

Vergaderjaar 1988–1989

**20 995**

**Begrotingsruimte**

**Nr. 1**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 januari 1989

*Hierbij bied ik u aan het achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Zoals gebruikelijk bij de publikatie van dergelijke ambtelijke rapporten heeft het kabinet geen standpunt over de inhoud ervan ingenomen.*

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



Aan de Minister van Financiën

's-Gravenhage, 23 januari 1989

Naar aanleiding van uw adviesaanvraag van 11 mei 1988 doe ik u hierbij toekomen het achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

De begrotingsvoorbereiding 1991 zal nog onder verantwoordelijkheid van het huidige kabinet eind 1989 en begin 1990 een aanvang nemen. Ik adviseer u de aanbevelingen in het rapport, voorzover van toepassing, te betrekken bij de voorbereiding van de Rijksbegroting voor het jaar 1991.

De Thesaurier-Generaal,  
C. Maas





# HOOFDSTUK 1. TAAKOPDRACHT EN VOORNAAMSTE CONCLUSIES

## 1.1. Taakopdracht

In mei 1988 vroeg het Kabinet aan de Studiegroep Begrotingsruimte advies over het te voeren begrotingsbeleid in de jaren na 1990. De Nederlandse economie maakt sedert 1983/85 een proces door van gestadig herstel. Met het oog op de voortgaande Europese economische integratie en de geleidelijke veroudering van de Nederlandse bevolking bleek behoefte aan een samenvattende beschouwing over de doelstellingen van het begrotingsbeleid van het Rijk in het komende decennium. De integrale adviesaanvraag is vermeld in bijlage 1. Ter vervulling van de taakopdracht worden in dit achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte beknopte beschouwingen en beleidsaanbevelingen gepresenteerd.

## 1.2. Tekortreductie en lastenverlichting

Ofschoon de Nederlandse economie een periode van gestage economische groei doormaakt, blijft het groeitempo beperkt van omvang en zijn de verwachtingen voor de economische ontwikkeling na 1990 bescheiden te noemen, in ieder geval voor de periode 1991–1994. Eerste verkenningen door het Centraal Planbureau voor deze periode wijzen in de richting van een groei van circa 2,5% per jaar. Naar verwachting zal met een beperkte inflatie rekening gehouden moeten worden. Tegen deze achtergrond bezien zal ook in de komende kabinetsperiode een terughoudend uitgavenbeleid nodig zijn. Dit is in de eerste plaats noodzakelijk om het financieringstekort van het Rijk verder terug te brengen en in de tweede plaats om de belasting- en premiedruk te verminderen. Een verdere reductie van het financieringstekort van het Rijk is noodzakelijk met het oog op de wenselijkheid de stijging van staatsschuld en rentelasten uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen te doen omslaan in een daling.

In dit licht en met het oog op andere economische desiderata alsmede de bestuurlijke inpasbaarheid, beveelt de Studiegroep voor de jaren 1991–1994 een geleidelijke reductie van het financieringstekort van het Rijk met 2 à 3%-punt NI aan. Het financieringstekort van het Rijk zal in de komende kabinetsperiode met tenminste 2%-punt NI moeten worden verminderd vanaf het thans voorziene niveau van het tekort in 1990 (5¼% NI). Een tekortvermindering met meer dan 2%-punt NI over de vierjaarsperiode zou kunnen worden bereikt doordat meevallers uit hoofde van het buitenlandse deel van de gasbaten, afgezet tegen een realistische meerjarenraming bij de aanvang van de kabinetsperiode, volledig moeten worden aangewend voor een grotere tekortreductie. Mocht het financieringstekort in 1990, behoudens incidentele posten, lager uitkomen dan thans voorzien, dan zal dat lagere niveau moeten doorwerken naar 1994.

In 1994 is de op langere termijn beoogde waarde van het tekort naar het zich laat aanzien, nog niet bereikt. Een zekere verdere reductie is derhalve wenselijk. Als een van de oriëntatiepunten voor de tweede helft van de jaren negentig zou dan de gulden financieringsregel gehanteerd kunnen worden, overigens zonder formele splitsing van de rijksbegroting in een gewone dienst en een kapitaaldienst. De gulden financieringsregel houdt in dat voor rijksuitgaven van consumptieve aard geen staatsleningen worden afgesloten (zie hoofdstuk 4).

Uitgaande van de huidige becijferingen impliceert dit oriëntatiepunt een verdere reductie van het financieringstekort van het Rijk tot om en nabij 2% NI na 1994.

Dit centrale onderdeel van het advies is gebaseerd op een aantal onderling samenhangende overwegingen. In de eerste plaats moet de historische ontwikkeling van de Nederlandse staatsschuld worden genoemd en de hierboven vermelde noodzaak tot stabilisatie van de staatsschuldquote, gevolgd door een daling van deze quote.

In samenhang hiermee zullen ook de rentelasten als percentage van het nationaal inkomen worden teruggedrongen, ten einde de verdringing van andere overheidsuitgaven te stuiten. Voorts indiceert een internationale vergelijking van overheidsschulden (hoofdstuk 3) dat, hoewel de vergelijkbaarheid tussen landen wordt bemoeilijkt door structurele verschillen, de overheidsschuld in ons land zich in de afgelopen jaren ongunstiger heeft ontwikkeld.

Daarnaast heeft een oriëntatie op de gulden financieringsregel (hoofdstuk 4) een rol gespeeld bij het formuleren van dit advies. In samenhang met deze oriëntatie zal meer voor het voetlicht moeten worden gebracht dat vergroting van het aandeel van de uitgaven die de economische structuur versterken prioriteit verdient.

De op langere termijn beoogde waarde van het financieringstekort zal in 1994, naar het zich laat aanzien, waarschijnlijk nog niet zijn bereikt; dit geldt zeker ook voor het uit economisch oogpunt wenselijke niveau van de collectieve lastendruk. Het is in de jaren zeventig en tachtig duidelijk geworden dat de omvang van belastingen en premies schadelijke gevolgen heeft gehad voor het economische proces in de particuliere sector. Kabinetten van uiteenlopende politieke signatuur hebben zich grote inspanningen getroost om de stijging van de collectieve lasten te beperken. De notie dat de relatief grote omvang van de collectieve sector in ons land – en in het bijzonder de hoge collectieve lastendruk – de economische ontwikkeling heeft geschaad en nog steeds schaadt, dient medebepalend te zijn voor de formulering van het begrotingsbeleid. Een verdere beperking van de belasting- en premiedruk is, zowel gelet op de noodzaak van een aanhoudend gematigde loonkostenontwikkeling en de bevordering van een goede marktwerking – de wig is nog steeds te groot – als vanuit het oogpunt van internationale verhoudingen, wenselijk.

### **1.3. Vernieuwd aangrijpingspunt voor het begrotingsbeleid: de nominale uitgavennormering en de budgettering**

Als gevolg van de betrekkelijk stringente condities waarbinnen het begrotingsbeleid ook na 1990 moet worden gevoerd dient de aandacht bij het begrotingsbeleid te worden geconcentreerd op de terreinen waar zich de meeste knelpunten voordoen. De centrale overheid kampt al jaren met een om allerlei redenen gebrekkige beheersbaarheid van de rijksuitgaven. Een van die redenen is dat het begrotingsbeleid zich lange tijd uitsluitend op het saldo van inkomsten en uitgaven heeft gericht. Het financieringstekort als saldogrootheid stond centraal. In de tweede helft van de jaren zeventig is daar als centrale indicator de collectieve lastendruk bijgekomen. Pas onder het huidige Kabinet zijn de rijksuitgaven als zodanig onder een normering komen te vallen, al bleek deze norm in combinatie met doelstellingen, die zijn gekoppeld aan het nationale inkomen rekbaar te zijn.

De Studiegroep stelt voor bij de aanstaande kabinetsformatie nominale uitgavenlimieten per begrotingshoofdstuk vast te stellen. Dit voorstel is mede gebaseerd op de gedachte dat uitbreiding van het niveau van de overheidsvoorzieningen een veel krachtiger motivering behoeft dan in het verleden wel het geval is geweest. Wat zowel uit de effecten van de ontwikkeling van de overheidsuitgaven na 1970 (met een stijging van vele procentpunten NI), als uit de conclusies van een internationale vergelijking (zie bijlage 3) naar voren komt, is dat kennelijk de afweging

tussen nut en offer niet zodanig was dat achteraf gezien een economisch bevredigend resultaat werd bereikt.

Het is voor de uitgavennormering en -beheersing van groot belang te weten of de huidige meerjarencijfers een juist financieel beeld geven van het bestaande beleid. Daarom zal voorafgaande aan en ten behoeve van de nieuwe kabinetsformatie een onderzoek moeten worden gestart naar de vraag of de meerjarencijfers een adequate en betrouwbare weerspiegeling vormen van de bestaande beleidsvoornemens (hoofdstuk 6).

Voor de overschrijding van de uitgavenlimieten gelden de – verscherpte – regels van de budgetdiscipline. Het verdient aanbeveling per begrotingshoofdstuk een reserve in te voeren. De budgetdiscipline bij de sociale zekerheidsuitgaven is globaal dezelfde als de budgetdiscipline bij de rijksuitgaven.

Ter versterking van de budgetdiscipline wordt door de Studiegroep geadviseerd in de jaarlijkse Leningwet het bedrag voor aan te gane staatsleningen, behorend bij het maximaal toelaatbare financieringsstekort van dat jaar, te plafonneren. Een onvermijdbare overschrijding van dat plafond dient ten laste te komen van het leningplafond van het volgende jaar.

#### **1.4. Tussentijdse herziening van het kabinetsbeleid**

In principe liggen de bij de kabinetsformatie afgesproken uitgavenlimieten voor de kabinetsperiode vast. Als evenwel de economische ontwikkeling zodanig ingrijpend gaat afwijken van datgene, wat als uitgangspunt bij de kabinetsperiode is aangenomen, kan zich de noodzaak voordoen te komen tot een algemene tussentijdse herziening van de budgettaire doelstellingen halverwege de kabinetsperiode. Daarom wordt geadviseerd (hoofdstuk 5) na twee jaar kabinetsbeleid de mogelijkheid te creëren voor een herijking van het beleid, met inachtneming van de hoofddoelstellingen van het te sluiten regeerakkoord op het punt van financieringstekort en collectieve lastendruk. Naar het zich laat aanzien is deze «mid-term review» voldoende om het beleid de noodzakelijke flexibiliteit te laten behouden, zonder dat overigens van de hoofdlijnen van het beleid afgeweken zou moeten worden.

#### **1.5. Overige beleidsaanbevelingen**

Tot slot zijn in hoofdstuk 7 keuzen gemaakt voor enkele praktische beleidsaanbevelingen op diverse terreinen van begrotingsbeleid. Geadviseerd wordt de handhaving van het financieringstekort van het Rijk, inclusief debudgettering, als te normeren saldogrootheid. Een overgang op het internationaal meer gangbare vorderingstekort wordt afgewezen. Daarnaast wordt voor de overige publiekrechtelijke lichamen een beschouwing gewijd aan de te verwachten omvang van hun financieringstekort na 1990 (trendmatig 1% van het nationaal inkomen). Voorts wordt de afbakening van de collectieve lastendruk nader toegelicht. De praktijk van de afgelopen jaren heeft onder meer laten zien dat er vaak pogingen worden gedaan het collectieve lastenkenmerk van inkomsten te omzeilen. Vermeden dient te worden dat voor zodanige financieringsconstructies wordt gekozen, dat bepaalde uitgaven (verhogingen) en lasten (verzwaringen) buiten het budgettaire afwegingsproces terechtkomen. Een strikte hantering van het begrip collectieve lastendruk, daaronder begrepen de heffingen, wordt derhalve aanbevolen.

## HOOFDSTUK 2. TERUGBLIK OP HET BEGROTINGSBELEID IN NEDERLAND SEDERT HET ZESDE RAPPORT VAN DE STUDIEGROEP BEGROTINGSRUIMTE (1978)

### 2.1. Inleiding

In 1978 publiceerde de Studiegroep Begrotingsruimte haar zesde rapport<sup>1</sup>. Dit rapport stond sterk in het teken van het structurele begrotingsbeleid zoals dat in ons land in de jaren zestig en zeventig ontwikkeld is. Van het begrotingsbeleid werd een belangrijke bijdrage verwacht aan het tot stand brengen van een evenwichtige economische ontwikkeling. De Nederlandse economie vertoonde in die tijd al tekenen van structurele zwakte. Mede als gevolg van een diepe internationale recessie mondde deze in het begin van de jaren tachtig uit in grote economische onevenwichtigheden, zoals een grote werkloosheid, teruglopende investeringen en omvangrijke saldi op de lopende rekening van de betalingsbalans. Allengs werd duidelijk dat aan de in het zesde rapport neergelegde doelstellingen van het begrotingsbeleid niet kon worden voldaan.

### 2.2. Het begrotingsbeleid sedert 1960 in vogelvlucht

#### *Hoofdpijnen van het structureel begrotingsbeleid*

De kern van het structurele begrotingsbeleid, zoals dit in de jaren zestig en zeventig in ons land is ontwikkeld, was het afstemmen van het saldo van overheidsuitgaven en -inkomsten op de structurele verhouding tussen besparingen en (netto) investeringen in de andere sectoren van de volkshuishouding. Meer concreet gold als uitgangspunt dat het saldo op de overheidsbegroting, rekening houdend met een gewenst overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans ter financiering van de kapitaaloverdrachten in het kader van de ontwikkelingshulp, het structurele spaaroverschot van de particuliere sector diende te absorberen. Deze normering had op tweeërlei manier een structureel en trendmatig karakter. Enerzijds was de normering afgestemd op het structurele spaaroverschot van de particuliere sector; anderzijds was de normering trendmatig in die zin dat jaarlijkse afwijkingen van de norm, als gevolg van conjuncturele en incidentele invloeden, waren toegestaan.

De economische motivering van het structurele begrotingsbeleid was gelegen in de overtuiging dat afstemming van het begrotingssaldo op de structurele spaarsaldi in de particuliere sector zou bijdragen aan een evenwichtige ontwikkeling van de economie. Daarmee werd ook een evenwichtige ontwikkeling op de financiële markten beoogd. Het (netto) kapitaalmarktberoep door de overheid ter financiering van het saldo van inkomsten en uitgaven kwam in beginsel overeen met het (netto) aanbod van besparingen door de andere binnenlandse sectoren.

Naast een economische ratio kende het structurele begrotingsbeleid ook een belangrijke beheerstechnische invalshoek. Het voorzag immers in de jaarlijkse berekeningen van de zogenoemde begrotingsruimte, die – in beginsel – een kader bood voor de afweging tussen verhoging van de relevante collectieve uitgaven en verlaging van collectieve lasten.

#### *De praktijk van het gevoerde begrotingsbeleid tegen de achtergrond van de economische ontwikkeling*

De beoordeling van de doelmatigheid van het gevoerde begrotingsbeleid kan niet los worden gezien van de economische ontwikkeling. Zoals uit de navolgende tabel naar voren komt is de economische ontwikkeling in de verschillende deelperioden zeer verschillend geweest. Vanaf het jaar 1961, ongeveer samenvallend met de start van het structureel begrotingsbeleid, tot aan de vooravond van de eerste oliecrisis (najaar 1973)

<sup>1</sup> Opgenomen in de nota Bestek '81 van juni 1978, Tweede Kamer, zitting 1977–1978, 15 081, nrs. 1–2.

biedt de Nederlandse economie het beeld van een gestage groei. De gemiddelde groeivoet is hoog (productievolume bedrijven stijgt gemiddeld 5½% per jaar). De conjuncturele schommelingen zijn niet gering, doch op- en neergang wisselen elkaar regelmatig af. De periode 1974–1979 is veel minder stabiel, mede als gevolg van de oliecrises. De gemiddelde groeivoet van het productievolume van bedrijven daalt tot 2 à 3% per jaar. Er komen jaren voor met een negatieve groei (1975). De regelmaat in de conjunctuurbeweging verdwijnt; wat aanvankelijk een conjuncturele inzinking lijkt, blijkt een structurele verzwakking van de economie te zijn. Hoewel de ontwikkeling per bedrijfstak verschilt, beheersen dalende rendementen en achterblijvende investeringen, stagnerende groei en uitstoot van arbeid het beeld.

**Tabel 1. Enkele economische peildata uit de periode 1960–1988**

	1961/73	1974/79	1980/81	1982/86	1987/88
	gemiddelde %-mutaties per jaar				
Volume productie bedrijven	5,5	2,7	– 0,3	1,7	2,3
Volume goederen-uitvoer	10,4	3,6	0,8	3,9	5,3
Werkgelegenheid bedrijven	0,9	0,2	– 0,8	– 0,3	– 1,4
Prijspeil particuliere consumptie	5,1	7,3	6,6	2,5	0,3

	1960 niveaus	1973	1979	1982	1986	1988
Bruto investeringsquote (% NI)	17,1	13,6	13,4	11,2	14,2	14,5
Saldo lopende rekening (% NI)	3,2	4,1	– 1,4	3,5	3,2	1,9
Arbeidsinkomensquote <sup>1</sup>	69,6	82,0	88,6	89,2	82,8	82,7
Werkgelegenheid totaal <sup>2</sup>	4 182	4 693	4 773	4 619	4 686	4 782
Geregistreerde werkloosheid <sup>3</sup> (idem CBS-statistiek)	50	151	281	655	710	685
	–	–	–	–	–	440–465
Collectieve uitgavenquote (% NI)	38,6	50,0	62,5	70,6	66,7	66,1
Collectieve lastendruk (% NI)	33,6	45,5	51,4	53,2	52,9	54,7
Financieringssaldo overheid (% NI)	– 1,4	– 1,4	– 5,6	– 9,9	– 7,8	– 7,2
idem Rijk (% NI) <sup>4</sup>	0,5	0,3	– 4,9	– 9,4	– 6,4	– 6,7
Bruto overheidsschuld (% NI)	83,4	47,0	47,2	62,0	79,1	86,5
Rentelasten Rijk (% NI)	1,6	1,3	1,9	3,6	5,5	5,5
Rentevoet	4,5	7,9	8,8	9,9	6,4	6,3

Bron: CPB (MEV 1989), Ministerie van Financiën (MN 1989)

<sup>1</sup> Gecorrigeerd voor aardgas e.d.

<sup>2</sup> 1000 arbeidsjaren

<sup>3</sup> 1000 personen

<sup>4</sup> inclusief gedebudgetteerde bedragen; excl. vervroegde aflossingen op woningwetleningen.

Als gevolg van dit sombere beeld worden veel scherpere eisen gesteld aan het begrotingsbeleid in de tweede periode (1974–1979) dan aan dat in de eerste periode (1961–1973). Gedeeltelijk onder invloed van de omstandigheden wordt een veel expansiever beleid gevoerd dan waarop het structureel begrotingsbeleid van toepassing kon worden geacht. Dit vond na 1971/72 zijn oorzaak in het voeren van een actief, aanvullend conjunctuurbeleid. Als tijdelijk bedoelde conjuncturele uitgaven blijken achteraf als blijvende verhogingen van de collectieve uitgaven te moeten worden aangemerkt.

In de jaren 1979/1982 wordt de Nederlandse economie in toenemende mate gekenmerkt door belangrijke onevenwichtigheden, zoals een grote werkloosheid, een omvangrijk overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans en een hoog financieringstekort. De investeringen van bedrijven dalen tot een historisch laag niveau. De reële rente bevindt zich op een hoog niveau mede onder invloed van het grote beroep dat de overheid op de kapitaalmarkt uitoefent.



De afgelopen decennia hebben laten zien dat aan de betekenis van de overheidsbegroting als macro-economisch instrument grenzen zijn gesteld. Daarvoor zijn de volgende redenen te noemen.

– De invloed van het buitenland op de Nederlandse economie wordt met name door de voortgaande Europese economische integratie steeds groter.

– Het toenemen van de belasting- en premiedruk leidde op den duur tot voor de economie schadelijke afwentelingsreacties, en tastte de efficiënte werking van markten – vooral van de arbeidsmarkt – aan. Belastingvlucht en groei van de informele economie zijn in dit verband negatieve signalen.

– «Balanced budget» beleidsmaatregelen, bestaande uit uitgavenverhogingen en even grote belastingverhogingen, roepen de hiervoor genoemde schadelijke effecten op. In tegenstelling tot de conclusies uit de eerste na-oorlogse periode zijn er thans empirische aanwijzingen dat gekoppelde uitgaven- en belastingverhogingen in verminderde mate productief zijn en in een aantal gevallen contraproductief<sup>1</sup>. Gelijktijdige beperking van collectieve uitgaven en lasten brengt belangrijke voordelen met zich mee.

– De reeks hoge financieringstekorten uit het recente verleden heeft in korte tijd geleid tot een forse overheidsschuld en een scherpe toename van de rentelasten. Door de stijging en het hoge niveau van de rentelasten is de ruimte voor het treffen van bestedingsstimulerende begrotingsmaatregelen als bijsturing of begeleiding van de economische ontwikkeling bij de toch al zeer beperkte mogelijkheden niet of nauwelijks voorhanden.

– Het toenemen van de relatieve omvang van de overheidsuitgaven is gepaard gegaan met verstarringsverschijnselen. Het gebrek aan neerwaartse flexibiliteit van de overheidsuitgaven leidde tot een minder scherpe prioriteitenstelling tussen uitgavenverhoging en lastenverlichting.

– In het internationale overleg ter stroomlijning en coördinatie van het economische en budgettaire beleid is de overtuiging gegroeid dat stimuleren van de economische groei niet dient te geschieden langs de weg van verhoging van de overheidsuitgaven of verhoging van het financieringstekort, maar door structurele aanpassingen in de economieën van de verschillende landen<sup>2</sup>.

Deze observaties zijn niet nieuw en staan niet op zichzelf. Ze wijzen op structurele veranderingen die zich in de Nederlandse economie hebben voltrokken, voor een deel ook als niet-beoogd gevolg van het vele jaren gevoerde begrotingsbeleid. Dit maakt duidelijk dat van het gevoerde begrotingsbeleid meer werd verwacht dan uiteindelijk bleek te kunnen worden waargemaakt.

### **2.3. De macro-economische functie van het begrotingsbeleid**

Mede als gevolg van het feit dat tegen het eind van de jaren zeventig het tekort van de overheid sterk opliep, tot zelfs meer dan 10% NI in 1983, zijn de oorspronkelijke uitgangspunten van het structurele begrotingsbeleid reeds geruime tijd verlaten en is het begrotingsbeleid gericht op de beheersing van het feitelijk tekort.

De vraag rijst of bij de formulering van nieuwe uitgangspunten voor het begrotingsbeleid in de jaren negentig, weer kan worden teruggevallen op de hoofdlijnen van het structurele begrotingsbeleid.

Bij de beantwoording van deze vraag dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat afstemming van het begrotingssaldo van de overheid op het particuliere spaarsaldo in de economie en daarmee op

<sup>1</sup> CPB: Centraal Economisch Plan 1986 (p. 239 e.v.) en 1988 p. 184–194.

<sup>2</sup> OECD: Structural adjustment and economic performance (Paris 1987).

het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans, onvoldoende recht doet aan de noodzaak ook de ontwikkeling van staatsschuld en rentelasten te betrekken bij de normering van het begrotingssaldo. Zo kan een financieringstekort dat in het licht van het spaaroverschot van de particuliere sector en van het overschot op de lopende rekening als aanvaardbaar wordt beoordeeld, zeer wel leiden tot een onverantwoorde omvang van het financieringstekort en daarmee tot een onverantwoorde stijging van staatsschuld en rentelasten. Omgekeerd vormt afstemming van het begrotingssaldo op het particuliere spaarsaldo geen waarborg dat de wenselijke evenwichtige situatie ook wordt gerealiseerd. Daarmee verliest in feite het belangrijkste argument dat zou kunnen worden gehanteerd om het overheidstekort op deze wijze te normeren, zijn algemene geldigheid.

*Op grond van de hiervoor gegeven argumenten verdient het geen aanbeveling de wenselijke omvang van het financieringstekort van het Rijk (opnieuw) te baseren op de uitgangspunten van het structurele begrotingsbeleid, gericht op het wegwerken van overschotten op de lopende rekening van de betalingsbalans. Van groot gewicht voor die stellingname is, zoals gezegd, de overweging dat een dergelijke normering onvoldoende recht doet aan de beheersing van staatsschuld en rentelasten.*

Dit betekent niet, dat de Studiegroep van oordeel is dat economische overwegingen met betrekking tot het spaarsaldo in de particuliere sector nooit van belang kunnen zijn bij de bepaling van de gewenste omvang van het begrotingstekort. Zo is het duidelijk dat in een situatie waarin de lopende rekening van de betalingsbalans een (ernstig) tekort vertoont, via beperking van het begrotingstekort een bijdrage kan worden geleverd aan herstel van het externe evenwicht met name op korte termijn. *Omgekeerd echter mag een aanzienlijk overschot op de lopende rekening geen reden zijn voor het vergroten van het financieringstekort. Dit laat onverlet dat, zo er een afwijking bestaat tussen de feitelijke en de wenselijke omvang van het tekort van het Rijk, bij het tempo van aanpassing rekening kan worden gehouden met de gevolgen voor de economische ontwikkeling.*

In de hiernavolgende hoofdstukken van het rapport zullen de overige aspecten die voor de bepaling van een norm voor het financieringstekort een rol moeten spelen, aan de orde worden gesteld. Zo zal vooralsnog een zwaar gewicht worden toegekend aan een omslag gevolgd door een vermindering van de staatsschuld, uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen. Deze taakstelling voor het begrotingsbeleid kan met bedrijfseconomische overwegingen worden aangevuld door bij de normering mede de oriëntatie op de gulden financieringsregel te betrekken. *In het algemeen dienen bij de tekortnormering verschillende aspecten in ogenschouw te worden genomen, waarbij het gewicht dat aan de diverse aspecten wordt toegekend in de loop van de tijd kan variëren. De overheid zou op voorhand geen beroep moeten doen op particuliere besparingen, indien zij die middelen consumptief aanwendt. Het financieringstekort mag niet een zodanige omvang hebben dat onvoldoende aanbod voor risicodragend kapitaal beschikbaar komt. Voorts geldt de notie dat de relatief grote omvang van de collectieve sector in ons land, en in het bijzonder de hoge collectieve lastendruk, de economische ontwikkeling heeft geschaad en nog steeds schaadt. Een beperking van het aandeel van de collectieve sector en verlaging van de collectieve lastendruk dient uit economisch oogpunt te worden nagestreefd.*

## **2.4. Omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en lasten**

In het verleden is ervoor gekozen in toenemende mate voorzieningen tot stand te brengen via collectieve uitgaven. Bij het tot stand brengen van deze voorzieningen hebben de positieve kanten die aan deze collectieve uitgaven verbonden zijn op de voorgrond gestaan zonder nadrukkelijk acht te slaan op de lasten die hoge uitgaven leggen op de economie. In directe zin omdat overheidsuitgaven (bijvoorbeeld subsidies en inkomensoverdrachten) het allocatiemechanisme kunnen verstoren. In indirecte zin omdat zij gefinancierd worden door belastingen, premies of leningen. Hoge belastingen en premies belemmeren de werking van markten, met name de arbeidsmarkt, en zijn nadelig voor de concurrentiepositie. Bovendien wordt door een oplopende collectieve lastendruk de inmiddels bekende vicieuze cirkel van afwenteling, loon- en prijsstijgingen, dalende rendementen, uitblijven van investeringen en verlies aan arbeidsplaatsen in gang gezet. Vooral in een open economie als de Nederlandse doen deze nadelige effecten zich voor. De vicieuze cirkelwerking wordt nog versterkt indien, ter vermindering van deze nadelen, overheidssubsidies worden verstrekt.

Ook heeft de consumptieve gerichtheid van de collectieve uitgaven in ons land, waar dit geleid heeft tot een lastenverzwaring voor burgers en bedrijfsleven, het produktieve vermogen van de economie geschaad.

Uit een internationale vergelijking blijkt dat het niveau van de overdrachtsuitgaven (inkomens- en vermogensoverdrachten, subsidies) in Nederland op een aanzienlijk hoger niveau ligt dan in vergelijkbare landen (zie bijlage 3). Een sterke herverdeling door de collectieve sector leidt tot een grote kans op mogelijke verstoringen bij de allocatie van produktiefactoren en van de werking van markten. Het gaat hierbij om de «excess burdens» van belastingheffing en de (onbedoelde) welvaartsverliezen die subsidies kunnen oproepen. Teneinde via gelijktijdige beperking van (consumptieve) collectieve uitgaven en collectieve lasten (balansverkortings) bij te dragen aan een flexibele en hoogwaardige aanbodstructuur van de Nederlandse economie, zullen dan ook met name de overdrachtsuitgaven van de overheid moeten worden verminderd.

Vermindering van consumptieve uitgaven, waardoor structuurversterkende uitgaven, zoals investeringsuitgaven, in gewicht kunnen toenemen, dient een belangrijke beleidsoriëntatie te zijn.

## **2.5. Automatische stabilisatoren**

De diepe recessie in alle Westerse industrielanden heeft duidelijk gemaakt, dat conjuncturele uitslagen voorbij een zeker punt een structurele doorwerking hebben. Wat zich in het begin van de jaren zeventig als conjuncturele werkloosheid leek aan te dienen bleek later structurele werkloosheid te zijn.

De praktijk van de afgelopen jaren geeft dan ook aanleiding tot de vraag naar de mate van uitvoerbaarheid van een actief conjunctuurbeleid. De conjunctuur is niet zodanig symmetrisch gebleken dat de oprekking van het financieringstekort, inclusief de toegenomen rentelasten, na verloop van tijd weer geheel in een beperking van het financieringstekort heeft geresulteerd. Uitgaven- en inkomstenprogramma's reageren niet spiegelbeeldig. Zeker niet wanneer in een recessie een beroep wordt gedaan op met name (oorspronkelijk als tijdelijk bedoelde) uitgavenprogramma's, die uiteindelijk permanent blijken te zijn. Het is niet mogelijk gebleken het karakter en de omvang van de pulserende beweging tijdig en correct te identificeren<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Commissie voor economische deskundigen (SER): Rapport Conjunctuurbeleid in de jaren tachtig (1984 nr. 13).



Vanuit bestuurlijk oogpunt is het op zichzelf aantrekkelijk de vaststelling van de jaarlijkse budgettaire doelstellingen te baseren op een trendmatig kader. Dat zou betekenen dat, uitgaande van het tijdpad voor het feitelijke tekort voor de volgende kabinetsperiode, als gevolg van conjuncturele en incidentele invloeden van de uitgezette tijdpadwaarde moet kunnen worden afgeweken (het toelaten van de werking van de zogenaamde automatische stabilisatoren). Hierbij is uiteraard van belang dat de berekening van het trendmatige kader moet worden gebaseerd op behoedzame, realistische uitgangspunten, bijvoorbeeld voor de economische groei en de daarop gebaseerde inkomsten van het Rijk.

In de praktijk zal het daarbij noodzakelijk zijn een grens te stellen aan de vrije werking van automatische stabilisatoren. In hoofdstuk 5 wordt voorgesteld in de komende kabinetsperiode bij de zogenoemde «mid term review» een nadere beoordeling hiervan te geven. Een belangrijke voorwaarde voor het laten doorwerken van de automatische stabilisatoren is ook dat de feitelijke niveaus van financieringstekort en collectieve lasten zulks toelaten.

## 2.6. De beheersfunctie

De grenzen die zijn gesteld aan de macro-economische effectiviteit van het begrotingsbeleid geven aanleiding te zoeken naar een wijze van begrotingsnormering met een niet al te grote pretentie tot macro-economische bijsturing. Sinds het begin van de jaren tachtig is het begrotingsbeleid er op gericht het feitelijke financieringstekort van het Rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) terug te dringen. De beheersfunctie van de begroting heeft meer nadruk gekregen<sup>2</sup>.

In het begin van de jaren zeventig deed de systematiek van de meerjarenramingen van uitgaven haar intrede. Deze meerjarenramingen vormden onderdeel van het instrumentarium van het begrotingsbeleid, onder meer om het toekomstige beslag van uitgaven zichtbaar te maken. De grootste kameelneus van alle, de begrotingspost rente-uitgaven, bleef echter tot in het begin van de jaren tachtig onopgemerkt. Hij speelde geen rol bij de uitvoering van het begrotingsbeleid. Totdat het te laat was. De onbeheerste ontwikkeling van de rentelasten op de begroting van het Rijk leidde in het midden van de jaren tachtig tot bezinning. Het streven de collectieve lastendruk te verlagen bestond reeds langer. Maar expliciet kwam daar bij dat dit niet ten koste kon gaan van een vergroting van het tekort. Het terugbrengen van de groei van de collectieve uitgaven, teneinde zowel tekort als lastendruk te verminderen, werd dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor het voeren van een gezond budgettair beleid.

De collectieve uitgavenquote ligt in 1988 ruim 5%-punten onder het niveau van 1983. Op zich is dit een aanzienlijke daling. Toch betekent dit niet dat de inspanningen op dit gebied verminderd kunnen worden. De groei van de collectieve sector in ons land is in het verleden hoger geweest dan in vrijwel alle andere landen. Bovendien slagen de landen met een vergelijkbaar niveau van collectieve uitgaven er beter dan Nederland in dit niveau te verlagen (zie bijlage 3). Met name in Zweden, in de Bondsrepubliek Duitsland en – zij het in mindere mate – in het Verenigd Koninkrijk zijn de afgelopen jaren forse uitgavenbeperkingen gerealiseerd. Het resultaat hiervan is, dat de relatieve omvang van de collectieve sector in ons land nog altijd behoort tot de grootste in de OESO-landen. Mede in het licht van de versnellende Europese integratie is een verdere vermindering van het aandeel van de collectieve uitgaven en lasten, gemeten in procenten van het nationaal inkomen, vrijwel onvermijdbaar. Oorzaak van de internationaal afwijkende ontwikkeling is ook dat zich de afgelopen jaren ten opzichte van de taakstellende uitgavenniveaus omvangrijke overschrijdingen hebben voorgedaan. Voor de periode 1983–1986 wordt in de Miljoenennota 1987 een uitgavenover-

<sup>2</sup> Het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte verscheen in 1983. De beheersfunctie van het begrotingsbeleid stond hierin voorop.

schrijding voor het Rijk van ruim 13,5 miljard genoemd, waar tegenover circa 5½ miljard aan compenserende ombuigingen staan. In de Miljoenennota 1989 wordt voor 1989 ten opzichte van het regeerakkoord uit 1986 een uitgavenoverschrijding op de rijksbegroting van 10,2 miljard geconstateerd (waarvan 1,0 miljard nominaal). Hiervan is 6,2 miljard door ombuigingen gecompenseerd. De uitgavenoverschrijdingen in de sociale verzekeringen bedragen in 1989 ten opzichte van het regeerakkoord 5 mld. Zonder deze uitgavenoverschrijdingen, zowel op de Rijksbegroting als in de sociale zekerheidssfeer, zou de daling van de collectieve uitgavenquote aanzienlijk groter zijn geweest. Ook dit pleit ervoor de begrotingsnormering in de komende jaren rechtstreeks te laten aangrijpen bij de overheidsuitgaven.

## **2.7. Beknopte beleidsaanbevelingen**

– Op grond van de hiervoor gegeven argumenten verdient het geen aanbeveling de omvang van het financieringstekort van het rijk (opnieuw) te baseren op uitgangspunten en rekenregels van het structurele begrotingsbeleid met name gericht op het wegwerken van overschotten op de lopende rekening van de betalingsbalans. Van groot gewicht voor die stellingname is de overweging dat een dergelijke normering onvoldoende recht doet aan de beheersing van staatsschuld en rentelasten, gegeven de grote omvang daarvan.

– Er zijn aanwijzingen dat in het algemeen de relatief grote omvang van de collectieve sector in ons land, en in het bijzonder de hoge collectieve lastendruk, de economische ontwikkeling heeft geschaad en nog steeds schaadt. Een daling van het aandeel van de collectieve uitgaven en lasten in procenten van het nationaal inkomen verdient – ook in het licht van de Europese integratie – uit economisch oogpunt aanbeveling.

– De grenzen die zijn gesteld aan de macro-economische effectiviteit van het nationale begrotingsbeleid, onder andere door de steeds intensievere internationale economische betrekkingen, geven aanleiding te zoeken naar een wijze van begrotingsnormering met een niet al te grote pretentie tot macro-economische bijsturing.

## HOOFDSTUK 3. STAATSSCHULD, RENTELASTEN EN DE RISICO'S BIJ HERFINANCIERING

### 3.1. Inleiding

In de afgelopen vijftien jaar hebben de financieringstekorten van het Rijk geleid tot een sterke stijging van de staatsschuld en de rentelasten. In een periode van tien jaar zijn de rentelasten met 4%-punt NI gestegen en zijn andere uitgaven op de rijksbegroting daardoor verdrongen. De hoge staatsschuld leidt tot een omvangrijke herfinancieringsbehoefte.

Teneinde het vertrouwen van beleggers te behouden en tegen redelijke voorwaarden te kunnen blijven voorzien in deze herfinancieringsbehoefte is het nodig te komen tot gezonde overheidsfinanciën. In dit verband is stabilisatie van de staatsschuld, uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen, wenselijk, zo snel mogelijk gevolgd door een daling. De omvang van de staatsschuld dient een belangrijk aangrijpingspunt te zijn bij de bepaling van de beoogde omvang van het financieringstekort.

### 3.2. Beknopte terugblik op rentelasten en staatsschuld

#### *Rentelasten*

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de rentelasten en de staatsschuld in Nederland sinds 1970. Gegevens over financieringstekort en -behoefte vullen dit beeld aan.

**Tabel 1. Financieringstekort, aflossingen, financieringsbehoefte en rentelasten van het Rijk en de ontwikkeling van de Staatsschuld 1970–1988**

	1970	1975	1980	1985	1987	1988 <sup>2</sup>
	(in miljarden guldens)					
Financieringstekort <sup>1</sup>	1,2	6,3	15,1	25,4	28,7	24,0
Aflossingen	0,6	1,0	3,3	8,7	14,4	19,6
Financieringsbehoefte	1,8	7,4	18,4	34,1	41,2	43,6
Rentelasten	1,7	2,9	6,9	19,6	21,4	22,0
Staatsschuld	32,9	46,7	99,5	228,3	251,2	274,5
	(in procenten van het nationale inkomen)					
Financieringstekort <sup>1</sup>	1,1	3,4	5,0	6,7	7,4	6,0
Aflossingen	0,5	0,5	1,1	2,3	3,7	4,5
Financieringsbehoefte	1,6	3,9	6,1	9,0	11,1	10,5
Rentelasten	1,5	1,4	2,3	5,2	5,5	5,5
Staatsschuld	30	23	33	59	65	69

Bron: Ministerie van Financiën (Miljoenennota 1989)

<sup>1</sup> Exclusief debudgettering, in 1985, 1987 en 1988 exclusief v.a.w.

<sup>2</sup> Voorlopige realisaties

De rentelasten nemen sinds 1975 toe van 1,4% NI tot 5,5% NI in 1987 en 1988. Dat is gelijk aan 12%, respectievelijk 13% van de totale begrotingsuitgaven in deze jaren. Ten dele is deze stijging het gevolg van een ook internationaal hogere rentevoet. Tegen de gemiddelde rentevoet op staatsleningen in 1975 (6%) zouden de rentelasten echter nog altijd aanzienlijk gestegen zijn: van 1,4% NI in 1975 tot 4% NI in 1988 (= 10% begrotingsuitgaven).

Feitelijke financieringsproblemen van een te omvangrijk financieringstekort komen met name tot uitdrukking in een periode van ongunstige economische omstandigheden, vaak samengaand met een tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans en onzekere internationale valutaire verhoudingen. In het begin van de jaren tachtig, toen het finan-

cieringstekort van het Rijk zeer snel steeg en in 1983 zelfs meer dan 10% NI was, deed zich zo'n periode voor. Naast een hoge rentevoet (zie tabel 2) moesten allerlei extra aantrekkelijke voorwaarden aan staatsleningen worden verbonden teneinde de financiering te verzekeren. Deze extra's bestonden uit: de mogelijkheid voor de houder tot verlenging van de looptijd; het afzien door de staat van het recht op vervroegde aflossing; het beperken van de koers waarop kan worden ingeschreven tot pari en lager en het uitgeven van leningen met een korte gemiddelde looptijd (5½ jaar). Desondanks verliep de financiering in de beginjaren tachtig moeizaam en kwam de staat veelvuldig in het «rood» te staan bij de Nederlandsche Bank. Tevens waren aanvullende geldmarktleningen noodzakelijk om de liquiditeitstekorten op te vangen.

Tabel 2. Gemiddelde looptijd (in jaren) en rentevoet op nieuwe staatsleningen

looptijd	1970	1975	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Openbaar	11,0	10,7	7,5	7,0	6,2	6,7	8,4	8,8	8,0	7,7
VIR	13,0	10,7	8,2	7,6	6,5	7,8	8,5	9,8	7,8	9,1
Onderhands	—	—	12,5	8,6	7,7	10,6	11,4	11,4	11,1	10,5
Totaal	12,2	10,7	9,3	7,6	6,6	7,5	9,3	9,5	8,5	8,4
Rentevoet	8,0	8,8	11,9	10,5	8,5	8,5	7,6	6,5	6,5	6,3

Bron: Ministerie van Financiën

Het proces van de afkalvende gemiddelde looptijd werd, zoals ook uit tabel 2 blijkt, in de jaren 1984 t/m 1986 onderbroken. In de eerste plaats door de vervroegde aflossingen op woningwetleningen, die de feitelijke financieringsbehoefte in die jaren aanzienlijk verminderden. In de tweede plaats door de verwachting dat de rente verder zou dalen, welke verwachting de geldgevers er toe aanzette om weer langer te lenen. In 1987 en 1988 is er evenwel op de openbare en onderhandse markt weer sprake van een looptijdverkorting, ondanks het streven van de staat naar langere looptijden<sup>1</sup>. Dit vormt een illustratie van de versterkte marktpositie van beleggers ten gevolge van de sterk oplopende financieringsbehoefte en staatsschuld. De condities waartegen de staat in de thans omvangrijke financieringsbehoefte kan voorzien zijn niet uitsluitend maar wel in belangrijke mate afhankelijk van de verlangens van de markt.

#### Staatsschuld

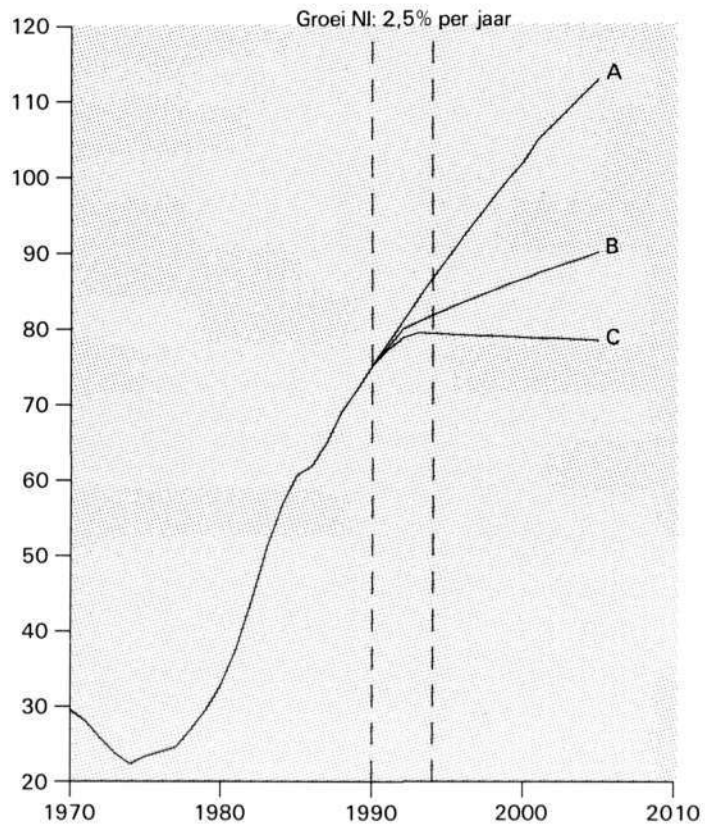
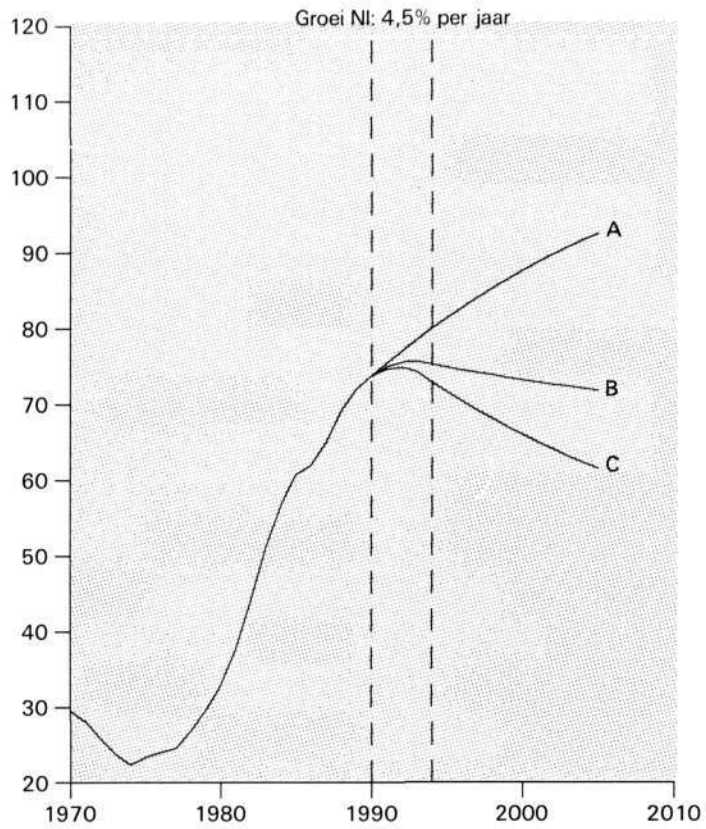
Tot 1975 neemt de staatsschuld, uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen, geleidelijk af (zie tabel 1). De daling van de schuldquote tot 23% NI in 1975 komt vooral tot stand onder invloed van de sterke – vooral nominale – groei van het nationale inkomen.

In de tweede helft van de jaren zeventig stijgen de financieringstekorten fors en nemen zowel de reële als de nominale groei sterk af. Het resultaat is een krachtige groei van de staatsschuldquote die thans nog steeds voortduurt (zie grafiek 1). Ultimo 1988 bedraagt de bruto schuldquote 69% NI, zodat deze quote in circa dertien jaar is verdrievoudigd. In 1988 stijgt de nominale staatsschuld nog met ruim 9% op jaarbasis. Bij deze beschouwingen mag niet uit het oog worden verloren, dat een nominale daling van de staatsschuld alleen kan worden bereikt bij het realiseren van een financieringsoverschot, zoals in een aantal OESO-landen het geval is.

<sup>1</sup> De toename van de looptijd van VIR-leningen in 1988 vloeit voort uit een gewijzigd consolidatiesysteem voor het ABP en is in dit verband niet maatgevend.

**Grafiek 1: Staatsschuld in % NI**

Financieringstekort A: 5.25% vanaf 1990, B: 3.25% vanaf 1994, C: 2.25% vanaf 1994





De forse schuldaccumulatie betekent een belangrijke verzwaring van de financieringsproblematiek van de staat. Er moet jaarlijks immers niet alleen nieuw kapitaal worden aangetrokken om het tekort te financieren, maar daarnaast moeten de aflossingen herfinancierd worden. De aflossingen zijn toegenomen van 1,0 miljard in 1975 (0,5% NI) tot 19,6 miljard in 1988 (4,9% NI). Dit is in de eerste plaats een gevolg van de oplopende schuld, in de tweede plaats van steeds kortere looptijden (zoals bleek uit tabel 2). Die kortere looptijden leiden tot een grotere herfinancieringsproblematiek in de toekomst. Door de krachtige stijging van de aflossingen is de financieringsbehoefte dan ook sneller gestegen dan het financieringstekort. Dat vergroot de relatieve afhankelijkheid van het Rijk van de kapitaalstromen in de economie, waarmee ook de kwetsbaarheid voor ongunstige (internationale) economische omstandigheden toeneemt.

Bij de vaststelling van modaliteiten van staatsleningen moet, nu de nationale en internationale markten steeds nader tot elkaar komen, in toenemende mate rekening worden gehouden met de wensen van buitenlandse beleggers. Het aandeel van deze categorie in de totale staatsschuld vertoont een stijgende tendens (zie tabel 3). Dit is een signaal dat Nederlandse staatsobligaties als een solide belegging worden beschouwd, mede gezien het feit dat alle door de Staat uitgegeven schuldtitels in guldens luiden. Verschillende andere Westeuropese landen met een omvangrijke staatsschuld en met – anders dan in Nederland – zwakke valuta, zijn gedwongen geweest in buitenlandse valuta te lenen. Voor het beleid in Nederland dient het uitgangspunt te blijven dat de schuldtitels louter in guldens luiden.

**Tabel 3. Houderschap van de totale gevestigde staatsschuld ultimo 1980 – medio 1988 (incl. voorinschrijfrekening)**

	1980	1985	1987	1988 <sup>1</sup>	1980	1985	1987	1988 <sup>1</sup>
	miljarden guldens				in % van het totaal			
Banken	9	44	43	51	11	21	18	20
Institutionele beleggers	51	104	119	122	64	50	50	47
Overige	20	62	74	85	25	30	31	33
(w.v. buitenland)	9	21	29	40	11	10	12	15
(w.v. particulieren) <sup>2</sup>	11	41	45	45	13	20	19	18

Bron: DNB

<sup>1</sup> Juni

<sup>2</sup> waarbij inbegrepen BNG, NWB, OPL

Uit deze tabel blijkt tevens dat het aandeel van de institutionele beleggers sinds 1980 is gedaald. De aandelen van de sectoren banken en particulieren zijn tussen 1980 en 1988 beide gegroeid. Deze stijging vond met name plaats in de jaren 1981 t/m 1983 toen de gemiddelde looptijden van nieuwe staatsleningen fors terugliepen. Dit weerspiegelt de relatieve voorkeur voor kortere looptijden die juist bij deze categorieën beleggers bestaat. De groei van het houderschap van banken heeft bovendien als ongewenst nevenverschijnsel dat de zogenaamde indirecte monetaire financiering is toegenomen. De netto liquiditeitscreatie door het bankwezen is gelijk aan de kredietverlening minus de toename van de lange middelen. De enorme groei van de kredietverlening van het bankwezen aan het Rijk is in de afgelopen jaren in onvoldoende mate gecompenseerd door een toeneming van de lange middelen bij het bankwezen, hetgeen heeft geleid tot liquiditeitscreatie.

### 3.3. Bruto en netto overheidsschuld in een internationale vergelijking

Tabel 4 laat zien dat Nederland binnen de OESO één van de landen is met de hoogste overheidsschuld. Bovendien vertoont bij ons de overheidsschuld in de periode 1986–1990 de sterkste stijging.

**Tabel 4. Internationale vergelijking overheidsschuld 1980–1990**

	Bruto schuld in % BNP/BBP <sup>1</sup>			Netto schuld in % BNP/BBP <sup>1</sup>			Verschil 1986–1990 in procentpunten	
	1980	1986	1990	1980	1986	1990	bruto	netto
België	77	122	127	69	114	119	5	5
Italië	59	88	100	54	86	98	12	12
Nederland	46	74	90	25	48	64	16	16
Canada	45	67	71	12	34	38	4	4
Japan	52	69	65	17	27	23	- 4	- 4
Verenigde Staten	38	51	50	20	30	29	- 1	- 1
Zweden	45	68	50	- 14	16	- 2	- 18	- 18
Spanje	19	48	49	8	30	31	1	1
Denemarken	34	59	49	7	28	17	- 10	- 11
Frankrijk	37	46	48	14	25	28	2	3
Bondsrepubliek Duitsland	33	42	45	14	22	25	3	3
Verenigd Koninkrijk	55	53	39	48	46	32	- 14	- 14
Noorwegen	56	38	34	7	- 16	- 20	- 4	- 4
Totaal landen	42	56	55	22	33	33	- 1	0

Bron: OESO, Economic Outlook, december 1988.

<sup>1</sup> De internationale vergelijkbaarheid van de schuldquotes wordt bemoeilijkt door structurele verschillen. Zo is het niveau van de overheidsschuld in andere landen dan Nederland neerwaarts vertekend omdat in die landen geen voorziening is getroffen voor toekomstige pensioenverplichtingen aan ambtenaren.

Tussen 1980 en 1986 is de schuldquote in vele lid-staten van de OESO, waaronder Nederland, fors gestegen. Alleen de schuldontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk en in Noorwegen week hiervan af. Vanaf 1986 bestaat er in de meeste landen een duidelijke tendens tot daling van de schuldquote. In Italië, België en Nederland – landen met sowieso al een hoge overheidsschuld – zet de krachtige groei van de overheidsschuld zich evenwel voort. Deze constatering geldt zowel wanneer gekeken wordt naar de bruto schuldontwikkeling als naar de netto-schuldontwikkeling. De stijging van de schuldquote in Nederland wordt niet of nauwelijks, zoals in sommige andere landen, gematigd door inflatie. Daar staat tegenover dat, mede als gevolg van die lage inflatie, de rente in ons land relatief laag is, hetgeen wel de stijging van de rentelasten heeft gemitigeerd.

Het niveau van de overheidsschuld geeft overigens geen volledig beeld van de toekomstige financiële verplichtingen en de vermogenspositie van de respectievelijke landen. Structurele verschillen vertroebelen de internationale vergelijking van de bruto en netto schuldquotes. Zo is de aard van de verplichtingen, bijvoorbeeld qua (reële) rentevoet, en de kwaliteit van de vorderingen op de particuliere sector voor de verschillende landen niet gelijk. Wat dit laatste betreft, heeft de OESO er onder meer op gewezen dat bij internationale vergelijking van *netto* overheidsschuldquotes geen rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de aan de particuliere sector verstrekte kredieten. Een gedeelte van deze kredieten zal niet worden terugbetaald, zodat dit niet in mindering op de bruto-overheidsschuld mag worden gebracht. Verder wordt in de meeste landen op een gedeelte van de door de overheid verstrekte leningen een rente betaald die ligt onder de door de overheid zelf betaalde rente. Daarnaast zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling van de overheidsinvesteringen, het belang van (eindige) natuurlijke hulpbronnen en de mate waarin materiële en financiële activa inkomsten zullen genereren verschillend. Dat betekent, dat de baten en lasten voor het overheidsbudget van een ruw gemeten vermogenspositie – hetzij in bruto, hetzij in netto termen – sterk kunnen afwijken.

De schuldquote in de meeste andere landen dan Nederland is neerwaarts vertekend omdat in die landen geen voorziening is getroffen voor de toekomstige pensioenverplichtingen van de overheid. In Nederland bestaat die voorziening wel, omdat de financiering van de pensioenen van ambtenaren geschiedt op basis van een kapitaaldeckingsstelsel en in dat kader vermogensvorming plaatsvindt bij het ABP. Elders is financiering door middel van een omslagstelsel veelal gebruikelijk<sup>1</sup>.

De vertekening die ontstaat bij de vergelijking van de schuld niveaus als gevolg van de structurele verschillen tussen landen, kan door de vergelijking met name te richten op de mutatie van de schuldquotes voor een deel worden weggenomen, zij het dat ook hier de genoemde structurele verschillen een rol spelen. Niettemin overheerst de indruk dat de schuldpositie van ons land zich in vergelijking met de meeste andere OESO-landen relatief ongunstig heeft ontwikkeld. De schuldcreatie van het Rijk kan, mede gezien het verloop van rentelasten en financieringsbehoefte, niet doorgaan in het tempo van de afgelopen jaren.

### **3.4. Enkele scenario's voor staatsschuld, financieringsbehoefte en rentelasten**

De toekomstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën kan worden geanalyseerd aan de hand van verschillende scenario's. Hierna worden de resultaten van drie beleidsvarianten ten aanzien van het financieringstekort gepresenteerd. In alle varianten daalt het financieringstekort (inclusief debudgettering) tot 1990 conform de afspraken ten tijde van het Regeerakkoord uit 1986 tot 5¼% NI in 1990. Voor de periode daarna zijn drie verschillende rekenveronderstellingen gebruikt:

- na 1990 vindt geen verdere tekortreductie plaats;
- in de periode 1991-1994 daalt het tekort jaarlijks met 0,5%-punt NI; vanaf 1994 is het financieringstekort dan 3¼% NI;
- in de periode 1991-1994 daalt het tekort jaarlijks met 0,75%-punt NI; vanaf 1994 is het financieringstekort dan 2¼% NI.

Er worden steeds twee groeivoeten voor het nationale inkomen verondersteld: een nominale groeivoet van 4,5% per jaar en een van 2,5% per jaar. Deze laatste is een technische veronderstelling en kan worden beschouwd als een (reële) groeivoet bij volledige prijsstabiliteit.

Achtereenvolgens komen aan de orde de resultaten van deze scenario's voor:

- de staatsschuld;
- de financieringsbehoefte;
- de rentelasten.

De uitkomsten worden steeds in procenten van het nationaal inkomen gepresenteerd.

#### *De staatsschuld*

Tabel 5 schetst de ontwikkelingen voor de staatsschuldquote bij de verschillende veronderstellingen.

<sup>1</sup> Dit is geen reden om de schuldquote in Nederland via consolidatie met het vermogen van het ABP neerwaarts aan te passen. Dit zou geen ander beeld geven van de netto-vermogenspositie van het Rijk. Tegenover het vermogen van het ABP van 145 miljard (waarvan op langere termijn belegd 140 miljard) staat een actuair berekende pensioenverplichting van 145 miljard (cijfers jaarverslag ABP 1987).



**Tabel 5. Staatsschuld in % NI**

Financieringstekort	Groei NI 4,5% per jaar							
	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2005
5 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> % vanaf 1990	69,1	73,7	75,4	77,0	78,5	80,0	81,4	92,5
3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> % vanaf 1994	69,1	73,7	74,9	75,5	75,6	75,2	74,8	71,8
2 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> % vanaf 1994	69,1	73,7	74,6	74,8	74,2	72,8	71,5	61,4
	Groei NI 2,5% per jaar <sup>1</sup>							
	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2005
5 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> % vanaf 1990	69,1	75,1	78,1	81,0	83,9	86,7	89,4	113,4
3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> % vanaf 1994	69,1	75,1	77,6	79,5	81,0	81,8	82,7	90,2
2 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> % vanaf 1994	69,1	75,1	77,3	78,8	79,5	79,4	79,3	78,5

Bron: Ministerie van Financiën

<sup>1</sup> Te beschouwen als een non-inflatoire variant.

Om al tijdens de jaren 1990–1994 een omslag in de ontwikkeling van de staatsschuld, uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen te bereiken is een reductie van het financieringstekort met 0,5% à 0,75%-punt per jaar een noodzakelijke voorwaarde. Bij een tekortreductie van 0,75%-punt NI per jaar in de komende kabinetsperiode wordt zowel in het inflatoire als in het non-inflatoire scenario een omslag in de staatsschuldquote gerealiseerd. Bij het scenario van een groei van 4½% wordt dit omslagpunt reeds halverwege de komende kabinetsperiode bereikt. Hierbij speelt het optreden van inflatie uiteraard een rol. Bij een tekortreductie in de komende kabinetsperiode van 0,5%-punt NI per jaar blijft de staatsschuldquote doorgroeien in het non-inflatoire scenario. Bij een nominale NI-groei van 4,5% wordt een omslag in de staatsschuldquote bereikt in 1993. Het niveau van de staatsschuld (in % NI) zal overigens in alle varianten in 1994 boven het huidige niveau (1988) liggen.

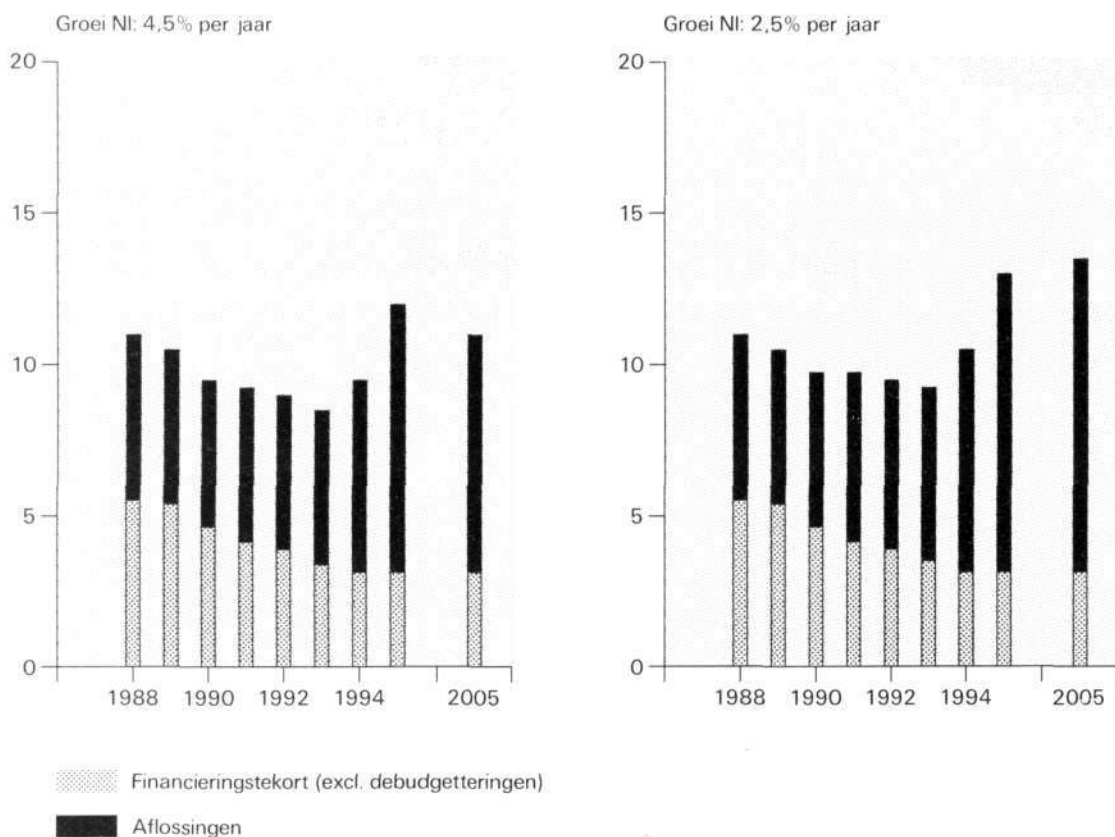
#### *Financieringsbehoefte*

In de huidige praktijk van het begrotingsbeleid wordt doorgaans weinig aandacht geschonken aan de herfinanciering van vervallende staatsschuld. Uitgegaan wordt van normering van het financieringstekort exclusief aflossingen. De gedachte hierachter is, dat aflossingen niet-relevante uitgaven zijn en probleemloos herfinancierd kunnen worden door de uitgifte van nieuwe schuld.

De scherpe stijging van de financieringsbehoefte in de afgelopen jaren is in eerste instantie veroorzaakt door de stijging van het financieringstekort. Nu het financieringstekort geleidelijk vermindert, is de tot voor kort nog optredende stijging van de financieringsbehoefte vooral het gevolg van sterk toenemende aflossingen op de staatsschuld. Dit wordt zichtbaar gemaakt in grafiek 2.

## Grafiek 2: Financieringsbehoefte in % NI

Financieringstekort: 3,25% vanaf 1994



Tabel 6 laat zien, dat bij een tekortreductie tot 3¼% in 1994 en een nominale economische groei van 4,5% de financieringsbehoefte na een aanvankelijke daling in 1994 weer gaat stijgen en zich op termijn op het huidige niveau zal stabiliseren. Bij een (inflatieloze) groei van 2½% zal de financieringsbehoefte in procenten van het nationale inkomen echter structureel blijven toenemen. Dit wijst op de specifieke risico's die zijn verbonden aan een te grote financieringsbehoefte.

Tabel 6. Financieringsbehoefte in % NI

Financieringstekort	Groei NI 4,5% per jaar							
	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2005
5¼% vanaf 1990	10,5	9,6	10,0	10,1	10,2	11,6	13,3	14,0
3¼% vanaf 1994	10,5	9,6	9,5	9,1	8,7	9,6	11,3	10,5
2¼% vanaf 1994	10,5	9,6	9,1	8,6	8,0	8,6	10,3	8,7
	Groei NI 2,5% per jaar <sup>1</sup>							
	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2005
5¼% vanaf 1990	10,5	9,7	10,2	10,4	10,7	12,3	14,3	16,6
3¼% vanaf 1994	10,5	9,7	9,7	9,4	9,2	10,3	12,3	12,8
2¼% vanaf 1994	10,5	9,7	9,4	8,9	8,4	9,3	11,3	11,0

Bron: Ministerie van Financiën

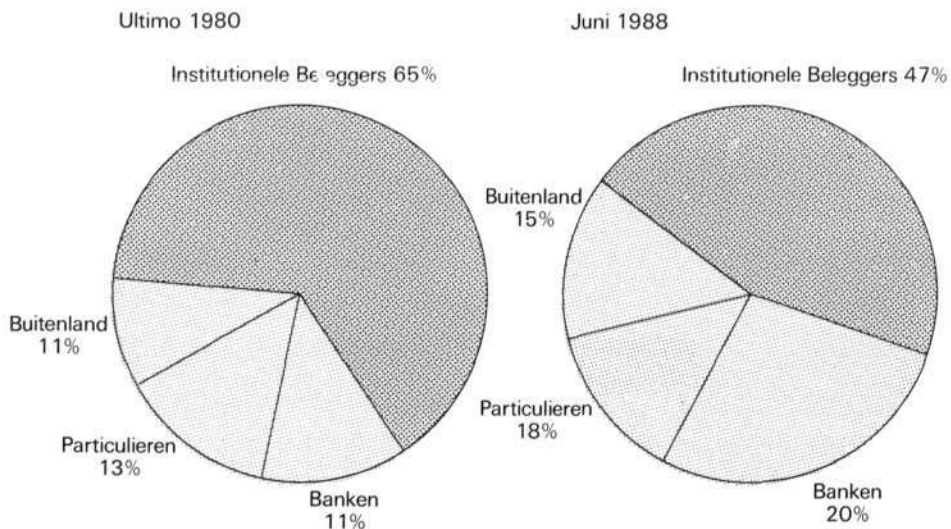
<sup>1</sup> Te beschouwen als een non-inflatoire variant.

Hoewel de Nederlandse economie in het algemeen en de collectieve financiën in het bijzonder, zich in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig relatief ongunstig hebben ontwikkeld, kan ons land nog immer bogen op de status van eerste klas debiteur en een groot vertrouwen in de gulden. Het is van groot belang om door middel van een gezonde financiële en budgettaire politiek dit vertrouwen te behouden.

Een verdere groei van de financieringsbehoefte kan een negatieve uitwerking hebben op de groei- en wisselkoersverwachtingen van marktpartijen, waardoor de financiering van de tekorten en van vervallende schuld wordt bemoeilijkt.

Vertrouwensverlies kan de dekking van de financieringsbehoefte ernstig bemoeilijken. De onderhandelingspositie van de staat op de kapitaalmarkt wordt dan verzwakt. De beleggers, die in toenemende mate kunnen kiezen uit diverse binnen- en buitenlandse beleggingsmogelijkheden, komen steeds meer in de positie dat zij hun eisen aan de staat kunnen opleggen. Een verslechterde marktpositie van de staat behoeft niet alleen te leiden tot duidelijk zichtbare, hogere kosten (zoals een hogere rentevergoeding), maar kan ook gaandeweg leiden tot een minder solide financiering. Verkorting van looptijden bijvoorbeeld doet te zijner tijd de financieringsbehoefte per jaar nog verder toenemen. Hierdoor neemt het liquiditeitsgehalte van de staatsschuld toe, hetgeen uit een oogpunt van monetaire politiek onwenselijk is. Tenslotte kunnen de macro-economische omstandigheden en de technische omstandigheden op de kapitaalmarkt tegen zitten. Sinds 1981 heeft de dekking van de financieringsbehoefte plaats kunnen vinden onder de gunstige invloed van een geleidelijk dalende kapitaalmarktrente (ofwel stijgende obligatiekoersen) en een aanzienlijk overschot op de lopende rekening. De kracht van de gulden, die mede hierop is gebaseerd, garandeert voldoende belangstelling van binnen- en zeker ook buitenlandse beleggers (zie grafiek 3). Er mag echter in de toekomst niet zonder meer worden gerekend op een verdere rentedaling, zoals die zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan, onder meer omdat een nog verdere daling van het inflatietempo niet voor de hand ligt. Voorts kan de vraag van particuliere zijde naar besparingen in de westerse economieën gaan toenemen; handhaving van het huidige welvaartsniveau, bij toenemende concurrentie van zich industrialiserende (derde wereld-)landen, vereist stijgende investeringen. Mocht bovendien het saldo op de lopende rekening omslaan in een tekort – waar op dit moment overigens geen enkele reden toe is – en zou onder invloed daarvan de kapitaalmarkt verkrappen, dan kan het aantrekken van omvangrijke bedragen aan lange financieringsmiddelen door het Rijk ernstig worden bemoeilijkt. Het relatieve gemak waarmee tot voor kort de forse financieringsbehoefte kon worden gedekt, geeft absoluut geen garantie voor een soepele financiering in de toekomst.

### Grafiek 3: Houderchap van de totale gevestigde staatsschuld



De risico's van een hoge financieringsbehoefte beperken zich niet tot de financieringskosten van de staat alleen. Om de huidige solide financiering, de status van Nederland als eerste klas debiteur en het vertrouwen van beleggers in de gulden niet te verliezen is het van belang, dat de voortdurende en sterke stijging van de staatsschuld tot staan wordt gebracht en dat de staatsschuld als percentage van het nationaal inkomen wordt verminderd.

#### De rentelasten

De rentelasten zijn momenteel de snelst stijgende en de op één na grootste uitgavencategorie op de Rijksbegroting. Een verdere stijging van de rentelasten leidt – bij een gegeven financieringstekort en collectieve lastendruk – tot verdringingseffecten ten opzichte van andere, meer nuttige, rijksuitgaven. Bij de scenario's voor de rentelasten zijn bij de twee groeivoeten van het nationaal inkomen verschillende varianten voor de rente onderscheiden: een constante rentevoet van 6½% en een die geleidelijk daalt tot 4½% in 1994. Deze dalende rentevoet is een technische veronderstelling, passend in een scenario van een groei van het nationaal inkomen met 2,5% per jaar in een non-inflatoir klimaat. Verwezen zij naar tabel 7.

Tabel 7. Rentelasten in % NI

Financieringstekort	Groei NI 4,5% per jaar, rentestand 6½%							
	1988 <sup>1</sup>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2005
5¼% vanaf 1990	5,3	5,4	5,5	5,3	5,6	5,7	5,8	5,8
3¼% vanaf 1994	5,3	5,4	5,3	5,2	5,1	5,0	4,9	4,5
2¼% vanaf 1994	5,3	5,4	5,3	5,2	5,1	4,9	4,8	3,9
	Groei NI 2,5% per jaar, rentestand 4½ in 1994 <sup>2</sup>							
	1988 <sup>1</sup>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2005
5¼% vanaf 1990	5,3	5,5	5,5	5,5	5,4	5,3	5,2	5,0
3¼% vanaf 1994	5,3	5,5	5,5	5,5	5,3	5,2	5,0	4,0
2¼% vanaf 1994	5,3	5,5	5,5	5,4	5,3	5,1	4,8	3,5

Bron: Ministerie van Financiën

<sup>1</sup> Exclusief renteverplichtingen aan de PTT, die met ingang van 1989 vervallen.

<sup>2</sup> Te beschouwen als een non-inflatoire variant. De rentevoet daalt geleidelijk tot 4,5% in 1994 en is daarna constant.

Uit tabel 7 komt naar voren dat de noodzakelijke daling van de rentelastquote in de komende kabinetsperiode bij een groei van 4,5% wordt bereikt wanneer na 1990 wordt voortgegaan met een reductie van het financieringstekort. Het niveau van de rentelasten zal dan in 1994 onder dat van 1988 liggen. De voordelen van de aflossing van vervallende hoogrentende leningen uit het begin van de jaren tachtig dragen hier overigens toe bij. Het achterwege laten van een verdere reductie van het financieringstekort na 1990 zal weer tot een stijging van de rentelastquote leiden.

Bij een lagere groei van het nationaal inkomen doet zich in de komende kabinetsperiode nauwelijks een daling van de rentelastquote voor. Pas op termijn wordt een daling van de rentelastquote bereikt.

### **3.5. Beknopte beleidsaanbevelingen**

– In de afgelopen vijftien jaar hebben de grote financieringstekorten van het Rijk geleid tot een snelle stijging van de staatsschuld, de rentelasten en de financieringsbehoefte. De bruto schuldquote van de staat is thans aanmerkelijk hoger dan in de meeste andere westerse landen. Een deel van dit niveauverschil kan worden toegeschreven aan de afwijkende wijze van financiering van ambtenarenpensioenen in ons land.

– Het is duidelijk dat de schuldcreatie van het Rijk niet mag doorgaan in het tempo van de afgelopen jaren. De sterk gestegen rentelasten verdringen andere overheidsuitgaven, beperken de flexibiliteit van de begroting en maken de begroting gevoelig voor ontwikkelingen op de kapitaalmarkt. Hoewel na 1990, bij een verdere reductie van het financieringstekort, het netto beroep van de overheid op de kapitaalmarkt belangrijk zal verminderen, kunnen de specifieke risico's die zijn verbonden aan een grote financieringsbehoefte niet worden veronachtzaamd.

– Essentieel is dat (internationale) beleggers vertrouwen blijven houden in de Nederlandse economie. Ondanks de tot voor enkele jaren relatief slechte prestaties van onze economie en van de overheidsfinanciën in het bijzonder, heeft ons land zijn status als eerste klas debiteur weten te behouden. Dit komt o.a. tot uitdrukking in een relatief lage nominale rente en de positie van de gulden. Behoud van dit vertrouwen vereist dat in de volgende kabinetsperiode voortgegaan wordt met het op orde brengen van zowel financieringstekort als collectieve lastendruk. In het bijzonder is het van belang dat een halt wordt toegeroepen aan de stijging van de quotes van staatsschuld, rentelasten en financieringsbehoefte. Een daling van die quotes is wenselijk. De in dit rapport aanbevolen reductie van het financieringstekort van 2 à 3% NI doet dat; uitgaande van realistische, behoedzame veronderstellingen met betrekking tot economische groei en inflatie ligt een beëindiging van de stijging respectievelijk een omslag naar een benodigde daling van deze quotes in het verschiet.

## HOOFDSTUK 4. DE PRAKTISCHE BETEKENIS VAN DE GULDEN FINANCIERINGSREGEL

### 4.1 Inleiding

Inkomsten en uitgaven van de overheid kunnen – zeker in theorie – worden onderscheiden in lopende transacties en kapitaaltransacties (buitengewone transacties). Lopende transacties hebben hun uitwerking op en zijn toe te rekenen aan het jaar waarin zij plaatsvinden. Buitengewone transacties, zoals investeringsuitgaven, hebben betrekking op een periode, die meer dan één jaar omvat. Beide categorieën transacties worden bij het Rijk op één begroting en op één rekening geadministreerd. Dat is niet altijd het geval geweest.

Van 1927 tot 1977 was de rijksbegroting ingedeeld in een Gewone Dienst voor lopende uitgaven en een Buitengewone Dienst (Kapitaaldienst) voor buitengewone transacties. Voor de Tweede Wereldoorlog was deze indeling tot op zekere hoogte ook beleidsmatig relevant omdat als «gulden» regel gold, dat de Gewone Dienst in evenwicht diende te zijn. In de praktijk week men (bijvoorbeeld in de jaren dertig) hiervan af. In de jaren vijftig maakte dit beginsel plaats voor een meer macro-economisch getint begrotingsbeleid. Het begrotingsbeleid diende bij te dragen aan het bevorderen van het evenwicht tussen besparingen en investeringen in de volkshuishouding.

In verschillende studies<sup>1</sup> is de mogelijkheid van herinvoering in enigerlei vorm van de gulden financieringsregel aan de orde gesteld.

Toepassing van het onderscheid op de Rijksbegroting tussen een gewone dienst en een kapitaaldienst wordt bepleit met onder meer het argument dat op die wijze de afweging tussen lopende (consumptieve) uitgaven en structuurversterkende uitgaven (bijvoorbeeld kapitaaluitgaven) beter voor het voetlicht wordt gebracht. In de huidige ongedeelde begroting worden dergelijke uitgaven zonder onderscheid behandeld. In een stelsel van een gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst worden de lopende uitgaven afgewogen tegen de jaarlijkse lasten (rente en afschrijvingen) van kapitaaluitgaven.

Een kerngedachte van de gulden financieringsregel is de wens het publieke vermogen in stand te houden (geen cumulatie van vermogen bij de staat, noch intoring van vermogen). De overheid mag alleen schulden maken voor de financiering van de (netto) toename van haar fysieke en financiële activa. Voor consumptieve uitgaven mag niet worden geleend. Deze bedrijfseconomische benadering werpt een ander licht op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in de afgelopen 10 à 15 jaar. In tegenstelling tot de voorschriften van de gulden financieringsregel zijn immers in deze periode omvangrijke schulden gemaakt voor uitgaven met een overwegend consumptief karakter.

In dit hoofdstuk worden voor- en nadelen van het in de praktijk brengen van een stelsel van gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst en de gulden financieringsregel naast elkaar gezet. De laatste paragraaf bevat de beleidsconclusies.

### 4.2 Ervaringen bij de lagere overheden en in het buitenland

#### *Lagere overheden*

Bij de lagere overheden (gemeenten en provincies) is een gescheiden gewone en kapitaaldienst voorgeschreven. Aan de lagere overheden wordt de eis gesteld dat de gewone dienst sluit. Hierop wordt, evenals op de gehele begrotingspositie, toezicht gehouden door een hoger overheidsorgaan. Voor de gemeenten – veruit het belangrijkste onderdeel van de lagere overheid – is dit de provincie (Gedeputeerde Staten).

<sup>1</sup> Commissie Economische Deskundigen, «Rapport tekorten en schuld van de publieke sector», SER-publikatie 85/27; H. J. Woltjer, «De gulden financieringsregel: een bruiker alternatief?», Economische Statistische Berichten, 14 januari 1987; J. de Haan en C. G. M. Sterks, «De noodzaak van normen», Geschrift 62, Teldersstichting, 1987; Rapport van de parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 19 623, nr. 30; Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 19 623, nr. 38.



Hoewel de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften een splitsing in een gewone en een kapitaaldienst voorschrijven, is daarin niet geregeld hoe de uitgaven moeten worden ingedeeld. Voor de afbakening van de uitgaven zijn er in de praktijk uiteenlopende gedragsregels ontwikkeld, waarvan de naleving door Gedeputeerde Staten wordt beoordeeld.

Ook voor het te hanteren afschrijvingsstelsel geven de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften geen regels. Binnen het hier beschreven stelsel van voorschriften en gedragsregels kunnen de gemeenten hun uitgaven op de kapitaaldienst niet onbeperkt opvoeren. De belangrijkste beperking is dat de dekking van de rente- en afschrijvingslasten binnen een sluitende gewone dienst verzekerd moet zijn. Een belangrijke disciplinerende werking gaat uit van de eis tot evenwicht op de gewone dienst, gecombineerd met een begrenzing van de lopende inkomsten.

Naast de eis van een sluitende gewone dienst is er een instrument dat onder bepaalde omstandigheden kan worden gehanteerd om excessieve kapitaaluitgaven van de lagere overheden in de hand te houden. In de Wet financiering lagere overheid is – naast voorschriften omtrent de maximale monetaire financiering van het tekort – aan de Minister van Financiën het recht verleend in te grijpen in het kapitaalmarktberoep indien «hij tekenen ontwaart die naar zijn oordeel wijzen op een verstoring of dreigende verstoring van de evenwichtige ontwikkeling van de bestedingen».

### *Buitenland*

De huidige internationale begrotingspraktijk is dat de gulden financieringsregel in westerse geïndustrialiseerde landen nergens wordt toegepast in de vorm zoals in ons land bij de lagere overheden gebeurt. Centrale overheden in Ierland, Portugal, Griekenland en Turkije hebben wel een gescheiden stelsel van gewone dienst en kapitaaldienst, doch houden zich in de praktijk niet aan de norm van de gulden financieringsregel. Zweden en Finland hebben het stelsel van de gescheiden gewone dienst en de kapitaaldienst recent verlaten.

In bijna alle met Nederland vergelijkbare landen is het budgettaire beleid sinds het begin van de jaren tachtig gericht op reductie van het feitelijk financieringstekort. Veel landen kennen daarbij geen enkele toetsende rol toe aan de omvang van de kapitaaluitgaven van de overheid. Landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Australië richten zich bij de bepaling van de omvang van hun financieringstekort expliciet op de staatsschuldontwikkeling. Met het oog op vermindering van de staatsschuld worden bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Scandinavische landen en Australië financieringsoverschotten gecreëerd.

In andere landen, zoals Japan, Spanje, Griekenland en de Bondsrepubliek (BRD) is de aandacht eveneens gericht op het feitelijke financieringstekort. Deze landen stellen, dat zij trachten de leningfinanciering te reduceren door de lopende uitgaven uit de lopende inkomsten te financieren.

In de BRD is in de grondwet vastgelegd dat het te lenen bedrag de omvang van de bruto kapitaaluitgaven (eigen investeringen van de overheid, kredieten en kapitaaloverdrachten voor investeringen door bedrijven en lagere overheden) niet mag overtreffen. Slechts in geval van conjuncturele onevenwichtigheden zou van deze bovengrens mogen worden afgeweken. In de praktijk oriënteert men zich in de BRD op veel striktere normen voor het financieringstekort dan die welke in de grondwet zijn neergelegd. Dit sluit echter niet uit, dat op enig moment de grondwettelijke eis actueel kan worden.

Afzonderlijke Staten van de Verenigde Staten kennen in hun constitutie het wettelijke voorschrift tot een sluitende begroting, inclusief rente en aflossing. De feitelijke toepassing van dit voorschrift loopt in de verschillende Staten nogal uiteen. Voor bepaalde, nauw omschreven, infrastructurele uitgaven mag soms worden geleend na instemming per geval door de kiezers.

#### *Europese integratie*

Naarmate de Europese integratie voortgaat, zullen de nationale overheden vrijheidsgraden verliezen bij de uitvoering van hun beleid. De vrijere Europese markt met een op marktprincipes gebaseerde concurrentie noopt tot een economisch beleid dat sterker met de verdergaande internationalisering rekening houdt. Ook in het begrotingsbeleid zullen lidstaten zich beperkingen moeten opleggen.

Het open karakter van de Nederlandse economie brengt thans reeds met zich dat Nederland zich bij het monetaire beleid nauwelijks afwijkingen van het buitenland kan veroorloven en dat budgettair beleid via de vraagkant slechts in geringe mate effectief kan zijn. De totstandkoming van de interne Europese markt zal de vrije beleidsruimte nog verder verminderen. De omvang en wijze van financiering van overheidstekorten heeft grote invloed op de situatie op de geld- en kapitaalmarkt. Bij verdergaande monetaire integratie en liberalisering van het kapitaalverkeer zullen deze invloeden zich niet alleen beperken tot nationale kapitaalmarkten maar ook van invloed zijn op kapitaalmarkten van andere landen. Voor handhaving van monetaire doelstellingen als wisselkoersen en prijsstabiliteit op Europees niveau zal ook het budgettaire beleid in de afzonderlijke lidstaten afstemming behoeven. Met name vraagt de Europese integratie aandacht voor de beperking van de rol van het financieringstekort als instrument bij het bereiken van macro-economisch evenwicht en voor een structuurversterkend budgettair beleid.

De totstandkoming van de interne Europese markt dwingt tot een verbeterde marktwerking en leidt tot een vergrote toetreding tot buitenlandse markten. De economische problematiek is van de vraagzijde naar de aanbodzijde van de economie verschoven. In een geïntegreerd Europa zal, ook in het licht van de verminderende effectiviteit van zelfstandig macro-economisch bestedingsbeleid, vooral het aanbodbeleid in de vorm van zogenoemd «structural adjustment» prioriteit moeten hebben.

### **4.3. Macro-economische overwegingen**

Een oriëntatie op de gulden financieringsregel behelst dat de overheid in ieder geval niet voor consumptieve uitgaven zou mogen lenen. Bij de tekortnormering dienen verschillende aspecten in ogenschouw te worden genomen. In hoofdstuk 3 zijn de ontwikkeling van de staatsschuld, rentelasten en de financieringsbehoefte aan de orde gekomen. Daarnaast is de internationale beleidsoriëntatie van belang. Tegen de achtergrond van internationale ontwikkelingen – waar in bepaalde landen zelfs gestreefd wordt naar financieringsoverschotten en dus naar feitelijke reductie van de staatsschuld – zou een oriëntatie op de gulden financieringsregel een ten minste sluitende gewone dienst moeten impliceren. Ook in het bedrijfsleven geldt zeker niet als norm dat men alle duurzame uitgaven met nieuw vreemd vermogen financiert. Financiering uit ingehouden winsten (besparingen) is daar zeer gebruikelijk.

Een veelgenoemd bezwaar tegen de gulden financieringsregel is de pro-cyclische werking ervan. In een tijd van laagconjunctuur nemen de ontvangsten af en lopen de uitgaven op. Indien bij dergelijke omstandigheden het beleid zich richt op handhaving van een sluitende gewone



dienst, wordt de conjunctuurbeweging versterkt. Het is theoretisch denkbaar de gulden financieringsregel van dit nadeel te ontdoen. In recente studies <sup>1</sup> over het stelsel van de gewone dienst en de kapitaaldienst wordt gewezen op de mogelijkheid dit te ondervangen door een structurele normering van de gewone dienst, waarbij wordt gestreefd naar evenwicht tussen de structurele ontvangsten en de structurele uitgaven. Door Woltjer<sup>2</sup> wordt er op gewezen dat de pro-cyclische werking ook kan worden verminderd door het GD/KD-stelsel op pragmatische wijze toe te passen. Een derde mogelijkheid zou kunnen zijn dat wordt toegestaan een eventueel overschot op de gewone dienst over te brengen naar een «buffer op de gewone dienst» die in tijden van laagconjunctuur kan worden aangesproken. In een dergelijk systeem is een tekort op de gewone dienst toegestaan zolang deze buffer positief is. In deze laatste optie wordt dus expliciet een grens gesteld aan de werking van automatische stabilisatoren.

Overigens is een procyclische werking verbonden aan elk systeem van feitelijke tekortnormering. In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt nader ingegaan op het hanteren van de begroting als passief conjunctuurinstrument.

#### 4.4. Enige becijferingen omtrent de hoogte van het toelaatbare tekort bij een oriëntatie op de gulden financieringsregel

Bij een sluitende gewone dienst is het saldo op de kapitaaldienst bepalend voor het financieringstekort van het Rijk. Over het afbakenen van de kapitaaldienst bestaan uiteenlopende visies. Benadrukt kan worden dat een globale indeling wel mogelijk is, maar de precieze afbakening moeilijker.

In de benadering van de Commissie Economische Deskundigen van de SER<sup>3</sup> worden de investeringen en de kredietverlening door het Rijk tot de kapitaaluitgaven gerekend. De afschrijvingen vormen een inkomstenpost op de kapitaaldienst (en een uitgavenpost op de gewone dienst). Voor een kwantificering kan worden aangesloten bij de indeling van de Rijksbegroting volgens de economische classificatie, zoals deze in de Miljoenennota 1989 is gepresenteerd<sup>4</sup>.

**Tabel 1. Benadering van het saldo op de «gewone dienst» en op de «kapitaaldienst» van het Rijk, berekend op basis van de Miljoenennota 1989 (kasbasis), exclusief afschrijvingen**

	1980	1985	1988	1980	1985	1988
	in mld. gulden			in % NNI		
Saldo lopende verrichtingen	3,2	- 3,9	- 8,8	1,1	- 1,0	- 2,2
Saldo kapitaaloverdrachten	- 10,5	- 13,8	- 12,0	- 3,5	- 3,7	- 3,0
Saldo «gewone dienst»	- 7,3	- 17,7	- 20,8	- 2,4	- 4,7	- 5,2
Saldo investeringen en desinvesteringen (bruto)	- 3,5	- 3,4	- 3,0	- 1,2	- 0,9	- 0,8
Saldo kredieten en deelnemingen <sup>1</sup>	- 4,5	- 4,4	- 1,1	- 1,4	- 1,2	- 0,3
Saldo «kapitaaldienst»	- 8,0	- 7,8	- 4,1	- 2,6	- 2,1	- 1,1
Financieringssaldo excl. v.a.w.	- 15,3	- 25,5	- 24,9	- 5,0	- 6,8	- 6,3

Bron: Miljoenennota 1989, bijlage 16

<sup>1</sup> Exclusief vervroegde aflossingen woningwetleningen; inclusief overige mutaties en correcties.

<sup>1</sup> Zie paragraaf 4.1.: CED, De Haan en Sterks.

<sup>2</sup> Zie paragraaf 4.1.

<sup>3</sup> Commissie Economische Deskundigen, «Rapport tekorten en schuld van de publieke sector», SER-publicatie 85/27.

<sup>4</sup> Correcties in verband met de WIR-operatie, uitvoeringsmutaties en dergelijke zijn niet toegepast.

Het in deze tabel vermelde tekort op de «kapitaaldienst» is de laatste jaren sterk teruggelopen als gevolg van de daling van de investeringen en de kredietverlening. Bij de investeringsuitgaven hangt dit in belangrijke mate samen met het aflopen van grote werken (Deltawerken). De daling van de kredietverlening is vooral veroorzaakt door het verschuiven van de financiering door het Rijk van nieuwbouw en verbetering van woningwetwoningen naar de kapitaalmarkt.

Bij de bepaling van het saldo op de kapitaaldienst zou men, naast de netto-investeringen en de kredietverlening door het Rijk, ook rekening moeten houden met de investeringsbijdragen door het Rijk aan de Overige Publiekrechtelijke Lichamen (OPL) en de overheidsbedrijven. Het is op voorhand niet duidelijk of deze uitgaven volledig op de kapitaaldienst thuishoren. Indien het criterium van vermogensinstandhouding wordt gehanteerd behoren deze uitgaven tot de kapitaaldienst. Anderzijds hangt veel af van de wijze van aktiveren en waarderen van de investeringsgoederen door OPL en overheidsbedrijven.

Bij toepassing van bedrijfseconomische beginselen zouden voorts ook de uitgaven ten behoeve van groot militair materieel tot de kapitaaluitgaven kunnen worden gerekend. Door het CBS worden deze echter conform internationale conventies als consumptieve uitgaven geregistreerd.

Betwistbaar is of investeringsbijdragen aan bedrijven of bepaalde onderhoudsuitgaven en overheadkosten tot de kapitaaluitgaven behoren. Bij vermogensoverdrachten aan bedrijven speelt de eigendomskwestie. Met betrekking tot de onderhoudsuitgaven en overheadkosten kan niet goed bepaald worden in hoeverre deze uitgaven leiden tot levensduurverlenging respectievelijk een lagere prijs voor investeringen.

Indien wordt aangesloten bij de bestaande globale indeling in economische categorieën die in de Nationale Rekeningen wordt gehanteerd, resulteert aldus voor de kapitaaluitgaven van het Rijk het beeld dat in tabel 2 wordt weergegeven.

**Tabel 2. Gemiddelde kapitaaluitgaven\* van het Rijk (in % NI)**

Periode	Investeringen (bruto)	Investeringsbijdragen aan OPL (netto)	Kredietver- lening (netto, excl. v.a.w.)	Investeringsbijdragen aan bedrijven (netto, excl. WIR)
	(1)	(2)	(3)	(4)
1971-75	1,2	1,0	2,1	0,3
1976-80	0,9	0,8	1,6	0,6
1981-85	0,8	0,8	2,0	0,7
1986-88	0,7	0,8	1,0	0,6
trendwaarde na 1990	0,7 à 1,0	0,8	0,3 à 0,5	0,3 à 0,5

\* transactiebasis

Bron: Nationale Rekeningen en DNB.

Het niveau van investeringen in de periode 1986-1988 is relatief laag. Voorts mag verwacht worden dat de kredietverlening gelet op de daling van de uitgaven voor woningwetleningen en studiefinanciering in de negentiger jaren verder af zal nemen.

De volgende stap bij de bepaling van de norm die aan het financieringsstekort van het Rijk op basis van de gulden financieringsregel kan worden gesteld, is de berekening van de juiste omvang van de afschrijvingen. De afschrijvingen vormen een inkomstenpost op de kapitaaldienst. In het huidige comptabel systeem van het Rijk worden geen afschrijvingen berekend. De afschrijvingen die thans in de Nationale Rekeningen zijn opgenomen moeten uit bedrijfseconomisch oogpunt als laag worden beschouwd.

De gulden financieringsregel leidt niet zonder meer tot de conclusie dat voor elke aanschaf van duurzame activa de staatsschuld structureel kan worden vergroot. Strikte toepassing van de gulden financieringsregel impliceert een parallelle ontwikkeling van de kapitaalgoederenvoorraad en de staatsschuld. Indien de kapitaalgoederenvoorraad door gebruik daalt, moet door afschrijvingen een voorziening worden getroffen waardoor het vermogen in stand blijft. De omvang van de afschrijvingen is afhankelijk van de omvang en de levensduur van de kapitaalgoederen. In een stabiele situatie met een constant blijvende kapitaalgoederenvoorraad is het jaarlijkse afschrijvingsbedrag gelijk aan het jaarlijkse (netto) investeringsbedrag (bruto investeringen minus desinvesteringen). Aangenomen mag worden dat de kapitaalgoederenvoorraad van het Rijk in een periode van economische groei van jaar op jaar in waarde stijgt. Bij een nominale economische groei van circa 4,5% per jaar, een constant aandeel van de kapitaaluitgaven in het nationaal inkomen en een levensduur van de kapitaalgoederen tussen 15 en 60 jaar (met een modus bij 35 jaar) komt de omvang van de afschrijvingen op alle in bedrijf zijnde jaargangen investeringen globaal overeen met 50% van het nieuwe investeringsbedrag. In het algemeen geldt dat een langere levensduur tot een lager afschrijvingspercentage leidt.

Uitgaande van realistische afschrijvingstermijnen zou de gulden financieringsregel leiden tot een norm voor het financieringstekort van om en nabij 2% van het nationaal inkomen. Daarbij is dan rekening gehouden met de omvang van de debudgettering (1990: 0,4% NI).

Een implicatie van deze benadering is, dat het huidige, hoge financieringstekort wordt veroorzaakt door een groot tekort op de «gewone dienst». Het zal duidelijk zijn dat het realiseren van een sluitende gewone dienst een grote inspanning zal vergen. Een deel van deze inspanning is al vastgelegd in het tijdpad van tekortreductie tot en met 1990. Maar het verschil met een sluitende gewone dienst blijft ook dan aanmerkelijk (meer dan 3% NI). Dit maakt het op voorhand moeilijk om al in de komende kabinetsperiode aan de norm van de gulden financieringsregel te voldoen.

#### **4.5 Beheersaspecten bij een begrotingsstelsel van een gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst**

De vraag doet zich voor of in de praktijk de invoering van een stelsel van een gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst aanbevolen moet worden. In de eerste plaats is hierbij van belang dat de norm van de sluitende gewone dienst uitsluitend betrekking heeft op het saldo van lopende ontvangsten en uitgaven. Om de omvang van de uitgaven te beheersen zal de norm van de sluitende gewone dienst – evenals andere tekortnormen – moeten worden aangevuld met een of andere vorm van uitgavennormering.

Bij een beoordeling van de wenselijkheid van invoering van het gescheiden stelsel van gewone dienst en kapitaaldienst is voorts vanuit het oogpunt van begrotingsbeheersing de problematiek van de afbakening tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven en de vaststelling van afschrijvingsregels van belang. In het voorgaande is hierop bij de bepaling van de hoogte van het toelaatbare tekort op de kapitaaldienst reeds gewezen. Gevreesd moet echter worden dat bij invoering van het begrotingsstelsel in de praktijk deze afbakeningsproblemen onoverkomelijk worden. Zodra er sprake is van budgettaire problemen zullen immers de in de vorige paragraaf genoemde criteria (de vermogensinstandhouding, de bestaande economische classificaties en de bedrijfseconomische afschrijvingsregels) al snel ter discussie worden gesteld. Indien de budgettaire nood hoog oploopt zal gemakkelijk worden overgestapt van een strenge naar een ruime interpretatie

van een criterium of, nog verdergaand, van het ene strikte afbakeningscriterium naar het volgende, ruimere, afbakeningscriterium. Zo zijn investeringen en kredieten die tot voldoende directe inkomsten leiden weinig omstreden. Dat geldt in mindere mate voor investeringen, die wel gedurende langere tijd gebruikt kunnen worden, maar die niet tot directe inkomsten leiden, zoals bruggen, wegen en scholen.

Niet verenigbaar met het criterium van het instandhouden van het overheidsvermogen is de gedachte om uitgaven op de kapitaaldienst te boeken doordat zij de toekomstige groei zouden bevorderen of maatschappelijk rendement tot gevolg hebben (bijvoorbeeld uitgaven voor scholing, onderwijs en «human capital»). Desalniettemin is de kans groot dat in budgettaire nijpende omstandigheden voortdurend de eerder gekozen uitgangspunten ter discussie zullen worden gesteld en naar mogelijkheden gezocht zal worden om de regels bij te stellen.

Ook de bepaling van de afschrijvingsregels biedt mogelijkheden tot ontsnappingen. Via de afschrijvingen wordt ieder jaar een deel van de kapitaaluitgaven ten laste van de gewone dienst gebracht. Voor een goede afweging moeten de afschrijvingen worden gebaseerd op de waardevermindering uit hoofde van het gebruik in het betreffende dienstjaar. Bij bepaalde kapitaalgoederen (bijv. gebouwen, computers) lijkt het op het eerste gezicht mogelijk aan te sluiten bij afschrijvingsregels die in het bedrijfsleven worden gehanteerd. Daarnaast moet echter worden geconstateerd dat de overheid veel eigensoortige kapitaalgoederen produceert. In veel gevallen (bijv. de pijlerdam in de Oosterschelde) zal een arbitraire schatting moeten worden gemaakt.

Dat veelvuldige verruiming van de geldende regels allesbehalve denkbeeldig zijn, blijkt uit het verleden<sup>1</sup>. De ervaringen in onder meer de jaren twintig en dertig hebben geleerd dat het voor het Rijk zeer moeilijk is de verleiding te weerstaan om door manipulaties budgettaire problemen optisch te verkleinen. Dit leidt tot de conclusie dat het aanbrengen van een scheiding in de vorm van een gewone dienst en kapitaaldienst in de huidige begrotingsadministratie niet aan te bevelen is. Hierbij spelen – anders dan bij gemeenten – mede een rol de beperkte mogelijkheden tot procedurele waarborgen.

#### *Mogelijke procedurele waarborgen*

Om misbruik bij de afbakening van lopende uitgaven versus kapitaaluitgaven en de afschrijvingsregels in de praktijk te voorkomen zijn suggesties mogelijk in de vorm van procedurele regels en afspraken. Een theoretische mogelijkheid is het opstellen van een limitatieve lijst van kapitaaluitgaven en het verankeren van afschrijvingsprocedures in de Comptabiliteitswet. De werkelijkheid lijkt echter te veelkleurig en derhalve moeilijk te vatten in limitatieve lijsten. Ook is een wet uiteraard steeds te wijzigen. Dat laatste is tevens van belang voor een eventuele toetsende functie van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer controleert binnen de kaders van de bestaande wetten. Voorts heeft de rol van de Rekenkamer betrekking op de laatste fase van de begrotingscyclus (rekening en verantwoording) en niet op de begrotingsvoorbereiding. Normvervaging kan niet door de Rekenkamer worden tegengegaan. Door het ontbreken van een formele toezichtsstructuur blijft deze normvervaging op de rijksbegroting zonder juridische gevolgen.

De conclusie is dat het zeer problematisch is automatisch werkende procedures of «scheidsrechters van buiten» in het leven te roepen. Wat op het eerste gezicht adequaat lijkt, kan in de loop der tijd worden uitgehouden, zeker wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat er

<sup>1</sup> Zie Th. A. Stevers, *Begrotingsnormering 1814–1939, Economisch- en sociaal-historisch Jaarboek*, 39e deel, Den Haag, 1976.

snel pressie zal worden uitgeoefend op de deelnemers aan het politieke besluitvormingsproces om uitgaven op de kapitaaldienst te plaatsen, teneinde aldus de budgettaire spanning op korte termijn te verminderen. Een andere mogelijkheid om uit de problematiek van de afbakening en de afschrijvingsregels te komen is het plafonneren van de totale omvang van de kapitaaluitgaven. Een dergelijke normering staat echter op gespannen voet met de kerngedachte van de gulden financieringsregel. Deze houdt juist in dat aan de omvang van het saldo op de kapitaaldienst grenzen zijn gesteld door het feit dat rente en aflossingen uit de lopende inkomsten moeten worden gefinancierd.

#### **4.6. Administratieve problematiek bij de overgang naar een stelsel van gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst**

Een scheiding tussen de gewone dienst en de kapitaaldienst bij het Rijk brengt een aantal administratieve problemen mee.

Alvorens comptabele invoering van een GD/KD-stelsel geëffectueerd zou kunnen worden, moeten – zoals gezegd – de afbakening van uitgaven op de kapitaaldienst en het opstellen van afschrijvingsregels hebben plaatsgevonden. Een extra complicatie hierbij is, dat op het moment van invoering van het GD/KD-stelsel in enig jaar geen duidelijke informatie beschikbaar is over de afschrijvingen in dat jaar van de jaargangen investeringen die nog in bedrijf zijn. Dat betekent dat de post afschrijvingen die op de gewone dienst moet worden opgenomen, niet op basis van historische gegevens in de juiste omvang kan worden vastgesteld. In plaats daarvan dienen fictieve bedragen of normen te worden vastgesteld. Zou dat niet gebeuren, dan worden de afschrijvingen in de aanvangsperiode onderschat, waardoor er materieel een tekort zou optreden op de ogenschijnlijk formeel sluitende gewone dienst. Hierdoor zou zich bij invoering van het GD/KD-stelsel een excessief beroep op de kapitaalmarkt kunnen voordoen.

Invoering van het GD/KD-stelsel betekent ook, dat de Comptabiliteitswet gewijzigd moet worden. Dit impliceert waarschijnlijk dat de huidige Operatie Comptabel Bestel komt stil te liggen. De Operatie Comptabel Bestel is erop gericht actuele en betrouwbare informatiebronnen op financieel terrein te creëren. Voortgang ter verbetering van dergelijke – infrastructurele – voorzieningen verdient eerder meer dan minder prioriteit.

De vraag is voorts of in de periode tot invoering van het GD/KD-stelsel niet reeds druk zal ontstaan tot ophoging van de investeringsuitgaven van de overheid zonder gelijktijdige vermindering van de lopende uitgaven. Derhalve zal op een ongewenste manier vooruit worden gelopen op de uiteindelijke vormgeving van het stelsel. Ernstige risico's voor de (financiering van de) begroting kunnen zich dan gaan manifesteren in een situatie waarin van een op orde zijn van de overheidsfinanciën nog geen sprake is.

#### **4.7. Beknopte beleidsaanbevelingen**

– Op grond van de afbakeningsproblematiek van de kapitaaluitgaven, op grond van de gebrekkige informatie over de toe te passen afschrijvingsregels, op grond van de ombuigingsomvang en ten slotte op grond van het gebrek aan inzicht in de niet geringe overgangsproblematiek wordt vanuit beheersoogpunt het aanbrengen van een scheiding in de vorm van een gewone dienst en een kapitaaldienst in de huidige begrotingsadministratie niet aanbevolen.

– Wel beveelt de Studiegroep aan dat als één van de oriëntatiepunten voor de ontwikkeling van het financieringstekort in de tweede helft van de jaren negentig de notie van de gulden financieringsregel kan worden



gehanteerd. Andere oriëntatiepunten zijn staatsschuld, rentelasten en de internationale financiële en economische verhoudingen.

– Voor het in de praktijk brengen van de gulden financieringsregel zouden evenwel op dit moment zeer omvangrijke ombuigingen moeten worden doorgevoerd. Uit cijferingen in dit hoofdstuk kan worden afgeleid, dat de daarvoor benodigde bezuinigingen het onwaarschijnlijk maken dat al binnenkort aan een oriëntatie op de norm van de gulden financieringsregel van om en nabij 2% NI kan worden voldaan. Deze cijferingen zijn gebaseerd op een globale afbakening van de kapitaal-uitgaven. De scheidingslijn tussen lopende en buitengewone transacties is uit een oogpunt van begrotingsbeheersing onvoldoende scherp te trekken

– In het begrotingsbeleid in de toekomst dient extra aandacht te worden gegeven aan vergroting van het aandeel van de economisch structuurversterkende uitgaven, zoals investeringsuitgaven, in het totaal van de overheidsuitgaven.

## HOOFDSTUK 5. TEKORTREDUCTIE EN LASTENVERLICHTING

### 5.1. Inleiding

Eerste verkenningen van het Centraal Planbureau voor de eerste helft van de jaren negentig wijzen in de richting van een economische groei van circa 2½% per jaar. De budgettaire ruimte, die na 1990 als gevolg van deze groei jaarlijks voor aanwending beschikbaar komt, zal waarschijnlijk niet voldoende zijn voor de optelsom van de noodzakelijke vermindering van het financieringstekort, voor de evenzeer noodzakelijke vermindering van de belasting- en premiedruk en voor de financiering van eventueel gewenste beleidsintensiveringen. Tegen deze achtergrond zijn in de voorgaande hoofdstukken de elementen aangeduid welke een rol dienen te spelen bij de normering van het begrotingstekort in de jaren negentig. Een terugkeer naar de spelregels van het structurele begrotingsbeleid in die zin dat de norm van het financieringstekort wordt afgeleid van het structurele spaarsaldo in de particuliere sector is onwenselijk. Van groot gewicht voor die stellingname is de overweging dat een dergelijke normering onvoldoende recht doet aan de beheersing van staatsschuld en rentelasten. In het algemeen moeten bij de tekortnormering verschillende aspecten in ogenschouw worden genomen, waarbij het gewicht dat aan de diverse aspecten wordt toegekend in de loop van de tijd kan variëren.

Zo heeft een verdere reductie van het financieringstekort in de komende jaren vooral tot doel de staatsschuld en de rentelasten als percentage van het nationaal inkomen te stabiliseren en zo snel mogelijk te laten volgen door een daling. Op de wat langere termijn kan een oriëntatie op de gulden financieringsregel als een van de bakens voor de tekortnormering dienen, terwijl een internationale vergelijking van tekorten en schulden een apart punt van overweging vormt.

### 5.2. Kwantitatieve hoofdlijnen voor het begrotingsbeleid

De Studiegroep adviseert voor de komende kabinetsperiode opnieuw het financieringstekort als centrale budgettaire toetsgrootte te gebruiken. Daarnaast verdient het aanbeveling aan het begin van de kabinetsperiode voor elk begrotingsjaar de doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve lastendruk te vertalen in nominale limieten voor de uitgaven van het Rijk en de sociale zekerheid. Deze keuze is gebaseerd op overwegingen van beheersbaarheid van de overheidsuitgaven.

Bij de overwegingen die hebben geleid tot het uitstippelen van een nieuw tijdpad voor het financieringstekort heeft de te verwachten economische ontwikkeling in de jaren na 1990 een rol gespeeld. Zoals aangegeven wijzen eerste verkenningen op een jaarlijkse groei in de orde van grootte van 2½%. Het tempo van de algemene prijsstijging zal matig blijven.

De keuze voor het tijdpad van het financieringstekort is ingegeven door een drietal onderling samenhangende overwegingen. Het verdient geen aanbeveling de omvang van het financieringstekort van het Rijk (opnieuw) te baseren op uitgangspunten en spelregels van het structurele begrotingsbeleid. Van groot gewicht bij die stellingname is de overweging dat een dergelijke normering onvoldoende recht doet aan de beheersing van staatsschuld en rentelasten. Dit betekent overigens niet dat economische overwegingen met betrekking tot het spaarsaldo in de particuliere sector nooit een rol kunnen spelen bij de bepaling van de gewenste omvang van het begrotingstekort.

De ontwikkeling van het financieringstekort in de periode 1990-1994 dient gericht te zijn op een omslag in de nog steeds voortdurende groei van de staatsschuld als percentage van het nationaal inkomen. De

risico's van een verder stijgende staatsschuldquote en daarmee samenhangend de rentelasten en de financieringsbehoefte van het Rijk zijn in hoofdstuk 3 uitvoerig beschreven. Beheersing van de staatsschuldquote is nodig om geen onzekerheid over toekomstige financierbaarheid van tekorten te kweken en dus het vertrouwen van beleggers te handhaven. Beheersing van de rentelastenquote is nodig ter vermindering van een verdere verdringing van andere overheidsuitgaven en ter vermindering van de dreiging van een stijging van de belastingdruk in de toekomst. Voorts dient de overheidsbegroting niet te zeer afhankelijk te zijn van fluctuaties in de kapitaalmarktrente, die in een open economie als de Nederlandse sterk door buitenlandse factoren wordt bepaald.

Een daadwerkelijke invoering van een begrotingsstelsel waarin een comptabel onderscheid wordt gemaakt tussen een gewone dienst en een kapitaaldienst is in hoofdstuk 4 afgewezen. Desalniettemin kan voor het financieringstekort op de wat langere termijn de optie van een (ten minste) sluitende lopende dienst een van de oriëntatiepunten zijn. Zoals hiervoor in hoofdstuk 4 is uiteengezet impliceert de gulden financieringsregel een norm voor het financieringstekort van om en nabij 2% NI. Nadrukkelijk zij erop gewezen dat de gulden financieringsregel als één van de oriëntatiepunten moet worden beschouwd bij de begrotingsnormering. Daarnaast is de ontwikkeling van rentelasten- en de staatsschuldquote blijvend van belang. Bij de beoordeling van het (netto) beroep door het Rijk op de kapitaalmarkt kan niet geheel voorbij worden gegaan aan de stand van de lopende rekening van de betalingsbalans. De Studiegroep meent dat terzake van de betalingsbalans van een asymmetrische aanpak sprake zou moeten zijn. Zoals al in hoofdstuk 2 is aangegeven, ligt het geenszins in de rede dat de overheid een eventueel particulier spaaroverschot volledig en zonder meer tot zich zou moeten nemen. Anderzijds geldt dat op straffe van verlies van internationaal vertrouwen een land zich niet langdurig een (omvangrijk) tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans kan permitteren.

Op grond van deze overwegingen beveelt de Studiegroep voor de jaren 1991-1994 een geleidelijke reductie van het financieringstekort van het Rijk met 2 à 3%-punt NI aan. Het financieringstekort van het Rijk zal in de komende kabinetsperiode met tenminste 2%-punt NI moeten worden verminderd vanaf het thans voorziene niveau van het tekort in 1990 (5¼% NI). Een tekortvermindering van meer dan 2%-punt NI over de vierjaarsperiode zou kunnen worden bereikt doordat meevallers uit hoofde van het buitenlandse deel van de gasbaten, afgezet tegen een realistische meerjarenraming bij de aanvang van de kabinetsperiode, volledig moeten worden aangewend voor een grotere tekortreductie. Mocht het financieringstekort in 1990 behoudens incidentele posten lager uitkomen dan thans voorzien, dan zal dat lagere niveau moeten doorwerken naar 1994.

Een geleidelijke doch voortdurende reductie van het financieringstekort is – zo blijkt uit de praktijk van de afgelopen jaren – bestuurlijk goed inpasbaar. De ervaringen van de laatste jaren tonen bovendien aan, dat een geleidelijke reductie van het financieringstekort geenszins belemmerend werkt voor een gunstige economische ontwikkeling.

De aangegeven reductie in de periode 1990-1994 betekent dat een omslag van de staatsschuldquote in de tweede helft van de volgende kabinetsperiode zal kunnen worden bereikt. Daarna zal de staatsschuldquote geleidelijk gaan dalen. De rentelastenquote zal eveneens in de periode 1990-1994 een daling vertonen.

In 1994 is de op langere termijn beoogde waarde van het tekort, naar het zich laat aanzien, nog niet bereikt. Een zekere verdere reductie is derhalve wenselijk. Als een van de oriëntatiepunten voor de tweede helft



van de jaren negentig zou dan de gulden financieringsregel gehanteerd kunnen worden, overigens zonder formele splitsing van de Rijksbegroting in een gewone dienst en een kapitaaldienst. Uitgaande van de huidige becijferingen impliceert dit oriëntatiepunt een verdere reductie van het financieringstekort tot om en nabij 2% NI na 1994.

### 5.3. Daling van de collectieve lastendruk

Het is in ieder geval noodzakelijk budgettaire ruimte ook te bestemmen voor een daling van de collectieve lastendruk<sup>1</sup>.

Het is in de jaren zeventig en tachtig duidelijk geworden dat de omvang van belastingen en premies schadelijke gevolgen heeft gehad voor het economische proces in de particuliere sector. Het toenemen van de belasting- en premiedruk leidde op den duur tot voor de economie schadelijke afwentelingsreacties en tastte de efficiënte werking van markten – vooral van de arbeidsmarkt – aan. Belastingvlucht en groei van de informele economie zijn in dit verband negatieve signalen. Gelijktijdige beperking van collectieve uitgaven en lasten kan belangrijke voordelen met zich meebrengen. Kabinetten van uiteenlopende politieke signatuur hebben zich grote inspanningen getroost om de stijging van de collectieve lasten te beperken<sup>2</sup>.

De werking van het bekende vicieuze cirkelproces (oplopende collectieve lastendruk, afwenteling op de loonsom, inflatie, verminderde concurrentiekracht, dalende rendementsverwachtingen, onzekerheid voor investeerders, uitblijven van investeringen, verlies van arbeidsplaatsen) lijkt inmiddels te zijn doorbroken. De wig is echter nog steeds te groot. Een verdere beperking van de belasting- en premiedruk is, zowel gelet op de noodzaak van een aanhoudend gematigde loonkostenontwikkeling en de bevordering van een goede marktwerking als vanuit het oogpunt van internationale verhoudingen, wenselijk.

### 5.4. Trendmatige benadering van de tekortnormering

In hoofdstuk 2 is gewezen op de niet onverdeeld gunstige ervaringen uit het recente verleden voor het laten doorwerken van de automatische stabilisatoren en conjuncturele uitgavenprogramma's. De conclusie was dat cyclische bewegingen in de economie niet gemakkelijk en niet tijdig als zodanig kunnen worden herkend en voorts niet zonder meer spiegelbeeldige gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën. In het bijzonder blijken uitgavenprogramma's, die geïnitieerd worden uit hoofde van economisch conjunctuurbeleid, een langere levensduur te hebben dan verantwoord is op grond van de tegenwoordige – overigens bescheiden – conjunctuurbeweging. Zo er al sprake zou kunnen zijn van een zekere beleidsruimte voor het laten doorwerken van de automatische stabilisatoren, dan zou deze ruimte niet gevonden moeten worden aan de uitgavenkant van de begroting. Een dergelijke beleidsoptie is trouwens ook niet te verenigen met de stringente uitgavenplafonds en met de budgetteringsgedachte als vernieuwd beheers-element van begrotingsbeleid.

De vraag doet zich voor of de tijd al rijp is voor het laten doorwerken van de automatische stabilisatoren via de belastingopbrengsten. In de opgaande fase van de conjunctuur zouden de belastingmeevallers zorgen voor een tijdelijke verlaging van het financieringstekort; in de neergaande fase van de conjunctuur zou de belastingtegenvaller zorgen voor een tijdelijke tekortvergroting. Ofschoon deze handelwijze vanuit de optiek van de begrotingsvoorbereiding belangrijke voordelen heeft, kan het meeschommelen van het financieringstekort met eventuele conjunctuurbewegingen pas worden toegestaan als het financieringstekort en de collectieve lastendruk tot een op langere termijn houdbaar niveau zijn teruggebracht. Bij het in dit rapport aanbevolen tempo van tekortreductie

<sup>1</sup> Een bijdrage hieraan kan worden geleverd door onder meer meevallers uit hoofde van het binnenlandse deel van de aardgasbaten te bestemmen voor algemene lastenverlichting. Daarmee wordt bereikt dat deze meevallers in ieder geval niet tot een stijging van de collectieve lastendruk leiden.

<sup>2</sup> De Nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid (de zgn. 1%-Nota) uit 1976 markeert het begin van deze beleidsinspanningen.

zal dat in de eerste jaren van de komende kabinetsperiode nog niet het geval zijn. Een nadere beoordeling terzake kan plaatsvinden bij een tussentijdse herziening van het begrotingsbeleid.

### **5.5. Tussentijdse herziening van het begrotingsbeleid**

Bij de in dit rapport voorgestelde begrotingsnormering van de uitgaven van Rijk en sociale zekerheid worden tijdens de kabinetsformatie (jaarlijkse) uitgavenlimieten voor de gehele kabinetsperiode afgesproken. Als evenwel de economische ontwikkeling zodanig ingrijpend gaat afwijken van die, welke als uitgangspunt bij de kabinetsperiode is aangenomen, kan zich de noodzaak voordoen tot een algemene tussentijdse herziening halverwege de kabinetsperiode. Na twee jaar kabinetsbeleid wordt aldus de mogelijkheid geschapen voor een herijking van het beleid, met inachtneming van de hoofddoelstellingen van het regeerakkoord op het punt van financieringstekort en collectieve lastendruk.

De tussentijdse herziening van het begrotingsbeleid is bedoeld om althans de mogelijkheid te hebben beleidsmatig te reageren op structurele wijzigingen in de economie. Naar zijn aard wijkt dit instrument af van de hiervoor genoemde automatische stabilisatoren. De werking van de automatische stabilisatoren is gebaseerd op de – overigens in de huidige periode als zwak aan te merken – conjunctuurbeweging. Herijking van de uitgavenplafonds is een structurele maatregel en noopt uit dien hoofde tot een spaarzame en in ieder geval niet tot een jaarlijks terugkerende toepassing.

### **5.6. Een wettelijke voorziening voor plafonnering van het leningvolume**

In de Tweede Kamer is aan de Minister van Financiën gevraagd of het in Nederland aanbeveling verdient een wenselijke reductie van het financieringstekort in de wet te verankeren. Met deze vraag werd verwezen naar de thans in de Verenigde Staten vigerende «Balanced Budget and Emergency Deficit Reduction Reaffirmation Act»; een initiatief van Gramm, Rudman en Hollings. Deze wet is gekoppeld aan een andere wet die een maximum stelt aan de omvang van de federale schuld. Het Amerikaanse begrotingsstelsel wijkt niet onaanzienlijk af van het Nederlandse stelsel. Het Amerikaanse stelsel kent een meer consequent doorgevoerde scheiding tussen de wetgevende macht bij het Congres en de uitvoerende macht bij de President. Dat wil niet zeggen dat ook in het Nederlandse stelsel een wettelijke norm voor het aan te gane leningbedrag niet zinvol kan zijn.

Het belang van een wettelijke norm is, dat regering en parlement nog nadrukkelijker worden geconfronteerd met hun verantwoordelijkheid voor een eventuele toename van het tekort en de staatsschuld. Dit kan ten gevolge hebben dat bij uitgavenoverschrijdingen en/of tegenvallende ontvangsten minder gemakkelijk de weg van oprekking van het financieringstekort, als die van de minste weerstand, kan worden ingeslagen.

Tegen een wettelijk plafond zonder meer kan als bezwaar worden aangevoerd, dat reeds een geringe overschrijding daarvan automatisch een politiek probleem is dat alleen op legislatief niveau kan worden opgelost. Daarnaast kan bij een al te strakke plafonnering van het leningvolume de positie van de Minister van Financiën op de financiële markt(en) worden verzwakt met alle consequenties van dien voor de voorwaarden (zoals rente en looptijd) waaronder het Rijk een beroep op die markt(en) kan doen. Voorts zou de situatie kunnen ontstaan, dat door onvoorziene omstandigheden tegen het einde van het jaar de schatkist leeg raakt.

Aldus zal eenmalig monetaire financiering optreden. Als vervolgens de schatkist leeg is kan het Rijk gedurende een zekere periode niet meer aan zijn reeds vaststaande betalingsverplichtingen voldoen. Door het inbouwen van een marge wordt in deze problematiek voorzien. Bovendien zou de langdurige wetgevingsprocedure, die met een verhoging van het plafond zou zijn gemoeid, een slagvaardig beleid terzake bemoeilijken. Bij geringe verhogingen zou een onevenredig groot beslag op het wetgevingsapparaat worden gelegd.

Niettemin zou invoering van een of andere vorm van wettelijke plafonnering van het leningbedrag kunnen bijdragen tot een evenwichtiger besluitvormingsproces betreffende de Rijksfinanciën. Bij druk op het plafond zal naar verwachting een zorgvuldiger afweging van de ontwikkeling van het uitgaven- en ontvangstenniveau worden bevorderd.

Gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden aan het opnemen in de Leningwet (die de Minister van Financiën thans jaarlijks machtigt tot het aangaan van geldleningen) van een plafond voor de aan te gane leningen – behorend bij het financieringstekort van dat jaar – met daarbij de verplichting voor de regering in overleg te treden met de Staten-Generaal over de te nemen maatregelen zodra te voorzien valt dat genoemde limiet wordt overschreden. Een leningplafond beperkt de aanwas van nieuwe staatsschuld en daarmee impliciet ook de totale omvang van de staatsschuld en het financieringstekort. Wel zou een zekere marge moeten worden vastgesteld voor het geval dat overschrijdingen niet meer in het lopende begrotingsjaar kunnen worden geredresseerd. Deze zouden dan krachtens de leningwet pro tanto in mindering moeten worden gebracht op het leningplafond van het volgende kalenderjaar. Op deze wijze kan tevens voorkomen worden dat op sluipende wijze het niveau van de staatsschuld wordt verhoogd. De werking van de plafonnering zal duidelijk in de wettekst moeten worden omschreven.

Wettelijke begrenzing van het leningvolume zou voor Nederland niet nieuw zijn. In de periode tot en met 1971 werd in de Leningwet een plafond opgenomen. Dit plafond gold voor een onbepaalde periode. Bij dreigende overschrijding werd een nieuwe Leningwet bij het Parlement ingediend. In 1972 werd deze plafonnering afgeschaft en vervangen door een machtiging van onbepaalde omvang voor de duur van in eerste instantie twee en later één kalenderjaar.

## **5.7. Beknopte beleidsaanbevelingen**

– Teneinde de huidige toename van de staatsschuld als percentage van het nationale inkomen vóór het einde van de komende kabinetsperiode te doen omslaan in een daling beveelt de Studiegroep voor de jaren 1991–1994 een geleidelijke reductie van het financieringstekort van het Rijk met 2 à 3%-punt NI aan. Het financieringstekort van het Rijk zal in de komende kabinetsperiode met tenminste 2%-punt NI moeten worden verminderd vanaf het thans voorziene niveau van het tekort in 1990 (5¼% NI). Een tekortvermindering van meer dan 2%-punt NI over de vierjaarsperiode zou kunnen worden bereikt doordat meevallers uit hoofde van het buitenlandse deel van de gasbaten, afgezet tegen een realistische meerjarenraming bij de aanvang van de kabinetsperiode, volledig moeten worden aangewend voor een grotere tekortreductie. Mocht het financieringstekort in 1990, behoudens incidentele posten, lager uitkomen dan thans voorzien, dan zal dat lagere niveau moeten doorwerken naar 1994.

– In 1994 is de op langere termijn beoogde waarde van het tekort naar het zich laat aanzien, nog niet bereikt. Een zekere verdere reductie is derhalve wenselijk. Als een van de oriëntatiepunten voor de tweede helft van de jaren negentig zou dan de gulden financieringsregel gehanteerd kunnen worden, overigens zonder formele splitsing van de rijksbegroting

in een gewone dienst en een kapitaaldienst. Uitgaande van de huidige becijferingen impliceert dit oriëntatiepunt een verdere reductie tot om en nabij 2% NI na 1994.

– Het verdient aanbeveling om – zo de economische ontwikkeling en de budgettaire uitkomsten daartoe aanleiding geven – halverwege de kabinetsperiode tussentijds een evaluatie van realisaties en uitgangspunten van het beleid in te lassen, met inachtneming van de hoofddoelstellingen van het regeerakkoord op het punt van financieringstekort en collectieve lastendruk.

– Het verdient aanbeveling in de jaarlijkse Leningwet een bedrag te noemen dat als maximum geldt voor de in dat jaar door het Rijk af te sluiten leningen. Dit bedrag wordt bij het indienen van de jaarlijkse begroting afgeleid van het bedrag dat nodig is voor de aflossing op de bestaande schuld en het bedrag dat uit hoofde van het financieringstekort van dat jaar nodig is voor het aangaan van nieuwe schuld.

## **HOOFDSTUK 6. NORMERING EN BEHEERSING VAN DE UITGAVEN**

### **6.1. Inleiding**

De huidige problemen met de overheidsfinanciën lijken zich te concentreren op terreinen waarop het begrotingsbeleid en de begrotingsnormering in het verleden niet rechtstreeks betrekking hadden. In de voorgaande hoofdstukken zijn de ontwikkeling van de staatsschuld, de rentelasten, en de herfinancieringsproblematiek aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de overheidsuitgaven nader beschouwd. De structurele begrotingsnormering richtte zich in eerste instantie op het financieringstekort. Later is daar de collectieve lastendruk bijgekomen. Pas in het regeerakkoord van het kabinet Lubbers II zijn de uitgaven meer rechtstreeks bij de budgettaire normering betrokken. Op dat moment bleek uit beheersingsoptiek bij de uitgaven echter al veel kwaad te zijn geschied.

### **6.2. Normering van de collectieve uitgaven**

De sterke groei van de collectieve sector in ons land sinds 1970 leert dat een normering van het financieringstekort alleen niet voldoende is. Een norm voor het financieringstekort zal aangevuld moeten worden met een uitgaven- of inkomstennorm. Beide zijn in het verleden toegepast. Een voorbeeld van een uitgavennorm is de Romme-norm die gold in de kabinetsperiode van 1956. Vanaf het 1%-beleid (1976) heeft de nadruk gelegen op de collectieve lastendruk als inkomstennorm.

#### *Het regeerakkoord 1986–1990*

In het laatste regeerakkoord waren naast het financieringstekort zowel de uitgaven als de inkomsten genormeerd. Voor de uitgaven golden taakstellende nominale bedragen. De inkomsten van de overheid waren genormeerd door de voorwaarde van tenminste stabilisatie van de collectieve lastendruk.

Gedurende de uitvoering van het regeerakkoord heeft dit tot het probleem geleid dat toepassing van beide normen niet tot dezelfde uitkomsten leidt.

De aandacht verschoof gedurende de kabinetsperiode van handhaving van het nominale uitgavenkader naar het bereiken van de doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve lastendruk in procenten van het nationale inkomen.

De belangrijkste complicatie was, dat de in deze kabinetsperiode meevallende (nominale) groei van het nationale inkomen de mogelijkheid bood overschrijdingen van het nominale uitgavenkader toe te staan zonder dat de doelstellingen van financieringstekort en lastendruk in gevaar kwamen.

Een nominale uitgavennormering heeft belangrijke voordelen. Er zijn overwegende redenen om in de komende kabinetsperiode aan een nominale uitgavennorm opnieuw een centrale plaats toe te kennen.

#### *Waarom een nominale uitgavennorm?*

Een uitgavennorm grijpt rechtstreeks aan bij de huidige problematiek van de overheidsfinanciën: de hoogte van de uitgaven. De drijvende kracht achter de expansie van de collectieve sector in het verleden lag immers veeleer in de wens de collectieve uitgaven te verhogen dan de collectieve lasten. Een uitgavennorm maakt direct duidelijk welke consequenties de begrotingsnormering oplegt aan het uitgavenbeleid.



Voorts kleven grote nadelen aan een quotebenadering waarbij gedurende de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding en -uitvoering het taakstellende uitgavenkader wordt afgeleid uit het feitelijke verloop van het financieringstekort en de collectieve lastendruk. De ombuigingsbedragen die op grond van een dergelijke relatieve normering van de uitgaven worden vastgesteld, vertonen door de vele, soms aanzienlijke, bijstellingen van het nationale inkomen grote fluctuaties. Zo werd bijvoorbeeld ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord uitgegaan van cijfers uit het Centraal Economisch Plan 1986. Ongeveer twee maanden later verschenen de Nationale Rekeningen 1985 van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hieruit leidde het Centraal Planbureau een nationaal inkomen voor 1986 af dat maar liefst 8,9 miljard hoger lag dan in de regeerakkoordberekeningen. Louter via het noemereffect resulteerde hierdoor ten opzichte van de regeerakkoorddoelstelling voor de collectieve lastendruk een additionele ruimte van 1,2%-punt, die vervolgens voor uitgaven aangewend werd. Een bijkomend punt is dat ramingen van het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek aan niet onbelangrijke onzekerheden en wisselingen bloot staan. De neiging kan ontstaan te anticiperen op een hogere groei van het nationaal inkomen. Dit komt de begrotingsdiscipline niet ten goede en tast de geloofwaardigheid van het beleid aan. Een quotebenadering leidt er al snel toe dat uitgavenoverschrijdingen niet zullen worden gecompenseerd. In dat geval wordt op de additionele ruimte op voorhand op volstrekt willekeurige wijze door bepaalde uitgaven beslag gelegd, zonder dat sprake is geweest van zelfs maar een begin van afweging van prioriteiten. Elke maatschappelijke deelsector zal de bijbehorende uitgaven immers willen verhogen conform de ontwikkeling van het nationaal inkomen.

Tenslotte leidt bij een normering van de uitgaven in procenten van het nationaal inkomen iedere opwaartse bijstelling van het nationale inkomen tot additionele ruimte voor uitgavenverhogingen en daarmee het gevaar van procyclisch beleid. Bij een absolute normering van de overheidsuitgaven in de vorm van nominale limieten leidt een dergelijke bijstelling tot ruimte voor verlaging van het financieringstekort en van de collectieve lastendruk. Een normering van de uitgaven in nominale bedragen verdient derhalve de voorkeur.

#### *Handhaving van de nominale uitgavennorm*

De vraag rijst hoe in de toekomst bij een keuze voor een nominale uitgavennorm de in deze kabinetsperiode gebleken complicaties bij de handhaving van het nominale uitgavenkader vermeden kunnen worden. De praktijk heeft geleerd dat het vaststellen van een norm voor de overheidsuitgaven geenszins hoeft te betekenen dat de uitgaven zich ook verantwoord ontwikkelen. Aanvullende instrumenten zijn benodigd om de norm daadwerkelijk te realiseren. In de volgende paragrafen worden enkele suggesties gedaan.

Van belang is ook dat de in de afgelopen jaren opgetreden omvangrijke belasting- en premie-meewallers de druk op de uitgavenbeheersing hebben weggenomen. Deze meewallers kunnen worden toegeschreven aan de sterk meevallende conjuncturele ontwikkeling sinds 1986. Er is geen reden voor de komende kabinetsperiode opnieuw omvangrijke meewallers in belastingen en premies te verwachten. Daarnaast geldt ook dat meewallers in de belasting-, premie- en aardgasbaten niet mogen leiden tot een versoepeling van de uitgavennorm<sup>1</sup>. Deze meewallers zouden aangewend moeten worden voor een verdere reductie van financieringstekort en collectieve lastendruk. De doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve lastendruk zijn maximumnormen. Afgezien van de «mid-term review» zal geen opwaartse bijstelling van het uitgavenkader mogen plaatsvinden indien de ontwikkeling van het

<sup>1</sup> Exclusief louter nominale bijstellingen. De loon- en prijsbijstelling worden conform de regels van het stringente begrotingsbeleid behandeld.



financieringstekort en de collectieve lastendruk gedurende de kabinetsperiode lager uitkomt dan de gestelde doelen. Omgekeerd geldt dat de hoogte van de huidige niveaus van financieringstekort en collectieve lastendruk nog wel impliceert dat tegenvallers in de inkomsten jaarlijks door uitgavenbeperkingen moeten worden gecompenseerd.

### 6.3. Beheersing van de collectieve uitgaven

#### *Macro-overschrijdingen*

Een deel van de beheersbaarheidsproblemen die zich tijdens de huidige kabinetsperiode aan de uitgavenzijde hebben gemanifesteerd, is terug te voeren op ramingen van macro-economische grootheden als rente en werkloosheid die af bleken te wijken van de uiteindelijke realisaties.

Van uitgaventegenvallers kan sprake zijn als gevolg van te optimistische macro-economische uitgangspunten die worden gehanteerd bij het vaststellen van de nominale uitgavennorm in het regeerakkoord. Voorzover dergelijke ramingen te optimistisch zijn, wordt de voor uitgaven beschikbare ruimte overschat, waardoor nieuwe, tussentijdse aanpassingen noodzakelijk worden; aanpassingen in de sfeer van ombuigingen en lastenverhogingen. Uitdrukkelijk zou in de toekomst bij het vaststellen van de ruimte voor de overheidsuitgaven moeten worden uitgegaan van behoedzame, reëel gekozen uitgangspunten ten aanzien van macro-economische variabelen.

#### *Overschrijdingen bij afzonderlijke uitgavencategorieën*

Naast macro-overschrijdingen is sprake van een overschrijdingsproblematiek bij afzonderlijke uitgavencategorieën.

Volgens de recent verscherpte regels van de budgetdiscipline<sup>1</sup> geldt dat elke overschrijding van het eenmaal vastgestelde uitgavenkader dient te worden gecompenseerd. Daarbij is het uitgangspunt dat voor overschrijdingen gecompenseerd wordt binnen dezelfde sector respectievelijk op het zelfde begrotingshoofdstuk. Ingeval deze specifieke compensatie achterwege blijft – iets waartoe alleen de ministerraad kan beslissen – volgt volgens de regels generale compensatie. Het achterwege blijven van compensatie brengt de realisering van de doelstellingen voor het financieringstekort en/of collectieve lastendruk in gevaar.

Het vroeger gangbare, maar onduidelijke onderscheid endogeen/exogeen is komen te vervallen. Er zijn geen overschrijdingen meer die automatisch ten laste komen van het financieringstekort.

Desondanks hebben zich de afgelopen jaren omvangrijke (niet gecompenseerde) uitgavenoverschrijdingen voorgedaan. Tabel 1 geeft hier inzicht in. Deze tabel beperkt zich tot de Rijksuitgaven. Het is aan te bevelen in de komende kabinetsperiode ook jaarlijks voor de sociale verzekeringen tot een dergelijke overschrijdingenanalyse over te gaan<sup>2</sup>.

**Tabel 1: Verschil in saldo uitgaven en niet-belastingmiddelen Rijk 1988–1990 tussen Miljoenennota 1989 en meerjarencijferbrief**

	1988	1989	1990
1. Overschrijdingen	8,5	10,2	12,8
waarvan			
– saldo mee- en tegenvallers	5,4	5,9	6,0
– saldo beleidsintensiveringen	2,8	2,8	3,8
– louter nominale mutaties	0,2	1,0	1,5
– rente-uitgaven	0,1	0,5	1,5
2. Technische mutaties	– 0,4	3,4	0,6
3. Generale ombuigingen	– 4,4	– 6,2	– 6,7
4. Totaal	3,7	7,4	6,7

Bron: Ministerie van Financiën

<sup>1</sup> Zie brief over de budgetdiscipline van 19 januari 1988 en Miljoenennota 1989 p 108–110.

<sup>2</sup> Een eerste aanzet daartoe is vervat in de Financiële Nota Sociale Zekerheid 1989, tabel 9.9., p 101.

Uit de tabel blijkt dat de overschrijdingen zich over de hele linie hebben voorgedaan. De tegenvaller bij de categorie «mee- en tegenvallers» is evenwel het meest omvangrijk. Het gaat hierbij om overschrijdingen bij specifieke uitgavencategorieën als de EG, salarisuittgaven onderwijs, studiefinanciering, individuele huursubsidie, de WIR en exportkredietverzekering. Het saldo van aangebrachte beleidsintensiveringen is eveneens hoog en vertoont een stijgende tendens.

Uiteraard bestaat de mogelijkheid om beleidsintensiveringen aan te brengen, maar dan wel door herschikking met inachtneming van het totale budgettaire kader.

De herhaaldelijk opgetreden forse begrotingsoverschrijdingen leggen een grote druk op het regime van de budgetdiscipline. Uitgavenoverschrijdingen als gevolg van ramingsfouten leiden licht tot aantasting van de prioriteitenstelling binnen de collectieve uitgaven. De begrotingsbesluitvorming en de (moeilijke) afwegingen die in dat kader moeten worden gemaakt, krijgen geringere betekenis wanneer telkenmale uitgavenoverschrijdingen ongecompenseerd blijven. Voortdurende overschrijdingen en het proces van compensatie daarvan belasten de besluitvorming ernstig. De aandacht dient daarom te worden gelegd bij het voorkomen van overschrijdingen en het vergroten van de flexibiliteit in de overheidsuitgaven ten einde meevallers te kunnen genereren om onvermijdelijke tegenvallers op te kunnen vangen.

#### *Realistische meerjarencijfers*

Ten behoeve van het komende regeerakkoord moet zorgvuldig worden nagegaan of de bestaande meerjarencijfers adequaat de budgettaire gevolgen van ongewijzigd beleid weerspiegelen. Het bewust of onbewust te laag ramen van de uitgaven leidt welhaast onvermijdelijk tot overschrijdingen. Meerjarencijfers behoren zó realistisch te zijn dat nieuwe aantredende bewindslieden zich daaraan kunnen committeren.

Geadviseerd wordt dat het Ministerie van Financiën, te zamen met de voor de meerjarenramingen primair verantwoordelijke vakdepartementen, een exercitie opzet ten behoeve van het komende regeerakkoord om na te gaan of de huidige meerjarencijfers een adequaat beeld geven van de budgettaire gevolgen van ongewijzigd beleid. Inzichten van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau kunnen daarbij behulpzaam zijn. De bedoelde exercitie is uitdrukkelijk niet bedoeld om beleidsintensiveringen te inventariseren. De uitkomsten van deze exercitie zullen moeten worden meegenomen bij de opstelling van het nieuwe regeerakkoord.

Het gaat erom de juiste informatie te verkrijgen omtrent het toekomstige uitgavenbeloop. In dit verband is ook de thans lopende Operatie Comptabel Bestel van het grootste belang. De kern daarvan is het creëren van duidelijke, actuele en betrouwbare informatiestromen op financieel terrein. Voorwaarden daartoe zijn een goede administratieve organisatie in de gehele rijksdienst, het hanteren van een geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie en een goed functionerende accountantscontrole. Zonder dergelijke – infrastructurele – voorzieningen wordt een adequate beheersing van de collectieve uitgaven ernstig bemoeilijkt.

#### *Vergroting van de flexibiliteit van de overheidsuitgaven*

Een strikte budgettering van begrotingsgelden per begrotingshoofdstuk heeft meer kans van slagen als binnen de betreffende begrotingen flexibiliteit aangebracht kan worden. In algemene zin geldt dat het departementale beleid sterker gericht moet zijn op het creëren van meevallers voor het optreden van onverhoedse tegenvallers. Met name beperking van de inflexibele regelingen met een open-einde karakter vermindert de

kans op het optreden van overschrijdingen (dichtschroeven van open-einde regelingen). Voorkomen moet worden dat een relatief groot deel van de uitgavenoverschrijdingen al te snel ten laste wordt gebracht van de generale problematiek.

Ter voorkoming van overschrijdingen wordt wel overwogen een begrotingsreserve te hanteren. Een dergelijke reserve kan als voordeel hebben, dat gedurende de kabinetsperiode niet telkenmale het besluitvormingsproces belast wordt met het compenseren van overschrijdingen. Bovendien kan de ruimte voor zo'n reserve vooraf bij het regeerakkoord worden gecreëerd. Dit komt de prioriteitenstelling ten goede. Het aanbrengen van tussentijdse ombuigingen is vaak moeilijker dan het vooraf creëren van ruimte daarvoor.

Aan een algemene begrotingsreserve kleven bezwaren. Ten behoeve van de bestuurlijke hanteerbaarheid dienen strikte procedurele afspraken te worden gemaakt over de aanwending van een dergelijke reserve. Ook dient ervoor gewaakt te worden dat een algemene begrotingsreserve de prikkel wegneemt om de uitgavenramingen te verbeteren. De kans is groot dat al te gemakkelijk een beroep op de reserve wordt gedaan. Het efficiënt beheer van begrotingsgeld komt dan in gevaar.

Aan deze bezwaren kan tegemoet gekomen worden door in plaats van een algemene begrotingsreserve een hoofdstukgewijze variant in te voeren. Op alle departementen zou een interne, centraal beheerde reservepot voor noodgevallen (overigens binnen de door de Staten-Generaal vastgestelde begrotingsbedragen) ingesteld kunnen worden. Deze pot kan bijvoorbeeld gecreëerd worden door van alle geautoriseerde begrotingsbedragen voorshands slechts 98 of 99% ter beschikking van budgethouders te stellen. Aldus resulteert een flexibele uitgavenruimte van gemiddeld 1 à 2% waarop departementen aangesproken kunnen worden. Voor begrotingen van departementen die vanwege veel open-einde regelingen weinig flexibiliteit kennen, zou een forsere reserve geboden zijn.

#### *Politieke «commitments»*

Bij realistische meerjarencijfers en een vergroting van de flexibiliteit van de overheidsuitgaven zouden ministers zich nadrukkelijker kunnen committeren op hun verantwoordelijkheid voor het handhaven van de budgetdiscipline. Een minister is, conform de Comptabiliteitswet 1976, verantwoordelijk voor het totale beleid op zijn departement dus ook voor de financiële aspecten daarvan. De verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën zal zich vooral richten op het budgettaire totaal kader.

#### **6.4. Efficiënt beheer van begrotingsgeld**

Een andere manier om een strikte budgettering per begrotingshoofdstuk te bereiken is de mogelijkheid departementen in grotere mate te laten beschikken over de voordelen van het efficiënt beheer van hun begrotingsgeld.

In de recent vastgestelde regels van het stringent begrotingsbeleid is de mogelijkheid vastgelegd dat meevallers in uitgaven of niet-belastingmiddelen die voortvloeien uit een aanwijsbaar efficiënt beheer van begrotingsgeld, (ten dele) kunnen worden aangewend op hetzelfde begrotingshoofdstuk. Volgens de regels moeten hierover van geval tot geval afspraken worden gemaakt. Aan het begrip «aanwijsbaar» zou de volgende inhoud moeten worden gegeven:

– het desbetreffende departement dient aan te tonen dat er geen sprake is van ramingsfouten, waardoor de werkelijke uitgaven lager uitvallen dan de eerder geraamde uitgaven, maar van concreet getroffen (efficiency) maatregelen;

– dat er daadwerkelijk sprake is van efficiencywinst dient aannemelijk te worden gemaakt met behulp van prijs- en volume-indicatoren, die zowel in de ontwerpbegrotingen als in departementale rekeningen dienen te worden opgenomen. Deze lijn sluit aan bij het in de Rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen voorschrift dat dergelijke indicatoren in de toekomst in de artikelsgewijze toelichtingen bij de begrotingen dienen te worden verwerkt.

Op deze wijze wordt de relatie met een beleidsmatige inspanning gelegd en tevens een impuls gegeven aan het in de artikelsgewijze toelichting opnemen van prijs- en volume-indicatoren. Dit komt het beheer en de prioriteitenstelling ten goede.

## **6.5. Afbakening van de uitgaven**

De nominale uitgavennormering zou zich uit moeten strekken tot de Rijksuitgaven inclusief debudgetteringen en de uitgaven van de sociale fondsen. Bij deze afbakening worden de uitgaven van de lagere overheid niet expliciet bij de normering betrokken. Hier liggen pragmatische overwegingen aan ten grondslag. Het overgrote deel van de uitgaven van de OPL wordt via de rijksuitgaven reeds in de normering betrokken. Daarnaast zijn de eigen middelen van de OPL begrensd.

Bij voortzetting van de huidige praktijk levert de afbakening van de rijksuitgaven geen problemen op. Alle uitgaven die relevant zijn voor het genormeerde financieringstekort inclusief debudgetteringen, zijn ook relevant voor de uitgavennorm. Het ligt voor de hand de normering van de uitgaven te betrekken op het saldo van uitgaven en niet-belastingmiddelen (exclusief niet-belastingmiddelen met een collectief lastendrukarakter). Alsdan wordt het bezwaar ondervangen dat een uitgavennorm voorbij zou gaan aan de mogelijkheid van ombuigingen via toepassing van de profijtgedachte. Ook is een dergelijke netto-benadering van de overheidsuitgaven internationaal gebruikelijk.

### *Budgetdiscipline uitgaven sociale zekerheid*

Ook voor de sociale verzekeringen gelden nominale uitgavenplafonds en globaal dezelfde regels voor de budgetdiscipline als die welke voor de Rijksuitgaven in de brief over de budgetdiscipline en in de Miljoenennota 1989 zijn geformuleerd. Onderstaand wordt hierop nader ingegaan.

Tezamen vormen de rijksuitgaven en de sociale-verzekeringsuitgaven immers de collectieve uitgaven, waartegenover dekking moet worden gevonden via collectieve lasten of via een financieringstekort. Er is een flinke overlapping tussen enerzijds de rijksuitgaven en anderzijds de uitgaven van de sociale verzekeringen. Daarnaast zij erop gewezen dat uitgavenoverschrijdingen in de sociale verzekeringen indirect ook het financieringstekort van het Rijk belasten via de sociale lasten die het Rijk als werkgever moet betalen, via hogere aftrekbare premies die in mindering worden gebracht op de belastinggrondslag en via de druk die, als gevolg van hogere sociale premies, kan ontstaan om belastingverlaging aan te brengen.

De volgende benadering wordt geadviseerd. Ten behoeve van een kabinetsperiode wordt de uitgavenontwikkeling in de sfeer van de sociale zekerheid geraamd. Deze raming kan bij ongewijzigd beleid, incl. reeds voorgenomen beleidsmaatregelen, worden geconfronteerd met de doelstelling die, gegeven de macro-economische vooruitzichten, voor de hoogte van de premiedruk wordt overeengekomen. Indien in de structurele situatie de uitgavenniveaus bij ongewijzigd beleid hoger zouden liggen dan de beoogde uitgavenniveaus, zullen maatregelen moeten worden aangegeven teneinde dit verschil weg te werken.



Het beoogde structurele uitgavenniveau voorziet in een jaarlijkse uitgavenontwikkeling aan de hand waarvan de feitelijke ontwikkeling moet worden beoordeeld. Uiteraard zal de beoogde ontwikkeling moeten worden vastgesteld met inbegrip van de invulling die men wenst te geven aan de zogenoemde beleidsmatige aanpassing.

De toetsing van de feitelijke ontwikkeling aan de beoogde ontwikkeling zal tweemaal per jaar door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaats moeten vinden, mede aan de hand van het Centraal Economisch Plan en de Macro Economische Verkenning. De feitelijke ontwikkeling moet worden ontdaan van louter statistische wijzigingen. Indien de feitelijke ontwikkeling (significant) hoger is dan de beoogde ontwikkeling, wordt door de bewindslieden van SZW een analyse opgesteld van de overschrijding. De bewindslieden doen in het licht van de beleidsdoelstellingen nadere voorstellen over de mate waarin en de wijze waarop de overschrijding kan worden gecompenseerd in de sfeer van de sociale zekerheidsuitgaven. In hoeverre sprake zal zijn van specifieke compensatie, hangt uiteraard samen met het eigen karakter van de sociale zekerheidsuitgaven, in het bijzonder het feit dat het complex van de sociale zekerheid bestaat uit vele uitgavenregelingen die in het algemeen op directe wijze de bestaanszekerheid raken. Gelet op deze beperking is, voorzover specifieke compensatie achterwege blijft, generale compensatie nodig, dat wil zeggen compensatie binnen de totale collectieve uitgaven, met name indien voor grote groepen uitke- ringsgerechtigden op minimumniveau koopkrachtdalingen dreigen.

In het geval dat tot specifieke compensatie zou worden besloten, kan deze betrekking hebben op zowel de volume- als de prijscomponent van de sociale zekerheidsuitgaven. Daarbij moet worden onderkend dat in een aantal regelingen sprake is van de invloed van zuiver demografische factoren (bijvoorbeeld bij de ouderdomsvoorzieningen), welke als zodanig niet bijgestuurd kunnen worden. In een aantal regelingen is het evenwel denkbaar om volumemaatregelen te treffen, zoals bij de arbeids- ongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een hierop gericht specifiek arbeidsmarktbeleid. Daarnaast is een nadere aanscherping van toetredingscriteria denkbaar, waarbij in bepaalde gevallen een stelselherziening wordt geleverd.

De mogelijkheid tot beperkingen in de nominale sfeer hangt mede af van de feitelijke koopkrachtontwikkeling. Naarmate deze minder uitgaat boven koopkrachtbehoud zijn de mogelijkheden in deze sfeer uiteraard beperkter.

## **6.6. De prijsbijstelling**

Onder de huidige methodiek van de prijsbijstelling worden departementen op globale wijze voor prijsontwikkelingen gecompenseerd. Ten tijde van de begrotingsvoorbereiding wordt de prijsbijstelling voor enig begrotingsjaar geraamd op basis van de voorliggende CPB-cijfers over de prijsontwikkeling van verschillende bestedingscategorieën. In de Miljoenennota zijn dit de gegevens uit de Macro-Economische Verkenning. De prijsbijstelling wordt dan voorlopig geparkeerd in de aanvullende post prijsbijstelling. In de Voorjaarsnota wordt de prijsbijstelling opnieuw geraamd op basis van de dan beschikbare cijfers uit het Centraal Economisch Plan. Vervolgens vindt uitdeling plaats naar de verschillende begrotingshoofdstukken.

Het is niet zonder belang dat thans de algemene inflatie aanzienlijk is gedaald. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen algemene en specifieke prijsstijgingen. De algemene prijsstijging is de gemiddelde prijsstijging op macro-niveau. Specifieke prijsstijgingen hebben

betrekking op prijsstijgingen die slechts in een bepaalde sector optreden. Specifieke prijsstijgingen zijn uitingen van enigerlei schaarste. Met deze schaarste behoort bij de bestedingen rekening te worden gehouden. Voor zover de specifieke prijsimpulsen via de overheidsbegroting de gelegenheid krijgen zich verder over de economie te vertakken, is het risico van het zich uit de (internationale) markt prijzen niet denkbeeldig.

Het zonder meer toekennen van specifieke prijsstijgingen zal achterwege moeten blijven. Vaak is er hier immers sprake van afwenteling van kostenstijgingen op de overheid.

De oorzaak van specifieke prijsstijgingen kan gelegen zijn in door de overheid zelf veroorzaakte volumestijgingen. In de marktsector vinden bij een prijsstijging van specifieke goederen volume-aanpassingen door bedrijven en gezinnen plaats. De prijsbijstellingsmethodiek bij de overheid ware zo in te richten dat de flexibiliteit in de overheidsuitgaven kan worden vergroot en dat door departementen ingespeeld kan worden op nieuwe schaarsteverhoudingen in de economie.

Het ligt in de rede dat de omvang van de prijsbijstelling voor de rijksbegroting als geheel in het vervolg wordt gebaseerd op één algemene prijsindex. Te denken valt bijvoorbeeld aan de prijsstijging van het netto nationaal inkomen. Aldus kan worden voorkomen dat het Rijk prijsstijgingen, die specifiek op de overheidsuitgaven betrekking hebben, compenseert. Wat betreft de verdeling van de aldus berekende prijsbijstelling zou de bestaande methodiek op basis van een vijftal prijsindices gehandhaafd kunnen blijven. Ook zou overwogen kunnen worden de prijsbijstelling nog slechts ex ante in de Miljoenennota van het betreffende begrotingsjaar toe te kennen.

Het verdient aanbeveling om de bijstelling van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, voorzover voortvloeiend uit een gewijzigde prijsstijging van het nationale inkomen, op vergelijkbare wijze te betrekken in de regels van het stringente begrotingsbeleid als andere louter nominale mutaties.

### **6.7. Meerjarencijfers als instrument van begrotingsbeheersing**

De meerjarencijfers zijn in het leven geroepen om de beheersbaarheid van de rijksuitgaven te vergroten. In het bijzonder ging het erom de gevolgen van financiële besluitvorming niet alleen voor het begrotingsjaar te laten zien, maar ook voor de vier jaar daarna zichtbaar te maken. Met name zouden de zogenoemde «camelnoses» in de overheidsuitgaven kunnen worden opgespoord. De meerjarencijfers hebben in deze zin op de beheersbaarheid een gunstige invloed.

De meerjarencijfers kunnen echter – onbedoeld – ook als systeem van verkregen rechten gaan functioneren. Zij geven de budgettaire consequenties weer van bestaand en voorgenomen beleid, mede gebaseerd op macro-economische prognoses van het Centraal Planbureau.

Bestaand beleid wordt opgevat als voortzetting van geldende wetten en regelingen, respectievelijk het gerealiseerde uitgavenvolume. Voorgenomen beleid heeft betrekking op politieke afspraken over toekomstig beleid. Het is echter van belang bestaand beleid voortdurend kritisch te bezien op doelmatigheid en actualiteitswaarde. Daarnaast geldt dat meerjarencijfers geen onnodige groei mogen bevatten. Immers, naarmate de meerjarencijfers meer groei bevatten, zal een eventuele ombuigingsoperatie ook hoger uitvallen. Ook in de huidige meerjarencijfers is voor de jaren na 1990 weer een groei van de uitgaven begrepen.



Met het oog hierop dient de grootste terughoudendheid te worden betracht met het maken van beleidsmatige afspraken die een reële groei van de collectieve uitgaven met zich brengen. Dit geldt zowel voor jaren binnen een lopende kabinetsperiode als – in versterkte mate – voor de jaren daarna.

Teneinde de flexibiliteit en de sturingsmogelijkheden in de meerjarencijfers te vergroten moeten de meerjarencijfers expliciet in «lagen» worden opgebouwd en gepresenteerd. De uitgaven zullen daarbij moeten worden opgebouwd naar de mate waarin zij reeds verplicht zijn. Bovenop de kascijfers die onvermijdelijk voortvloeien uit bestaande wetgeving en verplichtingen dient een vrije, flexibele kas- en verplichtingenruimte te ontstaan die aangeeft welke mogelijkheden er bestaan voor het ingrijpen in bestaand en voorgenomen beleid. Aldus kan een verstarrende werking van meerjarencijfers worden voorkomen.

## **6.8. Beknopte beleidsaanbevelingen**

– Geadviseerd wordt tot een nominale normering van de overheidsuitgaven. Dat kan geschieden door aan het begin van een kabinetsperiode op basis van de doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve lastendruk per begrotingshoofdstuk en per jaar afspraken te maken over taakstellende nominale limieten voor de overheidsuitgaven.

– Na de vaststelling van de taakstellende uitgavenplafonds zullen meevallers in de belasting-, premie- en aardgasontvangsten niet mogen leiden tot een versoepeling bij de uitgaven. Tegenvallers in de ontvangsten dienen door uitgavenbeperkingen te worden gecompenseerd. In deze, noodzakelijke, asymmetrische benadering mogen het financieringstekort en de collectieve lastendruk wel lager uitkomen dan de gestelde doelstellingen maar niet hoger: het zijn, onder de huidige onevenwichtige omstandigheden, maximum-normen.

– Louter nominale ontwikkelingen bij de uitgaven mogen worden vergoed conform de regels van het stringente begrotingsbeleid, zij het dat de omvang van de prijsbijstelling van de rijksbegroting als geheel in het vervolg wordt gebaseerd op één algemene prijsindex.

– Voor de komende kabinetsformatie moet aandacht worden besteed aan de vraag of bestaande meerjarencijfers de budgettaire gevolgen van het voortzetten van het bestaand beleid juist weergeven. Het verdient aanbeveling hiertoe een exercitie op te zetten. Door realistische meerjarencijfers kan de binding van aantredende bewindslieden aan de meerjarencijfers worden versterkt.

– Een hoofdstuksgewijze begrotingsreserve is wenselijk, mits de budgettaire ruimte voor zo'n reserve vooraf per departement wordt gecreëerd.

– De nominale uitgavennormering zal betrekking moeten hebben op de rijksuitgaven inclusief debudgetteringen en de uitgaven van de sociale fondsen. De regels voor de budgetdiscipline in de sociale zekerheid zijn globaal hetzelfde als die welke voor de Rijksbegroting zijn opgesteld.

## HOOFDSTUK 7. DE AFBAKENING VAN HET FINANCIERINGSTEKORT EN DE COLLECTIEVE LASTENDRUK

### 7.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de normering en de beheersing van de overheidsuitgaven aan de orde gekomen. Daarbij is ook reeds kort ingegaan op de afbakening van de uitgaven van het Rijk en de sociale fondsen. Nauw in verband hiermee staan de afbakening van het financieringstekort en van de collectieve lastendruk. De huidige definities van het financieringstekort en de collectieve lastendruk zijn de afgelopen jaren herhaaldelijk ter discussie gesteld. In het algemeen geldt dat vanuit bestuurlijk oogpunt definitiewijzigingen en correcties op definities vermeden moeten worden. Veelvuldige aanpassingen ondermijnen de budgetdiscipline en de geloofwaardigheid van het beleid.

### 7.2. Vorderingstekort van het Rijk

De vraag kan worden gesteld of bij de beoordeling van de wenselijke omvang en samenstelling van het financieringstekort niet ook aan de betekenis van het vorderingensaldo aandacht zou moeten worden geschonken. De OESO en de EG-Commissie hanteren in vergelijkende analyses tussen landen het vorderingensaldo (= financial balance, net lending) (zie bijlage 3). Door de sterke daling van de (netto) kredietverlening door het Rijk lopen bij ons thans beide saldogrootheden dicht naar elkaar toe. Daarnaast mag worden verwacht dat in de komende jaren de ontwikkeling van het vorderingensaldo geen sterk afwijkend beeld laat zien van het financieringstekort. Tabel 1 biedt inzicht in de samenhang tussen de verschillende transactiesaldi in de Rijksfinanciën.

Tabel 1. Opbouw financieringstekort van het Rijk (% NI, kasbasis)

	1980/82	1983	1984/86	1988	1989
1. Besparingen	- 0,4	- 3,7	- 1,4	- 2,5	- 2,1
2. Netto investeringen	0,8	0,6	0,6	0,5	0,5
3. Inkomensoverschot (1 - 2)	- 1,2	- 4,3	- 2,0	- 3,0	- 2,6
4. Verstrekte vermogensoverdrachten om-niet (o.a. WIR-premies)	3,3	3,3	3,4	2,5	1,9
5. Vorderingensaldo (3 - 4)	- 4,5	- 7,6	- 5,5	- 5,5	- 4,5
6. Overheidskredieten (o.a. woningwetleningen), netto	2,0	1,7	0 <sup>1</sup>	0,2	0,2
7. Financieringstekort op transactiebasis (5 - 6)	6,5	9,3	5,5	5,7	4,7
8. Toeneming vorderingen door verschil transactie- en kasbasis en diversen	0	- 0,4	0,0	0,1	0,9
9. Financieringstekort op kasbasis (7 + 8)	6,5	8,9	5,5	5,8	5,6
10. Debudgetteringen	1,0	1,2	0,4	0,4	0,5
11. Vervroegde aflossing woningwetleningen (v.a.w.)	0	0	1,6	0,5	- 0,1
12. Financieringstekort op kasbasis incl. debudgetteringen en v.a.w. (9 + 10 + 11)	7,5	10,1	7,5	6,7	6,0

Bron: Ministerie van Financiën, Miljoenennota 1989, CPB

<sup>1</sup> Als gevolg van vervroegde aflossing woningwetleningen

De Nederlandse normering van het financieringstekort op kasbasis heeft inmiddels een lange traditie. Gedurende meer dan 25 jaar hebben achtereenvolgende kabinetten van uiteenlopende politieke signatuur deze normering van het financieringstekort als de meest adequate beschouwd.

De keuze voor het financieringstekort als budgettaire toetsgrootheid is oorspronkelijk terug te voeren tot de wens een overzicht te hebben van *de financiële stromen tussen overheid en particuliere sector welke van economische betekenis zijn*. Vandaar dat vermogensoverdrachten en kredieten (voor een belangrijk deel voorschotten aan woningbouwcorporaties en deelnemingen en kredietverlening aan bedrijven) werden meegeteld in het financieringssaldo van het Rijk.

In het vorderingensaldo komt het (bruto) beroep dat het Rijk op de kapitaalmarkt moet doen onvoldoende tot uiting. Vanuit dit gezichtspunt valt het te betreuren dat in internationale vergelijkingen – wanneer het vorderingensaldo wordt gebruikt – onvolledige informatie wordt verstrekt over de kwantitatieve betrokkenheid van overheden bij financiële transacties op de kapitaalmarkt.

Doorslaggevend is evenwel het beheersaspect. Bij het hanteren van het vorderingensaldo als toetsgrootheid voor het budgettaire beleid zou de kredietverlening door het Rijk buiten enig beheersingsmechanisme komen te vallen. Dit kan leiden tot een ongeremde groei van de kredietverlening. Kredietverlening en het doen van directe uitgaven zijn vaak nauwe substituten van elkaar. Uit het verleden blijkt dat kredietverlening in de praktijk vaak economisch niet rendabel is en gepaard gaat met (impliciete) subsidieverlening.

Dit overwegende dient uit een oogpunt van beheersbaarheid van de overheidsuitgaven een overstap van het financieringstekort naar het vorderingentekort als te normeren saldogrootheid te worden afgewezen. In internationale vergelijkingen kan het meer gebruikelijke vorderingensaldo als vergelijkingsmaatstaf worden gebruikt. Het vorderingensaldo is in internationale vergelijkingen onder meer gangbaar vanwege het feit dat een vergelijking van financieringstekorten wordt beïnvloed door institutionele verschillen in kredietverlening aan staatsbedrijven en vanwege de gebrekkige beschikbaarheid van het cijfermateriaal.

### **7.3. Debudgetteringen**

In het zesde en zevende rapport van de Studiegroep werd uitvoerig aandacht gevraagd voor de garantieverlening door het Rijk en andere vormen van «extra-budgettair overheidsbeslag». Het zesde rapport bevatte als conclusie dat de garantieverlening door de overheid aan de particuliere sector bij de bepaling van het structurele kwantitatieve kader voor de collectieve sector moest worden betrokken. In het zevende rapport van de Studiegroep is de aandacht met name gericht geweest op het debudgetteringsgevaar. Aanleiding vormde het feit dat op het terrein van de sociale woningbouw in de periode 1977–1983 op grote schaal ombuigingen waren ingevuld door het omzetten van kredieten op de begroting in garanties (debudgetteringen).

De beschouwingen van de Studiegroep in het zevende rapport hebben ertoe geleid dat in de Miljoenennota 1983 de debudgetteringsregel is geïntroduceerd. In de debudgetteringsregel is een aantal specifieke garanties voor (semi-)collectieve activiteiten opgenomen. Het kapitaalmarktbeslag van deze garanties wordt voor het genormeerde financieringstekort van het Rijk relevant geacht. Daardoor is het omzetten van kredieten in garanties als sluipteg uit de budgettaire klem niet effectief meer.

De debudgetteringsregel wordt instrumenteel toegepast. Zo zijn bijvoorbeeld de reeds vóór 1983 bestaande garanties ten behoeve van de bouw van de gewone ziekenhuizen (WVC) niet in de debudgetteringsregel opgenomen. De regel betreft slechts de garantiEVERLENIING voorzover het om een verschuiving van kredieten naar garanties gaat die het budgettaire beeld verstoort, ofwel een uitbreiding van de garantiEVERLENIING die materieel overeenkomt met een verhoging van uitgaven op de begroting. De debudgetteringsregel beperkt zich bovendien tot vormen van garantiEVERLENIING voor (semi-)collectieve activiteiten (ontwikkelingssamenwerking, sociale woningbouw, gezondheidszorg). Garanties ten behoeve van marktactiviteiten blijven buiten beschouwing. De beheersing van marktgaranties vindt met name plaats door – naast een selectief acceptatiebeleid – risicodeling en waar mogelijk het heffen van een kostendekkende risicopremie.

De Miljoenennota 1989 bevat wat betreft de techniek van de debudgetteringsregel een nouveauté. In deze Miljoenennota is de mogelijkheid opgenomen dat het Rijk zich voor minder dan 100% garant stelt voor kapitaalmarktleningen ten behoeve van (semi-)collectieve activiteiten. Het Rijk heeft zich met ingang van 1989 slechts voor 50% garant gesteld (achterborg) voor de kapitaalmarktleningen die door het waarborgfonds sociale woningbouw zijn opgenomen ten behoeve van de financiering van de bouw van 7500 woningwetwoningen. In de debudgetteringsregel is ook slechts 50% van dit kapitaalmarktbeslag opgenomen.

Tabel 2. Debudgetteringen 1983–1990 (mln. glds)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ontwikkelingssamenwerking	517	642	543	499	606	588	601	585
Academische Ziekenhuizen						281	293	299
VROM	3 555	1 095	570	580	585	838	1 183	1 012
Totaal	4 072	1 737	1 113	1 079	1 191	1 706	2 078	1 895
In procenten nationale inkomen	1,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4

Bron: Ministerie van Financiën

Hoewel de huidige toepassing van de debudgetteringsregel deels op arbitraire keuzen berust, zowel ten aanzien van de posten als de bedragen die ermee gemoeid zijn, kan niet ontkend worden dat deze regel de afgelopen jaren goed heeft gewerkt. Ondanks het feit dat de (netto) kredietverlening door het Rijk van circa 2,5% NI in 1981 is afgenomen tot 0,2% NI in 1989 (exclusief vervroegde aflossingen woningwetleningen), verdient het de voorkeur de debudgetteringsregel in zijn huidige vorm te handhaven. Indien het Rijk bij de garantiEVERLENIING t.b.v. semi-collectieve activiteiten de 100%-contragarantie beperkt tot een 50% achterborggarantie is dit uit een oogpunt van risicodeling door alle bij de garantiESTELLING betrokken partijen aan te bevelen. Gevolg van de terugtrekking van de overheid zal ook moeten zijn een navenant verminderd beslag in de debudgetteringsregel. Wel past een kantekening voor wat betreft de materiële beoordeling van een verminderde garantiESTELLING als ombuigingsinspanning. Het gaat te ver om deze verminderde garantiESTELLING, ook al leidt dit boekhoudkundig tot een verlaging van het relevante financieringstekort van het Rijk, op te vatten als een adequate invulling van ombuigingen. Omdat aan garantiEVERLENIING ten behoeve van semi-collectieve activiteiten vaak slechts beperkte risico's verbonden zijn, is het mogelijk dat het Rijk voor een relatief gering bedrag een deel van zijn garantiESTELLING afkoopt. Inhoudelijk staat een verschuiving van financieringsstromen niet op één lijn met een beperking van reële uitgavenprogramma's voor collectieve activiteiten, omdat door de laatste meer economische ruimte wordt gecreëerd voor ontwikkeling van de marktsector. Bovendien leidt een verlaging van de debudgetteringsregel ten gunste van een uitgavenver-

hoging, alhoewel het relevante financieringstekort gelijk blijft, tot een vergroting van de staatsschuld. Telkens moet de vermindering van de garantiestelling op zijn eigen merites worden beoordeeld. Al met al wordt geadviseerd de huidige debudgetteringsregel en de daarbij behorende spelregels te handhaven.

#### 7.4. Het langere termijn financieringstekort van de OPL

In de afgelopen tien jaar (sedert het zesde rapport van de Studiegroep) hebben de uitgaven en het financieringstekort van de overige publiek-rechtelijke lichamen een betrekkelijk stabiel verloop laten zien, ondanks de vaak turbulente economische ontwikkeling.

Het OPL-tekort, gecorrigeerd voor de vervroegde aflossingen woningwetleningen, bevindt zich in de periode 1980-1987 op een niveau van gemiddeld ruim 1% van het nationaal inkomen. De tekorten komen daarbij geheel voor rekening van het saldo op de kapitaaldienst en daarnaast van de kredietverlening buiten de OPL-sector. De lopende dienst (na afschrijvingen) blijkt over de periode 1980-1987 grosso modo in evenwicht te zijn.

Tabel 3. Het financieringstekort van de lagere overheid 1980-1987 in procenten van het

	1980/1981	1982/1985	1986	1987
1. Saldo gewone dienst provincies en gemeenten (voor afschrijvingen)	0,6	1,5	0,8	1,2
P.M. afschrijvingen	(1,1)	(1,1)	(1,2)	(1,2)
saldo gewone dienst (na afschrijvingen)	(- 0,5)	(0,3)	(- 0,4)	(0,0)
2. Saldo kapitaaldienst provincies	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,1
3. Saldo woningbouw gemeenten	0,1	0,0	- 0,8	- 0,8
4. Saldo overige kapitaaldienst gemeenten	- 2,0	- 1,4	- 1,4	- 1,6
5. Saldo kapitaaldienst provincies en gemeenten (2 + 3 + 4)	- 2,1	- 1,6	- 2,3	- 2,5
6. Saldo totale dienst provincies en gemeenten (1 + 5)	- 1,5	- 0,1	- 1,6	- 1,3
7. Netto kredietverlening en diversen	- 0,4	- 0,4	- 2,4	- 2,5
8. Financieringstekort lagere overheid (6 + 7) (inclusief v.a.w.)	- 1,9	- 0,5	- 4,0	- 3,8
9. Financieringstekort lagere overheid (exclusief v.a.w.)	- 1,9	- 0,5	- 1,4	- 1,4

Bron: Ministerie van Financiën

Drie deelperioden kunnen worden onderscheiden. In de jaren 1980 en 1981 ligt het tekort boven het gemiddelde (zie tabel 3). Dat hangt samen met relatief lage inkomsten op de lopende dienst als gevolg van een vertraagde economische groei en tijdelijke hoge uitgaven via de kapitaaldienst in die jaren. In de periode 1982-1985 neemt het tekort van de OPL weer af tot circa 0,5% NI. Vanaf 1986 komt het OPL-tekort uit boven het eerdergenoemde gemiddelde, onder meer door het effect van de vervroegde aflossingen van woningwetleningen (in 1987 2,4% NI) en de toegenomen kredietverlening van met name de BNG<sup>1</sup> (in 1987 0,4% NI) aan instellingen die niet tot de OPL behoren. Het betreft hier bedrijven en instellingen met een afgeleide overheidstaak (woningbouwverenigingen, ziekenhuizen en openbare nutsbedrijven).

<sup>1</sup> Bank voor Nederlandsche Gemeenten



Bij de beoordeling van de OPL-tekortontwikkeling ligt het voor de hand voor het effect van de vervroegde aflossingen woningwetleningen en de kredietverlening door de BNG te corrigeren. In 1989 vallen de vervroegde aflossingen woningwetleningen naar verwachting weg. Ook zal per 1-1-1989 de kredietverlening door de BNG en de NWB<sup>1</sup> aan instellingen buiten de OPL-sector eveneens niet meer onder de definitie van het OPL-tekort vallen. Uit dien hoofde wordt verwacht dat de trendmatige waarde van het tekort van de OPL in de negentiger jaren rond de 1% zal liggen.

In het zesde rapport van de Studiegroep is het financieringstekort van het Rijk gezien in samenhang met het OPL-tekort. Een stijging van het financieringstekort van de OPL leidt tot een vergroot beroep op de kapitaalmarkt door de gehele overheid. Er zijn evenwel belangrijke argumenten voor een afzonderlijke behandeling van het OPL-tekort. In de eerste plaats bevat het begrotingstekort van de OPL een aantal mechanismen dat bijdraagt aan een beheerste ontwikkeling. Voorgeschreven is immers dat de gewone dienst over een langere periode gezien in evenwicht moet zijn. De kapitaaldienst mag een tekort vertonen, maar dat kan niet onbeperkt worden opgevoerd. De dekking van de rente- en afschrijvingskosten moet binnen een sluitende gewone dienst zijn verrekend. Hierop wordt door andere instanties (Gedeputeerde Staten, Minister van Binnenlandse Zaken) toezicht gehouden. In samenhang met het gehanteerde begrotingsstelsel hangt het OPL-tekort nauw samen met de kapitaaluitgaven van de lagere overheden. Ten tweede beschikt het Rijk in normale omstandigheden niet over instrumenten om het OPL-tekort te beheersen. Alleen wanneer er op macro-economisch niveau sprake is van een verstoring van het evenwicht in de bestedingen kan de kapitaalmarktfinanciering door de OPL door de centrale overheid worden beperkt. Ten derde zijn statistische gegevens over de financiën van de OPL slechts beperkt en veelal pas met een zekere vertraging beschikbaar.

Gelet op het vorenstaande lijkt het gerechtvaardigd vanuit de optiek van de beleidsbepaling de ontwikkeling van het OPL-tekort afzonderlijk van het rijkstekort te bezien en daarbij uit te gaan van een lange termijnwaarde van 1% NI.

## **7.5. Collectieve lastendruk**

Thans worden tot de collectieve lastendruk gerekend de belastingopbrengsten (exclusief successierechten), de premie-opbrengsten, de niet-belastingontvangsten uit hoofde van binnenlandse gasafzet, de milieuheffingen en de COVA<sup>2</sup>-heffing. De collectieve lastendruk is gedefinieerd als de opbrengst van deze ontvangstencategorieën in procenten van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

---

<sup>1</sup> Nederlandse Waterschapsbank

<sup>2</sup> Centraal Orgaan Voorraadvorming  
Aardolieproducten

Tabel 4. Collectieve lastendruk 1989 volgens de Miljoenennota 1989

	in mln	in % NNI
1. Belastingdruk overheid (exclusief successierechten) w.v. belastingdruk OPL <sup>1</sup>		30,6% (1,4%)
2. Premiedruk		21,3%
3. Druk niet-belastingontvangsten met collectief-lasten karakter		
a. aardgasbaten (nbo binnenland)	3 588	
b. overig		
<i>VROM</i>		
· kernenergiewet	0,4	
· WABM	355,2	
<i>V + W</i>		
· zoneringsmaatregelen	19,5	
· WVO (Rijksdeel)	70	
<i>L + V</i>		
· Meststoffenwet	40	
<i>EZ</i>		
· COVA	160	
totaal	4 233	1,0%
4. Collectieve lastendruk (4 = 1 t/m 3)		52,9%

Bron: Ministerie van Financiën

<sup>1</sup> Onroerend-goedbelasting, zuiveringslasten, forensenbelasting, wegen-, straat-, vaart-, baat- en rioolbelasting, belasting op verzekering tegen brandschade, vergunnings- en verlof-recht, pbo-heffingen, toeristenbelasting, gemakkelijheidsbelasting, waterschapslasten in enge zin, provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting.

Deze definitie van de collectieve lastendruk sluit aan bij het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Daarin wordt gesteld dat tot de collectieve lastendruk gerekend dienen te worden alle heffingen met een verplicht karakter zonder dat daar een direct daarmee samenhangende voorziening tegenover staat. Hier voegde de Studiegroep aan toe dat als tegenover de heffing wel een individuele tegenprestatie staat, maar het om bijdragen gaat ten behoeve van voorzieningen die verplicht moeten worden gebruikt, er ook sprake is van een collectieve last. 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). Van belang is hierbij, dat het er niet toe doet welke overheidslaag de heffing oplegt. Voorts maken bestemmingsheffingen deel uit van de collectieve lastendruk. Een bestemmingsheffing is een heffing die door een bepaalde groep wordt betaald maar waarbij niet voor elk individu de heffing samenhangt met de tegenprestatie. Bovendien kunnen ook personen buiten de groep van de voorziening profiteren. Tenslotte behoort, wanneer een eigen bijdrage wordt gevraagd die duidelijk hoger is dan de kostprijs van de voorziening, het door de overheid gecreëerde of in stand gehouden excedent (de «overwinst») tot de collectieve lastendruk.

De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat er vaak pogingen worden gedaan zodanige financieringsvormen voor te stellen waarbij op het eerste gezicht het collectieve lasten karakter min of meer wordt omzeild. Voorkomen dient te worden dat voor zodanige financieringsconstructies wordt gekozen dat bepaalde uitgaven (verhogingen) buiten het budgettaire afwegingsproces terechtkomen.

Hieronder wordt nader ingegaan op enkele concrete gevallen waar discussie over gaande is.

In het kader van de Europese integratie is discussie ontstaan over een Europese belasting.

Voor de vraag of een heffing tot de collectieve lastendruk behoort, is het niet van belang welke bestuurslaag de heffing oplegt: de lagere overheden, het Rijk of de EG. Ook de belastingen van lagere overheden maken deel uit van de collectieve lastendruk. In principe liggen de uitgaven van de lagere overheden of van de EG in het verlengde van de Rijksuitgaven. Bij een gekozen normwaarde voor de collectieve lastendruk zal een verhoging van een Europese belasting moeten leiden tot een verlaging van de nationale belastingheffing.

Aldus lopen verschuivingen in de uitgaven parallel met verschuivingen aan de ontvangstenkant.

Deze werkwijze wordt thans reeds ten aanzien van de invoerrechten gehanteerd. Hoewel ook deze geen directe invloed hebben op het financieringstekort in ons land, maken zij deel uit van de collectieve lastendruk. Deze werkwijze dient ook te worden gevolgd ten aanzien van de landbouwheffingen van de EG in ruime zin. Hiertoe behoren de suikerheffingen, de medeverantwoordelijkheidsheffingen en de landbouwheffingen in enge zin.

De landbouwheffingen in enge zin zijn door de EG geheven invoerrechten. Ze dienen ter compensatie van het verschil tussen de wereldmarktprijs en de prijs die voor de betreffende goederen binnen de EG geldt. De suikerheffing wordt gelegd op de productie van suiker. Het is een heffing ter dekking van uitgaven voor steunmaatregelen aan de suikermarkt. De landbouwheffingen en de suikerheffing maken deel uit van de eigen middelen van de EG. De medeverantwoordelijkheidsheffing is in tegenstelling tot de twee voorgaande heffingen geen eigen middel van de EG. Deze heffing wordt gelegd op de productie van graan en zuivel. Het doel van deze heffing is middelen te vergaren om een exportsubsidie te verlenen teneinde de exportprijs op het prijspeil van de wereldmarkt te brengen, zodat de overtollige productie gemakkelijker geëxporteerd kan worden.

Alle hierboven genoemde heffingen hebben een collectieve lastenkarakter. Er is immers telkens sprake van een verplichte heffing, waarvoor de individuele betaler geen individuele, concrete en met de heffing samenhangende tegenprestatie tegenover staat. De landbouwheffingen zijn invoerrechten. De medeverantwoordelijkheidsheffing en de suikerheffing kunnen beschouwd worden als bestemmingsheffingen.

### Milieuheffingen

De aandacht voor de milieuproblematiek neemt steeds meer toe. Ter uitvoering van het milieubeleid staat een breed instrumentarium ter beschikking. Naast fysieke regulering is een mogelijkheid het opleggen van milieuheffingen<sup>1</sup>.

In situaties waarin het heffingsinstrument op enigerlei wijze wordt gehanteerd, doet de vraag zich voor of de desbetreffende heffing tot de collectieve lastendruk moet worden gerekend. Zoals gesteld is er bij een collectieve last sprake van het ontbreken van vrijwillige ruil: of het betreft een betaling voor een voorziening die verplicht moet worden gebruikt, of het betreft een betaling waartegenover geen concrete, individuele met de heffing samenhangende tegenprestatie staat. In de praktijk kan zich wellicht een discussie voordoen over de interpretatie van beide criteria. Er is in sommige gevallen sprake van een grijs gebied. In dit verband kan als voorbeeld het voorstel van de commissie-Boorsma worden genoemd<sup>2</sup>. Door deze commissie is het voorstel gedaan rechten aan het bedrijfsleven te verlenen om verzurende stoffen te emitteren

<sup>1</sup> Regulerende heffingen zijn gericht op terugdringing van ongewenst gedrag en beogen niet een bepaald onderdeel van beleid te financieren. Bestemmingsheffingen zijn gericht op het financieren van bepaalde bestrijdingskosten of beleidskosten van de overheid. Bestemmingsheffingen kunnen in de praktijk echter ook als neveneffect een regulerende werking hebben.

<sup>2</sup> "Een anti-verzuringfonds", Adviescommissie bekostiging bestrijding verzuring, 1988.

(zogenoemde emissierechten), waar dan een vergoeding voor betaald moet worden. In dit voorstel wordt het verlenen van het emissierecht als de tegenprestatie van de vergoeding gezien. In deze opvatting zou de vergoeding een retributie zijn en niet als collectieve last behoeven te worden aangemerkt.

Een ander voorbeeld is de discussie over een wijziging van de huidige WVO<sup>1</sup>-heffing waardoor het verplichtend karakter van deze heffing zou kunnen vervallen.

In tegenstelling tot deze gekunstelde redeneringen dienen alle milieuheffingen zonder meer als collectieve last aangemerkt te worden. Het is belangrijk te zien dat de heffingen uiteindelijk mede gericht zijn op het doen van collectieve uitgaven, waarbij tegenover de heffing geen individuele met de heffing samenhangende prestatie staat. Ook in het zevende rapport van de Studiegroep zijn milieuheffingen als collectieve lasten aangemerkt. Naar de mate waarin het onderdeel milieuheffingen van de collectieve lastendruk een stijging te zien geeft dient ingespeeld te worden op de noodzaak de overige collectieve lasten te verlagen.

Anders is de situatie die ontstaat bij fysieke regelgeving. De kosten die individuele bedrijven moeten maken teneinde voorzieningen aan te brengen die de emissie van milieuverontreiniging beperkt tot het toegestane niveau, kunnen niet als collectieve last aangemerkt worden. Bij zuivere fysieke regulering ontstaat immers op geen enkele wijze een verplichte heffing waarbij de overheid is betrokken. De keuze van productie en de keuze van het productieproces is geheel vrij. Het maakt daarbij niet uit of een aantal bedrijven deze kosten individueel dan wel gezamenlijk voor hun rekening nemen. Overigens geldt wel dat de financiële gevolgen, de zogenaamde verborgen beleidskosten, van regelgeving voor de betrokkenen evenzeer aandacht verdienen als van normale collectieve uitgaven en lasten.

#### *Successierechten*

De opbrengsten aan successierechten maken tot nu toe geen deel uit van de collectieve lastendruk. Het afdragen van successierechten is een vermogensoverdracht en zou niet drukken op inkomen. Het betalen van deze rechten houdt in dat bij deze specifieke vermogensoverdrachten tussen particulieren een deel van dit overgedragen vermogen toevalt aan de Staat. Hier ligt dan een verschil met de vermogensbelasting die wel geacht wordt betaald te worden uit het inkomen van de belastingplichtige.

Deze uitzonderingspositie voor de successierechten is arbitrair en dient te worden opgeheven.

Ten eerste is bij de definitie van de collectieve lastendruk het drukken van de heffing op inkomen dan wel vermogen geen relevant criterium. Ten tweede zullen de belastingplichtigen in de praktijk de successierechten vaak net zo goed als een last ervaren als bijvoorbeeld de vermogensbelasting. Ten derde is de scheidslijn tussen de successierechten en andere belastingen niet scherp. Wordt bijvoorbeeld bij de verkoop van een bestaand onroerend goed de verschuldigde overdrachtsbelasting gefinancierd uit een deel van de hypotheek, dan ligt het betalen van deze belasting net als bij de successierechten uitsluitend in de vermogenssfeer. Toch valt de overdrachtsbelasting terecht wel onder de huidige definitie van de lastendruk.

#### *Premiëlasten van bovenwettelijke uitkeringen en nominale premies «Dekker»*

Bij de meting van de premiedruk als component van de collectieve lastendruk wordt thans uitgegaan van het niveau van de premie-ontvangsten van die regelingen die in de Nationale Rekeningen tot de

<sup>1</sup> Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.

sector sociale verzekeringen worden gerekend. De definitie van de sociale verzekeringen omvat dan niet alleen de bruto uitkeringslasten van de wettelijke sociale verzekeringen, maar ook de lasten van bovenwettelijke regelingen die tot de sector sociale verzekeringen worden gerekend. Het betreft hier bovenwettelijke uitkeringen op de ZW en WAO die zijn (her-)verzekerd bij de sociale verzekeringsfondsen, bovenwettelijke regelingen met een zelfstandig karakter, (VUT, vorstverlet, en ziektekostenregeling voor personeel bij lagere overheden) en bovenwettelijke uitkeringen direct verstrekt door de werkgever (doorbetaald loon)<sup>1</sup>.

In de huidige benadering wordt bij een normering van de collectieve lastendruk geen recht gedaan aan het feit dat de overheid geen daadwerkelijke invloed heeft op de vaststelling van de met bovenwettelijke uitgaven corresponderende premieontvangsten. De sociale partners hebben voor het bovenwettelijke deel van de sociale uitkeringen een eigen verantwoordelijkheid. De toename van de uitgaven in de sfeer van de VUT, welke geen wettelijke basis kennen, maar desondanks geleid hebben tot een toename van de collectieve lastendruk is hiervan een goed voorbeeld. Ook maatregelen van de overheid die gevolgd worden door compensatie in de bovenwettelijke sfeer, leiden niet tot een daling van de premiedruk, terwijl toch sprake is van beperking van uitgaven waarvoor de overheid directe verantwoordelijkheid draagt.

Dergelijke ongewenste effecten bij de meting van de ontwikkeling van de collectieve lastendruk kunnen ten principale worden voorkomen door de definitie van de premiedruk te zuiveren voor bovenwettelijke premieontvangsten. De uitgangspunten voor een dergelijke definitiewijziging zijn geformuleerd in de Financiële Nota sociale zekerheid<sup>2</sup>. Het niveau van de premie-ontvangsten van de sociale verzekeringen zou na een dergelijke herijking afnemen met circa 5 mld (1,3%-punt NI). De bovenwettelijke uitkeringen zouden tevens niet langer als relevant voor de uitgaven van de sociale zekerheid dienen te worden beschouwd.

Anderzijds kent een definitiewijziging ook nadelen. Het gevaar bestaat dat de deur wordt opengezet voor manipulatie van de ontwikkeling van de genormeerde collectieve lastendruk door optische verschuivingen tussen wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen. Overigens doet dit gegeven zich niet voor bij de regelingen voor VUT en DGVP/IZA/IZR die het merendeel van de bovenwettelijke uitkeringen vormen, omdat overheidsinvloed hierop niet of nauwelijks aanwezig is. Voorbeelden zijn de maatregelen betreffende de eerste en tweede wachtdag in de ziekwet. Het wegnemen van overheidsvoorschriften heeft hierbij als gevolg dat de in het arbeidsvoorwaardenoverleg overeengekomen 100% doorbetaling van loon bij ziekte, materieel niet heeft geleid tot een afname van de totale ziekwetlasten, terwijl de maatregelen indien tot een definitiewijziging wordt besloten, wel boekhoudkundig als ombuigingsmaatregel zouden moeten worden beschouwd. Hierbij is van belang dat het premie-equivalent van bovenwettelijke uitkeringen wel relevant blijft voor berekeningen omtrent koopkracht en werkgeverslasten en het beleid ten aanzien van de collectieve lastendruk in hoge mate is ingegeven door het verloop van de arbeidskosten.

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 totale uitgaven tot gevolg hebben, lijkt een definitiewijziging niet aan te bevelen. Vermeden moet echter evenzeer worden 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. Belangrijker dan de vraag of tot een definitiewijziging moet

<sup>1</sup> De laatste categorie wordt overigens vanwege meetproblemen niet als zodanig in de Nationale Rekeningen geregistreerd.

<sup>2</sup> Financiële Nota sociale zekerheid 1989, par. 4.2. Tweede Kamer, Zitting 1988-1989, 20 805, nr. 2.



worden overgegaan, is dat van geval tot geval bekeken zal moeten worden in hoeverre er van een daadwerkelijke vermindering van overheidsinvloed sprake is. Teneinde optische verschuivingen tussen de wettelijke en de bovenwettelijke sfeer te vermijden maar anderzijds ook aan de eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners voor bovenwettelijke regelingen recht te doen, dient in alle gevallen een materiële beoordeling van het effect van ombuigingsmaatregelen voorop te staan.

Aparte aandacht verdienen de nominale premies in het kader van de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekering volgens de lijnen uiteengezet in het rapport van de Commissie Dekker.

De premie voor de vrijwillig af te sluiten aanvullende verzekering dient niet tot de collectieve lastendruk te worden gerekend, gezien het vrijwillige karakter van deze verzekering. De nominale premie voor de basisverzekering wordt wél tot de collectieve lastendruk gerekend, aangezien het hier een premie betreft voor de financiering van een wettelijk vastgelegd pakket voorzieningen. Daarbij geldt tevens dat, indien de nominale premie niet tot de collectieve lastendruk zou worden gerekend, uitgavenoverschrijdingen in de gezondheidszorg, gegeven de hoogte van de procentuele premie, niet tot uitdrukking zouden komen in de collectieve lastendruk.

Het feit dat in de toekomst de hoogte van de nominale premie per verzekeraar en per verzekerde zal kunnen verschillen – onder invloed van concurrentie en de mate waarin eigen risico's worden genomen – doet niet af aan het collectieve karakter van de premie voor de verplichte basisverzekering. Er zij op gewezen dat er meer premies die gedifferentieerd worden vastgesteld, zoals de ziektewetpremie en de wachtgeldpremie, in de collectieve lastendruk zijn opgenomen.

## **7.5. Sterk fluctuerende (aardgas)inkomsten en begrotingsbeleid**

In het verleden zijn de snel stijgende aardgasbaten in ons land in overwegende mate aangewend voor een stijging van de overdrachts- en consumptieve overheidsuitgaven. Algemeen wordt aangenomen dat deze aanwending contraproductief is geweest («Dutch disease»). Door het achteraf als kortzichtig te kenmerken uitgavenbeleid van de overheid en de weinig flexibele loonvorming brokkelden de concurrentiepositie en de werkgelegenheid af en trok de bestedingsstructuur scheef. Daarbij zijn begrotingsbeleid en -uitvoering in het verleden zeer gevoelig gebleken voor fluctuaties in de aardgasopbrengsten.

Door de Sociaal-Economische Raad<sup>1</sup> is de gedachte naar voren gebracht om bij het huidige lage niveau van de aardgasbaten de inkomsten uit aardgas nog slechts voor een bodembedrag in de begroting op te nemen. Eventueel hogere aardgasbaten zouden van het normale begrotingsbeleid kunnen worden afgezonderd en gebruikt moeten worden voor de aankoop en dus vermindering van staatsschuld. Zo wordt de afhankelijkheid van de begroting voor een eindige en onzekere financieringsbron, zoals de aardgasbaten, vermindert en een toekomstgerichte aanwending zeker gesteld. Bij plotselinge verminderingen van de aardgasbaten zouden tot het bodembedrag geen ombuigingen of lastenverzwaringen meer noodzakelijk zijn. Door uitstel van huidige consumptie ten gunste van toekomstige bestedingen worden besparingen gegenereerd en wordt recht gedaan aan het vermogenskarakter van onze gasvoorraad. Denkbaar is deze gedachte vorm te geven in een amortisatiefonds voor de staatsschuld, dat los staat van het normale begrotingsbeleid en het financieringstekortijdpad. Naast de aardgasbaten zouden eventueel ook andere inkomstenbronnen van het begrotingsbeleid afgezonderd kunnen worden. Dit geldt met name voor ontvangstencategorieën met een vermogenskarakter zoals de opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen en voor de winstaf-

<sup>1</sup> SER: "Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992" SER-rapport 88/10.

dracht van de Nederlandsche Bank. Ook in het buitenland leeft deze gedachte. Zo worden in de Bondsrepubliek Duitsland bijvoorbeeld, naar aanleiding van de forse tegenvaller in 1988, de winstafdrachten van de Bundesbank m.i.v. 1989 slechts voor een minimumbedrag in de begroting opgenomen. Een ander aspect dat in de sfeer van de vermogensmutatie ligt zijn in de toekomst opbrengsten van mogelijke verkoop van woningwetwoningen.

Geadviseerd wordt in de komende kabinetsperiode van een amortisatiefonds voor de staatsschuld af te zien. Thans is een op langere termijn houdbare omvang van het financieringstekort nog niet bereikt. Ook na 1990 zal het noodzakelijk zijn eventuele budgettaire ruimte te bestemmen voor verdere reductie van het financieringstekort en voor lastenverlichting. Bovendien leidt een toename van de binnenlandse aardgasbaten tot een stijging van de collectieve lastendruk. Overigens kan aan de SER-opvattingen recht worden gedaan door meevallers in de gasbaten van buitenlandse oorsprong exclusief aan te wenden voor reductie van het financieringstekort. Het gaat hierbij om het voorkomen van nieuwe staatsschuld in plaats van het aankopen van oude staatsschuld. Voorzover er sprake is van meevallers bij de binnenlandse gasbaten dient dit te leiden tot lastenverlichting. Deze gasbaten vormen immers onderdeel van de collectieve lastendruk. Daarnaast moet bij het opstellen van het Regeerakkoord uitgegaan worden van behoedzame, reële ramingen ten aanzien van de aardgasbaten.

## **7.6. Beknopte beleidsaanbevelingen**

- Vanuit beheersoogpunt wordt een overstap van het financieringstekort van het Rijk naar het vorderingstekort als te normeren saldo-grootte afgevoerd.
- De huidige debudgeteringsregel blijft gehandhaafd teneinde een omzetting van kredieten op de begroting in garanties als invulling van omlegingen te voorkomen.
- In de jaren negentig kan voor de trendmatige waarde van het tekort van de overige publiekrechtelijke lichamen uitgegaan worden van een waarde van 1% van het nationaal inkomen.
- De heffingen van de EG maken, voorzover zij een verplicht karakter hebben en hier tegenover geen directe met de heffing samenhangende individuele tegenprestatie staat, deel uit van de collectieve lastendruk.
- Milieuheffingen zijn zonder meer te beschouwen als collectieve lasten. De heffingen zijn uiteindelijk mede gericht op het doen van collectieve uitgaven waarbij tegenover de heffing geen individuele en met de heffing samenhangende tegenprestatie staat. Anders is de situatie die ontstaat bij fysieke regelgeving. De kosten die bedrijven, individueel dan wel gezamenlijk in dit verband, vrijwillig, buiten de overheidsbegroting om, maken teneinde voorzieningen aan te brengen die de emissie van milieuverontreiniging beperken tot het toegestane niveau, kunnen niet als collectieve last aangemerkt worden.
- De successierechten maken deel uit van de collectieve lastendruk.
- Met betrekking tot de ontwikkeling van bovenwettelijke bestanddelen van de premiedruk dient in alle gevallen een materiële beoordeling van het effect van omlegingsmaatregelen voorop te staan.
- De nominale premies in het kader van de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekering volgens de lijnen uiteengezet in het rapport van de Commissie Dekker maken deel uit van de collectieve lastendruk.
- Een amortisatiefonds voor de staatsschuld, waarin sterk wisselende (aardgas)inkomsten gebruikt zouden kunnen worden voor de aankoop van staatsschuld, wordt voor de komende kabinetsperiode afgevoerd. Wel kan aan de gedachte van een amortisatiefonds recht worden gedaan door de meevallers in de buitenlandse aardgasbaten exclusief aan te wenden voor reductie van het financieringstekort. Voorzover er sprake is van meevallers bij de binnenlandse gasbaten dienen deze te leiden tot lastenverlichting.

## **LIJST VAN BIJLAGEN**

1. Adviesaanvraag aan de Studiegroep
2. De ontwikkeling van besparingen, investeringen en demografie
3. Internationale vergelijking van de collectieve uitgaven
4. Samenstelling van de Studiegroep
5. Lijst met begrippen en afkortingen

Den Haag, 11 mei 1988

Aan de Voorzitter en de leden van de Studiegroep Begrotingsruimte

In de tweede helft van de jaren tachtig wordt de economische ontwikkeling in Nederland gekenmerkt door een gestadige doch gematigde economische groei. Het is mogelijk dat dit ook na 1990 het geval zal zijn. Nieuwe omstandigheden kondigen zich daarbij aan, respectievelijk zetten zich verder door. Het gaat daarbij met name om demografische, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Dit heeft onder meer zijn effecten op besparingen en investeringen. Door de demografische ontwikkeling (veroudering, ontgroening) kan immers de groei van de particuliere besparingen op langere termijn afnemen. Voor een verdere creatie van werkgelegenheid blijft grote behoefte bestaan aan uitbreiding van de bedrijfsinvesteringen, te financieren uit de particuliere besparingen. Dit mede om het hoofd te bieden aan de schaalvergroting, die de toenemende economische integratie van de Europese Gemeenschap met zich meebrengt. Nederland zal daarenboven ook op bestuurlijk terrein steeds duidelijker de vorming van de Europese interne markt merken. Deze toenemende interdependentie zal leiden tot een groeiende convergentie van het economische en budgettaire beleid.

Het ware derhalve wenselijk te bezien hoe het begrotingsbeleid de komende kabinetsperiode gevormd zou moeten worden, in het bijzonder hoe het financieringstekort van de overheid, onderscheiden naar Rijk en OPL, in de volgende kabinetsperiode zich zal moeten ontwikkelen. Een beschouwing over het te kiezen begrotingssysteem op langere termijn (structureel begrotingssbeleid, sluitende gewone dienst of de huidige tijdpadbenadering) kan daarbij dienstig zijn. Bij het oordeel over de wenselijke omvang en samenstelling van het financieringstekort spelen ook het vorderingensaldo, de financieringsbehoefte, de in het verleden opgebouwde staatschuld en de daarmee gepaard gaande rentelasten voor het rijksbudget een belangrijke rol. Een internationale vergelijking zal verhelderend zijn. Uiteraard kunnen in de beschouwingen de gevolgen van groei, omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven (o.a. door premieheffing gefinancierde uitgaven) aan de orde komen, alsmede de belasting- en premiedruk, de te hanteren definitie van de collectieve lastendruk en de debudgettering. Het financieren van beleidsintensiveringen uit aanwijsbaar efficiënt gebruik van begrotingsgelden verdient als element van begrotingsbeheer nadere uitwerking.

In dit verband dienen meer dan in de vorige adviezen van de Studiegroep micro-economische aspecten in de overwegingen te worden betrokken. Dit sluit aan bij het steeds groter wordend belang dat – ook internationaal – aan structurele aanpassingen wordt gehecht.

Ik verzoek u zo mogelijk nog dit jaar aan mij te rapporteren.

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

## 1. Internationaal

Uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product zijn de nationale besparingen in de jaren tachtig voor een aantal OESO-landen aanzienlijk teruggelopen.

Tabel 1. Besparingen (in % BBP)

Periode	74/79	80/85	74/79	80/85	74/79	80/85	74/79	80/85	74/79	80/85	74/79	80/85	74/79	80/85
	Ver. Staten		Japan		BRD		Frankrijk		Ver. Koninkrijk		België		Nederland	
Centrale overheid	-1,9	-3,4	-1,1	-1,9	0,6	0,2	0,9	-0,7	-1,3	-1,5	-1,8	-6,8	1,3	-1,4
Lagere overheid	0,8	0,5	1,6	2,3	1,3	0,6	1,3	1,4	0,1	-0,2	0,1	-0,3	0,0	0,2
Sociale fondsen	-0,3	-0,5	2,6	2,9	-0,1	0,3	0,7	0,6	0,6	0,1	0,4	0,3	0,4	0,2
Totale overheid	-1,4	-3,4	3,1	3,3	1,8	1,1	2,9	1,3	-0,6	-1,6	-1,3	-6,8	1,7	-1,3
Gezinshuishoudingen en bedrijven	9,1	7,5	17,1	14,1	10,3	10,2	14,5	12,2	7,1	7,8	13,3	12,5	12,3	12,6
Nationale besparingen	7,7	4,1	20,2	17,4	12,1	11,3	17,4	13,5	6,5	6,2	12,0	5,7	14,0	11,6
Netto investeringen	6,7	4,7	19,2	15,9	9,7	8,5	11,3	8,3	8,1	4,7	12,3	7,7	12,0	8,9
Saldo lopende rekening	0,3	-0,9	0,3	1,4	1,0	0,4	0,2	-0,7	-1,3	1,0	-0,8	-0,2	1,2	2,6

Bron: OECD National Accounts 1974-1986, Parijs 1988

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat met name de *centrale overheden* in vrijwel alle landen, met uitzondering van de BRD, een negatieve bijdrage hebben geleverd aan de nationale besparingen.

## 2. De ontwikkeling in Nederland

Over een langere periode bezien zijn ook in Nederland de nationale besparingen trendmatig gedaald. Droeg de collectieve sector in de jaren zestig en zeventig nog positief bij aan de omvang van de nationale besparingen, in de jaren tachtig was deze bijdrage negatief geworden.

Tabel 2. Besparingen (in % NI)

	1960/ 1964	1965/ 1969	1970/ 1974	1975/ 1979	1980/ 1984	1985	1986	1987	1988
Rijk	4,9	4,6	4,2	1,1	-1,4	-1,5	-1,8	-2,5	-2,5
OPL	0,2	-0,1	0,5	0,7	0,8	0,8	1,0	1,1	0,4
Sociale verzekeringen	0,4	0,5	0,6	0,3	0,1	0,9	0,0	0,4	0,4
Gezinshuishoudingen	9,9	10,7	10,9	10,0	10,6	10,1	11,1	10,1	10,0
w.v. contractueel	4,1	5,1	5,7	7,2	8,2	8,2	8,1	7,9	8,2
Bedrijven	4,7	4,2	5,1	3,6	3,7	6,0	5,5	5,0	5,2
Nationale besparingen	20,1	19,9	21,3	15,7	13,8	16,4	15,8	14,1	13,5
Netto investeringen bedrijven	12,2	13,9	12,8	9,9	7,4	7,8	9,2	9,2	9,8
Netto investeringen overheid	4,2	4,6	3,9	3,1	2,5	2,2	1,9	1,8	1,8
Nationale investeringen	16,4	18,4	16,8	12,9	9,9	9,9	11,1	11,0	11,6

Bron: CBS - Nationale Rekeningen 1987

De gezinsbesparingen zijn in Nederland vrij stabiel op een relatief hoog niveau (circa 10%-NNI). Hiervan nemen de contractuele besparingen een groot deel voor hun rekening. Deze laatste hangen onder meer samen met de demografische ontwikkeling.



### 3. Demografische ontwikkeling

De bevolkingsontwikkeling in de komende decennia kenmerkt zich door een proces van ontgroening en vergrijzing, waarbij het laatste verschijnsel domineert. In 1988 bedroeg het aantal personen ouder dan 65 jaar circa 20% van de bevolking van 20-64 jaar, dit zal in 2030 opgelopen zijn tot ruim 40%.

In verhouding tot een aantal andere geïndustrialiseerde landen heeft ons land nog een betrekkelijk jonge bevolking. Het aantal 65-plussers, uitgedrukt als percentage van de groep 15- tot 65-jarigen (de zogenaamde dependency ratio) bedraagt in 1986 in ons land circa 18%. In landen als de BRD, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk ligt dit op circa 23%, terwijl landen als Zweden, Noorwegen en Zwitserland zelfs op 25 à 27% uitkomen.

In de komende decennia zullen deze percentages in de Europese landen, en in ons land nog sterker, oplopen. In 2030 zal het aantal 65-plussers in procenten van de bevolking van 15-64 jaar (de potentiële beroepsbevolking) circa 40% bedragen, waarmee ons land de meeste andere landen is voorbijgestreefd. Te zamen met de in internationaal opzicht hoge inactiviteit onder de bevolking van 15-64 jaar, zal de stijging van het aantal post-actieven een zware financieringslast op de actieven leggen. Thans is de verhouding tussen inactieven en post-actieven in Nederland enerzijds en het aantal actieven anderzijds reeds ongunstiger dan elders. Zie tabel 3.

Tabel 3. Actieven, inactieven en post-actieven in % van de totale bevolking, 1986

	Bevolking 15-64 jaar		65-plussers	Inactieven en postactieven in % van actieven
	Actieven	Inactieven		
België	37,9	29,5	21,4	134
Bondsrepubliek	42,3	27,8	22,9	120
Denemarken	51,9	14,7	22,5	72
Frankrijk	38,9	27,0	21,4	124
Italië	37,5	32,1	20,5	140
Japan	48,2	19,7	15,3	73
<b>Nederland</b>	<b>35,9</b>	<b>32,8</b>	<b>17,9</b>	<b>141</b>
Verenigd Koninkrijk	43,8	22,5	23,2	104
Verenigde Staten	46,1	20,3	18,1	83
Zweden	51,0	13,5	26,6	79

Bron: OESO

Een verder oplopen van de verhouding tussen inactieven en postactieven enerzijds en werkenden anderzijds in ons land zou kunnen worden voorkomen door de inactiviteit uit hoofde van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid terug te dringen. Dit vereist een voldoende hoge economische groei en een krachtige stijging van de werkgelegenheid.

## 1. De ontwikkeling van de collectieve uitgaven

De groei van de collectieve uitgaven is over een lange periode gezien aanzienlijk te noemen. Bedroeg het niveau van de collectieve uitgaven uitgedrukt in procenten van het Bruto Binnenlands Produkt in 1960 voor het totale OESO-gebied nog circa 28,6%-BBP, in 1985 is dit niveau inmiddels gestegen tot circa 40,7%-BBP. Binnen dit totaal groeide de collectieve uitgaven in Europa nog harder (1960: 31,5%-BBP en 1985: 49,4%-BBP).

Tabel 1. Collectieve uitgaven totale overheid (in % BNP/BBP)

Periode	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985
	BRD		Frankrijk		Ver. Koninkrijk		België		Denemarken		Nederland	
Consumptieve bestedingen	12,9	12,2	12,5	14,6	15,7	14,8	15,8	16,3	15,2	15,2	16,8	15,5
Inkomensoverdrachten u.h.v.:												
– sociale zekerheid	23,8	23,0	19,8	25,0	15,8	19,7	19,8	23,0	21,0	26,6	23,8	28,3
– buitenland en overige	1,6	1,9	0,7	2,0	0,7	1,1	0,9	0,6	1,1	1,9	0,8	0,7
Subsidies	2,0	2,1	1,9	2,3	3,5	2,1	1,2	1,4	2,8	3,0	1,0	1,9
Rentebetalingen	1,3	3,0	1,2	2,9	3,9	5,0	3,6	10,5	1,2	9,9	3,8	7,7
Totaal lopende uitgaven	41,5	42,1	36,1	46,8	39,7	42,7	41,2	51,8	41,3	56,5	46,2	54,2
Investerings- en kapitaaluitgaven	5,6	3,9	4,5	3,3	5,8	2,7	3,3	2,1	4,7	3,0	5,4	4,9
Totale collectieve uitgaven	47,1	46,0	40,6	50,2	45,4	45,4	44,5	53,9	46,0	59,5	51,6	59,0
Vorderingensaldo	- 5,6	- 1,2	- 2,4	- 2,8	- 4,7	- 2,9	- 4,7	- 9,0	- 1,4	- 2,0	- 2,9	- 4,8

Bron: OECD National Accounts 1974–1986, Parijs 1988

Een nadere uitsplitsing naar economische categorieën (tabel 1) laat zien dat de groei van de omvang van de collectieve uitgaven ook gepaard is gegaan met een significante verandering in samenstelling, namelijk van directe overheidsbestedingen (overheidsconsumptie en -investeringen) naar inkomensoverdrachten (subsidies en sociale zekerheidsuitgaven) en rentebetalingen. Recente ontwikkelingen duiden erop dat er sprake is van een afvlakking in de groei van de collectieve uitgaven. Het niveau van de totale collectieve uitgaven blijft evenwel voor een aantal landen hoog. Indien bijvoorbeeld gekeken wordt naar het niveauverschil van de totale collectieve uitgaven tussen Nederland en de BRD, dan blijkt in 1985 het niveau in Nederland circa 13%-punten BBP hoger te liggen dan dat in de BRD. Hiervan wordt circa 5¼%-punten BBP verklaard door het niveauverschil in de sociale zekerheidsuitgaven en circa 4¾%-punten BBP door het niveauverschil in de rentebetalingen.

Als mogelijke oorzaken voor de stijging van collectieve uitgaven zijn de volgende redenen op te noemen:

- als gevolg van de inkomensafhankelijke regelingen bij subsidies en inkomensoverdrachten zijn de risico's die direct samenhangen met economische fluctuaties (bijvoorbeeld werkloosheid) verschoven naar de overheid;
- een groot aantal regelingen die zijn ontstaan in een periode van uitbundige economische groei zijn nog steeds van toepassing.

## 2. Trends in de structuur van de collectieve uitgaven

De verandering in de structuur van de collectieve uitgaven kan ook vanuit een andere invalshoek worden belicht. Naar activiteiten kunnen de overheidsuitgaven worden gegroepeerd volgens een aantal klassieke

overheidstaken; namelijk, zuiver collectieve goederen, de voorziening van de zogenaamde «merit goods», inkomensgarantie bij koopkrachtachteruitgang als gevolg van inactiviteit en algemene economische dienstverlening.

Tabel 2. Structuur collectieve uitgaven totale overheid (in %-BNP/BBP)

Periode	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985
	BRD		Frankrijk		Ver. Koninkrijk		België		Denemarken		Nederland	
I. Public Goods	(7,1)	(6,4)	(5,5)	(6,6)	(8,5)	(8,5)	(9,0)	(9,6)	(6,2)	(6,0)	(2,9)	(2,9)
- Algemene maatschappelijke dienstverlening	2,2	2,1	2,0	2,5	1,3	1,0	6,3	7,0	2,0	2,0	0,0	0,0
- Defensie en Openbare Orde	4,7	4,3	3,5	4,1	6,4	6,8	2,7	2,6	3,5	3,2	2,9	2,9
- Overig	0,2	0,0	0,0	0,1	0,8	0,7	0,0	0,0	0,7	0,8	0,0	0,0
II. Merit Goods	(10,7)	(11,0)	(8,4)	(9,9)	(10,6)	(9,8)	(6,7)	(6,7)	(12,8)	(11,8)	(13,9)	(12,6)
- Onderwijs	4,0	4,2	4,3	5,0	4,7	3,9	6,7	6,7	6,0	5,6	6,4	5,2
- Gezondheidszorg*	5,9	6,0	2,7	3,2	4,7	4,8	0,0	0,0	5,6	4,9	0,0	0,0
- Volkshuisvesting	0,4	0,3	0,9	1,1	0,7	0,7	0,0	0,0	0,3	0,3	7,5	7,4
- Cultuur, Recreatie en Religieuze Zaken	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,0	0,0	0,9	1,0	0,0	0,0
III. Income Maintenance	(18,0)	(17,1)	(17,1)	(21,8)	(11,2)	(15,0)	(19,7)	(22,9)	(15,5)	(21,6)	(23,8)	(28,4)
- Sociale Verzekeringen	12,2	11,8	13,8	17,5	6,2	6,7	16,6	19,4	10,8	16,3	18,2	20,0
- Sociale Voorzieningen	3,4	2,7	1,8	2,5	2,9	6,0	2,1	2,2	0,0	0,0	3,5	5,4
- Overige Sociale Zekerheid en Welzijn	1,9	2,0	1,4	1,6	1,4	1,5	1,0	1,3	4,6	5,2	0,6	0,8
- Instellingen zonder winstoogmerk	0,5	0,6	0,1	0,2	0,7	0,8	0,0	0,0	0,1	0,1	1,5	2,2
IV. Economic Services	(10,2)	(8,8)	(8,4)	(8,9)	(11,4)	(7,2)	(5,4)	(4,1)	(10,3)	(10,2)	(7,2)	(7,5)
- Algemene Economische Dienstverlening	1,0	0,9	1,3	1,3	1,4	1,3	0,0	0,0	1,7	2,3	0,0	0,0
- Subsidies	2,0	2,1	1,9	2,3	3,5	2,1	1,2	1,4	2,8	3,0	1,0	1,9
- Investerings- en kapitaaluitgaven	5,6	3,9	4,5	3,3	5,8	2,7	3,3	2,1	4,7	3,0	5,4	4,9
- Buitenland en overige	1,6	1,9	0,7	2,0	0,7	1,1	0,9	0,6	1,1	1,9	0,8	0,7
V. Rentebetalingen	1,3	3,0	1,2	2,9	3,9	5,0	3,6	10,5	1,2	9,9	3,8	7,7
VI. Totale collectieve uitgaven	47,1	46,0	40,6	50,2	45,4	45,4	44,5	53,9	46,0	59,5	51,6	59,0
VII. Vorderingsaldo	- 5,6	- 1,2	- 2,4	- 2,8	- 4,7	- 2,9	- 4,7	- 9,0	- 1,4	- 2,0	- 2,9	- 4,8

Bron: OECD National Accounts 1974-1986, Parijs 1988

\* vanwege verschillen in systematiek van de Nationale Rekeningen zijn de uitgaven van de gezondheidszorg in België en Nederland ondergebracht bij de sociale verzekeringsuitgaven.

\*\* Vanwege afrondingsverschillen tellen subtotaal niet altijd op naar het totaal.

De groep van zuiver collectieve goederen (defensie en algemene administratieve dienstverlening) zijn goederen die in principe ondeelbaar zijn en waar regulering via vraag en aanbod niet of nauwelijks mogelijk wordt geacht. De zogenaamde «merit goods» (onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting) zijn goederen waar in principe regulering via vraag en aanbod wel mogelijk is maar die in het verleden om verschillende redenen door de overheid worden voorzien. Ook zijn overheidsvoorzieningen zoals infrastructuur in het verleden gerechtvaardigd door te wijzen op slechts een beperkte werking van vraag- en aanbodprincipe.

Tenslotte zijn er overheidsuitgaven die tot doel hebben een inkomensachteruitgang te compenseren als gevolg van het uitreden uit het economische proces.

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de uitgaven van de zuiver collectieve goederen (groep I) en de algemene economische dienstverlening (groep IV) in de loop der tijd stabiel en zelfs een licht dalende trend laten zien.

De grote expansie in de collectieve uitgaven heeft plaatsgevonden in de categorieën II en III die ook wel worden aangeduid met de term uitgaven ten behoeve van de «verzorgingsstaat» (merit goods en inkomensgarantie).

Voorzitter:	drs C. Maas	Thesaurier-Generaal, Ministerie van Financiën
Leden:	drs H.J. Brouwer	Directeur-Generaal Algemene Beleidsaangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	mr drs D.J. Bruinsma	Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën
	drs T. van de Graaf	Raadadviseur bij het Kabinet van de Minister-President
	drs B. Kuhry	Hoofd Afdeling Systeemanalyse, Sociaal en Cultureel Planbureau
	drs R.I.J.M. Kuipers	Directeur Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
	drs W.C. Middelkoop	Directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken
	H.A.P.M. Pont	Directeur-Generaal Management en Personeelsbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken
	drs J.K.T. Postma	Directeur-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
	drs P.B. de Ridder	Directeur Centraal Planbureau
	Prof. dr F.W. Rutten	Secretaris-Generaal, Ministerie van Economische Zaken
	dr G.J.M. de Vries	Directeur Algemeen Economisch en Inkomensbeleid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Prof. dr A.H.E.M. Wellink	Directeur De Nederlandsche Bank
	Mw drs H.C.J. van der Wielen	Hoofd Studiedienst, De Nederlandsche Bank
Secretariaat:	drs S. Kaatee	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek
	drs L. Meijaard	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Voorts hebben aan de vergaderingen van de Studiegroep, op verschillende momenten deelgenomen: drs J. Mensonides, drs K. B. van Popta (Ministerie van Financiën), drs W.J. Sleddering (Ministerie van Algemene Zaken) en drs G. Zalm (Centraal Planbureau).

De voorzitter van de Studiegroep hecht eraan zijn dank uit te spreken aan het Secretariaat, aan Mw Marja Hupkes en Mw Monique de Booij voor de nauwgezette uitvoering van de tekstverwerking, aan drs R.A.C. Praat voor zijn algemeen ondersteunende werkzaamheden en aan medewerkers van de Directie Algemene Economische Politiek (Ministerie

van Economische Zaken), van de Directie Algemeen Economisch en Inkomensbeleid (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), van de Directie Begrotingszaken (Ministerie van Financiën), van de Directie Binnenlands Geldwezen (Ministerie van Financiën) en van de Directie Algemene Financiële en Economische Politiek (Ministerie van Financiën) voor het schrijven van gedeelten van dit achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.



ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
Automatische stabilisatoren	Het complex van belastingwetten en sociale wetten die zonder rechtstreeks ingrijpen van het Rijk een conjunctuurdempende werking hebben
Balanced budget	Evenwicht op de gehele begroting
Begrotingsbeheersing	Een zodanige sturing van het begrotingsproces en inrichting van de begrotingsinfrastructuur dat realisering van de doelstellingen van het begrotingsbeleid zoveel mogelijk is gewaarborgd
BBP	Bruto Binnenlands Product; De waarde van de productie (= toegevoegde waarde) van de bedrijvensector en de overheidssector tezamen. In tegenstelling tot het netto nationaal inkomen bevat het BBP wel de afschrijvingen van bedrijven en overheid en niet de per saldo uit het buitenland ontvangen primaire inkomens.
Begrotingsbeleid, structureel	Een begrotingsbeleid waarbij het bereiken danwel handhaven van een structureel begrotingstekort financieringstekort, in samenhang met een op langere termijn evenwichtige economische ontwikkeling, centraal staat.
Begrotingsbeleid, stringent	Een zodanige uitvoering van de begroting dat eventuele uitgavenoverschrijdingen door beleidsaanpassingen dan wel door meevallers worden gecompenseerd. Laatstelijk zijn de regels van het stringente begrotingsbeleid in de Miljoenennota 1989 geformuleerd.
Begrotingsnormering	Keuze van de budgettaire doelvariabelen en de kwantificering van de waarde van deze doelvariabelen.
Begrotingstekort	Het verschil van alle uitgaven en ontvangsten op de Rijksbegroting, inclusief de saldi van de begrotingsfondsen en de afdrachten aan de EG
Begrotingstekort, structureel aanvaardbaar	Die omvang van het begrotingstekort die op langere termijn bezien vanuit macro-economische besparings- en investeringsontwikkeling aanvaardbaar wordt geacht
1%-Beleid	Het begrotingsbeleid waarbij de groei van de collectieve lasten jaarlijks maximaal 1%-punt NI mag bedragen
BNG	Bank voor Nederlandsche Gemeenten
BNP	Bruto Nationaal Product; Het bruto binnenlands product (BBP) vermeerderd met het saldo van uit het buitenland ontvangen primaire inkomens.

BRD	Bondsrepubliek Duitsland
Budgetdiscipline	Het complex van regels waarin is vastgelegd op welke wijze de begrotingsbeheersing wordt vormgegeven
Budgettaire compensatie (generale en specifieke)	Indien zich (per saldo) budgettaire tegenvallers voordoen is in principe compensatie vereist. Besloten kan worden tot specifieke compensatie, hetgeen een compenserende beleidsaanpassing op het betreffende begrotingshoofdstuk impliceert. Anders moet generale compensatie plaatsvinden, een compenserende beleidsaanpassing, die op grond van een prioriteitenafweging over de diverse onderdelen van de collectieve sector wordt verdeeld.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CED	Commissie van Economische Deskundigen (SER)
Collectieve lasten(druk)	Het totaal van belasting- en premie-ontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten. De collectieve lastendruk is het quotiënt van de collectieve lasten en het nationale inkomen (in %).
COVA	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
CPB	Centraal Planbureau
Debudgettering	Uitgaven voor activiteiten die normaal tot onderwerp van collectieve zorg worden gerekend en niet (meer) via de begroting maar rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd onder rijksgarantie.
DGVP	Dienst Geneeskundige Verzorging Politie
Disconteringsvoet	De rente waarmee een bedrag uit de toekomst naar het heden wordt verrekend.
DNB	De Nederlandsche Bank
EG	Europese Gemeenschappen
EZ	Ministerie van Economische Zaken
Financieringsbehoefte van het Rijk	De som van het financieringstekort van het Rijk en de herfinanciering van de aflossingen op de vaste staatsschuld.
Financieringstekort van het Rijk	Het begrotingstekort, verminderd met de aflossingen van de gevestigde schuld, vermeerderd met de aanmuntingen en gecorrigeerd voor enkele posten die uit budgettair oogpunt niet van belang zijn.
GD/KD	Gewone Dienst/Kapitaaldienst
Gewone dienst	Deel van de begroting (en de rekening) waarop de lopende inkomsten en uitgaven worden geadministreerd. Lopende of gewone inkomsten en uitgaven zijn de (financiële) transakties die aan het (kalender)jaar, waarop de gewone dienst betrekking heeft, zijn toe te rekenen.

Gulden financieringsregel	Evenwicht op de gewone dienst d.w.z. lopende uitgaven moeten worden gedekt door lopende inkomsten.
IZA	Instituut Ziektekostenvoorziening Ambtenaren.
IZR	Interprovinciale ZiektekostenRegeling
Kameelneus (camel nose)	Uitgaven waarvan in het begin slechts een klein gedeelte zichtbaar is, maar die na verloop van tijd fors (kunnen) toenemen.
Kapitaaldienst	Deel van de begroting (en de rekening) waarop de buitengewone inkomsten en uitgaven worden verantwoord. De gulden financieringsregel leert dat het saldo op de kapitaaldienst met leningen mag worden gefinancierd.
L&V	Ministerie van Landbouw en Visserij
Meerjarenramingen	Ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren.
Monetaire financiering	Financiering van het tekort van de overheid door het aangaan van kortlopende schuld (onder meer schatkistpapier, kas- en daggeldleningen) en/of intering op het bezit aan liquide middelen
NI	Nationaal Inkomen
NWB	Nederlandse Waterschaps Bank
OESO/OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Open-einderegelingen	Regelingen, waarbij personen, instellingen of bedrijven (al dan niet onder voorwaarde) recht hebben op een geldelijke bijdrage van de overheid of van de sociale fondsen, indien zij voldoen aan de in de regeling vastgelegde criteria.
Operatie Comptabel Bestel	Het creëren van duidelijke, actuele en betrouwbare informatiebronnen op financieel overheidsterrein.
OPL	Overige Publiekrechtelijke Lichamen; de belangrijkste zijn provincies, gemeenten, waterschappen, openbare instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en PBO-organen.
SER	Sociaal-Economische Raad
Staatsschuld	Het totaal van de uitstaande geldelijke leningen ten laste van de Staat. De bruto staatsschuld, verminderd met de op korte termijn opeisbare vorderingen van de Staat is de netto staatsschuld. De bruto staatsschuld is de som van de vlottende (leningen met een oorspronkelijke looptijd korter dan of gelijk aan 5 jaar) en de vaste staatsschuld (leningen met een gemiddelde looptijd langer dan 5 jaar).
VIR	VoorInschrijfRekening van het Rijk bij het ABP
VK	VerzekeringsKamer

Voorjaarsnota	Tussentijds overzicht betreffende de uitvoering van de lopende begroting, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting noodzakelijk worden geacht.
Vorderingensaldo	Saldo van lopende inkomsten en uitgaven, vermeerderd met het saldo van de vermogenstransacties (zie hoofdstuk 7).
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VS	Verenigde Staten
VUT	Regeling voor Vervroegd UitTreden uit het arbeidsproces voordat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt.
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WAO	Wet op de ArbeidsOngeschiktheidsverzekering
WIR	Wet InvesteringsRekening
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
WVO	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
ZW	Ziektewet.