en of vervolgacties nodig zijn.

[7] Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven aan de minister van Financiën van 10 januari 1992.

Begrotingspresentatie

Versnelling informatievoorziening ....

Ook ten aanzien van de verbetering van de inrichting en presentatie van de begrotingen en rekeningen en de versnelling van de financiële informatievoorziening zijn belangrijke resultaten geboekt. De met de operatie comptabel bestel beoogde inhaalslag op deze terreinen kan als gerealiseerd worden beschouwd. Dit betekent geenszins dat er geen verdere

nadere bezinning op verantwoordingsprocedure

verbeteringen meer nodig en mogelijk zijn. Door het ontstaan van nieuwe technische mogelijkheden en/of nieuwe informatiebehoeften kan de begrotingspresentatie veranderen in de tijd. Verder vindt thans – mede naar aanleiding van de behandeling van de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet in de Tweede Kamer – een bezinning plaats op de verantwoordingsprocedure. Over laatstgenoemde onderwerp heeft de Tweede Kamer op 27 augustus 1992 een separate brief ontvangen.

Vernieuwing van het financiële en personele beheer

Resultaatgerichte sturing

Tijdens het voortschrijden van de operatie comptabel bestel bleek dat het niet langer alleen ging om de technische invoering van een nieuwe administratie, maar ook om het toepassen van een nieuwe, meer resultaatgerichte, besturingsfilosofie en het ontwikkelen van de bijbehorende sturingsinstrumenten. In de eerdergenoemde nota «Uitwerking rapport Verder bouwen aan beheer» heeft het kabinet, naast de uitwerking van de reeds vermelde comptabele figuur van het agentschap, diverse andere maatregelen aangekondigd teneinde ruimte te creëren voor meer resultaatgericht management op decentraal niveau, zonder dat hierdoor de macro-doelstellingen van het kabinetsbeleid onder druk komen te staan.

Integratie van personele en materiële budgetten

Zo is het kabinet voornemens in het in paragraaf 5.2. aangekondigde voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet een bepaling op te nemen op grond waarvan de personele en materiële budgetten, waar mogelijk per hoofdbeleidsterrein, op één apparaatsartikel worden geraamd en verantwoord. Met deze wetswijziging wordt de huidige begrotingstechnische scheiding tussen beide uitgavensoorten opgeheven, hetgeen een meer integrale afweging van de apparaatsinzet bevordert. Beoogd wordt met ingang van 1994 van start te gaan met de nieuwe begrotingsindeling.

Herijking budgetdisciplineregels

De uitwerking van het rapport «Verder bouwen aan beheer» betreft verder een herijking van enkele onderdelen van de interne kabinetsafspraken met betrekking tot de beheersing van de collectieve uitgaven, de zogenaamde budgetdisciplineregels.[8] In deze regels wordt tot uitdrukking gebracht dat spiegelbeeldige mutaties in de kasramingen tussen opeenvolgende jaren binnen beperkte marges worden toegestaan; het saldo van over- en onderschrijdingen van uitgaven en niet tot de collectieve-lastendruk behorende niet-belastingontvangsten mag maximaal 0,25 % van het uitgaventotaal van de desbetreffende departementale begroting bedragen.[9] Tevens wordt in de budgetdisciplineregels tot uitdrukking gebracht dat voor investeringen in kapitaalgoederen en voor investeringsachtige uitgaven met een eenmalig karakter een vorm van reservering mogelijk is en wordt de mogelijkheid geboden om voor onderdelen van de begroting budgetteringsafspraken te maken. Dit laatste houdt in dat op deze artikelen onderbesteding, meevallers en/of efficiency-winst beschikbaar blijven voor het departement. Voor uitgavenverhogingen c.q. ontvangstenverlagingen dient uiteraard te worden gecompenseerd.

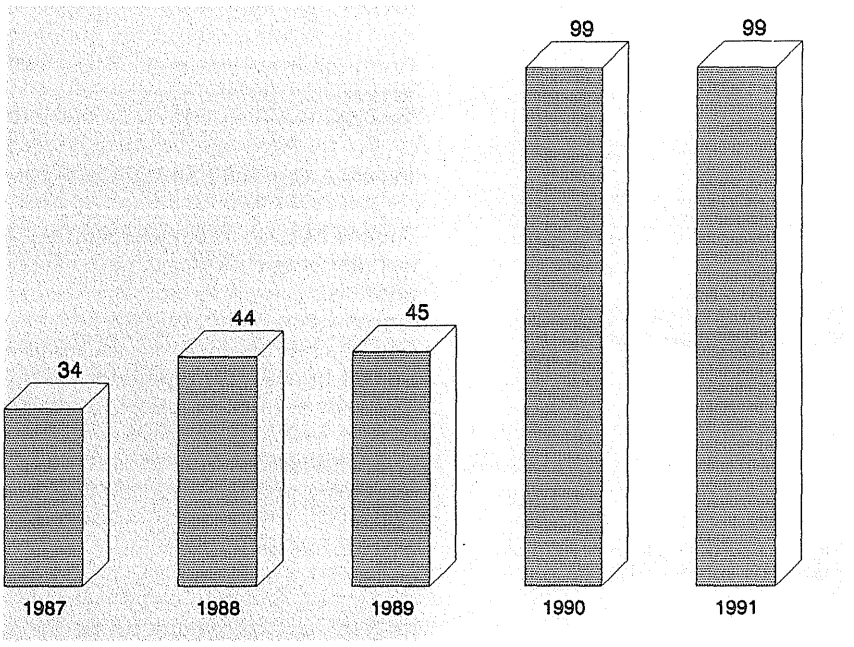
Toepassing nieuwe regels in 1993 en 1994

Met deze herijking van financiële en personele beheersregels meent het kabinet een adequate en – ook vanuit macro-optiek – acceptabele oplossing te bieden voor bestaande knelpunten die doelmatig beheer in de weg kunnen staan. Door het toekennen van nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de decentrale manager wordt meer recht gedaan aan diens integrale verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. Beoogd wordt de eindejaarsmarge met ingang van de begrotingsuitvoering 1993 in werking te laten treden en de reserveringsfaciliteit voor het eerst bij de begrotingsvoorbereiding 1994 toe te passen. Met de budgetteringsafspraken is reeds een bescheiden begin gemaakt in de

[8] In bijlage 23 zijn de budgetdisciplineregels opgenomen zoals deze zullen luiden na inwerkingtreding van de voorstellen van het kabinet.

[9] Dit laat onverlet de gemaakte afspraken met betrekking tot de bandbreedte-systematiek bij het OS-plafond, zoals onlangs is beschreven in bijlage 2 bij de Nota Buitenlanduitgaven (Kamerstukken II, 22 610, nr. 2).

Figuur 5.3.3. Overzicht percentage ontvangsten (van het totaal) waarover de Rekenkamer redelijke zekerheid heeft verkregen over 1987–1991.



Deze ontwikkeling laat zien dat er over een langere termijn bezien sprake is van substantiële verbeteringen op het terrein van de administratieve organisatie en de accountantscontrole. Dit neemt niet weg dat er nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. Hoewel de accountantscontrole thans bij alle departementen het gehele financiële beheer en de verantwoording daarover bestrijkt, heeft dit immers nog niet in alle gevallen geleid tot een goedkeurende accountantsverklaring. De desbetreffende ministeries streven er naar de bestaande knelpunten die een goedkeurende verklaring over 1991 in de weg stonden zo spoedig mogelijk op te heffen.

Toepassing nieuwe comptabele regelgeving

De operatie comptabel bestel is gepaard gegaan met een aanzienlijke aanpassing van de Comptabiliteitswet en de daarop gebaseerde regelingen. Deze aanpassingen, noodzakelijk om de gewenste veranderingen in het financiële beheer te realiseren, zijn voor het eerst over het begrotingsjaar 1992 van kracht. Het is mogelijk dat in de beginperiode onvolkomenheden in de toepassing van de nieuwe regelgeving blijken. Te denken valt aan de werking van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, waarvoor de Tweede Kamer in een brief aan de minister van Financiën bijzondere aandacht heeft gevraagd.[7] Mede daarom heeft het kabinet bij de begrotingsvoorbereiding 1993 extra aandacht geschonken aan de toepassing van de comptabele regelgeving en is de begrotingspresentatie aan een kritische toets onderworpen. Daarbij is geconstateerd dat de begrotingspresentatie over het algemeen verbeterd is, zij het dat de naleving van met name nieuwe en aangescherpte voorschriften op onderdelen nog voor verbetering vatbaar is. Aan de hand van de ervaringen die in het begrotingsjaar 1992 worden opgedaan met de toepassing van de regelgeving zal worden bezien waar zich problemen voordoen en of vervolgacties nodig zijn.

[7] Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven aan de minister van Financiën van 10 januari 1992.

Begrotingspresentatie

Versnelling informatievoorziening ....

Ook ten aanzien van de verbetering van de inrichting en presentatie van de begrotingen en rekeningen en de versnelling van de financiële informatievoorziening zijn belangrijke resultaten geboekt. De met de operatie comptabel bestel beoogde inhaalslag op deze terreinen kan als gerealiseerd worden beschouwd. Dit betekent geenszins dat er geen verdere

nadere bezinning op verantwoordingsprocedure

verbeteringen meer nodig en mogelijk zijn. Door het ontstaan van nieuwe technische mogelijkheden en/of nieuwe informatiebehoeften kan de begrotingspresentatie veranderen in de tijd. Verder vindt thans – mede naar aanleiding van de behandeling van de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet in de Tweede Kamer – een bezinning plaats op de verantwoordingsprocedure. Over laatstgenoemde onderwerp heeft de Tweede Kamer op 27 augustus 1992 een separate brief ontvangen.

Vernieuwing van het financiële en personele beheer

Resultaatgerichte sturing

Tijdens het voortschrijden van de operatie comptabel bestel bleek dat het niet langer alleen ging om de technische invoering van een nieuwe administratie, maar ook om het toepassen van een nieuwe, meer resultaatgerichte, besturingsfilosofie en het ontwikkelen van de bijbehorende sturingsinstrumenten. In de eerdergenoemde nota «Uitwerking rapport Verder bouwen aan beheer» heeft het kabinet, naast de uitwerking van de reeds vermelde comptabele figuur van het agentschap, diverse andere maatregelen aangekondigd teneinde ruimte te creëren voor meer resultaatgericht management op decentraal niveau, zonder dat hierdoor de macro-doelstellingen van het kabinetsbeleid onder druk komen te staan.

Integratie van personele en materiële budgetten

Zo is het kabinet voornemens in het in paragraaf 5.2. aangekondigde voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet een bepaling op te nemen op grond waarvan de personele en materiële budgetten, waar mogelijk per hoofdbeleidsterrein, op één apparaatsartikel worden geraamd en verantwoord. Met deze wetswijziging wordt de huidige begrotingstechnische scheiding tussen beide uitgavensoorten opgeheven, hetgeen een meer integrale afweging van de apparaatsinzet bevordert. Beoogd wordt met ingang van 1994 van start te gaan met de nieuwe begrotingsindeling.

Herijking budgetdisciplineregels

De uitwerking van het rapport «Verder bouwen aan beheer» betreft verder een herijking van enkele onderdelen van de interne kabinetsafspraken met betrekking tot de beheersing van de collectieve uitgaven, de zogenaamde budgetdisciplineregels.[8] In deze regels wordt tot uitdrukking gebracht dat spiegelbeeldige mutaties in de kasramingen tussen opeenvolgende jaren binnen beperkte marges worden toegestaan; het saldo van over- en onderschrijdingen van uitgaven en niet tot de collectieve-lastendruk behorende niet-belastingontvangsten mag maximaal 0,25 % van het uitgaventotaal van de desbetreffende departementale begroting bedragen.[9] Tevens wordt in de budgetdisciplineregels tot uitdrukking gebracht dat voor investeringen in kapitaalgoederen en voor investeringsachtige uitgaven met een eenmalig karakter een vorm van reservering mogelijk is en wordt de mogelijkheid geboden om voor onderdelen van de begroting budgetteringsafspraken te maken. Dit laatste houdt in dat op deze artikelen onderbesteding, meevallers en/of efficiency-winst beschikbaar blijven voor het departement. Voor uitgavenverhogingen c.q. ontvangstenverlagingen dient uiteraard te worden gecompenseerd.

Toepassing nieuwe regels in 1993 en 1994

Met deze herijking van financiële en personele beheersregels meent het kabinet een adequate en – ook vanuit macro-optiek – acceptabele oplossing te bieden voor bestaande knelpunten die doelmatig beheer in de weg kunnen staan. Door het toekennen van nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de decentrale manager wordt meer recht gedaan aan diens integrale verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. Beoogd wordt de eindejaarsmarge met ingang van de begrotingsuitvoering 1993 in werking te laten treden en de reserveringsfaciliteit voor het eerst bij de begrotingsvoorbereiding 1994 toe te passen. Met de budgetteringsafspraken is reeds een bescheiden begin gemaakt in de

[8] In bijlage 23 zijn de budgetdisciplineregels opgenomen zoals deze zullen luiden na inwerkingtreding van de voorstellen van het kabinet.

[9] Dit laat onverlet de gemaakte afspraken met betrekking tot de bandbreedte-systematiek bij het OS-plafond, zoals onlangs is beschreven in bijlage 2 bij de Nota Buitenlanduitgaven (Kamerstukken II, 22 610, nr. 2).

ontwerp-begroting 1993; voor een deel van de VROM-begroting en voor een groot deel van de Defensie-begroting zijn budgetteringsafspraken gemaakt. Op basis hiervan kan ervaring worden opgedaan met deze faciliteit.

Materieel beheer

Na verbetering financieel beheer ook aandacht voor materiaal beheer ...

Nu het financiële beheer over de gehele linie verbeterd is, neemt de aandacht voor het beheer van materiële zaken steeds meer toe. Daarbij speelt een aantal invalshoeken een rol.

... een goed contractbeheer

Ten eerste is het van belang dat er sprake is van een goede omzetting van geld in goederen, ofwel van een goed verwervingsproces en contractbeheer. Het Rijk verwerft voor vele miljarden aan goederen en diensten, zowel ten behoeve van de uitvoering van beleid als voor de interne bedrijfsvoering. Een goed contractbeheer is daarbij van groot belang om eventuele risico's bij transacties te minimaliseren. De overheid dient zich te verzekeren van tijdige en deugdelijke leveringen van goederen en diensten, gebaseerd op goede afspraken tegen concurrerende prijs-kwaliteitsverhoudingen. Met het oog hierop dient elk ministerie een functionaris aan te stellen die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het aanschaffingenbeleid. Mede naar aanleiding van het centraal thema van het Verslag over 1991 van de Algemene Rekenkamer[10] wordt thans in interdepartementaal verband bezien op welke punten het contractbeheer verbetering behoeft. Daarbij zal onderzocht worden in hoeverre model-contractbepalingen kunnen worden ontwikkeld die als een hulpmiddel kunnen dienen bij het vormgeven van het departementale contractbeheer.

.... en een goed materieel beheer

Ten tweede is het van belang dat datgene wat is aangeschaft, goed wordt beheerd. Met de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet heeft de wetgever vastgelegd dat de ministers, behalve voor het kasbeheer, tevens verantwoordelijk zijn voor het materieel beheer dat voortvloeit uit het beheer van de begrotingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Als uitgangspunt bij de uitwerking van het materieel beheer geldt dat dit in hoge mate situationeel bepaald is, waarbij de afweging «indien zinvol en doelmatig» bepalend is voor de vormgeving van het beheer. Niet alleen zijn er zeer diverse materiële goederen te onderscheiden, maar ook kan aan het materieel beheer een veelheid van aspecten worden onderscheiden, zoals bewaren, onderhouden, verbruiken, overtolligheid en verkoop. Momenteel is een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot het materieel beheer in voorbereiding. In deze maatregel zal op hoofdlijnen een nadere uitwerking worden gegeven aan het materieel beheer bij de rijksoverheid. Centraal staat daarbij welke informatie over roerende zaken minimaal beschikbaar dient te zijn voor een doelmatig beheer.

5.4. Doorlichting van beleid

Zoals in de Miljoenennota's van de afgelopen jaren is aangegeven, speelt doorlichting van beleid in het kader van het financiële management bij de rijksoverheid een steeds belangrijkere rol. Naast de heroverwegingsprocedure en beleidsevaluatie, waarover een regeringsstandpunt is verschenen[11], zijn het gebruik van kengetallen en het geïntegreerd subsidiebeleid instrumenten waarmee de ministeries inzicht kunnen verkrijgen in de uitvoering en effecten van beleid.

Beleidsevaluatie

Systematische en periodieke beleidsevaluatie

De kern van het bovengenoemde regeringsstandpunt beleidsevaluatie is dat systematische en periodieke beleidsevaluatie een rol kan spelen bij

[10] Kamerstukken II, 22 560, nrs. 1–2.
[11] Kamerstukken II, 22 032, nr. 27.

het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, maar ook bij decentrale resultaatgerichte sturing binnen de rijksdienst. Met betrekking tot het stimuleren en initiëren van beleidsevaluaties gelden een aantal belangrijke uitgangspunten. Zo is het essentieel dat de uitkomsten van evaluaties worden meegewogen bij de jaarlijkse (en meerjarige) afwegingen rond de begroting. Daarnaast moet aansluiting worden gezocht bij het bestaande beleids- en begrotingsproces en moet beleidsevaluatie worden bevorderd binnen bestaande organisatiestructuren. Het is primair de verantwoordelijkheid van de politieke en ambtelijke leiding van de afzonderlijke departementen om evaluaties te bevorderen en de resultaten daarvan bij de beleidsvoering te betrekken.

De activiteiten op het gebied van systematische en periodieke evaluatie worden langs drie sporen ontwikkeld: aanpassing van de (wettelijke) regelgeving, jaarlijkse rapportages via de begrotingen en sturing en coördinatie per departement. Hierbij neemt het coördineren en opzetten van een jaarlijks evaluatieprogramma een centrale plaats in; de organisatorische aanpak verschilt per departement, de directies FEZ spelen steeds een belangrijke rol. Geconstateerd kan worden dat in de begroting 1993 door de meerderheid van de departementen aan de aanpak van beleidsevaluatie aandacht is besteed.

Kengetallen

Het gebruik van kengetallen

Kengetallen[12] kunnen een rol spelen bij de doorlichting van beleid. Met behulp van kengetallen kan inzicht worden verkregen in de onderbouwing van de budgetten en in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Kengetallen zijn ook van belang om de Staten-Generaal inzicht te geven in het gevoerde en te voeren beleid. Het gebruik en de toepassing van kengetallen wordt momenteel op verschillende manieren gestimuleerd. Niet alleen wordt een extra impuls gegeven aan de presentatie van volume- en prestatiegegevens in de artikelsgewijze toelichting van de begroting, ook wordt het gebruik van kengetallen langs andere wegen gestimuleerd.

Uit een evaluatie van de begrotingshoofdstukken van 1991 en 1992 bleek dat, hoewel de nodige inspanningen waren verricht, de toelichting met volume- en prestatiegegevens kon worden verbeterd; circa 55% van de rijksuitgaven werd in de artikelsgewijze toelichting toegelicht met volume- en prestatiegegevens. Ook werden kengetallen op andere plaatsen gepresenteerd. Het gemiddelde toelichtingspercentage per departement bleek nogal te verschillen. Een reden daarvoor is onder meer dat niet alle uitgaven op artikelniveau zinvol kunnen worden onderbouwd met volume- en prestatiegegevens. Zo is bijvoorbeeld de rijksbijdrage ziektekosten slechts een onderdeel van de financiering ziektekosten, waarbij de bijdrage zich niet beperkt tot een bepaald onderdeel dat van het totaal van de ziektekosten kan worden afgezonderd. Een ander voorbeeld betreft subsidie-artikelen waarbij de per individueel geval verstrekte subsidie zodanig varieert, dat het niet zinvol is om het aantal subsidies en het gemiddelde bedrag te bepalen omdat dit niet bijdraagt aan het inzicht in de raming van het budget. De beoordeling van de doelmatigheid en de doeltreffendheid dient dan plaats te vinden door middel van speciaal hiervoor opgezet evaluatie onderzoek.

Uit de evaluatie bleek verder dat de wel beschikbare gegevens vooral de ingezette middelen betroffen (de input) en de ramingen beoogden toe te lichten. Aan de presentatie van gegevens over activiteiten, prestaties en effecten (de output respectievelijk de outcome) werd slechts bescheiden aandacht besteed. Hetzelfde gold voor kengetallen die inzicht bieden in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid.

Bij de begrotingsvoorbereiding 1993 is ook extra aandacht gegeven aan de presentatie van volume- en prestatiegegevens. In dit verband zijn de

[12] Een kengetal wordt opgevat als een getal dat inzicht geeft in de situatie en/of ontwikkeling van een beleids- of produktieproces. Een kengetal moet vooral een kerngetal zijn. Het moet de kern van een situatie of ontwikkeling aangeven.

gegevens aan een kritische toets onderworpen. Vastgesteld kan worden dat de kwaliteit van de volume- en prestatiegegevens ten opzichte van 1992 licht is verbeterd. Om tot verdere verbetering van de huidige situatie te komen, zal de stand van zaken rond de presentatie van volume- en prestatiegegevens voortaan jaarlijks worden geëvalueerd. Mede aan de hand van deze evaluatie zullen kwalitatieve en zo mogelijk kwantitatieve verbeteringen van volume- en prestatiegegevens kunnen plaatsvinden. Daarbij zal tevens meer aandacht worden besteed aan de informatieve waarde die de gegevens hebben voor de Staten-Generaal en aan een doelmatige presentatie daarvan.

Kengetallenprojecten

Naast de aandacht voor de presentatie van volume- en prestatiegegevens in de begrotingen verdient vermelding dat op dit moment bij de meeste departementen een kengetallenproject loopt. Bij een deel van deze projecten wordt onder meer geprobeerd de produktiviteitsontwikkeling van verschillende gelijksoortige diensten met elkaar te vergelijken. Ook worden feitelijke ontwikkelingen op bepaalde beleidsterreinen geconfronteerd met gewenste ontwikkelingen. Bij een ander deel staat het sturen van diensten centraal, die enigszins op afstand worden geplaatst van de departementen. Een belangrijke vraag hierbij is aan welke kengetallen een centrale eenheid dan behoefte heeft. Duidelijk wordt dat de kengetallen betrekking dienen te hebben op het primaire proces – de bestaansreden – van zo'n dienst en dat het hier maatwerk en geen confectie betreft.

Naast voortzetting van de bestaande projecten, zullen in de toekomst nieuwe projecten worden geëntameerd. Daarbij wordt de mogelijkheid nagegaan om voor alle departementen vergelijkbare kengetallen te ontwikkelen over specifieke thema's als de materiële uitgaven en de uitvoeringskosten van overdrachten door de rijksoverheid. Ter ondersteuning van deze activiteiten zal het ministerie van Financiën, naast advisering van de departementen, een Handleiding Kengetallen ontwikkelen.

Een intensivering van de toepassing van kengetallen in allerlei projecten zal tevens haar vruchten moeten afwerpen voor de eerder genoemde volume- en prestatiegegevens en voor de toepassing van kengetallen bij agentschappen.

Geïntegreerd subsidiebeleid

Maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik terug te dringen en het subsidiebeheer te verbeteren

Ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van het misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies en de verdere verbetering van het subsidiebeheer in het algemeen, het zogenoemde eerste spoor van het geïntegreerde subsidiebeleid, zijn in het afgelopen jaar diverse activiteiten ontplooid en zijn concrete maatregelen in voorbereiding dan wel reeds getroffen. De departementen hebben begin 1992 een inventarisatie opgesteld van bestaande tekortkomingen op deze terreinen en hebben maatregelen getroffen dan wel in het vooruitzicht gesteld om de geconstateerde tekortkomingen op te heffen. De minister van Financiën en de minister van Justitie hebben de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van deze inventarisatie bij brief van 23 april 1992.[13] De inventarisatie heeft tot een pakket van maatregelen geleid die in 1992 en in de komende jaren geëffectueerd zullen worden. Het gaat onder meer om het verbeteren van regelgeving, het invoeren van standaardbepalingen voor subsidieverstrekking, het gebruik van controleprotocollen, het koppelen van gegevensbestanden en het treffen van maatregelen in de administratieve organisatie die een goede controle van de gegevens van derden moeten waarborgen. Beoogd wordt de voortgangscontrole op deze activiteiten op termijn geheel in te bouwen in de reguliere departe-

[13] Kamerstukken II, 22 150, nr. 5.

mentale processen, waarover in de departementale begrotingsstukken en in de toelichting bij de rekening verslag wordt gedaan. Gelet op de stand van zaken en de veelheid van maatregelen die in 1992 hun beslag zullen krijgen, is het kabinet voornemens begin 1993 separaat te rapporteren over de voortgang die is geboekt.

In aanvulling op de voor departementen specifieke maatregelen, zullen in de toekomstige Algemene wet bestuursrecht algemene aspecten van subsidieverhoudingen worden opgenomen. Het op 5 december 1991 door de Commissie Scheltema uitgebrachte voorontwerp dient daarbij als uitgangspunt. Over de precieze inhoud en reikwijdte van de subsidieparagraaf van deze wet is thans nog overleg gaande.

Actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid van subsidies

In het kader van het tweede spoor van het geïntegreerd subsidiebeleid, dat is gericht op het doorlichten van subsidies op actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid, zijn in oktober 1991 vijf heroverwegingsonderzoeken van start gegaan waarmee een budgettair beslag is gemoeid van in totaal ruim 2435 miljoen (in 1996). Vier van deze onderzoeken zijn voltooid en bij brief van 19 mei 1992 aangeboden aan de Tweede Kamer.[14] Het rapport «Subsidies ontwikkeling en sanering van de landbouw» is nagenoeg voltooid en zal dezer dagen aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Enkele nog ontbrekende regeringsstandpunten over voltooide rapporten zullen de Tweede Kamer eveneens dezer dagen bereiken. Twee van de voltooide rapporten hebben reeds een nuttige rol gespeeld in de begrotingsvoorbereiding 1993. In totaal is tot nog toe op basis van voorstellen uit deze rapporten voor een bedrag van ruim 65 miljoen aan ombuigingsmaatregelen getroffen (zie bijlage 8 voor een nadere toelichting op deze bedragen). De nog niet gebruikte voorstellen kunnen worden betrokken bij het budgettair beleid in de komende jaren en kunnen een nuttige rol spelen bij afweging van de beleidsprioriteiten voor de langere termijn, zoals die bijvoorbeeld zal plaatsvinden bij de eerstvolgende kabinetsformatie.

De heroverweging van subsidieregelingen zal worden voortgezet conform de aanpak in 1992. In bijlage 8 wordt een overzicht gegeven van de onderwerpen waaraan in de komende ronde een onderzoek zal worden gewijd. Over de resultaten van deze heroverwegingsonderzoeken zal in het voorjaar 1993 worden gerapporteerd.

5.5. Slot

Blijvende aandacht voor het financiële management

Zoals in dit hoofdstuk geschetst zullen verscheidene activiteiten bepalend zijn voor de verdere versterking van het financiële management. Daarbij ligt het voortouw en de verantwoordelijkheid in veel gevallen bij de afzonderlijke ministers. De minister van Financiën houdt echter een coördinerende en stimulerende taak en verantwoordelijkheid bij de verdere verbetering van het financiële management.

Het is tevens van belang dat de Staten-Generaal betrokken blijven bij de geschetste ontwikkelingen in het financiële management. In de departementale begrotingsstukken zal worden gerapporteerd over de voortgang van de projecten. Daarnaast zal op nader te bepalen wijze, bijvoorbeeld in de Miljoenennota, worden gerapporteerd over de ontwikkelingen in het financiële management en over de rijksbrede activiteiten die worden ondernomen.

[14] Voor nadere informatie over de resultaten van de heroverwegingsonderzoeken zie Kamerstukken II, 22 150, nr. 6.

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Aanvullende posten
Posten die nog niet in de ontwerp begrotingswetten kunnen worden opgenomen, maar die terwille van een volledig beeld wel reeds in de totaalcijfers van de rijksbegroting zijn begrepen. Het betreffen veelal posten waarvan de verdeling over de begrotingshoofdstukken nog niet kan worden aangegeven. Voorbeelden van aanvullende posten zijn de loon- en prijsbijstelling.

Aardgasbatenfonds
Het kabinet is voornemens om het Aardgasbatenfonds per 1 januari 1993 in werking te stellen. In dit begrotingsfonds zal een deel van de aardgasbaten worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdelingsfonds: vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk. Ministers kunnen voorstellen voor projecten indienen bij de beheerders van het Aardgasbatenfonds, te weten de ministers van Economische Zaken en Financiën, die de voorstellen vervolgens voorleggen aan het kabinet.

Accountantsverklaring
Een schriftelijke mededeling van een accountant inhoudende de uitkomst van een onderzoek naar de getrouwheid van een (financiële) verantwoording.

Actieven
Zie: Inactieven.

Administratieve organisatie
Het geheel van organisatorische maatregelen binnen een departement, inclusief het stelsel van maatregelen van interne controle, dat direct of indirect betrekking heeft op een goede werking van de administratie, de financieel-administratieve systemen, de rechtmatigheid en de doelmatigheid van het (financiële) beheer, en de verantwoording daarover.

Agentschap
Het agentschap is geïntroduceerd in het Heroverwegingsrapport «Verder bouwen aan beheer» (1991). Het betreft een meer bedrijfsmatig werkend onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan de departementale (buiten)diensten. Het is bedoeld voor onderdelen van het Rijk, waarbij een doelmatiger bedrijfsvoering mogelijk is via een speciaal beheersregime. In de uitwerking van het rapport «Verder bouwen aan beheer» is de comptabele figuur nader geconcretiseerd. Het agentschap blijft organisatorisch en financieel een onderdeel van het Rijk. De minister waaronder het agentschap ressorteert, blijft de politieke eindverantwoordelijkheid dragen voor het agentschap. Wel kunnen uitvoerende bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan het agentschap worden gedelegeerd.

Algemene uitkering (uit het Gemeentefonds en/of Provinciefonds)
Een uitkering vanuit de rijksbegroting die gemeenten en/of provincies in beginsel naar eigen inzicht kunnen besteden.

Begrotingstekort
De som van het feitelijke financieringstekort en het saldo van de niet-relevante uitgaven en -ontvangsten.

Belastingdruk
De belastingopbrengst van de overheid (excl. successierechten) uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen. De belastingopbrengst op *kasbasis* is het totaal aan belastinggeld dat in een bepaald jaar daadwerkelijk wordt ontvangen. De belastingdruk op kasbasis is opgenomen in de collectieve-lastendruk.
De belastingopbrengst op *transactiebasis* is het belastingbedrag dat over een bepaald jaar door belastingplichtigen is verschuldigd.
Het verschil tussen de opbrengsten op transactie- en op kasbasis wordt veroorzaakt door het feit dat de verschuldigde belasting over een bepaald jaar niet altijd in datzelfde jaar wordt geheven en /of betaald (bijvoorbeeld: de definitieve aanslag inkomstenbelasting over het jaar 1992 kan in de loop van 1993 worden opgelegd) (zie ook: transactiebasis).

Beleidsevaluatie(-onderzoek)
Onderzoek waarbij op basis van analyse van op systematische wijze verzamelde gegevens een uitspraak kan worden gedaan over het te voeren of gevoerde beleid.

Beleidsintensiveringen
Verhogingen van uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot beleidsmatige mutaties in de uitgaven en de niet-belastingontvangsten. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

Besparingsverlies
Budgettair nadeel dat optreedt doordat een (voorgenomen) ombuiging minder besparingen oplevert dan aanvankelijk werd geraamd. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van uitstel van de invoering van de ombuigingsmaatregelen.

Bestuursakkoord
Overeenkomst tussen het Rijk en de lagere overheden, geldend voor een kabinetsperiode. Deze akkoorden betreffen beleidsintenties en afspraken met de organisaties van lagere overheden (VNG en IPO) over procedures voor de onderlinge samenwerking.

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 de uitgaven en inkomsten geboekt, die voortvloeien uit het goederen- en dienstenverkeer. Ook de uit het buitenland ontvangen (respectievelijk daaraan betaalde) inkomsten uit vermogen en arbeid, alsmede de secundaire inkomensoverdrachten staan op de lopende rekening.
De kapitaalrekening geeft een beeld van het kapitaalverkeer met het buitenland.

Bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen (BBP)
De som van de beloningen van de productiefactoren *in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen* (bijv. de BTW) en subsidies (bijv. aan de NS).

Bruto nationaal produkt tegen marktprijzen (BNP)
De som van de beloningen van alle *Nederlandse* productiefactoren (ook die in het buitenland), plus het saldo van de indirecte belastingen (bijv. de BTW) en subsidies (bijv. aan de NS).

Budgetdiscipline (stringent begrotingsbeleid)
Een zodanige uitvoering van de begroting, dat eventuele uitgaveoverschrijdingen door beleidsaanpassingen dan wel door meevallers worden gecompenseerd. Zie ook bijlage 23.

Budgetteringsafspraken
Budgetteringsafspraken maken deel uit van de regels budgetdiscipline. Ze hebben betrekking op die delen van de begroting waar, bij voorkomende mutaties in de begrotingsuitvoering, per definitie alleen beleidsmatige mutaties worden onderkend. Derhalve wordt daar geen onderscheid gemaakt tussen tegenvallers, beleidsintensiveringen, meevallers, efficiencywinsten en ombuigingen.

Collectieve lasten(-druk)
De collectieve lasten zijn het totaal van de belasting- (excl. successierechten) en premieontvangsten van de collectieve sector, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten. Tot deze laatste worden gerekend de binnenlandse gasbaten, milieuheffingen en opbrengsten uit voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is.
De *collectieve-lastendruk* is gelijk aan de collectieve lasten in procenten van het nationale inkomen. Zie ook bijlage 20.

Collectieve sector
De collectieve sector kan in drie subsectoren worden verdeeld:
a. Rijk;
b. Overige publiekrechtelijke lichamen (OPL);
c. Sociale fondsen.
In de Nationale Rekeningen wordt de gehele collectieve sector aangeduid als de sector overheid. In de Miljoenennota wordt onder de overheid verstaan: het Rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL). De definities

in het kader van de EMU sluiten aan bij de Nationale Rekeningen.

Collectieve uitgaven(quote)
De collectieve uitgaven zijn het totaal van de uitgaven van het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. De collectieve-uitgavenquote (CUQ) is gelijk aan de collectieve uitgaven in procenten van het nationale inkomen. Zie bijlage 18.

Operatie Comptabel bestel
Operatie binnen de rijksoverheid, gericht op:
- verbetering van de administratieve organisatie op de departementen en invoering van een geïntegreerde kas-verplichtingen-administratie;
- versterking van de accountantscontrole;
- versnelling van de (financiële) informatievoorziening binnen de rijksoverheid en tussen regering en parlement;
- verbetering van de begrotingspresentatie.

(zie ook: geïntegreerde kas-verplichtingen-administratie)

Comptabiliteitswet (CW)
De wet die de inrichting en het beheer van de rijksbegroting, het financieel en materieel beheer van de rijksbegroting, alsmede de controle en verantwoording van het Rijk regelt.

Consolidatie
De post Consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de rijksbegroting voor dubbeltellingen als gevolg van het «bruto-boeken» van bijdragen. Het bruto-boeken houdt in dat zowel het departement dat de feitelijke betaling verricht, als het departement dat bijdraagt, de uitgaven in de begroting opneemt. Het ontvangende departement raamt de te ontvangen bijdragen ook aan de ontvangstenkant van de begroting. Hierdoor wordt het rekenkundige niveau van de totale rijksuitgaven en rijksontvangsten hoger dan het feitelijke niveau. Door middel van de post Consolidatie wordt hiervoor gecorrigeerd.

Contractloon(stijging)
(Stijging van) het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van de afspraken met overheidspersoneel in de collectieve sector.
Het verschil tussen de feitelijke toename van het looninkomen per werknemer en de toename van de contractlonen is de incidentele loonstijging. Dit verschil wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld promoties, overwerk en in- en uitstroom.

Debudgettering, gedebudgetteerde uitgaven
Uitgaven die niet op de rijksbegroting staan, maar waarvoor de overheid wel (direct of indirect) financieel garant staat. Het betreft hier uitgaven die weliswaar niet door de overheid worden gedaan, maar die wel betrekking hebben op terreinen van collectieve zorg. De meest bekende voorbeelden vormen rechtstreeks op de kapitaalmarkt aangetrokken middelen ten behoeve van woningbouw en academische ziekenhuizen. Deze middelen tellen wèl mee in het genormeerde financieringstekort.

Decentralisatie, Decentralisatie-Impuls
Het overdragen van meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere overheden. Concreet kan dit leiden tot overheveling van taken (en de daartoe benodigde middelen) van de centrale overheid naar lagere overheden. De Decentralisatie-Impuls beoogt dit proces te stimuleren.

Derdenrekening
Rekening-courantverhouding die het Rijk heeft met derden en rekeningen waarop uitgaven en ontvangsten staan die conform de Comptabiliteitswet niet via de begroting lopen, omdat zij met derden of met andere onderdelen van het Rijk kunnen worden verrekend.

Deregulering
Het afschaffen, vereenvoudigen of stroomlijnen van regelingen en wetten die de overheid oplegt aan bedrijven, instellingen en burgers. Doel hiervan is het vermijden van onnodige bureaucratie en onnodig hoge kosten ten gevolge van ondoelmatige of inefficiënte regelgeving.

Desaldering
Het gelijktijdig verhogen of verlagen van uitgaven en niet-belastingontvangsten, die vaak rechtstreeks met elkaar samenhangen. Desalderingen hebben per saldo dus geen invloed op de omvang van het financieringstekort.

Economische classificatie
Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar macro-economische categorieën. Deze indeling is gebaseerd op internationaal gangbare systemen en wordt opgesteld met behulp van een codering in de artikelsgewijze toelichting van de begrotingen. Hierdoor kunnen de begrotings- en rekeningcijfers worden ingepast in het systeem van de Nationale Rekeningen. Zie bijlage 16.

Economische en Monetaire Unie (EMU)
Tot stand te brengen unie tussen EG-lidstaten, neergelegd in het Verdrag van Maastricht, waarbij sprake zal zijn van onherroepelijk vastgelegde wisselkoersen en volledig vrij kapitaalverkeer. In de EMU wordt een gemeenschappelijk monetair beleid gevoerd, gecoördineerd door de op te richten Europese Centrale Bank (ECB). Tevens zal coördinatie van het budgettaire beleid nodig zijn. Het EMU-verdrag ligt momenteel ter ratificatie voor.

Eerste geldstroom
Het onderscheid tussen eerste en tweede geldstroom is van belang voor de economische classificatie van rijksuitgaven. Bij de toepassing van de economische classificatie worden de uitgaven geclassificeerd naar de aard van de *eerste geldstroom,* dat wil zeggen naar de aard van de uitgaande geldstromen naar de eerste ontvanger; niet naar de (eind)bestemming van het geld.
Bij de *tweede geldstroom* wordt gekeken naar de aard van de uitgaande geldstromen bij de eerste ontvangers. Hierbij komt de (eind)bestemming van bijvoorbeeld overdrachten binnen de sector overheid duidelijker in beeld.

Grote Efficiency
Efficiencyverbetering die samenhangt met verbeteringen in de organisatiestructuur en de wijze van taakuitvoering door de overheid.

Kleine Efficiency
Efficiencyverbetering die samenhangt met de ontwikkeling van de arbeidsproduktiviteit, bij een ongewijzigde organisatiestructuur.

Europese Monetaire Stelsel (EMS)
Stelsel dat gericht is op het creëren van een zone van monetaire stabiliteit in de Europese Gemeenschap. Het belangrijkste element is een overeenkomst om fluctuaties in de wisselkoersen binnen bepaalde marges te houden. In de voorgenomen Economische en Monetaire Unie wordt het EMS vervangen door vaste wisselkoersen tussen de valuta van de EG.

Europese Politieke Unie (EPU)
Het streven van de EG om, naast de interne markt (1-1-1993) en de EMU, te komen tot een versterking van de politieke samenwerking in het internationale optreden van de EG, zoals neergelegd in het Verdrag van Maastricht. Andere doelstellingen van de EPU zijn: versterking van de Europese instellingen (o.a. vergroting van het democratisch gehalte), verdieping van de communautaire samenwerking en doelmatiger besluitvorming binnen de EG. Het EPU-verdrag ligt thans ter ratificatie voor.

Extrapolaties
Zie: meerjarenramingen.

Financieringsbehoefte van het Rijk
De som van het feitelijke financieringstekort en de aflossingen op de bestaande staatsschuld.

Financieringstekort (feitelijk) van het Rijk
Het saldo van de relevante uitgaven en ontvangsten, minus de mutatie in het saldo van de derdenrekening.

Financieringstekort(norm) van het Rijk
Feitelijk financieringstekort inclusief debudgetteringen, exclusief vervroegde aflossingen van woningwetleningen en exclusief studieleningen.

Functionele classificatie
Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar onderwerpen van staatszorg. Deze indeling is gebaseerd op internationaal gangbare systemen en wordt opgesteld met behulp van een codering in de artikelsgewijze toelichting van de begrotingen. Zie bijlage 15.

Geïntegreerde kas-verplichtingen-administratie
Een administratie waarin de aangegane verplichtingen worden geregistreerd, te zamen met de hieruit voortvloeiende betalingen in het jaar van aangaan en eventuele volgende jaren. Gedane betalingen worden geregistreerd in relatie tot de aangegane verplichtingen, zodat de nog openstaande verplichtingenbedragen kunnen worden vastgesteld.

Geïntegreerd subsidiebeleid
Verbetering van het beheer van subsidiegelden langs twee «sporen». Het eerste spoor betreft voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies en verbetering van het subsidiebeheer in het algemeen. Het tweede spoor bestaat uit doorlichting van subsidieregelingen op actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid.

Geldcreatie
Verzamelnaam voor de vergroting van de geldhoeveelheid als gevolg van:
a. liquiditeitstekort van de overheid;
b. korte kredietverlening door het bankwezen aan de particuliere sector
c. toename van de vorderingen op lange termijn van het bankwezen; voorzover daar niet tegenover staat een toename van de aan de banken toevertrouwde spaartegoeden;
d. toevoer van liquiditeiten vanuit het buitenland;

De geldschepping ten behoeve van de overheid (a) en het netto geldscheppend bedrijf (b+c) van geldscheppende instellingen vormen de binnenlandse geldcreatie.

Gemeentefonds
Begrotingsfonds waarin een deel van de opbrengst van de meeste rijksbelastingen wordt gestort. Uit dit fonds worden jaarlijks uitkeringen gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven.

Generale compensatie
Als zich (per saldo) budgettaire verslechteringen in de uitgaven en/of de niet-belastingontvangsten voordoen, is volgens de regels budgetdiscipline in principe compensatie vereist. In beginsel is deze compensatie *specifiek* . Dit betekent dat de compensatie (ombuiging) moet plaatsvinden op de begroting waar zich de verslechtering voordoet. Aldus wordt de algemene (generale) budgettaire problematiek niet belast, of, met andere woorden, behoeven de overige begrotingen niet bij te dragen aan het compenseren van de budgettaire verslechtering.
Vindt geen specifieke compensatie plaats, dan is de verslechtering in principe (een deel van de) algemene budgettaire problematiek. Hiervoor is *generale* compensatie binnen de rijksbegroting vereist. Deze compensatie is derhalve van invloed op de prioriteitenstelling binnen de gehele collectieve sector. Tot generale compensatie kan alleen door de Ministerraad worden besloten.

Gulden financieringsregel (GFR)/Gulden oriëntatiepunt
Volgens de GFR dienen de lopende uitgaven tenminste gelijk te zijn aan de lopende ontvangsten (rekening houdend met afschrijvingen). Het financieringstekort is dan gelijk aan de netto kapitaaluitgaven (rekening houdend met afschrijvingen). Als «Gulden oriëntatiepunt» is de GFR een aanvulling op de bestaande normering (tijdpad financieringstekort).

Gulden oriëntatiepunt
Zie: gulden financieringsregel.

Heroverweging
De evaluatie van beleidsterreinen en ontwikkeling van beleidsvarianten volgens een door het kabinet vastgestelde interdepartementale procedure, die is afgestemd op de cyclus van het begrotingsproces. Deze procedure voorziet onder meer in de totstandkoming van openbare rapportages. De heroverwegingsprocedure is in zijn huidige vorm ontstaan in 1980.

Herschikking
Als gevolg van een nieuwe prioriteitenafweging het beleid op een bepaald terrein intensiveren, terwijl op een ander terrein beleid wordt ingeperkt (nieuw voor oud). Per saldo leiden herschikkingen niet tot meer uitgaven.

Inactieven, niet-actieven
Het aantal *inactieven* of *niet-actieven* is gelijk aan het totaal aantal uitkeringsjaren in de sociale zekerheid voor zover geregeld in de sociale zekerheidswetgeving, waarbij sprake is van inkomensvervanging in verband met ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom dan wel de verzorging van kinderen.
Het aantal *actieven* geeft de werkgelegenheid (uitgedrukt in arbeidsjaren), verminderd met het uitkeringsvolume van de Ziektewet, weer.
De verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven (de zgn. *i/a-ratio*) vormt de leidraad bij de besluitvorming over de aanpassing van de hoogte van het minimumloon en de sociale uitkeringen.

Incidentele loonstijging
Zie: contractloon(stijging).

Inflatiecorrectie
Een in de wet geregelde aanpassing van de belastingvrije som en de schijflengten met betrekking tot de loon- en inkomstenbelasting (en de successierechten), om stijging van de druk van deze belastingen louter ten gevolge van inflatie te voorkomen.

Infrastructuurfonds
Een per 1 januari 1994 op te richten begrotingsfonds, waarin de middelen die thans op het hoofdstuk Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar zijn voor de weg-, water- en railinfrastructuur, worden samengevoegd.

Interne markt
Fase in het Europese integratieproces die per 1 januari 1993 gerealiseerd zal zijn. Wezenlijk kenmerk is een geheel vrij verkeer van kapitaal, arbeid (werknemers en zelfstandigen), goederen en diensten tussen de EG-lidstaten.

(Fonds) Investeringsrekening
Begrotingsfonds dat werd gevoed met een bepaald percentage van de opbrengst van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Ten laste van dit fonds komen de investeringspremies, die de belastingdienst in de vorm van een aftrek op de verschuldigde belasting verstrekt aan ondernemers die investeren. Met ingang van 1 januari 1990 is de Wet Investeringsrekening (WIR) ingetrokken. Sedert 29 februari 1988 is de basispremie op nihil gesteld. Het fonds investeringsrekening wordt vooralsnog gehandhaafd om voldoende inzicht te bieden in de budgettaire afwikkeling van de WIR.

Kapitaaldienst/Gewone (lopende) dienst
Begrotingsstelsel waarbij de begroting is gesplitst in een deel dat de kapitaaluitgaven en -ontvangsten bevat en een deel dat de lopende uitgaven en -ontvangsten en de afschrijvingen, samenhangend met de kapitaaluitgaven, bevat (zie ook: gulden financieringsregel).

Kasbasis
Zie: transactiebasis

Kengetal
Een kengetal is een getal dat inzicht geeft in de situatie en/of de ontwikkeling van een beleids- of produktieproces.

Kwartaire sector
Alle niet-commerciële dienstverlening, d.w.z. de collectieve sector plus de niet-commerciële dienstverlening in de particuliere sector.

Lagere overheden, lagere publiekrechtelijke lichamen
Gemeenten, provincies, andere overheden van integraal bestuur en waterschappen.

Loonbijstelling
Zie: prijsbijstelling.

Meerjarenramingen (extrapolaties)
Ramingen van de uitgaven en niet-belastingontvangsten voor de vier jaren volgend op het begrotingsjaar. In deze Miljoenennota beslaan de meerjarenramingen de periode 1994–1997. Bij het opstellen van de meerjarenramingen wordt, rekening houdend met een bepaalde loon- en prijsontwikkeling, 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 prijsontwikkeling – gelijk gehouden aan de nieuwe begroting, dan wel aan het laatste jaar van de meerjarenramingen waarin al deze elementen wel van toepassing zijn.

Modale werknemer en modaal inkomen
Het modale inkomen is het inkomen dat het meeste voorkomt. Het wordt benaderd door het brutoloon van een werknemer die nog net niet de (procentuele) maximumpremie voor het verplichte ziekenfonds betaalt. De modale werknemer uit de gebruikelijke koopkrachtoverzichten is alleenverdiener, is getrouwd met een niet buitenshuis werkende partner en heeft twee kinderen van zes en twaalf jaar.

Monetaire financiering
Financiering van het tekort door de overheid door het aangaan van kortlopende schuld (onder meer schatkistpapier en kas- en daggeldleningen) en/of intering op het bezit aan liquide middelen (d.w.z. een verlaging van het schatkistsaldo)

Najaarsnota
Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten noodzakelijk worden geacht. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Nationaal inkomen (NI of NNI)
Waar in de Miljoenennota zonder nadere aanduiding de afkorting NI of NNI wordt gebruikt, wordt de meer volledige aanduiding netto nationaal inkomen tegen marktprijzen bedoeld. Dit is het bruto nationaal produkt tegen marktprijzen minus de afschrijvingen.

Niet-belastingontvangsten (of -middelen)
Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft hier een zeer heterogene groep ontvangsten.

Nominale bijstelling GF/PF
Toevoeging aan het Gemeente- en Provinciefonds ter compensatie van gestegen lonen en prijzen. De bijstelling wordt bepaald op basis van een gewogen gemiddelde index, waarbij de loonvoetmutatie (exclusief incidenteel) en de prijsmutatie van de overheidsconsumptie worden gewogen met de volume-aandelen van loon- respectievelijk prijsgevoelige uitgaven uit beide fondsen. De bijstelling wordt geraamd in de aanvullende post nominale bijstelling GF/PF.

Ombuiging
Beleidsmatige verlaging van de collectieve uitgaven en/of verhoging van de niet-belastingontvangsten zonder collectieve-lastenkarakter. IJkpunt voor deze mutaties vormen de meerjarenramingen. Het is aldus mogelijk dat een ombuiging op bijvoorbeeld de uitgaven in een bepaald jaar samengaat met een stijging van de uitgaven ten opzichte van het voorgaande jaar.

Open-einde regeling
Regeling op grond waarvan derden buiten de overheid recht hebben op een geldelijke bijdrage van de overheid of van de sociale fondsen. Deze derden moeten voldoen aan in de regeling vastgestelde voorwaarden. Anders dan door het aanpassen van deze voorwaarden, kan de overheid het beroep op een open-einde regeling niet beheersen.

Overheid
In de Miljoenennota wordt onder de overheid verstaan: het Rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen. In de Nationale Rekeningen wordt de gehele collectieve sector aangeduid als de sector overheid. De definities in het kader van de EMU sluiten aan bij de Nationale Rekeningen. Zie ook: collectieve sector.

Overheidsschuld
Het totaal van de uitstaande geldelijke leningen ten laste van de overheid (zie ook: staatsschuld).

Overige publiekrechtelijke lichamen (OPL)
De lagere overheden, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) en het bijzonder onderwijs.

(Sociale-) premiedruk
De opbrengst van de sociale premies, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen. De premies zijn op transactiebasis opgenomen in de collectieve-lastendruk.

Prijsbijstelling
Aanvullende post waarop gelden worden gereserveerd om de extra uitgaven van de departementen (dus niet gemeenten en provincies) ten gevolge van prijsstijgingen te financieren. Een soortgelijke reservering voor loonstijgingen vindt plaats in de aanvullende post loonbijstelling. De reservering voor loon- en prijsstijgingen ten behoeve van gemeenten en provincies vindt plaats in de nominale bijstelling GF/PF (zie aldaar).

Privatisering
Het afstoten of uitbesteden van overheidsactiviteiten dan wel het extern verzelfstandigen daarvan naar een marktconform opererende onderneming of stichting.

Provinciefonds
Idem gemeentefonds, alleen nu voor provincies.

Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO)
Organisaties die in het kader van de wet op de bedrijfsorganisatie (WBO) verordenende bevoegdheden hebben ten aanzien van bedrijven. PBO's zijn per bedrijfstak of produktgroep ingedeeld. Overkoepelend orgaan van de PBO's is de Sociaal Economische Raad (SER).

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 opneming van en de aflossingen op staatsschuld, de portefeuille staatsschuld en de aan- en ontmuntingen.

Korte en lange rente
De *korte* rente is gelijk aan de drie-maands interbancaire rente. De *lange* rente is gelijk aan het rendement op langlopende staatsleningen.

Rijksbegroting in enge zin
Relevante rijksuitgaven exclusief de sociale zekerheids- en zorguitgaven op de rijksbegroting.

Rijksbijdragen aan sociale fondsen
Bijdragen van het Rijk aan de sociale-verzekeringsfondsen. Het betreft hier niet de betaling van de door het Rijk verschuldigde premies, maar de daarvan los staande bijdragen die naast de premies dienen ter financiering van de sociale-verzekeringsuitgaven.

Rijksuitgavenquote
De relevante rijksuitgaven incl. debudgetteringen als percentage van het nationale inkomen.

Schatkistpapier
Verzamelnaam voor diverse soorten schuldbewijzen, uitgegeven door het Rijk om de eigen kredietbehoefte te financieren met een korte looptijd. Sinds 1986 wordt de grens tussen «kort» en «lang» gelegd op 2 jaar.

Sociale fondsen
Organen die belast zijn met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten. Zij betalen de uitkeringen en voorzieningen die krachtens deze wetten worden verstrekt. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

Sociale-zekerheidssector
De sector sociale zekerheid omvat de sociale voorzieningen (sociale zekerheid op de rijksbegroting: o.a. RWW, ABW, WSW, AKW) en de sociale verzekeringen (sociale zekerheid lopend via de sociale fondsen: o.a. WW, WAO, ZW, AAW, AWW, AOW).

Specifieke compensatie
Zie: generale compensatie.

Specifieke uitkeringen
Uitkeringen van het Rijk aan lagere overheden en uitkeringen van het Rijk rechtstreeks aan derden, waaraan ook 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 (vaste en vlottende schuld) is de *bruto* staatsschuld. De *netto* staatsschuld is de bruto staatsschuld, verminderd met de op korte termijn opeisbare vorderingen van de staat.
De *vlottende* staatsschuld wordt gevormd door leningen met een oorspronkelijke looptijd van twee jaar of minder. Leningen met een oorspronkelijke looptijd van langer dan twee jaar vormen de *vaste* staatsschuld.

Startbrief
Brief aan de Staten-Generaal (november 1989), bevattende de budgettaire vertaling van het Regeerakkoord 1989–1994. In de Startbrief zijn de meerjarige (1990–1994) uitgavenkaders vastgelegd voor de rijksbegroting, de sector sociale zekerheid en de zorgsector.

Toonbankuitgifte
Uitgiftesysteem van openbare staatsleningen waarbij de inschrijving gedurende een langere periode open staat. Gedurende deze periode kan de uitgiftekoers worden aangepast. Dit biedt de mogelijkheid om flexibel in te spelen op wijzigende marktomstandigheden.

Transactiebasis
Weergave van uitgaven en ontvangsten in een bepaald jaar, waarbij deze worden gemeten op het moment dat de economische handeling die leidt tot de uitgave of ontvangst (transactie), plaatsvindt.
Weergave op *kasbasis* wil zeggen dat de feitelijke (kas)ontvangst of (kas)uitgave als meetmoment wordt genomen. De feitelijke kasontvangst en de bijbehorende transactie kunnen in verschillende jaren vallen (zie ook: belastingdruk).

Tweede geldstroom
Zie: eerste geldstroom.

Vermoedelijke Uitkomsten
Ten tijde van de Miljoenennota voorziene uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het lopende jaar.

Verzelfstandiging
Interne verzelfstandiging: delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de rijksdienst, zoals aan een staatsbedrijf, een begrotingsfonds, een rijksdienst met zelfbeheer of agentschap. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft intact.
Externe verzelfstandiging: taken worden bij of krachtens wet aan een verzelfstandigde eenheid buiten de rijksoverheid opgedragen (bijvoorbeeld een BV, NV, stichting of zelfstandig bestuursorgaan). De ministeriële verantwoordelijkheid neemt af (zie ook: privatisering).

Vorderingensaldo
Feitelijk financieringssaldo exclusief nettokredietverlening, debudgetteringen en de mutatie op de derdenrekening.

Voorinschrijfrekening
Rekening bij de schatkist waarop toekomstige deelneming in staatsschuld wordt aangehouden. De belangrijkste inschrijver is het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Het ABP is verplicht het bedrag aan pensioenbijdrage dat van het Rijk wordt ontvangen op deze rekening te storten.

Voorjaarsnota
Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting noodzakelijk worden geacht. Deze nota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Voorlopige rekening
Nota over de voorlopige realisatie van de begroting van het voorgaande jaar. Deze nota moet uiterlijk op 1 maart bij de Staten-Generaal worden ingediend. Werd ook wel Februarinota genoemd.

WKA
Wet koppeling met Afwijkingsmogelijkheid. Deze wet regelt de koppeling van het minimumloon en de sociale uitkeringen aan de loonontwikkeling van de mensen die werken in het bedrijfsleven, bij de overheid en bij dienstverlenende instellingen. Van deze koppeling kan in bepaalde situaties worden afgeweken.

Zorgsector
De zorgsector omvat de volksgezondheid met inbegrip van de gezinsverzorging, het kruiswerk en de voorzieningen voor ouderen en gehandicapten.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1992–1993

22 800

Nr. 2 **NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**

Bijlagen bij de Miljoenennota 1993

1. Budgettaire kerngegevens

	Rekening 1991	Voorjaars-nota 1992	Vermoede-lijke uitkomsten 1992	Ontwerp begroting 1993
I. Opbouw Financieringssaldo van het Rijk				
Relevante uitgaven Rijk	199 214	203 723	203 650	208 934
Relevante niet-belastingontvangsten Rijk	29 529	29 359	28 064	27 040
Belastingontvangsten Rijk	151 557	152 760	154 000	162 400
Mutatie Derdenrekening	– 980	875	875	–
Financieringssaldo Rijk	–19 109	–20 729	–20 711	–19 495
Financieringssaldo Rijk, inclusief debudgetteringen, exclusief studieleningen en exclusief VAW (genormeerd)	–20 290	–21 098	–21 235	–19 745
Idem, in % NI	– 4¼%	– 4¼%	– 4¼%	– 3¾%
II. Financieringssaldi van de collectieve sector				
Financieringssaldo Rijk	– 4¼%	– 4¼%	– 4¼%	– 3¾%
Financieringssaldo OPL	+ 0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Financieringssaldo sociale fondsen	+ 0,2%	+ 0,1%	+ 0,1%	– 0,0%
Financieringssaldo collectieve sector	–3,9%	–4,2%	–4,1%	–3,8%
III. Uitgaven(quoten)				
Relevante rijksuitgaven	199 214	203 723	203 650	208 934
Debudgetteringen	1 386	1 124	1 124	961
Relevante rijksuitgaven incl. debudgetteringen	200 600	204 847	204 774	209 895
Rijksuitgavenquote	42,0%	41,3%	41,1%	40,0%
Collectieve uitgaven incl. debudgetteringen	305 590	314 760	316 510	327 920
Collectieve-uitgavenquote	64,0%	63,5%	63,5%	62,4%
IV. Collectieve-lastendruk[1]				
Belastingdruk	32,9%	32,0%	32,1%	32,1%
Premiedruk	19,6%	20,3%	20,2%	19,7%
Druk niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter[2]	1,5%	1,7%	1,3%	1,2%
Collectieve-lastendruk	54,0%	54,0%	53,6%	53,0%
V. Nationaal inkomen	477 650	495 750	498 350	525 200

[1] Bij de berekening van de collectieve-lastendruk (CLD) worden de belastingdruk en de druk van de niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter op kasbasis opgenomen. De premiedruk wordt op transactiebasis verwerkt. Tot en met 1991 zijn de WABM-opbrengsten opgenomen onder de nbo-druk, vanaf 1992 onder de belastingdruk.
De CLD-cijfers zijn voor de jaren 1990–1994 inclusief een aantal correcties op de feitelijke cijfers voor de collectieve-lastendruk. Deze correcties zijn aangebracht om de cijfers vergelijkbaar te houden met de in het regeerakkoord afgesproken normwaarde. De eerste correctie betreft de verwerking van de AAW/AWW-operatie rond de invoering van Oort. Deze omzetting van de financiering uit sociale premies naar financiering uit belastingen beïnvloedt vanwege kas/transactie-verschillen de feitelijke CLD in 1990. Omdat het om een in principe neutrale verschuiving gaat, wordt de CLD 1990 hiervoor gecorrigeerd. De tweede correctie betreft de omzetting van de KST in een investeringsaftrek. Bij de derde correctie gaat het om de boekhoudkundige verschuiving van belastingen naar de uitgaven en niet-belastingontvangsten (van de fiscale boetes en de invorderingsrente). De vierde correctie hangt samen met een bijstelling van de premie-ontvangsten door het CBS in 1990 en 1991 op basis van een correctie van de transactie-opbrengst in de jaren 1987–1990. De vijfde correctie betreft de stelselherziening Ziektekostenverzekering. Deze correctie komt er op neer dat de oploop van de nominale premies na 1990 buiten beschouwing blijft bij de toetsing van de collectieve-lastendruk aan de genormeerde waarde. De zesde correctie dient ter compensatie van het feit dat als gevolg van het wetsvoorstel Terugdringing Ziekteverzuim een deel van de ziektewetuitkeringen niet langer geregistreerd wordt. De zevende correctie betreft een verlaging van zowel de belasting- als de premiedruk in verband met de brutering van de geneeskundige verzorging van Defensiepersoneel.

[2] In deze regel zijn verwerkt het binnenlands deel van de niet-belastingontvangsten uit aardgas (0,7% NI 1993), de ontvangsten uit riool- en reinigingsrechten van de OPL (0,4% NI in 1993) en een aantal rijksheffingen (WVO, Zonering, Meststoffenwet en COVA; 0,1% NI in 1993). Zie ook bijlage 20.

2. De relevante uitgaven en niet-belasting-ontvangsten 1991, 1992 en 1993 en de meerjarenramingen 1994–1997

2.1 Relevante uitgaven

Hoofdstukken		1991	1992	1993
		Rekening	Vermoedelijke Uitkomsten	Ontwerp-begroting
I	Huis der Koningin	11,4	11,7	12,2
II	Hoge Colleges van Staat	222,2	241,4	236,8
III	Algemene Zaken	53,7	52,7	50,7
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	3,0	3,1	3,2
V	Buitenlandse Zaken	1 208,8	1 430,6	1 885,8
VI	Justitie	4 037,7	4 297,8	4 482,8
VII	Binnenlandse Zaken	4 458,0	4 849,1	4 698,9
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	31 865,5	33 588,1	33 211,8
IX A	Nationale Schuld	25 260,6	26 868,7	28 086,9
IX B	Financiën	4 766,0	4 890,4	4 261,3
X	Defensie	14 173,2	14 445,3	14 092,8
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	15 118,0	15 648,3	14 797,9
XII	Verkeer en Waterstaat	9 205,8	9 427,2	8 856,7
XIII	Economische Zaken	3 636,7	3 572,1	3 456,4
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 123,3	3 033,0	3 024,5
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	38 954,9	36 666,3	38 781,6
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	12 642,1	12 711,4	12 652,8
OS	Ontwikkelingssamenwerking	5 623,2	5 990,2	6 295,7
AP	Aanvullende posten	–	780,4	2 622,1
GF	Gemeentefonds	14 883,7	15 187,8	16 189,3
PF	Provinciefonds	1 178,4	1 272,9	1 993,3
WIR	Fonds Investeringsrekening	799,4	220,0	555,0
RWF	Rijkswegenfonds	1 559,1	1 725,5	1 762,8
MF	Mobiliteitsfonds	132,9	227,7	188,6
EG	Belastingafdrachten aan de EG	7 258,1	7 308,0	7 716,0
CON	Consolidatie	– 961,3	– 800,1	– 981,7
	Totaal	199 214,4	203 649,6	208 934,3

1994	1995	1996	1997	Hoofdstukken
Meerjaren-raming	Meerjaren-raming	Meerjaren-raming	Meerjaren-raming	
12,2	12,2	12,2	12,2	I
239,8	240,4	240,6	240,7	II
48,0	48,0	48,0	47,6	III
3,2	3,2	3,2	3,2	IV
2 122,6	2 320,4	2 539,6	2 620,6	V
4 532,0	4 590,9	4 611,2	4 618,5	VI
4 734,5	4 727,8	4 756,9	4 750,3	VII
33 595,8	33 714,9	34 215,6	34 631,2	VIII
29 719,2	31 540,6	33 500,3	35 398,3	IX A
4 050,5	3 997,7	3 989,6	3 978,6	IX B
13 713,6	13 873,7	13 853,6	13 769,8	X
14 166,0	14 545,8	14 333,4	14 468,5	XI
9 081,6	9 103,1	9 247,0	9 277,1	XII
3 392,3	3 313,1	3 510,1	3 147,7	XIII
3 105,2	3 099,9	3 101,8	3 101,0	XIV
27 145,2	24 923,4	24 969,7	25 058,5	XV
12 421,3	12 464,4	12 508,4	12 499,2	XVI
6 677,4	7 023,5	7 403,0	7 801,5	OS
7 352,5	13 007,9	18 769,4	24 279,0	AP
17 218,0	17 743,0	18 097,5	18 288,0	GF
2 018,3	2 045,9	2 066,4	2 087,1	PF
515,0	400,0	275,0	165,0	WIR
1 819,7	1 845,8	1 923,4	1 982,2	RWF
160,6	135,4	139,8	7,8	MF
8 289,0	8 721,0	9 172,0	9 659,0	EG
- 982,8	- 983,5	- 1 098,3	- 1 098,3	CON
205 150,7	212 458,6	222 189,4	230 794,3	

2.2 Relevante niet-belastingontvangsten

Hoofdstukken		1991	1992	1993
		Rekening	Vermoedelijke Uitkomsten	Ontwerp-begroting
I	Huis der Koningin	–	–	–
II	Hoge Colleges van Staat	7,1	5,8	9,3
III	Algemene Zaken	10,3	9,3	3,7
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	34,2	37,2	20,3
V	Buitenlandse Zaken	124,8	100,8	88,8
VI	Justitie	652,2	839,3	937,3
VII	Binnenlandse Zaken	426,5	425,6	381,1
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	1 454,4	1 702,4	2 494,6
IX A	Nationale Schuld	261,1	191,7	81,0
IX B	Financiën	6 182,1	5 452,0	4 743,4
X	Defensie	624,9	663,3	663,1
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	6 143,0	4 980,7	4 770,3
XII	Verkeer en Waterstaat	1 965,8	2 306,0	2 492,6
XIII	Economische Zaken	8 208,1	8 472,7	7 068,5
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	506,5	461,0	459,5
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1 074,8	927,1	914,7
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	1 889,1	1 859,0	1 900,8
OS	Ontwikkelingssamenwerking	–	–	–
AP	Aanvullende posten	–	–	710,0
GF	Gemeentefonds	401,0	–	–
PF	Provinciefonds	–	–	–
WIR	Fonds Investeringsrekening	445,0	300,0	200,0
RWF	Rijkswegenfonds	79,2	129,7	82,3
CON	Consolidatie	– 961,3	– 800,1	– 981,7
	Totaal	29 528,8	28 063,5	27 039,7

1994	1995	1996	1997	Hoofdstukken
Meerjaren-raming	Meerjaren-raming	Meerjaren-raming	Meerjaren-raming	
–	–	–	–	I
9,3	9,4	9,4	9,4	II
3,7	3,7	3,7	3,7	III
23,0	22,8	22,6	20,0	IV
86,6	85,4	82,4	81,5	V
993,1	996,4	996,4	996,4	VI
392,5	397,9	407,7	410,3	VII
1 586,9	1 521,6	1 541,5	1 550,6	VIII
81,0	81,0	81,0	81,0	IX A
4 610,7	4 777,5	4 863,5	4 872,8	IX B
624,3	623,8	623,8	623,8	X
4 687,2	4 688,1	4 749,3	4 892,8	XI
2 503,0	2 450,3	2 528,5	2 456,6	XII
7 395,3	7 343,7	7 413,4	7 391,8	XIII
512,5	514,8	518,0	518,0	XIV
934,5	931,9	929,9	927,9	XV
1 972,7	2 041,0	2 110,2	2 110,2	XVI
–	–	–	–	OS
253,0	– 47,0	194,7	– 65,1	AP
–	–	–	–	GF
–	–	–	–	PF
125,0	75,0	30,0	–	WIR
102,2	91,3	129,9	149,7	RWF
– 982,8	– 983,5	– 1 098,3	– 1 098,3	CON
25 914,0	25 625,1	26 137,6	25 933,0	

3. De uitgaven en niet-belastingontvangsten 1992 en 1993

3.1. Vermoedelijke uitkomsten 1992

		Uitgaven	Waarvan Ontwikkelings-samenwerking	Waarvan niet relevante uitgaven en overige correcties	Relevante uitgaven c.f. Bijlage 2
I	Huis der Koningin	11,7			11,7
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	241,4			241,4
III	Algemene Zaken	52,7			52,7
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	291,2	288,0		3,1
V	Buitenlandse Zaken	6 445,6	5 014,9		1 430,6
VI	Justitie	4 297,8			4 297,8
VII	Binnenlandse Zaken	4 849,1			4 849,1
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	33 665,6	77,6		33 588,1
IX A	Nationale Schuld	55 083,6		28 214,9	26 868,7
IX B	Financiën	5 355,0	464,4	0,2	4 890,4
X	Defensie	14 445,3			14 445,3
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	15 649,1	0,8		15 648,3
XII	Verkeer en Waterstaat	9 430,2	3,0		9 427,2
XIII	Economische Zaken	3 572,1			3 572,1
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 053,9	20,9		3 033,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	36 717,3	51,0		36 666,3
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	12 728,3	16,9		12 711,4
	Ontwikkelingssamenwerking		(5 990,2)		5 990,2
	Aanvullende posten	780,4			780,4
	Gemeentefonds	15 240,5	52,7		15 187,8
	Provinciefonds	1 272,9			1 272,9
	Fonds Investeringsrekening	220,0			220,0
	Rijkswegenfonds	1 725,5			1 725,5
	Mobiliteitsfonds	227,7			227,7
	Belastingafdrachten aan de EG	7 308,0			7 308,0
	Consolidatie	– 800,1			– 800,1
	Totaal	231 864,7	5 990,2	28 215,1	203 649,6

Niet belasting ontvangsten	Waarvan niet relevante ontvangsten en overige correcties	Relevante ontvangsten c.f. Bijlage 2		
			I	Huis der Koningin
5,8		5,8	II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin
9,3		9,3	III	Algemene Zaken
37,2		37,2	IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken
100,8		100,8	V	Buitenlandse Zaken
839,3		839,3	VI	Justitie
425,6		425,6	VII	Binnenlandse Zaken
1 702,4		1 702,4	VIII	Onderwijs en Wetenschappen
47 836,4	47 644,7	191,7	IX A	Nationale Schuld
5 520,2	68,3	5 452,0	IX B	Financiën
663,3		663,3	X	Defensie
4 980,7		4 980,7	XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
2 306,0		2 306,0	XII	Verkeer en Waterstaat
8 472,7		8 472,7	XIII	Economische Zaken
461,0		461,0	XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
927,1		927,1	XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
1 859,0		1 859,0	XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
				Ontwikkelingssamenwerking
				Aanvullende posten
				Gemeentefonds
				Provinciefonds
300,0		300,0		Fonds Investeringsrekening
129,7		129,7		Rijkswegenfonds
				Mobiliteitsfonds
				Belastingafdrachten aan de EG
- 800,1		- 800,1		Consolidatie
75 776,5	47 713,0	28 063,5		Totaal

3.2. Ontwerp-begroting 1993

		Uitgaven c.f. ontwerp-begroting	Waarvan Ontwikkelings-samenwerking	Waarvan niet relevante uitgaven en overige correcties	Relevante uitgaven c.f. Bijlage 2
I	Huis der Koningin	12,2			12,2
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	236,8			236,8
III	Algemene Zaken	50,7			50,7
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	281,4	278,2		3,2
V	Buitenlandse Zaken	7 093,2	5 207,4		1 885,8
VI	Justitie	4 482,8			4 482,8
VII	Binnenlandse Zaken	4 698,9			4 698,9
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	33 380,3	168,5		33 211,8
IX A	Nationale Schuld	55 524,0		27 437,1	28 086,9
IX B	Financiën	4 755,3	493,8	0,2	4 261,3
X	Defensie	14 092,8			14 092,8
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	14 798,7	0,8		14 797,9
XII	Verkeer en Waterstaat	8 859,7	3,0		8 856,7
XIII	Economische Zaken	3 456,4			3 456,4
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 047,8	23,4		3 024,4
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	38 832,6	51,0		38 781,6
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	12 669,7	16,9		12 652,8
	Ontwikkelingssamenwerking		(6 295,7)		6 295,7
	Aanvullende posten	2 622,1			2 622,1
	Gemeentefonds	16 242,0	52,7		16 189,3
	Provinciefonds	1 993,3			1 993,3
	Fonds Investeringsrekening	555,0			555,0
	Rijkswegenfonds	1 762,8			1 762,8
	Mobiliteitsfonds	188,6			188,6
	Belastingafdrachten aan de EG	7 716,0			7 716,0
	Consolidatie	– 981,7			– 981,7
	Totaal	236 371,6	6 295,7	27 437,3	208 934,3

Niet belasting ontvangsten c.f. ontwerp-begroting	Waarvan niet relevante ontvangsten en overige correcties	Relevante ontvangsten c.f. Bijlage 2		
			I	Huis der Koningin
9,3		9,3	II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin
3,7		3,7	III	Algemene Zaken
20,3		20,3	IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken
88,8		88,8	V	Buitenlandse Zaken
937,3		937,3	VI	Justitie
381,1		381,1	VII	Binnenlandse Zaken
2 494,6		2 494,6	VIII	Onderwijs en Wetenschappen
2 081,0	2 000,0	81,0	IX A	Nationale Schuld
4 828,9	85,5	4 743,4	IX B	Financiën
663,1		663,1	X	Defensie
4 770,3		4 770,3	XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
2 492,6		2 492,6	XII	Verkeer en Waterstaat
7 068,5		7 068,5	XIII	Economische Zaken
459,5		459,5	XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
914,7		914,7	XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
1 900,8		1 900,8	XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
				Ontwikkelingssamenwerking
710,0		710,0		Aanvullende posten
				Gemeentefonds
				Provinciefonds
200,0		200,0		Fonds Investeringsrekening
82,3		82,3		Rijkswegenfonds
				Mobiliteitsfonds
				Belastingafdrachten aan de EG
– 981,7		–981,7		Consolidatie
29 125,2	2 085,5	27 039,7		Totaal

4. De Belastingontvangsten

Onderstaand wordt een toelichting gegeven op de raming van de belastingontvangsten.

§ 4.1. bevat een overzichtstabel waarin de realisatie 1991, de verschillende ramingen voor het jaar 1992 en de raming voor 1993 worden gepresenteerd. In § 4.2 wordt een toelichting gegeven op de mutaties in de belastingontvangsten 1992 ten opzichte van de in de Voorjaarsnota 1992 opgenomen stand. In § 4.3. worden de gevolgen van de reeds vaststaande, bij het parlement aanhangige en voorgenomen fiscale maatregelen voor de belastingontvangsten in 1993 weergegeven waarna in § 4.4. een toelichting volgt op de groei van de belastingontvangsten 1993 ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomst 1992. In § 4.5. wordt de systematiek van de meerjarige belastingramingen beschreven en een meerjarige belastingraming gepresenteerd. In § 4.6. wordt ingegaan op het verzoek van de Tweede Kamer om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om bij het indienen van een wetsvoorstel expliciet rekening te houden met eventuele gedragsreacties die de opbrengst van de voorgestelde fiscale maatregel kunnen beïnvloeden.

4.1. Belastingopbrengsten op kasbasis voor 1991, 1992 en 1993

		Realisatie 1991	Ontwerp-begroting 1992	Herziene raming[1] 1992	Vermoedelijke uitkomst 1992	Raming 1993
I	Kostprijsverhogende belastingen	63 353	65 270	63 570	66 995	70 400
a	Invoerrechten	3 345	3 010	3 400	3 410	3 600
b	Omzetbelasting	39 930	40 900	38 620	40 500	40 300
c	Bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen	2 861	3 015	3 100	3 200	4 050
d	Accijns van lichte olie	4 028	4 460	4 460	4 540	4 625
e	Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	1 964	2 250	2 200	2 175	2 725
f	Tabaksaccijns	2 144	2 200	2 275	2 425	2 900
g	Alcoholaccijns	941	890	930	880	900
h	Bieraccijns	548	580	550	550	550
i	Wijnaccijns	277	240	320	270	250
j	Suikeraccijns	53	55	55	55	50
k	Accijns van alcoholvrije dranken	394	420	410	420	450
l	Belastingen van rechtsverkeer	3 135	3 150	3 250	3 150	3 250
m	Motorrijtuigenbelasting					
	1 exclusief toeslag Rijkswegenfonds	2 072	2 350	2 250	2 200	3 045
	2 toeslag Rijkswegenfonds	1 513	1 595	1 595	1 595	1 700
	3 tijdelijke toeslag Mobiliteitsfonds	148	155	155	155	155
n	Verbruiksbelasting op een milieugrondslag				1 470	1 850
II	Belastingen op inkomen, winst en vermogen	88 182	87 980	89 140	86 955	91 950
a	Inkomstenbelasting	7 166	6 600	6 800	6 400	7 250
b	Loonbelasting	57 462	57 700	59 640	57 700	61 300
c	Dividendbelasting	2 110	2 410	2 150	2 150	2 220
d	Kansspelbelasting	105	110	110	125	130
e	Vennootschapsbelasting	18 566	18 500	17 600	17 850	18 200
f	Vermogensbelasting	1 454	1 330	1 490	1 400	1 450
g	Successierechten	1 312	1 330	1 350	1 330	1 400
III	Niet aan afzonderlijke belastingsoorten toe te rekenen belastingontvangsten	28	50	50	50	50
IV	Totaal Generaal	151 556	153 300	152 760	154 000	162 400
Aandeel van het Gemeentefonds		14 361[2]	15 189[5]	15 103[5]	15 236[5]	15 883[7]
Aandeel van het Provinciefonds		1 159[3]	1 285[6]	1 278[6]	1 289[6]	1 971[8]
Aandeel van het Rijkswegenfonds		1 514	1 595	1 595	1 595	1 700
Aandeel van het Mobiliteitsfonds		148	155	155	155	155
Aandeel van de Europese Gemeenschappen						
1	in de invoerrechten	3 345	3 010	3 400	3 410	3 600
2	in de omzetbelasting	3 959	4 015	4 017	3 898	4 116
Afdracht aan Investeringsrekening[4]		650	60	60	60	10
		25 136	25 309	25 608	25 643	27 434
Ten bate van de Rijksbegroting		126 420	127 991	127 152	128 357	134 965

[1] Zie Tweede Kamer vergaderjaar 1991–1992, 22 616, nr. 1 (Voorjaarsnota 1992)
[2] 9,94% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting
[3] 0,802% van de onder 2 bedoelde opbrengst
[4] De voeding geschiedt conform de besluitvorming inzake het WIR-dossier (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 300 G, nr 6)
[5] 10,39% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting
[6] 0,879% van de onder 5 bedoelde opbrengst
[7] 10,32% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting
[8] 1,281% van de onder 7 bedoelde opbrengst

4.2. De belastingontvangsten in 1992

Het patroon van de toename van de belastingontvangsten in de periode 1990–1993 wordt sterk beïnvloedt door de opbrengst uit hoofde van de primacheque-maatregel. Deze maatregel leidde in het jaar van invoering (1991) tot een versnelling van belastinginning en daarmee tot een eenmalige verhoging van de belastingopbrengst met 6,0 mrd. Als wordt geabstraheerd van het effect van de primacheque-maatregel laten de belastingontvangsten in de periode 1990–1993 een vrij gelijkmatige toename zien van circa 8,5 miljard per jaar.

In tabel 4.2.1. zijn voor het jaar 1992 de belangrijkste mutaties ten opzichte van de Voorjaarsnota 1992 vermeld.

Tabel 4.2.1. Raming belastingopbrengsten (kasbasis)

	Voorjaars-nota 1992	Vermoe-delijke Uitkomst 1992	Verschil
Kostprijsverhogende belastingen	63 570	66 995	+ 3 425
waarvan:			
– invoerrechten	3 400	3 410	+ 10
– omzetbelasting	38 620	40 500	+ 1 880
– accijnzen	11 200	11 315	+ 115
– verbruiksbelastingen op een milieugrondslag	–	1 470	+ 1 470
– overige	10 350	10 300	– 50
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	89 140	86 955	– 2 185
waarvan:			
– loon- en inkomstenbelasting	66 440	64 100	– 2 340
– vennootschapsbelasting	17 600	17 850	+ 250
– overige	5 100	5 005	– 95
Niet aan afzonderlijke belastingsoorten toe te rekenen belastingontvangsten	50	50	0
Totaal-Generaal	152 760	154 000	+ 1 240

De ontvangsten aan *omzetbelasting* worden 1,9 miljard hoger geraamd dan in de Voorjaarsnota. Hieraan ligt een tweetal oorzaken ten grondslag.

De meest recente inzichten in de transactierealisatie van de belasting-opbrengsten in 1991 hebben geleid tot een wijziging in de samenstelling van de transactie-opbrengst naar belastingsoorten. De totale transactie-opbrengst is ongewijzigd gebleven; de transactie-opbrengst 1991 aan omzetbelasting is opwaarts bijgesteld terwijl de transactie-opbrengst 1991 bij de loonbelasting is verlaagd. Deze bijstellingen in de transactie-opbrengst 1991 zijn structureel en werken dus door naar 1992 en latere jaren.

Ten tweede heeft een opwaartse bijstelling in de geraamde opbrengst aan omzetbelasting plaatsgevonden op grond van het kasverloop in de eerste zeven maanden van 1992.

De belastingopbrengst neemt met 1,5 miljard toe als gevolg van de omzetting per 1 juli 1992 van de de heffingen ingevolge WABM via de Wet *verbruiksbelasting op een milieugrondslag in belastingen.* Deze omzetting heeft per saldo geen budgettair effect omdat de WABM-opbrengsten vóór 1 juli 1992 waren verwerkt in de post niet-belastingontvangsten en tevens waren opgenomen in de collectieve lastendruk.

De geraamde kasopbrengst bij de *loon- en inkomstenbelasting* is met 2,3 miljard verlaagd. Hiervan wordt 1,9 miljard veroorzaakt door een lagere raming aan loonbelasting terwijl de raming van inkomstenbelasting met 0,4 miljard is verlaagd.

Zoals bij de toelichting van de mutatie in de omzetbelasting werd vermeld, wordt een gedeelte van de neerwaartse bijstelling in de loonbelastingopbrengst veroorzaakt door de meest recente inzichten in de transactierealisatie 1991.

Een tweede neerwaartse bijstelling van de loonbelastingopbrengst is het gevolg van een door het Rijk te verrichten nabetaling van premies volksverzekeringen over de belastingjaren 1990 en 1991. Deze nabetaling aan de sociale fondsen van 740 miljoen komt ten laste van de loonbelastingopbrengst in 1992.

Tegenover deze beide neerwaartse bijstellingen staat een opwaartse bijstelling, omdat het CPB in de MEV 1993 zowel de werkgelegenheidsontwikkeling als de contractloonstijging wat hoger voorspelt dan in het Centraal Economisch Plan 1992.

De raming van de kasopbrengst aan inkomstenbelasting is afgeleid uit de ontwikkeling van de transactie-opbrengsten in dat jaar en voorafgaande jaren. De bijstelling van 0,4 miljard is gebaseerd op de beschikbare gegevens met betrekking over de aanslagopleggingen over zowel het belastingjaar 1992 als over oudere belastingjaren.

De raming van de opbrengsten aan *vennootschapsbelasting* is ten opzichte van de Voorjaarsnota 1992 met 250 miljoen verhoogd. De geraamde opbrengsten aan vennootschapsbelasting uit de aardgassector zijn met 100 miljoen verhoogd als gevolg van lagere exploitatiekosten. De opwaartse bijstelling van de opbrengsten aan vennootschapsbelasting van 150 miljoen resulteert uit het feit dat het Centraal Planbureau de winstontwikkeling van NV's en BV's voor 1992 wat gunstiger raamt dan ten tijde van het CEP 1992.

4.3. De invloed van fiscale maatregelen op de belastingontvangsten 1993

De mutatie in de belastingopbrengsten in 1993 uit hoofde van fiscale maatregelen resulteert uit de optelsom van drie componenten. Dit zijn de reeds vaststaande fiscale maatregelen, de aanhangige wetsvoorstellen en de voorgenomen maatregelen.

De reeds *vaststaande* fiscale maatregelen leiden in 1993 per saldo tot een stijging van de belastingopbrengst met 1 419 mln ten opzichte van 1992. Hiervan wordt het grootste deel veroorzaakt door maatregelen in het kader van de Tussenbalans. Dit zijn de verhoging van de tabaksaccijns (+ 525 mln) en het huurwaardeforfait (+ 260 mln). In de vennootschapsbelasting leidt de doorwerking van de tijdelijke verhoging van het percentage van de automatische voorlopige aanslagregeling (AVAR) tot 109% in 1991, in combinatie met het uit de Miljoenennota 1992 voortvloeiende besluit de AVAR voor 1992 en 1993 op 104% te stellen, tot een 625 mln hogere kasopbrengst. Daarnaast heeft een groot aantal maatregelen uit eerdere jaren nog een doorwerking naar 1993. De positieve en negatieve budgettaire effecten hiervan houden elkaar globaal in evenwicht.

Bij het parlement *aanhangig* zijn momenteel wetsvoorstellen inzake de houderschapsbelasting, de pensioenfondsenheffing, de verbruiksbelasting op een milieugrondslag, vrijstelling inkomsten uit kamerverhuur alsmede een wetsvoorstel tariefverlaging omzetbelasting. Het totale effect op de belastingopbrengst 1993 van deze wetsvoorstellen is een derving van 1 111 mln.

De derde component in de mutatie van de belastingopbrengst wordt gevormd door de *voorgenomen* fiscale maatregelen. Deze maatregelen zijn in een aantal clusters in te delen.

De intensivering van de fraudebestrijding leidt in 1993 voor alle belastingmiddelen samen tot een extra opbrengst van 285 mln.

In de sector verkeer en vervoer dienen allereerst nog de openstaande maatregelen uit hoofde van de Tussenbalans gerealiseerd te worden. Voorzien zijn een verhoging van de dieselaccijns met 10 cent (+ 410 mln), een verhoging van de motorrijtuigenbelasting (+ 520 mln) en een milieudifferentiatie in de nog in te voeren Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) (+ 160 mln, opgenomen in totaalopbrengst BPM). Daarnaast wordt voorgesteld de destijds ingevoerde compensatie voor het wegvervoer, in verband met de dieselaccijnsverhoging per 6-7-1991, te laten vervallen (+ 200 mln). Vanwege het uitstel van de ingangsdatum van de pleziervaartuigenbelasting tot 1-1-1994 wordt de dieselaccijns tijdelijk met 1 cent extra verhoogd (+ 41 mln).

De aanpassing van de wetgeving in het kader van de EG-harmonisatie zal leiden tot een aantal wijzigingen. De huidige bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's wordt vervangen door de hiervoor al genoemde BPM (+ 532 mln). Daarnaast moeten de indirecte belastingen en de accijnzen worden aangepast (+ 112 mln). Voor een nog nader vorm te geven fiscale faciliteit voor de zeescheepvaart is een bedrag van 30 mln. gereserveerd.

Mede uit hoofde van het inkomensbeleid 1993 wordt in de loon- en inkomstenbelasting de belastingvrije voet verhoogd met f 340. Dit leidt tot een derving van 815 mln. Daarnaast wordt de inflatiecorrectie op de belastingschijven beperkt tot 2,5% (+ 595 mln). Tenslotte wordt een reservering opgenomen voor het geval het nodig is de per 1 januari 1994 voorziene extra verhoging van de belastingvrije som (–230 mln) (gedeeltelijk) te vervroegen.

In tabel 4.3.1. is een overzicht opgenomen van de invloed van de hiervoor genoemde fiscale maatregelen op de belastingopbrengsten 1993.

Tabel 4.3.1. De invloed op de belastingopbrengst 1993 van reeds vaststaande, bij het parlement aanhangige en voorgestelde fiscale maatregelen; mutaties op kasbasis ten opzichte van 1992 (in miljoenen guldens)

A.	*Vaststaande maatregelen*	
	Omzetbelasting	
	– overig	+ 12
	Bijzondere verbruiksbelasting	
	– vermindering stimuleringsbedragen schone auto's	+ 25
	Accijnzen	
	– herstructurering accijnzen	+ 23
	– verhoging tabaksaccijns vanaf 1-1-1992 (excl. volume-effect)	+ 525
	Loon- en inkomstenbelasting	
	– verhoging huurwaardeforfait	+ 260
	– brede herwaardering per 1-1-1992	+ 115
	– overig	+ 123
	Vennootschapsbelasting	
	– saldo-effect wijzigingen in automatische voorlopige aanslagregeling 1991 t/m 1993	+ 625
	– overig	– 289
	Subtotaal	+ 1 419
B.	*Aanhangige maatregelen*	
	– invoering houderschapsbelasting per 1-4-1993	+ 99
	– brede herwaardering; pensioenfondsenheffing per 1-1-1993 in IB, LB en Vpb	+ 50
	– verbruiksbelasting op milieugrondslag 1-1-1993	+ 435
	– vrijstelling kamerverhuur per 1-1-193	– 5
	– tariefverlaging omzetbelasting per 1-10-1992 algemene tarief van 18,5% naar 17,5%	– 1 690
	Subtotaal	– 1 111
C.	*Voorgenomen maatregelen*	
	– fiscale fraudebestrijding OB, IB, LB, VpB, VB	+ 285
	– invoering Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) ter vervanging huidige BVB; aanscherping grijze kentekenregeling BPM; milieudifferentiatie BPM; invoeringswet, totaal	+ 532
	– pakket verkeer en vervoer ter invulling tweede tranche Tussenbalans:	
	• verhoging dieselaccijns 10 cent	+ 410
	• verhoging MRB	+ 520
	– vervallen compensatie wegvervoer	+ 200
	– verhoging dieselaccijns i.v.m. uitstel pleziervaartuigenbelasting met 1 cent	+ 41
	– harmonisatie indirecte belastingen en accijnzen in verband met EG-harmonisatie	+ 112
	– fiscale faciliteit voor de zeescheepvaart	– 30
	– verhoging belastingvrije voet 1-1-1993	– 815
	– beperking inflatiecorrectie op de schijven tot 2½%	+ 595
	– reserving ten behoeve van verhoging belastingvrije voet	– 230
	– Wet ketenaansprakelijkheid in loonconfectie	+ 10
	– bloot-eigendom onroerend goed per 1-1-1993	+ 5
	Subtotaal	+ 1 635
	Totaal	+ 1 943

Naast de in het overzicht opgenomen posten is er de aanpassing van de verdeelsleutels loonbelasting/premieheffing volksverzekeringen over 1990 en 1991 in 1992 (nabetaling vanuit de belastingopbrengsten aan de sociale fondsen). Hierdoor is in 1992 de kasopbrengst eenmalig 740 miljoen lager. Omdat de kasopbrengst in 1993 hierdoor niet wordt beïnvloed treedt in 1993 uit dien hoofde een mutatie op van 740 miljoen ten opzichte van 1992. Deze mutatie heeft derhalve uitsluitend een technische achtergrond.

4.4. De belastingontvangsten in 1993

Onderstaande tabel bevat een beknopt overzicht van de belastingramingen 1992 en 1993. Een uitgebreid overzicht is opgenomen in tabel 4.1.

Tabel 4.4.1. Raming belastingopbrengsten (kasbasis)

	Vermoedelijke uitkomst 1992	Ontwerpbegroting 1993	Verschil	
			Absoluut	Procentueel
Kostprijsverhogende belastingen	66 995	70 400	+ 3 405	+ 5,1
waarvan:				
– invoerrechten	3 410	3 600	+ 190	+ 5,6
– omzetbelasting	40 500	40 300	– 200	– 0,5
– accijnzen	11 315	12 450	+ 1 135	+ 10,0
– verbruiksbelastingen op een milieugrondslag	1 470	1 850	+ 380	+ 25,9
– overige	10 300	12 200	+ 1 900	+ 18,4
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	86 955	91 950	+ 4 995	+ 5,7
waarvan:				
– loon- en inkomstenbelasting	64 100	68 550	+ 4 450	+ 6,9
– vennootschapsbelasting	17 850	18 200	+ 350	+ 2,0
– overige	5 005	5 200	+ 195	+ 3,9
Niet aan afzonderlijke belastingsoorten toe te rekenen belastingontvangsten	50	50	0	0
Totaal-Generaal	154 000	162 400	+ 8 400	+ 5,5

De totale opbrengst aan rijksbelastingen zal in 1993 naar verwachting 162,4 miljard bedragen. De belastingopbrengst groeit daardoor met 8,4 miljard ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomst 1992. De belastingopbrengsten die samenhangen met de aardgaswinning zullen naar verwachting in 1993 dalen met 0,1 miljard. De groei van de belastingopbrengst uit de niet-gassector bedraagt derhalve 8,5 miljard.

De toename van de belastingopbrengst wordt per saldo met 1,9 miljard beïnvloed door de gevolgen van autonome maatregelen. De belangrijkste daarvan zijn de verhoging van de tabaksaccijns en de dieselaccijns, de BTW-verlaging, de verhoging van de belastingvrije voet en de beperking van de inflatiecorrectie. Ten tijde van de Miljoenennota 1992 nam de belastingopbrengst in 1993 ten opzichte van 1992 als gevolg van autonome maatregelen nog met 3,4 miljard toe. Ten opzichte daarvan zijn voor 1993 lastenverlichtende maatregelen genomen van 1,5 miljard (zie hoofdstuk 3, § 3.3.6), zodat genoemde stijging van 1,9 miljard resulteert.

De geraamde opbrengst aan *invoerrechten* stijgt met 190 miljoen. Deze groei is gebaseerd op de door het CPB verwachte groei van de waarde van de goedereninvoer (excl. energie).

De opbrengst aan *omzetbelasting* wordt voor 1993 geraamd op 40,3 miljard. Dit is een daling van 0,4 miljard ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomst in 1992. De daling is het saldo van het neerwaartse effect veroorzaakt door een aantal fiscale maatregelen, waarvan de doorwerking van de BTW-verlaging per 1 oktober 1992 de belangrijkste is, en de toename uit hoofde van de endogene groei. De door het CPB verwachte ontwikkeling van de bestedingen is bepalend voor de hoogte van de endogene groei.

De totale opbrengst aan *accijnzen* neemt met 1,1 miljard toe. De stijging van de opbrengst wordt ten dele veroorzaakt door de gevolgen van fiscale maatregelen (verhoging dieselaccijns en verhoging tabaksaccijns) en ten dele door de geraamde groei van de reële bestedingen.

De *verbruiksbelastingen op een milieugrondslag* stijgen in 1993 met 380 miljoen. Een opbrengststijging van 435 miljoen wordt veroorzaakt door de uitbreiding van de verbruiksbelasting tot afval en grondwater.

Voor de *overige kostprijsverhogende belastingen* wordt in 1993 een 1,9 miljard hogere opbrengst geraamd. De belangrijkste autonome maatregelen die hierop van invloed zijn, betreffen de omzetting van de bijzondere verbruiksbelasting op personenauto's en motorrijwielen in een belasting op personenauto's en motorrijwielen en de verhoging van de motorrijtuigenbelasting.

De geraamde opbrengst aan *loon- en inkomstenbelasting* voor 1993 bedraagt 68,6 miljard. Dit is een stijging van 4,4 miljard ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomst 1992. De belangrijkste autonome maatregelen die de opbrengst beïnvloeden zijn de verhoging van het huurwaardeforfait, de verhoging van de belastingvrije voet, de beperking van de inflatiecorrectie op de schijven en de maatregelen uit hoofde van de intensivering van de fraudebestrijding. De endogene groei van de loon- en inkomstenbelasting is gebaseerd op de verwachte loon- en werkgelegenheidsontwikkeling en op de inkomensontwikkeling van zelfstandigen.

De opbrengst van de *vennootschapsbelasting* zal in 1993 naar verwachting 18,2 miljard bedragen waarvan 2,1 miljard afkomstig is uit de aardgassector. Ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomst 1992 wordt een opbrengststijging van 0,4 miljard verwacht. De opbrengst in de aardgassector daalt met 0,1 miljard. De belangrijkste autonome maatregel die de opbrengst van de vennootschapsbelasting in 1992 beïnvloedt is de intensivering van de fraudebestrijding. De endogene groei van de opbrengst aan vennootschapsbelasting is gebaseerd op de ontwikkeling van het winstinkomen van NV's en BV's.

De overige belastingen op *inkomen, winst en vermogen* nemen per saldo met 0,2 miljard toe ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomst 1992.

De *niet toe te rekenen belastingontvangsten* worden in 1993 op hetzelfde niveau geraamd als in 1992.

4.5. Meerjarige belastingramingen

Een volwaardige meerjarige belastingraming is alleen mogelijk als deze wordt gebaseerd op een actueel inzicht in de middellange termijn ontwikkeling van de economie.

De meest recente middellange-termijnprognose is gemaakt ten behoeve van het Economisch Beeld 1992 in april 1991. Een actueler beeld van het CPB voor het jaar 1994 is niet voor handen. Voor de jaren 1995, 1996 en 1997 – die buiten de huidige kabinetsperiode vallen – is geen macro-economisch beeld beschikbaar.

Dit heeft tot gevolg dat de meerjarencijfers voor de belastingontvangsten in de Miljoenennota noodzakelijker wijs een technisch karakter dragen. Bij de technische extrapolatie zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

De belastingraming voor het jaar 1993 is als basis voor de extrapolatie voor de jaren 1994 tot en met 1997 genomen.

Wat betreft het fiscale regime in de periode 1994–1997 is uitgegaan van de gevolgen van vastgestelde en voorgenomen maatregelen.

De raming van de endogene opbrengstgroei – de groei bij ongewijzigd fiscaal regime – sluit voor het jaar 1994 aan bij de laatste raming waarvoor een actueel middellange termijn economisch beeld beschikbaar was (het Economisch Beeld 1992 uit april 1991). De endogene groei in deze raming is als uitgangspunt genomen voor de extrapolatie voor het jaar 1994. Wat de opbrengst van de vennootschapsbelasting betreft, is daarbij in de huidige raming mede rekening gehouden met een trans-kas overloop (0,3 miljard) voortvloeiend uit het herstel van de winstinkomens in 1993.

Voor de jaren 1995 tot en met 1997 is de omvang van de endogene groei bepaald op de gemiddelde endogene opbrengstgroei over de jaren 1991 t/m 1994.

Voor de raming van de vennootschapsbelasting uit de aardgassector is aangesloten bij de in deze Miljoenennota gepresenteerde gasbatenraming.

Op grond van de hiervoor geschetste methodiek kan de volgende meerjarige belastingraming worden gepresenteerd:

Tabel 4.5.1. Meerjarige belastingraming (kasbasis, in miljarden guldens)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kostprijsverhogende belastingen	67,0	70,4	74,1	76,6	79,6	82,8
w.v. – omzetbelasting	(40,5)	(40,3)	(42,5)	(44,5)	(46,9)	(49,4)
– accijnzen	(11,3)	(12,4)	(12,7)	(12,8)	(12,8)	(12,9)
– verbruiksbelasting op een milieugrondslag	(1,5)	(1,9)	(2,1)	(2,1)	(2,2)	(2,2)
– overige	(13,7)	(15,8)	(16,8)	(17,2)	(17,7)	(18,3)
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	86,9	91,9	87,0	90,6	95,8	100,3
w.v. – loon- en inkomstenbelasting*	(64,1)	(68,6)	(61,5)	(61,6)	(65,8)	(69,9)
– vennootschapsbelasting	(17,9)	(18,2)	(20,0)	(23,3)	(24,1)	(24,2)
– overige	(5,0)	(5,2)	(5,5)	(5,7)	(5,9)	(6,2)
Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totaal-Generaal	154,0	162,4	161,2	167,3	175,5	183,2

* De beëindiging van de horizonbepaling in de AAW per 1 januari 1994 heeft tot gevolg dat het belastingtarief met 5% zal worden verlaagd. De daling van de belastingontvangsten die hiervan het gevolg is wordt gecompenseerd door een stijging van de premie-ontvangsten.

4.6. Indirecte effecten belastingmaatregelen

Mede naar aanleiding van het verzoek van de Tweede Kamer om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om bij het indienen van een wetsvoorstel expliciet rekening te houden met eventuele gedragsreacties

die de opbrengst van de voorgestelde fiscale maatregel kunnen beïnvloeden, wordt in deze paragraaf aangegeven hoe in de belastingramingen wordt omgegaan met het inboeken van de gevolgen van fiscale maatregelen.

Door het Centraal Planbureau wordt in de macro-economische ramingen rekening gehouden met indirecte effecten van fiscaal beleid. De indirecte effecten worden echter niet alle afzonderlijk gedocumenteerd. Het macro-economisch beeld van het CPB dient vervolgens als input voor de raming van de belastingontvangsten; de gevolgen van indirecte effecten van fiscale maatregelen worden op deze wijze dan ook in het totale budgettaire beeld verwerkt.

Een goed inzicht in de indirecte effecten van een afzonderlijke fiscale maatregel vereist een integrale macro-economische doorrekening. Zelfs dan blijft het zo dat weliswaar alle gevolgen van de ene maatregel in kaart worden gebracht maar dat de gevolgen van de interactie met andere maatregelen die tegelijkertijd of kort daarna worden ingevoerd buiten beeld blijft.

Indien door Financiën bij het inboeken van de kosten c.q. opbrengsten van fiscale maatregelen partieel zou worden gecorrigeerd voor de effecten van gedragsreacties zonder dat een integrale doorrekening beschikbaar is, is het gevaar aanwezig dat deze effecten nogmaals (gedeeltelijk) worden ingeboekt bij de doorrekening van de budgettaire effecten van het macro-economisch beeld van het CPB. Op deze wijze zouden dubbeltellingen ontstaan.

Tegen deze achtergrond ligt het in de rede om de opbrengsten c.q. kosten van fiscale maatregelen in beginsel te presenteren zonder in- of uitverdieneffecten. Slechts in die uitzonderlijke gevallen waarin gedragseffecten partieel te berekenen zijn, ondubbelzinnig kwantitatief in kaart kunnen worden gebracht en zich binnen een relatief kort tijdsbestek materialiseren, worden de opbrengsten c.q. kosten van fiscale maatregelen voor gedragseffecten gecorrigeerd. Wel wordt, waar dat zinvol is, in de toelichting in kwalitatieve zin aandacht aan de indirecte effecten gegeven.

In die gevallen waar de indirecte gevolgen van fiscale maatregelen wel partieel worden ingeboekt, wordt bij het inboeken van de gevolgen van het eerstvolgende integrale CPB-beeld gecorrigeerd voor de reeds partieel ingeboekte effecten.

5. Horizontale toelichting 1992–1997

Algemeen

In deze bijlage wordt het verloop van de meerjarencijfers zoals die nu door het kabinet zijn vastgesteld, toegelicht. Deze horizontale toelichting heeft aldus betrekking op de stand Miljoenennota 1993, dat wil zeggen de vermoedelijke uitkomsten 1992, de ontwerpbegroting 1993 en de meerjarencijfers 1994–1997. De ontwikkeling in de uitgaven en niet-belastingontvangsten over de jaren heen (horizontaal) wordt toegelicht op het niveau van de beleidsterreinen, zonodig nader uitgesplitst. Indien er geen daling of groei in de cijfers is verwerkt wordt in het algemeen geen toelichting vermeld.

Voor een uitvoerige toelichting op artikelniveau zij verwezen naar de betreffende ontwerpbegrotingen en memories van toelichting.

5.1 De relevante uitgaven 1992 en 1993 en de meerjarenramingen 1994–1997 van het Rijk

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I Huis der Koningin	**12**	**12**	**12**	**12**	**12**	**12**

In de raming 1993 en verdere jaren is de structurele doorwerking van de arbeidsvoorwaardenmaatregelen overheidspersoneel 1992 verwerkt.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	**241**	**237**	**240**	**240**	**241**	**241**

De lagere raming voor 1993 ten opzichte van de raming voor 1992 wordt voor een groot deel veroorzaakt door de incidentele uitgaven in 1992 voor de Tweede Kamer in verband met de opening van de nieuwbouw. Daarnaast loopt de tijdelijke personeelsuitbreiding van de Raad van State na 1992 af, hetgeen tot een lagere raming voor 1993 leidt.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
III Algemene Zaken	**53**	**51**	**48**	**48**	**48**	**48**

De verhoging van het oorspronkelijke begrotingsbedrag 1992 wordt voornamelijk veroorzaakt door een kasschuif ten behoeve van het perscentrum Nieuwspoort (f 0,5 mln.). De na dit jaar aflopende reeks begrotingsbedragen wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de structurele verwerking van de taakstellingen en de verwerking van de diverse taakstelling uit de grote efficiency-operatie.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IV Kabinet voor Nederlands–Antiliaanse en Arubaanse Zaken	**3**	**3**	**3**	**3**	**3**	**3**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
V Buitenlandse Zaken	**1431**	**1886**	**2123**	**2320**	**2540**	**2621**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Diversen	491	488	495	486	486	478

De lagere ramingen vanaf 1995 ten opzichte van 1994 worden enerzijds veroorzaakt door de taakstelling in het kader van de Tussenbalans en de Grote Efficiency operatie, anderzijds doordat in deze ramingen geen middelen zijn opgenomen voor de opening van nieuwe ambassades in Kiev en St. Petersburg. Tot en met 1994 worden de benodigde middelen gefinancierd uit de Oost-Europa faciliteit. De structurele financiering zal bij begrotingsvoorbereiding 1995 worden bezien.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. vierde eigen middel EG	940	1398	1628	1834	2054	2143

De afdracht in 1992 is neerwaarts beïnvloed doordat het EG-begrotingsoverschot 1991 en naar verwachting een deel van het overschot 1992 in mindering op het vierde eigen middel komt. Voor 1993 is uitgegaan van het voorontwerp EG-begroting inclusief 1,9 miljard ecu verhoging van de landbouwuitgaven; de landbouwuitgaven blijven hiermee nog ca. 2,6 miljard ecu onder het plafond voor 1993. In 1994 en volgende jaren wordt uitgegaan van een stijgend EG-uitgavenplafond van 1,16% EG-BNP, oplopend tot 1,18% in 1995 en 1,20% in 1996. Het huidige plafond voor de EG-uitgaven ligt op 1,20% EG-BNP; er wordt dus nog geen rekening gehouden met eventuele (verdere) verhogingen in het kader van Delors II.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
VI Justitie	**4298**	**4483**	**4532**	**4591**	**4611**	**4619**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Algemeen	369	373	427	455	457	456

Aan de fluctuaties in de meerjarencijfers liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Daarvan is er een aantal technisch van aard omdat op dit beleidsterrein ook centraal gelden gereserveerd worden. Zo worden, in tegenstelling tot 1992, de bedragen voor onder meer niet-actief personeel niet meer centraal onder dit beleidsterrein geraamd maar decentraal onder de diverse beleidsterreinen (gewijzigde begrotingsvoorschriften). Daarnaast zijn de ziekteverzuimtaakstelling en prijsbijstelling structureel vanaf 1993 voorlopig centraal verwerkt. Voor diverse automa-

tiseringsprojecten zijn de bedragen voor de jaren 1992 en 1993 naar de verschillende hoofdbeleidsterreinen overgeheveld. De laatste technische oorzaak betreft de centraal gereserveerde gelden voor de herziening van de Rechterlijke Organisatie, 2e fase, voor 1994 en verdere jaren.

De financiële middelen voor de exploitatie van de capaciteitsuitbreiding van de penitentiaire- en jeugdinrichtingen, alsmede de gelden voor de versterking van het openbaar ministerie in het kader van de fraudebestrijding, zijn in afwachting van de integrale toedeling aan de diverse begrotingsartikelen, voorlopig centraal verwerkt. De bedragen voor de capaciteitsuitbreiding lopen op van 43,5 miljoen in 1993 tot 67 miljoen in 1995. Voor de fraudebestrijding is er in 1993 15 miljoen gereserveerd en in 1994 en verdere jaren 21 miljoen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. Politie	1442	1514	1517	1524	1531	1534

De stijging ten opzichte van 1992 is een gevolg van de hiervoor genoemde – technische – overboeking van de begrotingsbedragen voor niet-actieven en automatiseringsprojecten, alsmede van de verwerking van de incidentele loonontwikkeling 1993. De jaarlijkse stijging in de meerjarencijfers wordt verklaard doordat rekening is gehouden met een jaarlijkse volumegroei van 0,5%.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. Vreemdelingenzaken	93	94	91	91	91	91

Ook hier zijn de fluctuaties in 1992 en 1993 het gevolg van de genoemde technische oorzaken. De daling na 1993 is de resultante van toevoeging van extra middelen ter uitvoering van het Schengen-akkoord, het wegvallen van tijdelijke middelen ten behoeve van het wegwerken van achterstanden bij de behandeling van asielverzoeken en de invulling van een gedeelte van de ombuigingstaakstelling.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. Jeugdbescherming en reclassering	404	407	397	397	397	397

De daling van de meerjarencijfers is hoofdzakelijk een gevolg van de in het kader van de Tussenbalans genomen maatregelen. Deze hebben voornamelijk betrekking op het aanpassen van de capaciteit van het reclasseringswerk en het bereiken van een besparing op de overhead van de onder deze sector ressorterende beleidsvelden (raden voor de kinderbescherming, jeugdhulpverlening en reclassering). De maatregelen leiden ingaande 1994 tot een structurele uitgavenverlaging.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. Delinquentenzorg en jeugdinrichtingen	884	932	947	961	961	961

Naast de eerder genoemde technische verhoging van de raming vanaf 1993 in verband met de overheveling van de uitgaven voor niet-actief personeel en voor automatiseringsprojecten, houdt de stijging hoofdzakelijk verband met de uitbreiding van de capaciteit van de rijks- en particuliere inrichtingen. Dit betreft de uitbreiding op grond van het regeerakkoord.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. Rechtspleging	1106	1163	1154	1164	1174	1180

De ophoging van de uitgaven in 1993 heeft te maken met de eenmalige overheveling van de centraal gereserveerde gelden voor automatiseringsprojecten. Door de extra middelen die beschikbaar zijn gekomen ter bestrijding van de agressie in het openbaar vervoer en de geraamde trendmatige toename in de uitgaven voor rechtshulp lopen de meerjarencijfers tot 1997 op.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
VII Binnenlandse Zaken	**4849**	**4699**	**4735**	**4728**	**4757**	**4750**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Algemeen	351	387	383	383	384	384

De hogere uitgaven voor 1993 ten opzichte van 1992 worden in overwegende mate veroorzaakt door de post loonbijstelling 1992. De daling in de meerjarencijfers na 1993 wordt met name veroorzaakt door de taakstellingen uit hoofde van de Grote Efficiency-operatie.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. Openbaar bestuur	242	47	42	40	38	37

De hogere uitgaven in 1992 ten opzichte van 1993 houden verband met incidentele hogere uitgaven in 1992. Dit betreft grotendeels de reservering van gasbaten ten behoeve van investeringsprojecten lagere overheden, alsmede de kosten in verband met extra produktie van paspoorten. Als gevolg van het in werking treden van de nieuwe Paspoortwet per 1 januari 1992 is de paspoortuitgifte in 1992 namelijk sterk gestegen.

Het meerjarencijfer daalt in 1994 omdat met ingang van dat jaar vooralsnog geen uitgaven zijn geraamd in verband met de coördinatie van het sociale vernieuwingsbeleid. Ook zijn in 1993 incidentele uitgaven geraamd ten behoeve van de tegemoetkoming aan gemeenten die bij de heffing van onroerend goedbelasting nog moeten overgaan van de oppervlakte-grondslag naar de waarde-grondslag.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. Minderhedenbeleid	26	26	25	25	24	24

De geleidelijke daling in de meerjarencijfers is het gevolg van het voorziene afnemende beroep op de Wet Rietkerk.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. Openbare orde en veiligheid	2930	3019	3078	3074	3108	3104
– Politie	2820	2917	2979	3006	3039	3035
– Brandweer	110	102	99	68	69	69

De stijging van de raming voor 1993 ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 1992, alsmede de stijging in de meerjarencijfers bij

politie wordt met name veroorzaakt door de jaarlijkse sterktegroei met 200 plaatsen alsmede een uitbreiding van de sterkte als uitvloeisel van de motie Stoffelen/Van der Heijden/Dijkstal. Op basis van deze motie is besloten tot een uitbreiding van de sterkte met 760 plaatsen, te financieren uit een extra verhoging van de accijns op kerftabak.

De daling van de uitgaven 1993 ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 1992 bij de brandweer, wordt met name veroorzaakt door de eenmalige toevoeging van 7,5 miljoen in 1992, als bijdrage van het Rijk in de kosten van het herstel van de schade veroorzaakt door de aardbeving in Limburg. Voorts wordt de daling in 1994 ten opzichte van 1993 1994 van de 10%-korting uit hoofde van het decentralisatie beleidspakket op de brede doeluitkering rampenbestrijding. Deze doeluitkering gaat vervolgens vanaf 1995 geheel op in het Gemeentefonds.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. Binnenlandse veiligheid	63	65	61	60	60	61

In 1993 zijn incidenteel extra uitgaven geraamd in verband met de verhuizing van de Binnenlandse Veiligheidsdienst.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. Management en personeelsbeleid	1182	1108	1098	1106	1104	1101

In 1992 is de raming incidenteel verhoogd met een bedrag van 20 miljoen in verband met een eenmalige uitkering aan ex-KNIL-dienstplichtigen.

De daling in de raming na 1992 wordt veroorzaakt door de overboeking van middelen uit hoofde van de tijdelijke regeling VUT-60 naar het Gemeente- en Provinciefonds voor het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg. In verband met de privatisering van het Rijks Opleidingsinstituut per 1 januari 1993 is de raming voor 1993 neerwaarts bijgesteld. Daarnaast treedt een verlaging van het ZVO-budget op door de verlaging van de maximumpremie voor de WTZ-standaardpolis voor bejaarden. Tenslotte wordt de daling na 1992 gedeeltelijk verklaard door een afnemend beroep op regelingen uit hoofde van de rechtspositie post-actieven Indonesië (in het bijzonder weduwenpensioen).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8. Informatievoorziening en automatiseringsbeleid	55	47	48	40	39	39

De ontwikkelingskosten van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) vallen in 1992 hoger uit dan in 1993. De daling in de meerjarencijfers na 1994 hangt eveneens samen met het GBA-project. Na 1994 treedt de definitieve fase in en worden slechts voornamelijk exploitatiekosten geraamd samenhangend met het beheer van het GBA-netwerk.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
VIII Onderwijs en Wetenschappen	**33588**	**33212**	**33596**	**33715**	**34216**	**34631**

Met ingang van de begroting 1993 wordt een nieuwe indeling in beleidsterreinen gehanteerd en zullen diverse beleidsterreinen vervallen. Om een horizontale vergelijking tussen 1992 en verdere jaren mogelijk te

maken, is het jaar 1992 in deze horizontale toelichting geconverteerd op de begrotingsindeling 1993.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. *Ministerie algemeen*	564	524	513	507	503	503
– uitgaven kerndepartement	377	339	331	326	323	323
– uitgaven uitvoerende organen	182	180	177	176	175	175
– post actieven	5	5	5	5	5	5

De uitgaven kerndepartement geven een daling te zien. Dit betreft zowel de personele als de materiële component. Enerzijds is dit een gevolg van de grote efficiency-operatie, anderzijds van de reeds in gang gezette neerwaartse bijstelling van de automatiseringsuitgaven.

Bij de uitgaven voor uitvoerende organen zorgt de grote efficiency-operatie voor een neerwaartse bijstelling van de materiële uitgavencomponent.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. *Basisonderwijs*	6213	6323	6376	6438	6507	6605
– onderwijsuitgaven	5956	6067	6122	6176	6241	6338
– overige uitgaven	257	256	254	262	267	267

De onderwijsuitgaven omvatten de personele uitgaven en de uitgaven voor materiële instandhouding van het reguliere basisonderwijs. De stijging van deze onderwijsuitgaven wordt verklaard door een in de leerlingenprognose voorziene stijging die onder andere is gebaseerd op de telling van het aantal leerlingen op 1 oktober 1991 en door de bijstelling in het kader van de algemene salarismaatregelen.

De overige uitgaven betreffen de uitgaven in het kader van de vernieuwingsactiviteiten, het onderwijsvoorrangsbeleid, het onderwijs aan kinderen waarvan de ouders een trekkend bestaan hebben, onderwijs in het buitenland, uitgaven inzake onderwijsprojecten buitenlandse zigeuners en met ingang van 1993 de uitgaven voor het Primair Onderwijs in het kader van de Wet op de onderwijsverzorging (WOV). De lichte stijging van deze post is met name het gevolg van toegenomen uitgaven voor vernieuwingsactiviteiten.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. *(voortgezet) Speciaal onderwijs*	1522	1554	1563	1577	1604	1621
– onderwijsuitgaven	1508	1540	1549	1563	1590	1607
– overige uitgaven	14	14	14	14	14	14

De onderwijsuitgaven omvatten de personele uitgaven en de uitgaven voor materiële instandhouding van het speciaal onderwijs. De stijging van deze onderwijsuitgaven wordt grotendeels verklaard door een in de leerlingenprognose voorziene stijging die onder andere is gebaseerd op de telling van het aantal leerlingen op 1 oktober 1991 en door de bijstelling in het kader van de algemene salarismaatregelen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. *Algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs alsmede lager beroepsonderwijs*	6196	6139	6227	6220	6191	6180
– onderwijsuitgaven	5824	5793	5881	5873	5842	5830
– inventarisuitgaven	109	112	116	114	120	120
– overige uitgaven	263	233	230	232	230	230

De onderwijsuitgaven voor het voortgezet onderwijs bestaan uit twee grote categoriën, namelijk de vergoedingen voor de personele en de materiële uitgaven. De personele uitgaven laten een stijging zien als gevolg van de bijstelling voor de algemene salarismaatregelen 1991 en het incidenteel. Daarnaast dalen deze uitgaven door een combinatie van het terugdraaien van de rendementstaakstelling en lagere geraamde uitgaven voor garanties en gemiddelde personele lasten. De vergoeding voor de materiële uitgaven stijgt als gevolg van hogere schoonmaakkosten, de invoering van het VBO en de prijsbijstelling. Daar tegenover staat een daling als gevolg van het laten vervallen van de vaste voet in de gebruikersvergoeding. Per saldo leiden de personele en materiële uitgaven samen tot het weergegeven verloop.

De ontwikkeling van de inventarisuitgaven wordt verklaard door diverse kleine mutaties alsmede ontwikkelingen uit het verleden.

Een kleine beleidsmatige verlaging van de budgetten van de projectartikelen enerzijds en de bijstellingen in het kader van de ASM 1991 en 1992 anderzijds leiden per saldo tot een gelijkblijvende hoogte van de overige uitgaven.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. *Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*	2894	2845	2804	2799	2830	2829
– onderwijsuitgaven	2677	2619	2582	2571	2595	2591
– inventarisuitgaven	35	40	39	40	40	40
– overige uitgaven	182	186	184	188	195	199

De raming van de onderwijsuitgaven stijgt in 1993 en daalt in latere jaren met name als gevolg van de door het kabinet beschikbaar gestelde extra middelen voor de basiseducatie.

Het verschil tussen 1992 en 1993 bij de inventarisuitgaven wordt met name veroorzaakt door een eenmalige beperking van de uitgaven in 1992.

De oploop in de overige uitgaven vindt zijn oorzaak hoofdzakelijk in het toevoegen van een deel van de voormalige verzorgingscomponenten aan dit beleidsterrein.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. *Hoger beroepsonderwijs*	1859	1892	1840	1766	1781	1796
– structurele bekostiging	1789	1823	1789	1716	1731	1746
– overige uitgaven	70	69	51	50	50	50

Afgezien van de autonome mutaties vanwege studentenontwikkelingen in het verleden en de verwerking van de incidentele loonontwikkeling is er bij de categorie Structurele bekostiging sprake van een aantal oplopende taakstellingen. Deze taakstellingen hebben betrekking op maatregelen in het kader van het volumebeleid (begroting 1992), verlaging van het ziekteverzuimpercentage, medefinanciering van de maatregelen gericht op specifieke knelpunten in de personeelsvoorziening, aanpassing van de bekostiging van studenten van 27 jaar en ouder. Vanaf 1993 is bovendien sprake van een aflopende reeks van het budget voor nascholing dat rechtstreeks aan de hogescholen beschikbaar wordt gesteld.

Bij de categorie Overige uitgaven is de daling van 1993 op 1994 te verklaren uit het overbrengen van projectgelden naar de reguliere bekostiging.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. *Universiteiten, academische ziekenhuizen en overige uitgaven hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.*	4863	4705	4628	4631	4706	4754
– universiteiten en academische ziekenhuizen	4295	4589	4520	4500	4554	4576
– rechtspositie	342	7	7	7	7	7
– overige uitgaven	227	109	101	124	146	171

Er is sprake van een verlaging van de uitgaven voor universiteiten en academische ziekenhuizen als gevolg van de in sector van het wetenschappelijk onderwijs verwerkte ombuigingen. Dit wordt deels gecompenseerd door de verwerking van de incidentele loonbijstelling en door overheveling van de rechtspositionele uitgaven naar de lump-sum met ingang van 1993.

Deze overheveling verklaart tevens de daling van de rechtspositionele uitgaven van 1992 op 1993.

De overige uitgaven vertonen een daling ten opzichte van 1992 en meerjarig een stijgend verloop met name als gevolg van de verwerking van de taakstelling ziekteverzuim en het onderbrengen van voorheen specifieke toewijzingen in de lump-sum.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8. *Onderzoek en wetenschapsbeleid*	1243	1236	1212	1212	1200	1204
– instellingen voor onderzoek en wetenschapsbeleid	1054	1057	1057	1054	1052	1051
– rechtspositionele uitkeringen	13	9	5	3	2	2
– overige uitgaven	177	170	150	155	146	151

De uitgaven voor onderzoeks- en wetenschapsbeleid dalen licht als resultante van een groot aantal kleine mutaties. Met name zijn hier van belang de reeds eerder aangebrachte beperkingen op de uitgaven voor instellingen van onderwijsverzorging en op de doelsubsidie van het ministerie van Defensie aan het TNO.

De rechtspositionele uitkeringen vertonen een dalend verloop door de daling van de individuele rechten. Deze post bevat mede de korting in het kader van de taakstelling ziekteverzuim.

De overige uitgaven dalen als gevolg van een oplopend bedrag aan ombuigingen en een overboeking ten behoeve van het PRESTO-project tot en met 1993.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
9. *Studiefinanciering, rechtspositionele uitkeringen en examens*	5853	5313	5529	5331	5275	5221
– studiefinanciering	4857	4336	4600	4636	4665	4606
– examens	20	20	21	22	21	18
– uitkeringen rechtspositie	976	957	908	673	589	597

De uitgaven voor studiefinanciering bevinden zich op een redelijk stabiel niveau. De hogere uitgaven in 1992 en de lagere in 1993 zijn een gevolg van het kasmanagement op de begroting van O&W, waardoor in 1992 uitgaven ten behoeve van de OV-studentenkaart voor 1993 zullen worden gedaan. Overige verschillen tussen de jaren zijn het gevolg van diverse kleinere mutaties.

Het beleid gericht op vermindering van uitgaven aan rechtspositionele uitkeringen heeft vertraging opgelopen. De verwachting is dat vanaf

1995 aanzienlijke besparingen zullen worden gerealiseerd. Dit verklaart de afname in 1995 ten opzichte van 1994.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
10. Huisvesting	2297	2360	2364	2400	2409	2417
– huisvesting primair onderwijs	1188	1103	1135	1159	1161	1169
– huisvesting VO en BV	744	679	673	691	695	697
– huisvesting HBO	256	409	387	374	372	370
– huisvesting WO	109	169	169	176	181	181

Vanaf 1993 kent de begroting van O&W één beleidsterrein huisvesting. Dat betekent dat vanaf dat moment ook de huisvestingsuitgaven in het primair onderwijs bij de overige huisvestingsuitgaven worden getrokken.
Voor wat betreft het primair onderwijs is de stijging van de uitgaven het gevolg van het feit dat de raming van rente- en aflossingsverplichtingen geactualiseerd is op basis van nadere inzichten in de effecten van recente maatregelen, vooral in het kader van de Londo-problematiek.

De uitgaven ten behoeve van huisvestingsvoorzieningen in het voortgezet en beroepsonderwijs zijn gebaseerd op het voortschrijdend vijfjarenplan "Investeringsprogramma scholenhuisvesting voortgezet onderwijs". Hierin zit een lichte oploop.

De ophoging in 1993 voor de huisvestingsuitgaven HBO wordt verklaard door de rentevergoeding welke samenhangt met de overdracht van het economisch claimrecht van de gebouwen aan de instellingen.

De uitgaven voor het WO laten een verlaging zien in 1992 ten opzichte van 1993 en verdere jaren als gevolg van een vertraging van een aantal grote projecten.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
11. Overige programmakosten	83	324	542	835	1209	1501
– loon- en prijsbijstelling en nader te verdelen	–	234	449	738	1113	1404
– overige programmakosten	83	90	93	97	96	97

De post loon- en prijsbijstelling en nader te verdelen bevat de uit de aanvullende post overgeboekte cumulatieve incidentele looncomponent. Deze kent een stijgend verloop. Tevens zijn hieronder opgenomen de middelen voor de specifieke knelpunten in de personeelsvoorziening. Ook deze tonen een oploop.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IXA Nationale Schuld	**26869**	**28087**	**29719**	**31541**	**33500**	**35398**

Als gevolg van de groei van de staatsschuld nemen, ondanks een verlaging van de rekenrente van 8,75% tot 8,3%, de rente lasten toe van f 26,7 mld. in 1992 tot f 35,4 mld. in 1997.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IX B Financiën	**4890**	**4261**	**4051**	**3998**	**3990**	**3979**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. EKI	763	572	380	360	360	360

De daling van de uitgavenraming EKI van 1992 tot 1995 wordt veroorzaakt door de verwachte hogere uitgaven in 1992 en 1993 als gevolg van de huidige ontwikkelingen in het GOS en de daarmee samenhangende dreigende schaden.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. BF–kredieten	68	62	68	69	69	69

De lagere uitgavenraming in 1993 is het gevolg van het niet volledig benutten van het garantieplafond in 1989 en 1990.
Het beroep op de regeling BF is in 1991 in vergelijking met voorgaande jaren toegenomen. Daardoor zullen de uitgaven na 1993 stijgen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. Muntwezen	43	23	25	23	24	24

De daling van de uitgaven voor het Muntwezen vergeleken met 1992 wordt veroorzaakt door enerzijds een daling van de metaalprijzen en een gewijzigd muntprogramma. De fluctuaties in de uitgaven tussen 1993 en 1996 is het gevolg van de raming van het exploitatietekort.

Dit exploitatietekort schommelt over de jaren als gevolg van een wisseling in de uitgiftenprogramma bijzondere munten.

Anderzijds is vanaf 1993 de raming voor de muntendienst verwerkt in de winstafdracht DNB als gevolg van de herziening van de muntendistributie.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. Materieel Departement	134	82	82	84	85	85

De daling van het budget materieel departement van 1992 op 1993 wordt veroorzaakt door de verzelfstandiging van de Staatsloterij en de Verzekeringskamer.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. Materieel Belastingdienst	766	791	800	790	788	778

De ophoging in 1993 en verdere jaren van het budget materieel Belastingdienst bestaat uit een aantal componenten. De belangrijkste ervan betreft de uitvoeringskosten voortvloeiende uit de extra inspanning ten behoeve van de bestrijding van het misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale regelgeving, waartoe onlangs is besloten. Een andere belangrijke component betreft de kosten die gepaard gaan met de uitvoering van enkele fiscale wetsvoorstellen (zoals de Houderschapsbelasting, de Verbruiksbelasting op milieugrondslag en de Belasting op personenauto's en motorrijwielen). Een derde majeure verhoging komt voort uit de urgente huisvestingsproblematiek van de Belastingdienst (onder meer als gevolg van de concentratie douane aan de buitengrenzen), die – bij gebrek aan ruimte binnen de budgettaire kaders van de Rijksgebouwendienst – wordt opgelost ten laste van de begroting van Financiën (compensatie uit hogere EG-bijdrage inningskosten douane).

De daling in het materieelbudget na 1995 wordt veroorzaakt doordat de incidentele kosten van de huisvestingsproblematiek hoger zijn dan de structurele kosten en door de invulling van een aantal ombuigingen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. Personeel departement	164	153	147	147	147	147

De daling houdt voornamelijk verband met de taakstelling grote efficiency en de verzelfstandiging van de Staatsloterij en de Verzekeringskamer.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. Personeel Belastingdienst	1932	2013	2003	1982	1976	1976

De stijging in de raming voor 1993 van de personele uitgaven van de Belastingdienst betreft een saldo van enerzijds de uitvoeringskosten gepaard gaande met de fiscale wetsvoorstellen (onder meer Verbruiksbelasting op milieugrondslag en Belasting op personenauto's en motorrijwielen), de intensivering bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik van de fiscale regelgeving en de loonbijstelling, en anderzijds de invulling van een deel van de uit de Voorjaarsnota 1992 voortvloeiende taakstelling en de tweede tranche van de taakstelling beperking ziekteverzuim. De daling na 1993 houdt voornamelijk verband met de bijdrage aan de grote efficiency operatie (wegvallen binnengrenzen EG) en de taakoverdracht OGB aan gemeenten.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8. Rente teruggave belasting	771	366	366	366	366	366

De uitgaven rente teruggave belasting dalen na 1992 als gevolg van de wijziging van de renteregeling (thans wordt uitgegaan van 1 oktober 1992 als ingangsdatum).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
9. Diversen	243	199	180	177	175	174

De daling in de uitgaven wordt verklaard door de volgende posten:
- De op IX B geraamde uitgaven voor de regeling Particuliere Participatie Maatschappijen dalen als gevolg van het aflopen van de garantieportefeuille Financiën.
- Als gevolg van vervroegde terugbetaling van de vordering van de SENS (Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij) is voor 1992 f 30 mln. geraamd. Voor de latere jaren zijn geen uitgaven uit hoofde van de feitelijke verzelfstandiging meer geraamd.
- Ten slotte wordt de daling van 1994 op 1993 voor f 20 mln. verklaard door een lagere kapitaalverhoging in de deelneming EIB (Europese Investeringsbank) dan eerder verwacht.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
X Defensie	**14445**	**14093**	**13714**	**13874**	**13854**	**13770**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Algemeen	1472	1350	1295	1261	1238	1223
– personele exploitatie	368	363	354	348	338	332
– materiële exploitatie	223	227	229	228	222	220
– infrastructuur/bouw	398	384	349	333	331	321
– overige investeringen	182	127	115	105	102	107
– bijdragen en subsidies	111	109	108	107	105	103
– additionele taakstelling prijsbijstelling	–	–50	–50	–50	–50	–50
– nog te verdelen loonbijstelling	190	190	190	190	190	190

De uitgaven voor personele exploitatie dalen als gevolg van de personeelsvermindering conform de uitgangspunten Defensienota.

De uitgaven voor materiële exploitatie dalen van 1995 op 1996 onder andere als gevolg van lagere uitgaven voor de dienst gebouwen werken en terreinen.

Door de nieuwe veiligheidssituatie in Europa treedt een temporisering op in het autoriseren van projecten van het Navo-infrastructuurprogramma. Bovendien staan de lidstaten een structurele verlaging van het uitgavenniveau voor. Hierdoor wordt de komende jaren een daling voorzien van met name de, onder de post "infrastructuur/bouw", opgenomen bijdrage aan het Navo -infrastructuur programma.

Voornamelijk als gevolg van lagere uitgaven voor organisatie- en adviesbureau's liggen de uitgaven voor overige investeringen vanaf 1994 op een lager niveau. De daling van deze post voor 1993 ten opzichte van 1992 wordt met name veroorzaakt door lagere investeringen voor automatisering.

De uitgaven aan bijdragen en subsidies dalen licht voornamelijk door een verlaging van de bijdrage aan de Hoofdgroep Defensie onderzoek van TNO.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. *Pensioenen, wachtgelden en uitkeringen*	1610	1612	1608	1633	1636	1636

Het stijgende verloop van de uitgaven vanaf 1994 wordt met name veroorzaakt door het feit dat in de meerjarenramingen rekening is gehouden met de gevolgen van de personeelsreducties voor wachtgelden.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. *Koninklijke marine*	2951	2840	2661	2555	2633	2631
– personele exploitatie	1424	1412	1406	1378	1352	1333
– materiële exploitatie	489	433	439	452	464	454
– infrastructuur/bouw	130	132	81	90	79	87
– groot materieel	907	862	734	634	737	756
– bijdragen en subsidies	1	1	1	1	1	1

De uitgaven voor personele exploitatie dalen als gevolg van een personeelsvermindering conform de uitgangspunten van de Defensienota. Het verloop van de uitgaven voor materiële exploitatie wordt met name beïnvloedt door de herstructurering en de uitgaven voor onderhoud, die over de jaren heen op een verschillend niveau liggen.

In de jaren 1992 en 1993 zijn met betrekking tot infrastructuur en bouw voor met name aanpassingen in het kader van reorganisaties hogere bedragen uitgetrokken.

De daling respectievelijk stijging van de uitgavenraming voor groot materieel wordt voornamelijk veroorzaakt door aanpassing van een aantal investeringsprojecten (vertragen, tijdelijk uitstel, herfaseren).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. *Koninklijke landmacht*	5467	5312	5018	5126	5084	4798
– personele exploitatie	3213	3093	2957	2950	2860	2741
– materiële exploitatie	1002	980	938	910	867	908
– infrastructuur/bouw	243	230	222	216	210	210
– groot materieel	925	923	817	966	1064	856
– bijdragen en subsidies	22	22	20	20	19	19
– internationale bijdragen en contributies	62	64	64	64	64	64

De uitgaven voor personele exploitatie dalen met name als gevolg van een personeelsvermindering conform de uitgangspunten van de Defensienota. Deze reductie is ook van invloed op de meerjarenramingen voor de materiële exploitatie, en infrastructuur/ bouw.

De daling respectievelijk stijging van de uitgavenraming voor groot materieel wordt onder andere verklaard door aanpassing (faseringen, vertragingen en tijdelijk uitstel) van projecten.

Door bijstelling van een aantal subsidies, vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek naar subsidies, vertonen de uitgaven aan bijdragen en subsidies een lichte daling.

De internationale bijdragen en contributies die opgebouwd zijn uit de bijdrage aan VN-operaties en het aandeel van de Koninklijke landmacht in het Sinaï-detachement (MFO) blijven over de jaren heen constant.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. *Koninklijke luchtmacht*	2632	2572	2630	2732	2744	2768
– personele exploitatie	1249	1214	1196	1153	1073	1013
– materiële exploitatie	614	629	633	635	637	634
– infrastructuur/bouw	131	140	150	159	152	154
– groot materieel	638	589	651	785	882	967

Conform de uitgangspunten van de Defensienota dalen als gevolg van personeelsvermindering de uitgaven voor personele exploitatie.

De stijgende tendens van de uitgaven voor infrastructuur/bouw wordt voornamelijk veroorzaakt door operationele behoeften, die mede bepaald worden door de herstructurering van de Koninklijke luchtmacht, en door noodzakelijke verbeteringen van het werk- en leefklimaat.

Onder andere door de voorgenomen aanschaf van transportcapaciteit en de produktiefase van de Midlife-update van de F-16 laten de meerjarenramingen voor groot materieel na 1993 een stijgend verloop zien.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. *Koninklijke marechaussee*	287	304	294	289	287	275
– personele exploitatie	236	243	239	236	233	231
– materiële exploitatie	23	24	24	24	24	23
– infrastructuur/bouw	14	25	19	17	18	10
– groot materieel	14	12	12	12	12	11

De uitgaven voor personele exploitatie dalen als gevolg van een personeelsvermindering conform de uitgangspunten van de Defensienota. De incidentele stijging van de uitgaven voor personele exploitatie in 1993 wordt veroorzaakt door overname van enkele taken van de Dienst Luchtvaart van het korps Rijkspolitie door de Koninklijke Marechaussee waarvoor extra personeel benodigd is.

De toename van de uitgaven voor infrastructuur/bouw wordt met name veroorzaakt door de nieuwbouw voor de regio Den Haag, die in 1993 wordt gestart.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. *Civiele verdediging*	15	–	–	–	–	–
– personele exploitatie	12	–	–	–	–	–
– materiële exploitatie	3	–	–	–	–	–

Met ingang van 1993 zullen de activiteiten van het Korps mobiele colonnes worden beëindigd.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8. *Multiservice projecten*	11	104	208	278	232	439

De investeringen die specifiek betrekking hebben op de Luchtmobiele brigade van de Koninklijke landmacht zijn naar het nieuwe beleidsterrein Multiservice projecten overgeheveld.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	**15648**	**14798**	**14166**	**14546**	**14334**	**14469**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Algemeen	226	185	160	155	154	153
2. Bouwbeleid	6	–	–	–	–	–

De relatief forse daling in 1993 en een geringere daling in 1994 worden veroorzaakt door het aflopend budget voor de ontwikkeling van het Systeeem Begrotingsbeheer (SBB), en de (eenmalige) extra uitgaven in 1993 in verband met de herhuisvesting van VROM.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. Volkshuisvesting	12914	12100	11526	11770	11650	11821
3.1 volkshuisvesting algemeen beheer en diverse	312	301	293	279	267	267
– personeel	136	131	120	109	117	117
– materieel	127	110	113	109	105	101
– onderzoek	23	27	26	25	22	26
– apparaatskosten decentralisatie volkshuisvesting	–	10	12	14	–	–
– overige	25	23	23	23	23	23

De daling van de personele en materiële uitgaven van het Directoraat-Generaal Volkshuisvesting (DGVH) wordt veroorzaakt door de afname van de personeelssterkte.

De stijging van de uitgaven voor onderzoek in 1997 wordt veroorzaakt door het in dat jaar op te starten nieuwe vierjaarlijkse onderzoek naar woningbehoefte en kwaliteit van de woningvoorraad (WBO/KWO).

De uitgaven decentralisatie Volkshuisvesting bevatten de hierbij betrokken personele en materiële uitgaven.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3.2 Objectsubsidies						
a. actief deel	618	844	1015	1011	1016	1142
b. niet-actief deel	7882	6978	6211	6149	5914	5797

Met ingang van de begroting 1992 is een nieuwe indeling van de begrotingsartikelen gepresenteerd, dit om het specifieke karakter van de Volkshuisvestingsbegroting tot uitdrukking te brengen. Gekozen is voor een tweedeling die met name tot uitdrukking komt bij de raming voor de objectsubsidies. Deze tweedeling wordt in de begroting 1993 gehandhaafd.

De totale raming van de objectsubsidies geeft in de periode 1993–1997 een wisselend beeld te zien.

In het navolgende wordt afzonderlijk ingegaan op het actieve en het niet-actieve deel.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
a. Objectsubsidies actief	618	844	1015	1019	1016	1142
– garanties	15	15	15	15	15	15
– bijzondere aandachtsgroepen	412	384	471	301	161	143
– subsidies marktsector	65	63	39	31	21	16
– budget sociale sector	–	–	198	360	515	664
– budget kopkosten	–	301	239	230	218	212
– budget huurverlagingstoeslagen	–	–	18	29	38	43
– afkoop renteloze leningen	39	11	–	–	–	–
– boekwaardeverlaging huurwoningen	87	70	–	–	–	–
– budget marktsector	–	–	35	45	48	49

De stijging van 1993 naar 1994 voor bijzondere aandachtsgroepen wordt veroorzaakt door een ramingstechnische aanpassing. De daling vanaf 1994 is het gevolg van de overheveling van gelden naar het gemeentefonds in het kader van de decentralisatie van de gehandicaptenregeling.

De daling van de uitgaven voor subsidies marktsector wordt veroorzaakt doordat de bijdragen voor de programma's vanaf 1993 worden geraamd op het artikel budget marktsector.

De daling van de uitgaven voor de kopkosten vanaf 1994 wordt veroorzaakt door de op dit artikel doorgevoerde ombuigingen.

De stijging van de uitgaven voor het budget sociale sector en huurverlagingstoeslagen wordt veroorzaakt door nieuwe gunningen die van jaar op jaar plaatsvinden.

Als gevolg van de afwikkeling van de afkoop van renteloze leningen ten behoeve van financieel zwakke toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven worden voor de afkoop met ingang van 1994 geen uitgaven meer ingeraamd.

Voor 1993 is – om uitvoeringstechnische redenen – voor de boekwaardeverlagingen huurwoningen een bedrag van 70 miljoen in de raming opgenomen. Dit bedrag moet worden gezien als het bedrag dat in 1993 kan worden uitgegeven, mits voldoende ontvangsten uit de verkoop van huurwoningen beschikbaar zijn. Gegeven deze directe relatie met de ontvangsten en de onzekerheid inzake de na 1993 te realiseren aantallen te verkopen huurwoningen is er vooralsnog van afgezien na 1993 een raming bij dit artikel op te nemen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
b. Objectsubsidies niet-actief	7882	6978	6211	6149	5914	5797
– jaarlijkse bijdragen oude regelingen en huurwoningen	1591	1179	880	764	649	569
– jaarlijkse bijdragen huurwoningen DKP	4197	4361	4386	4670	4633	4647
– kopkosten	137	32	1	–	–	–
– bijdragen ineens verbetering huurwoningen	1171	656	268	122	115	115
– jaarlijkse bijdragen koopwoningen	784	750	675	594	516	466
– overige	3	–	–	–	–	–

Het verloop van het totaal van de uitgaven voor objectsubsidies van de met ingang van 1992 niet meer actieve regelingen laat een dalende tendens zien. Deze dalende tendens wordt veroorzaakt doordat het uitgaven betreffen op basis van verplichtingen aangegaan tot en met 1991 en wordt versterkt door de budgettaire gevolgen van de trendmatige huurverhoging van 5,5% per jaar m.i.v. 1992.

De stijging bij de jaarlijkse bijdragen huurwoningen DKP in met name 1995 wordt veroorzaakt door het "ontdynamiseren" van de subsidies hetgeen leidt tot het naar voren halen van kasbetalingen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3.3 Subjectsubsidies	2058	2220	2312	2590	2866	2969
– individuele huursubsidie	1991	2158	2250	2528	2803	2905
– huurgewenningsbijdragen	3	1	–	–	–	–
– vergoeding verhuurders	64	61	62	62	63	64

Het verloop van de uitgaven voor huursubsidie (IHS) wordt bepaald door het aantal IHS-ontvangers en de gemiddelde bijdrage.

Er wordt een toename van het aantal IHS-ontvangers voor de gehele meerjarenperiode verwacht, waarbij rekening is gehouden met demografische en sociaal-economische factoren zoals vergrijzing, gezinsverdunning, de toename van de instroom van asielzoekers en de zogenaamde "gedoogden" en de ontwikkeling van de sociale zekerheid.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3.4 Leningen	655	523	445	337	272	395
– woningwet	119	10	–	–	–	–
– liquiditeitstekorten	463	435	356	244	168	100
– overige	73	78	89	93	104	295

Met ingang van 1988 worden geen nieuwe rijksleningen meer verstrekt ten behoeve van de financiering van woningwetwoningen.

De uitgaven ten gevolge van de rijksfinanciering van liquiditeitstekorten dalen sterk in verband met de op nul gestelde huur en kostenparameters. Hierdoor worden na afloop van het eerste exploitatie-tijdvak van 10 jaar geen leningen meer verstrekt.

De stijging bij de uitgaven bij overige leningen in 1996 en 1997 is het gevolg van een op dit artikelonderdeel gestalde reservereeks.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3.5 Stadsvernieuwing en verstedelijking	1389	1234	1251	1403	1314	1250
– infrastructuur en locatiesubsidies	231	165	184	50	29	15
– stadsvernieuwing	1158	1069	1067	1203	1135	1085
– budget locatiegebonden subsidies	–	–	–	150	150	150

De daling van de uitgaven voor infrastructuur en lokatiesubsidies vanaf 1992 wordt veroorzaakt door de uitwerking van de kasverschuiving van 1991 naar 1992 van circa 70 miljoen. Vanaf 1995 wordt de daling veroorzaakt door overboeking van budgetten naar het nieuwe artikel ten behoeve van Besluit Locatiegebonden Subsidies.

De stijging van de uitgaven voor stadsvernieuwing in 1995 heeft betrekking op een kasverschuiving van 1991 naar 1995 ad 125 miljoen met compensatie in 1996 voor 50 miljoen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. Ruimtelijke ordening	67	70	69	69	69	69

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. Milieubeheer	1089	1134	1105	1196	1124	1121
– Personeel	117	105	104	104	104	104
– Materieel	56	42	44	41	41	42
– algemeen milieubeheer	282	–	–	–	–	–
– afvalstoffen	75	–	–	–	–	–
– drinkwater, water en bodem	257	–	–	–	–	–
– luchtverontreiniging	173	–	–	–	–	–
– geluid–/omgevingskwaliteit	106	–	–	–	–	–
– garanties en deelnemingen	–	1	5	11	17	21
– onderzoek milieubeheer	–	118	127	126	126	129
– algemeen milieubeleid	–	203	133	124	125	126
– milieukwaliteit en emissiebele	–	504	509	612	538	530
– ketenbeheer en milieuzorg	–	105	123	120	113	110
– handhaving en beleidsadvisering	–	54	58	57	57	57
– overig	23	2	2	1	3	1

Per 1 januari 1992 is het Directoraat-Generaal Milieubeheer gereorganiseerd. Deze reorganisatie is de voornaamste aanleiding om met ingang van het jaar 1993 te komen tot een andere opzet van de artikelstructuur van het onderhavige hoofdbeleidsterrein.

Op basis van een aantal regelingen vinden m.i.v. 1993 garantiestellingen plaats. De opgenomen reeks komt overeen met de meest reële inschatting van de bedragen die tot betaling zullen komen.

De toename van het onderzoeksbudget voor milieubeheer tussen 1993 en 1994 ontstaat doordat diverse taakstellingen ten laste zijn gebracht van de onderzoeksbudgetten tot en met 1993.

Het patroon in de raming voor algemeen milieubeleid wordt grotendeels verklaard door de ontwikkeling in het budget voor apparaatskosten voor provincies en gemeenten. Daarnaast zijn, als gevolg van het NMP, stijgende budgetten beschikbaar gehouden voor intensiveringen in de milieu-infrastructuur en het gebiedenbeleid.

Ook de stijging van het budget voor milieukwaliteit en emissiebeleid is te herleiden op het NMP. In dit kader is een tot en met 1995 oplopende reeks toegevoegd voor bodemsanering en sanering geluidshinder. Indien geabstraheerd wordt van een kasschuif voor de Bodemsanering-in-eigenbeheer-stichtingen (BSB-stichtingen) van eutrofiëring en het feit dat het budget voor de BSB-stichtingen een aflopende reeks is, is het budget na 1995 stabiel.

Een belangrijke uitgavencategorie voor het budget voor ketenbeheer en emissiebeleid is het budget voor afvalstoffenbeleid. De toename van 20 miljoen per jaar tot 1994 is terug te voeren op het budget voor het beleid gericht op de verwijdering van afvalstoffen. De dalende budgetten na 1994 zijn ingegeven vanuit het idee dat het verwijderingsbeleid in toenemende mate een zaak van burgers en bedrijfsleven zal worden.

Voor handhaving en beleidsadvisering zijn vrijwel stabiele budgetten geraamd. Het budget voor handhaving en beleidsadvisering is in 1994 en 1995 in beperkte mate opgehoogd voor raden en commissies.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. Huisvesting Rijksdiensten	985	944	947	1000	992	974
– personeel	187	88	83	83	83	83
– huren	200	203	198	218	230	231
– alternatieve financiering	32	59	62	70	70	70
– onderhoud en exploitatie	196	168	181	174	176	171
– investeringskosten rijksdienst	233	179	159	139	119	130
– JR 120/Justitie	95	102	123	173	173	150
– huisvestingskosten t.b.v. derden	95	95	95	95	95	95
– overig	47	50	46	48	46	44

Het hoofdbeleidsterrein huisvesting rijksdiensten laat, behoudens de in 1995 en 1996 incidentele ophogingen, over de jaren 1992 tot en met 1997 een afname in de uitgaven zien.

Enerzijds wordt dit veroorzaakt doordat het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (Sacri) vervroegd in de jaren tot en met 1990 werd uitgevoerd. Anderzijds zijn jaarlijks in verschillende grootte middelen toegevoegd welke vrij zullen komen door de verkoop van rijksgronden en rijkspanden. Deze middelen zijn bestemd voor de herhuisvesting van rijksdiensten. Tenslotte leiden diverse ombuigingen (zoals de effecten van de Grote Efficiency Operatie op de artikelen Personeel en Materieel) tot een afname van de beschikbare middelen.

Met name op het artikel investeringskosten rijksdiensten zijn de ombuigingstaakstellingen verwerkt door het schrappen van voorgenomen investeringsprojecten via de posterioriteitenlijst (zie het Programma Voorraadbeheer Rijkshuisvesting/Meerjarenprogramma 1993–1997). Het verschil tussen het budget voor 1992 en latere jaren wordt veroorzaakt door hoge opbrengsten uit verkopen.

Vanaf 1992 is een nieuw artikel toegevoegd, te weten JR 120/Justitie. De middelen op dit artikel zijn afkomstig uit de toevoeging van uiteindelijk 120 miljoen per jaar en de geraamde ontvangsten uit af te stoten onroerend goed in de justitiële sfeer.

De beschikbare middelen voor huren en alternatieve financieringen laten een stijgend verloop zien. Oorzaak hiervan is dat steeds meer huisvestingsoplossingen aldus worden gerealiseerd.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8. Kadaster vastgoed informatie	361	365	359	356	345	331

Als gevolg van de uitvoering van het Kadaster Ondernemingsplan (KOP), dat in de eerste jaren een investering vereist, zijn de uitgaven de eerste jaren hoger. In de jaren daarna zullen als gevolg van die investeringen onder meer efficiency-effecten optreden die de daling in de reeks verklaren.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XII. Verkeer en Waterstaat	**9427**	**8857**	**9082**	**9103**	**9247**	**9277**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Algemene departementale aangelegenheden	1550	1526	1456	1481	1464	1461
– apparaatsuitgaven pers.	1104	1201	1142	1137	1134	1126
– apparaatsuitgaven mat.	210	179	186	175	160	158
– overige uitgaven	236	146	137	169	170	177

De overheveling van de Wet Uitkeringen Wegen naar het Gemeente- en Provinciefonds veroorzaakt een daling van de apparaatsuitgaven personeel in 1993.

De stijging in 1994 bij de apparaatsuitgaven materieel wordt veroorzaakt door de nieuwbouw huisvesting KNMI.

Daarnaast heeft er in 1992 een verschuiving plaats gevonden van de categorie 'overige uitgaven' (onder meer vorming en opleiding, werving en selectie) en van apparaatsuitgaven materieel (reiskosten) naar apparaatsuitgaven personeel. Deze verschuiving heeft geleid tot een verhoging van de apparaatsuitgaven personeel.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. *Verkeersveiligheid*	65	65	65	64	65	62

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. *Algemene waterstaats aangelegenheden*	217	226	233	223	223	217
– overige uitgaven Rijkswaterstaat	111	99	90	91	93	87
– afgifte documenten door de RDW en PTT	50	76	85	79	81	81
– overige uitgaven RDW	56	51	58	53	49	49

De stijging bij de uitgaven voor afgifte van documenten door de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de PTT vanaf 1993 hangt samen met de invoering van het nieuwe kentekenregistratiesysteem.

De overige uitgaven Rijksdienst voor het Wegverkeer zijn met ingang van 1994 enerzijds lager geraamd vanwege de afronding van de ontwikkelingsfase van het nieuwe kentekenregistratiesysteem en anderzijds hoger geraamd door de initiële kosten (1994) en exploitatiekosten (vanaf 1995) voor het registratiesysteem ten behoeve van de pleziervaartuigenbelasting.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. *Infrastructurering waterstaat*	1287	412	422	385	350	326
– aanleg en verbetering scheepvaartwegen/havens	229	223	226	233	200	196
– wet uitkering wegen	891	–	–	–	–	–
– stedelijke verkeersvoorzieningen	32	51	61	19	24	7
– bijdrage aan het RWF	2	2	7	13	13	13
– overige uitgaven	133	136	128	120	113	110

De fluctuaties tussen de jaren in de raming voor aanleg en verbetering scheepvaartwegen en havens vloeien voort uit het verwachte uitgavenverloop van de verschillende projecten in het kader van het meerjarenprogramma scheepvaartwegen en havens. In de periode 1992–1995 zijn de intensiveringen in het kader van SVV deel d zichtbaar.

De Wet Uitkeringen Wegen wordt op grond van de herziening van het wegenbeheer met ingang van 1993 overgeheveld naar het Gemeente- en het Provinciefonds.

De uitgaven voor stedelijke verkeersvoorzieningen nemen toe in het kader van SVV deel d. In 1995 is sprake van een daling. Deze is het gevolg van het voorlopig invullen van een ombuigingstaakstelling op dit artikel. In de begroting van het Infrastructuurfonds voor 1994 zal een nadere invulling worden gegeven.

De overige uitgaven kennen een dalend verloop met name door een afname in de overhevelingen naar het onderzoek en ontwikkelingsbudget van Rijkswaterstaat.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. *Conditionering waterstaat*	1039	1212	1268	1210	1047	1006
– Stormvloedkering Nieuwe Waterweg	166	184	136	107	71	56
– Onderhoud scheepvaartwegen en havens	263	316	336	346	281	267
– Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren	63	94	129	133	87	105
– Versterking primaire waterkeringen	138	163	155	150	153	139
– Onderhoud en bijdragen overige waterkeringen	166	159	165	165	165	163
– Onderhoud en bijdragen waterhuishouding	61	62	68	69	69	67
– overige uitgaven	182	234	279	240	221	208

Het uitgavenpatroon bij de Stormvloedkering Nieuwe Waterweg fluctueert in verband met het bestaande uitvoeringsprogramma.

Op het terrein van onderhoud scheepvaartwegen en havens vinden in de periode 1992–1995 intensiveringen plaats in het kader van SVV deel d.

De stijging van de uitgaven WVO hangt samen met het uitgavenverloop in verband met de uitkeringsregeling zuurstofbindende stoffen (UKR). Na 1995 dalen de uitgaven in verband met het beëindigen van de UKR.

De verlaging van 1996 naar 1997 bij de versterking van de primaire waterkeringen hangt samen met het financieringsschema van de Stormvloedkering Nieuwe Waterweg. De "voorfinanciering" van de stormvloedkering wordt er uit het dijkversterkingsartikel "terugbetaald".

De stijging bij onderhoud en bijdragen waterhuishouding in 1994 is het gevolg van hogere uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de Haringvlietsluizen en de uitwateringssluizen in de Afsluitdijk.

De mutaties in de overige uitgaven zijn het gevolg van groot aantal mutaties op deelterreinen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. *Inrichting en ontwikkeling IJsselmeerpolders*	141	132	100	65	55	–

De daling in de uitgaven vloeit voort uit de geleidelijke afronding tot 1996 van de taken van de voormalige Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. *Openbaar vervoer en goederenvervoer*	4729	4901	5195	5335	5742	5916
– bijdragen openbaar vervoer	3813	3793	3685	3693	3813	3887
– bijdragen infrastructuur openbaar vervoer en goederenvervoer per spoor	615	809	1195	1330	1609	1716
– overige uitgaven	301	299	315	312	320	313

De bijdragen openbaar vervoer groeien jaarlijks met 2% in verband met onder meer de vervangingswaardeproblematiek. Daar tegenover staat een structurele daling (oplopend tot 420 mln. in 1994) als gevolg van de Tussenbalans-maatregelen ter vermindering van de subsidies aan het openbaar vervoer.

De groei bij bijdragen infrastructuur openbaar vervoer zijn het gevolg van de beleidsvoornemens in SVV deel d. De toename betreft vooral investeringen in de railinfrastructuur.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8. *Luchtvaartaangelegenheden*	184	190	168	193	162	160

De uitgavenstijging in 1993 wordt veroorzaakt door de financiering van de isolatiekosten rondom luchthaven Maastricht.

In 1995 vindt een stijging plaats als gevolg van de bijdrage ten behoeve van de verplaatsing van Zestienhoven. In 1996 worden geen isolatiekosten ten behoeve van Maastricht meer gemaakt.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
9. *Zeescheepvaart en maritieme aangelegenheden*	173	150	124	103	95	84
– IPZ	117	81	56	35	24	12
– overige uitgaven	56	69	68	68	71	72

De IPZ-regeling wordt ultimo 1992 aangepast. Er doet zich nog wel een afnemende reeks kaseffecten voor. Hiernaast zal vanaf 1993, in het kader van de nota "Voortvarend naar de volgende eeuw" een nieuwe steunmaatregel geïntroduceerd worden.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
10. Telecommunicatie en postzaken	19	19	19	19	19	19

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
11. Meteorologische aangelegenheden	23	23	23	23	26	26

De toename bij meteorologische aangelegenheden in 1996 is het gevolg van de vervanging van de radarsystemen in De Bilt en Schiphol.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XIII Economische Zaken						
– verplichtingen (bruto)	4587	3803	3776	3767	3820	3587
– kas	3572	3456	3392	3313	3510	3148

De ramingen zijn hierna per hoofdbeleidsterrein toegelicht. De toelichtingen richten zich op de ontwikkelingen in de verplichtingenramingen omdat deze het gevoerde beleid het meest direct weerspiegelen. De kasramingen zijn een afgeleide van de verplichtingenramingen en worden onder de verplichtingenreeksen vermeld.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Algemeen	598	582	555	551	550	555
	604	595	558	551	550	554

Dit hoofdbeleidsterrein omvat de personele en materiële uitgaven van het ministerie in enge zin en een aantal buitendiensten, waaronder het CBS. De personele uitgaven voor 1993 worden op 416 miljoen geraamd. De daling in de ramingen van het hoofdbeleidsterrein Algemeen is een gevolg van de Grote Efficiency operatie.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. Industrieel en algemeen technologiebeleid	1079	840	817	799	823	826
	1046	891	888	868	834	846

In de raming voor 1992 is rekening gehouden met de vastlegging van enkele incidentele grote verplichtingen (55 miljoen) op het terrein van de Bedrijfsgerichte technologiestimulering. Om te voldoen aan verplichtingen uit hoofde van Internationale ruimtevaartprogramma's is een verschuiving in de verplichtingenraming tussen de verschillende jaren aangebracht. Voor de jaren 1992, 1996 en 1997 is de raming verhoogd en voor de tussenliggende jaren is de raming verlaagd. Daarnaast zijn de op het hoofdbeleidsterrein Industrieel en algemeen technologiebeleid van invloed de kortingen uit hoofde van de doorwerking van de Tussen-

balans (afschaffing INSTIR -110 miljoen in 1993) en uit hoofde van de ombuigingen waartoe het kabinet bij de begrotingsvoorbereiding 1993 heeft besloten.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. Industriebeleid	140	121	97	81	31	34
	168	108	84	50	288	55

De Garantieregeling Particuliere Participatiemaatschappijen 1981 (PPM) is voor de periode 1992–1995 op de begroting van EZ opgevoerd. Dit leidt ertoe dat na 1995 de verplichtingenruimte 50 miljoen per jaar kleiner is. De daling van de ramingen voor de eerste drie jaren hangt grotendeels samen met de verdeling van het budget voor zeescheepsnieuwbouw over deze periode (1992: 60 miljoen, 1993: 40 miljoen, 1994: 19 miljoen en voor de jaren daarna is de raming nul). Als uitvloeisel van de met betrekking tot NedCar gesloten overeenkomst is een bedrag van 242 miljoen voor het kasmeerjarencijfer 1996 geraamd.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. Regionaal beleid	654	290	314	328	341	341
	492	482	441	403	409	385

De verplichtingenraming 1992 voor het hoofdbeleidsterrein Regionaal beleid is als gevolg van de verplichtingenoverloop 1991–1992 verhoogd met 154 miljoen. Daarnaast is het niveau van de verplichtingen voor 1992 incidenteel hoog door de toevoeging van 75 miljoen verplichtingenruimte aan de raming voor de Investeringspremieregeling. De stijging van de raming in latere jaren heeft betrekking op het budget voor het Bedrijfsomgevingsbeleid (van 48 miljoen in 1993 tot 107 miljoen in 1997).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. *Diensten, midden- en kleinbedrijf en ordening*	827	802	791	790	785	785
	314	307	280	269	253	251

De daling van de meerjarenramingen op het hoofdbeleidsterrein Diensten, midden- en kleinbedrijf en ordening hangt samen met de beëindiging van de Regeling tegemoetkoming ziektekosten zelfstandigen. De laatste betaling is geraamd voor 1994. Ten behoeve van Branchecentra voor Technologie is binnen de EZ-begroting ruimte vrijgemaakt (5 miljoen per jaar voor de periode 1993 tot en met 1995). Verder is de Subsidieregeling applicatieonderwijs ondernemers per 1 januari 1993 beëindigd om de ombuigingstaakstelling in te kunnen vullen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. Energiebeleid	888	784	818	826	898	826
	727	790	855	859	854	830

Omdat in de verplichtingenramingen voor 1992 en 1996 rekening is gehouden met de vastlegging van de vierjaarlijkse bijdrage aan Euratom zijn de ramingen voor deze jaren relatief hoog. Voor de invulling van de ombuigingstaakstellingen, waartoe het kabinet bij de begrotingsvoorbereiding 1993 heeft besloten, zijn de ramingen op het hoofdbeleidsterrein Energie structureel met 5,2 miljoen verlaagd. Verder zijn de ramingen

van COVA in overeenstemming gebracht met de omvang van de heffingsplichtige volumes en de verwachte ontwikkelingen daarin. De ramingen in 1992, 1993 en 1995 zijn daarom verlaagd met respectievelijk 37 miljoen, 40 miljoen en 3 miljoen. In 1996 en 1997 zijn de COVA-ramingen om dezelfde reden verhoogd met 1 miljoen en 2 miljoen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. *Buitenlandse economische betrekkingen en exportbevordering*	401	384	384	392	392	220
	221	283	286	313	322	227

De raming voor het hoofdbeleidsterrein Buitenlandse economische betrekkingen en exportbevordering wordt voor een belangrijk deel beïnvloed door het verloop van het budget voor hulp aan Midden- en Oost Europa. Voor 1992 is 110 miljoen vrijgemaakt voor hulp aan de republieken van het GOS. Vanaf 1993 is het budget voor het hulpprogramma voor de GOS-republieken structureel op 100 miljoen vastgesteld. Hiervan is 81,25 miljoen toegevoegd aan de parkeerpost voor de Oost-Europa faciliteit op de EZ-begroting. Voor wat betreft het oorspronkelijke budget voor hulp aan Midden- en Oost-Europa geldt dat tot en met 1996 171,8 miljoen per jaar op de EZ-begroting is opgenomen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XIV Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	**3033**	**3024**	**3105**	**3100**	**3102**	**3101**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. *Algemeen*	859	850	830	835	837	840
– personeel	547	550	531	531	531	531
– materieel	260	254	248	251	253	255
– overige	52	46	51	53	53	54

De daling van de post Personeel in de meerjarenraming hangt in 1993 en 1994 samen met de uitwerking van de Grote Efficiency Operatie.

De post Materieel is in 1992 incidenteel hoger, voornamelijk onder invloed van de uitgaven voor de renovatie van het kernministerie en van de automatisering.

De post Overige stijgt als gevolg van het uitdelen van de restantprijsbijstelling 1993. Deze stijging wordt bijna geheel teniet gedaan door een begrotingstechnische overboeking naar de post Personeelsuitgaven.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. *Agrarisch onderwijs:*	769	778	767	772	770	769
– wetensch. onderwijs	232	236	228	229	231	232
– hoger agrarisch onderwijs	104	108	96	95	94	95
– agrarisch praktijkschool onderwijs	46	43	43	43	43	43
– schoolgebouwen en grond	41	43	42	43	43	43
– overige subsidies en uitgaven	26	32	33	34	31	28
– voortgezet agrarisch onderwijs	320	316	325	328	328	328

De mutaties op het beleidsveld Landbouwonderwijs zijn relatief gering in omvang. Samenhangend met de looptijd van de zogenaamde Hoofdlijnenaccoorden kon eerst met ingang van 1994 de ombuigingstaakstelling 1992 worden verwerkt bij het Wetenschappelijk en het Hoger Agrarisch

Onderwijs ter grootte van ca. 12,5 miljoen. Verder neemt het Wetenschappelijk Onderwijs jaarlijks toe met ca. 1,3 miljoen als gevolg van het personeelsaccres.

Tevens is bij het Hoger en Voortgezet Agrarisch Onderwijs rekening gehouden met wijzigingen in studenten- en leerlingenaantallen.

De post Overige subsidies en uitgaven is in 1992 met 3 miljoen verminderd op grond van een ombuigingstaakstelling.

Voor 1993 is bij het Voortgezet Agrarisch Onderwijs een éénmalige ombuiging verwerkt van 6 miljoen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. *Landbouwstructuurontwikkeling:*	260	304	376	362	371	368
– bedrijfsontwikkeling	76	76	75	73	70	68
– structuurverbetering	155	198	274	264	276	276
– overige	29	30	27	25	25	24

De daling van het budget voor bedrijfsontwikkeling hangt samen met de privatisering van de Dienst Landbouwvoorlichting, in het kader waarvan het agrarisch bedrijfsleven jaarlijks 5% meer gaat bijdragen in de kosten.

De stijging van de post structuurverbetering houdt met name verband met het subsidiëren van de grootschalige mestverwerking en het intensiveren van de milieuinvesteringen op bedrijfsniveau.

Vanaf 1994 zijn vooralsnog minder middelen beschikbaar voor het Programma Samenwerking Oost-Europa; als gevolg hiervan neemt de post Overige af.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. *Inrichting en beheer:*	636	649	696	696	692	693
– landinrichting	331	314	348	350	345	346
– beheer landbouwgronden	79	94	98	102	101	99
– natuur	137	155	172	174	176	180
– bos- en landschapsbouw	29	28	28	29	29	29
– openluchtrecreatie	60	58	50	41	41	39

In 1992 heeft op de post Landinrichting een desaldering van 26 miljoen plaatsgevonden als gevolg van de hogere ontvangen bijdragen van derden en landinrichtingsrente. De stijging in de meerjarenraming voor landinrichting hangt samen met de uitvoering van het Structuurschema Groene Ruimte.

De toename bij Beheer Landbouwgronden met 15 miljoen voor 1993 en 1994 en met 20 miljoen vanaf 1995 is bestemd voor de financiering van de

aankoop van gronden ten behoeve van het Structuurschema Groene Ruimte.

De oploop in de post Natuur hangt samen met het groter aantal beheersovereenkomsten dat geldt voor relatienotagebieden en met de verhoging van het grondverwervingsbudget voor natuurgebieden.

De daling op het onderdeel Openluchtrecreatie is enerzijds een gevolg van de doorwerking van de ombuigingen uit de tussenbalansexercitie en hangt anderzijds samen met het aflopen van de beschikbare budgetten voor de toeristische infrastructuurprojecten.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. *Kwaliteitszorg:*	99	64	54	54	54	54
– dierziekten	59	39	39	39	39	39
– voeding en kwaliteit	40	25	15	15	15	15

De post Dierziekten is vanaf 1993 20 miljoen lager als uitvloeisel van de ombuigingstaakstellingen 1992 en 1993.

Op het beleidsterrein Voeding en Kwaliteit zijn lagere bedragen voorzien als gevolg van de in 1992 genomen beslissing de subsidiëring in de exploitatiekosten van Keuringsinstellingen te beëindigen. Met ingang van 1993 zijn geen uitgaven meer geraamd voor classificatie van dieren.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. *Onderzoek*	392	377	380	378	375	375
– wetensch. onderzoek	72	67	61	58	55	55
– praktijkonderzoek	18	17	16	16	15	15
– gebouwen en grond	52	43	56	57	58	58
– personeel onderzoek	250	250	247	247	247	247

De daling van de post Wetenschappelijk Onderzoek is voornamelijk het gevolg van het geleidelijk tot afronding komen van onderzoeksprojecten, waarvoor additioneel middelen beschikbaar waren gesteld vanuit het budget van de Structuurnota Landbouw.

Vanaf 1994 zijn extra bedragen uitgetrokken voor bouwkosten ten behoeve van de herstructurering van het praktijkonderzoek en voor de concentratie van het dierlijk onderzoek te Lelystad. Tot en met 1992 waren in de meerjarenraming extra middelen opgenomen voor de samenvoeging van instituten voor landbouwkundig onderzoek.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. *Visserijen:*	18	2	2	2	2	2

De daling in de meerjarencijfers houdt nagenoeg geheel verband met het aflopende budget voor de sanering van de visserijvloot.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	**36666**	**38782**	**27145**	**24923**	**24970**	**25059**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. *Algemeen:*						
– Personele uitgaven	201	200	190	188	188	188
– Algemene beheersuitgaven	127	118	188	119	120	120

De aflopende reeks bij de personeelsuitgaven is nagenoeg geheel toe te schrijven aan de verwerkte taakstellingen in het kader van de Grote Efficiency Operatie.

De verlaging van de algemene beheersuitgaven in 1993 en 1994 ten opzichte van 1992 is het gevolg van de verwerking van ombuigingen in de materiële sfeer, met name uit de Grote Efficiency Operatie. Voorts zijn in 1993 en 1994 nagenoeg geen voorzieningen meer beschikbaar op de artikelen "Onvoorzien" en "Loonbijstelling".

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. *Algemene Beleidsaangelegenheden*	1906	1886	1882	1881	1872	1872
– Jeugdspaarwet	50	46	49	48	39	39
– Rijksbijdrage CBA	1848	1834	1828	1828	1828	1828
– Overig	8	6	5	5	5	5

Het verloop van de raming bij de Jeugdspaarwet in de periode 1992 – 1995 houdt verband met wisselende aantallen gepremieerden. De daling in 1996 en 1997 wordt voornamelijk veroorzaakt door de rentemaatregel uit 1987, die inhoudt dat over de rente van het ingelegde bedrag geen premie meer wordt uitgekeerd. De intrekking van de Jeugdspaarwet per 1 januari 1991 heeft pas met ingang van 1998 een effect op de ramingen.

De aflopende reeks bij de Rijksbijdrage aan het CBA wordt nagenoeg geheel veroorzaakt door uitfinanciering van rest-verplichtingen van de voormalige Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De aflopende reeks bij "Overig" is het gevolg van verwerkte oplopende ombuigingen alsmede een hogere voorziening in 1992 voor projecten samenwerking Oost-Europa.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. *Arbeid:*	29	28	26	25	25	25
– Onderzoek	22	21	20	20	20	20
– Arbeidsplaats verbetering	2	2	1	–	–	–
– Overig	5	5	5	5	5	5

De daling bij onderzoek is het gevolg van bij Miljoenennota 1992 verwerkte ombuigingen.

Het beleid ten aanzien van arbeidsplaatsverbetering is beëindigd. De aflopende reeks heeft nog slechts betrekking op uitfinanciering van eerder aangegane verplichtingen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. *Sociale Zekerheid:*	34288	36419	24791	22565	22614	22696
– Rijksbijdrage AAW/AWW	13795	14067	2285	–	–	–
– Liquidatiewet	169	169	169	82	–	–
– Toeslagenwet	669	672	686	701	708	708
– WSW	3474	3449	3428	3398	3399	3400
– WWV	70	50	30	30	30	30
– IOAW/IOAZ	444	486	571	703	780	793
– Bijstandvergoedingen	9788	9754	9723	9684	9682	9705
– GWJ/JWG	127	189	197	228	264	301
– AKW	5170	7002	7051	7094	7126	7161
– Banenpools	378	428	514	515	515	516
– Overig	204	153	137	130	110	82

De rijksbijdrage AAW/AWW vervalt in 1994 omdat de AAW/AWW met ingang van dit jaar geheel premiegefinancierd wordt. De rijksbijdrage wordt in 1993 geïndexeerd met een bedrag van 453 miljoen.

Als gevolg van een meevallende afkoopsom bij de Liquidatiewet Invaliditeitswetten wordt het vermogenstekort van het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds reeds in 1996 opgeheven waardoor de rijksbijdrage met ingang van dat jaar kan vervallen.

Bij de Toeslagenwet resulteert als gevolg van prijs- en volume-ontwikkelingen alsmede de koppeling uitkeringen een licht oplopende reeks. Soortgelijke ontwikkelingen doen zich voor bij de IOAW en de IOAZ.

Het dalende verloop van de WSW-uitgaven is het gevolg van een efficiency-korting uit de Tussenbalans.

Na 1993 resteren op het WWV artikel alleen nog uitgaven voor voorzieningen, te treffen door gemeenten, gericht op arbeidsbevordering (art. 36 WWV).

Het hogere niveau van de bijstandvergoedingen in 1992 en 1993 is vooral toe te schrijven aan besparingsverliezen door de uitgestelde invoering van een drietal beleidsmaatregelen: de regeling terugvordering en verhaal in de Algemene Bijstandswet, invoering van het SoFi-nummer bij gemeenten en de jongerenmaatregel.

De gefaseerde invoering van de Jeugdwerkgarantiewet – de geleidelijke uitbreiding van de doelgroep tot 27-jarigen – verklaart de stijgende reeks bij het Jeugdwerkgarantieplan.

De rijksbijdrage aan het Algemeen Kinderbijslagfonds is in 1992 circa 1,8 miljard lager dan het niveau in 1993 en latere jaren, met name in verband met de vervroegde kasafdracht eind 1991.

De banenpools bereiken in 1994 het in de Startbrief voorziene structurele niveau.

De dalende reeks onder "Overig" wordt voornamelijk veroorzaakt door de afnemende beroep op de vut-regeling voor ex-mijnwerkers als gevolg van de afkoop van DSM-instroom.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. Migratie	57	63	70	77	83	90

De oplopende reeks is het gevolg van het geraamde toenemende beroep op de definitieve remigratieregeling.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. Tewerkstelling Erkend Gewetensbezwaren (TEGMD)	38	50	50	50	50	50

Het verschil tussen 1992 en de overige jaren is toe te schrijven aan circa 500 minder plaatsingen van erkend gewetensbezwaarde dienstplichtigen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8. Emancipatie:	20	18	18	18	18	18

De verlaging vanaf 1993 is het gevolg van de decentralisatie van de vrouwenemancipatiebureaus naar de gemeenten.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	**12711**	**12653**	**12421**	**12464**	**12508**	**12499**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Algemeen	534	668	664	669	663	670

De meerjarencijfers op dit hoofdbeleidsterrein vormen de saldi van diverse mutaties. De belangrijkste hiervan is de verhoging in 1993 met 106 miljoen als gevolg van de uitgaven in het kader van de sociale vernieuwing en met 20 miljoen voor wachtgelden voor gesubsidieerde instellingen.
Daarnaast zijn de meerjarencijfers met ingang van 1993 verhoogd met ca. 70 miljoen voor de prijsbijstelling.

Bovendien wordt de stopzetting van de ISP/PNL uitkeringen met ingang van 1993 geëffectueerd (55 miljoen). Daarnaast zijn vanaf 1993 de uitgaven met 2,6 miljoen verlaagd in verband met een taakstelling vanwege de Grote Efficiency Operatie.

De daling in het cijfer voor 1996 wordt verklaard door de afloop van VUT-uitkeringen en wachtgelden vanaf dat jaar.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. Welzijn algemeen	113	108	104	102	102	102

De ontwikkeling in de meerjarencijfers wordt deels verklaard door de toevoeging van ROA-gelden (10 miljoen) aan dit hoofdbeleidsterrein in verband met de oprichting van de Interim Stichting Opvang Asielzoekers.
De raming is vanaf 1993 verlaagd door een ombuiging op projecten/experimenten/onderzoek en door een oploop in de GEO-taakstelling.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. Sportzaken	49	48	48	48	48	48

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4. Maatschappelijke ontwikkeling	188	181	181	182	182	182

Het verschil tussen 1993 en 1992 is toe te schrijven aan een incidentele uitbetaling van wachtgelden in 1992.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. Vluchtelingen, minderheden en asielzoekers	679	512	444	439	439	439

De daling in de geraamde uitgaven kan worden verklaard door de bijstelling in de ramingen voor de in-, door- en uitstroom van asielzoekers en een lagere gemiddelde prijs per asielzoeker. Voorts is de raming met ingang van 1993 met 6 miljoen verlaagd in verband met een ombuiging op subsidies voor projecten, experimenten en onderzoek.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6. Jeugdwelzijn	1254	1273	1087	1089	1089	1089

De ontwikkeling in de meerjarencijfers wordt voornamelijk verklaard door de toevoeging tot en met 1993 van de zgn. Oort-gelden voor kinderopvang en door de intensivering voor kinderopvang uit het regeerakkoord, oplopend tot 160 miljoen in 1994. Bij de begrotingsvoorbereiding 1994 wordt bezien hoe de taakstelling voor de jeugdhulpverlening uit de Tussenbalans elders kan worden ingevuld. Voorlopig is de taakstelling van 55 miljoen met ingang van 1994 nog op dit hoofdbeleidsterrein blijven staan. Voorts is met ingang van 1993 voor 15 miljoen gekort op subsidies aan projecten, experimenten en onderzoek.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. Ouderenbeleid	3032	3015	2922	2921	2921	2921

De daling van het budget in 1994 en volgende jaren ten opzichte van 1993 wordt verklaard door (additionele) efficiencykortingen die aangebracht zijn in het kader van de Tussenbalans.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8. Gehandicaptenbeleid	49	48	48	43	43	43

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
9. Verzetsdeelnemers, vervolgden en burgeroorlogsslachtoffers	905	847	830	814	793	770

De geleidelijke daling in de meerjarencijfers wordt deels verklaard doordat om demografische redenen de uitstroom uit deze regelingen toeneemt. Deze uitgavendaling wordt afgezwakt omdat het aantal aanvragen voor de WUBO en WUV hoger is dan voorheen werd verondersteld. De relatief grote daling van 1993 op 1992 wordt voornamelijk verklaard doordat in 1992 een omvangrijke eenmalige nabetaling is verricht vanwege het AOW-wetje en incidentele nabetalingen veroorzaakt door het versneld afhandelen van oude aanvragen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
10. Volksgezondheid algemeen	274	254	247	256	254	254

De daling in de meerjarencijfers wordt met name veroorzaakt door diverse ombuigingen die met ingang van 1993 worden doorgevoerd.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
11. Financiering en planning volksgezondheid	2815	3048	3135	3163	3166	3174

Door het uitstel van de overheveling van voorzieningen naar de AWBZ in het kader van de stelselherziening hoeft er voor 22 miljoen in 1992 minder compensatie van koopkrachteffecten plaats te vinden. Voorts wordt de oploop in de meerjarencijfers mede bepaald door de intensiveringen ten behoeve van de zorgsector conform het regeerakkoord.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
12. Gezondheidszorg	359	211	217	213	215	215

De uitgavendaling van 1993 op 1992 wordt verklaard door het overbrengen naar de brede doeluitkering sociale vernieuwing van de middelen voor verslavingszorg en voor preventief beleid; alsmede door een ombuiging op het onderdeel projecten en experimenten vanaf 1993.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
13. Gezondheidsbescherming	59	60	61	61	61	61

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
14. Staatstoezicht volksgezondheid	3	3	3	3	3	3

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
15. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne	205	203	200	200	200	200

De daling in 1993 ten opzichte van 1992 en verdere jaren wordt voornamelijk verklaard door de kaseffecten van ongelijkmatige ontvangsten en uitgaven uit hoofde van de kennisexploitatie op te vangen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
16. Cultuur algemeen	154	159	157	157	157	157

De stijging van 1993 ten opzichte van 1992 is het saldo van diverse mutaties. De belangrijkste hiervan is het opnemen van de "post-actieven" (6,5 miljoen) in het P-budget van het Directoraat-Generaal Culturele Zaken.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
17. Kunsten	417	407	407	407	407	405

De daling van 1992 naar 1993 wordt ondermeer verklaard doordat in 1992 eenmalig meer beschikbaar was voor ondermeer de Rijksacademie Beeldende Kunsten in verband met de nieuwe huisvesting van de RABK.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
18. Cultuurbeheer	284	251	243	206	204	203

De daling van de meerjarencijfers ten opzichte van 1992 wordt voornamelijk veroorzaakt door een aantal kasverschuivingen op het terrein van Monumentenzorg. Daarnaast is er sprake van beperkte ombuiging op de subsidies aan Monumentenzorg.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
19. Media	1255	1279	1355	1424	1494	1496

De ontwikkeling in de meerjarencijfers wordt voornamelijk verklaard door de indexatie van de vergoeding aan de binnenlandse omroep.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
20. Bibliotheken	48	48	48	47	47	47

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
21. Letteren en Leenvergoeding	30	30	20	20	20	20

De daling van de meerjarencijfers is een gevolg van het feit dat de uitvoering van de leenvergoedingsregeling na 1993 buiten WVC zal plaatsvinden.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ontwikkelingssamenwerking						
1,5% NNI (mln)	6630	6974	7377	7739	8129	8538
toevoeging regeeraccoord	150	150	150	150	150	150
minus ramingsbijstelling	–	–25	–25	–25	–25	–25
kapitaalmarkt middelen	–435	–576,5	–576,5	–576,5	–576,5	–576,5
bandbreedte:						
begrotingsmiddelen 89	–0,8					
kapitaalmarkt middelen 89	1,2					
begrotingsmiddelen 90	0,8	0,8				
kapitaalmarkt middelen 90	4,0	4,0				
begrotingsmiddelen 91	31,2	15,7	15,7			
kapitaalmarkt middelen 91	44,3	22,1	22,1			
onderuitputting 92	–23,9					
Hulpplafond	6401,8	6565,4	6925,8	7287,0	7677,0	8086,5
minus:						
kapitaalmarkt middelen	–191,0	–26,1	–22,1			
EG toerekening	–226,8	–243,6	–253,3	–263,5	–274,0	–285,0
rentesubsidie algemene middelen	+6,2					
Begrotingsbezwaar	5990,2	6295,7	6667,4	7023,5	7403,0	7801,5

De stijging van 1992 tot en met 1997 wordt voornamelijk veroorzaakt door de groei van het Netto Nationaal Inkomen (NNI) zoals dat geraamd is in de Macro-Economische Verkenning van het CPB.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aanvullende posten	**780**	**2622**	**7353**	**13008**	**18769**	**24279**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Loonbijstelling	407	2155	4320	6899	9574	12249

De stand Vermoedelijke Uitkomsten 1992 bevat de nog niet verdeelde middelen van de aanvullende post loonbijstelling. Het betreft onder meer de koopkrachtreparatie voor het overheidspersoneel in verband met de tweede fase van het plan-Simons, de BAZ-middelen alsmede aanvullingen op de reeds uitgedeelde loonbijstelling tranche 1992, die eerst bij de Najaarsnota respectievelijk Voorjaarsnota verwerkt kunnen worden.

Van 1992 naar 1993 neemt de aanvullende post toe met 1748 miljoen. Deze stijging heeft betrekking op de ruimte arbeidsvoorwaarden collectieve sector, de premiekostenontwikkeling volgens de MEV 1993, de incidentele loonontwikkeling voor de g+g-sector en een deel van de premie-ontwikkeling van de uitkeringen, te weten de ZFW-premiemutaties. Voorts bevat de aanvullende post de middelen voor de ontwikkelingen in de uitkeringen aan oorlogsgetroffenen en voor de bejaardenoorden, die gecompenseerd worden voor het achterblijven van de eigen bijdragen van hun bewoners bij de ontwikkeling van de WAGGS-ruimte.

De stijging in de jaren na 1993 heeft grosso modo dezelfde oorzaken als de zojuist genoemde. Wel is nu ook voor de overheidssector de incidentele loonontwikkeling opgenomen, die voor 1993, conform de systematiek, al in de ontwerp-begrotingen is verwerkt. Daarnaast is voor 1994 de derde en laatste tranche van de taakstelling terugdringing ziekteverzuim bij de overheidssector van -150 miljoen opgenomen.

Voor de loonstijging en de premie-ontwikkeling is uitgegaan van het Economisch Beeld 1992 van het CPB.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Herstructureringsmiddelen	7	52	94	134	184	234

De totalen van de aanvullende post herstructureringsmiddelen tonen een stijgend verloop, omdat ieder jaar nieuwe tranches van 50 miljoen worden toegevoegd (met een verdeling van 33,3 voor de overheids- en 16,7 voor de g+g-sector). Vanuit de aanvullende post worden vervolgens verschillende bedragen naar de begrotingshoofdstukken overgeboekt.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
prijsbijstelling			1238	2563	3969	5388
tranche 1993			–	–	–	–
tranche 1994			1238	1259	1276	1277
tranche 1995				1304	1322	1322
tranche 1996					1370	1370
tranche 1997						1419

De aanvullende post prijsbijstelling in de Miljoenennota 1993 geeft aan met welke bedragen de rijksbegroting moet worden aangepast om deze op het prijspeil te brengen van het desbetreffende jaar. Dit gebeurt

conform de ramingen van het Centraal Planbureau, zoals opgenomen in de Macro Economische Verkenningen (MEV 1993). In de bovenstaande tabel heeft iedere tranche betrekking op de prijsmutaties in het desbetreffende jaar. Al deze mutaties tezamen geven aan waarmee de ramingen voor de begrotingsjaren 1994 tot en met 1997 moeten worden verhoogd om van constante naar lopende prijzen te komen. De prijsbijstellingstranche 1993 is reeds bij Miljoenennota 1993 aan iedere ontwerpbegroting en de bijbehorende meerjarencijfers toegevoegd. Daarom zijn in de bovenstaande tabel geen bedragen meer opgenomen voor de tranche 1993. De verdeling over de hoofdstukken voor de meerjarencijfers op basis van de huidige raming is in de onderstaande tabel weergegeven. Het gaat hier om een indicatieve verdeling. De feitelijke toedeling van de tranches 1994 tot en met 1997 vindt plaats voor of tijdens het desbetreffende begrotingsjaar op basis van dan te bepalen actuele inzichten in de prijsontwikkelingen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
II			2	4	6	9
III			1	1	2	3
IV			–	–	–	–
V			12	24	36	49
VI			50	103	160	217
VII			34	69	104	142
VIII			250	503	784	1064
IXB			35	72	111	151
X			250	517	799	1086
XI			173	390	597	808
XII			190	390	618	840
XIII			56	116	18	239
XIV			52	107	163	221
XV			20	39	60	81
XVI			114	230	352	478
			1239	2564	3969	5388

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nominale bijstelling AKW	–	177	445	664	912	1170

In verband met een afwijkende systematiek ten opzichte van algemene prijsbijstelling is voor de indexering van de Algemene Kinderbijslagwet aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer een aparte aanvullende post gecreëerd. De oploop in de aanvullende post wordt verklaard door de cumulatie van de opeenvolgende jaarlijkse tranches.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
nominale bijstelling GF/PF	–	191	793	1432	2103	2801

De aanvullende post nominale bijstelling GF/PF neemt in de periode 1992–1997 toe met 2801 miljoen. Op deze post wordt het bedrag geraamd voor de nominale compensatie van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Voor 1992 en 1993 heeft reeds een uitdeling plaatsgevonden van de nominale compensatie. Het bedrag voor 1993 betreft een reservering in verband met de nacalculatie van de nominale compensatie 1992. De uitdeling naar de fondsen van het met de nacalculatie gemoeide bedrag vindt plaats bij Voorjaarsnota 1993.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Wachtgelden	–	25	41	102	137	152

In deze aanvullende post zijn middelen voor wachtgelden opgenomen, die naar de begrotingshoofdstukken worden overgeboekt wanneer de departementen ombuigingsmaatregelen treffen, die uitverdieneffecten met zich mee brengen.

Voor 1992 zijn de geraamde middelen al aan de hoofdstukken toegevoegd en voor een klein deel naar de algemene middelen teruggevloeid. Vanaf 1993 is een nieuwe reeks opgenomen, voornamelijk ten behoeve van de uitverdien- effecten van de terugdringing van de arbeidsongeschiktheid in de overheidssector.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Decentralisatie Impuls	–	–18	–540	–505	–505	–505
2. Nader te bepalen kasschuif	257	–257				

De taakstelling Decentralisatie Impuls bedroeg, behoudens een technische correctie in verband met het volume-accrès, 275 miljoen in 1993 en met ingang van 1994 structureel 550 miljoen.

De invulling van deze taakstelling in 1993 gebeurt grotendeels door het aanwenden van een deel van de meeropbrengsten uit extra gasexport in 1992 in te zetten in 1993. Om dit budgettair neutraal te kunnen realiseren, is een nader te concretiseren kasschuif noodzakelijk.

Daarnaast is een beperkt deel van de taakstelling met ingang van 1994 ingevuld met kortingen op het decentralisatiepakket in de gemeentelijke sfeer. Dit betreft enerzijds (brede) doeluitkeringen aan Gemeenten en anderzijds overhevelingen naar het gemeentefonds. Een en ander is op de desbetreffende begrotingen verwerkt.

	1992	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Grote DI-clusters						
– huisvesting onderwijs	–	–	*–153*	*–156*	*–156*	*–156*
– volwasseneneducatie	–	–	*–25*	*–25*	*–25*	*–25*
– verkeer en vervoer	–	–	*–50*	*–50*	*–50*	*–50*
– WSW	–	–	*–250*	*–250*	*–250*	*–250*

Op de aanvullende post staan nu nog de taakstellingen gereserveerd voor vier grote onderwerpen die in de sfeer van de gemeenten worden gedecentraliseerd. Dit betreft huisvesting onderwijs, volwasseneducatie, verkeer en vervoer en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Met ingang van 1994 staat het totaal van deze vier onderwerpen circa 480 miljoen ingeboekt. De na aftrek hiervan nog resterende taakstelling betreft, behoudens een paar nog resterende specifieke onderwerpen in de gemeentelijke sfeer, alsmede enige marge ten opzichte van het totaal (de totale invulling zal uiteindelijk niet jaar voor jaar exact gelijk zijn aan de taakstelling), de door middel van decentralisatie in de provinciale sfeer te realiseren taakstelling.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Studiefinanciering	–	72	148	229	308	384

Op de aanvullende post indexering studiefinanciering worden de uitgaven opgenomen die voortvloeien uit de indexering van de normbedragen voor kosten van levensonderhoud en ziektekosten. Er is sprake van een oploop in de uitgaven als gevolg van de prijsontwikkeling vanaf 1993.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Koppeling uitkeringen	–	224	664	1151	1678	1928

De oploop in de geraamde kosten van het koppelen van de sociale uitkeringen wordt met name verklaard door de cumulatie van de opeenvolgende jaarlijkse tranches. Daarnaast is een gedeelte van de oploop het gevolg van een lichte stijging van het geraamde indexeringspercentage van de uitkeringen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Reservering Aanwending Gasbaten	110	–	470	660	730	800

De Reservering Aanwending Aardgasbaten laat de eerste jaren een sterke stijging zien. Voor de jaren 1992 en 1994 is het kabinet erin geslaagd om respectievelijk 110 miljoen en 470 miljoen vrij te spelen. Deze bedragen betreffen een deel van de meevallers bij de additionele exportbaten, die met name het gevolg zijn van hogere export van aardgas. In 1993 is geen sprake van meevallers.
Met ingang van 1995 wordt de systematiek van het Aardgasbatenfonds gehanteerd: het deel van de gasbaten die zullen voortvloeien uit de extra export van aardgas, voor zover deze niet-belastingontvangsten betreffen, wordt gereserveerd. Deze extra export heeft betrekking op de in 1991 en 1992 gesloten nieuwe gasexportcontracten.
Vanaf 1995 neemt de extra export van aardgas langzamerhand toe; de nieuwe contracten beslaan een steeds groter gedeelte van de totale aardgasbaten.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Internationaal milieubeleid				pm	pm	pm

Zoals gemeld in de Nota Buitenlanduitgaven ligt het in de bedoeling stapsgewijs toe te werken naar het beschikbaar komen van nieuwe en additionele middelen voor de internationale uitvoering van de doelstellingen van het Nederlandse milieubeleid. De feitelijke omvang van deze uitgaven zal later worden bepaald. Als uitgangspunt wordt gekozen voor een bedrag van 125 miljoen per jaar, dat gedurende drie jaar met telkenmale 125 miljoen zal worden verhoogd, maar waar voorhands een pm-raming wordt opgenomen.
De uitvoering van dit beleidsvoornemen is afhankelijk van de bereidheid van andere landen om een soortgelijke systematiek te hanteren en van de beschikbaarheid van adequate programma's.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
nog nader te bepalen en/of in te vullen ombuigingen			–320	–320	–320	–320

Het kabinet heeft in het kader van het beleidspakket inkomen en werkgelegenheid, mede tegen de achtergrond van onzekerheden in de economische en monetaire ontwikkeling, besloten tot additionele ombuigingstaakstellingen van 215 miljoen in 1993 en 535 miljoen in 1994. De taakstelling 1993 ad 215 miljoen is structureel over de departementen verdeeld conform de prijsbijstelling. De taakstelling 1994 zal bij de begrotingsvoorbereiding 1994 aan de orde komen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gemeentefonds	15188	16189	17218	17743	18098	18288

In de periode 1992–1997 nemen de uitgaven van het Gemeentefonds toe met 3100 miljoen.

Dit bedrag is het saldo van een volume-accres over die periode (jaarlijks 1%) van in totaal 913 miljoen, ombuigingen over die periode van 281 miljoen, een nominale compensatie van 496 miljoen in 1993, een impuls van 50 miljoen in 1993 en een bedrag aan overige wijzigingen van 1922 miljoen.

Het bedrag van 1922 miljoen bestaat voor een belangrijk deel uit overboekingen in verband met twee omvangrijke operaties. In de eerste plaats is een bedrag van 429 miljoen gemoeid met de overheveling van middelen samenhangende met de herverdeling van het wegenbeheer en de herziening van de bekostiging van de wegenzorg. In de tweede plaats is voor een totaalbedrag van 1404 miljoen aan onderwerpen in het Gemeentefonds opgenomen in verband met de Decentralisatie-Impuls. Het in omvang grootste onderwerp van dit totaalbedrag betreft de gehandicaptenvoorzieningen (AAW en RGSHG), waarmee een bedrag is gemoeid van naar huidige inzichten 1285 miljoen.

Van het bedrag van 1922 miljoen resteert, als we beide operaties buiten beschouwing laten, een aantal (kleine) wijzigingen van per saldo 89 miljoen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Provinciefonds	1273	1993	2018	2046	2066	2087

In de periode 1992–1997 nemen de uitgaven van het Provinciefonds toe met 814 miljoen.

Dit bedrag is het saldo van een volume-accres over die periode (jaarlijks 1%) van in totaal 94 miljoen, ombuigingen over die periode van 35 miljoen, een nominale compensatie van 40 miljoen in 1993 en een bedrag aan overige wijzigingen van 715 miljoen.

Het bedrag van 715 miljoen wordt voor het belangrijkste deel bepaald door een overboeking van 681 miljoen in verband met de overheveling van de middelen samenhangende met de herverdeling van het wegenbeheer en de herziening van de bekostiging van de wegenzorg. Het restant van 34 miljoen betreft overige (kleine) wijzigingen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Fonds Investeringsrekening						
Bruto-kasuitgaven	220	555	515	400	275	165
Netto-kasuitgaven	–80	355	390	325	245	165

De hier vermelde bruto-kasuitgaven zijn inclusief de temporiseringsmaatregel ("WIR-knip"). Deze maatregel is in september 1990 genomen, met de bedoeling om de bruto-WIR-uitgaven te spreiden in de tijd. Dit verklaart waarom de afloop van de bruto-WIR-uitgaven (inclusief "WIR-knip") zich relatief laat vertoont. De netto-kasuitgaven worden gevormd door de bruto-kasuitgaven te verminderen met de te ontvangen desinvesteringsbetalingen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belastingafdrachten aan de EG	7308	7716	8289	8721	9172	9659

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. BTW	3898	4116	4479	4701	4932	5179

Bij de BTW-afdracht in 1992 en 1993 is geen nabetaling over voorgaande jaren meer verondersteld. Als gevolg van de geraamde groei van de Nederlandse BTW-grondslag nemen de afdrachten (1,4% van de grondslag) toe.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. *Invoerrechten*	3410	3600	3810	4020	4240	4480

De stijging van de invoerrechten vloeit voort uit de veronderstelde groei van de wereldhandel.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rijkswegenfonds	1726	1763	1820	1846	1923	1982

De uitgavenontwikkeling van het Rijkswegenfonds wordt primair bepaald door de (belasting-)inkomsten van het Fonds. Jaarlijks worden deze via een toeslag op de motorrijtuigenbelasting geïndexeerd. Voor 1993 is rekening gehouden met een factor van 3%. Er is voorts rekening gehouden met een jaarlijkse groei van 2,2% van het wagenpark.

Per 1 januari 1993 worden de bedragen aan provincies en gemeenten in het kader van de Wet Uitkering Wegen overgeheveld naar het Provinciefonds. Het betreft f 136 mln. uit het Rijkswegenfonds. Door een bijdrage aan Hoofdstuk XII wordt dit voorlopig geëffectueerd.

In het kader van het SVV deel d wordt met ingang van 1996 f 125 mln. aangewend ten behoeve van OV-infrastructuurbijdragen en ondergebracht in het Infrastructuurfonds.

Vooralsnog zijn de betalingen aan de tunnelexploitanten in het huidige budget ingepast. Vanaf 1996 zullen naar verwachting inkomsten uit prijsbeleid gebruikt kunnen worden voor deze betalingen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mobiliteitsfonds	228	189	161	135	140	8

Door vertraging van projecten komt in 1992 circa f 105 miljoen niet tot besteding. Dit bedrag wordt in 1993 aan de begroting toegevoegd. Deze toevoeging leidt in combinatie met het op het actuele uitvoeringsprogramma gebaseerde kasritme, tot het geraamde uitgavenverloop.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consolidatie	-800	-982	-983	-984	-1098	-1098

De post consolidatie neemt in 1993 toe als gevolg van een bijdrage van het Rijkswegenfonds aan VenW in het kader van de decentralisatie van het wegenbeheer. De stijging vanaf 1996 betreft een bijdrage van het Rijkswegenfonds aan VenW ten behoeve van het Structuurschema Verkeer en Vervoer.

5.2 De niet-belastingontvangsten 1992–1993 en de meerjarenramingen 1994–1997 van het rijk

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	6	9	9	9	9	9

De stijging van de raming voor 1993 ten opzichte van de raming voor 1992 wordt vooral veroorzaakt door de toename van de ontvangsten van de Raad van State in verband met de doorberekening van de kosten voor de opvang van asielzoekers aan het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
III Algemene Zaken	**9**	**4**	**4**	**4**	**4**	**4**

De hogere raming in 1992 ten opzichte van latere jaren, wordt veroorzaakt doordat gelden in 1992 worden ontvangen, waarvan de verrekening met de uitgaven op comptabele gronden niet meer in het uitgavenjaar 1991 kon plaatsvinden.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IV Kabinet voor Nederlands-Antiliaanse en Arubaanse Zaken	**37**	**20**	**23**	**23**	**23**	**20**

De ontvangsten 1993 vallen ten opzichte van 1992 lager uit als gevolg van lagere aflossing van en rente op verstrekte leningen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
V Buitenlandse Zaken	**101**	**89**	**87**	**85**	**82**	**82**

De lagere ontvangsten in 1993 ten opzichte van 1992 worden met name veroorzaakt door een daling van de raming van kanselarijrechten als gevolg van de invloed van het vervallen van de visumplicht voor enkele voormalige Oostbloklanden en de vermeerdering van het aantal visaweigeringen.
Voor het overige wordt de daling in de meerjarencijfers voornamelijk veroorzaakt door een geleidelijke afname van de inkomsten uit leningen verstrekt aan ontwikkelingslanden.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
VI Justitie	**839**	**937**	**993**	**996**	**996**	**996**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Algemeen	107	121	117	117	117	117
2. Politie	104	104	104	104	104	104
3. Vreemdelingenzaken	2	2	2	2	2	2
4. Jeugdbescherming en reclassering	11	12	10	10	10	10
5. Delinquentenzorg en jeugdinrichtingen	115	110	111	125	125	125
6. Rechtspraak en rechtshulp	500	590	650	639	639	639

De fluctuaties in de ontvangstenraming van Algemeen worden nagenoeg geheel veroorzaakt door de toerekening aan het plafond van Ontwikkelingssamenwerking van een deel van de kosten verbonden aan de behandeling van asielverzoeken. De hogere bedragen voor jeugdbescherming en reclassering in 1992 en 1993 hebben te maken met compensatie van WVC voor minderjarige asielzoekers. De raming van ontvangsten bij Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen lopen vanaf 1994

op door de extra ontvangsten uit het AWBZ-fonds als gevolg van de uitbreiding van de particuliere TBS-capaciteit. De verhoging in 1992 is het gevolg van nabetalingen uit het AWBZ-fonds voor 1991. De toename van de raming van de ontvangsten bij Rechtspraak en rechtshulp heeft vooral betrekking op boeten en transacties en is een gevolg van tariefsverhogingen, alsmede de maatregelen gericht op het verbeteren van de incassopraktijk. Daarnaast hebben de maatregelen in het kader van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (Pluk ze) tot een verhoging geleid, waarvoor in 1993 en 1994 extra opbrengsten zijn geraamd. Bovendien is sprake van een stijging in verband met de groei in de ontvangsten griffierechten, mede op grond van de voorgenomen tariefverhoging.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
VII Binnenlandse Zaken	**426**	**381**	**393**	**398**	**408**	**410**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Algemeen	8	7	7	7	7	7

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
2. Openbaar bestuur	92	77	77	77	77	77

De hogere ontvangsten in 1992 ten opzichte van 1993 en verdere jaren betreffen extra legesontvangsten vanwege de verhoogde paspoortafgifte als gevolg van de nieuwe Paspoortwet. De hiermee samenhangende extra uitgaven worden toegelicht bij de uitgaven.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
5. Openbare orde en veiligheid	224	224	233	242	252	254

De stijging in de ontvangsten 1994 ten opzichte van 1993, alsmede de verdere stijging in de meerjarencijfers wordt met name veroorzaakt door extra ontvangsten van Ontwikkelingssamenwerking ten behoeve van uitgaven voor sterkte-uitbreidingen in verband met de opening/uitbreiding van het aantal asielzoekerscentra. Voorts wordt de stijging in de meerjarencijfers veroorzaakt door een stijging in de ontvangsten uit premie GVP (Geneeskundige Verzorging Politie). Dit is het gevolg van een stijging van de GVP-premie.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
7. Management en personeelsbeleid	91	69	69	69	69	69

De verlaging van de ontvangsten na 1992 wordt vooral veroorzaakt door de privatisering van het Rijks Opleidingsinstituut, waardoor de ontvangsten evenals de uitgaven van deze dienst met ingang van 1993 van de begroting van Binnenlandse Zaken verdwijnen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8. Informatievoorziening en automatiseringsbeleid	11	4	7	3	3	3

De hogere ontvangsten in 1992 ten opzichte van 1993 betreffen de dividendontvangsten van het Rijks Computer Centrum over het boekjaar 1991 en ontvangsten inzake het Interdepartementale Personeelsinformatie Automatiseringssysteem (IPA). Aan de klantdepartementen worden jaarlijks de kosten van het IPA-systeem in rekening gebracht.

De verhoging van de raming voor 1994 ten opzichte van 1993 betreft voornamelijk de opbrengst van de gemeentelijke vergoedingen voor de berichtkosten die gedurende de invoeringsfase via het GBA-netwerk (Gemeentelijke Basis Administratie) zullen worden verzonden.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
VIII Onderwijs en Wetenschappen	**1702**	**2495**	**1587**	**1522**	**1542**	**1551**

De overdracht van het economisch claimrecht van de gebouwen aan de HBO-instellingen is in 1993 voorzien. Als gevolg hiervan vertonen de ontvangsten in 1993 een piek.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IX-A Nationale Schuld	**192**	**81**	**81**	**81**	**81**	**81**

De hogere ontvangsten in 1992 zijn beïnvloed door agio en bijgestorte rente bij heropening van staatsleningen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IX -B Financiën	**5452**	**4743**	**4611**	**4778**	**4864**	**4873**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. EKI	550	420	385	385	385	385
2. Winstafdracht DNB	1907	1893	1825	1925	2025	2125
3. Dividend uit staatsdeelnemingen	82	82	82	82	82	82
4. Staatsloterij	191	147	147	148	149	149
5. Muntwezen	12	5	4	4	4	4
6. Domeinen	312	373	360	398	391	291
7. Verrichte werkzaamheden	512	451	435	435	430	430
8. Inningskosten Douane	328	328	328	328	328	328
9. Rente belastingsch.	840	436	436	436	436	436
10. Kosten vervolging	81	77	77	77	77	77
11. Rente en aflossing diverse leningen	128	128	130	130	132	143
12. Diverse ontvangsten fiscale zaken	182	108	112	142	142	142
13. Bijzondere financiering	57	27	27	27	27	27
14. Diversen	270	268	263	261	257	254

De ontwikkeling van de ontvangsten uit hoofde van de exportkredietverzekering (EKI) is grotendeels gebaseerd op verwachte schaderestituties die voortkomen uit consolidatieovereenkomsten.

De daling van de winstuitkering DNB in 1993 heeft een aantal oorzaken. Op de eerste plaats is er sprake van een tegenvaller, die samenhangt met lagere rente-inkomsten op de deviezenportefeuille. Een tweede factor is het gemiddeld lagere schatkistsaldo in 1992. Hierdoor wordt de geldmarkt verruimd, waardoor de opbrengsten uit hoofde van het beroep van de banken op DNB afnemen. Ten slotte heeft de daling van de dollarkoers een negatieve invloed op de winst.

De geraamde ontwikkeling van de winstuitkering na 1993 wordt veroorzaakt door de groei van de te beleggen activa. Bovendien wordt bij

de winstraming rekening gehouden met een hogere dollarkoers in 1993 en 1994. De invloed van deze factoren overtreft de negatieve invloed van de verwachte daling van de korte rente in Nederland in 1993 en 1994.

Bij het artikel dividend uit staatsdeelnemingen is onder andere uitgegaan van een stabiele winstontwikkeling en een gelijkblijvend dividendbeleid van de desbetreffende ondernemingen (NIB, ING en BNG).

De daling vanaf 1993 in de ontvangsten Staatsloterij is het gevolg van een wijziging in het afdrachtstelsel. Na de verzelfstandiging zal de Staat een netto (ontvangsten minus uitgaven) afdracht ontvangen.

De hogere ontvangsten in 1992 bij Muntwezen houden verband met extra kapitaalontvangsten als gevolg van een gerealiseerde voorraaddaling bij 's Rijks Munt.

Zowel de stijging van de ontvangsten vanaf 1993 als de daling vanaf 1996 bij Domeinen houdt voornamelijk verband met de schommeling in raming voor de verkoop van Defensie-objecten.

In 1992 is sprake van een incidentele stijging van de ontvangsten Verrichte werkzaamheden als gevolg van een nacalculatie over 1990 en 1991 uit hoofde van de aanpassing van de perceptiekosten, alsmede door een oorspronkelijk voor 1991 geraamd doch in 1992 ontvangen bedrag aan perceptiekostenvergoeding van het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF). De daling in 1994 wordt veroorzaakt door het wegvallen van de vergoeding van kosten voor de Verzekeringskamer als gevolg van de verzelfstandiging per 1 september 1992.

De vergoeding van Inningskosten voor aan de EG af te dragen douanerechten betreft 10 procent van die douanerechten.

Er treedt een daling op in de ontvangsten Rente belastingschulden in verband met de aanpassing van de renteregeling (thans wordt uitgegaan van invoering per 1 oktober 1992).

De per saldo daling van de ontvangsten uit (doorberekende) Kosten van vervolging na 1992 is het gevolg van enerzijds het niet meer kunnen doorberekenen van vervolgingskosten aan nalatige onroerend goedbelasting-schuldigen in verband met de taakoverdracht OGB aan gemeenten per 1 januari 1992 en anderzijds de verhoging van de tarieven in de Kostenwet. Hoewel de verhoogde tarieven in 1993 pas volledig hun effect bereiken, dalen de ontvangsten per saldo als gevolg van de taakoverdracht OGB.

De stijging in de raming rente en aflossing diverse leningen ontstaat door aflossing van enkele leningen.

De op het artikel Diverse ontvangsten fiscale zaken voor 1993 geraamde daling en vanaf 1994 weer optredende stijging houdt verband met de vertraging van de invoering van het wetsvoorstel Simons (administratieve boeten) en met de invoering van de Houderschapsbelasting per 1 april 1993.

De ontvangsten Bijzondere Financiering zijn in 1992 incidenteel hoger als gevolg van een ontvangst uit hoofde van de RSV-dading.

De daling vanaf 1993 bij Diversen houdt voornamelijk verband met het aflopen van de rentebetalingen voor de levering van fregatten aan Indonesië.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
X Defensie	**663**	**663**	**624**	**624**	**624**	**624**

Voornamelijk doordat in 1992 en 1993 de verrekeningen met de Navo voor Navo infrastructuurwerken in Nederland op een hoger niveau liggen zijn de ontvangsten in 1994 en volgende jaren ten opzichte van 1993 lager.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	**4981**	**4770**	**4687**	**4688**	**4749**	**4893**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. *Algemeen*	4	3	3	3	3	3
3. *Volkshuisvesting,*	4472	4253	4164	4183	4238	4396
waarvan						
– rente	3726	3675	3673	3660	3673	3777
– aflossingen	502	461	416	456	503	560
– restituties	243	117	73	66	61	58
– overig	1	1	1	1	1	1
5. *Milieubeheer*	10	10	10	10	10	10
6. *Huisvesting, waarvan*	121	122	122	122	122	122
– Rijksdiensten	26	27	27	27	27	27
– derden	95	95	95	95	95	95
8. *Kadaster vastgoed informatie*	374	382	389	371	376	362

De stijging van de ontvangsten aan rente en aflossingen in 1997 wordt veroorzaakt door de relatief hoge gevolgen van renteconversies in dat jaar.

De daling van de restituties hangt voornamelijk samen met de daling van de restituties objectsubsidies die het gevolg is van een daling van het aantal financiële afwikkelingen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XII Verkeer en Waterstaat	**2306**	**2493**	**2503**	**2450**	**2528**	**2457**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. *Algemene departementale aangelegenheden*	19	16	15	15	14	14
2. *Verkeersveiligheid*	2	2	2	2	2	2
3. *Algemene waterstaatsaangelegenheden*	228	221	221	221	221	221
4. *Infrastructuur waterstaat*	19	155	154	145	262	263
5. *Conditionering waterstaat*	150	155	175	165	162	170
6. *Inrichting en ontwikkeling Ijsselmeerpolders*	53	51	46	43	39	–
7. *Openbaar vervoer en goederenvervoer*	35	22	71	66	59	41
8. *Luchtvaartaangelegenheden*	201	207	200	200	200	200
9. *Zeescheepvaart en Maritieme aangelegenheden*	94	87	68	68	70	72
10. *Telecommunicatie & Postzaken*	1499	1569	1544	1518	1492	1466
11. *Meteorologische aangelegenheden*	7	7	7	7	7	7

De stijging van de ontvangsten bij Infrastructuur Waterstaat in 1993 is een gevolg van een bijdrage van het Rijkswegenfonds in verband met de decentralisatie van het wegenbeheer per 1 januari 1993. De daling van de ontvangsten in 1994 en 1995 wordt veroorzaakt door afnemende bijdragen van derden voor de aanleg en verbetering van scheepvaartwegen en havens. De stijging in 1996 is het gevolg van een bijdrage van het Rijkswegenfonds ten behoeve van de OV-infrastructuur conform het SVV deel d, die in het Infrastructuurfonds wordt ondergebracht.

Bij het beleidsterrein Conditionering Waterstaat wordt de stijging in 1994 veroorzaakt door stijgende ontvangsten uit de WVO-heffing (Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren). De stijging in 1997 wordt veroor-

zaakt door het feit dat met ingang van dit jaar bijdragen ten behoeve van sanering van waterbodems ontvangen worden.

De daling bij Inrichting en Ontwikkeling IJsselmeerpolders vloeit voort uit de geleidelijke afronding tot 1996 van de taken van de voormalige Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP).

De daling van de ontvangsten Openbaar Vervoer en goederenvervoer in 1996 en 1997 is het gevolg van de beëindiging van de sloopregeling binnenvaart in EG-verband. De stijging in 1994 wordt veroorzaakt door de vrijvallende bedragen voor de invaliditeitspensioenen uit het Spoorwegpensioenfonds die worden ingezet voor extra infrastructuur NS.

Bij het beleidsterrein Luchtvaartaangelegenheden is in 1994 een lichte daling zichtbaar als gevolg van lagere ontvangsten ten behoeve van zonering. Deze bijstelling is voorlopig.

De daling bij het beleidsterrein Zeescheepvaart en Maritieme aangelegenheden wordt veroorzaakt door afnemende ontvangsten van de B.V. Loodswezen ten behoeve van het functioneel leeftijdsontslag loodsen. Door stijgende exploitatieuitgaven nemen de terugbetalingen van België in het kader van het radarverdrag uit 1978 toe.

De daling bij het beleidsterrein Telecommunicatie en Postzaken wordt veroorzaakt door het feit dat de NV PTT aflost op de door de Staat verstrekte leningen. Dientengevolge dalen de rente-ontvangsten. Daarnaast is voor 1992 het te betalen dividend neerwaarts bijgesteld.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XIII Economische Zaken	**8473**	**7068**	**7395**	**7344**	**7413**	**7392**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. *Algemeen*	64	62	63	66	66	66
2. *Technologie*	110	63	60	57	49	44
3. *Industrie*	263	154	124	7	4	3
4. *Regionaal Beleid*	51	44	44	27	22	11
5. *DMO*	125	123	126	106	93	92
6. *Energiebeleid:*						
– *aardgasbaten*	7500	6200	6600	6700	6800	6800
– *niet aardgasbaten*	359	421	377	380	378	375
7. *Export*	1	1	1	1	1	1

Op het onderdeel Algemeen worden zowel de ontvangsten van algemene aard als de ontvangsten van een aantal buitendiensten geraamd. Bij de raming van de ontvangsten van het Bureau voor de Industriële Eigendom (BIE) is sprake van een trendmatige stijging.

De voornaamste ontvangsten met betrekking tot het onderdeel Technologie betreffen terugbetalingen op in het verleden verstrekte Technische ontwikkelingskredieten (TOK). Bij dit artikel is sprake van een dalende trend omdat de jaarlijks te verlenen kredieten beduidend lager liggen dan in de eerste helft van de tachtiger jaren. De raming 1992 is relatief hoog omdat bij de posten Diverse ontvangsten technologiebeleid en Ruimtevaartprogramma's sprake is van enkele incidentele ontvangsten. De sterke daling van de raming van het onderdeel Industrie wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het aflopen van terugbetalingen uit hoofde van in het verleden aan de staalindustrie verstrekte financiële steun.

De ontvangsten op het onderdeel Regionaal Beleid betreffen voornamelijk de gelden die Nederland uit het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO) ontvangt. Met ingang van 1990 is de relatie tussen het EFRO en EZ beëindigd en worden de bijdragen direct aan de betrokken lagere overheden uitgekeerd. De resterende EFRO-ontvangsten hebben betrekking op projecten die in het verleden

zijn vastgelegd en vertonen een dalend beeld; 1992: 45 miljoen, 1997: 8,8 miljoen.

Bij de ontvangstenramingen van het hoofdbeleidsterrein DMO speelt de raming voor de opbrengsten uit casino's een belangrijke rol. In de raming is voorzichtigheidshalve een dalende trend opgenomen (90 miljoen in 1992 tegenover 70 miljoen voor 1997) gezien de onzekerheid omtrent de toekomstige concurrentiepositie van de casino's.

Bij het onderdeel Energie worden de aardgasbaten geraamd. De ontwikkeling van de aardgasbaten is aan het einde van deze bijlage apart toegelicht.

Voor wat betreft de overige ontvangsten op het hoofdbeleidsterrein Energie is de raming voor 1993 relatief hoog omdat voor dat jaar een terugbetaling van een vordering op het Algemeen Mijnwerkersfonds is verwerkt ten bedrage van 65 miljoen. Verder vertonen de ramingen voor de dividenduitkeringen van DSM/EBN en van UCN een (behoudende) dalende trend. De aanpassing van de raming bij de post COVA is bij de uitgaven toegelicht.

De raming van het onderdeel Export bestaat uit de ontvangsten van de EVD (Economische voorlichting en exportpromotie) en de algemene ontvangsten van de BEB.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XIV Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	**461**	**460**	**513**	**515**	**518**	**518**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. algemeen	199	218	234	233	233	233
2. agrarisch onderwijs	1	17	1	1	1	1
3. landbouwstructuurontwikkeling	56	46	96	96	96	96
4. inrichting en beheer	172	146	147	148	149	149
5. kwaliteitszorg	2	1	1	1	1	1
6. onderzoek	25	26	28	30	32	32
7. visserij	6	6	6	6	6	6

De toename van de ontvangsten onder Algemeen wordt voornamelijk veroorzaakt door het tot een kostendekkend niveau optrekken van de keuringstarieven van de Rijksdienst voor Vee en Vlees.

De post Landbouwonderwijs valt in 1993 16 miljoen hoger uit als gevolg van het afstoten van schoolgebouwen (10 miljoen) en terugontvangen subsidievoorschotten (6 miljoen).

De stijging in de ontvangstenraming met betrekking tot de landbouwstructuurontwikkeling hangt samen met de invoering van sectorheffingen die vanaf 1994 50 miljoen moeten opleveren. Voorts is rekening gehouden met 10 miljoen lagere EG-bijdrage voor de Akkerbouw.

De piek in de ontvangsten van 1992 op het terrein van inrichting en beheer komt voort uit het inlopen van de achterstand met betrekking tot de inning van landinrichtingsrente, alsmede uit de hogere bijdragen van derden in de uitvoering van projecten.

De hogere ontvangsten Onderzoek zijn het gevolg van het feit dat aflopende projectsubsidies, die in het kader van de uitvoering van de Structuurnota Landbouw beschikbaar waren, opgevangen worden door extra bijdrage van de markt te vragen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	**927**	**915**	**935**	**932**	**930**	**928**
1. Arbeid	24	22	22	22	22	22
2. Sociale Zekerheid	848	841	861	858	856	854
3. TEGMD	34	47	47	47	47	47
4. Overig	21	5	5	5	5	5

De verlaging vanaf 1993 bij Arbeid is toe te schrijven aan geraamde lagere ontvangsten van de Dienst voor het Stoomwezen in verband met Europese regelgeving.

De ontvangsten Sociale Zekerheid bestaan voor het grootste deel uit anti-cumulatie-afdrachten bij de WSW. In het kader van de Tussenbalans zijn deze taakstellend verhoogd voor 1992–1994. De afloop na 1994 is toe te schrijven aan de effecten van de voorgenomen verlaging van de WAO-uitkeringen en een wijziging van de anti-cumulatie regeling zelf. Daarnaast vervalt na 1992 de DSM-bijdrage in het kader van de VVU-regeling waardoor de ontvangsten Sociale Zekerheid met 13 miljoen afnemen.

Het verschil tussen 1992 en de overige jaren bij de raming van de TEGMD is toe te schrijven aan circa 500 minder plaatsingen van erkend gewetens-bezwaarde dienstplichtigen.

In de raming 1992 bij "Overig" is rekening gehouden met een éénmalige ontvangst van het CBA ten bedrage van circa 16 miljoen (uit hoofde van de afwikkeling van oude ESF-projecten) alsmede circa 1 miljoen aan diverse restituties.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	**1859**	**1901**	**1973**	**2041**	**2110**	**2110**
1. Algemeen	3	2	3	3	2	2
2. Welzijn algemeen	50	77	31	31	31	31
5. Vluchtelingen, minderheden en asielzoekers	364	338	343	343	343	343
6. Jeugdwelzijn	15	15	16	16	16	16
10. Volksgezondheid algemeen	55	37	33	33	33	33
12. Gezondheidszorg	2	2	2	2	2	2
13. Gezondheidsbescherming	2	28	78	78	78	78
15. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne	82	90	90	90	90	90
16. Cultuur algemeen	5	5	5	5	5	5
18. Cultuurbeheer	11	11	11	11	11	11
19. Media	1260	1286	1361	1429	1499	1499
21. Letteren en Leenvergoeding	10	10	–	–	–	–

De fluctuatie in de meerjarencijfers heeft verscheidene oorzaken. De hogere ontvangstenraming in 1993 bij Welzijn algemeen betreft met name extra ontvangsten op het terrein van de Kinderopvang uit hoofde van de uitvoering van de kinderopvangregeling in 1990.

De daling van de ontvangsten op het beleidsterrein Vluchtelingen, minderheden en asielzoekers, is het gevolg van de daling van de bijdragen van Ontwikkelingssamenwerking die samenhangt met de daling van de desbetreffende uitgaven.

De hoger geraamde ontvangsten in 1993 en de oploop in de jaren daarna bij de Gezondheidsbescherming vloeien voort uit het kostendekkend maken van de Inspectie Gezondheidsbescherming.

De stijging van 1993 en verdere jaren ten opzichte van 1992 bij het RIVM wordt verklaard door structureel hogere ontvangsten uit hoofde van projecten die voor derden worden uitgevoerd.

De stijging in de meerjarenreeks bij Media is met name het gevolg van de indexering van de omroepbijdrage en een hogere opbrengst van de radio- en televisiereclame.

De daling in de meerjarencijfers na 1993 bij Letteren en Leenvergoeding is het gevolg van het feit dat de uitvoering van de leenvergoedingsregeling dan buiten WVC zal plaatsvinden, waarmee tevens de daarmee samenhangende inkomsten wegvallen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aanvullende posten	-710	253	-47	-47	195	-65

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Verkoop Staatdeelnemingen	-	625	-47	-47	195	-65

De stijging in 1993 ten opzichte van 1992 is het gevolg van de bij Voorjaarsnota doorgeschoven taakstelling 1992 ad 625 miljoen. Voor 1994 en 1995 is geen taakstelling Verkoop Staatsdeelnemingen opgenomen en is de -47 miljoen de voorgecalculeerde derving van dividend als gevolg van de te verkopen staatsdeelnemingen in 1993 (forfaitair op 7,5% op jaarbasis gesteld). De stijging in 1996 is de resultante van genoemde -47 miljoen en een taakstelling ad 242 miljoen (zie Miljoenennota 1992, pag. 149).

Voor 1997 is geen taakstelling opgenomen en is genoemde -65 miljoen het gevolg van dividendderving.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nog nader te bepalen en/of in te vullen ombuigingen	-	85	300	-	-	-

Het kabinet heeft besloten tot een taakstelling in 1993 en 1994 in de sfeer van de inkomsten die buiten de collectieve lastendruk vallen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rijkswegenfonds	130	82	102	91	140	160

Vanaf 1992 levert het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer structureel een bijdrage van f 6,0 miljoen per jaar voor geluidsanering bij reconstructies van rijkswegen. Het ministerie van Economische Zaken levert tot en met 1995 een bijdrage in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP) en de Bijzondere Regionale Toeslag (BRT).

De stijging in 1994 ten opzichte van 1993 wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door bijdragen van lagere overheden in diverse projecten. Na 1994 is sprake van een daling van de bijdragen van derden. De bijdragen van derden zijn afhankelijk van de stand van de uitvoering van projecten.

De ontvangstenstijging in 1996 en 1997 bestaat uit de verwachte opbrengsten uit het prijsbeleid. Deze opbrengst wordt aangewend ten behoeve van nieuwe aflossingsverplichtingen aan de tunnelexploitatiemaatschappijen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Fonds Investeringsrekening	300	200	125	75	30	-

De raming van de ontvangsten geeft het verloop weer van de desinvesteringsbetalingen. Het betreft een aflopende reeks omdat de WIR inmiddels is afgeschaft.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aardgasbaten (x 1 mrd.)	**9,7**	**8,3**	**8,9**	**9,3**	**9,5**	**9,4**
NBO	7,5	6,2	6,6	6,7	6,8	6,8
VPB	2,2	2,1	2,3	2,6	2,7	2,6

De gasbatenraming is onderhevig aan onzekerheden op de olie- en valutamarkten, alsmede aan veranderingen bij de gasafzet door flexibele contracten. Het niet-belastingontvangsten-gedeelte van de gasbaten wordt geraamd op de begroting van Economische Zaken.

Bij de raming wordt uitgegaan van een zich herstellende dollarkoers van f 1,75 in 1992 via f 1,85 in 1993 tot een constant niveau van 1,90 in 1994 en latere jaren. De veronderstelde olieprijzen laten een lichte stijging zien; voor 1993 en 1994 wordt uitgegaan van respectievelijk $ 20,5 en $ 21 per vat, oplopend in 1995 en 1996 tot $ 22 per vat terwijl in 1997 een prijs van $ 23 wordt geraamd.

Het hoge niveau van de gasbaten in 1992 is met name het gevolg van de doorwerking van de hoge gasprijzen in 1991. De gasprijzen lagen in 1991 op een hoger niveau als gevolg van de Golfcrisis. Na 1991 zijn de gasprijzen gedaald. Omdat de kasontvangsten van het in 1991 geleverde aardgas deels in 1992 worden gerealiseerd, zijn de aardgasbaten in 1992 fors hoger dan in 1993.

De licht stijgende lijn van de te verwachten ontvangsten met ingang van 1993 is het gevolg van de gehanteerde veronderstellingen betreffende de aantrekkende dollarkoers en de licht oplopende olieprijs.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consolidatie	-800	-982	-983	-984	-1098	-1098

Zie de toelichting bij de uitgaven.

6. Uitgaven en niet-belastingontvangsten, mutaties sinds de Voorjaarsnota 1992

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I HUIS DER KONINGIN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**11,7**	**11,7**	**11,7**	**11,7**	**11,7**	
Diversen	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	
Extrapolatie						12,2
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**12,2**
Stand miljoenennota 1993	**11,7**	**12,2**	**12,2**	**12,2**	**12,2**	**12,2**
II HOGE COLLEGES VAN STAAT EN KABINET DER KONINGIN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**236,6**	**228,9**	**231,9**	**233,5**	**233,8**	
Diversen	4,7	7,9	7,8	6,9	6,9	
Extrapolatie						240,7
Afrondingsverschillen	0,1	0,0	0,0	0,0	–0,1	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**4,8**	**7,9**	**7,8**	**6,9**	**6,8**	**240,7**
Stand miljoenennota 1993	**241,4**	**236,8**	**239,7**	**240,4**	**240,6**	**240,7**
II HOGE COLLEGES VAN STAAT EN KABINET DER KONINGIN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**5,8**	**8,3**	**8,4**	**8,4**	**8,4**	
Diversen	0,0	1,0	1,0	0,9	0,9	
Extrapolatie						9,4
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	–0,1	0,1	0,1	
Totaal mutaties t.o.v voorjaarsnota 1992	**0,0**	**1,0**	**0,9**	**1,0**	**1,0**	**9,4**
Stand miljoenennota 1993	**5,8**	**9,3**	**9,3**	**9,4**	**9,4**	**9,4**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
III ALGEMENE ZAKEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**52,2**	**51,2**	**50,3**	**50,3**	**50,3**	
Diversen	0,5	–0,5	–2,3	–2,3	–2,3	
Extrapolatie						47,6
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,5**	**–0,5**	**–2,3**	**–2,3**	**–2,3**	**47,6**
Stand miljoenennota 1993	**52,7**	**50,7**	**48,0**	**48,0**	**48,0**	**47,6**
III ALGEMENE ZAKEN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**9,3**	**3,9**	**3,9**	**3,9**	**3,9**	
Diversen	0,0	–0,1	–0,1	–0,1	–0,1	
Extrapolatie						3,7
Afrondingsverschillen	0,0	–0,1	–0,1	–0,1	–0,1	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**–0,2**	**–0,2**	**–0,2**	**–0,2**	**3,7**
Stand miljoenennota 1993	**9,3**	**3,7**	**3,7**	**3,7**	**3,7**	**3,7**
IV KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**3,0**	**3,0**	**3,0**	**3,0**	**3,0**	
Diversen	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	
Extrapolatie						3,2
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,1**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**3,2**
Stand miljoenennota 1993	**3,1**	**3,2**	**3,2**	**3,2**	**3,2**	**3,2**
IV KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**37,2**	**20,3**	**23,0**	**22,8**	**22,6**	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						20,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**20,0**
Stand miljoenennota 1993	**37,2**	**20,3**	**23,0**	**22,8**	**22,6**	**20,0**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
V BUITENLANDSE ZAKEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**1.508,1**	**1.982,8**	**2.063,8**	**2.170,6**	**2.280,7**	
vierde eigen middel	–88,0	–110,0	39,0	138,0	247,0	
Diversen	10,5	13,0	19,8	11,8	11,9	
Extrapolatie						2.620,6
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**–77,5**	**–97,0**	**58,8**	**149,8**	**258,9**	**2.620,6**
Stand miljoenennota 1993	**1.430,6**	**1.885,8**	**2.122,6**	**2.320,4**	**2.539,6**	**2.620,6**
V BUITENLANDSE ZAKEN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**93,5**	**88,3**	**86,1**	**85,0**	**81,9**	
Diversen	7,3	0,5	0,5	0,5	0,5	
Extrapolatie						81,5
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	–0,1	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**7,3**	**0,5**	**0,5**	**0,4**	**0,5**	**81,5**
Stand miljoenennota 1993	**100,8**	**88,8**	**86,6**	**85,4**	**82,4**	**81,5**
VI JUSTITIE						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**4.211,2**	**4.320,8**	**4.352,8**	**4.389,3**	**4.408,8**	
interne veiligheid		45,0	45,0	45,0	45,0	
ombuiging begrotingsvoorbereiding 1993		–58,1	–58,1	–58,1	–58,1	
taakstelling voorjaarsnota 1992	–25,9					
uitbreiding celcapaciteit		43,5	55,0	67,0	67,0	
loonbijstelling *	61,8	70,9	72,6	73,2	73,2	
Diversen	50,7	60,7	64,7	74,6	75,3	
Extrapolatie						4.618,5
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	–0,1	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**86,6**	**162,0**	**179,2**	**201,6**	**202,4**	**4.618,5**
Stand miljoenennota 1993	**4.297,8**	**4.482,8**	**4.532,0**	**4.590,9**	**4.611,2**	**4.618,5**
VI JUSTITIE						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**821,3**	**934,8**	**989,1**	**978,5**	**978,5**	
Diversen	18,0	2,5	4,0	17,9	17,9	
Extrapolatie						996,4
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**18,0**	**2,5**	**4,0**	**17,9**	**17,9**	**996,4**
Stand miljoenennota 1993	**839,3**	**937,3**	**993,1**	**996,4**	**996,4**	**996,4**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
VII BINNENLANDSE ZAKEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**4.534,8**	**4.523,1**	**4.543,8**	**4.553,1**	**4.573,5**	
interne veiligheid		35,0	35,0	35,0	35,0	
ombuiging begrotingsvoorbereiding 1993		–45,5	–45,5	–45,5	–45,5	
premie-verhoging geneeskundige verzorging politie *	10,4	0,6	11,6	19,2	26,5	
decentralisatie-impuls *			–3,2	–30,4	–30,4	
reservering gasbaten: projecten lagere overheden *	179,2					
van aanvullende post: agressie bestrijding openbaar vervoer *	5,0	50,0	52,5	52,5	52,5	
loonbijstelling *	99,3	121,5	123,7	124,0	124,8	
Diversen	20,4	14,2	16,5	19,9	20,5	
Extrapolatie						4.750,3
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**314,3**	**175,8**	**190,7**	**174,7**	**183,4**	**4.750,3**
Stand miljoenennota 1993	**4.849,1**	**4.698,9**	**4.734,5**	**4.727,8**	**4.756,9**	**4.750,3**
VII BINNENLANDSE ZAKEN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**420,5**	**402,0**	**398,4**	**398,0**	**400,5**	
premie-verhoging geneeskundige verzorging politie *	10,4	0,6	11,6	19,2	26,5	
Diversen	–5,3	–21,5	–17,5	–19,3	–19,3	
Extrapolatie						410,3
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**5,1**	**–20,9**	**–5,9**	**–0,1**	**7,2**	**410,3**
Stand miljoenennota 1993	**425,6**	**381,1**	**392,5**	**397,9**	**407,7**	**410,3**
VIII ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**32.918,9**	**32.777,5**	**33.038,5**	**33.229,4**	**33.740,2**	
additionele taakstelling prijsbijstelling		–46,1	–46,1	–46,1	–46,1	
diverse onderwijsuitgaven: verlaging		–50,0	–50,0	–50,0	–50,0	
diverse projectbudgetten: korting	–51,3					
specifieke knelpunten personeelsvoorziening		90,2	122,1	141,9	165,0	
lagere opbrengst taakstelling ziekteverzuim	1,3	115,3	60,0	60,0	60,0	
verlaging incidentele loonuitgaven	–59,5	–60,0	–60,0	–60,0	–60,0	
primair onderwijs: beleidsmaatregel linearisering		–13,2	–30,8	–30,8	–30,8	
primair onderwijs: vrijval reserves				–20,0	–35,0	

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
primair onderwijs: leerlingen	–3,7	55,2	43,5	31,5	35,5	
primair onderwijs: diversen	7,5	43,2	40,3	37,6	33,9	
voortgezet onderwijs: leerlingen	–5,8	–5,3	5,6	20,0	32,5	
voortgezet onderwijs: effecten basisvorming en fusie	–30,7	–23,6	–4,8	–4,0		
voortgezet onderwijs: gemiddelde personele lasten	55,2	–37,8	–57,7	–54,5	–59,3	
voortgezet onderwijs: diversen		38,8	63,3	73,0	79,1	
basiseducatie		75,2	65,2	55,2	23,7	
beroeps- en volwassenonderwijs: beperking projecten			–18,0	–37,0	–37,0	
hbo en wo: verhogen eigen bijdrage 27+			–69,0	–69,0	–69,0	
wetenschappelijk onderwijs: verrekening voorschotten		–8,2	–35,1	–25,0		
studiefinanciering: voortgangscontrole studieduur			–25,0	–60,0	–60,0	
kasverschuiving ov-kaart	361,0	–358,5	–2,5			
middelen tbv kasverschuiving ov-kaart	–164,2					
studiefinanciering: herberekening beleidsmaatregelen	2,1	5,4	–10,4	–27,0	–33,7	
studiefinanciering: indexering rentedragende leningen		–18,0	–36,0	–54,0	–54,0	
studiefinanciering: leerlingen	–49,9	70,6	81,0	88,0	101,3	
studiefinanciering: niet relevante uitgaven	–155,6	–99,6	–74,4	–37,6	–25,6	
tegemoetkoming studiekosten: wijziging betalingsregime			–50,0			
verlaging basisbeurs middelbaar beroepsonderwijs		–5,0	–20,0	–40,0	–50,0	
studiefinanciering: diversen	–43,4	–53,0	–43,4	–33,8	–41,6	
wachtgelden: reductie door prijs- en volume maatregelen		55,0	8,9	–71,9	–95,0	
beroeps- en volwassenonderwijs: nabetalingen*	25,8	9,1	1,5	1,5	1,5	
taakstelling ziekteverzuim *		–101,4	–101,4	–101,4	–101,4	
van aanvullende post: indexering wsf *	53,3	61,6	61,2	61,1	61,3	
van aanvullende post: uitverdieneffecten wachtgelden *		90,0	152,0	106,0	70,0	
loonbijstelling *	619,1	709,4	711,9	719,2	730,6	
prijsbijstelling *		100,2	104,6	105,6	109,2	
Diversen	108,0	–205,0	–229,4	–193,0	–179,7	
Extrapolatie						34.631,2
Afrondingsverschillen	0,0	–0,1	0,2	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**669,2**	**427,6**	**550,5**	**478,7**	**468,6**	**34.624,4**
Stand miljoenennota 1993	**33.588,1**	**33.211,9**	**33.595,8**	**33.714,9**	**34.215,6**	**34.631,2**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
VIII ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**1.515,1**	**2.368,8**	**1.410,0**	**1.429,9**	**1.450,8**	
beroeps- en volwassenonderwijs: diverse meerontvangsten		7,5	15,0	22,5	30,0	
middelen tbv kasverschuiving ov-kaart	60,0					
wsf: bijstelling ontvangsten kortlopende schulden	–1,1	2,0	27,1	–14,1	–13,6	
wsf: meer ontvangsten rentedragende leningen	63,9	37,8	51,4	10,4	8,7	
wsf: meer ontvangsten renteloze voorschotten	24,2	26,2	23,0	25,9	21,0	
wsf: niet relevante ontvangsten		11,5	26,0	35,0	35,0	
beroeps- en volwassenonderwijs: nabetalingen*	25,8	9,1	1,5	1,5	1,5	
Diversen	14,5	31,8	33,0	10,6	8,2	
Extrapolatie						1.550,6
Afrondingsverschillen	0,0	–0,1	–0,1	–0,1	–0,1	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**187,3**	**125,8**	**176,9**	**91,7**	**90,7**	**1.550,6**
Stand miljoenennota 1993	**1.702,4**	**2.494,6**	**1.586,9**	**1.521,6**	**1.541,5**	**1.550,6**
IXA NATIONALE SCHULD						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**26.719,6**	**28.083,4**	**29.965,1**	**32.022,1**	**34.232,0**	
boete vervroegde aflossing	56,6					
vervallen reguliere rente betaling	–30,1	–82,4	–82,3	–73,4	–66,3	
disagio	44,0					
disconto dnb	75,0					
lagere rente vaste schuld 92/95			–207,4	–436,7	–681,4	
staatslening		31,4	35,1	29,8	26,4	
Diversen	3,6	54,5	8,7	–1,2	–10,4	
Extrapolatie						35.398,3
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**149,1**	**3,5**	**–245,9**	**–481,5**	**–731,7**	**35.398,3**
Stand miljoenennota 1993	**26.868,7**	**28.086,9**	**29.719,2**	**31.540,6**	**33.500,3**	**35.398,3**
IXA NATIONALE SCHULD						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**191,7**	**81,0**	**81,0**	**81,0**	**81,0**	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						81,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**81,0**
Stand miljoenennota 1993	**191,7**	**81,0**	**81,0**	**81,0**	**81,0**	**81,0**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IXB FINANCIEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**4.458,2**	**3.899,2**	**3.853,4**	**3.819,3**	**3.820,0**	
aflossing vordering staatsloterij (sens)	30,0					
amendement vreugdenhil/vermeend heffings-/ invorderingsrente		25,0	25,0	25,0	25,0	
bijzondere verbr.belasting personenauto's en motorrijtuigen		30,0	25,0	25,0	25,0	
exportkredietverzekering schade gos	186,0	171,5				
heffings- en invorderingsrente	159,0					
huisvesting belastingdienst		36,0	16,0	6,0	6,0	
uitvoeringskosten fraudebestrijdingsplan		58,1	78,9	95,6	97,7	
verzelfstandiging staatsloterij		-26,2	-26,2	-26,2	-26,2	
loonbijstelling *	52,9	58,8	58,0	57,5	57,4	
Diversen	4,3	9,0	20,4	-4,5	-15,4	
Extrapolatie						3.978,6
Afrondingsverschillen	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**432,2**	**362,1**	**197,1**	**178,4**	**169,6**	**3.978,6**
Stand miljoenennota 1993	**4.890,4**	**4.261,3**	**4.050,5**	**3.997,7**	**3.986,6**	**3.978,6**

IXB FINANCIEN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**5.325,1**	**4.787,1**	**4.898,2**	**4.973,7**	**4.969,2**	
administratieve boeten		-69,0	-95,0	-95,0	-95,0	
heffings- en invorderingsrente	251,0					
inningskosten eg-douanerechten		40,0	26,8	16,8	16,8	
winstafdracht dnb	-218,0	-182,0	-175,0	-275,0	-250,0	
middelenafspraak rgd	18,2	58,1	-9,1	30,7	57,8	
middelenafspraak wvc; bijzonder jeugdzorg		32,0				
perceptiekosten sociale fondsen	69,7	20,5	20,5	20,5	20,5	
rsv-dading	25,3					
verkopen defensie-objecten		38,8	-83,5	63,3	107,3	
verzelfstandiging staatsloterij		-32,9	-32,9	-32,9	-32,9	
vordering staatsloterij (sens)	-37,0					
Diversen	17,7	50,8	60,8	75,4	69,8	
Extrapolatie						4.872,8
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**126,9**	**-43,7**	**-287,5**	**-196,2**	**-105,7**	**4.872,8**
Stand miljoenennota 1993	**5.452,0**	**4.743,4**	**4.610,7**	**4.777,5**	**4.863,5**	**4.872,8**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
X DEFENSIE						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**14.250,7**	**14.025,4**	**13.807,0**	**13.819,2**	**13.756,1**	
additionele taakstelling prijsbijstelling		-50,4	-50,4	-50,4	-50,4	
bouw koninklijke landmacht		-9,0	-38,0	-18,0	-4,0	
bouw koninklijke marine		43,6	1,1	-2,2	-9,8	
gevechtsvliegtuigen f-16	-16,4	-20,2	8,9	54,0	-30,9	
luchtmobiele brigade		-87,1	-22,4	6,8	6,8	
materiële exploitatie koninklijke landmacht		-13,9	-28,0	-38,5	-60,0	
materiële exploitatie koninklijke luchtmacht	-35,9	9,8	17,4	16,5	16,7	
materiële exploitatie koninklijke marine	8,7	-22,5	-21,6	-28,6	-30,9	
militaire pensioenen en uitkeringen	-25,6	-16,8	-16,8	-16,8	-16,8	
multi-purpose fregatten	3,0	-27,8	37,3	38,7	6,2	
overig groot materieel koninklijke landmacht	-42,1	-164,1	-160,8	-136,3	-94,1	
overig groot materieel koninklijke luchtmacht	53,4	4,6	-99,0	-48,4	66,7	
overig groot materieel koninklijke marine	-31,0	-37,2	-88,3	-34,2	10,9	
overige personele uitgaven koninklijke landmacht	24,7	56,4	14,1	9,5	4,1	
overige personele uitgaven koninklijke luchtmacht	-11,4	-29,7	-17,7	-17,9	-30,0	
vredesoperaties *		61,3	61,3	61,3	61,3	
loonbijstelling *	180,7	199,6	196,5	194,6	190,1	
prijsbijstelling *		109,7	110,2	113,6	117,0	
Diversen	86,5	61,1	2,9	-49,1	-55,4	
Extrapolatie						13.769,8
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**194,6**	**67,4**	**-93,4**	**54,5**	**97,5**	**13.769,8**
Stand miljoenennota 1993	**14.445,3**	**14.092,8**	**13.713,6**	**13.873,7**	**13.853,6**	**13.769,8**

X DEFENSIE						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**633,0**	**539,0**	**532,7**	**532,2**	**532,2**	
ontvangsten ten behoeve van navo-infrastructuur		32,5				
vredesoperaties *		61,3	61,3	61,3	61,3	
Diversen	30,3	30,3	30,3	30,3	30,3	
Extrapolatie						623,8
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**30,3**	**124,1**	**91,6**	**91,6**	**91,6**	**623,8**
Stand miljoenennota 1993	**663,3**	**663,1**	**624,3**	**623,8**	**623,8**	**623,8**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XI VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**15.663,3**	**14.871,1**	**14.521,1**	**15.090,5**	**15.028,9**	
aanpassing sociaal woningbouwprogramma			–25,7	–34,7	–43,6	
aanpassing van het kopkostenbudget			–70,0	–70,0	–70,0	
beperken reservering volkshuisvesting				–38,1	–205,9	
ihs; beperking reservering normhuurcompensatie tot 1993-1994			–11,5	–36,9	–64,1	
bijstelling afstootprogramma panden en gronden	18,2	75,1	–9,1	13,7	57,8	
exploitatielasten objectsubsidies 3,5% ipv 3% miv 1993		5,2	9,8	18,7	29,1	
ihs; gevolgen inkomensbeleid		35,0	65,0	100,0	110,0	
ihs; herziening wijzigingswet		–32,0	–42,0	–51,0	–55,0	
kasramingwijziging ingrijpende woningverbetering		–40,0	–20,0			
wijziging uitgaven bodemsanering		–22,5	–30,0	–42,0	–42,0	
kasverschuiving bodem ivm verlaging uitgaven en ontvangsten	–30,0	–17,5	–26,0	73,5		
ihs; verhoging ivm wao-maatregelen		3,5	14,5	39,0	75,0	
wijzigen huurparameter dynamische kostprijssystematiek		–259,7	–309,4	–285,2	–259,6	
kasverschuiving 93-94 tbv uitgavenverhoging wao/aow/anw		–6,5	–22,5	29,0		
kasverschuiving volkshuisvesting; restant 1992		–7,2	45,3	–37,5	0,5	
kasverschuiving volkshuisvesting	25,9	–128,8	35,0	–36,4	104,4	
verbetering huurwoningen; minder verplichtingen		–25,0				
woningverbeteringsregeling 1987; overschrijding		187,6	49,9	48,4	49,6	
uitstel wet gehandicapten van 1-1-93 tot 1-1-94		1,9	25,4	32,8		
ihs; verbetering ramingsmodel	–23,2	14,3	3,8	–22,5	–41,0	
verkoop woningwetwoningen		70,0				
decentralisatie-impuls **		–0,2	–131,2	–313,3	–408,3	
grote efficiency *	–5,4	–15,9	–28,0	–28,3	–28,3	
prijsbijstelling *		53,6	61,8	68,1	70,0	
Diversen	–0,4	36,1	59,9	28,0	26,0	
Extrapolatie						14.468,5
Afrondingsverschillen	–0,1	–0,2	–0,1	0,0	–0,1	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**–15,0**	**–73,2**	**–355,1**	**–544,7**	**–695,5**	**14.468,5**
Stand miljoenennota 1993	**15.648,3**	**14.797,9**	**14.166,0**	**14.545,8**	**14.333,4**	**14.468,5**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XI VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**6.553,9**	**6.696,0**	**6.939,9**	**6.957,0**	**7.002,1**	
opbouw eigen vermogen kadaster		-38,2	-6,3	11,7	13,8	
omzetting wabm in wet verbruiksbelasting	-1.542,8	-1.963,6	-2.208,9	-2.208,9	-2.208,9	
verkopen woningwetwoningen		70,0				
verlaging raming kostenverhaal bodemsanering	-30,0	-40,0	-56,0	-56,0	-56,0	
Diversen	-0,5	46,1	18,5	-15,7	-1,6	
Extrapolatie						4.892,8
Afrondingsverschillen	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**-1.573,2**	**-1.925,7**	**-2.252,7**	**-2.268,9**	**-2.252,8**	**4.892,8**
Stand miljoenennota 1993	**4.980,7**	**4.770,3**	**4.687,2**	**4.688,1**	**4.749,3**	**4.892,8**
XII VERKEER EN WATERSTAAT						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**9.308,0**	**8.600,4**	**8.735,5**	**8.788,8**	**8.944,3**	
additionele taakstelling prijsbijstelling		-30,3	-30,3	-30,3	-30,3	
extra gelden infrastructuur		196,0	216,0	216,0	216,0	
aanwending extra gelden infrastructuur voor taakstelling		-157,6	-157,6	-51,6	-71,6	
stedelijke verkeersvoorzieningen				-31,0	-25,0	
beperking afkoop kapitaallasten openbaar vervoer				-75,0	-61,0	
aanpassing kasritme stormvloedkering nieuwe waterweg		58,0	-13,8	-26,5	-4,4	
correctie raming wet verontreiniging oppervlaktewateren *		2,9	27,1	19,8	16,5	
vrijval invaliditeitspensioen spoorwegpensioenfonds *			49,7	44,9	40,5	
van aanvullende post: agressie bestrijding openbaar vervoer *		23,0	25,0	25,0	25,0	
loonbijstelling *	45,0	48,8	44,6	44,7	45,0	
prijsbijstelling *		66,0	70,7	72,6	75,2	
waggs *	78,5	69,0	69,0	69,0	69,0	
Diversen	-4,4	-19,4	45,6	36,7	7,8	
Extrapolatie						9.277,1
Afrondingsverschillen	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**119,2**	**256,3**	**346,1**	**314,3**	**302,7**	**9.277,1**
Stand miljoenennota 1993	**9.427,2**	**8.856,7**	**9.081,6**	**9.103,1**	**9.247,0**	**9.277,1**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XII VERKEER EN WATERSTAAT						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**2.290,2**	**2.326,1**	**2.269,0**	**2.235,4**	**2.326,3**	
decentralisatie wegenbeheer		136,0	136,0	136,0	136,0	
correctie raming wet verontreiniging oppervlaktewateren *		2,9	27,1	19,8	16,5	
vrijval invaliditeitspensioen spoorwegpensioenfonds *			49,7	44,9	40,5	
Diversen	15,8	27,6	21,2	14,2	9,2	
Extrapolatie						2.456,6
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**15,8**	**166,5**	**234,0**	**214,9**	**202,2**	**2.456,6**
Stand miljoenennota 1993	**2.306,0**	**2.492,6**	**2.503,0**	**2.450,3**	**2.528,5**	**2.456,6**
XIII ECONOMISCHE ZAKEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**3.576,7**	**3.443,2**	**3.364,9**	**3.246,1**	**3.441,2**	
internationale technologiestimulering	36,9	–15,5	–11,9	–10,9	3,1	
ombuiging voorjaarsnota 1992 / begrotingsvoorbereiding 1993	–0,5	–8,7	–33,2	–31,2	–34,7	
oost-europa faciliteit; kasritmewijzigingen	–5,0	–27,5	–11,1	–5,0		
centraal orgaan voorraadvorming aardolieprodukten *	–37,0	–40,0	–3,0		1,0	
gos-hulpgelden *		81,3	81,3	81,3	81,3	
Diversen	1,1	23,6	5,2	32,8	18,2	
Extrapolatie						3.147,7
Afrondingsverschillen	–0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**–4,6**	**13,2**	**27,4**	**67,0**	**68,9**	**3.147,7**
Stand miljoenennota 1993	**3.572,1**	**3.456,4**	**3.392,3**	**3.313,1**	**3.510,1**	**3.147,7**
XIII ECONOMISCHE ZAKEN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**8.380,4**	**7.058,7**	**7.083,7**	**7.009,6**	**6.984,6**	
aardgas	100,0		300,0	300,0	400,0	
ombuiging voorjaarsnota 1992 / begrotingsvoorbereiding 1993	21,0	39,5	15,0	17,0	13,5	
centraal orgaan voorraadvorming aardolieprodukten *	–37,0	–40,0	–3,0		1,0	
Diversen	8,3	10,3	–0,4	17,1	14,3	
Extrapolatie						7.391,8
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**92,3**	**9,8**	**311,6**	**334,1**	**428,8**	**7.391,8**
Stand miljoenennota 1993	**8.472,7**	**7.068,5**	**7.395,3**	**7.343,7**	**7.413,4**	**7.391,8**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XIV LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**2.993,6**	**3.027,3**	**3.064,1**	**3.063,8**	**3.065,2**	
ombuiging begrotingsvoorbereiding 1993		-41,9	-41,9	-41,9	-41,9	
voorlopig niet doorgaan van bestemmingsheffingen *		-50,0				
loonbijstelling *	36,9	41,8	41,2	41,3	41,3	
Diversen	2,4	47,3	41,8	36,7	37,2	
Extrapolatie						3.101,0
Afrondingsverschillen	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**39,4**	**-2,8**	**41,1**	**36,1**	**36,6**	**3.101,0**
Stand miljoenennota 1993	**3.033,0**	**3.024,5**	**3.105,2**	**3.099,9**	**3.101,8**	**3.101,0**
XIV LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**456,2**	**509,2**	**518,2**	**520,5**	**523,7**	
voorlopig niet doorgaan van bestemmingsheffingen *		-50,0				
Diversen	4,7	0,3	-5,7	-5,7	-5,7	
Extrapolatie						518,0
Afrondingsverschillen	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**4,8**	**-49,7**	**-5,7**	**-5,7**	**-5,7**	**518,0**
Stand miljoenennota 1993	**461,0**	**459,5**	**512,5**	**514,8**	**518,0**	**518,0**
XV SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**36.661,3**	**38.489,3**	**38.597,3**	**38.806,1**	**38.814,2**	
aaw/aww: terugtrekking rijksbijdrage			-11.574,0	-13.859,0	-13.859,0	
aaw-voorzieningen: compensatie gemeenten		-113,0				
abw uitvoering 1992	-81,4					
ontwikkeling doelgroep algemene bijstandswet	-30,3	-28,8	-28,4	-28,3	-28,3	
rww uitvoering 1992	-50,0					
bijstelling werkloosheidsraming	-447,9	-579,7	-412,5	-486,8	-478,8	
algemene kinderbijslagwet: nabetaling 1991	28,0					
intensivering fraudebeleid		-33,0	-39,5	-43,3	-43,3	
liquidatiewet invaliditeitswetten; lagere afkoop				-87,2	-80,0	
van aanvullende post: akw-indexering 1-1-92*	16,2	65,7	65,9	66,1	66,2	
van aanvullende post: indexering rijksbijdrage aaw *		453,0				
van aanvullende post: koppeling uitkeringen*	401,0	406,9	417,0	436,0	457,7	
loonbijstelling *	31,0	31,9	31,3	31,2	31,2	
waggs *	135,0	118,2	117,3	116,5	116,5	

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Diversen	3,4	–28,9	–29,2	–28,0	–26,7	
Extrapolatie						25.058,5
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**5,0**	**292,3**	**–11.452,1**	**–13.882,7**	**–13.844,5**	**25.058,5**
Stand miljoenennota 1993	**36.666,3**	**38.781,6**	**27.145,2**	**24.923,4**	**24.969,7**	**25.058,5**

XV SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN

Stand voorjaarsnota 1992	**928,4**	**944,2**	**968,1**	**966,1**	**964,1**	
bijstandskosten gedoogden		–23,8	–28,1	–28,1	–28,1	
Diversen	–1,3	–5,8	–5,5	–6,1	–6,1	
Extrapolatie						927,9
Afrondingsverschillen	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**–1,3**	**–29,5**	**–33,6**	**–34,2**	**–34,2**	**927,9**
Stand miljoenennota 1993	**927,1**	**914,7**	**934,5**	**931,9**	**929,9**	**927,9**

XVI WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

UITGAVEN

Stand voorjaarsnota 1992	**12.450,2**	**12.225,5**	**12.062,7**	**12.083,0**	**12.076,8**	
compensatie ombuiging jeugdhulpverlening		32,0				
ombuiging begrotingsvoorbereiding 1993		–45,1	–31,4	–31,4	–31,4	
oorlogsgetroffenen		24,0	24,0	27,0	6,0	
opvang asielzoekers	28,0	126,4	52,5	46,5	46,5	
bijdrage ontwikkelingssamenwerking aan opvang asielzoekers *		27,6	31,5	31,5	31,5	
herschikkingen binnen mediabeleid *	–3,3	–36,3		25,6	94,8	
prijsbijstelling *		67,4	68,0	68,6	69,2	
waggs *	200,8	198,6	197,8	198,5	198,5	
Diversen	35,7	32,7	16,3	15,1	16,5	
Extrapolatie						12.499,2
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	–0,1	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**261,2**	**427,3**	**358,6**	**381,4**	**431,6**	**12.499,2**
Stand miljoenennota 1993	**12.711,4**	**12.652,8**	**12.421,3**	**12.464,4**	**12.508,4**	**12.499,2**

XVI WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN

Stand voorjaarsnota 1992	**1.841,1**	**1.839,9**	**1.850,1**	**1.892,7**	**1.892,7**
heffingsopbrengsten warenwet; grote efficiency		25,0	45,0	45,0	45,0
ombuiging begrotingsvoorbereiding 1993		16,2	29,9	29,9	29,9

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
bijdrage ontwikkelingssamenwerking aan opvang asielzoekers *		27,6	31,5	31,5	31,5	
herschikkingen binnen mediabeleid *	-3,3	-36,3		25,6	94,8	
Diversen	21,1	28,4	16,2	16,2	16,2	
Extrapolatie						2.110,2
Afrondingsverschillen	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**17,9**	**60,9**	**122,6**	**148,3**	**217,5**	**2.110,2**
Stand miljoenennota 1993	**1.859,0**	**1.900,8**	**1.972,7**	**2.041,0**	**2.110,2**	**2.110,2**
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**5.964,4**	**6.319,0**	**6.701,9**	**7.045,1**	**7.422,8**	
betalingsbalanssteun en schulden	43,2	51,5	162,2	127,7	-0,4	
eg-toerekening	-21,8	-32,2	-33,5	-35,1	-36,3	
milieubeleid in ontwikkelingslanden	-50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	
multilaterale fondsen en programma's	30,0	63,3	63,3	68,3	68,3	
noodhulp	119,0	29,0	25,5	23,0	20,5	
ramingsbijstelling nni	54,7	8,9	9,0	13,5	16,5	
landenprogramma	-131,0	-1.432,0	-1.495,0	-1.560,0	-1.625,0	
kernprogramma programmalanden		288,0	288,0	310,0	340,0	
sectorale activiteiten afrika		627,7	616,0	649,0	699,0	
sectorale activiteiten latijns-amerika		149,4	149,4	180,0	210,0	
sectorale activiteiten azië en overige		74,3	74,3	80,0	95,7	
west-oost-zuid-programma		43,8	43,8	43,8	43,8	
onderwijs		97,7	97,7	72,7	72,7	
deelneming kapitaal banken/fondsen/ instellingen		-34,1	-53,0	-34,0	9,0	
Diversen	-18,2	-8,6	-22,3	-10,6	16,4	
Extrapolatie						7.801,5
Afrondingsverschillen	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**25,8**	**-23,3**	**-24,5**	**-21,6**	**-19,8**	**7.801,5**
Stand miljoenennota 1993	**5.990,2**	**6.295,7**	**6.677,4**	**7.023,5**	**7.403,0**	**7.801,5**
GEMEENTEFONDS						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**15.160,2**	**15.646,0**	**15.775,9**	**16.001,5**	**16.164,8**	
herberekening volume-accrès		0,5	7,4	22,9	40,7	
ombuiging begrotingsvoorbereiding 1993		-75,7	-56,1	-56,1	-56,1	
prioriteiten regeerakkoord/ impuls 1993		50,0	50,0	50,0	50,0	
decentralisatie-impuls: gehandicaptenvoorzieningen		113,0	850,0	913,0	984,0	
decentralisatie-impuls: gehandicaptenvoorzieningen *			29,8	192,2	287,2	

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
diversen decentralisatie-impuls *	6,2	13,6	98,1	125,3	125,3	
van aanvullende post: nominale compensatie 1993 *		440,9	440,9	440,9	440,9	
Diversen	21,4	1,0	22,0	53,3	60,7	
Extrapolatie						18.288,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**27,6**	**543,3**	**1.442,1**	**1.741,5**	**1.932,7**	**18.288,0**
Stand miljoenennota 1993	**15.187,8**	**16.189,3**	**17.218,0**	**17.743,0**	**18.097,5**	**18.288,0**

PROVINCIEFONDS

UITGAVEN

Stand voorjaarsnota 1992	**1.271,2**	**1.950,4**	**1.976,5**	**2.003,6**	**2.023,6**	
van aanvullende post: nominale compensatie 1993 *		35,6	35,6	35,6	35,6	
Diversen	1,7	7,3	6,2	6,7	7,2	
Extrapolatie						2.087,1
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**1,7**	**42,9**	**41,8**	**42,3**	**42,8**	**2.087,1**
Stand miljoenennota 1993	**1.272,9**	**1.993,3**	**2.018,3**	**2.045,9**	**2.066,4**	**2.087,1**

FONDS INVESTERINGSREKENING

UITGAVEN

Stand voorjaarsnota 1992	**220,0**	**555,0**	**515,0**	**400,0**	**275,0**	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						165,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**165,0**
Stand miljoenennota 1993	**220,0**	**555,0**	**515,0**	**400,0**	**275,0**	**165,0**

FONDS INVESTERINGSREKENING

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN

Stand voorjaarsnota 1992	**300,0**	**200,0**	**125,0**	**75,0**	**30,0**	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						0,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Stand miljoenennota 1993	**300,0**	**200,0**	**125,0**	**75,0**	**30,0**	**0,0**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
RIJKSWEGENFONDS						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**1.724,8**	**1.589,4**	**1.654,0**	**1.768,0**	**1.771,2**	
decentralisatie wegenbeheer		136,0	136,0	136,0	136,0	
inpassing vergoeding tunnel de noord				-40,0		
onderhoud/verbetering wegen c.a.		23,6	25,9	25,9	26,9	
vergoeding tunnelmaatschappijen				-61,0	-10,0	
Diversen	0,7	13,9	3,8	16,9	-0,7	
Extrapolatie						1.982,2
Afrondingsverschillen	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,7**	**173,4**	**165,7**	**77,8**	**152,2**	**1.982,2**
Stand miljoenennota 1993	**1.725,5**	**1.762,8**	**1.819,7**	**1.845,8**	**1.923,4**	**1.982,2**
RIJKSWEGENFONDS						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**129,7**	**86,9**	**115,5**	**193,5**	**158,7**	
actualisatie raming opbrengst prijsmaatregel				-100,0	-10,0	
Diversen	0,0	-4,6	-13,3	-2,2	-18,8	
Extrapolatie						149,7
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**-4,6**	**-13,3**	**-102,2**	**-28,8**	**149,7**
Stand miljoenennota 1993	**129,7**	**82,3**	**102,2**	**91,3**	**129,9**	**149,7**
MOBILITEITSFONDS						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**267,0**	**195,1**	**121,5**	**139,0**	**128,5**	
actualisatie uitvoeringsprogramma		-31,5	25,7	-10,5	8,0	
bijdrage aan lagere overheden	-48,1	25,0	13,4	6,9	3,3	
Diversen	8,8	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						7,8
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**-39,3**	**-6,5**	**39,1**	**-3,6**	**11,3**	**7,8**
Stand miljoenennota 1993	**227,7**	**188,6**	**160,6**	**135,4**	**139,8**	**7,8**
NOMINALE BIJSTELLING AKW						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**38,8**	**225,2**	**483,6**	**720,0**	**984,8**	
akw-indexering: gewijzigd prijsindexcijfer in mev		30,0	40,0	40,0	43,0	
akw-indexering: technische bijstelling	-9,2	-18,6	-25,2	-32,1	-39,3	
naar szw: akw-indexering 1-7-92 *	-16,2	-65,7	-65,9	-66,1	-66,2	

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Diversen	-13,4	6,5	12,3	2,3	-10,2	
Extrapolatie						1.169,6
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**-38,8**	**-47,8**	**-38,8**	**-55,9**	**-72,7**	**1.169,6**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**177,4**	**444,8**	**664,1**	**912,1**	**1.169,6**

NOMINALE BIJSTELLING GF/PF

UITGAVEN

Stand voorjaarsnota 1992	**0,0**	**607,2**	**1.175,2**	**1.769,7**	**2.388,4**	
nominale bijstelling gf/pf		60,5	94,7	139,1	190,9	
naar gf: nominale compensatie 1993 *		-440,9	-440,9	-440,9	-440,9	
naar pf: nominale compensatie 1993 *		-35,6	-35,6	-35,6	-35,6	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						2.800,6
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**-416,0**	**-381,8**	**-337,4**	**-285,6**	**2.800,6**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**191,2**	**793,4**	**1.432,3**	**2.102,8**	**2.800,6**

PARKEERPOST AAW

UITGAVEN

Stand voorjaarsnota 1992	**0,0**	**453,0**	**1.161,0**	**1.161,0**	**1.161,0**	
parkeerpost terugtrekking rijksbijdrage aaw/aaw			-1.161,0	-1.161,0	-1.161,0	
naar szw: indexering rijksbijdrage aaw *		-453,0				
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						0,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**-453,0**	**-1.161,0**	**-1.161,0**	**-1.161,0**	**0,0**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

GROTE EFFICIENCY

UITGAVEN

Stand voorjaarsnota 1992	**-54,6**	**-172,6**	**-247,0**	**-249,6**	**-249,6**	
van wvc: inspectie gezondheidsbescherming		25,0	45,0	45,0	45,0	
Diversen	55,4	146,7	202,0	204,6	204,6	
Extrapolatie						0,0
Afrondingsverschillen	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**55,5**	**171,7**	**247,0**	**249,6**	**249,6**	**0,0**
Stand miljoenennota 1993	**0,9**	**-0,9**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
DECENTRALISATIE-IMPULS						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**0,0**	**–275,0**	**–550,0**	**–550,0**	**–550,0**	
reservering gasbatenfonds *	250,8					
decentralisatie-impuls *		1,5	24,4	45,1	45,1	
Diversen	5,0	0,0	–14,6	0,0	0,0	
Extrapolatie						–504,9
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**255,8**	**1,5**	**9,8**	**45,1**	**45,1**	**–504,9**
Stand miljoenennota 1993	**255,8**	**–273,5**	**–540,2**	**–504,9**	**–504,9**	**–504,9**
VERKOOP STAATSDEELNEMINGEN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**0,0**	**624,9**	**–47,0**	**–47,0**	**194,7**	
Diversen	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						–65,1
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**–65,1**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**625,0**	**–47,0**	**–47,0**	**194,7**	**–65,1**
RESERVERING AANWENDING GASBATEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**430,0**	**0,0**	**200,0**	**630,0**	**690,0**	
reservering meevaller additionele gasbaten	110,0		270,0	22,5	30,0	
naar aanvullende post di, tbv invulling taakstelling di *	–250,8					
naar biza: investeringsprojecten lagere overheden *	–179,2					
Diversen	0,0	0,0	0,0	7,5	10,0	
Extrapolatie						800,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**–320,0**	**0,0**	**270,0**	**30,0**	**40,0**	**800,0**
Stand miljoenennota 1993	**110,0**	**0,0**	**470,0**	**660,0**	**730,0**	**800,0**
PRIJSBIJSTELLING						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**0,0**	**1.388,9**	**2.664,6**	**4.019,4**	**5.406,0**	
prijsontwikkelingen		–187,2	–200,2	–213,6	–180,0	
ombuiging conform prijsbijstellingssleutel		–700,0	–700,0	–700,0	–700,0	

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
uitdeling prijsbijstelling over de hoofdstukken		-502,0	-526,4	-543,0	-557,6	
Diversen	0,0	0,3	-0,1	0,0	0,1	
Extrapolatie						5.387,6
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**-1.388,9**	**-1.426,7**	**-1.456,6**	**-1.437,5**	**5.387,6**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**0,0**	**1.237,9**	**2.562,8**	**3.968,5**	**5.387,6**

LOONBIJSTELLING

UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**1.817,6**	**3.846,7**	**6.214,8**	**8.733,8**	**11.368,3**	
akkoord met pggm-sectoren	120,0	145,0	145,0	145,0	145,0	
correctie opbrengst pggm-premieverlaging	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	
arbeidsvoorwaardenruimte g&g-sector		-138,0	-145,0	-140,0	-138,0	
arbeidsvoorwaardenruimte overheid		-273,0	-482,0	-430,0	-385,0	
correctie raming loonbijstelling bejaardenoorden	19,7	34,7	39,7	39,7	39,7	
loonbijstelling: interim voor ambtenaren	131,0	175,0	175,0	175,0	175,0	
premies g&g-sector		118,0	120,0	120,0	118,0	
premies overheid	-14,0	-59,0	-64,0	-59,0	-58,0	
uitputtingsresultaat loonbijstelling 1992	-23,8	30,2	24,2	4,8		
loonbijstelling arbeidsvoorwaarden en premies departementen *	-1.173,0	-1.327,6	-1.320,3	-1.324,6	-1.332,8	
loonbijstelling incidenteel departementen *		-90,8	-90,8	-90,8	-90,8	
overboeking van aanvullende post herstructureringsmiddelen *	16,4	27,5	42,6	59,0	66,6	
taakstelling ziekteverzuim *		150,0	150,0	150,0	150,0	
waggs *	-455,9	-424,0	-422,3	-422,2	-422,2	
Diversen	-56,0	-84,8	-91,9	-86,9	-86,9	
Extrapolatie						12.249,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**-1.410,6**	**-1.691,8**	**-1.894,8**	**-1.834,8**	**-1.794,3**	**12.249,0**
Stand miljoenennota 1993	**407,0**	**2.154,9**	**4.320,0**	**6.899,0**	**9.574,0**	**12.249,0**

ZIEKTEVERZUIM EN WACHTGELDEN

UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**4,4**	**25,9**	**48,9**	**108,0**	**139,9**	
wachtgelden o&w		90,0	152,0	106,0	70,0	
van aanvullende post naar o&w: wachtgelden *		-90,0	-152,0	-106,0	-70,0	
Diversen	-4,4	-0,8	-8,1	-6,4	-2,6	
Extrapolatie						152,3
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**-4,4**	**-0,8**	**-8,1**	**-6,4**	**-2,6**	**152,3**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**25,1**	**40,8**	**101,6**	**137,3**	**152,3**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
HERSTRUCTURERINGSMIDDELEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**23,1**	**79,2**	**136,7**	**192,7**	**250,1**	
overboeking naar aanvullende post loonbijstelling *	-16,4	-27,5	-42,6	-59,0	-66,6	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						233,5
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**-16,4**	**-27,5**	**-42,6**	**-59,0**	**-66,6**	**233,5**
Stand miljoenennota 1993	**6,7**	**51,7**	**94,1**	**133,7**	**183,5**	**233,5**
KOPPELING UITKERINGEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**406,1**	**856,9**	**1.287,5**	**1.838,5**	**2.396,0**	
koppeling uitkeringen: koppelen op 2,5%		-146,7	-145,8	-145,8	-145,8	
koppeling uitkeringen: verandering bruto-netto traject	-8,0	-84,3	-65,7	-111,0	-119,4	
naar szw: koppeling uitkeringen 1992 *	-401,0	-406,9	-417,0	-436,0	-457,7	
Diversen	2,9	5,0	5,0	5,0	5,0	
Extrapolatie						1.927,8
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**-406,1**	**-632,9**	**-623,5**	**-687,8**	**-717,9**	**1.927,8**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**224,0**	**664,0**	**1.150,7**	**1.678,1**	**1.927,8**
INDEXERING WSF						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**53,2**	**113,9**	**185,1**	**248,3**	**308,2**	
indexatie studiefinanciering		27,6	20,0	39,4	61,9	
naar o&w studiefinanciering *	-53,7	-62,2	-61,9	-61,9	-61,9	
Diversen	0,5	-7,1	4,5	2,8	-0,2	
Extrapolatie						383,5
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**-53,2**	**-34,9**	**-30,6**	**-12,9**	**6,6**	**390,3**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**72,2**	**147,7**	**228,6**	**308,0**	**383,5**
BELASTINGAFDRACHTEN EG						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**7.407,0**	**7.748,0**	**8.141,0**	**8.548,0**	**8.972,0**	
btw-afdrachten	-109,0	-32,0	118,0	123,0	130,0	
invoerrechten	10,0		30,0	50,0	70,0	

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						9.659,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**–99,0**	**–32,0**	**148,0**	**173,0**	**200,0**	**9.659,0**
Stand miljoenennota 1993	**7.308,0**	**7.716,0**	**8.289,0**	**8.721,0**	**9.172,0**	**9.659,0**
NOG NADER TE BEPALEN STRUCTURELE OMBUIGINGEN						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**0,0**	**–1.419,9**	**–1.046,9**	**–1.046,9**	**–1.046,9**	
invulling nader te bepalen structurele ombuigingen		1.419,9	1.046,9	1.046,9	1.046,9	
nader te bepalen structurele ombuigingen			–320,0	–320,0	–320,0	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						–320,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**1.419,9**	**726,9**	**726,9**	**726,9**	**–320,0**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**0,0**	**–320,0**	**–320,0**	**–320,0**	**–320,0**
NOG NADER TE BEPALEN STRUCTURELE OMBUIGINGEN						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
taakstelling inkomsten (niet-cld)		85,0	300,0			
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						0,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**0,0**	**85,0**	**300,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**85,0**	**300,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
NOG NIET TOEGEREKEND						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**5,0**	**370,9**	**605,6**	**605,7**	**579,4**	
verkeer en vervoer; kleiner fiscaal pakket		–290,9	–520,6	–520,7	–494,4	
naar hoofdstukken: agressie bestrijding openbaar vervoer *	–5,0	–80,0	–85,0	–85,0	–85,0	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						0,0
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**–5,0**	**–370,9**	**–605,6**	**–605,7**	**–579,4**	**0,0**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CONSOLIDATIE						
UITGAVEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**–573,1**	**–546,7**	**–545,9**	**–545,8**	**–670,8**	
bijstelling consolidatie	–227,0	–435,0	–436,9	–437,7	–427,5	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						–1.098,3
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**–227,0**	**–435,0**	**–436,9**	**–437,7**	**–427,5**	**–1.098,3**
Stand miljoenennota 1993	**–800,1**	**–981,7**	**–982,8**	**–983,5**	**–1.098,3**	**–1.098,3**
CONSOLIDATIE						
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN						
Stand voorjaarsnota 1992	**–573,1**	**–546,7**	**–545,9**	**–545,8**	**–670,8**	
bijstelling consolidatie	–227,0	–435,0	–436,9	–437,7	–427,5	
Diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Extrapolatie						–1.098,3
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. voorjaarsnota 1992	**–227,0**	**–435,0**	**–436,9**	**–437,7**	**–427,5**	**–1.098,3**
Stand miljoenennota 1993	**–800,1**	**–981,7**	**–982,8**	**–983,5**	**–1.098,3**	**–1.098,3**

6.1. Inleiding

In de Voorjaarsnota 1992 is ten opzichte van de stand Miljoenennota 1992 een meerjarig overzicht van de toen bekende mutaties opgenomen. In deze bijlage 6 worden de sindsdien opgetreden mutaties, voorzover groter dan 25 miljoen, weergegeven en toegelicht. Het overzicht van mutaties ten opzichte van de stand Voorjaarsnota 1992 bevat naast nieuwe uitvoeringsmutaties ook die mutaties die voortvloeien uit de begrotingsvoorbereiding 1993. Het overzicht bij de Voorjaarsnota 1992 en deze bijlage vormen gezamenlijk een integrale aansluiting tussen de stand Miljoenennota 1992 en Miljoenennota 1993.

6.2. Algemene Toelichting

Een aantal mutaties komt op diverse hoofdstukken/fondsen voor. Deze mutaties worden niet telkens afzonderlijk per hoofdstuk toegelicht, maar in deze algemene toelichting behandeld.

De mutaties «loonbijstelling» hebben betrekking op de meerjarige verdeling van de loonbijstelling 1992 over de hoofdstukken uit de aanvullende post loonbijstelling. Deze overheveling beïnvloedt het financieringstekort derhalve niet. Door middel van deze uitdeling wordt het prijspeil van de loongevoelige uitgaven op de hoofdstukken meerjarig op het niveau 1992 gebracht.

De posten die met een * zijn gemerkt, zijn voor het financieringstekort neutraal; het betreft overboekingen tussen begrotingshoofdstukken/fondsen en desalderingen. Desalderingen zijn gelijktijdige verhogingen of verlagingen van de uitgaven en niet-belastingontvangsten.

6.3. Invulling taakstelling Voorjaarsnota 1992

In de Voorjaarsnota 1992 is een taakstelling van 499 miljoen in 1992 verwerkt. Deze taakstelling houdt in de eerste plaats verband met de verhoging van de ruimte arbeidsvoorwaarden ambtenaren, nodig voor de eenmalige uitkering. Inclusief de doorwerking naar de G&G-sector bedraagt deze bijstelling 283 miljoen. De taakstelling heeft voorts betrekking op een tegenvaller van 216 miljoen in verband met de opvang van asielzoekers.

Naast de taakstelling van 499 miljoen in 1992 die in de Voorjaarsnota is gemeld en verwerkt, is besloten tot een additionele taakstelling van 120 miljoen in 1992. Deze additionele taakstelling houdt verband met de bijstelling van de ruimte arbeidsvoorwaarden in de PGGM-sectoren. In antwoorden op vragen naar aanleiding van de Voorjaarsnota is ingegaan op beide taakstellingen[1]. Op hoofdlijnen is in antwoord op vraag 15 aangegeven hoe de in de Voorjaarsnota verwerkte taakstelling van 499 miljoen is ingevuld op de begrotingshoofdstukken. In het debat naar aanleiding van de Voorjaarsnota 1992 is toegezegd om de invulling van beide taakstellingen (samen 619 miljoen), zoveel als mogelijk is bij de Vermoedelijke Uitkomsten 1992 aan te geven. Aan deze toezegging wordt uitvoering gegeven door in deze bijlage per hoofdstuk expliciet aan te geven hoe eerdergenoemde taakstellingen met betrekking tot het begrotingsjaar 1992 zijn ingevuld. In een aantal gevallen is de specifieke invulling van de taakstelling nog niet geheel zeker. In die gevallen is de taakstelling voor de begroting als geheel weliswaar ingeboekt, maar kan de concrete invulling op artikelniveau nog enigszins wijzigen. Bij de tweede suppletoire wetten naar aanleiding van de Najaarsnota 1992, zal de invulling van de taakstelling worden geformaliseerd.

[1] Kamerstukken II 22 616, nr. 3.

Hoge Colleges van Staat

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van de Hoge Colleges van Staat in de Voorjaarsnotataakstelling bedraagt 1,4 miljoen in 1992 miljoen. Deze wordt ingevuld door middel van een evenredige verdeling van de problematiek over de colleges. De minister van Binnenlandse Zaken heeft hiertoe met de Hoge Colleges een inspanningsverplichting afgesproken.

Algemene Zaken

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van Algemene Zaken in de Voorjaarsnotataakstelling bedraagt 0,3 miljoen. De taakstelling wordt ingevuld met maatregelen in de materiële sfeer.

Buitenlandse Zaken

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van Buitenlandse Zaken in de Voorjaarsnotastaakstelling bedraagt 3 miljoen. Van dit bedrag wordt 1,9 miljoen ingevuld op uitgavenartikelen betreffende de materiële uitgaven voor het binnenland. Het restant van 1,1 miljoen is verdeeld over de overige uitgavenartikelen van Buitenlandse Zaken.

Uitgaven

De mutaties op het vierde eigen middel zijn meerjarig een gevolg van macro-mutaties (lager EG-BNP, wijziging in opbrengst communautaire BTW- en invoerrechten) en een veronderstelde oploop van de toekomstige EG-uitgaven tot aan het vigerende maximum van 1,2% EG-BNP (bij Voorjaarsnota is uitgegaan van 1,15% EG-BNP, de extrapolatie van het opvraagpercentage eigen middelen 1992; bij Miljoenennota 1993 1,16% in 1994, 1,18% in 1995 en 1,20% in 1996). De meevaller in 1993 wordt voornamelijk veroorzaakt door het gegeven dat in de voorontwerpbegroting 1993, die het uitgangspunt is van de raming, de landbouwuitgaven met 2,6 miljard ecu onder het richtsnoer blijven. In 1992 wordt rekening gehouden met een gedeeltelijke verwerking van het EG-begrotingsoverschot 1992 ad 2,1 miljard ecu, leidend tot een meevaller op de Nederlandse BNP-afdracht van 100 miljoen in 1992.

Justitie

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van Justitie in de Voorjaarsnotataakstelling bedraagt 25,9 miljoen. Deze wordt ingevuld met 18,9 miljoen uit het restant van de prijsbijstelling 1992, 2 miljoen uit het restant van de loonbijstelling en een taakstellende onderuitputting van 5 miljoen door een terughoudend aanstellingsbeleid op personeel van het ministerie, bij vreemdelingenzaken en bij de rechtspraak.

Uitgaven

Justitie heeft het saldo van de structurele taakstelling in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1993 van 58,1 miljoen en de intensivering van de interne veiligheid van 45 miljoen structureel ingevuld door middel van diverse maatregelen in de materiële sfeer en door maatregelen binnen de rechtshulp.

Het kabinet heeft, naast de uitbreidingen die reeds voorzien waren, besloten de celcapaciteit extra uit te breiden, mede om het aantal

«heenzendingen» fors te beperken. Er is in 1993 43,5 miljoen en 55 miljoen in 1994 vrijgemaakt voor de exploitatie van 600 extra gevangeniscellen en 60 extra plaatsen in jeugdinrichtingen.

Binnenlandse Zaken

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van Binnenlandse Zaken in de Voorjaarsnotataakstelling bedraagt 20,3 miljoen. Deze wordt ingevuld door middel van een taakstellende onderuitputting, waar nodig aangevuld met een terughoudend kasbeleid.

Uitgaven

Binnenlandse Zaken heeft het saldo van de structurele taakstelling in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1993 van 45,5 miljoen en de intensivering van de interne veiligheid van 35 miljoen vanaf 1993 structureel ingevuld door middel van een korting op het artikel prijsbijstelling.

Tegenover de hogere uitgaven voor medische verstrekkingen staan de hogere ontvangsten als gevolg van de gestegen GVP-premie (Geneeskundige Verzorging Politie).

Met de VNG zijn afspraken gemaakt over de invulling van de taakstelling decentralisatie-impuls. Op de begroting van Binnenlandse Zaken betreft het criminaliteitspreventie en rampenbestrijding.

Bij Voorjaarsnota is besloten een deel van de meevaller in 1992 bij de export van aardgas in te zetten in samenhang met het decentralisatiedossier. Van deze meevaller is een bedrag van 179,2 miljoen bestemd voor medefinanciering van investeringsprojecten van lagere overheden; deze medefinanciering verloopt via de begroting van Binnenlandse Zaken.

Ter uitvoering van de motie Stoffelen/Van der Heijden worden extra middelen, als gevolg van een verhoging van de tabakaccijns, ingezet voor de sterkte-uitbreiding bij de politie, de bestrijding van agressie in het openbaar vervoer en de versterking van de justitiële keten.

Niet-belastingontvangsten

Voor een toelichting op de mutatie «premie-verhoging geneeskundige verzorging politie» zij verwezen naar de toelichting bij de uitgaven.

Onderwijs en Wetenschappen

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van Onderwijs en Wetenschappen in de Voorjaarsnotataakstelling bedraagt 202 miljoen in 1992. De invulling vindt plaats door middel van een definitieve beperking van een deel van de projectbudgetten en de post incidentele loonuitgaven (110,8 miljoen). Daarnaast zal een deel (33 miljoen) gedekt worden uit de buffer 1992. Tevens zal 20 miljoen worden vrijgemaakt door de boekingssystematiek van de afdrachten van sociale lasten wachtgelden in overeenstemming te brengen met de daadwerkelijke betalingen. Het resterende deel (ad 38,3 miljoen) wordt gedekt door meevallers op de O&W-begroting.

Uitgaven

Algemeen

De prijsbijstellingstranche 1993 is met 46,1 miljoen verlaagd als gevolg van de afrondende besluitvorming over de begrotingsvoorbereiding 1993.

De verlaging van diverse onderwijsuitgaven betreft de structurele doorwerking van de onderschrijdingen uit 1991 (met name de personele lasten-component) in de declaratiesectoren.

Bij de korting op de projectbudgetten in 1992 gaat het om een verlaging van diverse uitgaven op de projectartikelen ter dekking van de eerder genoemde taakstellling Voorjaarsnota.

De gepresenteerde reeks inzake de specifieke knelpunten personeelsvoorziening betreft een saldoreeks van onderstaande beleidsvoornemens inzake de knelpunten in de personeelsvoorziening in het onderwijsveld. Het beschikbare budget bedraagt 211 miljoen in 1993 oplopend tot tenminste 633 miljoen in 1996. Deze intensivering wordt gedekt door diverse maatregelen. Er zijn extra middelen van 110 miljoen in 1993 oplopend naar 160 miljoen structureel aan de begroting van O&W toegevoegd. Er vindt een verlaging plaats van de incidentele loonuitgaven op de O&W begroting van 56 miljoen in 1993 oplopend naar 368 miljoen in 1996. Door een versobering van de wachtgeldenregelingen valt 20 miljoen vrij in 1993, oplopend naar 95 miljoen in 1996. Daarnaast wordt de bekostiging in het voortgezet onderwijs gelineaiiseerd (vanaf 1993 10 miljoen per jaar structureel) en worden middelen uit de herstructureringspot van 15 miljoen in 1993 en een bovenproportioneel deel van de herstructureringsmiddelen in verdere jaren ter beschikking gesteld. Ten aanzien van de generale bijdrage van het kabinet geldt dat deze slechts geëffectueerd kan worden nadat afspraken gemaakt zijn over de versobering van de wachtgeldregelingen.

Als gevolg van het feit dat in de declaratiesectoren ongeveer de helft van het ziekteverzuim tot vervanging leidt en dat de maatregelen tegen het ziekteverzuim in de aanloopfase minder opbrengsten zullen hebben, is de opbrengst van de taakstelling ziekteverzuim lager dan verwacht. Deze besparingsverliezen worden op alternatieve wijze gedekt.

Ter dekking van het totaal aan mee- en tegenvallers en beleidsintensiveringen en -extensiveringen wordt het budget voor incidentele beloning (tranche 1992) verlaagd met 60 miljoen structureel, waarbij rekening is gehouden met de realisatie 1991.

Primair onderwijs

De formatie van scholen in het basisonderwijs met 30 tot 170 leerlingen wordt met ingang van het schooljaar 1993/94 met 0,2 tot 0,3 formatie-eenheden verminderen door middel van linearisering van bekostigingsformules.

In de Miljoenennota 1992 is ten behoeve van de materiële bekostiging in het primair onderwijs een reserve opgenomen. De bijstellingen op basis van het onderzoek naar de volledigheid van de beschikkingenregistratie van het «Londo-stelsel» betreffende nieuwbouw en de wetgeving inzake de vereenvoudiging «Londo», maken het thans mogelijk deze reserves elders op het begrotingshoofdstuk van O&W in te zetten.

De bijstelling voor leerlingen in het primair onderwijs betreft een verhoging van de budgetten voor de reguliere formatie van het basis- en speciaal onderwijs als gevolg van hogere leerlingenramingen en de gerealiseerde leerlingenaantallen per 1 oktober 1991.

In de post diversen in aangegeven dat de voorgenomen beleidsmaatregelen uit de begroting 1992 (invulling kleine- scholenmaatregel, staken overgangsregeling vakonderwijs en de aanpassing van de stichtingsnormen) op een alternatieve wijze gedekt worden.

Voortgezet onderwijs

Door een grotere dan geraamde groei van de bevolking stijgt het aantal leerlingen in het individueel lager beroepsonderwijs. Daarnaast vindt een verschuiving van leerlingen plaats tussen de algemeen vormend onderwijs en het beroepsonderwijs.

een besparing op de aanvullende beurs van 18 miljoen in 1993 oplopend naar 54 miljoen in 1996.

Als gevolg van een groter aantal studenten en leerlingen dat recht heeft op studiefinanciering stijgen de uitgaven voor studiefinanciering met ingang van 1993. De bijstelling met -49,9 miljoen in 1992 betreft een correctie op een mutatie die opgenomen is in de Voorjaarsnota.

De wijziging van het voor het genormeerde financieringstekort niet-relevante deel van de studieleningen ten bedrage van 155,6 miljoen in 1992 aflopend naar 25,6 miljoen in 1996 is met name een gevolg van minder beroep op de mogelijkheid een studielening aan te gaan (vraaguitval).

De regeling tegemoetkoming studiekosten kent twee betalingstermijnen voor de verstrekking van de tegemoetkoming. Door in het studiejaar 1994/1995 een groter deel in de tweede termijn (januari 1995) te betalen, treedt een eenmalige meevaller van 50 miljoen op in 1994.

De basisbeurs voor studerenden in het MBO wordt aangepast voor de te hoge compensatie voor het lesgeld in de uitkering. Als gevolg hiervan wordt de raming neerwaarts bijgesteld met 5 miljoen in 1993 oplopend naar 50 miljoen in 1996.

De post diversen betreft het saldo van een viertal effecten, te weten een wijziging in de samenstelling van de studentenpopulatie, minder fraude met de OV-jaarkaart dan geraamd, minder ten onrechte verstrekte studiefinanciering en het intrekken van de ombuigingsmaatregel uit hoofde van de studievoortgangscontrole in het voortgezet onderwijs.

Wachtgelden

De reductie wachtgelden betreft de invulling van de versobering van de bestaande wachtgeldregelingen met prijsmaatregelen ter dekking van het loonstructuuronderzoek, alsmede de dekking van de in de begroting van 1992 opgenomen taakstelling reductie wachtgelden. In 1993 en 1994 zal de taakstelling reductie wachtgelden op een alternatieve wijze binnen de O&W-begroting worden gedekt.

Overige

De nabetalingen beroeps- en volwassenonderwijs betreffen de desaldering van de verwachte nabetalingen als gevolg van de definitieve afrekeningen van de voorschotten die aan de instellingen zijn betaald voor het jaar 1991.

Niet-belastingontvangsten

De diverse meerontvangsten beroeps- en volwassenonderwijs hebben betrekking op de bijstelling van de ontvangstenraming als gevolg van de inkoop van diensten door derden. De opbrengsten hiervan staan in relatie tot de beleidsintensivering in de basiseducatie.

Een deel van de voor 1991 geraamde ontvangstenmeevaller van de instellingen voor beroeps- en volwassenonderwijs is in 1992 binnengekomen. Deze ontvangstenmeevaller 1992 wordt ingezet ter dekking van de kasverschuiving OV-kaart.

Op basis van actuele inzichten in de realisatie en in het betalingsgedrag van studenten die ten onrechte of teveel studiefinanciering ontvangen, vindt bijstelling plaats van de ontvangstenraming voor kortlopende schulden.

De ontvangstenraming voor rentedragende relevante leningen in de studiefinanciering kan opwaarts worden bijgesteld, ondermeer als gevolg van een waargenomen verbetering van het betalingsgedrag van studenten.

Ook de ontvangstenraming voor renteloze voorschotten in de studiefinanciering wordt om die reden opwaarts bijgesteld. Verder is er sprake van niet geraamde vervroegde aflossingen.

De rente-uitgaven voor te late teruggave van belastingen zullen 159 miljoen hoger uitkomen dan aanvankelijk werd verondersteld. Daar staat tegenover dat er naar verwachting ook meer aan rente-ontvangen wordt (zie ontvangsten).

Bij gebrek aan ruimte binnen de RGD-begroting zal een aantal knelpunten op het gebied van huisvesting bij de Belastingdienst binnen de begroting van Financiën worden opgelost.

In het kader van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale en sociale zekerheidsfraude is door het kabinet een interdepartementaal fraudebestrijdingsplan opgesteld. Voor de uitvoering daarvan zijn extra middelen aan onder andere de Financiën-begroting toegevoegd. Deze middelen zullen aangewend worden voor de uitbreiding en intensivering van de informatieverstrekking door derden, de intensivering van de fysieke controle, een meer branche- en bedrijfsgerichte aanpak en uitbreiding van de inzet van gekwalificeerde functionarissen ten behoeve van de aanslagregeling, controle en inning.

Door de verzelfstandiging van de Staatsloterij -inmiddels Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij- worden de uitgaven voor personele en materiële uitgaven niet meer op de begroting verantwoord en zijn derhalve afgeboekt.

Niet-belastingontvangsten

Als gevolg van het wetsvoorstel administratieve boeten zijn de ontvangsten van administratieve boeten naar beneden aangepast.

Parallel aan een actualisering van rente-uitgaven over belastingschulden is ook de raming voor de ontvangsten uit hoofde van de heffings- en invorderingsrente bijgesteld met 251 miljoen.

Overeenkomstig de bijstelling van afdrachten invoerrechten is ook de EG-bijdrage in de inningskosten bijgesteld.

Onder «winstafdracht dnb» is een verlaging van de ontvangsten van de Nederlandsche Bank als gevolg van de bijstelling van de winstafdracht verwerkt. De bijstelling houdt ondermeer verband met een verwachte lagere dollarkoers en geringere binnenlandse rente-opbrengsten.

Als gevolg van de realisatie in afstoot en het bijgestelde meerjarige afstootprogramma van de Rijksgebouwendienst zijn de ramingen aangepast.

De extra opbrengst in 1993 van 32 miljoen uit de verkoop van panden zal door WVC worden aangewend. Het betreft hier panden voor de Bijzondere Jeugdzorg.

Op basis van bestaande afspraken worden de perceptiekosten van de belastingdienst voor de helft doorberekend aan de sociale fondsen. Opgenomen zijn mutaties die betrekking hebben op een doorberekening van kostenstijgingen.

Uit hoofde van de RSV-dading zijn betalingen voor een totaal bedrag van 25,3 miljoen ontvangen.

De verkopen van Defensie-objecten leiden tot hogere ontvangsten, die op grond van de bestaande middelenafspraak ten gunste komen van Defensie. Naast de gebruikelijke verkoop in verband met technische en operationele veroudering van het materieel wordt er extra materieel afgestoten als gevolg van de verkleining en herstructurering van de krijgsmacht.

Door de verzelfstandiging van de staatsloterij worden de ontvangsten niet meer op het begrotingshoofdstuk verantwoord en zijn uit dien hoofde afgeboekt. Om technische redenen is tevens een vordering op de nieuwe Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij verwerkt.

Defensie

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van Defensie in de Voorjaarsnotataakstelling bedraagt 78,7 miljoen. Deze taakstelling is gedeeltelijk ingevuld door het uitstellen

De verlaging van de uitgaven voor overig groot materieel van de Koninklijke landmacht is het gevolg van uitstel, herfasering en vertraging van een groot aantal projecten zoals onder andere de takelauto en modificatie van de M114 (artilleriegeschut).

Met name als gevolg van de eerder dan geplande aanschaf van twee DC 10-vliegtuigen stijgen de uitgaven voor overig groot materieel bij de Koninklijke luchtmacht in 1992 met 53,4 miljoen. Daarnaast is er sprake van een structurele verlaging van de uitgaven voor vervoermiddelen, van een vertraging in de opbouw van de munitievoorraad en diverse andere bijstellingen op projecten.

Door de herfasering c.q. vertraging van een groot aantal projecten worden de uitgaven voor overig groot materieel bij de Koninklijke marine verlaagd.

De ramingsbijstelling van de overige personele uitgaven van de Koninklijke landmacht wordt voornamelijk veroorzaakt door het eerder aanschaffen van kleding en uitrusting. Daarnaast worden de uitgaven voor arbeidsmartkprojecten met ingang van 1992 verantwoord op dit artikel en worden de uitgaven voor de «Groep lichte vliegtuigen» overgeheveld naar de Koninklijke luchtmacht.

De overige personele uitgaven van de Koninklijke luchtmacht dalen doordat uitgaven voor geneeskundige verzorging in het vervolg op het artikel materiële exploitatie zullen worden verantwoord. Daarnaast hebben er diverse bijstellingen plaats gevonden met betrekking tot onder andere kleding en uitrusting, sociale zorg en onderwijs en opleidingen.

De verhoging van het artikel Vredesoperaties vloeit voort uit het kabinetsbesluit als gemeld in de nota Buitenlanduitgaven om uit de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking structureel 61,3 miljoen ter beschikking te stellen aan Defensie voor de medefinanciering van VN-vredesoperaties in ontwikkelingslanden (de zogenaamde «DAC-landen»).

Niet-belastingontvangsten

Als gevolg van verschuivingen bij infrastructuurprojecten van de NAVO in Nederland stijgen de ontvangsten uit Internationale verplichtingen in 1993 met 32,5 miljoen.

Voor de stijging van de ontvangsten voor Vredesoperaties wordt verwezen naar de toelichting op de mutatie voor Vredesoperaties bij de uitgaven.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van VROM in de Voorjaarsnotataakstelling bedraagt 97,6 miljoen. Deze taakstelling is proportioneel over de verschillende sectoren op de VROM-begroting verdeeld. De centrale sector levert een taakstellend bedrag van 0,3 miljoen. Op het volkshuisvestingsterrein is het artikelonderdeel liquiditeitstekorten met 29,4 miljoen verlaagd. Daarnaast is in de verplichtingensfeer voor een bedrag van 40 miljoen aan kopkostensubsidies geschrapt. Het kaseffect hiervan treedt pas op in 1993. Om 1992 te ontlasten is tot een bedrag van 40 miljoen een drietal kasvertragingen verwerkt op het artikel infrastructuur en locatiesubsidies. Voorts wordt 16,7 miljoen betrokken in het totale beeld van de volkshuisvestingsuitgaven. Bij milieubeheer is 5,2 miljoen ingevuld op de artikelen afvalstoffen en bestrijding Luchtverontreiniging en 1,2 miljoen op het artikel algemene uitgaven milieubeheer. Tot slot is het RGD-onderzoeksartikel met 1 miljoen verlaagd en zijn diverse overige RGD-artikelen taakstellend verlaagd tot een bedrag van 4,2 miljoen.

Als gevolg van het uitstel van de inwerkingtreding van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, waarvan de invoering thans per 1-1-1994 voorzien is, treden besparingsverliezen op.

Als gevolg van een verbetering van de ramingsmethodiek is de IHS-raming aangepast, leidend tot een meerjarige bijstelling van de IHS-raming.

Op grond van de regeling boekwaarderegeling DKP-woningen kunnen sociale verhuurders bij een voorgenomen verkoop van een DKP-huurwoning subsidie verkrijgen om de boekwaarde te verlagen om zo de verkoop mogelijk te maken. De middelen voor deze subsidieregeling zijn afhankelijk van de ontvangsten als gevolg van de verkoop van huurwoningen gefinancierd met rijksleningen. In de begroting 1992 was voor 1993 een pm-raming opgenomen. Omdat de opbrengst in 1993 thans is geraamd op 70 miljoen (zie ontvangstenmutatie) is het beschikbare uitgavenbedrag eveneens op 70 miljoen gesteld.

Ter invulling van de Decentralisatie-Impuls zijn middelen overgeboekt naar het Gemeentefonds. De belangrijkste overboekingen hebben betrekking op de gehandicaptenregeling en de milieu-apparaatskosten. Voorts is op een aantal artikelen binnen de VROM-begroting zelf een efficiencykorting van 10% verwerkt.

In het kader van de invulling van de Grote Efficiency-taakstelling is de VROM-begroting neerwaarts bijgesteld.

Niet-belastingontvangsten

In verband met de voorgenomen verzelfstandiging en de daarvoor benodigde opbouw van eigen vermogen, zijn de ontvangsten bij het Kadaster gedurende een beperkt aantal jaren hoger dan de uitgaven. Door een technische correctie worden de ontvangsten en de uitgaven aan elkaar gelijk gemaakt. De reeks «opbouw eigen vermogen» geeft de mutatie aan op genoemde reeks.

De heffingen ingevolge de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM) zijn met ingang van 1 juli 1992 door de Wet Verbruiksbelasting van brandstoffen, geheven naar een milieugrondslag, omgezet in belastingen. Deze ontvangsten worden derhalve niet meer op hoofdstuk XI verantwoord.

De verwachte extra aflossingen als gevolg van de verkoop van met rijksleningen gefinancierde huurwoningen wordt geraamd op 70 miljoen. De gerealiseerde middelen zijn beschikbaar voor de regeling boekwaardeverlaging.

Mede als gevolg van een tweetal arresten op basis van artikel 21, eerste lid, van de Interimwet bodemsanering is de ontvangstenraming bodemsanering op pm gesteld. De Tweede Kamer is 1 juni jongstleden over de beide arresten geïnformeerd (TK 21 556, nr. 11).

Verkeer en Waterstaat

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds in de Voorjaarsnotataakstelling bedraagt in totaal 70,2 miljoen. Verkeer en Waterstaat heeft de taakstelling uit de Voorjaarsnota 1992 alsmede de taakstelling op het Rijkswegenfonds en Mobiliteitsfonds voorlopig ingevuld op het begrotingshoofdstuk door verlaging van de artikelen «scheepvaartwegen en havens» en «bijdragen infrastructuur openbaar vervoer».

Uitgaven

De prijsbijstellingstranche 1993 is met 30,3 miljoen verlaagd als gevolg van de afrondende besluitvorming over de begrotingsvoorbereiding 1993.

mische structuurversterking). Daarnaast worden op drie artikelen (te weten: Specifieke bedrijfgerichte technologiestimulering, Internationale en algemene technologiestimulering en Bevordering Energiebesparing en duurzame energie) op basis van ervaringscijfers uit de afgelopen jaren de intrekkingspercentages verhoogd, waardoor op kasbasis besparingen worden gerealiseerd.

Er doen zich bij de Oost-Europa faciliteit twee kasritmewijzigingen voor. Eén kasritmewijziging heeft betrekking op de GOS-hulpgelden vanaf 1993 (81,25 miljoen structureel). Het éénjarig kasritme van deze gelden is op basis van realisatiecijfers gewijzigd in een vierjarig kasritme. De andere wijziging houdt verband met de overheveling van middelen van het multilaterale naar het bilaterale deel van het budget 1992. In tegenstelling tot het multilaterale deel komt van het bilaterale deel naar verwachting 5 miljoen niet in 1992 maar in latere jaren tot betaling.

De desaldering bij het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten (COVA) is het gevolg van een (tijdelijke) tariefswijziging van de voorraadheffing op aardolieprodukten, die leidt tot een gelijke wijziging van zowel de uitgaven als de ontvangsten.

Het kabinet heeft besloten vanaf 1993 100 miljoen beschikbaar te stellen voor hulp aan de GOS-republieken. Door OS en Defensie is respectievelijk 18,75 miljoen en 81,25 miljoen structureel voor deze hulp gecompenseerd. Het bedrag van 81,25 miljoen dat Defensie gecompenseerd heeft, is vanaf 1993 toegevoegd aan de Oost-Europa faciliteit.

Niet-belastingontvangsten

De oorzaak van de bijstelling van de aardgasbatenraming met ingang van 1994 is gelegen in de puur technisch veronderstelde verhoging van de dollarkoers met 5 cent in 1994 en latere jaren (structureel gebracht op f 1,90). Daarnaast is er sprake van een incidentele meevaller van 100 miljoen in 1992. Deze wordt met name veroorzaakt door lagere exploitatiekosten bij de gaswinning.

Voor de ombuiging Voorjaarsnotataakstelling 1992 (21,5 miljoen) wordt verwezen naar de toelichting bij de taakstelling Voorjaarsnota. Van de ombuigingstaakstelling in het kader van de begrotingsvoorbereiding wordt een aflopend deel ingevuld met hogere ontvangsten (onder andere extra-ontvangsten casino's).

Voor de desaldering bij het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten wordt verwezen naar de toelichting bij de uitgaven.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Taakstelling Voorjaarsnota

Het aandeel van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in de Voorjaarsnotataakstelling bedraagt in totaal 18,7 miljoen in 1992. Deze taakstelling wordt ingevuld door een terughoudend kasbeleid. Hiertoe wordt het budget van een aantal artikelen taakstellend met 1% verlaagd. De artikelen waarbij de korting heeft geleid tot een verlaging van het budget met meer dan 1 miljoen zijn Landinrichting (3,4 miljoen), Voortgezet agrarisch onderwijs (3,2 miljoen), Ontwikkeling en Sanering (2,5 miljoen), Materieel (1,9 miljoen) en Natuur (1,4 miljoen).

Uitgaven

Het aandeel van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in de ombuigingen, zoals die over de artikelen is verdeeld, bedraagt structureel 41,9 miljoen, waarvan 2,3 miljoen wordt toegerekend aan Ontwikkelingssamenwerking in verband met het internationaal onderwijs. De resterende taakstelling van 39,6 miljoen is voor het grootste gedeelte ingevuld door een aantal uitgavenbeperkingen (30,7 miljoen). De belangrijkste uitgavenbeperkingen vinden plaats op dierziekten, ontwikkeling en sanering en landbouwonderwijs. Daarnaast vult Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Tot en met 1991 konden aanspraken op een uitkering uit hoofde van de Liquidatiewet Invaliditeitswetten worden ingediend. De realisatiecijfers over dat jaar van de Sociale Verzekeringsbank wijzen uit dat, in tegenstelling tot eerdere ramingen, reeds in 1995 de laatste rijksbijdrage kan worden verstrekt om het vermogenstekort te dekken. De resulterende uitgavenverlagingen bedragen 87,2 miljoen in 1995 en 80 miljoen in 1996.

Op basis van een hoger prijsindexcijfer over de periode oktober 1991-april 1992 zijn de Kinderbijslagbedragen per 1 juli 1992 aangepast met 1,01%. Het budgettaire beslag van deze verhoging bedraagt circa 16 miljoen in 1992 en circa 66 miljoen structureel.

Ten behoeve van de indexatie van de Rijksbijdrage aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds wordt in 1993 een bedrag van 453 miljoen vanuit de betreffende aanvullende post overgeboekt naar de begroting van SZW.

Voor de tranche 1992 van de kosten van de indexering van de sociale uitkeringen wordt een bedrag aan de begroting van SZW toegevoegd van 401 miljoen in 1992, oplopend tot 457,7 miljoen in 1996. Zie de toelichting bij de aanvullende post koppeling uitkeringen.

Niet-belastingontvangsten

Bij de voorbereiding van de begroting 1992 is een gedeelte van de bijstandskosten voor gedoogden (tijdelijk) ten laste gebracht van het OS-hulpplafond. In verband met een herverdeling van het voor asielzoekers bestemde gedeelte van het OS-hulpplafond, worden de bijstandskosten niet meer ten laste van OS gebracht.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Taakstelling Voorjaarsnota

De taakstelling uit de Voorjaarsnota 1992 bedraagt 27,3 miljoen. Deze taakstelling wordt met name ingevuld door restituties van subsidies op het terrein van de Volksgezondheid (zie ontvangsten). Daarnaast zal WVC door een gericht terughoudend kasbeleid het restant van de taakstelling invullen.

Uitgaven

In de tussenbalans is voor de jeugdhulpverlening een taakstelling van 55 miljoen opgenomen. Naar aanleiding van de Kamerbehandeling van de begroting van WVC is door het kabinet besloten de ombuiging 1993 ongedaan te maken. De oplossing voor de ombuiging 1994 en volgende jaren zal worden betrokken bij de begrotingsvoorbereiding 1994. De dekking in 1993 wordt deels gevonden door de verkoop van jeugdinternaten aan de instellingen met een opbrengst van 32 miljoen. De resterende 23 miljoen is gedekt uit de extra ontvangsten als gevolg van teveel betaalde voorschotten Jeugdbeleid.

De generale taakstelling uit hoofde van de begrotingsvoorbereiding 1993 wordt deels ingevuld door hogere heffingsopbrengsten bij de Inspectie Gezondheidsbescherming vanaf 1994 en door terugontvangsten van voorschotten op het terrein van Jeugdbeleid in 1993 (zie ontvangsten). Aan de uitgavenkant resteert per saldo een ombuiging van 45,1 miljoen in 1993 en vanaf 1994 31,4 miljoen structureel. De invulling is gezocht op de beleidsterreinen Welzijn en Volksgezondheid door verlaging van de budgetten voor projecten, experimenten en onderzoek. Op het terrein van subsidies Volksgezondheid wordt, mede naar aanleiding van het desbetreffende heroverwegingsrapport, een aantal subsidies verlaagd.

Op basis van het realisatiecijfer 1991 en het verloop van de uitgaven in de eerste maanden van 1992 wordt in het bijzonder voor de Wet Uitke-

Het onderdeel Multilaterale Fondsen en Programma's is in 1992 verhoogd met 30 miljoen oplopend tot circa 68 miljoen in 1996. Dit is voornamelijk het gevolg van de financiering van de VN-contributies voor vredesoperaties in ontwikkelingslanden conform de nota Buitenlanduitgaven.

De verhoging van de uitgavenraming voor noodhulp met 119 miljoen in 1992 vloeit voort uit de grote behoeften aan nood(voedsel)hulp in grote delen van Afrika en aan noodhulp in Kambodja. In verband met de noodhulpbehoefte wordt dit artikel ook voor 1993 en volgende jaren verhoogd.

De raming van het Netto Nationaal Inkomen (NNI) ten opzichte van de Voorjaarsnota leidt tot een nominale stijging van het OS-budget van 54,7 miljoen in 1992. Vanaf 1993 leidt de NNI-raming tot een daling van het OS-budget van 8,9 miljoen in 1993 tot 16,5 miljoen in 1996.

Met ingang van 1993 vervalt het artikel «Landenprogramma» en wordt een deel van de uitgaven verdeeld over een vijftal nieuwe artikelen: kernprogramma programmalanden, sectorale activiteiten in respectievelijk Afrika, Latijns-Amerika, Azië en overige alsmede een artikel voor het West-Oost-Zuid-programma. De resterende uitgaven op dit artikel vervallen enerzijds door de beëindigde hulprelatie met Indonesië, wat tevens de onderuitputting met 131 miljoen in 1992 verklaart, en anderzijds voor beleidsprioriteiten elders binnen het OS-budget.

Conform het gestelde in de nota «Buitenlanduitgaven» levert Ontwikkelingssamenwerking een bijdrage in de kosten van onderwijs voortvloeiend uit de instroom van asielzoekers en gedoogden. Deze bijdrage bedraagt 97,7 miljoen in 1993 en 1994 en 72,7 miljoen vanaf 1995.

De mutaties met betrekking tot de deelnemingen in het kapitaal van banken, fondsen en instellingen zijn het gevolg van wijzigingen in de verzilveringsprogramma's van regionale banken en fondsen, van wijzigingen in de afdrachten aan IDA en een verschuiving in de voor 1994 voorziene kapitaalverhoging van de Wereldbank naar 1996.

Gemeentefonds

Uitgaven

Als gevolg van diverse beleidsmaatregelen wijzigt de omvang van het Gemeentefonds en daarmee de eerder geraamde bedragen voor het 1%-volume-accrès.

Het evenredig aandeel van het Gemeentefonds in de ombuigingen uit hoofde van de begrotingsvoorbereiding 1993 wordt vastgesteld op 75,7 miljoen in 1993 en 56,1 miljoen in 1994 en volgende jaren. Het betreft het aandeel in de restanttaakstelling uit de Miljoenennota 1992 van 1420 miljoen in 1993 en 1047 miljoen in 1994.

Op basis van de bepalingen in het Regeerakkoord en in het bestuursakkoord Rijk-VNG is met ingang van 1993 structureel 50 miljoen aan het Gemeentefonds toegevoegd. Deze toevoeging wordt, conform de afspraken met de VNG en de bestemming van eerdere impulsen, verstrekt met het oog op prioriteiten die ook het kabinet stelt in het Regeerakkoord, zoals milieu, sociale vernieuwing en investeringen.

In het kader van de decentralisatie-impuls worden diverse regelingen naar het Gemeentefonds gedecentraliseerd. Het in omvang belangrijkste onderwerp daarbij is de decentralisatie van de gehandicaptenvoorzieningen. Daartoe worden middelen met betrekking tot de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), oplopend van 850 miljoen in 1994 tot 984 miljoen in 1996, en met betrekking tot de Regeling Geldelijke Steun Huisvesting Gehandicapten (RGSHG), oplopend van 29,8 miljoen in 1994 tot 287,2 miljoen in 1996, overgeheveld naar het Gemeentefonds. Ter voorbereiding op de decentralisatie van de gehandicaptenvoorzieningen is voor 1993 een bedrag van 113 miljoen voor de gemeenten beschikbaar.

Nominale bijstelling Gemeente- en Provinciefonds

Uitgaven

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 1992 wordt de aanvullende post nominale bijstelling opwaarts bijgesteld met bedragen oplopend van 60,5 miljoen in 1993 tot 190,9 miljoen in 1996. Dit is het gevolg van diverse ontwikkelingen, waaronder voor 1992 een lichte stijging in de prijsontwikkeling en een forse stijging in de loonontwikkeling. Voor de tranche 1993 is sprake van een lichte daling in de prijsontwikkeling en een forse daling in de loonontwikkeling. Daarnaast is de grondslag voor de nominale bijstelling gewijzigd als gevolg van diverse beleidsmaatregelen.

Parkeerpost AAW

Uitgaven

Samenhangend met de terugtrekking van de rijksbijdrage AAW/AWW wordt het beschikbare bedrag van 1,2 miljard met ingang van 1994 afgeboekt. Voor een uitvoeriger toelichting wordt verwezen naar de mutaties van het hoofdstuk Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ten behoeve van de indexatie van de Rijksbijdrage aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds wordt in 1993 een bedrag van 453 miljoen overgeboekt naar de begroting van SZW.

Grote Efficiency

Uitgaven

In de aanvullende post Grote Efficiency is ten opzichte van de stand Voorjaarsnota 1992 de besluitvorming over de verdeling van de restanttaakstelling verwerkt. De restanttaakstelling is ingevuld met een groot aantal (inter-) departementale onderwerpen, waaronder het meer kostendekkend maken van de inspectie gezondheidsbescherming. Het tekort 1993 zal door een nog nader te bepalen kasschuif worden gecompenseerd met het overschot 1992.

Decentralisatie-impuls

Uitgaven

In de aanvullende post decentralisatie impuls (DI) is een deel van de taakstelling DI verwerkt. De kortingen op de (brede) doeluitkeringen aan gemeenten en de overhevelingen naar het gemeentefonds zijn op de begrotingshoofdstukken verwerkt. Voorts zal een deel van de meeropbrengsten uit gasexport in 1992 met behulp van een nog nader te bepalen kasverschuiving ingezet worden voor de invulling van de DI-taakstelling in 1993.

Reservering aanwending gasbaten

Uitgaven

Het kabinet heeft besloten de baten uit additionele export van aardgas te reserveren ten behoeve van extra investeringsuitgaven. Omdat er sprake is van meevallers ten opzichte van de voorjaarsnota bij de export van aardgas wordt de reservering ten behoeve van investeringsuitgaven verhoogd. In 1992 treedt een gasexportmeevaller op van 110 miljoen. In 1994 is sprake van een meevaller bij de additionele gasbaten van 270 miljoen, terwijl voor de jaren 1995 en 1996 respectievelijk 22,5 miljoen en 30 miljoen extra wordt gereserveerd uit de additionele gasbaten.

Van de 430 miljoen additionele gasbaten die reeds in 1992 zijn gereserveerd, wordt 250,8 miljoen aangewend ten behoeve van de invulling van de taakstelling Decentralisatie Impuls. Het kabinet heeft besloten het resterende deel van de in 1992 gereserveerde additionele gasbaten aan te wenden ten behoeve van investeringsprojecten bij de lagere overheden. Het gaat hierbij om een bedrag van 179,2 miljoen.

tievelijk 16 miljoen, zodat een tegenvaller resteert van 131 miljoen in 1992 en 175 miljoen structureel.

Op verschillende tranches van de loonbijstelling voor de g&g-sector doen zich mutaties in de premies voor als gevolg van een hoger dan geraamde stijging van de werkgeverspremies.

Een herziening van de raming voor de premie-ontwikkeling in de overheidssector bleek noodzakelijk. In de eerste plaats vanwege een stijging van werknemerspremies, die de door het overheidspersoneel te betalen vereveningsbijdrage doet stijgen en derhalve een opbrengst voor de overheid genereert. In de tweede plaats vanwege een stijging van de overhevelingstoeslag (ten opzichte van eerdere ramingen).

Het uitputtingsresultaat is het verschil tussen de voor de loonbijstelling 1992 geraamde middelen en de feitelijke uitdeling van dit jaar. Dit resultaat heeft nog een voorlopig karakter, daar een aantal onderdelen van de loonbijstelling eerst bij Najaarsnota verwerkt kan worden.

De uitdeling van de – gebudgetteerde – incidentele loonontwikkeling in 1993 is op de begrotingshoofdstukken verwerkt. Voorts heeft de uitdeling van de loonbijstelling voor de departementen plaatsgevonden. Deze uitdeling heeft betrekking op de stijging van de contractlonen met 3% per 1 april van dit jaar, de eenmalige uitkering van 0,46% in oktober en de ontwikkeling van de premies, die per saldo een oploop te zien heeft gegeven.

De overboeking van de aanvullende post herstructureringsmiddelen vindt plaats ten behoeve van de eerdergenoemde compensatie voor de bejaardenoorden en de BAZ-gelden (Beleidskader Arbeidsmarkt Zorg) die uit de aanvullende post loonbijstelling worden betaald.

Gelijk aan vorig jaar streeft het kabinet naar een reductie van de kosten van het ziekteverzuim in 1993 met 150 miljoen bij de departementen, waarvan 100 miljoen voor het onderwijspersoneel. Deze reductie maakt deel uit van de 3 x 0,5% ziekteverzuimvermindering, die het kabinet zich voor deze regeerperiode ten doel heeft gesteld en is loonsomevenredig verdeeld.

Aan de departementen is voor de werknemers in de g&g-sector de loonbijstelling uitgedeeld. Het betreft de bijstelling over het deel van de loonsom van de g&g-sector, dat via de Rijksbegroting wordt gefinancierd. De bijstelling omvat zowel de ontwikkeling van de lonen (3% structureel in de PGGM-sectoren, 3,56% in 1992 en 3,1% structureel voor de niet-PGGM-sectoren), de premies als de – gebudgetteerde – incidentele looncomponent.

Ziekteverzuim en wachtgelden

Uitgaven

Voor Onderwijs en Wetenschappen is een reeks uitgaven voor wachtgelden gereserveerd en uitgedeeld ten behoeve van de uitverdieneffecten van ombuigingsmaatregelen, die in de ontwerp-begroting 1993 zijn opgenomen.

Herstructureringsmiddelen

Voor een toelichting wordt verwezen naar de tekst bij de aanvullende post loonbijstelling.

Koppeling uitkeringen

Uitgaven

Het kabinet heeft besloten om voor 1993 de sociale uitkeringen met 2,5% te indexeren. Omdat in de ramingen rekening was gehouden met een volledige koppeling conform de Wet Koppeling met Afwijkingsmoge-

Consolidatie

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

De bijstelling in 1992 en meerjarig is het gevolg van de departementale bijdrage door de verschillende ministeries aan het instituut TNO. Deze uitgaven bijdragen circa 215 miljoen. Tevens is vanaf 1993 de bijdrage (van circa 61 miljoen) van Ontwikkelingssamenwerking aan Defensie opgenomen. Dit in het kader van de medefinanciering van VN-vredesoperaties in ontwikkelingslanden. Vanaf 1993 wordt de post consolidatie bijgesteld met een bedrag van 136 miljoen als gevolg van de decentralisatie van het wegenbeheer.

Tabel 7.2.2 Overzicht van saldi van beleidsmatige mutaties per begrotingshoofdstuk voor uitgaven en niet-belastingontvangsten e zamen van Miljoenennota 1992 tot en met Miljoenennota 1993 in miljoenen guldens; + = tekortverhogend

	Hoofdstukken	1991	1992	1993	1994	1995	1996
I	Huis der Koningin	0	0	0	0	0	0
II	Hoge Colleges van Staat	– 2.6	5.1	5	6.2	4.4	4.2
III	Algemene Zaken	0	– 0.3	– 0.8	– 0.8	– 0.8	– 0.8
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	1.0	0	0	0	0	0
V	Buitenlandse Zaken	– 2.3	11.6	3.6	13.6	14.3	14.1
VI	Justitie	– 5.0	– 22.9	33.8	52.5	64.5	64.5
VII	Binnenlandse Zaken	0.5	– 1.0	– 19.0	– 17.7	– 16.8	– 16.4
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	– 1.1	– 34.5	– 604.5	– 492.4	– 592.0	– 654.3
IXA	Nationale Schuld	0	0	0	0	0	0
IXB	Financiën	– 31.0	– 63.5	60.4	258.9	89.5	38.7
X	Defensie	43.9	54.6	– 78.3	– 200.7	– 53.9	– 9.8
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	28.0	1 380.6	1 737.2	1 809.3	1 822.2	1 628.0
XII	Verkeer en Waterstaat	25.9	– 107.3	– 108.9	– 76.7	– 91.2	– 93.3
XIII	Economische Zaken	– 18.6	23.0	– 82.4	– 87.0	– 107.1	– 101.0
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	0	– 9.5	– 30.4	– 18.5	– 22.5	– 21.4
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	0	– 90.2	– 122.3	– 11 699.3	– 13 956.0	– 13 961.9
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	146.4	– 51.5	– 46.4	– 94.9	– 92.7	– 91.7
	Ontwikkelingssamenwerking	– 21.7	234.7	50.4	68.5	35.3	– 7.6
	Aanvullende posten	26.7	1 949.0	– 361.7	– 1 650.8	– 1 099.8	– 954.2
	Gemeentefonds	– 3.9	– 7.9	68.0	833.0	922.8	1 001.5
	Provinciefonds	0	0.3	3.8	5.4	4.8	4.8
	Fonds Investeringsrekening	0	0	0	0	0	0
	Rijkswegenfonds	0	– 0.2	178.0	179.0	180.0	181.0
	Mobiliteitsfonds	0	17.2	– 6.5	39.1	– 3.6	11.3
	Belastingafdrachten aan de EG	0	0	0	0	0	0
	Consolidatie	0	0	0	0	0	0
	Saldo kasverschuivingen	0	0	0	0	0	0
	Totaal	186.2	3 287.3	679.0	– 11 035.3	– 12 898.6	– 12 964.3

Het bovenstaande overzicht (tabel 7.2.2 met de saldi van beleidsmatige mutaties per begrotingshoofdstuk voor uitgaven en niet-belastingontvangsten) bevat een aantal technische posten. Voor een goed inzicht in de mate waarin er sprake is van beleidsintensiveringen, respectievelijk van ombuigingen, wordt in het onderstaande overzichtje het totaal van de beleidsmatige mutaties uit tabel 7.2.2 gecorrigeerd voor de grootste van deze posten.

Tabel 7.2.3. Totaal beleidsmatige mutaties met correcties voor technische posten in miljarden; + = tekortverhogend

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Totaal beleidsmatige mutaties	**0,2**	**3,3**	**0,7**	**– 11,0**	**– 12,9**	**– 13,0**
Waarvan technische posten:						
– Omzetting WABM in verbruiksbelasting (VROM)		– 1,5	– 2,0	– 2,2	– 2,2	– 2,2
– Terugtrekken rijksbijdrage AAW/AWW (SZW)				12,7	15,0	15,0
Totaal beleidsmatige mutaties na technische correcties	**0,2**	**1,8**	**– 1,3**	**– 0,5**	**– 0,1**	**– 0,2**
Dit totaal kan voorts gecorrigeerd worden voor de in het saldo beleidsmatige mutaties opgenomen mutatie in de verkoop staatsdeelnemingen		– 0,6	0,6			
Totaal beleidsmatige mutaties na correcties	**0,2**	**1,2**	**– 0,7**	**– 0,5**	**– 0,1**	**– 0,2**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**5,4**	**5,6**	**8,3**	**8,4**	**8,4**	**8,4**	
Tegenvallers							
diversen	–0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	–0,2	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Meevallers:							
diversen	0,8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
	0,8	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
diversen	1,1	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8	
	1,1	**0,0**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	
Desalderingen:							
diversen	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	
	0,0	**0,1**	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Extrapolatie							9,4
Afrondingsverschillen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**1,7**	**0,2**	**1,0**	**0,9**	**1,0**	**1,0**	**9,4**
Stand miljoenennota 1993	**7,1**	**5,8**	**9,3**	**9,3**	**9,4**	**9,4**	**9,4**
III ALGEMENE ZAKEN							
UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**51,3**	**51,9**	**51,0**	**49,9**	**49,9**	**49,9**	
Tegenvallers							
diversen	5,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	
	5,5	**0,5**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Meevallers:							
diversen	–3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	–3,9	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige uitgavenverhogingen:							
diversen	0,5	0,7	1,8	1,6	1,6	1,6	
	0,5	**0,7**	**1,8**	**1,6**	**1,6**	**1,6**	
Beleidsmatige uitgavenverlagingen:							
diversen	–0,5	–1,0	–1,1	–0,9	–0,9	–0,9	
	–0,5	**–1,0**	**–1,1**	**–0,9**	**–0,9**	**–0,9**	
Desalderingen:							
diversen	0,0	0,0	–1,6	–1,6	–1,6	–1,6	
	0,0	**0,0**	**–1,6**	**–1,6**	**–1,6**	**–1,6**	
Overboekingen:							
diversen	0,6	0,7	0,6	– 1,0	– 1,0	– 1,0	
	0,6	**0,7**	**0,6**	**– 1,0**	**– 1,0**	**– 1,0**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IV KABINET VOOR NEDERLANDSE-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN							
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**49,9**	**23,0**	**20,3**	**23,0**	**22,8**	**22,6**	
Tegenvallers							
diversen	-14,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	-14,7	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Meevallers:							
diversen	0,0	14,2	0,0	0,0	0,0	0,0	
	0,0	**14,2**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverlagingen:							
diversen	-3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	-3,5	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
diversen	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	2,5	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Extrapolatie							20,0
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**-15,7**	**14,2**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**20,0**
Stand miljoenennota 1993	**34,2**	**37,2**	**20,3**	**23,0**	**22,8**	**22,6**	**20,0**
V BUITENLANDSE ZAKEN							
UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**1.280,8**	**1.789,7**	**1.972,9**	**2.047,9**	**2.153,4**	**2.264,4**	
Tegenvallers							
vierde eigen middel				39,0	138,0	247,0	
diversen	10,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	10,2	**0,0**	**0,0**	**39,0**	**138,0**	**247,0**	
Meevallers:							
vierde eigen middel	-74,4	-378,0	-110,0				
diversen	-10,6	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	
	-85,0	**-378,0**	**-110,0**	**0,0**	**0,0**	**-0,1**	
Beleidsmatige uitgavenverhogingen:							
diversen	11,7	14,7	12,7	20,4	21,1	20,9	
	11,7	**14,7**	**12,7**	**20,4**	**21,1**	**20,9**	
Beleidsmatige uitgavenverlagingen							
diversen	-8,2	-2,5	-9,1	-6,8	-6,8	-6,8	
	-8,2	**-2,5**	**-9,1**	**-6,8**	**-6,8**	**-6,8**	
Desalderingen:							
diversen	0,0	6,9	5,9	6,1	6,1	6,0	
	0,0	**6,9**	**5,9**	**6,1**	**6,1**	**6,0**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Beleidsmatige uigavenverlagingen:							
ombuiging begrotingsvoorbereiding 1993			-58,1	-58,1	-58,1	-58,1	
taakstelling voorjaarsnota 1992		-25,9					
diversen	-5,7	-23,1	-11,6	-10,7	-10,7	-10,7	
	-5,7	**-49,0**	**-69,7**	**-68,8**	**-68,8**	**-68,8**	
Desalderingen:							
diversen	7,0	36,8	34,4	31,1	31,1	31,1	
	7,0	**36,8**	**34,4**	**31,1**	**31,1**	**31,1**	
Overboekingen:							
loonbijstelling		61,8	70,9	72,6	73,2	73,2	
diversen	8,6	21,6	64,4	56,8	52,8	53,5	
	8,6	**83,4**	**135,3**	**129,4**	**126,0**	**126,7**	
Extrapolatie							4.618,5
Afrondingsverschillen	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**-0,9**	**113,2**	**205,9**	**217,0**	**239,4**	**240,2**	**4.618,5**
Stand miljoenennota 1993	**4.037,7**	**4.297,8**	**4.482,8**	**4.532,0**	**4.590,9**	**4.611,2**	**4.618,5**

VI JUSTITIE

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**656,1**	**786,5**	**900,4**	**958,0**	**947,4**	**947,4**	
Tegenvallers							
diversen	-32,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	-32,0	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Meevallers:							
diversen	21,0	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	21,0	**14,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
diversen	0,0	2,0	2,5	4,0	17,9	17,9	
	0,0	**2,0**	**2,5**	**4,0**	**17,9**	**17,9**	
Desalderingen:							
diversen	7,0	36,8	34,4	31,1	31,1	31,1	
	7,0	**36,8**	**34,4**	**31,1**	**31,1**	**31,1**	
Extrapolatie							996,4
Afrondingsverschillen	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**-3,9**	**52,8**	**36,9**	**35,1**	**49,0**	**49,0**	**996,4**
Stand miljoenennota 1993	**652,2**	**839,3**	**937,3**	**993,1**	**996,4**	**996,4**	**996,4**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Meevallers:							
diversen	9,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	9,6	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverlagingen:							
diversen	–0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	–0,1	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
diversen	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	0,1	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Desalderingen:							
premie-verhoging geneeskundige verzorging		10,4	0,6	11,6	19,2	26,5	
politie							
diversen	19,1	40,0	4,5	8,3	6,1	6,1	
	19,1	**50,4**	**5,1**	**19,9**	**25,3**	**32,6**	
Overboekingen:							
diversen	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	
	0,0	**0,0**	**0,0**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	
Extrapolatie							410,3
Afrondingsverschillen	0,1	0,0	0,0	–0,1	–0,1	–0,1	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**22,4**	**33,4**	**–15,7**	**–0,8**	**4,6**	**11,9**	**410,3**
Stand miljoenennota 1993	**426,5**	**425,6**	**381,1**	**392,5**	**397,9**	**407,7**	**410,3**
VIII ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN							
UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**31.682,8**	**33.104,6**	**32.644,7**	**32.888,7**	**33.065,5**	**33.557,2**	
Tegenvallers							
lagere opbrengst taakstelling ziekteverzuim		1,3	115,3	60,0	60,0	60,0	
primair onderwijs: leerlingen		42,8	55,2	43,5	31,5	35,5	
primair onderwijs: diversen		7,5	43,2	40,3	37,6	33,9	
voortgezet onderwijs: leerlingen				5,6	20,0	32,5	
voortgezet onderwijs: diversen			38,8	63,3	73,0	79,1	
middelen tbv kasverschuiving ov-kaart		60,0					
studiefinanciering: leerlingen		28,6	70,6	81,0	88,0	101,3	
beroeps- en volwassenonderwijs: nabetalingen	90,6						
primair onderwijs: nabetalingen	93,5						
primair onderwijs: verhogen raming		32,0	25,0	11,0	8,0		
beschikkingenregistratie							
diversen	259,8	227,8	192,7	198,2	227,1	198,4	
	443,9	**400,0**	**540,5**	**502,9**	**545,2**	**540,7**	
Meevallers:							
primair onderwijs: vrijval reserves					–20,0	–35,0	
voortgezet onderwijs: effecten basisvorming		–30,7	–23,6	–4,8	–4,0		
en fusie							

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
wachtgelden: reductie door prijs- en volume maatregelen					-71,9	-95,0	
3e nvw: weglek les-collegegelden		-75,0	-75,0	-75,0	-75,0	-75,0	
centrale middelen programmaposten	-30,0						
hoger beroepsonderwijs: versnelling lumpsum		-34,0					
additionele ombuigingstaakstelling prijsbijstelling			-46,1	-46,1	-46,1	-46,1	
diversen	-63,0	-144,3	-350,3	-375,6	-372,4	-383,9	
	-93,0	**-588,3**	**-976,1**	**-858,0**	**-966,2**	**-1.010,8**	
Desalderingen:							
beroeps- en volwassenonderwijs: nabetalingen		25,8	9,1	1,5	1,5	1,5	
bijdrage andere departementen tno		213,7	211,2	209,7	208,2	206,7	
verkoop sportvelden		20,0	30,0				
diversen	11,8	32,9	13,8	33,1	13,4	13,2	
	11,8	**292,4**	**264,1**	**244,3**	**223,1**	**221,4**	
Overboekingen:							
loonbijstelling		619,1	709,4	711,9	719,2	730,6	
loonbijstelling algemeen		62,8	82,9	83,7	84,5	85,8	
prijsbijstelling			100,2	104,6	105,6	109,2	
taakstelling ziekteverzuim		-101,3	-202,7	-202,7	-202,7	-202,7	
van aanvullende post: indexering wsf		53,3	61,6	61,2	61,1	61,3	
van aanvullende post: uitverdieneffecten wachtgelden		5,2	109,7	184,2	147,0	111,0	
diversen	2,8	8,4	-1,4	-2,2	-3,2	-3,5	
	2,8	**647,5**	**859,7**	**940,7**	**911,5**	**891,7**	
Extrapolatie							34.631,2
Afrondingsverschillen	0,0	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**182,7**	**483,5**	**567,2**	**707,1**	**649,4**	**658,4**	**34.631,2**
Stand miljoenennota 1993	**31.865,5**	**33.588,1**	**33.211,9**	**33.595,8**	**33.714,9**	**34.215,6**	**34.631,2**

VIII ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**1.206,2**	**2.270,0**	**1.308,5**	**1.262,2**	**1.275,6**	**1.278,0**	
Tegenvallers							
diversen	-30,9	-12,6	-25,1	-23,6	-40,6	-39,6	
	-30,9	**-12,6**	**-25,1**	**-23,6**	**-40,6**	**-39,6**	
Meevallers:							
beroeps- en volwassenonderwijs: nabetalingen	29,7						
middelen tbv kasverschuiving ov-kaart		60,0					
primair onderwijs: nabetalingen	29,8						
studiefinanciering: kasrealisatie	36,0						
wsf: bijstelling ontvangsten kortlopende schulden			2,0	27,1			
wsf: meer ontvangsten rentedragende leningen		63,9	37,8	51,4	10,4	8,7	
wsf: meer ontvangsten renteloze voorschotten		24,2	26,2	23,0	25,9	21,0	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
gewijzigde tekortraming				-13,1	-34,1	-50,4	
lager saldo vlottende schuld		-17,3	-30,0	-30,0	-30,0	-30,0	
voorinschrijfrekening							
lagere rente vaste schuld 92/95			-203,3	-410,5	-639,8	-884,5	
rente portefeuille staatsschuld	-75,4						
vervallen reguliere rente betaling		-30,1	-82,4	-82,3	-73,4	-66,3	
vervallen rentebetaling door vervroegde aflossing 91/92		-346,6	-488,3	-456,4	-388,0	-389,8	
vervroegde aflossing: lager kapitaalmarktberoep			-8,1	-16,2	-24,3	-32,4	
diversen	-30,8	-17,2	-16,7	-29,5	-37,4	-46,7	
	-106,2	**-549,0**	**-1.012,5**	**-1.175,8**	**-1.364,7**	**-1.637,9**	
Extrapolatie							35.398,3
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**160,2**	**234,6**	**-383,0**	**-574,8**	**-771,0**	**-1.047,5**	**35.398,3**
Stand miljoenennota 1993	**25.260,6**	**26.868,7**	**28.086,9**	**29.719,2**	**31.540,6**	**33.500,3**	**35.398,3**

IXA NATIONALE SCHULD

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**209,5**	**81,0**	**81,0**	**81,0**	**81,0**	**81,0**	
Tegenvallers							
rente portefeuille staatsschuld	-70,7						
diversen	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	-71,4	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Meevallers:							
agio bij storting		33,6					
rente bij storting	122,3	77,1					
diversen	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	123,0	**110,7**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Extrapolatie							81,0
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**51,6**	**110,7**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**81,0**
Stand miljoenennota 1993	**261,1**	**191,7**	**81,0**	**81,0**	**81,0**	**81,0**	**81,0**

IXB FINANCIEN

UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**4.423,6**	**4.012,0**	**3.894,3**	**3.841,8**	**3.804,6**	**3.805,3**	
Tegenvallers							
exportkredietverzekering	163,6	137,0					
exportkredietverzekering schade gos		186,0	171,5				
heffings- en invorderingsrente	246,8	430,0					
diversen	13,4	21,0	8,3	7,4	6,6	6,7	
	423,8	**774,0**	**179,8**	**7,4**	**6,6**	**6,7**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
inningskosten eg-douanerechten	49,8						
middelenafspraken rgd	32,0	18,2	58,1		30,7	57,8	
rsv-dading		25,3					
winstafdracht dnb	34,8						
diversen	99,0	46,8	25,1	18,8	19,1	23,1	
	427,6	**594,3**	**83,2**	**18,8**	**49,8**	**80,9**	
Beleidsmatige ontvangstenverlagingen:							
administratieve boeten			-69,0	-95,0	-95,0	-95,0	
verkopen defensie-objecten				-83,5			
verzelfstandiging staatsloterij			-32,9	-32,9	-32,9	-32,9	
diversen	0,0	-107,5	-63,6	-64,3	-53,7	-53,1	
	0,0	**-107,5**	**-165,5**	**-275,7**	**-181,6**	**-181,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
inningskosten eg-douanerechten		40,0	40,0	26,8	16,8	16,8	
middelenafspraak wvc; bijzonder jeugdzorg			32,0				
perceptiekosten sociale fondsen		69,7	20,5	20,5	20,5	20,5	
verkoop staatsdeelnemingen	40,0						
verkopen defensie-objecten			38,8		63,3	107,3	
diversen	3,0	124,6	104,9	111,9	118,1	113,6	
	43,0	**234,3**	**236,2**	**159,2**	**218,7**	**258,2**	
Desalderingen:							
diversen	0,0	2,4	3,1	3,1	3,1	3,1	
	0,0	**2,4**	**3,1**	**3,1**	**3,1**	**3,1**	
Extrapolatie							4.872,8
Afrondingsverschillen	0,2	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**421,0**	**531,9**	**23,3**	**-426,6**	**-259,6**	**-214,6**	**4.872,8**
Stand miljoenennota 1993	**6.182,1**	**5.452,0**	**4.743,4**	**4.610,7**	**4.777,5**	**4.863,5**	**4.872,8**

X DEFENSIE

UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**14.120,3**	**14.087,0**	**13.814,9**	**13.598,0**	**13.610,9**	**13.548,4**	
Tegenvallers							
diversen	1,3	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	
	1,3	**5,9**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Meevallers:							
diversen	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	-0,6	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige uitgavenverhogingen:							
automatisering en telecommunicatie centrale organisatie		39,9	9,4	3,3	1,8	10,5	
bouw koninklijke marine		17,1	43,6	1,1			
fiscalisering geneeskundige verzorging		190,0	190,0	190,0	190,0	190,0	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
X DEFENSIE							
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**600,5**	**550,1**	**536,7**	**531,7**	**531,7**	**531,7**	
Tegenvallers							
diversen	-0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	-0,9	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Meevallers:							
diversen	24,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	
	24,0	**5,9**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverlagingen:							
diversen	-51,0	-34,0	-36,0	-36,1	-36,0	-34,3	
	-51,0	**-34,0**	**-36,0**	**-36,1**	**-36,0**	**-34,3**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
ontvangsten ten behoeve van navo-infrastructuur	5,7		32,5				
diversen	44,1	29,0	13,0	11,8	11,2	9,5	
	49,8	**29,0**	**45,5**	**11,8**	**11,2**	**9,5**	
Desalderingen:							
internationale verplichtingen: navo-infrastructuurprojecten		32,6					
militaire pensioenen en uitkeringen		25,3	25,3	25,3	25,3	25,3	
vredesoperaties		30,0	61,3	61,3	61,3	61,3	
diversen	2,5	23,7	29,6	29,6	29,6	29,6	
	2,5	**111,6**	**116,2**	**116,2**	**116,2**	**116,2**	
overboekingen:							
diversen	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	
	0,0	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	
Extrapolatie							623,8
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**24,4**	**113,2**	**126,4**	**92,6**	**92,1**	**92,1**	**623,8**
Stand miljoenennota 1993	**624,9**	**663,3**	**663,1**	**624,3**	**623,8**	**623,8**	**623,8**
XI VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER							
UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**14.985,5**	**15.540,3**	**14.890,3**	**14.606,2**	**15.231,2**	**15.213,7**	
Tegenvallers							
exploitatielasten objectsubsidies 3,5% ipv 3% miv 1993			5,2	9,8	18,7	29,1	
jaarlijkse bijdrage huurwoningen dynamisch kostprijssysteem		66,8	32,7	22,1	3,5	2,1	
kasversnelling jaarlijkse bijdragen huurwoningen	115,2						
kasversnelling locatiesubsidies	29,0						

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Desalderingen:							
afkoop aflossingen woningwetleningen	25,0						
toename aantal verstrekte opdrachten aan rgd door derden	30,0						
diversen	-17,6	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	
	37,4	**1,8**	**1,7**	**1,7**	**1,7**	**1,7**	
Overboekingen:							
decentralisatie-impuls			-0,2	-131,2	-313,3	-408,3	
grote efficiency		-5,4	-15,9	-28,0	-28,3	-28,3	
prijsbijstelling			53,6	61,8	68,1	70,0	
diversen	22,5	21,4	11,0	10,7	9,1	13,4	
	22,5	**16,0**	**48,5**	**-86,7**	**-264,4**	**-353,2**	
Kasverschuivingen:							
kasverschuiving bijdragen verbetering huurwoningen		-58,3	58,3				
kasverschuiving individuele huursubsidie		-40,0	40,0				
kasverschuiving bodem ivm verlaging uitgaven en ontvangsten		-30,0	-17,5	-26,0	73,5		
kasverschuiving 93-94 tbv uitgavenverhoging wao/aow/anw			-6,5	-22,5	29,0		
kasverschuiving volkshuisvesting		25,9	-128,8	35,0	-36,4	104,4	
diversen	0,0	14,1	-19,7	-4,6	9,8	3,4	
	0,0	**-88,3**	**-74,2**	**-18,1**	**75,9**	**107,8**	
Extrapolatie							14.468,5
Afrondingsverschillen	-0,4	-0,8	-0,6	-0,3	-0,4	-0,7	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**132,5**	**108,0**	**-92,4**	**-440,2**	**-685,4**	**-880,3**	**14.468,5**
Stand miljoenennota 1993	**15.118,0**	**15.648,3**	**14.797,9**	**14.166,0**	**14.545,8**	**14.333,4**	**14.468,5**

XI VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**6.013,4**	**6.336,3**	**6.668,5**	**6.956,6**	**6.992,3**	**7.080,1**	
Tegenvallers							
effect rente 8,3% ipv 8,75%			-5,9	-13,1	-24,5	-51,3	
rente agv achterblijven definitieve vaststellingen leningen	-30,0						
diversen	-65,7	-11,3	-15,4	-15,6	-15,6	-24,9	
	-95,7	**-11,3**	**-21,3**	**-28,7**	**-40,1**	**-76,2**	
Meevallers:							
aanpassing vermoedelijk beloop leningen woningwet	33,0						
extra aflossingen leningen woningwet		40,5					
liquidatie bezitsvormingsfonds (restant vermogen)	54,9						
diversen	100,0	71,8	21,6	8,9	9,1	4,9	
	187,9	**112,3**	**21,6**	**8,9**	**9,1**	**4,9**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
aanpassing kasritme stormvloedkering nieuwe waterweg			58,0				
prijsbijstelling		41,2	45,9	45,2	45,2	45,2	
diversen	78,5	123,8	123,5	131,3	113,0	97,8	
	78,5	**165,0**	**423,4**	**392,5**	**374,2**	**359,0**	
Beleidsmatige uitgavenverlagingen:							
aanwending extra gelden infrastructuur voor taakstelling			-157,6	-157,6	-51,6	-71,6	
stedelijke verkeersvoorzieningen					-31,0	-25,0	
beperking afkoop kapitaallasten openbaar vervoer					-75,0	-61,0	
aanpassing kasritme stormvloedkering nieuwe waterweg				-13,8	-26,5	-4,4	
onderhoud scheepvaartwegen en havens			-30,0	-20,0	-20,0	-20,0	
taakstelling voorjaarsnota		-70,2					
uitstel projecten openbaar vervoer	-26,3						
additionele ombuigingstaakstelling prijsbijstelling			-30,3	-30,3	-30,3	-30,3	
diversen	-26,8	-197,8	-177,2	-115,9	-97,4	-104,0	
	-53,1	**-268,0**	**-395,1**	**-337,6**	**-331,8**	**-316,3**	
Desalderingen:							
correctie raming wet verontreiniging oppervlaktewateren			2,9	27,1	19,8	16,5	
vrijval invaliditeitspensioen spoorwegpensioenfonds				49,7	44,9	40,5	
diversen	3,4	33,5	40,3	38,1	29,3	23,2	
	3,4	**33,5**	**43,2**	**114,9**	**94,0**	**80,2**	
Overboekingen:							
loonbijstelling		45,0	48,8	44,6	44,7	45,0	
prijsbijstelling			66,0	70,7	72,6	75,2	
van aanvullende post: agressie bestrijding openbaar vervoer			23,0	25,0	25,0	25,0	
waggs		78,5	69,0	69,0	69,0	69,0	
diversen	-14,7	-23,2	-12,8	-13,5	-15,2	-10,8	
	-14,7	**100,3**	**194,0**	**195,8**	**196,1**	**203,4**	
Extrapolatie							9.277,1
Afrondingsverschillen	0,6	0,1	-0,2	0,0	0,1	0,1	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**19,3**	**88,3**	**266,2**	**366,3**	**333,3**	**327,1**	**9.277,1**
Stand miljoenennota 1993	**9.205,8**	**9.427,2**	**8.856,7**	**9.081,6**	**9.103,1**	**9.247,0**	**9.277,1**

XII VERKEER EN WATERSTAAT

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN

Stand miljoenennota 1992	**1.870,0**	**2.297,5**	**2.313,0**	**2.257,1**	**2.223,2**	**2.312,8**	
Tegenvallers							
dividend-afdrachten nv ptt		-52,0					
diversen	-36,1	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	
	-36,1	**-52,7**	**-0,7**	**-0,7**	**-0,7**	**-0,7**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Beleidsmatige uitgavenverlagingen:							
ombuiging voorjaarsnota 1992 /		–0,5	–8,7	–33,2	–31,2	–34,7	
begrotingsvoorbereiding 1993							
oost-europa faciliteit; kasritmewijzigingen		–5,0	–27,5	–11,1	–5,0		
diversen	–30,2	–110,7	–115,1	–108,7	–127,8	–126,7	
	–30,2	**–116,2**	**–151,3**	**–153,0**	**–164,0**	**–161,4**	
Desalderingen:							
centraal orgaan voorraadvorming		–37,0	–40,0	–3,0		1,0	
aardolieprodukten							
diversen	–0,6	6,8	2,4	1,9	1,9	1,9	
	–0,6	**–30,2**	**–37,6**	**–1,1**	**1,9**	**2,9**	
Overboekingen:							
van defensie: gos-hulpgelden			81,3	81,3	81,3	81,3	
diversen	–33,6	–19,4	–1,7	16,7	39,2	32,5	
	–33,6	**–19,4**	**79,6**	**98,0**	**120,5**	**113,8**	
Extrapolatie							3.147,7
Afrondingsverschillen	0,1	–0,4	0,4	0,5	–0,2	0,1	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**–150,1**	**1,8**	**37,5**	**31,4**	**86,2**	**81,1**	**3.147,7**
Stand miljoenennota 1993	**3.636,7**	**3.572,1**	**3.456,4**	**3.392,3**	**3.313,1**	**3.510,1**	**3.147,7**

XIII ECONOMISCHE ZAKEN

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**8.039,9**	**7.552,1**	**7.058,7**	**6.881,7**	**6.804,6**	**6.778,8**	
Tegenvallers							
deel terugbetaling hoogovens 1991 doorgeschoven	–40,0						
naar 1992							
lagere rente-ontvangsten hoogovens		–25,0	–15,0	–5,0			
diversen	–9,8	–11,5	–6,2	–1,9	–0,2	–0,3	
	–49,8	**–36,5**	**–21,2**	**–6,9**	**–0,2**	**–0,3**	
Meevallers:							
aardgas	163,8	900,0		500,0	500,0	600,0	
deel terugbetaling hoogovens 1991 doorgeschoven		40,0					
naar 1992							
diversen	54,8	18,7	20,0	9,6	4,2	2,6	
	218,6	**958,7**	**20,0**	**509,6**	**504,2**	**602,6**	
Beleidsmatige ontvangstenverlagingen:							
diversen	0,0	–0,8	0,0	–16,7	0,0	0,0	
	0,0	**–0,8**	**0,0**	**–16,7**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
ombuiging voorjaarsnota 1992 /		21,0	39,5	15,0	17,0	13,5	
begrotingsvoorbereiding 1993							
diversen	0,0	8,4	9,1	13,6	16,1	15,9	
	0,0	**29,4**	**48,6**	**28,6**	**33,1**	**29,4**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Extrapolatie							3.101,0
Afrondingsverschillen	–0,3	0,1	–0,1	0,0	–0,1	0,1	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**–56,8**	**30,8**	**14,5**	**54,7**	**39,8**	**40,3**	**3.101,0**
Stand miljoenennota 1993	**3.123,3**	**3.033,0**	**3.024,5**	**3.105,2**	**3.099,9**	**3.101,8**	**3.101,0**

XIV LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**435,0**	**474,2**	**500,6**	**519,1**	**520,6**	**523,2**	
Tegenvallers							
diversen	–10,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	–10,4	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Meevallers:							
diversen	12,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	12,8	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverlagingen:							
diversen	0,0	0,0	–10,1	–10,0	0,0	0,0	
	0,0	**0,0**	**–10,1**	**–10,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
diversen	0,0	0,4	18,9	9,1	9,1	9,1	
	0,0	**0,4**	**18,9**	**9,1**	**9,1**	**9,1**	
Desalderingen:							
bestemmingsheffingen bestrijdingsmiddelen en nutrienten		–38,0					
projekten door hogere bijdrage derde en landinrichtingsrente		26,0					
voorlopig niet doorgaan van bestemmingsheffingen			–50,0				
diversen	69,3	–2,0	–0,2	–5,8	–15,0	–14,6	
	69,3	**–14,0**	**–50,2**	**–5,8**	**–15,0**	**–14,6**	
Overboekingen:							
diversen	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
	0,0	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,3**	
Extrapolatie							518,0
Afrondingsverschillen	–0,2	0,1	0,0	–0,2	–0,2	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**71,5**	**–13,2**	**–41,1**	**–6,6**	**–5,8**	**–5,2**	**518,0**
Stand miljoenennota 1993	**506,5**	**461,0**	**459,5**	**512,5**	**514,8**	**518,0**	**518,0**

XV SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**37.671,1**	**38.248,2**	**38.202,0**	**38.459,4**	**38.635,0**	**38.669,4**	
Tegenvallers							
algemene kinderbijslagwet: nabetaling 1991		28,0					

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Desalderingen:							
diversen	0,0	0,1	0,5	0,6	0,0	0,0	
	0,0	**0,1**	**0,5**	**0,6**	**0,0**	**0,0**	
Overboekingen:							
loonbijstelling		31,0	31,9	31,3	31,2	31,2	
van aanvullende post: akw-indexering 1-1-92		140,4	233,5	234,3	235,1	235,5	
van aanvullende post: indexering rijksbijdrage aaw			453,0				
van aanvullende post: koppeling uitkeringen		401,0	406,9	417,0	436,0	457,7	
waggs		135,0	118,2	117,3	116,5	116,5	
diversen	–0,1	3,4	2,7	0,6	1,0	1,2	
	–0,1	**710,8**	**1.246,2**	**800,5**	**819,8**	**842,1**	
kasverschuivingen:							
algemene kinderbijslagwet 1992–1991	1.635,0	–1.635,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	1.635,0	**–1.635,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Extrapolatie							25.058,5
Afrondingsverschillen	–0,1	–0,1	0,0	0,1	0,0	–0,1	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**1.283,8**	**–1.581,9**	**579,6**	**–11.314,2**	**–13.711,6**	**–13.699,7**	**25.058,5**
Stand miljoenennota 1993	**38.954,9**	**36.666,3**	**38.781,6**	**27.145,2**	**24.923,4**	**24.969,7**	**25.058,5**

XV SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**1.031,8**	**928,5**	**953,7**	**978,6**	**976,7**	**972,1**	
Tegenvallers							
bijstandskosten gedoogden			–23,8	–28,1	–28,1	–28,1	
diversen	–6,9	–23,2	–12,7	–14,9	–16,9	–18,9	
	–6,9	**–23,2**	**–36,5**	**–43,0**	**–45,0**	**–47,0**	
Meevallers:							
restituties wsw en wwv, renten en aflossingen	28,6						
diversen	21,4	12,8	0,0	0,0	0,0	0,0	
	50,0	**12,8**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverlagingen:							
diversen	–3,0	–0,1	–9,7	–8,7	–6,8	–2,2	
	–3,0	**–0,1**	**–9,7**	**–8,7**	**–6,8**	**–2,2**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
diversen	3,0	8,7	3,8	1,6	1,6	1,6	
	3,0	**8,7**	**3,8**	**1,6**	**1,6**	**1,6**	
Desalderingen:							
diversen	0,0	0,1	0,5	0,6	0,0	0,0	
	0,0	**0,1**	**0,5**	**0,6**	**0,0**	**0,0**	
Overboekingen:							
diversen	0,0	0,5	3,0	5,5	5,5	5,5	
	0,0	**0,5**	**3,0**	**5,5**	**5,5**	**5,5**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
XVI WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR							
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**1.857,9**	**1.830,4**	**1.661,3**	**1.624,0**	**1.638,9**	**1.638,9**	
Meevallers:							
diversen	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	7,9	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverlagingen:							
diversen	0,0	–0,1	–0,1	–0,1	–0,1	–0,1	
	0,0	**–0,1**	**–0,1**	**–0,1**	**–0,1**	**–0,1**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
heffingsopbrengsten warenwet; grote efficiency			25,0	45,0	45,0	45,0	
ombuiging begrotingsvoorbereiding 1993			16,2	29,9	29,9	29,9	
diversen	0,0	16,2	0,0	0,0	0,0	0,0	
	0,0	**16,2**	**41,2**	**74,9**	**74,9**	**74,9**	
Desalderingen:							
nvw: definitieve vaststelling media 1992		15,0	185,9	235,1	262,7	262,7	
bijdrage ontwikkelingssamenwerking aan opvang asielzoekers			27,6	31,5	31,5	31,5	
herschikkingen binnen mediabeleid		–3,3	–36,3		25,6	94,8	
diversen	23,3	0,9	21,2	7,3	7,3	7,3	
	23,3	**12,6**	**198,4**	**273,9**	**327,1**	**396,3**	
Extrapolatie							2.110,2
Afrondingsverschillen	0,0	–0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**31,2**	**28,6**	**239,5**	**348,7**	**402,1**	**471,3**	**2.110,2**
Stand miljoenennota 1993	**1.889,1**	**1.859,0**	**1.900,8**	**1.972,7**	**2.041,0**	**2.110,2**	**2.110,2**
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING							
UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**5.682,7**	**5.980,0**	**6.455,6**	**6.846,7**	**7.240,1**	**7.652,3**	
Tegenvallers							
ramingsbijstelling nni		25,0					
diversen	12,6	0,7	1,1	0,6	0,6	9,6	
	12,6	**25,7**	**1,1**	**0,6**	**0,6**	**9,6**	
Meevallers:							
deelneming kapitaal banken/fondsen/instellingen		–46,7	–34,1	–53,0	–34,0		
eg-toerekening		–22,1	–32,2	–33,5	–35,1	–36,3	
landenprogramma		–131,0					
ramingsbijstelling NNI			–138,8	–147,0	–175,5	–205,5	
milieubeleid in ontwikkelingslanden		–50,0					
verrekening met wereldbank	–25,4						
diversen	–24,7	–0,4	–6,4	–5,1	–8,0	–9,5	
	–50,1	**–250,2**	**–211,5**	**–238,6**	**–252,6**	**–251,3**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
prijsbijstelling: prijsontwikkeling			-187,2	-200,2	-213,6	-180,0	
diversen	0,0	-15,6	-3,9	-2,1	-9,5	-21,9	
	0,0	**-195,2**	**-554,0**	**-537,7**	**-531,0**	**-536,2**	
Beleidsmatige gavenverhogingen:							
loonbijstelling:							
akkoord met pggm-sectoren		120,0	145,0	145,0	145,0	145,0	
correctie opbrengst pggm-premieverlaging		25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	
arbeidsvoorwaardenruimte g&g-sector		68,3					
arbeidsvoorwaardenruimte overheid		55,0					
correctie raming loonbijstelling bejaardenoorden		19,7	34,7	39,7	39,7	39,7	
eenmalige uitkering ambtenaren		215,0					
koopkrachtreparatie tweede fase simons		29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	
premies g&g-sector		85,0	70,0	70,0	70,0	70,0	
premies overheid		170,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
uitputtingsresultaat loonbijstelling 1992			30,2	24,2	4,8		
wachtgelden:							
wachtgelden o&w			90,0	152,0	106,0	70,0	
tba-wachtgelden agv weglek overheidssector			13,0	28,0	88,0	123,0	
grote efficiency: inspectie gezondheidsbescherming			25,0	45,0	45,0	45,0	
gasbaten: reservering additionele gasbaten		540,0		470,0	660,0	730,0	
nader te bepalen structurele ombuigingen:							
invulling op begrotingshoofdstukken			1.419,9	1.046,9	1.046,9	1.046,9	
diversen	0,0	37,4	53,2	45,8	48,6	48,6	
	0,0	**1.364,4**	**2.035,0**	**2.220,6**	**2.408,0**	**2.472,2**	
Beleidsmatige uitgavenverlagingen:							
loonbijstelling:							
arbeidsvoorwaarden g&g-sector			-120,8	-127,8	-127,8	-125,8	
arbeidsvoorwaardenruimte overheid			-223,0	-417,0	-355,0	-305,0	
indexatie aaw:							
terugtrekking rijksbijdrage aaw/aww				-1.161,0	-1.161,0	-1.161,0	
rijksbijdrage aaw inzake geneeskundige verzorging militairen			-134,0	-67,0	-67,0	-67,0	
koppeling uitkeringen: koppelen op 2,5%			-146,7	-145,8	-145,8	-145,8	
verkeer en vervoer: beperken fiscaal pakket			-290,9	-520,6	-520,7	-494,4	
grote efficiency: saldo restanttaakstelling				-14,5	-30,5	-30,5	
prijsbijstelling: ombuiging conform prijsbijstellingssleutel			-700,0	-700,0	-700,0	-700,0	
nader te bepalen structurele ombuigingen				-320,0	-320,0	-320,0	
diversen	-13,4	-40,4	-71,3	-97,7	-80,0	-76,9	
	-13,4	**-40,4**	**-1.686,7**	**-3.571,4**	**-3.507,8**	**-3.426,4**	
Overboekingen:							
loonbijstelling:							
arbeidsvoorwaarden en premies departementen		-1.173,0	-1.327,6	-1.320,3	-1.324,6	-1.332,8	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Meevallers:							
minder derving dividend agv vertragen			46,9				
verkoop staatsdeelnemingen							
diversen	0,0	10,0	10,1	10,0	10,0	10,0	
	0,0	**10,0**	**57,0**	**10,0**	**10,0**	**10,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverlagingen:							
doorverschuiven taakstelling verkoop		-625,0					
verkoop aandelen vredestein	-30,0						
diversen	-10,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	-40,1	**-625,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige ontvangstenverhogingen:							
doorschuiven taakstelling verkoop			625,0				
staatsdeelnemingen van 1992 naar 1993							
taakstelling verhoging ontvangsten (niet-cld)			85,0	300,0			
	0,0	**0,0**	**710,0**	**300,0**	**0,0**	**0,0**	
Extrapolatie							-65,1
Afrondingsverschillen	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**-133,3**	**-615,0**	**767,0**	**310,0**	**10,0**	**10,0**	**-65,1**
Stand miljoenennota 1993	**0,0**	**0,0**	**710,0**	**253,0**	**-47,0**	**194,7**	**-65,1**

GEMEENTEFONDS

UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**14.513,3**	**15.110,8**	**15.592,1**	**15.735,3**	**15.962,2**	**16.125,6**	
Tegenvallers							
herberekening volume-accres			0,5	7,4	22,9	40,7	
diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	0,0	**0,0**	**0,5**	**7,4**	**22,9**	**40,7**	
Meevallers:							
betalingsverloop algemene uitkering	-28,0						
diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	-28,0	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige uitgavenverhogingen:							
prioriteiten regeerakkoord/impuls 1993			50,0	50,0	50,0	50,0	
decentralisatie-impuls:			113,0	850,0	913,0	984,0	
gehandicaptenvoorzieningen							
uitkeringen sociale vernieuwing	400,6						
diversen	0,3	8,0	28,7	30,1	38,3	47,6	
	400,9	**8,0**	**191,7**	**930,1**	**1.001,3**	**1.081,6**	
Beleidsmatige uitgavenverlagingen:							
ombuiging begrotingsvoorbereiding 1993			-75,7	-56,1	-56,1	-56,1	
diversen	-3,8	-15,9	-48,0	-41,0	-22,4	-24,0	
	-3,8	**-15,9**	**-123,7**	**-97,1**	**-78,5**	**-80,1**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Extrapolatie							2.087,1
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**0,0**	**10,5**	**51,4**	**49,5**	**49,4**	**49,9**	**2.087,1**
Stand miljoenennota 1993	**1.178,4**	**1.272,9**	**1.993,3**	**2.018,3**	**2.045,9**	**2.066,4**	**2.087,1**
FONDS INVESTERINGSREKENING							
UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**335,0**	**830,0**	**730,0**	**625,0**	**445,0**	**235,0**	
Tegenvallers							
aanpassing raming bij voorjaarsnota						40,0	
tegenvallende omvang wir-knip bij najaarsnota	600,0						
diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	600,0	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**40,0**	
Meevallers:							
aanpassing raming bij voorjaarsnota		–610,0	–175,0	–110,0	–45,0		
meevaller bij voorlopige rekening	–129,5						
diversen	–6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	–135,6	**–610,0**	**–175,0**	**–110,0**	**–45,0**	**0,0**	
Extrapolatie							165,0
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**464,4**	**–610,0**	**–175,0**	**–110,0**	**–45,0**	**40,0**	**165,0**
Stand miljoenennota 1993	**799,4**	**220,0**	**555,0**	**515,0**	**400,0**	**275,0**	**165,0**
FONDS INVESTERINGSREKENING							
NIET-BELASTINGONTVANGSTEN							
Stand miljoenennota 1992	**425,0**	**300,0**	**200,0**	**125,0**	**75,0**	**50,0**	
Tegenvallers							
diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–20,0	
	0,0	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**–20,0**	
Extrapolatie							0,0
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**20,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**–20,0**	**0,0**
Stand miljoenennota 1993	**445,0**	**300,0**	**200,0**	**125,0**	**75,0**	**30,0**	**0,0**
RIJKSWEGENFONDS							
UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**1.611,2**	**1.697,0**	**1.589,4**	**1.654,0**	**1.768,0**	**1.771,2**	
Tegenvallers							
diversen	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	17,6	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Meevallers:							
diversen	–14,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	–14,9	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
MOBILITEITSFONDS							
UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**199,9**	**210,5**	**195,1**	**121,5**	**139,0**	**128,5**	
Meevallers:							
voordelig saldo 1991	–62,7						
diversen	–4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	–67,0	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Beleidsmatige uitgavenverhogingen:							
actualisatie uitvoeringsprogramma				25,7		8,0	
toevoeging voordelig saldo 1991		65,2					
diversen	0,0	0,1	25,0	13,4	6,9	3,3	
	0,0	**65,3**	**25,0**	**39,1**	**6,9**	**11,3**	
Beleidsmatige uitgavenverlagingen:							
actualisatie uitvoeringsprogramma			–31,5		–10,5		
bijdrage aan lagere overheden		–48,1					
diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	0,0	**–48,1**	**–31,5**	**0,0**	**–10,5**	**0,0**	
Extrapolatie							7,8
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**–67,0**	**17,2**	**–6,5**	**39,1**	**–3,6**	**11,3**	**7,8**
Stand miljoenennota 1993	**132,9**	**227,7**	**188,6**	**160,6**	**135,4**	**139,8**	**7,8**
BELASTINGAFDRACHTEN EG							
UITGAVEN							
Stand miljoenennota 1992	**6.807,0**	**7.025,0**	**7.328,0**	**7.721,0**	**8.128,0**	**8.552,0**	
Tegenvallers							
btw-afdrachten	20,0			118,0	123,0	130,0	
invoerrechten	448,7	400,0	420,0	450,0	470,0	490,0	
diversen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	468,7	**400,0**	**420,0**	**568,0**	**593,0**	**620,0**	
Meevallers							
btw-afdrachten		–117,0	–32,0				
diversen	–17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	–17,6	**–117,0**	**–32,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
Extrapolatie							9.659,0
Totaal mutaties t.o.v. miljoenennota 1992	**451,1**	**283,0**	**388,0**	**568,0**	**593,0**	**620,0**	**7.258,1**
Stand miljoenennota 1993	**7.258,1**	**7.308,0**	**7.716,0**	**8.289,0**	**8.721,0**	**9.172,0**	**9.659,0**

8. Heroverweging en verzelfstandiging

8.1. Heroverweging

Resultaten van de onderzoeken begrotingsvoorbereiding 1993

De heroverwegingsprocedure is in het afgelopen jaar hoofdzakelijk benut voor de doorlichting van subsidie-uitgaven. De betrokken onderzoeken vormen een belangrijk onderdeel van het zogenaamde «tweede spoor» van het geïntegreerde subsidiebeleid.

De rapporten over deze onderzoeken zijn aangeboden aan de Tweede Kamer bij brieven van de Minister van Financiën van 27 april 1992 en 19 mei 1992.

In verband met het feit dat bij de laatstgenoemde brief reeds een beknopte samenvatting van de voltooide rapporten is gevoegd, zal dit jaar geen afzonderlijk samenvattend eindrapport meer worden uitgebracht over de onderzoeken van het afgelopen jaar. De budgettaire gegevens die in de afgelopen jaren in het samenvattend eindrapport zijn verstrekt, worden hieronder gepresenteerd.

In het kader van het subsidiebeleid zijn in het afgelopen jaar onderzoeken uitgevoerd naar de volgende onderwerpen:

1. subsidies overig wetenschappelijk onderzoek en wetenschapsbeleid,
2. subsidies delinquentenzorg en jeugdinrichtingen,
3. subsidies ontwikkeling en sanering van de landbouw,
4. subsidies podiumkunsten,
5. volksgezondheidssubsidies.

Het onderzoek «subsidies ontwikkeling en sanering van de landbouw» neemt meer tijd in beslag dan was voorzien. Het eindrapport betreffende dit onderzoek zal in oktober aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Naast de genoemde onderzoeken is een onderzoek gestart naar de misbruikgevoeligheid van regelgeving in de sociale zekerheid. Over dit onderzoek zal begin 1993 worden gerapporteerd.

Wat betreft de subsidie-onderzoeken worden in tabel 8.1.1. vermeld het budgettaire beslag van de onderzochte beleidsterreinen in 1996 (het «ijkpunt») en het maximale bedrag van de in de heroverwegingsrapporten geschetste besparingsmogelijkheden. Het laatst genoemde bedrag heeft betrekking op het ijkpuntjaar (1996); het is gebaseerd op de meest vergaande beleidsvariant of gezamenlijk uitvoerbare combinatie van varianten uit elk van de rapporten.

Tabel 8.1.1. Budgettair beslag van de onderzochte beleidsterreinen en maximale besparingsmogelijkheden; ijkpuntjaar = 1996

Onderwerp	IJkpunt	Maximale variant
1. subsidies overig wetenschappelijk onderzoek en wetenschapsbeleid	438,8	23,5 + p.m.
2. subsidies delinquentenzorg en jeugdinrichtingen	912,6	27,3 + p.m.
3. subsidies ontwikkeling en sanering van de landbouw	374,8	nog niet bekend
4. subsidies podiumkunsten	241,6	20
5. volksgezondheidssubsidies	467,5	120
Totaal	2 435,3	190,8 + p.m.

Bij Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur treedt een besparing op van 7,2 miljoen als gevolg van de reeds in de Nota Cultuurbeleid 1993–1996 aangekondigde maatregel die ertoe strekt de gesubsidieerde podiumkunstinstellingen te stimuleren tot het verwerven met meer eigen inkomsten. Het bedrag zal elders binnen het kunstenbudget worden aangewend. Met deze maatregel wordt een variant uit het heroverwegingsrapport «Subsidies podiumkunsten» (begrotingsvoorbereiding 1993, deelrapport nr. 4) gedeeltelijk tot uitvoering gebracht. Daarnaast treedt een besparing op van respectievelijk 38 miljoen in 1993 en 33 miljoen in 1997 door maatregelen die mede zijn gebaseerd op het heroverwegingsrapport «Subsidies volksgezondheid» (begrotingsvoorbereiding 1993, deelrapport nr. 5). Van de genoemde bedragen wordt in 1993 0,4 miljoen en in 1997 9,1 miljoen structureel ter beschikking gesteld aan de premie-gefinancierde sector voor de financiering van activiteiten op de betreffende terreinen.

Politieke besluitvorming

De in heroverwegingsrapporten ontwikkelde beleidsvarianten worden bij de reguliere budgettaire besluitvorming betrokken. Daarnaast wordt over elk rapport een regeringsstandpunt bepaald, waarin ook andere dan de budgettaire aspecten van het onderzochte beleidsterrein aan de orde komen. De stand van zaken met betrekking tot de politieke besluitvorming over de heroverwegingsrapporten is als volgt.

– *Heroverwegingsrapporten begrotingsvoorbereiding 1991*

a. Voorbereidings- en uitvoeringsduur landinrichtingsprojecten

Het regeringsstandpunt is uitgebracht op 10 december 1991 bij brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 16 625, nr. 145).

– *Heroverwegingsrapporten begrotingsvoorbereiding 1992*

a. Onderzoeks- en ontwikkelingsuitgaven Defensie

Het regeringsstandpunt is uitgebracht bij brief van de staatssecretaris van Defensie van 15 november 1991 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 16 625, nr. 142).

b. Tariefdifferentiatie openbaar vervoer

Dit onderzoek wordt in september afgerond; het regeringsstandpunt kan in december worden verwacht.

– *Heroverwegingsrapporten begrotingsvoorbereiding 1993*

a. Subsidies overig wetenschappelijk onderzoek en wetenschapsbeleid

Het regeringsstandpunt zal in september 1992 worden uitgebracht.

b. Subsidies delinquentenzorg en jeugdinrichtingen

Het regeringsstandpunt zal in september 1992 worden uitgebracht.

c. Subsidies ontwikkeling en sanering van de landbouw

Het eindrapport betreffende dit onderzoek zal in oktober aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Het regeringsstandpunt kan rond de jaarwisseling worden verwacht.

Overzicht van de bij het onderzoek te betrekken beleidsonderdelen

Onderdeel	artikel	uitgaven 1996
Rechtshulp in zaken met verplichte procesvertegenwoordiging	6.03	35* + pm
Totaal		35* + pm

* rechtshulp in echtscheidingszaken

Deelnemende departementen: Just, Fin, AZ, BiZa.

2. Garantieregelingen Borgstellingsregeling MKB/Bijzondere Financiering/Borgstellingsfonds LNV

De Borgstellingsregeling MKB is een garantieregeling van het Rijk die er op gericht is belemmeringen weg te nemen die de middelgrote en kleine ondernemingen ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot financieringsfaciliteiten. De Bijzondere Financiering (BF) is een regeling met in beginsel dezelfde doelstelling als de Borgstellingsregeling MKB maar is gericht op grotere ondernemingen. Het Borgstellingsfonds bij LNV is eveneens een garantieregeling maar is op de landbouwsector gericht. De drie regelingen zijn bedoeld voor ondernemingen met bevredigende continuïteits- en rentabiliteitsperspectieven.

Het heroverwegingsonderzoek heeft tot doel om de verschillende garantieregelingen te vergelijken en deze te toetsen op actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid. Voorts dienen de drie garantieregelingen in hun onderlinge samenhang te worden bezien waarbij in het bijzonder moet worden nagegaan of doelmatiger alternatieven denkbaar zijn.

Overzicht van de bij het onderzoek te betrekken beleidsonderdelen

Garantieregeling (departement)	artikel	uitgaven 1996 (vermoedelijk kasbeslag)
Borgstellingsregeling (EZ)	05.03	64
Bijzondere Financiering (Fin)	02.07	69
Borgstellingsfonds (LNV)	03.05	4
Totaal		137

Deelnemende departementen: EZ, Fin, AZ, LNV.

3. Subsidies TNO

De uitgaven van het Rijk voor TNO betreffen de basissubsidie van O&W, de doelsubsidies van een aantal departementen (Defensie, EZ, WVC, VROM, SZW, LNV en V&W) en de middelen voor overheidsopdrachten. O&W, Defensie en EZ zijn de grootste subsidiegevers. Te zamen belopen de subsidies aan TNO 352 miljoen in 1996. Voor de incidentele projectbijdragen en overheidsopdrachten is voor 1996 geen raming te maken.

Het heroverwegingsonderzoek heeft tot doel om met inachtneming van het door de regering onderschreven strategisch plan van TNO en in het licht van de centrale plaats van TNO in de toegepaste kennisinfrastructuur, de financieringswijze en meer in het bijzonder de huidige verdeling van de basis- en doelsubsidies over de departementen, te toetsen. Daarnaast dient het onderzoek in aansluiting op hetgeen voor de doelsubsidie van het Ministerie van Defensie reeds is geschied in het heroverwegingsonderzoek «Onderzoeks- en ontwikkelingsuitgaven

brachte rapport «Waarborg voor kwaliteit» (rapport van de Commissie Subsidiëring Politieke Partijen).

Doel van het heroverwegingsonderzoek is te bezien of en in welke mate de rijksoverheid een taak heeft in de financiering van deze instellingen en activiteiten.

Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de mogelijkheid om bijdragen voor het gebruik van de betrokken voorzieningen te verhogen (profijtbeginsel). In het heroverwegingsonderzoek zullen de uitkomsten van het onderzoek van de commissie Buc als een gegeven worden beschouwd. Dit heroverwegingsonderzoek dient het voorgenomen onderzoek naar de mogelijkheden van verzelfstandiging niet te doorkruisen.

Overzicht van de bij het onderzoek te betrekken beleidsonderdelen

Onderdeel	artikel	uitgaven 1996
Internaten	06.02	76,0
Landelijke organisaties	06.02	22,8
Overig	06.02	24,0
Totaal		122,8

Deelnemende departementen: WVC, Just, Fin, AZ.

6. Subsidies dierziektebestrijding

De subsidies dierziektebestrijding omvatten de rijksuitgaven ten behoeve van zowel de preventieve gezondheidszorg voor dieren als de politionele dierziektebestrijding. Onder de preventieve gezondheidszorg worden de uitvoering van bepaalde gezondheidszorgprogramma's, het diagnostisch onderzoek, identificatie en registratie van runderen alsmede een enkel vaccinatieprogramma begrepen. Een van te voren met het Landbouwschap vastgesteld takenpakket dat uitgevoerd wordt door de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren wordt jaarlijks voor 50% gesubsidieerd met een jaarlijks vastgesteld maximum.

De kosten van de politionele dierziektebestrijding (voornamelijk schadeloosstelling op basis van marktwaarde en inentingskosten) worden gedragen door de EG, het Rijk en het landbouwbedrijfsleven. De EG vergoedt de helft van de bij de EG declarabele kosten. Het restant wordt op 50/50-basis gedragen door het Rijk en het landbouwbedrijfsleven. Aangezien niet alle kosten van de politionele dierziektebestrijding bij de EG declarabel zijn, dragen het landbouwbedrijfsleven en het Rijk in feite aanzienlijk meer dan 25% bij.

Onderzocht zal worden of en in hoeverre het totaal van de kosten van de dierziektebestrijding (preventief en/of politioneel) in verdergaande mate door het bedrijfsleven gedragen kan worden (profijtgedachte). In verband met het voornemen om vóór 1 januari 1993 een nieuwe overeenkomst af te sluiten met het bedrijfsleven over de financiering dient het onderzoek vóór 10 december 1992 te zijn voltooid.

Overzicht van de bij het onderzoek te betrekken beleidsonderdelen

Onderdeel	artikel	uitgaven 1996
Dierziekten	05.01	39,2
Totaal		39,2

Deelnemende departementen: LNV, Fin, AZ, WVC.

	IJkpunt-jaar	Departement	Opbrengst ijkpuntjaar
Rechtsbijstand (begrotingsvoorbereiding 1988, deelrapport nr. 5)			
1. afschaffing verplichte vertegenwoordiging voor alle echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek	1990	Just.	7
2. afschaffing verplichte vertegenwoordiging voor alle echtscheidingen	1990	Just.	7
3. afschaffing verplichte vertegenwoordiging bij alimentatiezaken	1990	Just.	4
4. afschaffing verplichte vertegenwoordiging overige personen en familiezaken	1990	Just.	1,5
5. afschaffing formele verweren bij ontslagaanvraag GAB	1990	Just.	1
6. afschaffing procureursvergoeding	1990	Just.	1
7. afschaffen procesmonopolie advocatuur	1990	Just.	5
8. verscherping toevoegingsbeleid bij rijden onder invloed	1990	Just.	1,5
9. afschaffing ambtshalve toevoeging	1990	Just.	1
10. bevordering transactiebeleid	1990	Just.	2,5
11. verbetering voorlichting en uitvoering	1990	Just.	3
Subsidies delinquentenzorg en jeugdinrichtingen (begrotingsvoorbereiding 1993, deelrapport nr.2)			
1. beperking voortgezette hulp aan ex-ots pupillen	1996	Just.	0,8
2. dienstverlening zelfmelders	1996	Just.	1,6
3. elektronisch huisarrest	1996	Just.	20,1 + p.m.
4. selectiecriteria HOI	1996	Just.	1,2
5. extramurale executie	1996	Just.	1
6. concretisering OCAS-rapport	1996	Just.	2,6 + p.m.
VII BINNENLANDSE ZAKEN			
De positie van niet-Nederlanders in stelsels van sociale en culturele voorzieningen (begrotingsvoorbereiding 1989, deelrapport nr. 3)			
– woonlandbeginsel in de Algemene Kinderbijslagwet	1992	premies.	150
– beperking export Toeslagenwet	1992	premies.	p.m.
– beperking export volksverzekeringen	1992	premies.	p.m.
– beperking export werknemersverzekeringen	1992	premies.	p.m.
– afscherming AWBZ	1992	WVC	15
– beperking hoogte remigratie-uitkeringen	1992	SZW	p.m.
– remigratie van de groep Surinamers die hier met speciale instemming heeft verbleven	1992	SZW	p.m.
– remigratie van Surinamers ouder dan 50 jaar met Ned. nationaliteit	1992	SZW	19,0
– groepsremigratie van Surinamers	1992	SZW	p.m.
VUT in de collectieve sector (begrotingsvoorbereiding 1990, deelrapport nr. 3)			
1. Gefaseerd beperken vut-uitgaven[1]			
– afschaffing vut bij 40 dienstjaren	1993	BiZa/SZW	330
– verhoging vut-leeftijd tot 62 jaar	1993	BiZa/SZW	968
– verhoging vut-leeftijd tot 63 jaar	1993	BiZa/SZW	1 364
– verhoging vut-leeftijd tot 64 jaar	1993	BiZa/SZW	1 760
– afschaffing van de vut	1993	BiZa/SZW	2 200
2. Verlaging uitkeringspercentage en/of invoering inhouding			
– invoering inhouding	1993	BiZa/SZW	132
– invoering inhouding + verlaging uitkeringspercentage	1993	BiZa/SZW	638
3. Koppeling vut-aanspraken aan dienstjaren			
– 3 maanden vut per dienstjaar (max. 60 mnd.)	1993	BiZa/SZW	132
– 2 maanden vut per dienstjaar (max. 60 mnd.)	1993	BiZa/SZW	352
4. Flexibele uittreding			
individuele vut-reserve spreiden over zelf gekozen vut-periode	1993	BiZa/SZW	440
– vut voor, tijdens en na 62-jarige leeftijd resp. 75,80 en 85%	1993	BiZa/SZW	440

	IJkpunt-jaar	Departement	Opbrengst ijkpuntjaar
5. Deeltijd-vut			
– deeltijdvut als extra keuzemogelijkheid	1993	BiZa/SZW	110
– 50% deeltijd-vut voor 60-jarigen	1993	BiZa/SZW	176
6. ATV in plaats van vut			
– ATV met werkgelegenheidseffect gelijk aan vut	1993	BiZa/SZW	880
Wachtgelden (begrotingsvoorbereiding 1992, deelrapport nr. 3)			
1. Afschaffen van de verhoging van wachtgelduitkeringen met 3%	1995	BiZa	33
2. Verlaging van de uitkeringspercentages tot 70%	1995	BiZa	65
3. Invoering van een maximumuitkeringsgrondslag	1995	BiZa	65
4. Afschaffing van de verlenging van de wachtgelduitkering	1995	BiZa	9
5. Maximering van de uitkeringsduur tot WW/IOAW-periode	1995	BiZa	130
6. Invoering minimale werkloosheidsomvang	1995	BiZa	6
7. Wijzigen anticumulatiebepalingen	1995	BiZa	33
8. Invoering sollicitatieplicht in het RWB	1995	BiZa	p.m.
9. Afstemmen sanctiebeleid op bedrijfsverenigingen	1995	BiZa	p.m.
10. Marktconforme wachtgeldregeling			
– aanvullende voorziening cf. bedrijven met regelingen	1995	BiZa	180
– aanvullende voorziening cf. gemiddelde in marktsector	1995	BiZa	300
VIII ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN			
Beheer openbaar onderwijs (rapport 84)			
1. Aanpassing van de administratief organisatorische regelingen binnen de huidige wetgeving	1990	O&W	p.m.
2. Instellen functionele bestuurscommissies voor openbaar onderwijs	1990	O&W	p.m.
3. Een apart openbaar lichaam per gemeente als bevoegd gezag	1990	O&W	p.m.
Regeling tegemoetkoming studiekosten (begrotingsvoorbereiding 1991, deelrapport nr. 2)			
1. Integratie TS-regeling met AKW	1994	O&W	p.m.
2. Integratie TS-regeling met LB en IB	1994	O&W	p.m.
3. Gecombineerde variant	1994	O&W	p.m.
4. –20%-variant (t.o.v. vereenvoudigde regeling)	1994	O&W	62,5
5. –20%-variant (inkomensgrens)	1994	O&W	62,5
Subsidies overig wetenschappelijk onderzoek en wetenschapsbeleid (begrotingsvoorbereiding 1993, deelrapport nr. 1)			
1. doelmatigheidsvariant	1996	O&W	10,1
2. herschikkingsvariant	1996	O&W	6,5
3. verdergaande doelmatigheidsvariant	1996	O&W	p.m.
IX-B FINANCIËN			
Invordering rijksbelastingen (rapport 76)			
1. Compensatie belastingen, subsidies, uitkeringen	1989	Fin.	40
X DEFENSIE			
Personeelszorg Defensie (rapport 77)			
1. Toepassing profijtbeginsel geneeskundige verzorging	1989	Def.	30–76[2]
2. Verlaging voorzieningenniveau kantineverzorging, welzijnszorg en sociale diensten	1989	Def.	7,2

	IJkpunt-jaar	Departement	Opbrengst ijkpuntjaar
Pachtwetgeving (begrotingsvoorbereiding 1989 deelrapport nr. 6)			
A. Afschaffing Pachtwet	1992	LNV	p.m.
B. Mogelijkheden tot liberalisering van de pachtwetgeving waarvoor wijziging van de Pachtwet nodig is			
– vanaf een bepaalde datum vrijlaten van de pachtprijs waarbij prijsverhogingen worden gereguleerd	1992	LNV	p.m.
– het laten vervallen van het continuatierecht en de pachtprijsbeheersing bij pachtovereenkomsten voor los land tot een bepaalde oppervlakte	1992	LNV	p.m.
– invoering loopbaanpacht	1992	LNV	p.m.
– het afdragen van (een deel van) de winst indien verkocht wordt binnen een bepaalde periode nadat van het voorkeursrecht gebruik is gemaakt etc.	1992	LNV	p.m.
– directe doorwerking van verhogingen van de pachtnormen in contracten	1992	LNV	p.m.
C. Mogelijkheden tot liberalisering van de toepassing van de pachtwetgeving waarvoor wijziging van de uitvoeringsregelingen nodig is			
– verhoging pachtnormen	1992	LNV	p.m.
– wijziging systeem pachtnormenbesluit	1992	LNV	p.m.
– verdere clustering secretariaten grondkamers	1992	LNV	p.m.
Voorbereidings- en uitvoeringsduur van landinrichtingsprojecten (begrotingsvoorbereiding 1991, deelrapport nr. 3)			
1. Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen projecten met 80 000 ha. in samenhang met aanvullende maatregelen	1994	LNV	0
2. Verlaging rijksaandeel per hectare	1994	LNV	0
3. Afschaffing landinrichtingsrente	1994	LNV	0
4. Doorlichting van projecten die op het voorbereidingsschema staan	1994	LNV	0
5. Decentralisatie van taken en bevoegdheden op het terrein van de landinrichting	1994	LNV	p.m.
XVI WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR			
Alcohol- en drugsbeleid (rapport 85)			
1. Onderbrengen categorale verslavingszorg in één organisatie	1990	WVC	4,5
2. Afschaffing rijkssubsidie aan landelijke hulpverleningsvoorzieningen	1990	WVC	
Subsidies podiumkunsten (begrotingsvoorbereiding 1993, deelrapport nr. 4)			
1. vraagstimulering	1996	WVC	p.m.
2. specifieke groepen	1996	WVC	0
3. verhoging eigen inkomsten	1996	WVC	7,1

De Tweede Kamer is over de besluitvorming tot instelling van de subcommissie geïnformeerd bij gezamenlijke brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën, d.d. 21 januari 1992.

De subcommissie is inmiddels met haar werkzaamheden aangevangen. Zij is voornemens jaarlijks een verslag van haar werkzaamheden uit te brengen.

nieuwe bestuurlijke verhouding past. In het hierna volgende wordt aangegeven wat de bestuurlijke ontwikkelingen betekenen voor de financiële verhouding en welke randvoorwaarden de financiële verhouding stelt aan de bestuurlijke ontwikkelingen.

9.2.2. De huidige financiële verhouding

De financiële verhouding, zoals Nederland die kent, bestaat uit drie componenten, te weten (in volgorde van afnemend budgettair belang):

1. specifieke uitkeringen (de omvang en de verdeling van de middelen, alsmede het bestedingsdoel zijn vooraf door de rijksoverheid bepaald);
2. algemene uitkeringen (de omvang en de verdeling van de middelen worden in belangrijke mate vooraf door de rijksoverheid bepaald. De bestedingsrichting is niet vooraf door de rijksoverheid bepaald. De algemene uitkering heeft een egalisatiefunctie, dat wil zeggen dat de algemene uitkering eraan bijdraagt dat er over het hele land een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit is);
3. eigen inkomsten:

a. eigen belastingen: de omvang van de inkomsten en besteding worden niet door de rijksoverheid bepaald (alhoewel ze wel door het Rijk kunnen worden afgebakend);

b. heffingen/rechten: gerelateerd aan concrete door de lagere overheden te leveren diensten;

De financiële verhouding heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld naar een grote mate van egalisatie van de plaatselijke collectieve voorzieningencapaciteit. Daaraan hebben met name de specifieke uitkeringen en de algemene uitkeringen bijgedragen. Het relatieve belang van de verschillende bekostigingswijzen in 1983 geeft hiervan een indruk: het aandeel van de specifieke uitkeringen was 70,4%, van de algemene uitkeringen 22,8% en van de eigen inkomsten 6,8%. Derhalve was 93,2% van de middelen van de lagere overheden afkomstig van de Rijksoverheid. Het Rijk bepaalde in feite niet alleen de verdeling van de middelen over de lagere overheden, maar ook voor een substantieel deel waaraan de middelen moesten worden besteed. Ondanks de vorderingen die daarna zijn gemaakt is een kenmerk van de huidige financiële verhouding dat het Rijk nog steeds in belangrijke mate de omvang en de verdeling van de middelen van lagere overheden bepaalt (in 1992 was het aandeel van de algemene uitkeringen en de specifieke uitkeringen tezamen 88,7%: algemene uitkeringen 26,9% en specifieke uitkeringen 61,8%).

9.2.3. Ontwikkelingen in de financiële verhouding

De ontwikkelingen in de financiële verhouding die plaatsvinden, komen voort uit de gedachte dat lagere overheden een grotere verantwoordelijkheid zouden moeten krijgen voor beleid dat hen direct aangaat. Dat kan niet alleen bijdragen aan de slagvaardigheid van de lagere overheden, maar ook aan de doelmatigheid van het openbaar bestuur in zijn geheel. In het kader van de Decentralisatie-Impuls heeft het kabinet daartoe een groot pakket beleidsterreinen vastgesteld dat voor decentralisatie in aanmerking komt. Om een grotere beleidsmatige verantwoordelijkheid daadwerkelijk gestalte te kunnen geven, moet ook in de financiële sfeer meer bewegingsruimte aan de lagere overheden worden gegeven. Dat betekent dat naast deregulering en overdracht van taken, een verschuiving moet plaatsvinden van specifieke uitkeringen naar eigen inkomsten of algemene uitkering dan wel van algemene uitkering naar eigen inkomsten.

waarin per gebied verschillend kunnen zijn, is het niet mogelijk op dit moment aan te geven op welke wijze de financiële verhouding moet worden aangepast.

De drie bekostigingswijzen (in voorkeursvolgorde: eigen inkomsten, algemene uitkering, specifieke uitkeringen) vullen elkaar aan en kunnen vanuit de financiële verhouding een bijdrage leveren aan een doelmatig bestuur, een goede afstemming van middelen en taken en een goede allocatie van middelen. Daarnaast kunnen andere beleidsoverwegingen (als de mate van spreiding van de voorzieningencapaciteit over het land, overwegingen van inkomenspolitieke aard en beheersing van de collectieve-lastendruk) door middel van het relatieve gewicht van de verschillende bekostigingswijzen in de financiële verhouding tot uitdrukking worden gebracht.

Bovengenoemde drie bekostigingswijzen vormen daarmee een noodzakelijk onderdeel van de financiële verhouding. Een *ordelijke financiële verhouding* kenmerkt zich dan ook door de mogelijkheid de drie bekostigingswijzen toe te passen.

Hoewel gekozen is voor een benadering van onderop, is het noodzakelijk stil te staan bij de vraag of elke ingezette ontwikkeling naar de totstandkoming van een regionaal bestuur wel een gewenste is. Gelet op het hiervoor besprokene kan worden gesteld dat de bestuurlijke ontwikkelingen wat dit betreft leidend zijn, maar dat bij de bestuurlijke ontwikkelingen de mogelijkheden voor een ordelijke financiële verhouding in het oog moeten worden gehouden.

In het hierna volgende worden de grenzen van de financiële verhouding verkend.

9.2.5. Mogelijkheden en beperkingen van een ordelijke financiële verhouding

Eigen inkomsten en specifieke uitkeringen

Een goede democratische controle vergt heldere verantwoordelijkheden. Duidelijk zal moeten zijn wie voor het beleid en voor de aanwending van de financiële middelen aanspreekbaar is. De verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid zal daarom dienen samen te vallen met de verantwoordelijkheid voor de besteding van de bijbehorende middelen. Concreet betekent dit dat, indien zelfstandige regionale besturen ontstaan, specifieke uitkeringen behorend bij medebewindstaken van het Rijk rechtstreeks aan deze regionale besturen worden uitgekeerd. Indien daarentegen gemeenten een samenwerkingsorgaan hebben ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (samenwerking van onderop: verlengd lokaal bestuur), dan draagt het Rijk geen medebewindstaken op aan het samenwerkingsorgaan, maar aan de gemeenten. Deze kunnen het samenwerkingsorgaan dan weer met deze taak belasten. Zo ook de bijbehorende specifieke uitkeringen: deze worden uitgekeerd aan de gemeenten (en door de gemeenten ter beschikking gesteld aan het samenwerkingsorgaan).

Een bijzondere situatie treedt echter op bij de Bon-gebieden die onder de werking van de ontwerp-Kaderwet bestuur in verandering vallen. In de eerste fase van de Kaderwet worden deze gebieden onder de werking van een aangescherpte Wet gemeenschappelijke regelingen geplaatst. Hierbij is sprake van verlengd lokaal bestuur. In het geval van de Bon-gebieden zijn er twee redenen voor rechtstreekse bekostiging van deze gebieden, ook in de fase van een aangescherpte Wet gemeenschappelijke regelingen:

1. in de ontwerp-Kaderwet bestuur in verandering wordt een minimumpakket taken en bevoegdheden opgenomen dat aan het samen-

besturen tot stand zijn gekomen) regionale belastingbronnen zijn en in andere delen van het land provinciale of gemeentelijke belastingen. Ook bestaat de mogelijkheid dat alleen regionale besturen in aanmerking komen voor bepaalde nieuwe belastingbronnen.

Algemene uitkering

Indien sprake is van een differentiatie van bestuursvormen kan dit om een gedifferentieerde aanpak vragen van de toedeling van financiële middelen door middel van een algemene uitkering aan de gemeenten, regionale besturen en provincies.

Gelet op de specifieke kenmerken van de algemene uitkering (egalisatiefunctie, ontbreken directe band middelen/doel) komen regionale besturen met een open huishouding (besturen met autonome bevoegdheden die tevens via algemene verkiezingen tot stand zijn gekomen) voor een zelfstandige algemene uitkering in aanmerking.

De vraag doet zich voor of het gewenst is ten behoeve van een algemene uitkering van het Rijk aan regionale besturen een Regiofonds (à la Gemeente- en Provinciefonds) in het leven te roepen. Gezien het geringe aantal Bon-gebieden op dit moment, ligt dit thans niet voor de hand, maar kan bekostiging van regionale besturen gebeuren via het Gemeentefonds of via het Provinciefonds.

Bekostiging via het Gemeentefonds

In de eindfase van een ontwikkeling naar een regionale bestuursvorm in een bepaalde regio is een situatie denkbaar waarbij de bestaande algemene uitkeringen aan de inliggende gemeenten naar de regio worden geleid. Daarmee blijft de desbetreffende geldstroom inpasbaar in het Gemeentefonds. Over de verdeling van deze gelden tussen de regio en de inliggende gemeenten en vervolgens van het gemeentelijk deel tussen de gemeenten onderling alsmede de bevoegdheid tot besluitvorming daarover zullen in een dergelijke situatie nadere beslissingen moeten worden genomen.

In het algemeen zal bij de inpassing in het Gemeentefonds aandacht moeten worden besteed aan de consequenties van schaalvergrotingen en -verkleiningen voor de omvang van de algemene uitkering. Als gevolg van schaalwijzigingen kan de algemene uitkering voor de desbetreffende gebieden in totaliteit hoger of lager uitvallen dan in de oude situatie.

Bekostiging via het Provinciefonds

In het geval een regio wezenlijke taken van de provincie overneemt, betekent dit dat binnen de algemene uitkering uit het Provinciefonds voor die provincie het deel vrijvalt dat betrekking heeft op de taken die voortaan door het regionaal bestuur worden behartigd. Aangezien de regio taken overneemt, worden de desbetreffende middelen aan de regio toebedeeld. Deze toedeling zal indien mogelijk plaatsvinden op basis van de reguliere maatstaven van het Provinciefonds (inwonertal, oppervlakte, vast bedrag).

Randvoorwaarden voor de mate van differentiatie

Het lijkt in belangrijke mate mogelijk nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen in te passen in een ordelijke financiële verhouding. Vanuit de financiële verhouding bezien is het daarom niet noodzakelijk op voorhand grenzen te stellen aan deze ontwikkelingen en aan de mate van differentiatie in de bestuurlijke eindvormen. Naarmate echter meer differentiatie in bestuursvormen (in hun eindvorm) ontstaat, zal dat tevens gelden voor

Tabel 9.3.1 Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies (begrotingscijfers: bedragen in mln guldens)

	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%	1992			
									gemeenten	provincies	totaal	%
1. – Heffingen en rechten[1]	1 785	3,2	1 928	3,7	2 184	3,9	2 465	4,2	2 872	284	3 156	5,2
– Eigen belastinggebied[2]	3 128	5,7	3 237	6,1	3 347	6,0	3 558	6,1	3 519	277	3 796	6,1
2. Algemene uitkering[3]	13 163	23,8	13 952	26,3	14 982	27,0	15 785	27,1	15 205	1 271	16 476	26,9
3. Specifieke uitkeringen	37 152	67,3	33 888	63,9	35 106	63,1	36 457	62,6	33 188	4 634	37 822	61,8
Totaal	55 228	100,0	53 005	100,0	55 619	100,0	58 265	100,0	54 784	6 466	61 250	100,0
Aantal Specifieke Uitkeringen	322		243		216		218				208	

[1] Wat de gemeenten betreft: rioolrechten, reinigingsrechten, verontreinigingsheffing, leges, precariorechten, marktgelden, begraafrechten en parkeergelden. (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek: «Statistiek der gemeentebegrotingen 1992, voorlopige uitkomsten»).
Wat de provincies betreft: leges, grondwaterheffing, verontreinigingsheffing en opcenten omroepbijdrage. (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek: «Statistiek der provinciale financiën»).

[2] Het betreft voor gemeenten: onroerend-goedbelastingen, hondenbelasting, woonforensenbelasting, toeristenbelasting, baatbelasting en bouwgrondbelasting. (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek: «Statistiek der gemeentebegrotingen 1992, voorlopige uitkomsten»).
Het betreft voor provincies: de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting. (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek: «Statistiek der provinciale financiën»).

[3] Uitgegaan is van de bedragen in de ontwerp-begrotingen van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, inclusief Nota's van wijziging.

9.3.2. Eigen inkomsten

De eigen inkomsten bedragen ca. 11% van de totale inkomsten van de gemeenten en provincies. Van deze inkomsten is bijna de helft afkomstig van tarieven en retributies, het resterende deel van belastingen. Van diverse kanten is uitbreiding van het belastinggebied bepleit. In dit verband kunnen worden genoemd het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Van de stad en de rand», alsmede het rapport van de werkgroep Alternatieve provinciale belastingbronnen (de werkgroep Haks) en het rapport van de Commissie Christiaanse uit het begin van de jaren tachtig. Ook de Decentralisatie-Impuls vestigt de aandacht op de verruiming van het relatieve aandeel van de eigen middelen in het totaal van de inkomsten van de gemeenten en provincies. Daartoe onderzocht de Commissie Verruiming Eigen Middelen Lagere Overheden (VEMLO) onder voorzitterschap van Prof. dr. C. A. de Kam hoe door het substantieel vergroten van de eigen middelen de financiële verantwoordelijkheid voor de lagere overheden kan worden vergroot. De Commissie heeft op 31 augustus haar eindrapport uitgebracht. Het kabinet zal op korte termijn een standpunt met betrekking tot het rapport uitbrengen.

Ingevolge de Wet overdracht taken OGB (Stb. 1990, 549) is met ingang van 1 januari 1992 de heffing en invordering van de onroerend-goedbelastingen overgedragen van de Belastingdienst naar de gemeenten. Per 1 januari 1991 hadden reeds 34 gemeenten zelf de heffing en invordering van de onroerend-goedbelastingen verzorgd. De overdracht van deze werkzaamheden aan de gemeenten verloopt goed. Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werken samen om rijksbelastingambtenaren, in het bijzonder deurwaarders, zo goed mogelijk te herplaatsen. Op basis van de resultaten tot nu toe wordt verwacht dat de herplaatsing volledig zal kunnen slagen. Voorts wordt, eveneens in goed overleg met de VNG, gewerkt aan de verrekening van de door de Belastingdienst geïnde aanslagen voor de onroerend-goedbelastingen en de bevoorschotting daarvan door het ministerie van Financiën aan de gemeenten.

Volume-accres

In beide bestuursakkoorden is opgenomen dat het volume-accres voor deze kabinetsperiode gehandhaafd blijft op 1%. Voor het Gemeentefonds is hiermee in 1993 een bedrag van f 172,5 miljoen gemoeid en voor het Provinciefonds een bedrag van f 12,8 miljoen.

Evenredig aandeel in ombuigingen, besparingsverliezen en beleidsintensiveringen

In de bestuursakkoorden is opgenomen dat het Gemeentefonds en het Provinciefonds evenredig zullen delen in ombuigingen als gevolg van macro-economische tegenvallers, achteraf te corrigeren voor besparingsverliezen. Het Gemeentefonds en het Provinciefonds zullen tevens een evenredig aandeel ontvangen in niet-gecompenseerde beleidsintensiveringen.

Voor het Gemeentefonds is hiermee in 1993 een bedrag van – f 235,7 miljoen gemoeid en voor het Provinciefonds een bedrag van – f 29,0 miljoen.

Impulsen

In het bestuursakkoord met de VNG is opgenomen dat aan het Gemeentefonds voor 1993 een bedrag van f 50 miljoen structureel wordt toegevoegd mits de ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk dit toelaat. Dit is het geval. Deze impuls is toegevoegd voor prioriteiten die ook het kabinet in het Regeerakkoord heeft gesteld, zoals milieu, sociale vernieuwing en investeringen.

In het bestuursakkoord met het IPO/de provincies is opgenomen dat aan het Provinciefonds voor 1992, 1993 en 1994 telkens structureel f 7,5 miljoen wordt toegevoegd voor prioriteiten die ook het kabinet in het Regeerakkoord heeft gesteld.

Nominale ontwikkelingen

De nominale compensatie 1993 bedraagt voor de algemene uitkering van het Gemeentefonds f 440,8 miljoen en voor het Provinciefonds f 35,6 miljoen. Daarnaast wordt aan de gemeenten en provincies als aanvulling op de nominale compensatie 1993 respectievelijk f 45,5 miljoen en f 3,7 miljoen beschikbaar gesteld. Voorts wordt als tegemoetkoming in de kosten van incidentele loonontwikkeling ten opzichte van 1992 f 10 miljoen aan het Gemeentefonds en f 1 miljoen aan het Provinciefonds toegevoegd.

Overige wijzigingen

Van de overige wijzigingen ten opzichte van 1992 in de omvang van zowel het Gemeentefonds als het Provinciefonds wordt het grootste deel voor beide fondsen bepaald door de decentralisatie van de middelen samenhangende met het wetsvoorstel herverdeling wegenbeheer. Voor het Gemeentefonds gaat het om een bedrag van f 428,9 miljoen en voor het Provinciefonds om een bedrag van f 681,3 miljoen.

9.3.4. Specifieke uitkeringen

De eerder uitgesproken verwachting dat het aantal specifieke uitkeringen verder zou afnemen is bewaarheid. Het aantal specifieke uitkeringen in 1992 is ten opzichte van 1991 met 10 gedaald tot 208. Daar staat echter tegenover een stijging van het totaalbedrag dat met specifieke uitkeringen is gemoeid met ruim 1,3 miljard tot ca. 37,8 miljard (onder meer als gevolg van een nieuwe specifieke uitkering op het gebied van

stelde leningen verstrekt. Het volume dat aan woningbouwcorporaties werd verstrekt, liet een geringe groei zien.

Wanneer de post «Verstrekte leningen» buiten beschouwing wordt gelaten, blijkt dat de kapitaaluitgaven van gemeenten en provincies zijn toegenomen van 11,6 miljard naar 11,9 miljard.

Uit tabel 9.4.1. kan worden opgemaakt dat binnen de kapitaaluitgaven aanzienlijke verschillen zijn te onderscheiden. De kapitaaluitgaven voor «Algemeen bestuur» en «Volksgezondheid» stegen het sterkst, terwijl zich bij de post «Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting» een aanzienlijke daling voordeed.

De stijging van de uitgaven voor «Algemeen bestuur» had vooral betrekking op uitbreiding van gemeentehuizen. De stijging van de uitgaven voor «Volksgezondheid» hangen samen met de sterk gestegen uitgaven voor het milieu, met name op het gebied van de reiniging, de rioleringen en de bodemsanering.

Met name de uitgaven ten behoeve van de woningverbetering lieten een sterke daling zien. Ook het bouwrijp maken van grond vergde minder uitgaven, vermoedelijk als gevolg van de teruggelopen activiteit in de bouw.

9.4.1. Kapitaaluitgaven van gemeenten en provincies; *in miljarden guldens*

Jaar	1988	1989	1990	1991
Algemeen bestuur	0,9	0,8	0,9	1,1
Openbare orde en veiligheid	0,2	0,2	0,3	0,2
Verkeer, vervoer en waterstaat	1,3	1,4	1,9	2,0
Economische Zaken	0,9	0,8	0,8	0,6
Onderwijs	0,6	0,7	0,7	0,6
Cultuur en recreatie	0,7	0,7	0,8	0,9
Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	0,1	0,1	0,2	0,3
Volksgezondheid	0,7	0,7	0,9	1,3
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	4,3	4,7	4,9	4,6
Financiering en algemene dekkingsmiddelen	0,2	0,2	0,2	0,3
Subtotaal	9,9	10,3	11,6	11,9
Verstrekte leningen	4,8	3,5	2,1	3,4
Totaal kapitaaluitgaven	14,7	13,8	13,7	15,3
Idem in % NNI	3,7	3,3	3,0	3,2

Bron: CBS

Financiering van de kapitaaluitgaven van de gemeenten en de provincies.

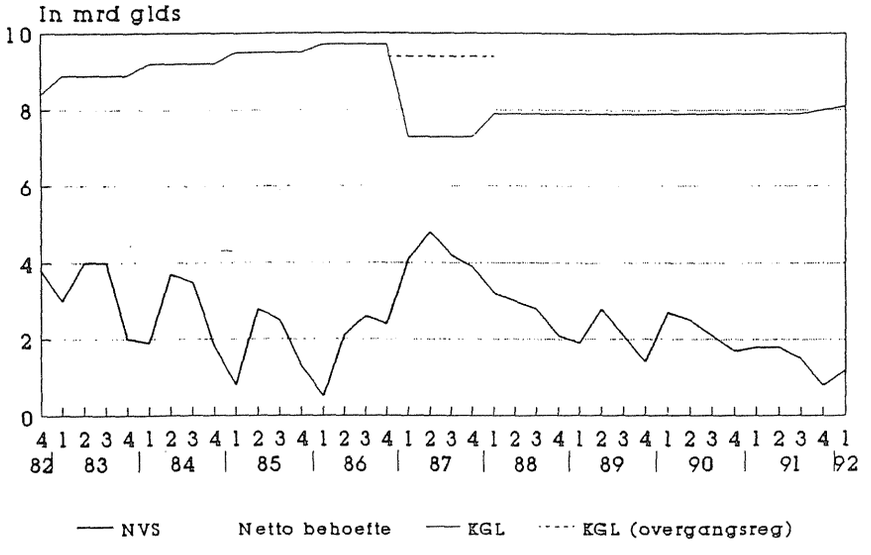
Tabel 9.4.2. geeft een overzicht van de wijze waarop de kapitaaluitgaven van de gemeenten en de provincies zijn gefinancierd.

9.4.2. De financiering van de kapitaaluitgaven van gemeenten en provincies;
in miljarden guldens

Jaar	1988	1989	1990	1991
Kapitaaluitgaven (-)	- 14,7	- 13,8	- 13,7	- 15,3
Kapitaalinkomsten, waarvan				
- Overschot gewone dienst (voor afschrijvingen)	3,6	4,2	3,6	4,2
- Opbrengst verkoop goederen	3,6	3,6	3,8	4,8
- Rijksleningen woningbouw (netto)	- 0,3	0,4	0,2	0,0
- Ontvangen bijdragen	2,6	2,5	2,8	2,7
- Overige kapitaalinkomsten (inclusief ontvangen aflossingen)	3,8	2,9	3,2	4,2
Financieringstekort (-)	- 1,4	- 0,2	- 0,1	0,6
Aflossingen (-)	- 5,5	- 7,2	- 6,3	- 9,0
Financieringsbehoefte	- 6,9	- 7,4	- 6,4	- 8,4
Bruto beroep op lange middelen	8,1	7,8	6,1	9,1
Mutatie netto vlottende schuld (stijging = -)	1,2	0,4	- 0,3	0,7

Bron: CBS, DNB en Ministerie van Financiën

Grafiek 9.4.1. Liquiditeitspositie van gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen; primo kwartaalcijfers in miljarden guldens.



9.5. Het financieringstekort van de lagere overheden

Sinds 1989 is het financieringstekort van de lagere overheden van 0,1% NI omgeslagen in een overschot van 0,2% NI in 1991. Uit tabel 9.5.1. blijkt dat deze ontwikkeling nauw samenhangt met het afgenomen tekort op de kapitaaldienst van de gemeenten en provincies. Dit is het gevolg van gestegen inkomsten uit de verkoop van goederen en diensten en recent de toegenomen ontvangen aflossingen.

9.5.1. Het financieringstekort van de lagere overheden naar onderdelen; in % van het nationaal inkomen.

Jaar	1988	1989	1990	1991
Provincies en gemeenten				
Saldo gewone dienst	0,9	1,0	0,8	0,9
(na afschrijvingen)	(-0,2)	(0,0)	(-0,1)	(0,0)
Saldo kapitaaldienst	-1,2	-1,0	-0,8	-0,7
Saldo totale dienst	-0,3	0,0	0,0	0,2
Diversen[1]	-1,0	-0,1	0,0	0,0
Financieringstekort lagere overheden	-1,3	-0,1	0,0	0,2
Financieringstekort lagere overheden exclusief BNG en NWB	-0,4	-0,1	0,0	0,2

[1] Deze post omvat het saldo op de totale dienst van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (voor zover geregistreerd) evenals -tot en met 1988- de door de BNG en de NWB verstrekte kredieten onder overheidsgarantie aan woningbouwverenigingen en semi-overheidsbedrijven – en instellingen.
Bron: CBS

Op wat langere termijn blijkt dat het tekort van de lagere overheid vanaf begin van de jaren vijftig continu is gedaald (zie grafiek 9.6.2.). Deze daling vindt vooral zijn oorzaak in de ontwikkeling van de kapitaaluitgaven, die gedurende een reeks van jaren een dalende tendens vertonen.

10. De financiering van de Europese Gemeenschappen

10.1. Inleiding

In de hoofdtekst van deze Miljoenennota is reeds op diverse plaatsen ingegaan op beleidsmatige en financiële aspecten van de EG, de EMU en de EPU en de ontwikkeling van de Nederlandse EG-afdrachten in zijn algemeenheid. Deze bijlage beoogt een samenvattend overzicht te geven van de ontwikkeling, de omvang, de samenstelling en de financiering van de EG-uitgaven en van het Nederlandse aandeel in de eigen middelen van de EG. In het verlengde daarvan zal tevens nader worden ingegaan op de groei en de ramingsbijstellingen van de Nederlandse afdrachten aan de EG.

Voor wat Nederland betreft, worden de afgedragen invoerrechten, de BTW-afdracht en de BNP-afdracht (het zgn. vierde eigen middel) aangemerkt als relevante overheidsuitgaven. Voor de invoerrechten geldt in principe dat ontvangen rechten worden afgedragen. Hogere afdrachten van invoerrechten aan de EG leiden dus niet tot een verhoging van het financieringstekort. Invoerrechten worden echter wel tot de collectieve lastendruk (CLD) gerekend, zodat hogere afdrachten van invoerrechten (ceteris paribus) per definitie gepaard gaan met een verhoging van de CLD.

Aangezien BTW- en BNP-afdrachten aan de EG budgettair als een uitgave van het Rijk worden beschouwd, leidt een verhoging van deze Nederlandse afdrachten (ceteris paribus) tot een budgettaire problematiek. Mutaties op deze afdrachten worden in de generale problematiek meegenomen. De BTW-afdracht bedraagt in principe 1,4% van de (in EG-verband geharmoniseerde) Nederlandse BTW-grondslag. Bovendien dient rekening te worden gehouden met nabetalingen of verrekeningen over afdrachten uit voorgaande jaren. De BNP-afdracht tenslotte dient in EG-verband als zogenaamde «saldo-financiering», dat wil zeggen ter financiering van het verschil tussen de totale EG-uitgaven en de overige eigen middelen c.q. inkomsten. De verdeling van dit zogenaamde vierde eigen middel over de lidstaten gaat naar rato van het aandeel van het nationale BNP in het totale EG-BNP. Het Nederlandse aandeel hierin bedraagt ca. 4,4%. Voor het vierde eigen middel bestaan, evenmin overigens als voor de andere eigen middelen, in EG-verband géén meerjarenramingen.

De meerjarenramingen voor de Nederlandse BTW- en BNP-afdracht aan de EG laten forse stijgingen zien, zoals ook reeds benadrukt in de Nota Buitenlanduitgaven (TK 1991/1992, 22 610, nrs. 1–2). De BTW-afdracht stijgt naar verwachting van f 3,9 miljard in 1992 naar f 5,2 miljard in 1997 en de BNP-afdracht laat in die jaren grofweg een verdubbeling zien van één naar twee miljard gulden (bij benutting van het huidige financiële EG-uitgavenplafond). Die ontwikkeling van de EG-afdrachten heeft uiteraard consequenties voor de inspanningen die op nationaal niveau (óók in het kader van de toekomstige EMU-normen) moeten worden geleverd om de omvang van de collectieve sector en het financieringstekort te beheersen respectievelijk terug te dringen. In deze meerjarenramingen is bovendien nog geen rekening gehouden met de door de

Uit de besprekingen die tot nu toe in de Ecofin-Raad en de Algemene Raad hebben plaatsgevonden, blijkt duidelijk dat een meerderheid van de lidstaten de door de Commissie voorgestelde verhoging van het Eigen Middelenplafond tot 1,37% EG-BNP als te hoog afwijst. Deze groep – voornamelijk noordelijke – landen is van oordeel dat zeker voor de eerstkomende jaren de ruimte onder het huidige plafond (1,20% EG-BNP) toereikend is voor de nakoming van de afspraken die tijdens de Europese Raad van Maastricht zijn gemaakt. Zo wordt de ruimte voor een reële groei van de EG-uitgaven tussen 1992 en 1997 geschat op ongeveer 13 miljard ecu. Deze ruimte vloeit onder andere voort uit het feit dat door de reële economische groei van het EG-BNP, door de Commissie geschat op 2,5% per jaar voor de periode 1992–1997, de EG-begroting reeds zal kunnen groeien. Bovendien komt het opvraagpercentage voor de eigen middelen in het Voorontwerp 1993 uit op 1,10% EG-BNP, dus ver onder het meerjarenplafond. Daarnaast kan er nog op gewezen worden dat door de Commissie tot op heden nauwelijks pogingen ondernomen zijn om door middel van herschikkingen binnen de bestaande begroting gelden vrij te maken voor de voorgestelde beleidsintensiveringen. Bovengenoemde lidstaten hebben te kennen gegeven met name de voorgestelde verhoging van de cohesiemiddelen (opnieuw een verdubbeling) en van de kredieten voor het intern beleid, niet aanvaardbaar te vinden. De uitgavenniveaus zijn reeds hoog, terwijl ernstige twijfel bestaat over de effectiviteit van bepaalde uitgaven, met name in het kader van de structuurfondsen.

Bovendien zijn zij van mening dat de Commissie nauwelijks oog heeft gehad voor het feit dat het begrotingsbeleid in de lidstaten gericht is op (verdere) consolidatie van de overheidsfinanciën. Een jaarlijkse reële groei in de periode 1992–1997 van de EG-uitgaven (en dus van de nationale afdrachten) van ca. 5% is derhalve moeilijk te verenigen met de nationale beperkingen op begrotingsgebied.

Voor de zuidelijke landen vormen de Delors-voorstellen daarentegen een minimum. Gebleken is dat zij in hun convergentieprogramma's reeds aanzienlijke EG-subsidies hebben ingeboekt.

De netto-positie (het saldo van afdrachten aan en ontvangsten van de EG) vormt voor de lidstaten een zwaarwegend punt in de onderhandelingen. Zowel aan de inkomstenkant als bij de uitgaven, met name bij de structuurfondsen, streeft ieder land naar een zo gunstig mogelijke behandeling. In dit kader moet worden opgemerkt dat uit de Commissiemededeling inzake de VK-compensatie blijkt dat, ondanks deze compensatie, het VK de tweede grootste netto-betaler is, terwijl volgens de meest recente statistieken het BNP per hoofd in het VK zich net onder het EG-gemiddelde bevindt. De Commissie stelt om deze reden dan ook geen afschaffing maar een zekere aanpassing van het compensatiemechanisme voor.

Zij noemt als mogelijke aanpassing dat het VK geen compensatie zou krijgen voor zijn aandeel in de financiering van het Cohesiefonds.

Zoals reeds is aangegeven in de Nota Buitenlanduitgaven is het voor de Nederlandse positie niet eenvoudig om zonder meer vast te stellen wat de exacte geldstroom is die Nederland eventueel ten goede komt. Dit houdt verband met de vertekening die plaatsvindt als gevolg van de doorvoerfunctie van Nederland. Inmiddels is wel duidelijk dat de nettoontvangstenpositie van Nederland inmiddels omgeslagen is in een nettobetalerspositie. De beleidsintensiveringen en de versterkte cohesie-uitgaven, zoals voorgesteld in het Delors II-pakket, zullen stellig ook tot gevolg hebben dat Nederland in steeds sterkere mate een nettobetaler aan de Gemeenschap zal worden, indien deze voorstellen zullen worden aanvaard.

In de Begrotingsraad van 23 juli jongstleden werd besloten dit saldo, dat het gevolg is van conjuncturele meevallers in de Feoga-garantie-sector in mindering te brengen op de afdrachten 1992 en niet door te schuiven naar het budget 1993. In september zal het EP zich nog moeten uitspreken over deze aanvullende begroting.

De vastgestelde begroting 1992 liet een opvraagpercentage voor de eigen middelen zien van 1,14% EG-BNP, conform de Financiële Vooruitzichten voor dat jaar. Na vaststelling van de eerste en tweede begrotingswijziging kwam het opvraagpercentage op 1,15% EG-BNP te liggen. Indien het voorlopige begrotingsoverschot 1992 zal worden ingeboekt conform de voorgestelde derde aanvullende en gewijzigde begroting, zal het opvraagpercentage voor het jaar 1992 dalen tot 1,11% EG-BNP.

De EG-begroting 1993

In mei jongstleden diende de Commissie het Voorontwerp van begroting 1993 in. Het Interinstitutioneel Akkoord van juni 1988, en de daarvan een integrerend onderdeel uitmakende Financiële Vooruitzichten, zijn niet meer van toepassing en over de voorstellen van de Commissie met betrekking tot het nieuwe financiële referentiekader zijn de onderhandelingen eerst onlangs begonnen. Desalniettemin presenteerde de Commissie het Voorontwerp reeds als «de eerste, zij het vooruitlopende, vertaling in budgettaire termen van het door de Commissie aan de andere instellingen voorgestelde financiële kader».

In het Voorontwerp werd uitgegaan van een toename van de uitgaven voor de economische en sociale samenhang in 1993 met 19%. Dit omvatte zowel de verdubbeling in reële termen van de structuurfondsen, waartoe in 1988 was besloten, als een krediet van 1565 miljoen ecu (vastleggingskredieten) voor het Cohesiefonds. Ook de uitgaven voor het buitenlands beleid namen aanzienlijk toe (met bijna 14%) met name in verband met de maatregelen voor de landen van Midden- en Oost-Europa, de onafhankelijke Staten van de voormalige Sowjet-Unie, de landen van het Middellandse-Zeegebied en de landen van Latijns-Amerika en Azië. Het Voorontwerp bedroeg in totaal 67 309 miljoen ecu aan vastleggingen (1,13% meer dan in 1992) en 64 344 miljoen ecu aan betalingen (2,05% meer dan in 1992). Overigens was in het Voorontwerp de raming van de landbouwuitgaven ca. 4,5 miljard ecu lager dan het toegestane landbouwrichtsnoer voor 1993 als gevolg van conjuncturele factoren.

De Begrotingsraad heeft op 23 juli 1992 in eerste lezing de ontwerp-begroting 1993 vastgesteld. In dit ontwerp is op geen enkele wijze vooruitgelopen op de besluitvorming ten aanzien van het Delors II-pakket. Zo is voor het Cohesie-fonds een pm opgenomen, zonder bedragen in het reserve-hoofdstuk. Om die reden hebben Spanje, Griekenland, Ierland en Portugal tegen deze ontwerp-begroting gestemd.

De verplichte landbouwuitgaven komen in de ontwerp-begroting 1,9 miljard ecu hoger uit dan het oorspronkelijke Voorontwerp van de Commissie, aangezien thans rekening is gehouden met de gevolgen van het akkoord in de Landbouwraad over de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Tabel 10.2 Stadia van de begrotingsprocedure 1993; miljoenen ecu, lopende prijzen.

	Betalingskredieten
Voorontwerp-begroting	64 344
Ontwerp-begroting	62 926

Tabel 10.4 Nederlandse afdrachten aan de EG x mln. guldens

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Invoerrechten							
- Stand MN 1992	2 850	3 010	3 180	3 360	3 550	3 750	-
- Stand MN 1993	3 299	3 410	3 600	3 810	4 020	4 240	4 480
- Mutatie	+449	+400	+420	+450	+470	+490	-
BTW-afdracht							
- Stand MN 1992	3 957	4 015	4 148	4 361	4 578	4 802	-
- Stand MN 1993	3 959	3 898	4 116	4 479	4 701	4 932	5 179
- Mutatie	+2	-117	-32	+118	+123	+130	-
BNP-afdracht							
- Stand MN 1992	827	1 318	1 508	1 589	1 696	1 807	-
- Stand MN 1993	753	940	1 398	1 628	1 834	2 054	2 143
- Mutatie	-74	-378	-110	+39	+138	+247	-
T.l.v. Rijksbegroting							
- Stand MN 1992	7 634	8 343	8 836	9 310	9 824	10 359	-
- Stand MN 1993	8 011	8 248	9 114	9 917	10 555	11 226	11 801
- Mutatie	+377	- 95	+278	+607	+731	+867	-
Landbouwheffingen	598	500	500	500	500	500	500
Totale afdrachten Stand MN 1993	8 609	8 748	9 614	10 417	11 055	11 726	12 301

De bedragen zijn in lopende prijzen; in de meerjarenramingen is uitgegaan van geschatte reële en nominale groei van zowel nationale als communautaire variabelen.

Ramingen Miljoenennota 1992

Voor de Nederlandse BTW-afdracht is bij Miljoenennota vorig jaar uitgegaan van het in het Voorontwerp 1992 opgenomen bedrag van 1699,5 miljoen ecu tegen een geraamde afdrachtkoers van f 2,32. Tevens werd rekening gehouden met een nabetaling van f 72 miljoen over 1991 (hogere Nederlandse grondslag dan vooraf in EG-begroting 1991 geraamd). Voor latere jaren werd uitgegaan van een jaarlijkse groei van de Nederlandse BTW-grondslag met 5% en een afdracht van 1,4% van de grondslag (het maximale opvraagpercentage voor de BTW). Over de grondslag 1992 werd een geringe (–6 miljoen) verrekening verwacht in 1993.

Voor de Nederlandse BNP-afdracht werd toen uitgegaan van een extrapolatie van het toegestane EG-uitgavenplafond uit het laatste jaar van de nog geldende Financiële Vooruitzichten, zijnde 1,14% EG-BNP. (Het Voorontwerp EG-begroting 1992 kwam uit op een percentage van 1,13). Daarbij werd een groei van het EG-BNP verondersteld van 6,8%. Na aldus een meerjarenraming van de EG-uitgaven te hebben verkregen worden hiervan de geraamde opbrengsten voor de hele EG van de eerste drie eigen middelen afgetrokken. Voor de landbouwheffingen wordt hierbij een gelijkblijvende opbrengst verondersteld, voor de invoerrechten is een jaarlijkse groei van 6,1% geraamd en voor de communautaire BTW-opbrengst een groei van 6,6%. Hieruit resulteert de noodzakelijke omvang van het vierde eigen middel (uitgaven minus opbrengst eerste drie eigen middelen) op communautair niveau.

Het zal duidelijk zijn dat een eventuele tegenvallende groei in de communautaire opbrengsten van de eerste drie eigen middelen zal leiden tot tegenvallers op het vierde eigen middel. Voorts zijn daarbij van belang de ecu-koers en het Nederlandse aandeel in het vierde eigen middel (geraamd als het quotiënt van het Nederlandse BNP en het EG-BNP).

op de afdrachten 1992, als gevolg waarvan reeds met een meevaller van f 100 miljoen op de Nederlandse BNP-afdracht in 1992 rekening wordt gehouden. Voor 1993 is uitgegaan van het Voorontwerp EG-begroting, dat met name door de onderschrijding van het landbouwrichtsnoer lager uitkomt dan verwacht. Overigens is inmiddels door de Commissie aangekondigd dat, mede gezien de maatregelen gericht op de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de landbouwuitgaven in de ontwerp-begroting 1993 met ca. 1,9 miljard ecu zullen moeten worden bijgesteld. Bij de vaststelling van de ontwerp-begroting heeft de Raad deze 1,9 miljard ecu geaccordeerd en opgenomen in de ontwerp-begroting. Het betreft hier verplichte uitgaven waarover de Raad in laatste instantie beslist. Bij de behandeling van het ontwerp door het EP worden overigens de door de Raad aangebrachte verlagingen (zeker waar het niet-verplichte uitgaven betreft) gewoonlijk merendeels teniet gedaan en worden de oorspronkelijk door de Commissie vastgestelde bedragen meestal hersteld. Derhalve is voor de Nederlandse afdrachtberekening uitgegaan van het Voorontwerp inclusief de eerste wijziging, dat wil zeggen inclusief 1,9 miljard ecu boven het uitgavenniveau van het oorspronkelijke ingediende Voorontwerp.

Bij de opbrengst van de drie eigen middelen in de (Voor-)ontwerp-begroting 1993 komen de invoerrechten hoger uit dan geraamd, de landbouwheffingen en de BTW-afdracht echter lager dan bij Miljoenennota 1992 verwacht. Meerjarig wordt nu voor de invoerrechten uitgegaan van een jaarlijkse communautaire groei van 9% (was 6%) en voor de BTW-opbrengsten van 6,5% (was 6,6%); de landbouwheffingen worden ongewijzigd geëxtrapoleerd op niveau ontwerp-begroting 1993.

Voor 1994 en verdere jaren wordt nu, conform het standpunt van de meerderheid der lidstaten op de Top in Lissabon over de Delors II-voorstellen, uitgegaan van een geleidelijke oploop van de EG-uitgaven tot een volledige benutting van het vigerende eigen-middelen plafond van 1,20% EG-BNP.

De ontwikkeling van het opvraagpercentage eigen middelen in de afgelopen jaren was als volgt:

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Eigen middelen in % EG-BNP	1,09	1,07	1,09	1,13	1,15	1,13

Uiteraard is hiervoor ook de ontwikkeling van het EG-BNP van belang; zo is er de eerste jaren van de Financiële Vooruitzichten sprake geweest van een hoger dan geraamde groei van het EG-BNP, waardoor ook het opvraagpercentage (ondanks stijging van de EG-uitgaven) lager uitviel.

Dit alles in overweging nemend is in de meerjarenraming van de Nederlandse afdrachten voor 1994 uitgegaan van een eigen middelen plafond van 1,16% EG-BNP, oplopend tot 1,20% EG-BNP in 1996. Dit laat in deze jaren een absolute stijging van de EG-uitgaven toe van ca. 6 miljard ecu per jaar (dit is ca. 8% uitgavengroei per jaar). Daarmee ziet de raming voor het vierde eigen middel er nu als volgt uit:

Wat betreft de onderlinge verdeling tussen de eigen middelen voor de komende jaren is in het kader van het Delors-II pakket door de Commissie een verschuiving voorgesteld tussen de BTW en de BNP-afdracht (door verlaging van het maximale opvraagpercentage voor de BTW-afdracht van 1,4 naar 1% en aftopping van de BTW-grondslag op 50% in plaats van 55% BNP). Tijdens de Europese Raad in Maastricht was immers het voornemen geuit om te komen tot een aanpassing van het systeem van eigen middelen, waarbij meer rekening zal worden gehouden met de relatieve welvaart van de lidstaten. De voorgestelde verschuiving is in het nadeel van landen met een relatief lage BTW-grondslag (over het algemeen zijn dit de landen met een relatief hoog nationaal inkomen per hoofd van de bevolking). Voor Nederland zou een dergelijke verschuiving tot een beperkte mutatie op de afdrachten leiden (enige tientallen miljoenen guldens). Hiermee is in de afdrachtramingen nog geen rekening gehouden, aangezien hierover nog besluitvorming dient plaats te vinden.

Voor wat betreft het eigen-middelensysteem in de toekomst kan tenslotte nog verwezen worden naar de Nota Buitenlanduitgaven, waarin wordt opgemerkt dat een nadere studie naar een eigen belastinggebied voor de EG (vijfde eigen middel?) voor de periode na 1997 wenselijk kan zijn, aangezien thans de kosten en de financiering van de EG via de nationale begrotingen worden opgevangen. Het rechtstreeks zichtbaar maken van de kosten van de EG aan de burger kan, mits goed ingebed, in dit verband een te overwegen optie voor de langere termijn in het kader van versterking van de begrotingsdiscipline zijn.

Het Nederlandse aandeel in de afzonderlijke eigen middelen en in de totaliteit ervan, wordt getoond in tabel 10.8. Als gevolg van de relatief achterblijvende groei van het Nederlandse BNP en de BTW-grondslag ten opzichte van de communautaire groei van beide grootheden, loopt het Nederlandse aandeel in de desbetreffende eigen middelen structureel terug. Het gemiddelde Nederlandse aandeel in de eigen middelen – en dus in de financiering van de EG-uitgaven – loopt per saldo eveneens iets terug.

Tabel 10.8 Nederlands aandeel in eigen middelen; % van het totaal van het eigen middel

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
landbouwheffingen	7,6	8,6	8,5	8,2	9,4	8,8
invoerrechten	9,2	9,2	9,5	11,2	12,8	11,0
BTW	5,9	5,2	5,9	5,3	4,9	5,2
BNP	6,3[3]	2,9[4]	1,0[5]	4,4	4,4	4,4
aandeel in vier eigen middelen	6,8	6,1	6,3	6,7	6,6	6,3

[3] Aanvullende middelen obv het BNP: Spanje, Italië en België hebben hun aandeel (al dan niet gedeeltelijk) in 1989 overgemaakt. Gecorrigeerd 6,06%.
[4] Gecorrigeerd voor nabetalingen Spanje, Italië en België 4,73%.
[5] Nabetalingen over voorgaande jaren.

NB 1988 t/m 1991 realisatie, 1992 na 2e begrotingswijziging, 1993 Voorontwerp-begroting.

10.6. Risico's en onzekerheden

Het moge uit de toelichting op de ramingen van de EG-afdrachten duidelijk zijn dat deze met vele risico's en onzekerheden zijn omgeven. Bij mutaties op deze afdrachten gaat het snel om vele tientallen of honderden miljoenen guldens, die rechtstreeks ten laste van de generale financiële problematiek komen. (Mutaties op de EG-afdrachten zijn immers één van de weinige uitzonderingen op de regels budgetdiscipline, die in principe uitgaan van directe budgettaire dekking van uitga-

11. Overzicht van de garantieverlening door het Rijk

Deze bijlage vermeldt in tabel 11.1 het uitstaande risico voor het Rijk per ultimo van het vorige, het lopende en het komende jaar, uit hoofde van reeds verleende en nog in het lopende en komende jaar te verlenen garanties. Daarnaast worden in tabel 11.2 vermeld de betalingen en de ontvangsten op door het Rijk verstrekte garanties. De informatie wordt hier gepresenteerd per hoofdstuk van de begroting. In de afzonderlijke begrotingen van de hoofdstukken wordt deze informatie weergegeven bij de garantie-artikelen, respectievelijk in de artikelsgewijze toelichting.

Tabel 11.1. Uitstaand risico en nieuwe machtigingen per hoofdstuk

Hoofdstuk		Risico van het Rijk aan het einde van			Machtiging tot het verlenen van nieuwe garanties	
		1991[1]	1992[2]	1993[3]	1992[2]	1993[3]
III	Algemene Zaken	1	0	0	0	0
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken[4]	966	881	828	0	0
V	Buitenlandse Zaken[5]	6 354	6 333	6 137	50	50
VII	Binnenlandse Zaken	49	29	27	0	0
VIII	Onderwijs en Wetenschappen[6]	1 860	1 853	1 825	115	90
IX-B	Financiën[7]	67 575	70 079	69 992	10 267	10 453
X	Defensie	47	47	47	0	0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	44 994	45 698	46 424	707[8]	738[8]
XII	Verkeer en Waterstaat	3 500	4 322	5 160	200	1 200
XIII	Economische Zaken	5 217	5 241	5 222	672	650
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	435	446	453	27	25
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	7	3	3	0
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	6 106	6 096[9]	5 987[9]	450	600
Totaal		137 109	141 032	142 105	12 491	13 806

[1] Rekening.
[2] Vermoedelijke uitkomsten.
[3] Ontwerp-begroting.
[4] Betreft Ontwikkelingssamenwerking.
[5] Betreft voornamelijk Ontwikkelingssamenwerking.
[6] Exclusief garanties krachtens artikel N-2 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet.
[7] Inclusief een aandeel voor O.S. Exclusief waarborg betalingsverplichtingen Nederlandse Waterschapsbank N.V. ad 25,0 miljoen ultimo 1991 en exclusief het risico op grond van de Wet Aansprakelijkheid kernongevallen.
[8] Vermelde bedragen betreffen het saldo van aflossingen en nieuwe garanties.
[9] Het risico uit hoofde van de indemniteitsregeling gedurende het dienstjaar is p.m. geraamd.

12. Burgerlijk rijkspersoneel

Het overzicht in tabel 12.1 geeft inzicht in de begrotingssterkte van het burgerlijk rijkspersoneel voor 1993, alsmede in de personele meerjarenramingen 1994–1997. Het betreft personeel dat valt onder de hoofdstukken van de rijksbegroting. Ook zijn in tabel 12.1 opgenomen de volumegegevens voor 1991.

De volume-opbrengst van de eerste tranche van de operatie Grote Efficiency (GE), die in de Miljoenennota 1992 in een afzonderlijk overzicht was opgenomen, is verwerkt in de begrotingssterktes van 1992 en 1993, alsmede in de personele meerjarenraming 1994–1997. Voor zover de invulling van de restanttaakstelling GE reeds heeft geleid tot het schrappen van plaatsen, is dat verwerkt.

Behalve de effecten van de GE zijn er ook andere inkrimpingen ingeboekt. In de begrotingssterkte 1993 zijn bijvoorbeeld verwerkt de verzelfstandiging van de Verzekeringskamer (−115 plaatsen bij Financiën), de uitbesteding van de kasfunctie bij de belastingdienst (−120 plaatsen) en de verzelfstandiging van musea en asielzoekerscentra (−225 plaatsen bij WVC). In de personele meerjarenraming 1994–1997 zijn onder meer opgenomen de verzelfstandiging van de Inspectie Onderwijs (vanaf 1995 bij O&W −504 plaatsen), de decentralisatie van de volkshuisvesting (oplopend tot −252 plaatsen bij VROM) en de afbouw van de voormalige Rijksdienst IJsselmeerderpolders (vanaf 1997 bij V&W −136 plaatsen).

Vanwege de vertraging van de voorgenomen verzelfstandiging van Staatsbosbeheer is het daarmee gemoeide volume (1.050 plaatsen) wederom opgenomen in de begrotingssterkte van LNV. Bij de voorgenomen verzelfstandiging van de Informatiseringsbank is enige vertraging opgetreden, zodat in de begrotingssterkte voor 1993 bij O&W alsnog 967 plaatsen zijn opgenomen. Vanwege een technische correctie is bij Justitie de begrotingssterkte verlaagd met 600 plaatsen. Het betreft plaatsen waarvan de middelen reeds zijn overgeheveld naar de gemeentepolitie in het kader van het Projekt Kwantificering Politie (PKP). Bij Defensie is ten opzichte van eerdere verwachtingen uit hoofde van de Defensienota, in 1993 een verdere verlaging van 297 plaatsen in de begrotingssterkte verwerkt.

Als gevolg van verschillende beleidsintensiveringen heeft bij enkele onderdelen van de rijksdienst een uitbreiding van de begrotingssterkte plaatsgehad. Bij Justitie zijn dat onder meer de intensivering van de fraudebestrijding (oplopend tot 205 plaatsen), de uitbreiding van de celcapaciteit (oplopend tot 816 plaatsen), de gevolgen van Schengen (oplopend tot 400 plaatsen) en de problematiek van de asielzoekers (137 plaatsen). De intensivering van de fraudebestrijding heeft bij de Belastingdienst een uitbreiding tot gevolg van 250 plaatsen in 1993, en zal vanaf 1996 325 plaatsen bedragen.

Ten aanzien van de personele aspecten van de rijksbegroting wordt de Tweede Kamer nog geïnformeerd in een afzonderlijke nota.

13. Overheidsschuld, financieringsbehoefte, rentelasten en aflossingen

Tabel 13.1. De ontwikkeling van de bruto overheidsschuld vanaf 1970; in miljoenen guldens en (tussen haakjes) in procenten van het nationale inkomen

per ultimo	staatschuld (1)	schuld van provincies en gemeenten (2)	onderlinge schuldverhoudingen (3)	overheidsschuld (4 = 1 + 2 − 3)
1970	32 948 (29,6)	45 613 (40,9)	15 292 (13,7)	63 269 (56,8)
1971	35 119 (28,1)	50 160 (40,1)	17 271 (13,8)	68 008 (54,4)
1972	36 548 (25,8)	55 223 (39,0)	19 794 (14,0)	71 977 (50,8)
1973	38 774 (23,8)	60 564 (37,2)	22 280 (14,1)	76 458 (47,0)
1974	41 301 (22,4)	66 680 (36,2)	25 282 (13,7)	82 699 (44,9)
1975	46 735 (23,4)	72 204 (36,1)	27 895 (14,0)	91 044 (45,5)
1976	54 996 (24,0)	77 352 (33,7)	30 991 (13,5)	101 357 (44,1)
1977	61 704 (24,6)	81 250 (32,3)	33 704 (13,4)	109 250 (43,5)
1978	72 529 (26,9)	85 474 (31,7)	36 515 (13,5)	121 488 (45,1)
1979	84 394 (29,5)	90 407 (31,6)	39 835 (13,9)	134 966 (47,2)
1980	99 518 (32,8)	99 110 (32,6)	44 006 (14,5)	154 622 (50,9)
1981	118 457 (37,5)	108 943 (34,4)	49 867 (15,8)	177 533 (56,1)
1982	144 653 (43,8)	114 951 (34,8)	54 701 (16,5)	204 903 (62,0)
1983	174 795 (51,1)	120 203 (35,1)	58 885 (17,2)	236 113 (69,0)
1984	203 116 (56,6)	125 107 (34,9)	63 785 (17,8)	264 438 (73,8)
1985	228 283 (60,7)	129 433 (34,4)	66 393 (17,7)	291 323 (77,5)
1986	238 735 (62,2)	123 725 (32,2)	55 395 (14,4)	307 065 (80,0)
1987	251 157 (65,4)	118 862 (31,0)	45 563 (11,9)	324 456 (84,5)
1988	274 473 (68,7)	120 400 (30,2)	45 281 (11,3)	349 592 (87,6)
1989	293 842 (69,3)	121 554 (28,7)	45 762 (10,8)	369 634 (87,3)
1990	317 666 (70,0)	121 900 (26,8)	45 990 (10,1)	393 576 (86,7)
1991	338 535 (70,9)	121 017 (25,0)	45 964 (9,5)	413 588 (85,5)

Bron: Ministerie van Financiën, DNB.

Tabel 13.2. De ontwikkeling van de bruto overheidsschuld vanaf 1975[1]; in miljoenen guldens en (tussen haakjes) in procenten van het bruto binnenlands produkt

per ultimo	centrale overheid[2] (1)	lagere overheid[3] (2)	sociale fondsen (3)	munten (4)	onderlinge schuldverhoudingen (5)	totaal (6 = 1 + 2 + 3 + 4 − 5)
1975	46 891 (21,3)	76 688 (34,9)	143 (0,1)	697 (0,3)	31 063 (14,1)	93 356 (42,4)
1976	55 152 (21,9)	83 245 (33,0)	558 (0,2)	771 (0,3)	34 004 (13,5)	105 722 (42,0)
1977	61 860 (22,5)	87 594 (31,9)	092 (0,0)	836 (0,3)	36 667 (13,3)	113 715 (41,4)
1978	72 690 (24,5)	92 437 (31,1)	242 (0,1)	919 (0,3)	39 653 (13,4)	126 635 (42,6)
1979	84 555 (26,8)	97 645 (30,9)	592 (0,2)	1 024 (0,3)	42 581 (13,5)	141 235 (44,7)
1980	99 676 (29,6)	105 787 (31,4)	1 046 (0,3)	1 231 (0,4)	47 339 (14,0)	160 401 (47,6)
1981	118 614 (33,6)	114 361 (32,4)	1 329 (0,4)	1 377 (0,4)	53 355 (15,1)	182 326 (51,7)
1982	144 808 (39,3)	120 517 (32,7)	1 333 (0,4)	1 430 (0,4)	57 450 (15,6)	210 638 (57,1)
1983	174 949 (45,9)	127 333 (33,4)	740 (0,2)	1 457 (0,4)	61 630 (16,2)	242 849 (63,7)
1984	203 270 (50,8)	133 260 (33,3)	837 (0,2)	1 492 (0,4)	66 412 (16,6)	272 447 (68,1)
1985	228 437 (54,6)	140 560 (33,6)	2 523 (0,6)	1 533 (0,4)	66 581 (15,9)	306 472 (73,3)
1986	238 889 (55,7)	135 803 (31,7)	3 025 (0,7)	1 577 (0,4)	58 482 (13,6)	320 812 (74,8)
1987	251 310 (58,4)	130 199 (30,3)	1 975 (0,5)	1 632 (0,4)	52 224 (12,1)	332 892 (77,4)
1988	274 626 (61,1)	133 479 (29,7)	1 309 (0,3)	2 045 (0,5)	51 138 (11,4)	360 321 (80,1)
1989	293 981 (61,9)	134 574 (28,3)	1 069 (0,2)	2 401 (0,5)	49 976 (10,5)	382 049 (80,4)
1990	317 790 (62,5)	134 273 (26,4)	463 (0,1)	2 607 (0,5)	48 465 (9,5)	406 672 (80,0)
1991	338 659 (63,2)	133 160 (24,9)	206 (0,0)	2 664 (0,5)	49 008 (9,2)	425 681 (79,5)
1992	359 344 (64,3)	133 151 (23,8)	206 (0,0)	2 664 (0,5)	49 008 (8,8)	446 357 (79,8)
1993	378 898 (64,2)	133 085 (22,6)	206 (0,0)	2 664 (0,5)	49 008 (8,3)	465 845 (79,0)
1994	396 922 (63,6)	133 005 (21,3)	206 (0,0)	2 664 (0,4)	49 008 (7,8)	483 789 (77,5)

Bron: Ministerie van Financiën, DNB CBS.

[1] Conform de in EMU-verband gehanteerde definitie.
[2] Rijk, PBO's en overige instellingen.
[3] Zie voetnoot bij tabel 13.3.

Tabel 13.5. De ontwikkeling van de rentelasten[1] en de aflossingen van het rijk vanaf 1970; *in miljoenen guldens en (tussen haakjes) in procenten van het nationale inkomen*

	rentelasten (1)	aflossingen (2)	totale uitgaven[4] 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 (7,5)
1986	21 156 (5,5)	11 015 (2,9)	32 171 (8,4)
1987	21 463 (5,5)	14 431 (3,8)	35 894 (9,3)
1988	22 008 (5,5)	19 591 (4,9)[3]	41 599 (10,4)
1989	21 757 (5,1)[2]	19 975 (4,7)	41 732 (9,9)
1990	22 968 (5,1)	20 913 (4,6)	43 881 (9,7)[4]
1991	25 261 (5,3)	26 476 (5,5)	51 737 (10,8)
1992	26 869 (5,4)	26 215 (5,3)	53 084 (10,7)
1993	28 087 (5,3)	25 437 (4,8)	53 524 (10,2)
1994	29 719 (5,3)	31 891 (5,7)	61 610 (11,1)
1995	31 541 (5,4)	34 249 (5,9)	65 790 (11,2)
1996	33 500 (5,4)	23 498 (3,8)	56 998 (9,3)
1997	35 415 (5,5)	15 470 (2,4)	50 885 (7,9)

Bron: Voor de jaren 1970 tot en met 1991 Rekening Hoofdstuk IX A, voor 1992 Vermoedelijke Uitkomsten en vanaf 1993 Begroting en Meerjarenramingen van Hoofdstuk IX A.

[1] Inclusief overige kosten.

[2] Als gevolg van de privatisering van de PTT vervallen met ingang van 1989 op Begroting IX A de post rente over reserves van de PTT (onderdeel uitmakend van artikel 03.01) en de post rente over in 's Rijks schatkist aanwezige gelden van de PTT (onderdeel uitmakend van artikel 02.01). Deze wijziging heeft een neerwaarts effect op de rentelasten in 1989 en volgende jaren. In 1988 bedroegen de desbetreffende posten in totaal 1036 miljoen gulden, hetgeen overeenkomt met 0,25% van het nationale inkomen.

[3] Sinds 1 januari 1988 wordt, als uitvloeisel van de deregulering van de kapitaalmarkt per 1 januari 1986, het schatkistpapier met een oorspronkelijke looptijd van 2 jaar of meer tot de gevestigde schuld gerekend. Het gaat hierbij om een bedrag van 5834 miljoen gulden. Dit heeft tot gevolg dat het in 1988, 1989 en 1990 vervallende schatkistpapier met een oorspronkelijke looptijd van 2 jaar of meer tot de aflossingen op de gevestigde schuld wordt gerekend. In 1988 gaat het om een bedrag van 3004 miljoen, in 1989 om 1855 miljoen en in 1990 om 975 miljoen gulden.

[4] Bij de Vermoedelijke Uitkomsten 1990 is de portefeuille staatsschuld overgebracht van begrotingshoofdstuk IX B naar begrotingshoofdstuk IX A. Voor de jaren 1992 tot en met 1997 is in de begroting een bedrag van 2 miljard opgenomen (artikel 04.01). De cijfers in de tabel zijn exclusief dit bedrag.

	Passiva	1990		1991	
10.	Schulden op korte termijn:				
	a. schatkistpapier in omloop	1 575		0	
	b. overige schulden	22 706		22 558	
			24 281		22 558
11.	Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d. waartegenover vorderingen staan (contrapost aan de debetzijde onder no. 3)		13 510		16 893
12.	Verplichtingen verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen		12 542		17 028
13.	Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen		630		290
14.	Schulden op lange termijn:				
	a. geconsolideerde binnenlandse schuld	312 110		334 984	
	b. verplichtingen betreffende pensioenfondsen	300		266	
	c. verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	675		535	
	d. overige schulden	326		106	
			313 411		335 891
15.	Reserve waardeveranderingen		95 590		100 850
			459 964		493 510

Posten 3 en 11. Vorderingen resp. verplichtingen uit hoofde van contracten e.d.

De balansbedragen hebben voornamelijk betrekking op het Ministerie van Defensie (ca. 8 050 miljoen) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (ca. 8 505 miljoen).

Post 4. Vorderingen op lange termijn

a. Leningen woningwetbouw

De mutaties in 1991 hebben voornamelijk betrekking op verstrekte leningen tot een bedrag van 690 miljoen; aan aflossingen werd 500 miljoen ontvangen.

b. Overige vorderingen

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1990	1991
Kredieten aan het buitenland	5 230	5 792
Studievoorschotten	4 025	4 180
Op derden te verhalen ruil- en herverkavelingskosten	1 621	1 594
Voorschotten aan het Bureau Beheer Landbouwgronden	730	746
Ontwikkelingskredieten aan industrie en handel	590	625
Vordering op de Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. (achtergestelde lening in het kader van de herstructurering van de Europese staalindustrie)	570	470
Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (inzake leningen aan diverse landen)	412	371
Vordering op de Nederlandse Antillen met betrekking tot het leningsgedeelte van de ontwikkelingshulp	159	146
Vorderingen inzake aangesproken garantieleningen Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V.	182	120
Vordering op Aruba met betrekking tot het leningsgedeelte van de ontwikkelingshulp	100	100
Vordering op Indonesië krachtens de overeenkomst van 1966	103	94
Vordering inzake leningen voor warmte-isolatie van woningwetwoningen	70	70
Bijdrage aan de Europese Investeringsbank, ten behoeve van de kredietverlening aan Turkije	49	45
Diverse vorderingen	279	396
	14 120	14 749

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1990	1991
De Nederlandsche Bank N.V.	23 066	23 323
Koninklijke PTT Nederland N.V.	16 387[1]	17 345[1]
N.V. Nederlandse Spoorwegen	5 675	6 080
Internationale Nederlanden Groep N.V.	2 156[2]	2 319[2]
N.V. Bank Nederlandse Gemeenten	1 240[3]	1 289[3]
Koninklijke Luchtvaart Mij. N.V.	1 340[4]	1 259[4]
Energiebeheer Nederland B.V.	1 104	1 156
N.V. Luchthaven Schiphol	983	1 048
N.V. DSM	950	987
Nationale Investeringsbank N.V.	439[5]	454[5]
Ultra-Centrifuge Nederland N.V.	316[6]	338[6]
N.V. Verenigd Streekvervoer Nederland	310	335
N.V. Koninklijke Nederlandse Vliegtuigenfabriek Fokker	317	314
N.V. Nederlandse Gasunie	245	258
Nederlandse Mij. voor Energie en Milieu B.V. (NOVEM)	298[7]	228[7]
N.V. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij	195[8]	202[8]
Alpinvest Holding N.V. (voorheen M.I.P.)	286[9]	157
N.V. Industriebank LIOF	116[10]	132[10]
Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V.	141	120
Nederlandse Waterschapsbank N.V.	92[11]	104[11]
N.V. R.C.C.	67[12]	73[12]
N.V. Nozema	59	59
Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.	44	54[13]
N.V. Nederlands Inkoopcentrum	50[14]	50[14]
N.V. SDU	64[15]	47[15]
Overige deelnemingen en staatsbedrijven	210[16]	204
	56 150	57 935

[1] Inclusief achtergestelde lening ad 1 573 miljoen en een lening ad 4 927 miljoen.
[2] Inclusief achtergestelde lening ad 350 miljoen (ultimo 1990) resp. 619 miljoen (ultimo 1991) en een lening ad 950 miljoen.
[3] Waarvan nog te storten 35 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 10b.
[4] Inclusief 5% preferente niet-winstdelende aandelen ad nominaal 200 miljoen en preferente converteerbare winstdelende aandelen ad nominaal 360 miljoen waarvan nog te storten resp. 22 en 360 miljoen, welke bedragen zijn opgenomen onder balanspost 10b.
[5] Inclusief achtergestelde lening ad 120 miljoen.
[6] Inclusief achtergestelde lening ad 53 miljoen.
[7] Inclusief lening ad 225 miljoen (ultimo 1990) resp. 149 miljoen (ultimo 1991).
[8] Inclusief renteloze lening ad 69 miljoen.
[9] Waarvan nog te storten 83 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 10b.
[10] Inclusief lening ad 11 miljoen (ultimo 1990) resp. 7 miljoen (ultimo 1991).
[11] Waarvan nog te storten 3 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 10b.
[12] Inclusief lening ad 27 miljoen.
[13] Waarvan nog te storten 6 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 10b.
[14] Inclusief lening ad 20 miljoen.
[15] Inclusief lening ad 5 miljoen.
[16] Waarvan nog te storten 1 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 10b.

De samenstelling van het balansbedrag en de mutaties in 1991 blijken uit het volgende overzicht:

	(Gecorrigeerde) waarde per 31-12-1990	Investeringen in 1991	Afschrijvingen in 1991	Verhoging waarde i.v.m. stijging prijspeil	Waarde per 31-12-1991
Ministerie van Defensie					
– Marine	11 751	1 098	357	38	12 530
– Landmacht	16 999	1 618	1 259	217	17 575
– Luchtmacht	10 014	1 147	685	94	10 570
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	64 650	1 077[1]	744	3 727	68 710
Burgerlijke rijksgebouwen	17 672	325	229	467	18 235
Agrarische eigendommen	9 829	-/- 68	8	292	10 045
Diversen	3 645	128[2]	208	10	3 575
	134 560	5 325	3 490	4 845	141 240

[1] Inclusief investeringen ten laste van het Rijkswegenfonds.
[2] Hierin begrepen 89 miljoen wegens afname van de voorraden van het Landbouw Egalisatiefonds.

Het bedrag van 4 845 miljoen is gereserveerd onder post 15, zodat het balanssaldo door deze waardeverhoging van de activa niet is beïnvloed.

Het balansbedrag ultimo 1991 kan als volgt worden onderverdeeld naar onroerende goederen respectievelijk roerende goederen:

Onroerende goederen:		
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	68 635	
Burgerlijke rijksgebouwen	18 235	
Ministerie van Defensie	11 240	
Agrarische eigendommen	10 045	
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	1 920	
		110 075
Roerende goederen:		
Goederen van militaire aard	29 435	
Goederen van culturele aard	440	
Civiele motorvoertuigen en vaartuigen	340	
Inventarisgoederen	210	
Goederen civiele verdediging	155	
Voorraden van het Landbouw-Egalisatiefonds	65	
Overige	520	
		31 165
		141 240

Post 10. Schulden op korte termijn

b. Overige schulden

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1990	**1991**
Lopende interest van de Staatsschuld	14 265	15 593
Ontmuntingsreserve	2 108	2 260
Nog ten laste van 1990 resp. 1991 en voorgaande jaren te betalen bedragen	1 770	1 429
Verplichtingen verband houdende met de deelneming van het Rijk in Nederlandse ondernemingen	504	426
Gemeentefonds	537	363
Schulden aan de Europese Gemeenschappen	–	292
Mobiliteitsfonds	166	174
Nog te verrekenen voorlopige en tijdelijke ontvangsten van de ontvangers der belastingen	965	113
Diverse schulden	2 391	1 908
	22 706	22 558

Balanssaldo

Het nadelig balanssaldo is in 1991 toegenomen met 14 502 miljoen.

Dit verschil kan als volgt worden geanalyseerd:

Rekeningcijfer 1991 der uitgaven			202 094	
bij: in 1992 betaalde bedragen welke als lasten van 1991 zijn aan te merken		1 429		
af: in 1991 betaalde bedragen welke als lasten van 1990 zijn aan te merken		1 770		
			341	
			201 753	
In het bedrag ad 201 753 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen lasten vormen:				
– aflossing op Staatsleningen		26 480		
– investeringen in onroerende en roerende goederen		4 801		
– investeringen in deelnemingen		1 158		
– verstrekkingen van en aflossingen op leningen en voorschotten:				
leningen woningwetbouw	690			
overige leningen en voorschotten	1 348			
		2 038		
			34 477	
HERZIENE UITGAVEN				167 276
Rekeningcijfer 1991 der middelen			206 690	
bij: in 1992 ontvangen bedragen welke als baten van 1991 zijn aan te merken (excl. belastingen)		5 650		
af: in 1991 ontvangen bedragen welke als baten van 1990 zijn aan te merken (excl. belastingen)		5 333		
			317	
			207 007	
In het bedrag ad 207 007 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen baten vormen:				
– opbrengst Staatsleningen		49 354		
– desinvesteringen in deelnemingen in ondernemingen en staatsbedrijven		52		
– ontvangsten van en aflossingen op leningen en voorschotten:				
leningen woningwetbouw	500			
overige leningen en voorschotten	960			
		1 460		
			50 866	
HERZIENE MIDDELEN				156 141
HERZIEN TEKORT 1991				11 135
Bijzondere posten:				
Afschrijving roerende en onroerende goederen	3 490			
Toeneming lopende rente, per saldo	1 353			
Nadelig verschil inzake belastingen	1 050			
		5 893		
Toeneming reserves inzake deelnemingen in ondernemingen	812			
Toeneming kredieten aan het buitenland	562			
Opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting ten behoeve van het Rijkswegenfonds voor zover met deze opbrengst investeringen zijn gefinancierd (De investeringen komen voor onder post 7)	613			
Afname tekort van het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	140			
		2 127		
			3 766	
Diversen (dit bedrag bestaat uit een groot aantal kleine posten, welke elkaar in belangrijke mate compenseren), per saldo voordelig			399	
				3 367
				14 502

De belangrijkste oorzaak hiervan is een inhoudelijk verschil tussen het gulden oriëntatiepunt en de Staatsbalans: de invalshoek van het gulden oriëntatiepunt is anders dan die van de Staatsbalans.

De achtergrond van het gulden oriëntatiepunt is het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van de overheidsfinanciën, alsmede het leveren van een bijdrage aan een meer systematische afweging rond de rijksbegroting. Om dit te bewerkstelligen wordt een onderscheid gemaakt tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven. Bij het maken van een onderscheid tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven wordt gebruik gemaakt van de economische classificatie, die inzicht biedt in alle geldstromen van en naar de rechtspersoon Staat der Nederlanden én de begrotingsfondsen. In alle in hoofdstuk 4 gepresenteerde varianten van het gulden oriëntatiepunt omvatten de kapitaaluitgaven méér dan alleen die uitgaven die leiden tot juridisch of economisch eigendom van het Rijk.

De Staatsbalans heeft een andere achtergrond. De Staatsbalans beoogt een globaal inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van het vermogen van het Rijk. Om dit te bewerkstelligen worden juridisch en economisch eigendom, rechten en verplichtingen van het Rijk in kaart gebracht. Kapitaaloverdrachten aan derden of kapitaaloverdrachten aan andere overheidsorganen leiden niet tot juridisch of economisch eigendom van het Rijk en komen derhalve niet tot uitdrukking op de Staatsbalans. Relevant is ook dat onder Rijk in dit verband wordt verstaan de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Wat betreft de begrotingsfondsen geldt dat alleen de uitgaven voor de aanleg van wegen door het Rijkswegenfonds op de Staatsbalans worden opgenomen, daar deze tot het juridisch en economisch eigendom van het Rijk behoren.

Er zijn ook oorzaken van meer praktische aard die het moeilijk maken een rechtstreeks verband tussen het gulden oriëntatiepunt en de Staatsbalans te leggen.

Zo wordt de Staatsbalans opgesteld aan de hand van ondermeer de extra-comptabele administratie bij de ministeries. De mutaties in deze administraties komen in principe voort uit begrotingsmutaties. Er kunnen zich echter ook mutaties in deze extra-comptabele administraties voordoen die géén verband houden met de begroting. Als voorbeeld hiervan kan worden genoemd de ontvangst van een stock-dividend. Er is geen sprake van een kasstroom, zodat deze ontvangst niet tot uitdrukking komt op de begroting. De ontvangst komt echter wel tot uitdrukking in de extra-comptabele administraties en de Staatsbalans omdat de waarde van de deelneming in het kapitaal van de desbetreffende onderneming toeneemt.

Verder is de Staatsbalans een transactiebalans. Op de balans komen dus ook rechten en verplichtingen voor die toegerekend dienen te worden aan het rapportagejaar, doch die pas in het daarop volgende jaar (jaren) tot kasuitgaven of -ontvangsten leiden. De economische classificatie die wordt gebruikt bij de berekening van het gulden oriëntatiepunt is daarentegen gekoppeld aan de geldstromen van en naar het Rijk op kasbasis.

Ten slotte wordt bij de opstelling van de Staatsbalans anders omgegaan met afschrijvingen dan bij de becijferingen van het gulden oriëntatiepunt. Voor de opstelling van de Staatsbalans worden de afschrijvingen gebaseerd op de voor de verschillende categorieën kapitaaluitgaven geschatte economische levensduur, de verstreken gebruikstijd en de geschatte residuwaarde. Bij de verschillende in hoofdstuk 4 gepresenteerde varianten van het gulden oriëntatiepunt wordt afgeschreven volgens een vuistregel.

15. De uitgaven en de ontvangsten van de hoofdstukken van de rijksbegroting en de begrotingsfondsen 1991–1993 ingedeeld volgens de functionele classificatie

Cijfermatig overzicht gebaseerd op de Benelux Functionele Classificatie 1989[1]

In deze bijlage zijn de uitgaven en ontvangsten van de hoofdstukken van de rijksbegroting en de begrotingsfondsen (aangevuld met de afdrachten aan de EG (BTW en invoerrechten) en de aanvullende posten uitgaven en niet-belastingontvangsten) gegroepeerd naar onderwerpen van staatszorg[2].

De indeling naar onderwerpen van staatszorg is gebaseerd op de Benelux Functionele Classificatie van de uitgaven en ontvangsten van 1989[3]. Deze classificatie sluit nauw aan bij de Classification of Functions of Government (kortweg COFOG genoemd) van de Verenigde Naties, doch er is een klein aantal verschillen te signaleren. De belangrijkste twee zijn dat de Benelux Functionele Classificatie ook van toepassing is op de ontvangsten (de COFOG is alleen van toepassing op de uitgaven) en dat er een aparte groep (07.3) in is opgenomen voor de uitgaven voor milieu.

Relatie met de begrotingswetsontwerpen en begrotingshoofdstukken

In de artikelsgewijze toelichtingen op de begrotingswetsontwerpen zijn per begrotingsartikel de uitgaven c.q. de ontvangsten gecodeerd met onder meer een functionele code, die het desbetreffende (deel)ontwerp van staatszorg weergeeft. Sommatie van de gecodeerde bedragen per begrotingsartikel(onderdeel) van de rijksbegroting (inclusief fondsen e.d.) resulteert in het cijferoverzicht van deze bijlage. Met ingang van de Rijksbegroting 1993 is in elke departementale begroting een samenvatting opgenomen van de uitgaven en ontvangsten naar onderwerpen van staatszorg.

Onderwerpen van staatszorg lopen niet volledig parallel met de indeling in de begrotingshoofdstukken. Zo komen uitgaven voor onderwijs of sociale voorzieningen voor op verschillende begrotingshoofdstukken (de functionele hoofdgroep onderwijs komt onder meer voor op de hoofdstukken O&W en LNV).

Dit betekent dat de totalen per functie niet gelijk zijn aan de totalen per hoofdstuk van bijlage 2 ook al lijkt de omschrijving in een aantal gevallen dezelfde.

In de navolgende gevallen is er een directe relatie tussen een onderwerp van staatszorg volgens de Benelux Functionele Classificatie en andere «bekende» cijfers betreffende het onderwerp.

Ontwikkelingssamenwerking (groep 01.5) spoort met het totaal (van de hoofdstukken van de rijksbegroting) van het ontwikkelingssamenwerkingsplafond.

Fundamenteel wetenschappelijk onderzoek (groep 04.6) spoort met het desbetreffende totaal van de uitgaven in het kamerstuk Wetenschapsbudget 1993.

De belastingopbrengsten (groep 13.6) sporen met het cijfer in bijlage 4 van deze Miljoenennota.

[1] Een uittreksel van de classificatie is gepubliceerd in de Nederlandse Staatcourant nr. 18 van 25 januari 1990. De volledige tekst is opgenomen in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR).

[2] In bijlage 17.3 is een overzicht van de functionele (hoofd)groepen in de periode 1984–1993 opgenomen.

[3] In de Miljoenennota 1991 is voor het eerst volgens de nieuwe Benelux Functionele Classificatie gegroepeerd. Enkele afwijkingen ten opzichte van de Benelux Functionele Classificatie 1972 zijn in de desbetreffende bijlage 15 nader toegelicht.

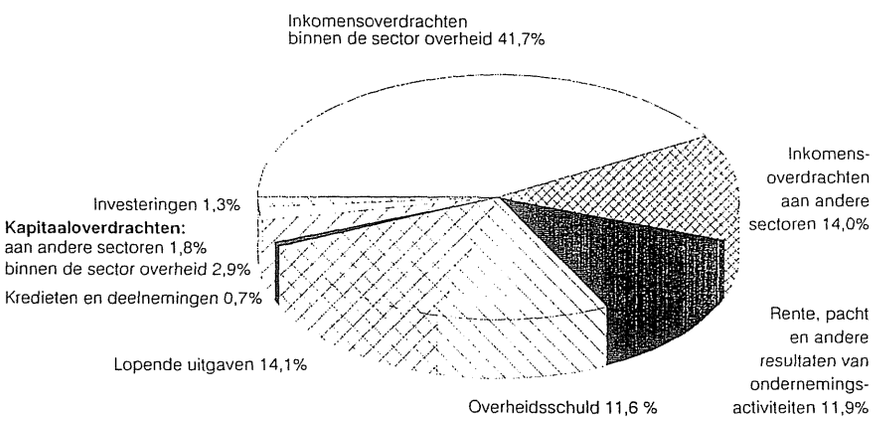
Code	Omschrijving	Uitgaven			Ontvangsten		
		1991 Rekening	1992 Vermoedelijke uitkomsten	1993 Ontwerpbegroting	1991 Rekening	1992 Vermoedelijke uitkomsten	1993 Ontwerpbegroting
01	*Algemeen bestuur; buitenlandse betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking*	*21 013*	*21 856*	*22 287*	*3 347*	*3 360*	*2 948*
01.1	Algemeen Bestuur: uitvoerende en wetgevende lichamen, bestuursorganen	558	764	552	36	10	12
01.2	Financieel bestuur en domeinen/eigendommen	3 903	3 954	3 581	2 507	2 583	2 237
01.3	Centrale diensten van het bestuursapparaat	2 403	2 371	2 233	624	579	553
01.4	Buitenlandse betrekkingen	8 526	8 777	9 625	124	146	124
01.5	Ontwikkelingssamenwerking	5 623	5 990	6 296	56	42	22
02	*Defensie*	*14 144*	*14 400*	*13 987*	*606*	*645*	*585*
02.0	Algemeen	1 915	2 057	1 897	111	141	141
02.1	Landmacht	5 696	5 812	5 725	204	166	164
02.2	Luchtmacht	2 826	2 679	2 606	143	134	134
02.3	Marine	3 022	2 999	2 875	111	152	124
02.4	Militaire pensioenen	685	791	820	0	20	20
02.5	Buitenlandse militaire bijstand	0	62	64	37	32	2
03	*Openbare orde en veiligheid*	*6 395*	*6 696*	*6 950*	*675*	*835*	*943*
03.0	Algemeen	440	389	396	93	98	112
03.1	Rechtspleging	993	1 106	1 163	403	500	590
03.2	Politie	3 849	4 084	4 259	64	112	122
03.3	Gevangeniswezen	845	895	931	104	115	110
03.4	Brandweer	96	104	94	4	3	2
03.5	Burgerlijke bescherming	108	52	41	7	7	7
03.6	Overige beschermde diensten	64	66	66	0	0	0
04	*Onderwijs en fundamenteel wetenschappelijk onderzoek*	*32 578*	*34 429*	*34 043*	*1 465*	*1 438*	*2 257*
04.0	Onderwijs algemeen	426	478	450	0	16	21
04.1	Leerlingen- en studentenvoorzieningen	0	0	0	0	0	0
04.2	Primair onderwijs	8 896	9 089	9 155	81	40	23
04.3	Secundair onderwijs	12 326	13 057	12 903	765	767	700
04.4	Tertiair onderwijs	8 446	9 258	8 871	606	600	1 496
04.5	Overig onderwijs	359	359	335	9	11	11
04.6	Fundamenteel wetenschappelijk onderzoek	2 125	2 188	2 329	4	4	6
05	*Volksgezondheid*	*4 206*	*3 881*	*4 064*	*296*	*307*	*312*
05.0	Algemeen	464	393	376	61	44	75
05.1	Preventieve gezondheidszorg	277	253	226	15	10	11
05.2	Medische behandeling	3 465	3 235	3 462	199	219	210
05.3	Overige gezondheidszorg	0	0	0	21	34	16
06	*Sociale voorzieningen*	*47 742*	*45 195*	*47 093*	*1 247*	*1 060*	*1 012*
06.0	Algemeen	348	205	213	130	23	3
06.1	Sociale verzekering	21 994	19 229	21 312	815	840	855
06.2	Sociale bijstand	12 893	13 889	14 000	66	67	65
06.3	Maatschappelijke dienstverlening	9 956	9 042	8 680	151	58	20
06.4	Algemene arbeidsaangelegenheden	2 551	2 830	2 888	85	72	69

Code	Omschrijving	Uitgaven			Ontvangsten		
		1991 Rekening	1992 Vermoedelijke uitkomsten	1993 Ontwerpbegroting	1991 Rekening	1992 Vermoedelijke uitkomsten	1993 Ontwerpbegroting
12.4	Luchtvaartwegen	268	281	326	182	197	202
12.5	Pijpleidingen	0	0	0	3	2	2
12.6	Communicatie	80	83	52	1 088	1 506	1 576
12.7	Waterkering en waterkwantiteitsbeheer	688	739	805	11	15	13
12.8	Landaanwinning	57	23	16	5	5	5
13	*Uitgaven en ontvangsten die niet of niet onmiddellijk over de hoofdgroepen 01 t/m 12 worden verdeeld*	*40 636*	*44 567*	*49 752*	*151 811*	*154 156*	*163 191*
13.1	Rente	24 975	26 723	28 087	254	156	81
13.2	Betrekkingen met lagere publiekrechtelijke lichamen voorzover niet in andere functies opgenomen	15 661	16 461	18 183	1	0	0
13.6	Belastingen	0	0	0	151 556	154 000	162 400
13.9	Uitgaven en ontvangsten nader te verdelen over de hoofdgroepen 01 t/m 13 (ondermeer aanvullende posten)	0	1 383	3 482	0	0	710
14	*Overheidsschuld*	*28 068*	*28 391*	*27 437*	*1 386*	*2 104*	*2 087*
14.1	Aflossing en Opneming[1] van gevestigde schuld in nationale valuta	26 476	26 245	25 437	(49 354)	(45 645)	(44 961)
14.2	Aflossing en opneming van gevestigde schuld in vreemde valuta	0	0	0	0	0	0
14.3	Ontmunting en aanmunting	0	0	0	89	69	87
14.6	Aan- en verkoop van staatsschuld	1 306	2 000	2 000	1 290	2 000	2 000
14.7	Agio/disagio bij aflossing en opneming van gevestigde schuld	286	146	0	7	35	0
	Totaal	*226 997*	*231 865*	*236 372*	*182 437*	*184 132*	*191 525*

[1] Opneming is niet in de telling opgenomen.

Een vergelijkbare grafiek van de ontvangsten is achterwege gebleven omdat ongeveer 80% van de ontvangsten uit belastingen en heffingen bestaat. In bijlage 17.4 is voor de economische hoofdgroepen een tienjarenoverzicht gepresenteerd.

UITGAVEN VOLGENS DE ECONOMISCHE CLASSIFICATIE



In het onderstaande overzicht worden voor de jaren 1989 tot en met 1993 de totaalcijfers per economische hoofdgroep gepresenteerd (de uitgavenkant). Bij de hoofdgroepen 5 (voor zover het kapitaaloverdrachten aan de NS betreft), 6 (kapitaaloverdrachten binnen de overheid) en 7 (rijksinvesteringen) worden tevens (tussen haakjes) cijfers voor (denkbeeldige) afschrijvingen gepresenteerd. Deze cijfers zijn gebaseerd op toepassing van de eenvoudige vuistregel, die in hoofdstuk 4 van de Miljoenennota 1993 is gehanteerd om het gulden oriëntatiepunt te berekenen, voor de desbetreffende economische hoofdgroepen.

Tabel Totaalbeeld economische hoofdgroepen; in miljoenen

	1989	1990	1991	1992	1993
1. Lopende uitgaven en ontvangsten voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)	31 411	31 898	31 549	32 994	32 661
2. Rente, pacht en andere resultaten van vermogen en van ondernemingsactiviteit	21 658	22 851	24 972	26 717	28 219
3. Inkomensoverdrachten aan en van andere sectoren	28 992	27 981	33 126	31 439	32 917
4. Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	70 996	85 144	92 409	95 118	96 606
5. Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren	6 879	6 173	4 735	4 159	4 211
(afschrijvingen)[1]	(108)	(200)	(186)	(173)	(203)
6. Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	7 140	6 404	7 101	7 226	6 812
(afschrijvingen)[2]	(2 856)	(2 562)	(2 840)	(2 890)	(2 725)
7. Investeringen en desinvesteringen	2 942	3 101	3 128	3 137	3 106
(afschrijvingen)[3]	(1 324)	(1 395)	(1 408)	(1 412)	(1 398)
8. Kredietverleningen en -aflossingen, deelnemingen en liquidatie van deelnemingen	2 962	2 371	1 900	1 895	1 771
9. Overheidsschuld	21 031	22 096	28 077	28 400	27 447
10. Diversen	–	–	–	780	2 622
Totaal	194 011	208 019	226 997	231 865	236 372

[1] Afschrijvingen bedragen 35% van de kapitaaloverdracht aan de NS
[2] Afschrijvingen bedragen 40% van de kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid
[3] Afschrijvingen bedragen 45% van de (rijks)investeringen

Code	Omschrijving	1989 Rekening	1990 Rekening	1991 Rekening	1992 Vermoedelijke uitkomsten	1993 Ontwerp-begroting
	Ontvangsten	*122 797*	*138 599*	*154 138*	*156 216*	*164 182*
30.6	Inkomensoverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	96	66	103	82	170
36	Indirecte belastingen en heffingen	56 855	60 572	64 050	67 007	69 430
37	Directe belastingen	64 004	76 566	88 884	87 687	93 236
38	Overige inkomensoverdrachten van bedrijven, financiële instellingen, privaatrechtelijke instellingen en gezinnen	1 667	1 273	937	1 228	1 178
39.1, 39.2 en 39.3	Inkomensoverdrachten van E.G.-instellingen en -landen	91	26	23	25	15
39.4, 39.5 en 39.6	Inkomensoverdrachten van andere internationale instellingen en andere landen	84	96	141	185	153
4.	**Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid**					
	Uitgaven	*70 996*	*85 144*	*92 409*	*95 118*	*96 606*
	Inkomensoverdrachten:					
41.2	Aan rijksuniversiteiten	3 069	3 176	3 732	3 984	3 911
41.3	Aan vrije universiteiten	663	679	865	905	862
41.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	3 457	3 609	5 562	5 672	5 643
42	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	3 777	14 730	17 480	16 822	17 299
43.1	Aan provincies	5 047	5 265	5 137	6 014	5 826
43.2	Aan gemeenten	38 351	41 021	42 947	45 641	46 917
43.3	Aan waterschappen	5	10	5	5	5
43.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	2 101	2 180	2 408	1 443	1 325
43.5	Aan overige regionale en lokale overheden	116	96	93	92	60
44	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	14 410	14 378	14 180	14 540	14 758
	Ontvangsten	*1 882*	*1 695*	*1 937*	*1 733*	*1 524*
	Inkomensoverdrachten:					
46	Van de centrale overheid	293	192	123	113	128
47	Van de sociale verzekeringsinstellingen	1 097	1 093	1 108	1 156	1 161
48	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	231	236	522	268	133
49	Van het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	261	174	184	196	102
5.	**Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren**					
	Uitgaven	*6 879*	*6 173*	*4 735*	*4 159*	*4 211*
50.1	Kapitaaloverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	0	0	0	0	0
51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen	4 793	3 978	2 615	1 964	2 305
51.2	Andere kapitaaloverdrachten aan bedrijven	53	138	82	95	58
51.3 en 51.4	Andere kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen	1 388	1 529	1 463	1 475	1 202
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	57	54	65	81	73
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen (voornamelijk investeringsbijdragen)	198	213	138	171	167

Code	Omschrijving	1989 Rekening	1990 Rekening	1991 Rekening	1992 Vermoedelijke uitkomsten	1993 Ontwerp-begroting
8.	**Kredietverleningen en -aflossingen, deelnemingen en liquidatie van deelnemingen**					
	Uitgaven	*2 962*	*2 371*	*1 900*	*1 895*	*1 771*
81.1 en 81.2	Kredietverleningen aan bedrijven en kredietinstellingen	196	176	137	122	112
81.4 en 81.5	Deelnemingen in bedrijven en kredietinstellingen	12	42	11	39	46
83	Kredietverleningen aan gezinnen	493	506	525	500	500
84.1	Kredietverleningen aan het buitenland	34	112	0	0	0
84.2	Deelnemingen in het buitenland	395	426	457	492	494
85.1.	Kredietverleningen aan de centrale overheid	54	56	74	79	94
85.2	Kredietverleningen aan sociale verzekeringsinstellingen	0	0	0	0	0
85.3	Kredietverleningen aan regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	1 778	1 053	696	663	525
	Ontvangsten	*4 887*	*2 775*	*1 157*	*1 492*	*1 342*
86	Kredietaflossingen door en liquidatie van deelnemingen in bedrijven en financiële instellingen	2 910	1 758	247	623	528
87.2	Kredietaflossingen door gezinnen	897	379	350	307	308
88.1	Kredietaflossingen door het buitenland	68	73	64	65	51
88.2	Liquidaties van deelnemingen in het buitenland	2	3	8	0	0
89.2	Kredietaflossingen door sociale verzekeringsinstellingen	0	0	0	0	0
89.3	Kredietaflossingen door regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)[1]	1 010	562	488	497	455
9.	**Overheidsschuld**					
	Uitgaven	*21 031*	*22 096*	*28 077*	*28 400*	*27 447*
90.1	Verwerving van staatsschuld	972	1 028	1 306	2 000	2 000
91.1	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	19 975	20 913	26 485	26 254	25 447
91.5	Disagio bij opneming van schuld	77	155	286	146	0
92	Ontmuntingen	7	0	0	0	0
	Ontvangsten	*1 447*	*1 290*	*1 386*	*2 104*	*2 087*
90.6	Verkoop van staatsschuld	997	1 008	1 290	2 000	2 000
96.1	Opneming van gevestigde overheidsschuld[2]	(43 190)	(45 843)	(49 354)	(45 645)	(44 961)
96.4	Agio bij opneming van schuld	92	40	7	35	0
97	Aanmuntingen	358	242	89	69	87
10.	**Diversen**					
	Aanvullende post uitgaven	0	0	0	780	2 622
	Aanvullende post niet-belastingontvangsten	0	0	0	0	710
	Totaal uitgaven	**194 011**	**208 019**	**226 997**	**231 865**	**236 372**
	Totaal ontvangsten	**148 713**	**164 474**	**182 437**	**184 132**	**191 525**
	Begrotingssaldo	**– 45 298**	**– 43 545**	**– 44 560**	**– 47 733**	**– 44 847**
	Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	22 422	21 606	25 451	27 022	25 352
	Financieringssaldo[1]	**– 22 876**	**– 21 939**	**– 19 109**	**– 20 711**	**– 19 495**

[1] Inclusief vervroegde aflossingen woningwetleningen.
[2] Niet in de telling opgenomen.

17.2. Budgettaire kerngegevens; in miljoenen resp. in % NI, tenzij anders aangegeven

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1 Financieringssaldo Rijk	−9.0%	−7.0%	−6.5%	−7.8%	−6.5%	−5.8%	−5.2%	−4¼%	−4¼%	−3¾%
2 Financieringssaldo OPL, incl. VAW[1]	−0.1%	−1.1%	−4.0%	−3.8%	−1.3%	−0.1%	−0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
3 Financieringssaldo OPL, excl. VAW[1]	−0.1%	−0.8%	−1.4%	−1.4%	−0.9%	−0.1%	−0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
4 Exploitatiesaldo sociale fondsen[2]	0.5%	1.1%	−0.0%	0.4%	0.9%	0.5%	−0.6%	0.2%	0.1%	−0.0%
5 Financieringssaldo collectieve sector (5 = 1 + 3 + 4)	−8.6%	−6.7%	−8.0%	−8.7%	−6.5%	−5.4%	−5.8%	−3.9%	−4.1%	−3.8%
6 Staatsschuldquote	56.6%	60.7%	62.2%	65.4%	68.7%	69.4%	70.0%	70.9%	72.1%	72.1%
7 Relevante rijksuitgaven, incl. debudgetteringen	163 993	166 491	171 570	175 073	173 053	175 141	187 980	200 600	204 774	209 895
8 Rijksuitgavenquote (RUQ)	45.7%	44.3%	44.7%	45.6%	43.3%	41.3%	41.4%	42.0%	41.1%	40.0%
9 Collectieve uitgaven	255 360	259 640	269 630	273 970	273 540	275 350	290 240	305 590	316 510	327 920
10 Collectieve uitgavenquote (CUQ)	71.2%	69.1%	70.2%	71.4%	68.5%	64.9%	63.9%	64.0%	63.5%	62.4%
11 Belastingdruk[3]	27.4%	27.3%	28.6%	30.5%	30.7%	29.5%	31.7%	32.9%	32.1%	32.1%
12 Premiedruk	23.1%	22.9%	22.1%	23.2%	23.2%	21.2%	19.4%	19.6%	20.2%	19.7%
13 f bo-druk[4]	2.6%	2.9%	2.8%	1.7%	1.3%	1.1%	1.2%	1.5%	1.3%	1.2%
14 Collectieve-lastendruk (CLD)[5] (14 = 11 +12 + 13)	53.1%	53.0%	53.4%	55.4%	55.3%	51.8%	52.3%	54.0%	53.6%	53.0%
15 Nationaal inkomen (netto, marktprijzen)[6]	358 560	375 990	383 830	383 960	399 280	424 080	454 110	477 650	498 350	525 200
16 Binnenlands produkt[6] (bruto, marktprijzen)	400 250	418 180	428 610	430 170	449 820	475 300	508 320	535 250	559 200	589 800
(De onderstaande cijfers, die relevant zijn in het kader van de EMU (zie bijlage 21), luiden in procenten van het bruto binnenlands produkt.										
17 Vorderingensaldo Rijk[7]	−6.4%	−5.0%	−4.3%	−5.7%	−5.2%	−5.8%	−4.5%	−3.2%	−3.8%	−3.3%
18 Vorderingensaldo OPL[1]	0.2%	−0.2%	−1.4%	−0.9%	−0.5%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%
19 Vorderingensaldo sociale fondsen[2]	0.5%	1.0%	−0.0%	0.4%	0.8%	0.5%	−0.5%	0.2%	0.1%	−0.0%
20 Vorderingensaldo overheid	−5.6%	−4.3%	−5.7%	−6.2%	−4.8%	−5.3%	−5.0%	−2.8%	−3.5%	−3.2%
21 Overheidsschuldquote[8]	68.1%	73.3%	74.8%	77.4%	80.1%	80.4%	80.0%	79.5%	79.8%	79.0%

[1] Bron: De Nederlandsche Bank (DNB). Voor de jaren 1983 tot en met 1988 is het tekort weergegeven van de OPL inclusief de BNG en de NWB (conform de toen geldende definitie). Vanaf 1989 is het tekort van de OPL gedefinieerd exclusief BNG en NWB. Voor 1992 en 1993 betreft het hier een trendmatige raming van Financiën.
Bij de bepaling van het financieringstekort is verondersteld dat de vervroegde aflossingen van woningwetleningen voor 50% in 1985, 60% in 1986 en 70% in 1987 en 1988 worden geherfinancierd via de BNG.

[2] Bron: Centraal Planbureau (CPB).

[3] Vanaf 1992 inclusief opbrengst WABM.

[4] Druk van de niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter; vanaf 1992 exclusief opbrengst WABM. Zie voetnoot 2 bij bijlage 1; zie ook bijlage 20.

[5] De cijfers voor 1990–1993 zijn gecorrigeerd voor statistische vertekeningen; zie verder voetnoot 1 bij bijlage 1; zie ook bijlage 20.

[6] Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) resp. Centraal Planbureau (CPB).

[7] Dit betreft het feitelijke financieringssaldo excl. netto-kredietverlening.

[8] Voor een onderverdeling naar samenstellende delen, zie bijlage 13.

B. **Ontvangsten**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Rekening 1991	Vermoedelijke uitkomsten 1992	Ontwerpbegroting 1993
Algemeen bestuur	1 992	2 359	2 632	2 496	2 676	2 536	2 387	3 167	3 172	2 802
Buitenlandse betrekkingen (exclusief ontwikkelingssamenwerking)	262	289	279	233	471	172	129	124	146	124
Ontwikkelingssamenwerking	246	256	161	122	233	137	135	56	42	22
Defensie	667	640	598	658	698	574	696	606	645	585
Openbare orde en veiligheid	498	442	441	456	468	544	604	675	835	943
Onderwijs en fundamenteel wetenschappelijk onderzoek	895	894	1 126	1 734	2 060	2 071	1 286	1 465	1 438	2 257
Volksgezondheid	275	268	198	218	190	316	292	296	307	312
Sociale voorzieningen	1 446	1 615	1 227	1 399	1 258	1 114	1 136	1 247	1 060	1 012
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	6 742	9 625	23 953	19 307	7 040	5 092	4 463	4 608	4 404	4 188
Milieu, natuur en landschapsbehoud	493	442	455	470	469	543	764	1 077	177	186
Cultuur en recreatie	1 075	1 194	1 231	1 325	1 235	1 396	1 348	1 400	1 429	1 485
Algemene economische aangelegenheden, handel, nijverheid en diensten (inclusief brandstoffen en energie)	17 746	20 110	19 498	11 441	7 700	10 460	10 856	12 142	11 514	9 646
Landbouw, jacht en visserij	636	514	591	502	667	597	530	544	475	454
Verkeer, vervoer, communicatie en waterstaat	4 103	4 448	4 638	5 027	5 416	1 304	2 190	1 833	2 228	2 231
Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen	–	10	2	23	256	3	1	1	0	0
Overheidsschuld (incl. rente)	1 498	1 410	1 479	1 737	1 747	1 483	1 334	1 640	2 260	2 168
Diversen (aanvullende posten e.d.)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	710
Belastingen	94 261	98 326	105 645	112 973	118 371	120 371	136 323	151 556	154 000	162 400
w.o. Kostprijsverhogende belastingen	44 762	46 998	49 834	53 460	55 471	56 117	59 698	61 360	64 983	67 764
Belasting op inkomen winst en vermogen	49 499	51 328	55 811	59 513	62 900	64 254	76 625	90 196	89 017	94 636
Totaal van de ontvangsten	132 835	142 842	164 154	160 121	150 955	148 713	164 474	182 437	184 132	191 525
Opneming gevestigde staatsschuld	35 913	33 994	22 072	29 478	49 082	43 190	45 843	49 354	45 645	44 961

17.5. Enkele saldogrootheden betreffende de rijksbegroting, gebaseerd op de economische codering

A. In miljarden guldens

								Rekening	Vermoedelijke uitkomsten	Ontwerpbegroting
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1 Saldo lopende verrichtingen (hoofdgroepen 1 t/m 4)[1]	−9,0	−6,1	−1,8	−6,8	−8,1	−13,0	−10,1	−5,7	−9,4	−9,0
2 Saldo kapitaaloverdrachten (hoofdgroepen 5 en 6)	−13,1	−12,5	−14,6	−15,6	−12,7	−12,0	10,3	−8,7	−8,9	−7,9
3 Subtotaal (1+2)	−22,1	−18,6	−16,4	−22,4	−20,8	−25,0	−20,4	−14,4	−18,3	−16,9
4 Investeringen (hoofdgroep 7)	−3,4	−2,5	−2,1	−2,3	−2,4	−2,6	−2,7	−2,7	−2,8	−2,8
5 Vorderingensaldo Rijk (3+4)	−25,5	−21,1	−18,5	−24,7	−23,2	−27,6	−23,1	−17,1	−21,1	−19,7
6 Saldo kredieten en deelnemingen (hoofdgroep 8)	−4,6	−2,0	+ 11,5	+ 10,0	+ 1,8	+ 1,9	+ 0,4	−0,7	−0,4	+0,2
7 Saldo aflossingen Rijk[2] (hoofdgroep 9)	−5,7	−8,8	−10,8	−14,3	−19,2	−19,6	−20,7	−26,8	−26,2	−44,2
8 Begrotingssaldo Rijk (5+6+7)	−35,8	−31,9	−17,8	−29,0	−40,7	−45,3	−43,5	−44,6	−47,7	−44,8
9 Aflossing en overige mutaties en correcties	+ 5,1	+ 9,0	+ 10,3	+ 13,5	+ 18,5	+ 22,4	+ 21,6	+25,5	+27,0	+25,3
10 Financieringssaldo Rijk incl. V.A.W. (8+9)	−30,7	−22,9	−7,5	−15,4	−22,2	−22,9	−21,9	−19,1	−20,7	−19,5
11 Vervroegde aflossingen woningwetwoningen (V.A.W.)	−	+ 2,3	+ 16,2	+ 13,2	+ 2,0	−0,2	−0,2	−0,2	−0,2	−0,2
12 Debudgetteringen	+1,7	+1,1	+1,1	+1,2	+1,7	+2,1	+1,9	+1,4	+1,1	+0,9
13 Studieleningen	−	−	−	−	−	−	−	−	−0,4	−0,5
14 Genormeerd financieringssaldo (14=10−11−12−13)	−32,4	−26,3	−24,8	−29,9	−25,9	−24,8	−23,6	−20,3	−21,2	−19,7

[1] Inclusief de aanvullende posten.
[2] Inclusief aan- en verkoop staatsschuld.

kort toegelicht. Deze mutaties zijn om presentationele redenen niet in de tabellen in hoofdstuk 3 van de hoofdtekst van deze Miljoenennota opgenomen.

De mutaties kunnen worden gesplitst in mutaties bij de uitgaven en mutaties in de financieringsstromen. In tabel 17.6.1 worden de mutaties in de uitgaven weergegeven.

Tabel 17.6.1 Mutaties in de uitgaven[1] in samenhang met AAW-operatie; in miljarden

	1993	1994	1995	1996
AWBZ	–	+0,4	+0,5	+0,5
Gemeentefonds	+0,1	+0,9	+0,9	+1,0
AAW	−0,1	−1,1	−1,2	−1,3
AOW	–	−0,1	−0,1	−0,1
Totaal	0,0	+0,1	+0,1	+0,1

[1] Exclusief effecten bij de rijksbijdragen op de rijksbegroting

De mutaties hangen samen met overhevelingen van voorzieningen van de AAW naar de AWBZ (dit betreft de zorgvoorzieningen) en de gemeenten (hierbij gaat het om de leef- en woonvoorzieningen). Daarnaast worden deze voorzieningen toegankelijk voor personen van 65 jaar en ouder.

De mutatie in de AOW betreft de introductie van het zgn. 50/50-systeem.

Per saldo doet zich de eerste jaren een lichte stijging voor in de collectieve uitgaven. Dit komt omdat de enigszins hogere uitgaven van het voorgenomen voorzieningenbeleid in de eerste jaren niet volledig worden goedgemaakt door de besparingen als gevolg van de introductie van het 50/50-systeem in de AOW. Structureel is sprake van een verlaging van de collectieve uitgaven.

Bij de diverse onderdelen van de collectieve sector afzonderlijk bezien zijn de mutaties als gevolg van het herziene voorzieningenbeleid omvangrijk. De uitgaven in de sociale zekerheid (AAW en AOW) nemen met 1,2 miljard af in 1994 oplopend tot 1,4 miljard in 1996, de uitgaven in de zorgsector nemen met 0,4 miljard toe in 1994 oplopend tot 0,5 miljard vanaf 1995 en de rijksuitgaven komen 0,9 miljard hoger uit in 1994 oplopend tot 1,0 miljard in 1996.[2]

In tabel 17.6.2 worden de mutaties in de financieringsstromen als gevolg van de omzetting van financiering via rijksbijdragen in premiefinanciering, en de overheveling van de voorzieningen weergegeven. Daarin wordt per sector aangegeven wat er muteert in de ontvangsten.

Tabel 17.6.2 Mutaties in de financiering in samenhang met AAW-operatie; + = hogere ontvangsten resp. lagere uitgaven rijksbegroting; in miljarden

	1993	1994	1995	1996
Sociale fondsen				
Premie-ontvangsten	–	+14,2	+14,1	+14,0
Rijkbijdrage AAW/AWW	−0,1	−12,7	−15,0	−15,0
Rijksbegroting				
Rijkbijdrage AAW/AWW(Uitg)	+0,1	+12,7	+15,0	+15,0
Belastingontvangsten	–	−11,8	−14,9	−15,7

Uit tabel 17.6.2 valt af te lezen dat het afschaffen van de rijksbijdragen in de sociale fondsen wordt opgevangen door een verhoging van de premie-ontvangsten. Vanaf 1995[3] is de opwaartse mutatie bij de premie-ontvangsten lager dan de neerwaartse mutatie bij de rijksbijdragen; dit

[2] Per saldo nemen de totale rijksuitgaven af als gevolg van de opwaartse bijstelling van de uitgaven via het gemeentefonds (met ca 1 mld) en de neerwaartse bijstelling rijksbijdragen (met 12,7 mld in 1994 en 15 mld in latere jaren).

[3] In 1994 treedt een zuiver statistische mutatie op in het exploitatiesaldo van de sociale verzekeringsfondsen. Dit is het gevolg van het feit dat de premie-ontvangsten op tranactiebasis (het structurele effect; 14,2 mld) zijn opgenomen, terwijl de rijksbijdragen op kasbasis (het kaseffect in 1994; 1994: 12,7 mld, structureel 15 mld) zijn verwerkt. Deze zogenaamde kas/transactie-verschillen bedragen 2,3 miljard.

In 1994 doet zich in de feitelijke collectieve-lastendruk vanwege de bovenbeschreven kas-transactieverschillen eveneens een zuiver statistische mutatie als gevolg van de AAW-operatie van 2,3 miljard voor (belastingen op kasbasis, premies op transactiebasis). Voor deze stijging met 2,3 miljard wordt de collectieve-lastendruk gecorrigeerd, zodat de gepresenteerde collectieve-lastendruk 1994 hierdoor niet wordt beïnvloed.

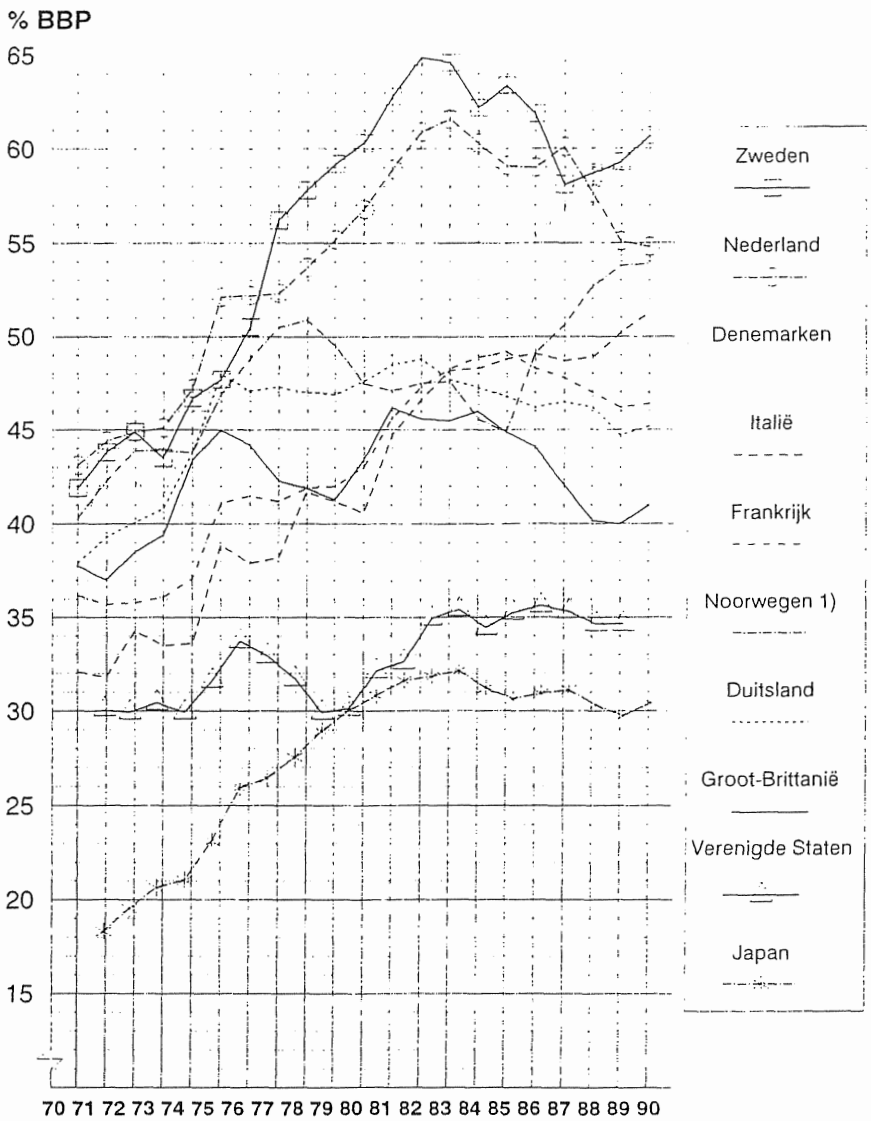
18. De collectieve sector 1970–1993

Tabel 18.1 Uitgaven[1] van de collectieve sector naar bestedende organen; in procenten van het nationale inkomen

Jaar	Rijksuitgaven quote	Onderlinge betalingen[2]	Rijksaandeel CUQ	OPL-uitgaven	Onderlinge betalingen	OPL aandeel CUQ	Uitgaven sociale fondsen	Collectieve uitgavenquote
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1970	30,5	16,6	13,9	20,0	0,7	19,4	15,7	49,0
1971	31,8	17,5	14,4	21,0	0,8	20,1	16,8	51,3
1972	31,1	16,9	14,2	21,6	0,9	20,7	17,6	52,4
1973	31,4	17,4	14,0	21,4	0,8	20,6	17,8	52,3
1974	32,6	18,3	14,3	22,0	0,9	21,2	18,9	54,3
1975	37,2	20,7	16,5	24,1	0,9	23,3	20,9	60,7
1976	37,6	21,5	16,1	24,0	0,9	23,0	20,8	59,9
1977	37,4	21,6	15,8	23,8	1,1	22,7	21,4	60,0
1978	40,3	22,9	17,4	23,6	1,1	22,5	22,5	62,5
1979	42,1	23,4	18,7	24.4	1,5	22,9	23,4	65,0
1980	43,0	23,6	19,4	24,6	1,3	23,3	24,2	66,9
1981	45,1	24,0	21,1	25.5	1,3	24,3	24,8	70,2
1982	46,9	24,6	22,3	26.2	1,4	24,8	25,3	72,4
1983	46,3	23,0	23,3	26.6	1,5	25,0	24,7	73,0
1984	45,7	22,6	23,2	26.2	1,8	24,4	23,6	71,2
1985	44,3	22,1	22,1	26,3	2,4	24,0	22,9	69,1
1986	44,7	20,7	24,0	29.3	5,9	23,4	22,9	70,2
1987	45,6	20,5	25,1	27.5	4,8	22,8	23,5	71,4
1988	43,3	19,5	23,9	23.0	1,7	21,3	23,3	68,5
1989	41,3	17,8	23,5	20.9	1,2	19,8	21,7	64,9
1990	41,4	19,3	22,1	19,7	1,0	18,8	23,1	63,9
1991	42,0	20,2	21,8	19,6	0,9	18,6	23,5	64,0
1992	41,1	20,1	21,0	19,3	0,9	18,5	24,0	63,5
1993	40,0	19,0	20,9	18,8	0,8	18,0	23,5	62,4

[1] Het betreft ongecorrigeerde cijfers.
[2] Inclusief beperkte verschillen tussen de rijksuitgavenquote (conform de begrotings-systematiek) en de bruto-rijksuitgaven als percentage van het NI bij het CPB a.g.v. kleine verschillen in de salderingswijze.

Figuur 18.1 **De collectieve-uitgavenquote in een aantal geïndustrialiseerde landen;** in procenten van het bruto binnenlands produkt



Bron: OECD National Accounts
[1] Excl. netto kapitaaloverdrachten

De hierboven gehanteerde collectieve-uitgavenquote is het quotiënt van de collectieve uitgaven en het bruto binnenlands produkt, berekend op basis van gegevens van de OECD. Onder de collectieve uitgaven worden begrepen de uitgaven van het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen. Het betreffen zowel de lopende uitgaven (lonen en salarissen, netto materiële consumptie, en inkomensoverdrachten) als de kapitaaluitgaven (netto investeringen en netto vermogensafdrachten). De kredietverlening wordt niet meegenomen. De bedoeling van deze cijfers is inzicht te bieden in de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote van een aantal geïndustraliseerde landen over een relatief lange periode.

Toelichting bij tabel 19

Tabel 19 bevat een overzicht van de stand van de accountantscontrole bij de departementen met betrekking tot het dienstjaar 1991.

De algemene controle van de departementale accountantsdienst mondt uit in een samenvattend accountantsrapport aan de minister. Indien sprake is van een controle die het gehele ministeriële terrein bestrijkt, wordt in dat rapport één van de volgende accountantsverklaringen bij de financiële verantwoording van het ministerie opgenomen.

De goedkeurende verklaring houdt in dat de accountant tot het oordeel is gekomen dat de verantwoording voldoet aan de eraan te stellen eisen. Eventuele afwijkingen zijn in ieder geval niet materieel;

De verklaring met beperking houdt in dat de accountant:
- als gevolg van onzekerheden van materieel belang met betrekking tot de controle niet tot het oordeel is gekomen dat de verantwoording in alle opzichten aan de eraan te stellen eisen voldoet en/of
- als gevolg van bedenkingen van materieel belang tegen de verantwoording tot het oordeel is gekomen dat de verantwoording niet in alle opzichten aan de eraan te stellen eisen voldoet.

De verklaring met beperking heeft geen goedkeurende betekenis;

De verklaring van oordeelonthouding houdt in dat de accountant als gevolg van onzekerheden met betrekking tot de controle die de getrouwheid van de verantwoording wezenlijk kunnen aantasten, niet tot het oordeel heeft kunnen komen dat de verantwoording aan de eraan te stellen eisen voldoet. Veelal zal dit een gevolg zijn van ernstige tekortkomingen in het stelsel van de administratieve organisatie en interne controle;

De afkeurende verklaring houdt in dat de accountant als gevolg van bedenkingen tegen de verantwoording die de getrouwheid van de verantwoording wezenlijk aantasten, tot het oordeel is gekomen dat de verantwoording niet voldoet aan de eraan te stellen eisen.

lastendruk met een groot aantal factoren rekening moet worden gehouden.

Met betrekking tot de in de Tweede Kamer aangenomen motie merkt het kabinet het volgende op[4]. De motie geeft in overweging om – tegen de achtergrond van de internationale vergelijkbaarheid van cijfers over de collectieve-lastendruk – aanpassingen van de definitie te overwegen. Tevens wordt verzocht bij de rapportage daarover de actualisering van de Nationale Rekeningen te betrekken. In het bovenstaande is reeds aangegeven dat bij de toepassing van de huidige definitie op onderdelen kanttekeningen mogelijk zijn. De kanttekeningen in deze bijlage geven in dit stadium onvoldoende aanleiding tot het tussentijds wijzigen van de definitie.[5] Temeer omdat het Centraal Planbureau de actualisering van de Nationale Rekeningen thans ook nog niet in zijn becijferingen heeft verwerkt[6]. Dat zal in het voorjaar van 1993 gebeuren. Het kabinet acht het gewenst dat ten behoeve van de volgende regeerperiode de nodige studie en voorbereiding wordt getroffen om met de uitspraak van de Kamer rekening te kunnen houden. Het kabinet is derhalve voornemens de Studiegroep Begrotingsruimte bij de advisering over de voorbereiding van het begrotingsbeleid voor de volgende regeerperiode ook de definitie van de collectieve-lastendruk en de toepassing daarvan te laten bezien. Daarbij zal ook nadrukkelijk aandacht worden gevraagd voor aspecten die verband houden met de internationale vergelijkbaarheid van cijfers over de collectieve-lastendruk. Het ligt in de rede dat ook andere adviesorganen zoals de CEC in hun advisering in het kader van de voorbereiding van een volgende regeerperiode aan deze aspecten van het begrotingsbeleid aandacht schenken.

Het kabinet overweegt, gelet op de publieke discussie over dit onderwerp, om, mede afhankelijk van het advies van de SER over het te voeren sociaal-economische beleid op weg naar de Economische en Monetaire Unie in Europa, in de volgende Miljoenennota naast de collectieve-lastendruk volgens de huidige definitie ook het cijfer van de collectieve-lastendruk exclusief de premies voor de bovenwettelijke uitkeringen te presenteren.

20.3. Een beknopte historische beschrijving

In de Miljoenennota 1976 introduceerde het kabinet Den Uyl het zogeheten 1%-beleid. Achtergrond van dit beleid vormden de verslechterende perspectieven voor de economische groei, de werkgelegenheid en de dreiging van een blijvend hoog inflatietempo. In het licht hiervan, meende de regering dat teneinde de stijging van de reële arbeidskosten te beperken een zekere matiging van de toename van de collectieve lasten gewenst was: «met betrekking tot het beslag van de collectieve sector op het nationale inkomen – zoals dat tot uitdrukking komt in belastingen, sociale premies en sommige niet-belastingmiddelen, zoals de binnenlandse aardgasbaten – voorshands een jaarlijkse groei van rond 1% van het nationale inkomen als richtsnoer te nemen.»[7]. Tot de collectieve lasten werden gerekend de belastingontvangsten van het Rijk, de belastingontvangsten van de lagere overheden, de sociale premies en alle niet-belastingontvangsten van het Rijk, behalve de aardgasopbrengsten uit hoofde van export.

Door het eerste kabinet Van Agt (1977) werd in Bestek '81 de doelstelling opgenomen zoveel mogelijk te streven naar een stabilisatie van de collectieve-lastendruk. De definitie van de collectieve-lastendruk als zodanig werd niet gewijzigd.

In het zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte[8] (1978) werd gesteld dat de groep van de niet-belastingontvangsten van het Rijk

[4] Voor een internationale vergelijking en de internationale vergelijkbaarheid wordt verwezen naar paragraaf 20.8.
[5] In geval van een definitiewijziging zal de ontwikkeling van de oude en de nieuwe definitie gevolgd moeten worden teneinde optische wijzigingen te kunnen onderscheiden.
[6] De revisie van de Nationale Rekeningen heeft gevolgen voor de hoogte en de samenstelling van de collectieve-lastendruk. Hiervoor wordt verwezen naar Macro-Economische Verkenning 1993.
[7] Zie Miljoenennota 1976, p. 3 (voorwoord).
[8] Zie Bestek '81; hoofdlijnen van het financiële- en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn, bijlage 2.

aspect geboden was en dat voorkomen diende te worden dat de weg van de regelgeving zou worden ingeslagen, louter omdat dan optisch een kleiner beslag van de collectieve sector zou resulteren.

In de Miljoenennota 1984 werd de nieuwe definitie van het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte overgenomen.

In het achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (1989)[12] werd de definitie van de collectieve-lastendruk van het zevende rapport overgenomen. Er werd aan toegevoegd: «Met andere woorden, er is sprake van een collectieve last als bij de betaling van de heffing geen sprake is van vrijwilligheid of geen sprake is van ruil (geen concrete, individuele, met de heffing samenhangende tegenprestatie)». Tevens werd opgemerkt dat bestemmingsheffingen onderdeel van de collectieve-lastendruk uitmaken, omdat deze door een groep worden betaald, terwijl niet voor elk individu de heffing samenhangt met de tegenprestatie. Bovendien kunnen ook personen buiten die groep van de voorziening profiteren. Daarnaast werd opgemerkt dat als voor een bepaalde voorziening een eigen bijdrage wordt gevraagd die duidelijk hoger is dan de kostprijs van de voorziening, het excedent als collectieve last moet worden aangemerkt. In het achtste rapport werd voorts nader ingegaan op een aantal specifieke posten (heffingen van de EG, milieuheffingen, successierechten, premielasten van bovenwettelijke uitkeringen en nominale premies). Voorgesteld werd onder meer om de EG-landbouwheffingen en de successierechten in de collectieve-lastendruk op te nemen.

Bij het regeerakkoord 1989 zijn deze voorstellen niet verwerkt. Wel zijn de riool- en reinigingsrechten, die tot die tijd géén onderdeel van de collectieve-lastendruk uitmaakten, sindsdien in de collectieve-lastendruk opgenomen.

20.4. De huidige (cijfermatige) samenstelling van de collectieve-lastendruk

Thans bestaat de collectieve-lastendruk uit drie onderdelen: de belastingdruk, de premiedruk en de druk van de niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter. In tabel 20.1. wordt de ontwikkeling van de totale collectieve-lastendruk en de drie samenstellende onderdelen geschetst.

Tabel 20.1. De collectieve-lastendruk; in % NI resp. in % BBP[1]

	1970	1975	1980	1985	1990	1992	1993
A. Belastingdruk	25,8%	28,9%	30,6%	27,3%	31,1%	31,9%	32,0%
B. Premiedruk	15,0%	19,3%	20,2%	22,9%	19,0%	20,5%	19,9%
C. Druk niet-belasting-ontvangsten	0,2%	1,3%	1,8%	2,9%	1,2%	1,3%	1,2%
D. Collectieve-lastendruk (D=A+B+C)	41,1%	49,5%	52,6%	53,0%	51,3%	53,8%	53,1%
Idem, in % BBP	37,8%	45,0%	47,4%	47,7%	45,8%	48,0%	47,3%

[1] Het gaat om ongecorrigeerde cijfers. Dit in tegenstelling tot de cijfers voor de collectieve-lastendruk (en de samenstellende onderdelen) in bijlagen 1 en 17. De cijfers voor de belastingen en de niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter zijn op kasbasis, de cijfers voor de premies zijn op transactiebasis. Tevens is nog geen rekening gehouden met de revisie van de Nationale Rekeningen. Voorts zij opgemerkt dat er tussen de ramingen van de genormeerde collectieve-lastendruk in de budgettaire nota's en de publikaties van het CPB verschillen bestaan, onder meer door definitieverschillen op onderdelen (bijvoorbeeld nominale premies).

De belastingdruk bevat allereerst de totale belastingontvangsten van het Rijk exclusief de successierechten[13]. Voorts bevat de belastingdruk de belastingen van overige publiekrechtelijke lichamen. Hierbij gaat het om

[12] Zie Studiegroep begrotingsruimte, Naar gezonde overheidsfinanciën, Kamerstukken II, vergaderjaar 1988–1989, 20 995, nr. 1.

[13] Met ingang van 1992 inclusief de ontvangsten in het kader van de WABM. Deze ontvangsten zijn met ingang van 1992 géén niet-belastingontvangsten meer, aangezien de WABM is omgezet in een algemene belasting.

Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO-heffing) en ontvangsten in het kader van de Meststoffenwet. Wat betreft de milieuheffingen van de overige publiekrechtelijke lichamen gaat het om de rioolrechten en de reinigingsrechten. In tabel 20.4 wordt een nadere uitsplitsing gegeven.

Tabel 20.4. De niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter; *in* miljarden resp. in % NI en in % BBP.

	1970	1975	1980	1985	1990	1992	1993
A. Aardgasbaten (binnenlands deel)	0,1	2,0	4,5	9,6	3,2	4,4	3,7
B. Milieuheffingen Rijk	0,0	0,3	0,4	0,3	0,8	0,2	0,2
(w.v. WVO)	(–)	(0,1)	(0,2)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)
(w.v. overig)	(–)	(0,2)	(0,2)	(0,2)	(0,7)	(0,1)	(0,1)
C. COVA-heffing Rijk	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1
D. Milieuheffingen OPL	0,2	0,4	0,6	0,9	1,3	2,0	2,2
(w.v. rioolrechten)	(0,1)	(0,1)	(0,2)	(0,3)	(0,5)	(0,7)	(0,7)
(w.v. reinigings-rechten)	(0,1)	(0,2)	(0,4)	(0,6)	(0,8)	(1,3)	(1,4)
E. Totaal	0,3	2,6	5,6	10,9	5,5	6,7	6,1
Idem, in % NI	0,2%	1,3%	1,8%	2,9%	1,2%	1,3%	1,2%
Idem, in % BBP	0,2%	1,2%	1,7%	2,6%	1,1%	1,2%	1,0%

Bron: De cijfers voor de niet-belastingontvangsten van het Rijk zijn afkomstig uit de diverse begrotingen. De cijfers voor de riool- en reinigingsrechten zijn gebaseerd op de Nationale Rekeningen en zijn daarmee afkomstig van het CBS (realisaties) of van het CPB (*ramingen*).

20.5. De collectieve-lastendruk als begrotingsnorm

Alvorens een nadere beschouwing aan de definitie van de collectieve-lastendruk te wijden, is het zinvol in te gaan op de achtergrond en de betekenis van de collectieve-lastendruk als begrotingsnorm. De argumenten om de collectieve-lastendruk als begrotingsnorm te hanteren, zijn immers van groot belang voor de (interpretatie van de) definitie van collectieve lasten.

Een begrotingsnorm kan worden beschouwd als een budgettaire randvoorwaarde waaraan de uitkomsten van het begrotingsproces moeten voldoen. Vaak wordt in de begrotingsnormering een saldo-norm en een omvang-norm gehanteerd. Een saldo-norm heeft betrekking op het saldo van uitgaven en ontvangsten. Een omvang-norm heeft betrekking op het niveau van de uitgaven of van de inkomsten. De collectieve-lastendruk is een omvang-norm.

Bij de overwegingen tot het stellen van begrotingsnormen kunnen diverse aspecten worden onderscheiden. Deze kunnen economisch, politiek en bestuurlijk van aard zijn. De normering van de collectieve-lastendruk stelt grenzen aan het beslag van de collectieve sector op de economie, rekening houdend met de daaraan verbonden effecten op investeringen, economische groei en werkgelegenheid en ter beperking van het risico van ongewenste afwentelingseffecten. In dit verband kan worden gewezen op de wig-problematiek, die niet alleen van belang is in het kader van het functioneren van de arbeidsmarkt, maar ook voor de bereidheid om te investeren en te ondernemen. Verder kan worden gewezen op het punt dat collectieve bekostiging met inefficiencies gepaard kan gaan doordat het prijsmechanisme geheel of ten dele wordt uitgeschakeld.

Hierbij kan worden aangetekend dat normering van het macro-economische kengetal van de collectieve-lastendruk niet de enige wijze is om de hierboven geschetste doelstellingen te realiseren. Het is ook mogelijk de normering meer in de micro-sfeer te laten aangrijpen, bijvoorbeeld

optreden, nu van het koopkrachteffect van deze verhoging. Vanuit dit perspectief bezien ligt het in de rede de collectieve lasten in hun totaal te bezien.

20.6. De definitie van de collectieve-lastendruk

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de definitie die thans voor het begrip collectieve-lastendruk wordt gehanteerd. Tevens wordt ingegaan op de interpretatiemogelijkheden die bij verschillende elementen van de definitie een rol spelen.

Tegen de achtergrond van de beschouwingen in de voorgaande paragraaf kan het volgende worden gesteld over de essentie van een collectieve last. Marktactiviteiten worden gekenmerkt door vrijwillige ruil. Bij een markttransactie is géén sprake van een verplichte betaling, waarbij hetzij tegenover de betaling géén directe tegenprestatie staat, hetzij vrijwilligheid ontbreekt. Zoals door de Studiegroep Begrotingsruimte (zie het zevende en het achtste rapport) is beschreven, is de essentie van een collectieve last dat de overheid burgers of bedrijven gedwongen bepaalde betalingen oplegt en daarmee de bestedingsvrijheid van burgers en bedrijven beperkt. Er wordt op een gedwongen wijze inkomen verschoven van burgers en bedrijven naar de overheid. De reden voor de overheid voor het gedwongen opleggen van bepaalde betalingen is vaak het tot stand brengen of creëren van (semi-)collectieve voorzieningen. Daarbij kan het gaan om de financiering van collectieve goederen, maar ook om uitgaven in de sfeer van inkomensherverdeling.[15]

Bij het bepalen van de essentie of de onderscheidende kenmerken van collectieve lasten zijn drie elementen van belang:

a. wie legt de betalingen op?;
b. wanneer is sprake van het gedwongen opleggen van betalingen?;
c. wat is het bereik?

Bij al deze elementen doen zich nadere afbakeningsvraagstukken voor. In het navolgende worden de drie elementen nader onder de loep genomen.

Ad a: wie legt de betalingen op?

De overheid legt de betalingen op. De vraag is vervolgens wat precies onder het begrip 'overheid' moet worden verstaan. Bij het geven van een antwoord op deze vraag kan voor diverse afbakeningen worden gekozen. Een sterk juridisch getinte afbakening zou zijn om de overheid te interpreteren als alle publiekrechtelijke rechtspersonen danwel alle rechtspersonen voorzover deze publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen. Een meer economische afbakening van het overheidsbegrip zou zijn om in het kader van de definiëring van de collectieve-lastendruk tot de overheid te rekenen alle niet-bedrijfsmatige onderdelen van de publieke sector als ook de privaatrechtelijke rechtspersonen die in hoge mate door de publieke sector worden gefinancierd. Bij beide vormen van afbakening ontstaan echter nadere interpretatieproblemen. Thans wordt vooral het uitgangspunt genomen dat het moet gaan om een (overheids)instantie die de (verordenende) bevoegdheid heeft om een gedwongen betaling aan een overheid op te leggen. Dit uitgangspunt wordt in de huidige praktijk zodanig vertaald dat het begrip overheid betrekking heeft op het Rijk, de lagere overheden, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en dergelijke, de sociale fondsen en de Europese Gemeenschap. Voor de burger of het bedrijf aan wie een collectieve last wordt opgelegd maakt het immers niet uit welke overheidslaag precies de betreffende collectieve last oplegt. Dit uitgangspunt sluit in de praktijk overigens nauw aan

[15] De hier geschetste benadering sluit aan bij het internationale gebruik (zoals bijvoorbeeld door de OESO ontwikkeld). Dat geldt niet op alle onderdelen voor de toepassing.

vrijwilligheid ontbreekt indien de voorziening, waarvoor een eigen bijdrage wordt betaald, door (vrijwel) niemand in Nederland kan worden ontgaan.

Ad c: het bereik

Het derde element betreft de vraag hoe de groep van burgers en bedrijven wordt afgebakend, waarvan de aan hen opgelegde collectieve lasten opgeteld de collectieve-lastendruk vormen. Hier zijn in theorie verschillende mogelijkheden aanwezig. Als criteria zou gebruik kunnen worden gemaakt van de Nederlandse nationaliteit of het Nederlandse ingezetenschap. Thans wordt evenwel niet gelet op criteria zoals nationaliteit en ingezetenheid, maar worden alle ontvangsten met een collectieve-lastenkarakter die in Nederland worden opgelegd, tot de collectieve-lastendruk gerekend. Het bereik omvat thans derhalve alle heffings- en premieplichtigen. Ter illustratie: de door in Nederland verblijvende toeristen betaalde toeristenbelasting wordt ook tot de Nederlandse collectieve-lastendruk gerekend.

De huidige definitie van een collectieve last luidt derhalve als volgt.

Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar géén concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is.

20.7. De toepassing van de definitie

Toepassing van de in de vorige paragraaf gegeven definitie op een aantal inkomsten (belastingen, premies, niet-belastingontvangsten) leidt tot een concrete lijst van posten die tot de collectieve-lastendruk worden gerekend. Bij de huidige toepassing van de huidige definitie bestaat over een groot aantal posten nauwelijks of geen discussie. Bij de toepassing van de huidige definitie bij een aantal posten kunnen echter kanttekeningen worden geplaatst. Soms gaat het daarbij om de statistische registratie. Een aantal van deze kanttekeningen is in het verleden reeds gemaakt. Zoals reeds in paragraaf 20.2. is opgemerkt, kunnen de in deze paragraaf gemaakte kanttekeningen dienen als bouwstenen voor verdere studie, waarbij ook de vraag aan de orde kan komen of de bestaande statistieken kunnen worden verbeterd. In het navolgende wordt de toepassing van de definitie op een aantal (grote) inkomsten aan een beschouwing onderworpen, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de gebruikelijke splitsing van de collectieve-lastendruk in de belastingdruk, de sociale premiedruk en de druk van niet-belastingontvangsten met een collectieve-lastenkarakter.

20.7.1. De belastingen

Voorop moet worden gesteld dat de opvattingen over het begrip «belastingen» niet steeds gelijkluidend zijn. In dit verband zij onder meer verwezen naar de behandeling van de WABM-heffing in de Eerste Kamer[16]. Binnen de Vereniging voor Belastingwetenschap is het begrip volop in bespreking. De commissie ter bestudering van het begrip «belastingen» van de Vereniging voor Belastingwetenschap hanteert een zeer ruim begrip[17]. Deze Commissie laat de begrippen overheidsheffingen en belastingen samenvallen. Dit vanuit de opvatting dat juridisch gezien álle overheidsheffingen hetzelfde karakter hebben en dat dit karakter niet wordt beïnvloed door variaties in de uitwerking op grond

[16] Zie Handelingen Eerste Kamer, 1992, 32–1455/1456.
[17] Zie Rapport van de Commissie ter bestudering van het begrip 'belastingen', Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 184, Kluwer, Deventer, 1990.

medeverantwoordelijkheidsheffing (1993 te zamen circa 0,5 miljard; de landbouwheffingen in enge zin en de suikerheffing zijn wèl eigen middelen van de EG, de medeverantwoordelijkheidsheffing niet). Deze worden thans niet tot de collectieve-lastendruk gerekend. In het achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is aangegeven dat deze heffingen wel tot de collectieve-lastendruk zouden moeten worden gerekend. De argumentatie van de Studiegroep is als volgt. Landbouwheffingen in enge zin zijn vergelijkbaar met de invoerrechten, die thans wèl onderdeel uitmaken van de collectieve-lastendruk. De suikerheffing is een bestemmingsheffing, die dient ter financiering van uitgaven voor steunmaatregelen voor de suikermarkt. Aangezien er in dit geval géén sprake is van een concrete, individuele en met de heffing samenhangende tegenprestatie, dienen ook de suikerrechten als collectieve last te worden beschouwd. De medeverantwoordelijkheidsheffing is eveneens een bestemmingsheffing. Deze wordt geheven op de produktie van graan en zuivel en dient ter financiering van exportsubsidies teneinde de exportprijs op het prijspeil van de wereldmarkt te brengen, zodat de overtollige produktie geëxporteerd kan worden (de medeverantwoordelijkheidsheffing op granen komt overigens als gevolg van het compromis over de herziening van het landbouwbeleid te vervallen). De redenering om deze heffing als collectieve last aan te merken verloopt analoog aan de redenering bij de suikerheffing.

Invoerrechten

Verder zij gewezen op een aparte problematiek die onder meer bij de invoerrechten speelt. De invoerrechten worden thans geheel tot de collectieve-lastendruk gerekend (1993: 3,6 miljard). Invoerrechten worden in Nederland geheven op goederen geïmporteerd uit niet-EG-landen die bestemd zijn voor Nederland of een ander EG-land[18]. De invoerrechten worden door Nederland opgelegd en afgedragen aan de EG. Ook de invoerrechten op goederen die niet bestemd zijn voor Nederland, maar die in wezen slechts doorvoer betreffen naar bijvoorbeeld Duitsland, worden door Nederland opgelegd en afgedragen. De vraag kan worden gesteld of het terecht is de invoerrechten op doorvoer tot de collectieve-lastendruk te (blijven) rekenen.

In het algemeen kan het volgende worden opgemerkt. De invoerrechten die géén betrekking hebben op doorvoer, verhogen – evenals andere kostprijsverhogende belastingen – de marktprijzen, tasten de koopkracht aan en worden door (Nederlandse) burgers ervaren als een door de overheid opgelegde (collectieve) last.

Het niet meerekenen van de invoerrechten op doorvoer zou in feite betekenen dat in dit concrete geval wordt afgestapt van het criterium van «in Nederland opgelegde belastingen» (zie paragraaf 20.6, ad c). Op zichzelf kunnen hiervoor redenen aanwezig zijn. Het zou echter niet sporen met de toepassing van de huidige definitie. Daarnaast zou dit diverse consequenties hebben. In de eerste plaats zouden de gevolgen voor andere collectieve lasten moeten worden bezien. Zo vindt bij verschillende andere belastingsoorten belastingheffing plaats die drukt op niet-ingezetenen. Als voorbeelden kan worden gewezen op belasting die wordt opgebracht door in Nederland verkerende toeristen en de bijzondere verbruiksbelasting op personenauto's die door niet-ingezetenen wordt betaald. Ook de consequenties voor de premies zouden moeten worden onderzocht. In de tweede plaats zou een consequente toepassing van dit criterium in het geval van de invoerrechten vergen dat het deel van de invoerrechten dat in andere EG-landen wordt geheven op produkten die uiteindelijk bestemd zijn voor Nederland, in tegenstelling tot de huidige praktijk juist wèl tot de Nederlandse collectieve-lastendruk wordt gerekend. Dat zou dan, logisch redenerend, ook moeten gelden

[18] Over goederen die worden doorgevoerd naar een niet-EG-land worden bij binnenkomst in Nederland géén invoerrechten geheven.

Bij de cijfers over de premies voor bovenwettelijke uitkeringen moet worden bedacht dat het niet zo is dat alle lasten die samenhangen met de financiering van bovenwettelijke uitkeringen tot uitdrukking komen in de collectieve-lastendruk. Er is een aantal beperkingen:

– slechts die lasten die door het CBS in de Nationale Rekeningen tot de sector sociale verzekeringen worden gerekend, komen tot uitdrukking in de collectieve-lastendruk;

– in verband hiermee worden bovenwettelijke aanvullingen op de ZW- en WAO-verzekeringen tot dusverre in de Nationale Rekeningen geregistreerd indien deze zijn (her)verzekerd bij een sociaal verzekeringsfonds. De rechtstreeks door de werkgever verstrekte aanvullingen kunnen niet adequaat worden geschat. Overigens worden bovenwettelijke uitkeringen van eigen risicodragers in het kader van de ZW wèl in de Nationale Rekeningen geregistreerd, op basis van informatie over de eigen risicodragers.

– in verband met het eerste gedachtenstreepje komen de premies voor de VUT-uitkeringen slechts in de Nationale Rekeningen tot uitdrukking voor zover deze worden gefinancierd via een afzonderlijk fonds. VUT-uitkeringen die via een pensioenfonds worden gefinancierd komen niet tot uitdrukking in de in de Nationale Rekeningen geregistreerde premies. Rechtstreeks door werkgevers betaalde VUT-uitkeringen komen tot uitdrukking in de loonkosten (en dus niet in de collectieve-lastendruk).

Wat betreft het collectieve-lastenkarakter van de premies voor de bovenwettelijke uitkeringen werd in het achtste rapport van de Studiegroep begrotingsruimte opgemerkt dat bij een normering van de collectieve-lastendruk géén recht wordt gedaan aan het feit dat de overheid geen daadwerkelijke invloed heeft op de vaststelling van de met de bovenwettelijke uitgaven corresponderende premielasten. Voor het bovenwettelijke deel van de sociale uitkeringen hebben de sociale partners immers een eigen verantwoordelijkheid. Tevens merkt de Studiegroep op dat een eventuele definitiewijziging ook nadelen kent. Zo bestaat het gevaar van manipulaties van de genormeerde collectieve-lastendruk voor optische verschuivingen tussen wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen. De Studiegroep beveelt aan: «Naar de mate waarin het aannemelijk is of ex post zal blijken dat maatregelen slechts een optische verschuiving van de wettelijke naar de bovenwettelijke sfeer impliceren en geen materiële vermindering van de betrokken uitgaven tot gevolg zal hebben, lijkt een definitiewijziging niet aan te bevelen». Om te voorkomen dat «het handhaven van de bestaande definities leidt tot het niet doorvoeren van op zichzelf wenselijke maatregelen, die wettelijke voorzieningen verschuiven naar de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers» meent de Studiegroep wel dat «teneinde optische verschuivingen ... te vermijden maar anderzijds ook aan de eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners voor bovenwettelijke regelingen recht te doen, in alle gevallen een materiële beoordeling van het effect van ombuigingsmaatregelen voorop dient te staan».

Uit de passages in het achtste rapport van de Studiegroep begrotingsruimte blijkt dat bij het collectieve-lastenkarakter van premies voor bovenwettelijke uitkeringen verschillende elementen een rol spelen. De belangrijkste elementen zijn:

– de overheid legt noch de bovenwettelijke uitkeringen als zodanig noch de hoogte ervan verplicht op. Dat geldt ook voor de premies voor de bovenwettelijke uitkeringen. Vanuit dit perspectief bezien is er dus geen sprake van een door de overheid opgelegde verplichte betaling voor een verplichte voorziening. Het gaat om in onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers overeengekomen uitkeringen (en premies). Deze uitkeringen (en premies) maken (in feite) deel uit van de CAO-onderhandelingen;

De argumentatie die hiervoor wordt gehanteerd is de volgende. In het nieuwe stelsel voor de ziektekostenverzekeringen is sprake van twee typen nominale premies: een nominale premie voor aanvullende voorzieningen en een nominale premie ter financiering van een deel van het basispakket. Bij de nominale premie voor de aanvullende voorzieningen is geen sprake van een collectieve last. Het pakket en de premie zijn geheel vrijwillig; bovendien is er sprake van een concrete, individuele en met de heffing samenhangende tegenprestatie. De vraag of de nominale premie in het basispakket collectief is, hangt af van de vormgeving van de voorgenomen stelselwijziging. Het gedwongen, en dus collectieve karakter van de nominale premie in het basispakket kan worden vermeden, indien er een zodanig eigen risico aanwezig is, dat de verzekerde indien gewenst de gehele nominale premie kan uitruilen voor een eigen risico. Alle verzekeraars zullen deze keuzemogelijkheid moeten hanteren. Tevens geldt dat het nieuwe stelsel voldoende keuzemogelijkheden voor de individueel verzekerde moet opleveren. Daarbij gaat het zowel om de keuze tussen verschillende, concurrerende verzekeraars als om de mogelijkheid te kiezen tussen verschillende basispakketten in relatie tot de hoogte van de nominale premie. Dit impliceert dat er een duidelijke relatie moet zijn tussen premiehoogte en tegenprestatie in de zin van kwaliteit en omvang van het basispakket. Het kabinet gaat er van uit dat aan deze randvoorwaarden zal worden voldaan en heeft de oploop van de nominale premies in het basispakket daarom buiten de collectieve-lastendruk geplaatst.

WTZ-heffing

Op grond van de Wet Toegang Ziektekostenverzekering betalen alle particulier verzekerden een WTZ-omslagbijdrage. Met de opbrengst hiervan worden de meerkosten van verzekerden met een standaardpakket gefinancierd, waarbij particuliere verzekeringsmaatschappijen aan individuen de toegang niet mogen weigeren indien zij aan de criteria voldoen. Het gaat dus om een solidariteitsheffing die wordt gefinancierd door alle particuliere verzekerden waarmee de meerkosten van de particuliere verzekerden met een hoog risico worden gedekt. Financiering geschiedt via een centraal fonds. De inhoud en premie van het standaardpakket worden vastgesteld door de overheid. De hoogte van de WTZ-heffing wordt bepaald door de Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ (SUO); dit is een particuliere stichting van ziektekostenverzekeraars. De WTZ-heffing wordt thans niet tot de collectieve-lastendruk gerekend (1992: circa 1,6 miljard).

Een argument om de opbrengst van de WTZ-heffing als collectieve last aan te merken, is dat het om een verplichte heffing gaat, waarbij tegenover de heffing géén individuele, concrete en met de heffing samenhangende tegenprestatie staat. Bovendien stelt de overheid de inhoud en prijs van het standaardpakket vast, waardoor de overheid indirect invloed uitoefent op de hoogte van de heffing. Daarnaast is de heffing bij alle verzekeraars gelijk, zodat er géén sprake is van keuzemogelijkheden voor de burger.

Een reden om de opbrengsten van de WTZ-heffing niet tot de collectieve-lastendruk te rekenen zou kunnen zijn dat er géén sprake is van geldstromen in de richting van de overheid. De geldstromen lopen alleen tussen particuliere verzekeringsmaatschappijen. Daarmee is de WTZ-heffing in zekere zin vergelijkbaar met kosten van regelgeving. De overheid heeft de particuliere verzekeraars verplicht een standaardpakket aan te bieden tegen een bepaalde premie, waarbij de «verliezen» mogen worden «omgeslagen».

Overigens is het zinvol de WTZ-omslagbijdrage te vergelijken met de zogeheten MOOZ-heffing (Medefinanciering voor Oververtegenwoor-

ondeelbaarheid ervan»[21]. Overigens heeft het element van de profijtgedachte van de omroepbijdrage mede een relatie met de opkomst van de commerciële televisie.

Alle niet-belastingontvangsten onder de collectieve-lastendruk?

In de Eerste Kamer is de vraag gesteld een beschouwing te wijden aan de vraag of het niet wenselijk zou zijn alle niet-belastingontvangsten onderdeel te laten uitmaken van de collectieve-lastendruk. Daarmee zou dan min of meer worden teruggekeerd naar de definitie zoals deze vóór het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte werd gehanteerd (tot aan de Miljoenennota 1984).

In antwoord hierop merkt het kabinet allereerst op dat er in de sfeer van de niet-belastingontvangsten inderdaad van enkele twijfelgevallen sprake is. Het is soms niet eenvoudig om een scherpe grens te trekken tussen ontvangsten die wèl duidelijk een collectieve-lastenkarakter hebben en ontvangsten waarbij dat niet het geval is. Er is sprake van een zeker «grijs gebied».

Daarnaast is het zo dat voor een groot aantal niet-belastingontvangsten geldt dat, ook als die volgens de definitie niet tot de collectieve-lastendruk behoren, verhoging van de desbetreffende tarieven, leges etcetera door de betrokken groep burgers of bedrijven als een last zal worden beschouwd[22]. Dit aspect moet worden meegewogen bij de voorbereiding en de uitvoering van het beleid. In de lijn van het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte kan «de deur niet ongelimiteerd worden opengezet» voor het verhogen van de niet-belastingontvangsten die uit definitorische overwegingen géén onderdeel uitmaken van de collectieve-lastendruk. Met name bij randgevallen is een terughoudende opstelling gewenst.

In het bijzonder kan worden opgemerkt dat voorzover het tarief dat bij een bepaalde niet-belastingontvangst behoort, uitgaat boven de kostprijs (inclusief een redelijke marge), het excedent wèl als collectieve last moet worden aangemerkt. Voor het excedent geldt immers niet dat er een concrete, individuele en met de heffing samenhangende tegenprestatie tegenover de heffing wordt geleverd. Deze lijn wordt thans ook gehanteerd.

Het kabinet is echter niet van mening dat alle niet-belastingontvangsten tot de collectieve-lastendruk zouden moeten worden gerekend. Hiervoor zijn verschillende redenen aanwezig. In de eerste plaats is een groot aantal niet-belastingontvangsten vanuit de achterliggende doelstellingen van de definitie op geen enkele wijze als een collectieve last te beschouwen. Dat geldt bijvoorbeeld voor rente- en aflossingsontvangsten, voor terugontvangen voorschotten, voor ontvangsten uit de staatsloterij en voor gerechtelijke boetes[23]. Het wèl tot de collectieve-lastendruk meerekenen van dergelijke posten zou tot een minder zuivere toepassing van de definitie en daarmee tot afbreuk van de norm leiden. Bovendien zouden hierdoor ondoelmatigheden in de hand worden gewerkt. Zo zou de prikkel tot het verstrekken van leningen in plaats van het verrichten van schenkingen worden ondergraven en de verkoop van staatsdeelnemingen worden belemmerd.

In de tweede plaats is sprake van een aantal ontvangsten waarbij een prijs wordt gevraagd om bepaalde kosten te dekken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om leges en rechten. Thans wordt beleidsmatig zoveel mogelijk het profijtbeginsel toegepast bij dergelijke ontvangsten. De voordelen van toepassing van het profijtbeginsel in de allocatieve sfeer mogen bekend worden verondersteld. Het wèl tot de collectieve-lastendruk meerekenen van dergelijke ontvangsten zou toepassing van het profijtbeginsel ernstig kunnen belemmeren[24]. Het kan, los van de

[21] Bedoeld wordt: van de tegenprestatie.

[22] Overigens geldt niet alleen voor verhogingen van niet-belastingontvangsten maar ook soms voor uitgavenverlagingen dat deze door de betrokken groep burgers of bedrijven als een last kunnen worden beschouwd. Dit komt onder meer voor bij het op allocatieve gronden afbouwen van bepaalde subsidies. Als voorbeeld kan worden genoemd een verhoging van de trendmatige huurstijging, die tot een verlaging van de door het Rijk verstrekte objectsubsidies leidt.

[23] Een zeer strikte toepassing van de definitie doet de vraag rijzen of gerechtelijke boetes naar de letter niet ook als collectieve lasten moeten worden aangemerkt. Hoewel in zekere zin een concrete, individuele en met de heffing samenhangende tegenprestatie ontbreekt, lijkt dit echter géén verstandige toepassing van de definitie. Zeker vanuit de argumentatie achter de collectieve-lastendruk lijkt het evident gerechtelijke boetes niet als collectieve lasten te beschouwen.

[24] Daarbij geldt wèl dat een eventueel excedent (het verschil tussen prijs en kostprijs inclusief redelijke marge) als een collectieve last wordt beschouwd. Zie ook hiervoor.

schapsbelasting, evenals de andere belastingen, als collectieve last aan te merken.

Bij de niet-belastingontvangsten ligt het minder eenvoudig. Aan de ene kant steunt de gedachte om de niet-belastingontvangsten (deels) tot de collectieve-lastendruk te rekenen op de redenering dat het gaat om baten die (mede) door de overheid worden bepaald, omdat deze voortvloeien uit een prijsstelling boven de kostprijs. Op grond van de gedachte dat alleen het deel dat voortvloeit uit binnenlandse verkopen op Nederlandse burgers en bedrijven drukt, wordt alleen het deel van de niet-belastingontvangsten dat voortvloeit uit binnenlandse verkopen tot de collectieve-lastendruk gerekend.

Bij deze redenering valt een aantal kanttekeningen te maken. De prijs van het aardgas wordt gebaseerd op het marktwaardebeginsel. De keuze voor het marktwaardebeginsel is door de overheid gedaan. Deze keuze is beleidsmatig bepaald. Het is niet verstandig om de gasvoorraad tegen prijzen onder de marktwaarde te verkopen. Bovendien zal op de langere termijn via substitutie van energiedragers de gasprijs in principe altijd tenderen naar een marktwaardeprijs. Het is echter de vraag of deze keuze moet worden uitgelegd als de reden waarom van een door de overheid opgelegde last sprake is. Indien Nederland géén gasvoorraad zou hebben, dan zou Nederland bijvoorbeeld meer olie moeten consumeren tegen vergelijkbare prijzen (vergelijk een land als België). Door de keuze voor het marktwaardebeginsel ontstaat er dus geen verschil tussen de gasprijs en alternatieve energiedragers zoals olie. Vanuit deze optiek is het dus maar de vraag of er van een door de overheid aan Nederlandse burgers en bedrijven opgelegde last sprake is.

Een tweede kanttekening is dat de redenering dat er sprake is van een verschil tussen de verkoopprijs en de kostprijs voor het aardgas ook op verkopen aan het buitenland kan worden toegepast. Vanuit deze redenering zouden dus ook de niet-belastingontvangsten uit hoofde van buitenlandse verkopen als collectieve last moeten worden aangemerkt. Het daarmee onvoldoende recht doen aan de gedachte dat collectieve lasten 'moeten rusten op Nederlandse burgers en bedrijven' is in het verleden de reden geweest om het deel van de niet-belastingontvangsten aardgas dat betrekking heeft op verkopen aan het buitenland buiten de collectieve-lastendruk te plaatsen. Een parallel kan worden getrokken met de invoerrechten op doorvoer en de toeristenbelasting die ook op niet-Nederlandse ingezetenen drukt.

Een andere redenering om de niet-belastingontvangsten uit binnenlandse verkopen als collectieve last te beschouwen zou zijn dat het gaat om een last voor de gaswinningsbedrijven. Een ondersteuning voor deze redenering is dat de niet-belastingontvangsten worden gezien als een aanvulling op de vennootschapsbelasting. In dat geval fungeren de niet-belastingontvangsten als een voortgezette winstbelasting, hetgeen vanuit de betrokken maatschappijen ook zo wordt gezien.

Deze redenering zou dan overigens ook moeten gelden voor niet-belastingontvangsten die samenhangen met de verkoop aan het buitenland. Bij deze redenering valt echter de kanttekening te maken dat de winstafdrachten ook kunnen worden gezien als de prijs van een concessie. De winstafdracht is in zekere zin een voorwaarde voor het verkrijgen van het recht om aardgas te winnen. Evenals bij andere vermogensbestanddelen (zoals de verkoop van staatsdeelnemingen waarvan de opbrengsten niet als collectieve last worden aangemerkt) vraagt de overheid een prijs voor de verkoop van het aardgasvermogen. Deze prijs wordt niet vooraf in rekening gebracht, maar pas bij het winnen van het aardgas. Deze redenering geldt overigens zowel voor de binnenlandse verkoop als voor de verkoop aan het buitenland.

slotte zijn zeker niet alle verborgen beleidskosten naar hun aard als collectieve last aan te merken.

20.8. Een internationale vergelijking

In deze paragraaf komen enkele aspecten van een internationale vergelijking van cijfers over de collectieve-lastendruk aan de orde.

De toenemende internationalisering en de voortgaande Europese integratie beperken in toenemende mate de vrijheidsgraden van het Nederlandse budgettaire beleid. Dit gebeurt vrij direct door de afspraken die in EMU-verband zijn gemaakt over de (maximale) hoogte van het overheidstekort en de overheidsschuld (beide in % BBP). Voor de omvang van de collectieve-lastendruk zijn dergelijke afspraken in EMU-verband niet gemaakt (subsidiariteit). De toenemende concurrentie en de toenemende mobiliteit van productiefactoren betekenen echter wel dat het steeds belangrijker wordt om de hoogte en de samenstelling van de Nederlandse collectieve-lastendruk ook in een internationaal perspectief te plaatsen. Dit kan op diverse manieren gebeuren. Een eerste mogelijkheid is om een internationale vergelijking te maken van het macro-economische kengetal van de collectieve-lastendruk. Bij zo'n vergelijking staat uiteraard de macro-economische invalshoek centraal. Een andere mogelijkheid is om de gewenste internationale vergelijking meer op micro-niveau te laten aangrijpen. Alsdan kunnen bijvoorbeeld de kenmerken van specifieke belastingen of andere collectieve lasten (tariefhoogtes, tariefstructuur en vormgeving van het belasting- en premiestelsel) of de heffingen op bepaalde produkten of produktiefactoren in een aantal landen met elkaar worden vergeleken. Bij deze vergelijking wordt vooral aangesloten bij de micro-economische werking van de desbetreffende collectieve lasten.

Een adequate internationale vergelijking van cijfers over de collectieve-lastendruk kan thans niet worden gemaakt. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

Er zijn diverse internationale statistieken. Genoemd kunnen worden de VN, het IMF, de OESO en de EG. De statistiek van de VN is gebaseerd op het System of National Accounts (SNA). Dat geldt ook voor de statistieken van het IMF, de OESO en de EG. In de toepassing bestaan er tussen de internationale statistieken wel (zij het relatief beperkte) verschillen. In deze statistieken wordt het begrip «collectieve-lastendruk» niet gebruikt. Wel wordt in de statistieken het begrip «taxes» gehanteerd.

De OESO rekent tot «total taxes as a percentage of GDP» de belastingen van de overheden (inclusief successierechten, inclusief invoerrechten, inclusief landbouwheffingen van de EG), de sociale premies en wat betreft de niet-belastingontvangsten enkele milieuheffingen. De niet-belastingontvangsten uit hoofde van de verkoop van aardgas worden niet meegenomen. Tabel 20.6. bevat enkele OESO-cijfers over «total taxes».

Tabel 20.6. De OESO: 'taxes' in een aantal landen; in % BBP.

	1970	1975	1980	1985	1989
Nederland	37,6	43,7	45,8	44,9	46,0
België	35,7	41,8	44,4	47,6	44,3
Duitsland	32,9	35,7	38,0	38,0	38,1
Engeland	36,9	35,5	35,3	37,9	36,5
Frankrijk	35,1	36,9	41,7	44,5	43,8
Denemarken	40,4	41,4	45,5	49,0	49,9
Zweden	40,0	43,6	49,1	50,4	56,1
OESO totaal[1]	30,0	32,8	34,9	36,9	38,4
OESO Europa[1]	30,9	34,0	36,3	38,6	39,7
EEG[1]	30,9	33,5	36,4	39,5	39,9

[1] ongewogen gemiddelde.
Bron: OESO, Revenue Statistics of OECD member countries 1970–1990, Parijs 1991.

21. Economische en Monetaire Unie: feitelijke achtergrond

1. Inleiding

De vorming van een Economische en Monetaire Unie (EMU) staat al langere tijd op de agenda van de Europese Gemeenschap. Het eerste echte plan was het zogenoemde Rapport Werner (1970) waarin de fasegewijze vorming van een EMU in 1980 werd voorzien. Dit bleek toen te ambitieus. Het plan leidde echter wel tot intensieve samenwerking op wisselkoersgebied in het zogenoemde Slangarrangement, dat later uitgroeide tot het Europees Monetaire Stelsel (EMS) in 1979.

Doel van het EMS is om de wisselkoersen van de Europese valuta te stabiliseren. De kern ervan is dat lidstaten verplicht zijn de wisselkoersfluctuaties binnen bepaalde marges[1] te houden. Alle landen van de Europese Gemeenschap, met uitzondering van Griekenland, nemen deel aan het wisselkoersmechanisme van het EMS.

In de tweede helft van de jaren tachtig zorgden twee ontwikkelingen voor een nieuwe aanzet tot economische en monetaire integratie. Ten eerste was er het succes van het EMS met een grote mate van monetaire- en wisselkoersstabiliteit. Ten tweede was er de beslissing, met de Europese Akte van 1986, om uiterlijk eind 1992 de interne markt te voltooien. De stap naar een monetaire unie werd als een logische stap na de interne markt beschouwd. De Commissie Delors stelde in juni 1989 concrete stappen voor die tot een EMU zouden moeten leiden. Naar aanleiding daarvan werd besloten een Intergouvernementele Conferentie bijeen te roepen. Deze resulteerde op de Europese Raad van Maastricht op 9 en 10 december 1991 in een akkoord over de tekst van een nieuw Verdrag dat onder meer voorzag in de vorming van een Economische en Monetaire Unie.

Het verdrag moet door alle lidstaten worden geratificeerd. Op dit moment hebben Griekenland, Ierland en Luxemburg het verdrag goedgekeurd; in België bevindt het proces zich in een vergevorderd stadium. Frankrijk beslist op 20 september aanstaande via een referendum. In Nederland is het verdrag inmiddels ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd. Op 2 juni 1992 heeft Denemarken zich door middel van een referendum uitgesproken tegen ratificatie van het verdrag in zijn huidige vorm.

In deze bijlage wordt feitelijke informatie verschaft over de totstandkoming van de EMU (paragraaf 2) en de voorwaarden – de zogeheten «convergentiecriteria» – waaraan lidstaten moeten voldoen om aan de EMU te kunnen deelnemen (paragraaf 3). Vervolgens (paragraaf 4) komt het Nederlandse EMU-convergentieprogramma aan de orde. Besloten wordt met een overzicht van voor de EMU relevante tekortcijfers met betrekking tot de Nederlandse overheidsfinanciën (paragraaf 5).

2. Totstandkoming EMU in drie fasen

Doelstellingen van de EMU zijn een stabiel prijsklimaat in de Europese Gemeenschap en vaste wisselkoersen tussen de valuta van de lidstaten via een gemeenschappelijk monetair beleid. Dit moet uiteindelijk resulteren in één gemeenschappelijke munt: de Ecu[2]. Omdat de EMU ingrij-

[1] In het wisselkoersmechanisme van het EMS zijn bilaterale spilkoersen afgesproken met een beperkte fluctuatiemarge. Griekenland neemt niet deel hieraan, terwijl Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Portugal opereren in de «brede band». In deze brede band is een afwijking naar boven of naar beneden van 6% ten opzichte van de spilkoers toegestaan. De overige acht lidstaten nemen deel in de smalle band met een op- of neerwaartse fluctuatiemarge van 2¼%.

[2] Momenteel bestaan er twee soorten Ecu's. De officiële Ecu is gedefinieerd als het gewogen gemiddelde van de valuta's van de lidstaten en wordt door de centrale banken gebruikt ter financiering van de valutainterventies in het kader van het EMS. De particuliere Ecu heeft dezelfde samenstelling als de officiële Ecu, maar wordt gebruikt in het particuliere verkeer, met name door banken en internationale bedrijven. De particuliere Ecu heeft in geen enkele lidstaat de status van wettig betaalmiddel. Bij de overgang naar de derde fase wordt de Ecu een zelfstandige valuta, dus niet langer een «mand» van EG-valuta's, en vervalt het onderscheid tussen particuliere en officiële Ecu.

Verder zal worden bekeken hoe de loon- en prijsindicatoren zich hebben ontwikkeld. Samen dienen deze gegevens de Ecofin in staat te stellen een oordeel te vellen of aan de nodige voorwaarden voor de overgang naar vaste wisselkoersen is voldaan.

Uiterlijk eind 1996 wordt beoordeeld of tenminste een meerderheid van de lidstaten aan de overgangsvoorwaarden voldoet en wordt besloten of het passend is dat de derde fase ingaat. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, wordt een begindatum vastgesteld. Als er eind 1997 nog geen begindatum is vastgesteld, begint de derde fase hoe dan ook op 1 januari 1999. Er is volgens het verdrag dan geen meerderheidsvereiste of anderszins een minimum aantal lidstaten vereist dat aan de overgangsvoorwaarden voldoet.

Landen die niet aan de overgangsvoorwaarden voldoen krijgen een (tijdelijke) derogatie. Dit wil zeggen dat deze landen een ontheffing krijgen van de vastkoppeling van de wisselkoersen. Daarmee zijn zij echter ook uitgesloten van deelname aan besluitvorming over het monetaire en wisselkoersbeleid.

3. De convergentiecriteria

De vier convergentiecriteria zijn in een protocol aan het Verdrag nader uitgewerkt.

– *Prijsstabiliteit:* het inflatieniveau mag niet meer dan 1,5%-punt hoger liggen dan dat van ten hoogste de drie lidstaten die op het gebied van prijsstabiliteit het best presteren.

– *Renteconvergentie:* de nominale kapitaalmarktrente mag niet meer dan 2%-punt hoger zijn dan die van ten hoogste de drie lidstaten met de laagste inflatie.

– *Wisselkoersstabiliteit:* de nationale valuta moet de laatste twee jaar zonder spanning binnen de smalle band van het wisselkoersmechanisme van het EMS zijn gebleven, zonder neerwaartse aanpassing van de bilaterale spilkoersen op eigen initiatief.

– *Geen excessief overheidstekort.* Er is een indicatie van een excessief overheidstekort als:

– het vorderingentekort van de gehele overheid hoger is dan 3% BBP, tenzij de tekortquote aanzienlijk en voortdurend afneemt en de 3% BBP benadert, of tenzij de overschrijding van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de tekortquote in de buurt van de 3% BBP blijft;

– de overheidsschuld hoger is dan 60% BBP, tenzij de schuldquote in voldoende mate afneemt en de 60% BBP in een bevredigend tempo nadert.

Een aantal budgettaire indicatoren wordt in EMU-verband anders gedefinieerd dan in Nederland gebruikelijk is. In de eerste plaats gaat het om de totale overheid. Deze omvat niet alleen het Rijk, maar ook de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale verzekeringen. In de tweede plaats is het tekort in het Verdrag gedefinieerd als het vorderingentekort. Dat verschilt van het in Nederland gangbare genormeerde financieringstekort (van het Rijk). Het genormeerde financieringstekort is het saldo van relevante uitgaven en relevante ontvangsten plus de mutatie van de derdenrekening (zie ook toelichting bijlage 17), met daarop enige correcties (debudgetteringen, vervroegde aflossing woningwetleningen en studieleningen). Het verschil met het vorderingentekort wordt grotendeels bepaald door netto kredietverlening en deelnemingen (zie ook bijlage 17.5).

Tenslotte worden de quotes voor tekort en schuld in het Verdrag uitgedrukt in procenten van het Bruto Binnenlands Produkt (BBP) en niet van het Netto Nationaal Inkomen (NNI). In paragraaf 5 zijn enige kernvariabelen opgenomen.

Grafiek 1 laat zien dat sinds 1988 de criteria, zoals deze ter illustratie in de grafiek zijn weergegeven, zijn «opgeschoven» naar zowel een hogere inflatie als een hogere rente. Dit komt omdat de criteria zijn geformuleerd in *afwijking* van de ten hoogste drie best presterende landen op het gebied van inflatie. Hierdoor zou convergentie op een hoger inflatieniveau kunnen uitkomen, terwijl juist prijsstabiliteit de centrale doelstelling van de EMU is.

Voor een deel is de huidige convergentie een gevolg van het succesvolle beleid in landen met voorheen een relatief hoog inflatieniveau, zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Tegelijkertijd is echter de inflatie in onder meer Duitsland en Nederland toegenomen.

Ondermeer met het oog op omstandigheden van een dergelijke aard, zijn in het Verdrag de criteria met betrekking tot prijsstabiliteit en renteconvergentie geformuleerd in termen van afwijkingen ten opzichte van de *ten hoogste* drie lidstaten met de laagste inflatie. Deze formulering laat in de procedure enige ruimte voor en nadere afweging. Zo zou men onder de geschetste omstandigheden het referentieniveau met betrekking tot inflatie en rente nauwer kunnen doen aansluiten bij, niet zozeer het *gemiddelde* van de *drie* best presterende landen (2,7 %), maar bij *uitsluitend* het *ene* best presterende land. In de grafiek is dat Denemarken, met naar raming van de Europese Commissie in 1992 een inflatie van 2,2 %. Indien dit ene best presterende land als referentiepunt zou worden gehanteerd, dan kwam het referentieplafond voor de inflatie niet op 2,7 % + 1,5 % = 4,2 %, maar op 2,2 % + 1,5 % = 3,7 % liggen.

4. Het Nederlandse convergentieprogramma

Op 13 juli 1992 heeft de Ecofin-raad het Nederlandse EMU-convergentieprogramma besproken. Nederland was daarmee de zesde lidstaat waarvan het financieel-economische beleid werd besproken in het perspectief van de EMU[3]. Het convergentieprogramma was gebaseerd op het huidige financieel-economisch beleid zoals vastgelegd in het Regeerakkoord en nader vormgegeven bij de Tussenbalans en in de Miljoenennota 1992. Voor de jaren na 1994 zijn in het convergentieprogramma, aansluitend bij de convergentiecriteria voor de EMU, slechts in kwalitatieve zin beleidsdoelstellingen aangegeven. Door het volgende kabinet zullen deze nader worden ingevuld.

De Nederlandse overheidstekort- en de overheidsschuldquote liggen nu nog boven de EMU-referentiewaarden. Het vorderingentekort vertoont een dalende tendens en zal naar de huidige inzichten in 1994 (2,6 % BBP) juist onder de referentiewaarde van 3 % BBP uitkomen. Ook de schuldquote gaat – voor het eerst sinds lange tijd – in deze kabinetsperiode dalen, maar bevindt zich met de huidige 80 % nog ruim boven de referentiewaarde. Eind 1994 wordt een schuldquote van 77,5 % BBP voorzien.

Een andere belangrijke doelstelling in het convergentieprogramma is het behouden van de goede Nederlandse reputatie ten aanzien van het monetaire beleid en in het bijzonder de inflatie.

In het convergentieprogramma is het beleid om te komen tot een lage inflatie en evenwichtsherstel in de overheidsfinanciën nadrukkelijk in de bredere samenhang van het financieel-economisch beleid geplaatst. Het beleid ten aanzien van de lage arbeidsparticipatie en het functioneren van de arbeidsmarkt en van de goederen- en dienstenmarkten speelt daarbij een centrale rol (zie hoofdstuk 2 van deze Miljoenennota voor een analyse van deze samenhang).

Het Nederlandse convergentieprogramma heeft bij de behandeling in de Ecofin-Raad grote waardering ontvangen. In de conclusies[4] prees de

[3] Eerder kwamen de programma's van Italië, Portugal, Ierland, Duitsland en Spanje aan de orde.

[4] Kamerstukken II, 1991–1992, 21 507, nr. 67.

22. Fraudebeleid

1. Inleiding

Voor 1993 en volgende jaren vormt de intensivering van de bestrijding van «sociale en fiscale fraude» een belangrijk speerpunt.

Het kabinet heeft zich daarbij de vraag gesteld welke maatregelen, in aanvulling op en ter verbetering van het huidige fraudebeleid, nog nodig zijn voor een zo goed mogelijke aanpak van fraude.

Er is onderscheid gemaakt tussen fraude die aangepakt kan worden omdat in de verschillende administraties gegevens over de desbetreffende persoon bekend zijn (de zogenaamde witte fraude) en fraude die zich onttrekt aan het administratieve circuit (zwarte fraude). De voorstellen die worden gedaan richten zich op de bestrijding van beide soorten fraude, waarbij het evident is dat het eenvoudiger is om witte fraude te bestrijden dan zwarte fraude. Het kabinet gaat ervan uit dat de intensievere aanpak van de witte fraude, zonder additionele maatregelen gericht op zwarte fraude, zal leiden tot een uitbreiding van het zwarte circuit.

Drie hoofdlijnen van fraudebeleid

Drie hoofdlijnen kunnen worden onderscheiden in het fraudebeleid.

In de *eerste plaats* dient de fiscale en sociale regelgeving zo weinig mogelijk fraudegevoelige elementen te bevatten.

In de *tweede plaats* zullen de uitvoeringsorganen zodanig moeten (kunnen) controleren dat de rechtmatigheid van de heffing of de uitkering wordt vastgesteld (bij aanmelding maar ook periodiek daarna) en een grote pakkans ontstaat voor fraudeurs. Hier gaat zowel een preventieve als een repressieve werking van uit.

Tot slot mag, indien ondanks alles toch fraude wordt gepleegd, deze fraude niet lonend zijn. Met andere woorden, bij constatering van fraude moet altijd, naast het (terug)vorderen van het gefraudeerde bedrag, een zodanige administratiefrechtelijke of strafrechtelijke handhavingsactie volgen dat verwacht mag worden dat herhaling achterwege blijft. Ook dit werkt repressief en preventief.

Om deze drie uitgangspunten te verwezenlijken worden verschillende actiepunten voorgesteld (een concrete lijst waarin alle actiepunten worden samengevat, is als bijlage bijgevoegd).

Op dit moment heeft het kabinet zich beperkt tot de fraude in de sociale zekerheid en de fiscale fraude. Dit betekent dat mogelijke vormen van fraude bij bijvoorbeeld andere inkomensoverdrachten (Individuele Huursubsidie, Wet Studiefinanciering), bij de Ziekenfondswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en EG-fraude niet zijn behandeld.

Dit neemt niet weg dat de komende jaren ook andere vormen van fraude moeten worden bestreden (o.a. 1e spoor subsidiebeleid).

Langs de lijnen van de handhavingsketen (regelgeving, uitvoering en controle, administratiefrechtelijke en strafrechtelijke handhaving) worden knelpunten gesignaleerd en actiepunten voorgesteld op het terrein van de bestrijding van fraude. Als eerste volgt echter een korte schets van de actoren bij het fraudebeleid en de positie van de rijksoverheid (en het kabinet) daarbinnen (paragraaf 2).

Paragraaf 3 behandelt de eerste schakel van de handhavingsketen, namelijk de regelgeving. Daarna wordt in de paragrafen 4, 5 en 6 de tweede schakel, de uitvoering en de controle behandeld. In paragraaf 7

objectief, maatschappelijk acceptabel (als norm) en eenvoudig zijn. Anderzijds moet de organisatie belast met de uitvoering, zijn toegerust met voldoende bevoegdheden en instrumenten om zelfstandig de feiten aan deze criteria te kunnen toetsen.

Vanzelfsprekend bestaat er een zekere spanning tussen deze uitgangspunten met betrekking tot fraude en de politieke wensen die vaak leiden tot complexe en daarmee fraudegevoelige regelgeving. Dit is een van de oorzaken waardoor de regelgeving nooit zodanig vorm zal krijgen dat fraude voor 100% wordt uitgesloten.

Bij de verstrekking van bijstand en bij de heffing van inkomstenbelasting bijvoorbeeld wordt in hoge mate rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden. Dit heeft geleid tot complexe en (deels) moeilijk handhaafbare regelgeving. Hoe aantrekkelijk ook vanuit het perspectief van fraudebestrijding, drastische vereenvoudigingen hebben veelal substantiële beleidseffecten (inkomenseffecten, effecten op de collectieve uitgaven). Deze effecten staan ingrepen vaak in de weg. Dit neemt niet weg dat het nuttig is de regelgeving permanent op haar fraudegevoeligheid te onderzoeken. Aan de hand van de daarmee verworven inzichten kan dan een zorgvuldige afweging plaatsvinden van de onderscheiden beleidsdoelstellingen, waaronder de doelstelling dat regelgeving zo min mogelijk gelegenheid mag bieden tot het plegen van fraude.

3.2. Regelgeving sociale zekerheid

Naar de misbruik gevoeligheid van de regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid vindt momenteel een heroverwegingsonderzoek plaats. Dit onderzoek zal begin 1993 worden afgesloten. Hoofdlijn van het lopende onderzoek is dat wordt nagegaan welke, uit oogpunt van fraudebestrijding, de «zwakke plekken» in de regelgeving zijn en langs welke weg(en) deze geëlimineerd kunnen worden. Bij het ontwikkelen van beleidsalternatieven wordt in de eerste plaats als randvoorwaarde gehanteerd dat deze het stelsel van sociale zekerheid niet fundamenteel mogen wijzigen. In de tweede plaats geldt de eis dat de voorstellen, per saldo, budgettair niet belastend mogen zijn. De beleidsalternatieven zullen bij voorkeur aangrijpen bij de *materiële regelgeving*. Waar dat in de rede ligt kunnen echter ook beleidsalternatieven worden ontwikkeld die betrekking hebben op meer *formele* aspecten zoals de bevoegdheden die aan de organisatie belast met de uitvoering van de regelgeving worden toegekend.

Het onderzoek is inmiddels voorbij de fase waarin de voornoemde «zwakke plekken» systematisch zijn geïnventariseerd. Hierbij is ook «het veld» (uitvoerings- en opsporingsorganisaties, cliënten) geraadpleegd. Thans worden beleidsalternatieven ter eliminatie van deze «zwakke plekken» ontwikkeld. Waar het de materiële regelgeving betreft zullen deze veelal bestaan in de stroomlijning en globalisering van regels en objectivering van criteria. Daarnaast zullen beleidsalternatieven worden ontwikkeld waarmee de procedureregels (bevoegdheden uitvoerende organisatie, verplichtingen verzekerde/uitkeringsgerechtigde) beter op de materiële regelgeving kunnen worden afgestemd. Ondanks de randvoorwaarde dat geen fundamentele wijzigingen worden voorgesteld, zullen de ontwikkelde beleidsvarianten aanmerkelijke beleidseffecten kunnen hebben. In het rapport van de heroverwegingswerkgroep zullen deze beleidseffecten telkens worden geschetst. Op basis daarvan kan dan een zorgvuldige afweging plaatsvinden. Het streven naar fraudebestendigheid is daarbij richtsnoer. Voor zover deze aan de bron (de regelgeving) niet volledig kan worden gerealiseerd zullen elders in de «handhavingsketen» zodanige maatregelen moeten worden getroffen dat de resulterende fraude beheersbaar wordt.

korte termijn worden getracht een uitwerking te geven aan de aanbevelingen van de commissie Van Slooten. Aandachtspunt is tevens de uitbreiding toepasbaarheid ketenaansprakelijkheidsbepalingen in de loonconfectiesector. Wat betreft voorgenomen reparatiewetgeving kunnen worden genoemd: voorstel van wet inzake de IB-heffing bij blote eigendom van onroerend goed ter voorkoming van constructies en reparatie van de zogenoemde grijze kentekens.

4. Gegevensuitwisseling (uitvoering en controle)

4.1. Inleiding

De doelstelling van het kabinet is om witte fraude binnen deze kabinetsperiode zo veel mogelijk uit te bannen. De belangrijkste voorwaarde voor een dergelijke aanpak van witte fraude is een goede, betrouwbare en breed opgezette gegevensuitwisseling door de uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid, de Belastingdienst en de andere relevante administraties. Essentieel voor het vaststellen van het recht op uitkering, het vaststellen van de hoogte van de belasting- en premieheffing en de identificatie van de aanvrager is onmiddellijke verificatie van de door de aanvrager opgegeven gegevens via gegevensuitwisseling (preventieve werking). Daarnaast heeft gegevensuitwisseling ook een repressieve werking: de juistheid van persoonsgegevens in het ene bestand wordt getoetst m.b.v. gegevens uit een ander bestand. Naar aanleiding van deze vergelijking kunnen fraudesignalen geconstateerd worden en zal door de uitvoeringsorganisaties verdere (repressieve) actie ondernomen moeten worden (zie paragraaf 7). Het kabinet heeft uitwerking gegeven aan deze gedachten door in de nota «Gegevensuitwisseling» diverse voorstellen ter verbetering en verbreding van de gegevensuitwisseling te doen. De basisregistraties (Verzekerdenadministratie (VZA), Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en registratie bij Belastingdienst) moeten betrouwbare gegevens bevatten en op geautomatiseerde wijze toegankelijk zijn voor andere organen.

Gezien de hiervoor beschreven doelstelling hecht het kabinet groot belang aan een goed funktionerende verzekerdenadministratie (VZA) bij de bedrijfsverenigingen, d.w.z. inclusief een goed funktionerende koppeling van administraties tussen de verschillende bedrijfsverenigingen. Het kabinet gaat uit van realisatie van een goed werkende verwijsfunktie binnen het VZA per 1-1-1994 (conform huidige planning). De voortgang zal nauwgezet bewaakt worden. Door het ontbreken van een goed funktionerende verwijsfunktie kan de gegevensuitwisseling tussen bedrijfsverenigingen onderling en met de gemeenten en andere instanties nog niet structureel verlopen. Wel kunnen ook nu al door bestaande verwijzingen telefonische verzoeken van gemeenten om informatie (bijvoorbeeld of een bijstandsgerechtigde als verzekerde bij een bedrijfsvereniging is ingeschreven of een andere uitkering ontvangt en daarom eventueel geen recht heeft op een uitkering; mogelijke witte fraude) door de bedrijfsvereniging in behandeling worden genomen.

In het kader van het uitwerken van de actiepunten van de nota «Gegevensuitwisseling» geeft de SVr grote prioriteit aan de ontwikkeling van een goed funktionerende verwijsfunktie. Wanneer deze is gerealiseerd wordt het voor de bedrijfsverenigingen eenvoudiger om informatie on line beschikbaar te hebben en daarmee ook gemakkelijker toegankelijk voor gemeenten.

Bij een goed funktionerende verwijsfunktie is het bovendien mogelijk dat de gemeenten van de bedrijfsvereniging signalen krijgen zodra een bijstandsgerechtigde (wit) werk gaat verrichten. Dit kan gerealiseerd worden via de Bedrijfsvereniging voor overheidsdiensten, geadministreerd door het GAK (en gegevens dus opgenomen in de VZA van het GAK), die de ziekenfondspremies van bijstandsgerechtigden int.

Actiepunten

– Om de betrouwbaarheid van de VZA te vergroten is de inzet van het kabinet om de verzekerden een belang te geven bij het ingeschreven staan in de VZA. Dit kan door de feitelijke uitbetaling van een uitkering te koppelen aan het feit of de verzekerde is geregistreerd in de VZA en of de werkgever premies heeft afgedragen. Het behoeft geen betoog dat dit in het kader van de sociale zekerheid een vrij vergaand voorstel is (alhoewel niet getornd wordt aan het principe van «van rechtswege verzekerd zijn»). Vandaar dat het kabinet de SER om advies zal vragen. Deze adviesaanvraag wordt voorbereid en zal uiterlijk 1-1-1993 uitgaan.

– Daarnaast moet de betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA verzekerd zijn. De gemeenten zullen zich moeten verplichten om een adequate controledichtheid te realiseren. Daartoe zal, in overleg met de VNG, het GBA-wetsvoorstel zonodig worden aangepast (inwerkingtreding per 1-1-1994). Bovendien zal een regeling worden getroffen over de systematische melding door overheidsinstanties, onder andere de Belastingdienst, aan gemeenten van afwijkingen in hun gegevens t.o.v. de GBA-gegevens (per 1-7-1993).

– Om de administratie van de Bedrijfsvereniging voor de overheid ten aanzien van de bijstandsgerechtigden betrouwbaar te maken wordt uiterlijk 1-7-1993 geregeld dat een gemeente een nieuwe cliënt onmiddellijk meldt aan de Bedrijfsvereniging voor de overheid. Hiertoe wordt een uitvoeringsbesluit op basis van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen aangepast.

b. *Premieheffing werknemersverzekeringen*

– De gegevensuitwisseling tussen bedrijfsvereniging en Belastingdienst kan worden uitgebreid met betrekking tot gegevens van boekenonderzoeken. Daarbij doet zich het organisatorische probleem voor dat de eenheden van de Belastingdienst decentraal werken en de bedrijfsverenigingen de premieheffing werknemersverzekeringen veelal centraal verrichten.

– Het ontbreekt bij de Kamers van Koophandel (KvK) aan betrouwbare gegevens over nieuwe ondernemingen. Toch zijn de gegevens van de KvK van groot belang voor de heffing van premies en belastingen.

Actiepunten

– De Belastingdienst, de SVB en bedrijfsverenigingen zullen uiterlijk per 1-1-1994 integraal rapporten uitwisselen over onderzoeken met betrekking tot controles in de administratie betrekking hebbend op de loon- en premieheffing.

– Het kabinet wil de betrouwbaarheid van de registratie bij de KvK vergroten. Onderzocht zal worden (op korte termijn) hoe dit kan gebeuren. Het kabinet rapporteert hierover uiterlijk 1-7-1993 aan de Tweede Kamer.

5. Controle (uitvoering en controle)

5.1. Inleiding

Naast de gegevensuitwisseling is de controle door de uitvoeringsorganen onmisbaar voor een sluitende aanpak van fraude.

Met controle worden hier de volgende activiteiten bedoeld:

- beoordeling juistheid en volledigheid van aangiften voor premie- en belastingheffing;
- beoordeling rechtmatigheid bij aanvraag uitkering;
- periodieke controle in de administratie van de ondernemer/onderneming;
- periodieke controle tijdens de uitkering;
- bijzonder onderzoek gericht op strafbare feiten.

deze norm hoog genoeg is en bezien hoe deze of een andere norm zo snel mogelijk gerealiseerd kan worden. Uiterlijk 1-7-1993 zal het kabinetsstandpunt hierover aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Uitgangspunt hierbij zal zijn om voor de uitkeringsgerechtigden (WAO, WW) een controlenorm te realiseren waarbij zeer frequent een feitenonderzoek plaatsvindt. Daarnaast moet de mogelijkheid worden nagegaan om een controle-dichtheid van 20% te bereiken bij de heffing en inning van sociale premies. Hierdoor wordt een vergelijkbare controledichtheid als bij de Belastingdienst gerealiseerd. Dit zou betekenen dat per jaar bij 20% van het aantal bij een bedrijfsvereniging ingeschreven bedrijven een feitenonderzoek plaatsvindt.

– Voor een verhoogde controle frequentie door de gemeente zal het kabinet de bijdrageregeling bijzondere controle tijdelijk (tot 1-1-1997) intensiveren. Dit betekent concreet een additionele subsidie aan de gemeenten (fonds sociale vernieuwing) van 15 mln. vanaf 1-1-1993. Op dit moment is, conform het toenmalige streven van het kabinet, een controledichtheid bereikt van 1 ambtenaar bijzondere controle per 1000 uitkeringsgerechtigden. Het streven van het kabinet is er nu op gericht deze controledichtheid te vergroten tot 1 op 750.

De huidige regeling wordt eind 1992 geëvalueerd. Begin 1993 zal worden besloten of en zo ja in welke vorm deze regeling moet worden voortgezet. De hier voorgestane intensivering zal begin 1994 worden geëvalueerd. Verder zal dan worden bezien of en in welke vorm deze intensivering voortgezet moet worden en of het uit het oogpunt van fraudebestrijding zinvol is om andere kosten zoals gerechtskosten of procedurekosten te vergoeden.

De activiteiten van deze bijzondere controle ambtenaren vergen nauw overleg en goede afstemming met het OM. Processen verbaal die uit deze activiteiten voortvloeien kunnen alleen op een effectieve wijze door het OM worden afgedaan en afgenomen, indien daaraan tussen alle betrokkenen gesloten afspraken ten grondslag liggen.

5.3. Knelpunten en actiepunten fiscaliteit

a. *Aantal controle ambtenaren Belastingdienst*

– De Belastingdienst wil meer fysieke controles gaan uitvoeren, de frequentie van de branche- en bedrijfstak gerichte acties opvoeren, de renseigneringen uitbreiden en de inzet van gekwalificeerde funktionarissen ten behoeve van aanslagregelingen, controle en inning uitbreiden. Knelpunt is dat voor deze nieuwe activiteiten onvoldoende personeel aanwezig is.

Actiepunt

– Het controle-apparaat van de Belastingdienst wordt met 325 mensjaren uitgebreid (zie ook paragraaf 8, de financiële paragraaf).

Het geraamde effect van de personeelsuitbreiding met 325 fte's zal te gelegener tijd worden geëvalueerd.

b. *Bedrijfsvereniging-Belastingdienst*

– De Belastingdienst en de bedrijfsvereniging verrichten met betrekking tot de belastingheffing en de premieheffing soortgelijke taken.

– Belastingdienst en bedrijfsvereniging stellen – na en naast elkaar – boekenonderzoeken in bij de loonadministratie. Wanneer dit boekenonderzoek leidt tot naheffingsaanslagen (van de Belastingdienst) en nadere premienota's (van de bedrijfsvereniging) ontstaan in praktijk regelmatig afstemmingsproblemen.

De situatie in *de sociale zekerheid* is een andere.

Ten aanzien van de *administratieve organisatie* en de controle op de (wets)uitvoering daarvan, acht het kabinet het noodzakelijk dat vanaf het uitvoeringsjaar 1992 jaarlijks een rechtmatigheidsverklaring per sociale verzekeringswet zal worden geleverd. Deze verklaring zal dan in november 1993 beschikbaar zijn.

Voor de ABW c.a. vindt deze rechtmatigheidstoets plaats door een externe accountant en voorzover deze daartoe niet in staat is (in verband met juridische complexiteit en de omvang van de discretionaire bevoegdheid van de gemeenten) door de rijksconsulenten sociale zekerheid.

Voorwaarde voor een rechtmatigheidsverklaring is dat er goede uitvoeringsvoorschriften zijn, concreet uitgewerkt in termen van administratieve organisatie en daarmee verbonden maatregelen van interne controle en de kwaliteitsbeheersing van het uitvoeringsorgaan. Op die wijze moet voor alle funktionarissen duidelijk zijn welke activiteiten van hem/haar worden verwacht, aard en intensiteit van de activiteiten moeten zodanig zijn dat rechtmatige verstrekking van uitkeringen wordt bereikt. Dit houdt in dat fraude zoveel als mogelijk wordt voorkomen en bestreden. De uitvoeringsvoorschriften omvatten onder andere de verificatie van gegevens die door derden worden verstrekt, alvorens tot uitkering te besluiten (bijvoorbeeld aan de hand van te koppelen gegevensbestanden of anderszins). Ook geven de uitvoeringsvoorschriften inhoud aan bijvoorbeeld de fysieke controle, aan de activiteiten die moeten worden ontplooid bij ontdekken van onregelmatigheden of de activiteiten in het kader van verhaalsbepalingen. Het gaat daarbij om de inzet van sociale rechercheurs, terugvordering, toepassen van administratieve sancties, incassobeleid en dergelijke.

Bij *de ABW c.a.* gelden de voor gemeenten gebruikelijke bepalingen ten aanzien van de administratieve verantwoording en zijn specifieke uitvoeringsvoorschriften in Besluit-vorm opgesteld door SZW, ten behoeve van de uitvoering door de gemeenten. SZW heeft controleprotocollen opgesteld, die aangeven waar de accountant van de gemeente en de rijksconsulent op moeten letten, hoe gerapporteerd moet worden en welke tolerantienormen in acht moeten worden genomen. Het controleprotocol voor de accountant is na overleg met de gemeenten en gemeentelijke accountants aangepast, door SZW vastgesteld en aan de gemeentelijke accountants ter uitvoering toegezonden, voor het eerst voor de accountantscontrole over 1992.

Ook voor de uitvoering van *de sociale verzekeringswetten* is het noodzakelijk dat door de SVr in overleg met de uitvoeringsorganen voorschriften worden opgesteld en concreet in AO-termen worden uitgewerkt. Ook zullen er controleprotocollen tussen de SVr en de accountants van de uitvoeringsorganen moeten komen, waarin wordt aangegeven waar de accountant bij de controle van de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen op moet letten (in ieder geval zal dat moeten zijn de goede werking van de administratieve organisatie met inbegrip van de interne controle, zowel in opzet als in werking, inclusief de daarin verwerkte uitvoeringsvoorschriften) en welke tolerantiegrenzen hierbij gehanteerd moeten worden. Eind 1992 moeten met betrekking tot de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen dergelijke voorschriften en controleprotocollen gereed zijn.

Mocht blijken dat er geen of niet in alle gevallen rechtsmatigheidverklaringen per wet worden gegeven en er geen of onvoldoende fraudeprotocollen tot stand komen, dan zal het kabinet begin 1994 bezien welke nadere maatregelen nodig zijn.

7. Handhavingssluitstuk (fraude mag niet lonen)

7.1. Inleiding

Het beleid van het kabinet heeft als uitgangspunt dat fraude niet mag lonen. De concretisering van dit uitgangspunt betekent dat in alle gevallen van geconstateerde fraude moet worden *teruggevorderd* wat ten onrechte is uitgekeerd danwel vorderen wat niet is afgedragen, dat daarnaast bij fraude altijd een *administratiefrechtelijke boete of strafrechtelijke reactie* wordt opgelegd en dat het *strafrechtelijk sluitstuk* adequaat werkt.

Deze drie uitgangspunten worden hier verder uitgewerkt.

7.2. Terugvordering

Voor wat betreft het uitgangspunt van altijd verplicht *terug- danwel invorderen* wat verschuldigd is, is voor de ABW de wet Terugvordering en verhaal per 1 augustus 1992 in werking getreden. Voor de bedrijfsverenigingen wordt hetzelfde uitgangspunt gehanteerd. Een wetsvoorstel dat hieraan vorm geeft is in voorbereiding. Het kabinet streeft ernaar dit wetsvoorstel nog dit jaar bij de Tweede Kamer in te dienen.

Bij de heffing van premies (werknemers- en volksverzekering) en belastingen wordt thans bij geconstateerde fraude altijd nagevorderd of nageheven.

Knelpunt

– Een knelpunt betreft de afstemming tussen het terugvorderingsbeleid, administratieve sancties en de strafrechtelijke vervolging.

Actiepunt

– De onderlinge afstemming van het terugvorderingsbeleid, het administratieve sanctiebeleid en de strafrechtelijke vervolging zal worden bezien door de werkgroep herziening Richtlijnen sociale zekerheidsfraude, die uiterlijk 31 december 1992 haar werkzaamheden zal afronden. Naar aanleiding van de rapportage van deze werkgroep zal het kabinet uiterlijk 1-7-1993 eventuele voorstellen aan de Tweede Kamer doen toekomen.

7.3. Administratieve boetes en handhaving

Knelpunten

– In de sfeer van de *sociale zekerheid* bestaat alleen bij de premieheffing de mogelijkheid te werken met een administratieve boete. Voor de sociale uitkeringen ontbreekt in veel gevallen deze mogelijkheid, met name indien de uitkering is beëindigd.

– Voor wat de *Belastingdienst* betreft bevat de Algemene wet rijksbelastingen (AWR) regels voor het administratief beboeten. Bij de belastingheffing bestaat dus de mogelijkheid om een boete op te leggen. Hierbij doet zich echter het knelpunt voor dat het boetebeleid onvoldoende afschrikwekkend werkt. Dit gaat met name op in geval van recidive en omvangrijke fraude.

Actiepunten

– Het kabinet besluit tot het wettelijk opnemen van de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve boetes bij geconstateerde fraude in alle sociale verzekeringswetten en de ABW c.a. tenzij een strafrechtelijke reactie volgt. Deze mogelijkheid moet gelden ongeacht of er nog sprake is van een bestaande uitkeringsrelatie. Dit wordt verder uitgewerkt in richtlijnen die vastleggen in welke gevallen een boete moet worden

– De verwerkingscapaciteit van met name het OM en de rechterlijke macht in de sfeer van de sociale en fiscale fraude wordt structureel uitgebreid met 205 FTE's. Door middel van deze uitbreiding is justitie in staat om extra sociale en fiscale fraudezaken af te nemen. Een nadere toelichting op de extra activiteiten en de onderbouwing van de financiële consequenties staan vermeld in paragraaf 8. Het geraamde effect van deze personeelsuitbreiding zal te gelegener tijd worden geëvalueerd.

8. Financiële paragraaf

Hieronder volgt een overzicht van de opbrengsten en kosten van het voorgestelde fraudebeleid.

Deze financiële effecten zijn verwerkt in de ontwerp-begrotingswetten en meerjarencijfers van Justitie, Financiën (IX-B) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tabel 1: Overzicht opbrengsten en kosten

x mln	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Opbrengsten fiscale pakket				
a. belastingen	285	700	940	940
b. uitvoeringskosten Belastingdienst	-58,1	-78,9	-95,7	-97,7
c. premies (volks- en werknemersverz.)	180	280	380	380
Opbrengsten SZ-pakket				
d. rijksbegroting	43[1]	46	48	48
uitvoeringskosten	-9,5	-10	-10	-10
e. sociale verzekeringen (uitk.)	27	54	85	85
sociale verzekeringen (premies)	0	37	37	37
uitvoeringskosten	-7	-14	-14	-14
Kosten Justitie				
f. Justitie (met name uitbreiding OM en rechterlijke macht)	-15	-20,7	-20,7	-20,7[2]
Overige voorstellen				
g. intensivering bijzondere controle regeling[3]				
– opbrengsten	5	15	22,5	22,5
– uitvoeringskosten	-5	-10	-15	-15
h. knelpunten opsporingsdiensten[4]	-pm	-pm	-pm	-pm
i. totale opbrengsten fraude	540	1 132	1 512,5	1 512,5
j. totaal uitvoeringskosten	-94,6	-133,6	-155,4	-157,4
k. totale netto opbrengst fraude	445,4	998,4	1 357,1	1 355,1

[1] Snelle invoering van deze maatregelen is van groot belang. Het kabinet zal dan ook zo snel mogelijk via een brief aan de VNG, waarin deze maatregelen worden aangekondigd en uitgelegd, overleg met de gemeenten opstarten.

[2] Met de extra inzet bij Justitie kunnen extra ontvangsten uit hoofde van boeten en transacties samenhangen. Dit effect zal worden betrokken bij de nadere analyse over de ontwikkeling van de ontvangsten bij boeten en transancties.

[3] Er is van uitgegaan, op basis van ervaringsgegevens, dat de kosten en de baten zich verhouden als 1:1,5.

[4] Het kabinet zal zo snel mogelijk bezien of voor de oplossing van dit knelpunt extra middelen moeten worden ingezet.

Toelichting

Ad a, b en c

De opbrengsten en kosten van het fiscale pakket vloeien voort uit het plan «intensivering bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik op fiscaal terrein». Deze maatregelen richten zich op:

- uitbreiding en intensivering van de renseignering;
- intensivering van de fysieke controle;
- meer branche- en bedrijfsgerichte aanpak;

controle aangesteld door de gemeenten. Deze ambtenaren blijken in praktijk meer op te brengen dan dat ze kosten. De opbrengst van deze intensivering is derhalve groter dan de kosten, waarbij in 1993 rekening is gehouden met een aanloopperiode.

Ad i, j en k
Hier zijn de totaalbedragen genoemd.

Actiepuntenlijst

1. In het kader van de gegevensuitwisseling met de ziekenfondsen en overige zorgverzekeraars is de inzet van het kabinet dat de uitwisseling met deze instanties z.s.m. wordt geregeld. In september worden door SZW in samenwerking met drie ziekenfondsen experimenten opgestart. Op basis van de resultaten van deze experimenten zal het kabinet uiterlijk 1-7-1993 bezien of het noodzakelijk is nadere regels te stellen om uitwisseling te realiseren.

2. Om de betrouwbaarheid van de verzekerdenadministratie (VZA) te vergroten is de inzet van het kabinet om de verzekerden een belang te geven bij het ingeschreven staan in de VZA. Dit kan door de feitelijke uitbetaling van een uitkering te koppelen aan het feit of de verzekerde is geregistreerd in de VZA en of de werkgever premies heeft afgedragen. Het behoeft geen betoog dat dit in het kader van de sociale zekerheid een vrij vergaand voorstel is (alhoewel niet getornd wordt aan het principe van «van rechtswege verzekerd zijn»). Vandaar dat het kabinet de SER om advies zal vragen. Deze adviesaanvraag wordt voorbereid en zal uiterlijk 1-1-1993 uitgaan.

3. De betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA moet verzekerd zijn. De gemeenten zullen zich moeten verplichten om een adequate controle dichtheid te realiseren. Daartoe zal, in overleg met de VNG, het GBA-wetsvoorstel zonodig worden aangepast (inwerkingtreding per 1-1-1994). Bovendien zal een regeling worden getroffen over de systematische melding door overheidsinstanties, onder andere de Belastingdienst, aan gemeenten van afwijkingen in hun gegevens t.o.v. de GBA-gegevens (per 1-7-1993).

4. Om de administratie van de BV-overheid (bedrijfsvereniging–overheid) ten aanzien van de bijstandsgerechtigden betrouwbaar te maken wordt uiterlijk 1-7-1993 geregeld dat een gemeente een nieuwe cliënt onmiddellijk meldt aan de BV-overheid. Hiertoe wordt een uitvoeringsbesluit op basis van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen aangepast.

5. Het kabinet wil de betrouwbaarheid van de registratie bij de Kamers van Koophandel vergroten. Onderzocht zal worden (op korte termijn) hoe dit kan gebeuren. Het kabinet rapporteert hierover uiterlijk 1-7-1993 aan de Tweede Kamer.

6. De SVr overweegt een normering van 1 op 25 000 ten aanzien van het wenselijke aantal ambtenaren bijzondere controle bij de bedrijfsverenigingen (werknemersverzekeringen). Deze norm wordt op dit moment bij lange na niet gehaald. Het kabinet zal zich (in overleg met de SVr) beraden of deze norm hoog genoeg is en bezien hoe deze of een andere norm zo snel mogelijk gerealiseerd kan worden. Uiterlijk 1-7-1993 zal het kabinetsstandpunt hierover aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Uitgangspunt hierbij zal zijn om voor de uitkeringsgerechtigden (WAO, WW) een controlenorm te realiseren waarbij zeer frequent een feitenonderzoek plaatsvindt. Daarnaast moet de mogelijkheid worden nagegaan om een controledichtheid van 20% te bereiken bij de heffing

13. Voor het creëren van een financieel belang van bedrijfsverenigingen bij een goed fraudebeleid stelt het kabinet voor om op korte termijn de SVr (als toezichthouder) de bevoegdheid te geven bij wijze van sanctie declaraties van de bedrijfsverenigingen bij de centrale fondsen niet te vergoeden indien de SVr van oordeel is dat onvoldoende is gedaan aan de aanpak van fraude. Hierdoor komen deze declaraties uiteindelijk ten laste van de bedrijfstakfondsen (wachtgeldfondsen, ziekengeldkassen). De bedrijfstakken zelf – die de besturen van de bedrijfsverenigingen vormen – worden dan gestimuleerd tot bijstelling van het beleid. Hiervoor is wetswijziging noodzakelijk.

14. De onderlinge afstemming van het terugvorderingsbeleid en administratief sanctiebeleid op de strafrechtelijke vervolging zal worden bezien door de werkgroep herziening Richtlijnen sociale zekerheidsfraude, die uiterlijk 31 december 1992 haar werkzaamheden zal afronden. Naar aanleiding van de rapportage van deze werkgroep zal het kabinet uiterlijk 1-7-1993 eventuele voorstellen aan de Tweede Kamer doen toekomen.

15. Het kabinet besluit tot het wettelijk opnemen c.q. uitbreiden van de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve boetes bij geconstateerde fraude in alle sociale verzekeringswetten en de ABW c.a. tenzij een strafrechtelijke reactie volgt. Deze mogelijkheid moet gelden ongeacht of er nog sprake is van een bestaande uitkeringsrelatie. Dit wordt verder uitgewerkt in richtlijnen die vastleggen in welke gevallen een boete moet worden toegepast en de omvang en duur van administratieve boeten (voor het gehele sociale zekerheidsveld) bepalen. Het kabinet gaat uit van inwerkingtreding per 1-1-1994. Wetgeving hiertoe zal zo spoedig mogelijk worden voorbereid.

16. Gezien de geconstateerde knelpunten bij het opleggen van boeten door de fiscus zal nog in 1992 de Leidraad administratieve boeten worden aangepast in de vorm van Voorschriften administratieve boeten 1992. De voornaamste aanscherpingen zijn:
- verdubbeling boete bij recidive bij een eerdere boete van 25% (was 50%);
- boetepercentage van 100 bij ernstige *of* (in plaats van *en*) omvangrijke fraude;
- boete van 5% bij vrijwillige verbetering (was 0%).

17. Het Openbaar Ministerie zal binnenkort met de uitvoeringsorganen sociale zekerheid overleggen met als agenda het aanpakken van de stuwmeren (korte termijn) en op langere termijn uitvoering geven aan de Nota's Rechtshandhaving en Gegevensuitwisseling. Het kabinet zal hierover voor 1-1-1993 worden gerapporteerd en de Tweede Kamer hierover zo spoedig mogelijk nader inlichten.

18. De verwerkingscapaciteit van met name het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht in de sfeer van de sociale en fiscale fraude wordt structureel met 205 FTE's uitgebreid. Het geraamde effect van deze personeelsuitbreiding zal te gelegener tijd worden geëvalueerd.

volgende begrotingsjaar en/of van nabije meerjarencijfers wordt gecombineerd met een in totaliteit evengrote vergroting van de budgetten van verderaf gelegen jaren, is compensatie over de jaren heen toegestaan.

7. De regel is dat voor uitgavenoverschrijdingen compensatie op hetzelfde begrotingshoofdstuk c.q. de betrokken hoofdstukken wordt gevonden. Bij overschrijdingen voortvloeiende uit basiswetten wordt door de Ministerraad een afweging gemaakt tussen in beginsel het beperken van de basisregeling in kwestie, het compenseren van de overschrijding op hetzelfde hoofdstuk en generale compensatie. Ontheffing van de toepassing van specifieke compensatie is alleen mogelijk door de Ministerraad. In dat geval is automatisch sprake van generale compensatie. Generale compensatie kan worden verdeeld via afzonderlijke besluitvorming of – als terugvalpositie – via een tevoren vastgestelde verdeelsleutel.

8. Meevallers – dat zijn uitgavenonderschrijdingen die automatisch voortvloeien uit bestaande wet- en regelgeving – mogen niet worden aangewend als compensatie voor beleidsintensiveringen. Wel mogen meevallers dienen als compensatie voor tegenvallers, op hetzelfde begrotingshoofdstuk en eventueel elders. Meevallers die voortvloeien uit een aanwijsbaar efficiënt beheer van begrotingsgelden, kunnen eventueel voor een deel op hetzelfde departement worden aangewend; hierover dienen van geval tot geval afspraken te worden gemaakt.[2] Een saldo van tegenvallers boven meevallers dient te worden gecompenseerd via ombuigingen. Een saldo van meevallers boven tegenvallers valt vrij voor de algemene middelen. Voorzover er ten aanzien van bepaalde onderdelen van de begroting budgetteringsafspraken zijn overeengekomen, geldt in afwijking van de voorgaande regels dat onderschrijdingen en overschrijdingen op deze onderdelen van de begroting als beleidsmatige mutaties worden aangemerkt.

9. Indien en voorzover uitgavenoverschrijdingen doorwerken naar andere jaren, wordt de compensatie structureel aangebracht zodanig, dat in alle onderscheiden jaren de overschrijding wordt gecompenseerd.

10. Overschrijdingen van de in de lopende begrotingen en de meerjarencijfers vastgelegde verplichtingenbedragen zijn slechts toegestaan indien en voorzover de kaseffekten daarvan passen binnen respectievelijk opgevangen worden binnen de afgesproken meerjarige kaskaders.

[1] De navolgende passage komt te vervallen bij invoering van budgetteringsafspraken. «Meevallers die voortvloeien uit een aanwijsbaar efficiënt beheer van begrotingsgelden, kunnen eventueel voor een deel op hetzelfde departement worden aangewend; hierover dienen van geval tot geval afspraken te worden gemaakt.»

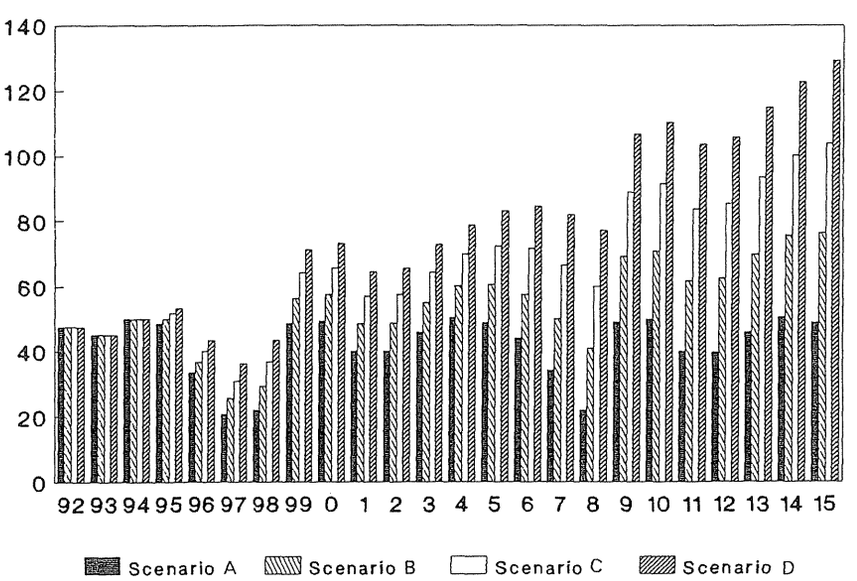
Uit grafiek 24.1 blijkt dat tot 1984 het financieringstekort meer dan 80% van de financieringsbehoefte uitmaakt. In de jaren 1985 t/m 1988 wordt het beeld vertekend doordat het financieringstekort werd gedrukt door omvangrijke vervroegde aflossingen van woningwetleningen door woningbouwcorporaties aan het Rijk. Na 1988 leiden de tekortreductie en de gestegen aflossingen als gevolg van de hoge tekorten in het verleden ertoe dat de aflossingen een steeds omvangrijker deel van de financieringsbehoefte gaan vormen. In 1991 overtroffen de aflossingen het financieringstekort[1]; zij beliepen 58% van de financieringsbehoefte. Deze trend zal zich in de komende jaren in versterkte mate voortzetten.

24.3. Ontwikkeling financieringsbehoefte 1992–2015

De toekomstige ontwikkeling van de financieringsbehoefte is afhankelijk van de ontwikkeling van het financieringstekort en van het patroon van de aflossingen. Ten aanzien van het beloop van het financieringstekort zijn ter illustratie vier technische scenario's doorgerekend (zie grafiek 24.2). Deze scenario's komen overeen met die in hoofdstuk 2 (paragraaf 4) van de hoofdtekst van deze Miljoenennota. Het patroon van de aflossingen is afhankelijk van de looptijd van de afgesloten leningen. Voor de eenvoud is de technische veronderstelling gemaakt dat er vanaf 1993 alleen 10-jarige leningen worden uitgegeven.

Grafiek 24.2

Ontwikkeling financieringsbehoefte
1992 - 2015 in mrd guldens



Noot:
Technische veronderstellingen: t/m 1994 financieringstekort in alle scenario's conform Regeerakkoord,
Scenario A: gelijkmatige tekortreductie tot 0% BBP in 1998, vervolgens stabilisatie op dat niveau;
Scenario B: doorzetten huidige FT-tijdpad tot 1% BBP in 1998, vervolgens stabilisatie op dat niveau;
Scenario C: gelijkmatige tekortreductie tot 2% BBP in 1998, vervolgens stabilisatie op dat niveau;
Scenario D: financieringstekort constant op niveau 1994, ad 2,9% BBP (= ca 3,25% NNI).
Groei BBP: 4,5% nominaal (2,5% reële groei en 2% inflatie) in alle scenario's

[1] Dit hing mede samen met vervroegde aflossingen door het Rijk ten bedrage van 3,6 mrd.

de beoordeling van (internationale) kapitaalvragers neemt derhalve het criterium terugbetalingscapaciteit aan belang toe ten opzichte van het valutarisico. Omvang en ontwikkeling van de overheidsschuld en de rentelasten zullen daarbij een nog sterkere rol spelen dan thans het geval is.

Daarbij wordt het buitenlandse kapitaalaanbod steeds belangrijker voor de Nederlandse Staat. Thans hebben buitenlandse beleggers reeds circa 24% van de Nederlandse staatsschuld in bezit (zie tabel 2). Het buitenlandse aandeel is in de afgelopen 10 jaar fors toegenomen als gevolg van de internationale liberalisatie van het kapitaalverkeer. Dit aandeel zal in de toekomst naar verwachting verder toenemen. Daarnaast zullen Nederlandse beleggers die traditioneel een groot deel van hun gelden in staatsschuld beleggen hun blikken meer op andere beleggingsmogelijkheden richten, met name in het buitenland.

Tabel 24.2. Verdeling van het houderschap van de gevestigde staatsschuld; in miljarden guldens en in procenten van het totaal per jaar ultimo

	1981		1986		1991	
	bedrag	%	bedrag	%	bedrag	%
Instit. beleggers	58,2	61	112,9	51	150,3	45
Buitenland	11,3	12	29,5	13	79,0	24
Particulieren	10,4	11	17,2	8	34,7	10
(Spaar)banken[1]	12,7	13	47,8	22	62,7	19
Overige[2]	3,9	4	12,0	5	8,3	2
Totaal[3]	96,8	100	219,5	100	335,0	100

[1] Vanaf 1989 inclusief de Nederlandse Waterschapsbank en de Bank voor Nederlandsche Gemeenten.
[2] Nederlandse Waterschapsbank, Bank voor Nederlandsche Gemeenten, Sociale Fondsen en Overige Publiekrechtelijke Lichamen. Vanaf 1989 exclusief Nederlandse Waterschapsbank en Bank voor Nederlandsche Gemeenten.
[3] Door afronding kan de som der componenten afwijken van het totaal.

Per saldo heeft de voortschrijdende liberalisatie een positief effect gehad. Binnen- en buitenlandse beleggers kunnen een betere spreiding van risico en rendement in hun portefeuille realiseren. Voorts is de kapitaalmarkt aanzienlijk verbreed en verdiept, hetgeen gunstig is voor zowel beleggers als geldvragers, zoals de Nederlandse Staat. Deze gunstige effecten zullen zich in de toekomst in versterkte mate voordoen.

24.5. Consequenties voor de Nederlandse Staat

In het licht van de in de vorige paragraaf beschreven wijzigingen in de financieringsomgeving kan vastgesteld worden dat de uitgangspositie van de Nederlandse Staat voor de dekking van de financieringsbehoefte op de kapitaalmarkt naar het er thans naar uitziet niet ongunstig is.

In de eerste plaats maakt de Nederlandse Staat alleen gebruik van kredietfaciliteiten bij de Nederlandsche Bank voor het opvangen van tijdelijke liquiditeitstekorten en niet voor permanente financiering van schuld.

Het gebruik dat de Staat maakt van de Voorinschrijfrekening (VIR) bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds is beperkt. Het wegvallen van deze faciliteit als gevolg van het verbod op beleggingsdwang in het kader van de EMU zou aldus naar verwachting geen problemen opleveren.

Doordat de Staat geen gebruik maakt van beleggingsdwang dan wel van fiscale bevoordeling van zijn financieringsinstrumenten leent de Staat nu reeds marktconform. Beleggingen in Nederlandse staatsschuld zijn daardoor aantrekkelijk voor binnen- en buitenlandse beleggers.

24.7. Conclusie

Voortzetting van het huidige monetaire, budgettaire en financierings-beleid gericht op verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën, zal naar verwachting ertoe leiden dat de dekking van de financieringsbehoefte zonder problemen kan geschieden en dat de Nederlandse Staat zijn positie als één van de meest kredietwaardige debiteuren op de kapitaalmarkt zal behouden; dit vertaalt zich in een scherp geprijsde rente voor de Nederlandse Staat binnen het geheel van de Europese kapitaalmarkt.

Binnenlandse zaken; ombuigingstaakstelling	3.3.5
BTW-tarief	1.1, 2.4.4, 3.1, 3.3.2, 3.3.6
Budgettaire criteria; EG-lidstaten	2.4.3
Budgettaire kerngegevens	Bijl. 1
Bureaucratie	2.4.4
Bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's	3.3.6
Casino's	3.3.5
Celcapaciteit	3.3.4
Centraal en Oost Europa	2.1.2, 2.1.3
CO_2-beleid	2.2.2
Collectieve financiën	2.4
Collectieve lasten	2.3.1
Collectieve-lastendruk	1.3, 2.4.4, 3.1, 3.3.8, 4.2, bijl. 20
Collectieve sector	2.4.1, 4, bijl. 18
Collectieve uitgaven	2.4.1, 3.2.1
Collectieve-uitgavenquote	3.1, 4.3
Combikaart	3.3.6
Comité-Ruding	2.4.4
Commissie-de Kam	5.2
Common-Area-gelden	2.2.1, 3.4
Comptabel bestel	5.3
Controle; fraudebestrijding	1.3, 3.3.6
Convergentiecriteria; EMU	2.4.3, 4.5, bijl. 21
Decentralisatie	2.2.1, 5.2
Defensie; ombuigingstaakstelling	3.3.5
Defensie-uitgaven	4.3
Dieselaccijns	3.3.6
Distributieland	2.2.1
Dollarkoers	1.2, 3.4
Economische classificatie	4.4, 4.5, bijl. 16
Economische en Monetaire Unie (EMU)	1.1, 2.1.4, 2.4.3, 4.5, bijl. 21
Economische groei	1.2, 2.2.3, 2.4.4
Economische kerncijfers	1.2
Economische ontwikkeling	1.2, 2
Economische ordening	2.2.3
Eenmalige uitkering ambtenaren	3.2.2
Europese Politieke Unie (EPU)	2.1.4
Economische structuur	1.1, 1.2, 2.2, 2.2.1, 2.2.2, 3.4, 4.3
Economische Zaken; ombuigingstaakstelling	3.3.5
ECU	2.1.4, bijl. 21
Efficiëncy-korting	5.2
EG-afdrachten	3.3.3, 4.2, 4.3, 5.2, bijl. 10
Emissiereducties	2.2.2
Energiehandvest	2.2.2
Energieheffingen	2.2.2
Energiesubsidies	3.3.5
Energieverbruik	2.2.2
Europese Gemeenschappen; financiering	Bijl. 10
Europese integratie	2.1.4, 2.4.3, 3.3.6, 5.2
Exportkredietverzekering	3.2.1, 3.3.5
Fair share; belastingopbrengst	2.4.4
Financieel-economisch beleid	1

Lokale belastingen 5.2
Londo-stelsel 3.5.1
Lonen en inkomens 1.3, 2.3.1, 4.2, 4.3
Loon- en inkomstenbelasting 3.3.2, 3.3.6
Loonkostenstijging 1.2

Maastricht 2.1.4, 5.2
Materieel beheer 5.3
Mededingingsbeleid 2.2.3
Meerjarencijfers 4, bijl. 2
Meevallers 3.4
Milieubeleid 2.1.1, 2.2.2, 3.3.4, 3.3.5
Milieu-investeringen 2.2.2, 3.4, 4.3
Minimumloon 3.3.2

Niet-belastingontvangsten 3.2.1, 3.3.8, bijl. 6

Objectsubsidies 4.3
Olieprijs 3.4
Ombuigingen 1.2, 3.2.2, 3.4
Ombuigingstaakstellingen 3.3.5
Onderwijs 2.3.2, 3.3.4
Onderwijs en Wetenschappen;
  besparingsverliezen 3.5.1
  ombuigingstaakstelling 3.3.5
Onderzoek en ontwikkeling 2.3.2
Ontwikkelingsproblematiek 2.1.1, 3.3.4, 4.2, 4.3
Overheidsfinanciën 1.1, 1.3, 2.2, 2.4.3, 4.6
Overheidsinkomsten 2.4.4
Overheidsinvesteringen 1.1, 1.3, 2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.4.1, 3.3.4, 3.4, 4.4, 4.5
Overheidsschuldquote 2.4.3
Overheidstaken 5.2

Personeel beheer 5.3
PGGM-sectoren 3.2.2, 3.3.3, 3.5.2, 4.2
Podiumkunsten 3.5.1
Premiedruk 3.3.8
Premie-ontvangsten 3.3.8
Primair onderwijs 3.5.1, 4.3
Private (mede)financiering 2.2.1, 3.4
Privatisering 5.2
Produktie 2.1.1
Prijsafspraken 2.2.3

Rauwenhoff-convenant 2.3.2
Recessie 1.1
Regionalisering 5.2
Regulerende energieheffingen 2.2.2
Rentelasten 1.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, 3.3.3, 4.3, 4.4, 4.5, bijl. 13
Renterenseignering 3.3.6
Rentevoet 2.1.3, 4.2, 4.3
Reserveringsfaciliteit 5.3
Ruimtelijke Ordeningsprocedures 2.2.1
RWW 3.2.1, 3.5.2
Rijksbegroting;
  besparingsverliezen 3.5.1
  meerjarig perspectief 4
Rijksfinanciën 3.2.1, 3.3.7, 4.4
Rijkspersoneel; burgerlijk Bijl. 12

Wereldbank	2.1.1
Werkgelegenheid	1.1, 1.3, 2.2.3, 2.3.1, 2.4.4, 3.2.1, 3.2.2
Werkloosheidsregelingen	3.3.3
Wetenschappelijk onderwijs	3.3.5
Wig	1.3 , 2.3.1
Winkelopeningstijden	2.2.3
WIR-uitgaven	4.3
WSW	3.5.2
WVC;	3.5.1
besparingsverliezen	
ombuigingstaakstelling	3.3.5
Zeescheepvaart	3.3.6
ZFW-premie	3.3.2
Ziekteverzuim	2.3.1, 3.5.2
Ziektewet	3.3.8, 3.5.2
Zorgsector	3.3.8, 4.2