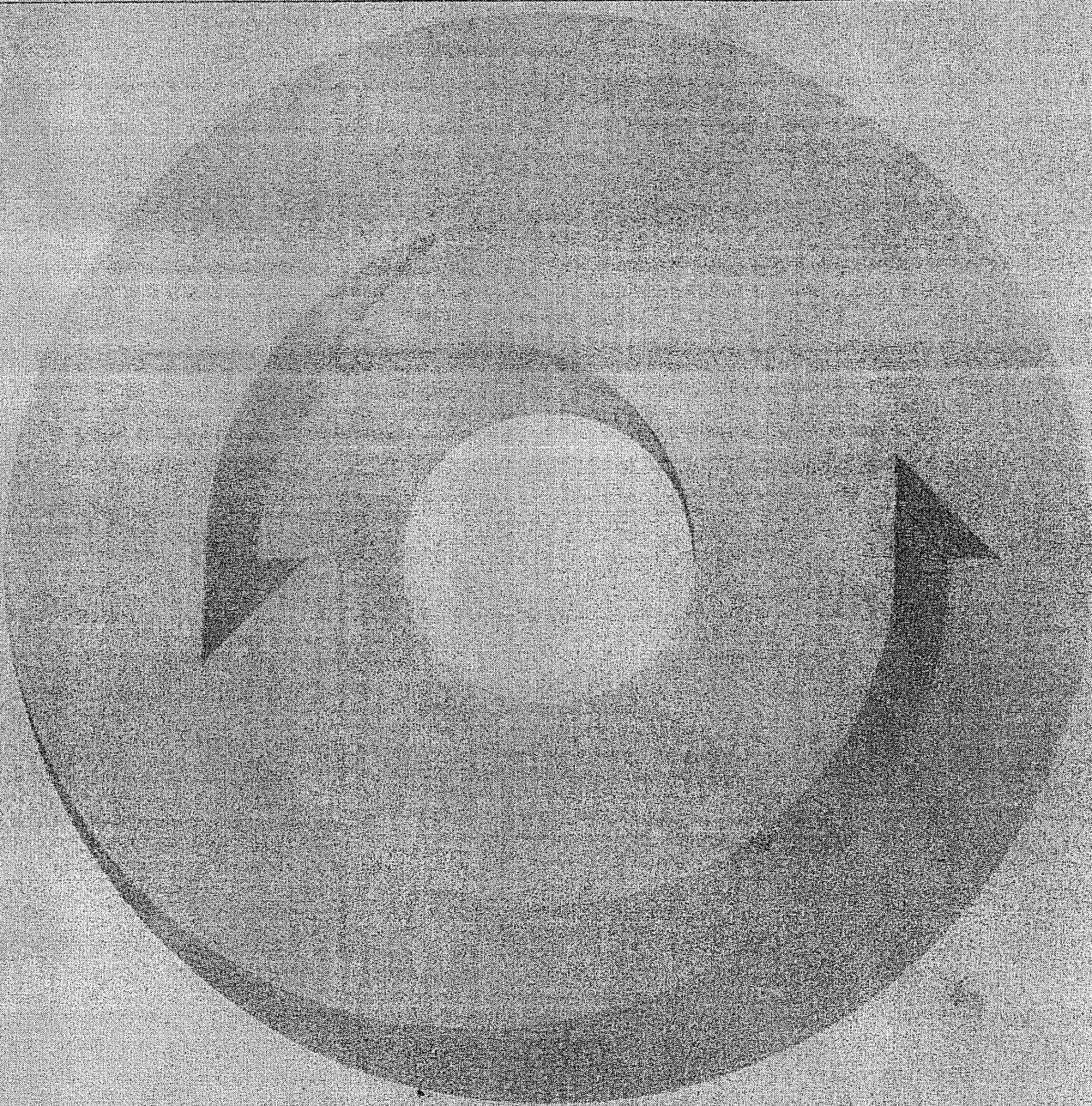


Miljoenennota 1981

Handwritten signature



Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

St. 81
Zitting 1979-1980

Rijksbegroting voor het jaar 1981

16400

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'SRIJKS FINANCIËN
Aangeboden 16 september 1980

Woord vooraf

Stagnerende economische groei, verdere uitholling van de rendementspositie van het bedrijfsleven, toenemende werkloosheid en reële inkomensachteruitgang voor vrijwel de gehele bevolking vormen de achtergrond waartegen de voorbereiding van de begroting 1981 heeft plaatsgevonden.

Het kabinet heeft daarbij voor de keus gestaan tussen maatregelen die weliswaar op korte termijn het economische beeld verbeteren maar die niet tot een werkelijke keer ten goede leiden, en maatregelen die op korte termijn weinig zichtbare resultaten hebben maar die wel de fundamenteen leggen voor een meer gezonde economie. Het kabinet heeft voor deze laatste maatregelen gekozen. Terugdringing van het financieringstekort heeft daarbij een hoge prioriteit gekregen.

De opstelling van de begroting 1981 is een zware operatie geweest. Zwaar ook zijn de offers die van de samenleving worden gevraagd. Alleen via ingrijpende en vaak pijnlijke maatregelen kan echter de weg worden ingeslagen naar een wezenlijk herstel van de Nederlandse economie. Het kabinet vertrouwt er dan ook op dat de sociale partners, in het besef van de ernst van de huidige economische situatie, aan de noodzakelijke beperking van inkomensaanspraken hun medewerking zullen verlenen.

De Minister van Financiën,
Van der Stee

Inhoud

1. Inleiding	7	7. De gemeenten en provincies, de begrotingsfondsen en de EG	98
2. De economische situatie	11	7.1. De gemeenten en provincies	98
2.1. De internationale economische situatie	11	7.2. Fonds Investeringsrekening	101
2.2. De Nederlandse betalingsbalans en de koersontwikkeling van de gulden	14	7.3. Rijkswegenfonds	102
2.3. Enkele aspecten van het energievraagstuk	19	7.4. De financiering van de EG-begroting	102
2.4. Bestedingen en besparingen	20	Bijlagen Miljoenennota 1981	105
2.5. Lonen en prijzen	23	1. Algemene verzamelstaat van de uitgaven van de begroting 1981 en 1980	106
2.6. Financiële ontwikkelingen	25	A. Uitgaven en Ontvangsten	106
3. Het financieel-economische beleid	31	B. Aansluiting van het relevante uitgaventotaal volgens bijlage 3A met het uitgaventotaal volgens bijlage 1A en tabel 6.2.e van de nota	106
3.1. Inleiding	31	2. Ontvangsten	107
3.2. Het beleid voor 1981	33	A. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1980 en 1981	107
3.3. Het monetaire beleid	38	B. Belastingdruk 1972 t/m 1981	108
4. De voorbereiding en de beheersing van de begroting	40	C. Verdeling van de belastingdruk in de laatste tien jaren	108
4.1. Het trendmatig begrotingsbeleid	40	D. Niet-belastingontvangsten	109
4.2. Ontwikkelingen in het recente verleden	40	3. De Meerjarenramingen 1981-1985	111
4.3. Regels voor het begrotingsbeleid	42	A. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen	111
4.4. Het systeem van de meerjarenramingen	43	B. Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken	114
4.5. Prioriteitenafweging	44	C. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1981-1984	115
4.6. Slotopmerkingen	45	D. Meerjarenraming Gemeentefonds en Provinciefonds	120
5. De collectieve sector	46	E. Meerjarenramingen Fonds Investeringsrekening	121
5.1. Ontwikkeling van omvang en samenstelling van de collectieve sector; het internationale perspectief	46	4. De meerjarenramingen en de extrapolatiedefinitie	122
5.2. Ontwikkeling collectieve sector 1981-1985 bij ongewijzigd beleid	50	5.A. De flexibiliteit van de rijksuitgaven	124
5.3. Werkgelegenheid in en collectieve financiering van de kwartaire sector	52	5.B. Overzicht van wetten en regelingen voortvloeiende uit het onderzoek naar de flexibiliteit van de rijksuitgaven	127
6. De begroting 1980 en 1981	57	6. Werkgelegenheid in en collectieve financiering van de kwartaire sector	129
6.1. De uitvoering van de begroting 1980	57		
6.2. De hoofdlijnen van de begroting 1981	61		
6.3. Voorgenomen ombuigingen	64		
6.4. De uitgaven	72		
6.5. De ontvangsten	83		
6.6. De begrotingsvooruitzichten in andere landen	94		

7. Overzicht van mutaties t.o.v. de Voorjaarsnota 131

8. De kasontwikkeling van het rijk 134

9. De uitgaven en de ontvangsten 1980-1981 ingedeeld volgens de functionele classificatie 137

A. Totaaloverzicht 137

B. Rubricering per begrotingshoofdstuk 140

10. De uitgaven en de ontvangsten 1977-1981 ingedeeld volgens de economische classificatie 143

A. Indeling in hoofdgroepen 143

B. Indeling in subgroepen 144

11. Tienjarenoverzicht 1972-1981 150

A. Totalen van uitgaven en ontvangsten 150

B. Uitgaven per functie 150

C. Ontvangsten per functie 151

12. De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan, 1975-1980 152

13. De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen 156

14. Overzicht van de garantieverlening door het rijk 159

15. De nationale schuld 160

16. De staatsbalans per 31 december 1979 164

17. Burgerlijk rijkspersoneel per departement 178

A. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement 178

B. Overzicht van de personeelssamenstelling naar rang per departement 179

18. De uitgaven van de collectieve sector 182

19. De begroting 1981 van de fondsen en de staatsbedrijven 183

20. Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindslieden gedane toezeggingen in het parlementaire jaar 1979/1980 186

21. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis 188

1. Inleiding

Zowel nationaal als internationaal heeft zich een kentering voorgedaan in de economische ontwikkeling.

Het zijn met name de scherpe energieprijsstijgingen die hieraan debet zijn geweest. De gevolgen van de olieprijsverhogingen in de tweede helft van 1979 en begin 1980 zullen naar verwachting pas in de tweede helft van dit jaar ten volle zichtbaar worden. De omvangrijke ruilvoetverliezen in de westerse industrielanden, gepaard gaande met een versnellend inflatietempo en grote tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans, zullen dan onvermijdelijk leiden tot een teruglopen van de groei van de produktie. Daar komt nog bij dat het overheidsbeleid in de meeste westerse landen, mede vanwege de alom hoge financieringstekorten, betrekkelijk restrictief van aard is.

De vertraging, en in sommige landen zelfs stagnatie, in de economische groei heeft in vrijwel alle OESO-landen een uiterst zorgwekkende werkloosheidsontwikkeling tot gevolg. Het voorzichtige conjunctuurherstel dat zich naar verwachting in de loop van 1981 zal voordoen, kan hierin geen verbetering brengen. Wel ligt ten gevolge van de ontwikkelingen in de volumesfeer een afzwakking van het inflatietempo in de lijn der verwachtingen. De voorziene ontwikkeling van de Nederlandse economie wijkt ten opzichte van het internationale beeld gunstig af ten aanzien van de prijsstijging, die in Nederland duidelijk lager ligt dan in de meeste andere landen. Somberder evenwel dan in vele andere landen zijn de groeivoorzichten: afwezigheid van reële groei van het nationale inkomen in 1980, gevolgd door een zeer geringe, minder dan 0,5% bedragende reële groei in 1981. Wanneer deze cijfers worden gezien in het licht van de 3%, waarvan bij de opstelling van Bestek '81 nog werd uitgegaan, dan komt wel heel indringend de ernst van de economische terugslag naar voren. In combinatie met het nog steeds toememende arbeidsaanbod leidt deze geringe groei tot een drastische stijging van de werkloosheid. In 1981 zal de werkloosheid naar verwachting het zeer hoge gemiddelde niveau van 280.000 manjaren bereiken, en dit tegen de achtergrond van een ook na 1981 sterk toenemend arbeidsaanbod. Zorgwekkender ook dan in vele andere landen is de ontwikkeling van de betalingsbalans. Ondanks de relatief gunstige energiesituatie van Nederland blijven de sinds 1978 optredende tekorten op de lopende rekening voortduren. Voor 1980 wordt een tekort van 4,5 miljard verwacht. Voor 1981 wordt, mede als gevolg van de sterk toenemende opbrengsten uit de export van aardgas, een verbetering van enkele miljarden guldens verwacht. Het kabinet is er – mede gezien de ervaringen in de afgelopen jaren – evenwel niet gerust op dat deze verbetering zich ook daadwerkelijk ten volle zal realiseren.

Het financieel-economische beleid is voor 1981 gericht op een vermindering van de bestaande interne en externe onevenwichtigheden waarmee ons land te kampen heeft. Om een herstel van onze concurrentiepositie en van de werkgelegenheidsontwikkeling mogelijk te maken, is een vermindering van individuele inkomensaanspraken noodzakelijk. Het kabinet doet in dat verband een klemmend beroep op de verantwoordelijkheid van de sociale partners om tot een aanmerkelijke inkomensmatiging te komen. Hiervan gaat vooral op wat langere termijn een gunstige invloed uit op de economische ontwikkeling. Een bijdrage tot het herstel van evenwichtiger verhoudin-

gen moet tevens worden geleverd door een beperking van het financieringstekort van de overheid. Al enige jaren is het financieringstekort aanzienlijk hoger dan de rond 4% van het nationale inkomen die structureel aanvaardbaar is; voor 1980 belooft de raming van het financieringstekort 6% van het nationale inkomen. Het terugdringen van het financieringstekort draagt bij aan het structurele herstel van betalingsbalans en werkgelegenheid, laat het bedrijfsleven meer ruimte op de geld- en kapitaalmarkt en heeft een drukkende invloed op het rentepeil. Een substantiële terugdringing van het financieringstekort heeft bij de opstelling van de begroting 1981 dan ook een essentiële rol gespeeld.

Voor het begrotingsbeeld 1981 is de toeneming van de aardgasbaten van grote betekenis. De voor 1981 en later voorziene extra aardgasbaten die voortvloeien uit de heronderhandelingen met buitenlandse afnemers worden aangewend voor lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Daarnaast voorziet de begroting in gerichte aanvullende beleidsmaatregelen ter grootte van 0,7 miljard onder meer voor stimulering van de bouw, arbeidsmarktmaatregelen en energiebesparing. Het totale beeld resulteert in een reductie van het financieringstekort van 6% tot 5¼% van het nationale inkomen.

Bij de opstelling van de begroting moest een oplossing worden gevonden voor de doorwerking van de problematiek uit de Voorjaarsnota 1980 ad 1 miljard en diende een bedrag van 1 miljard aan onderuitputting dat in de meerjarenramingen was verwerkt te worden vervangen door concrete uitgavenverlagingen. Voorts dienden in de sfeer van de sociale zekerheid enige nog niet geconcretiseerde onderdelen van Bestek '81 en van de ombuigingsoperatie van dit voorjaar alsnog te worden ingevuld. Tezamen leidden deze factoren ertoe dat er op de begroting 1981 een in te lossen hypotheek lag ter grootte van bijna 3 miljard. Het kabinet heeft daartoe een pakket beleidsombuigingen geformuleerd ter grootte van 3,6 miljard. In de sfeer van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg worden ombuigingen voorgesteld ten bedrage van 1,2 miljard. In de sfeer van de ambtenarensalarissen belopen de maatregelen 0,8 miljard; een additionele korting op de salarissen, die samenhangt met de premiestijging voor werknemers in bedrijven, vormt hiervan het belangrijkste onderdeel. Ombuigingen op de overige uitgaven van de rijksbegroting, een beperking van de uitkeringen uit het Gemeente- en het Provinciefonds en het in sterkere mate doorberekenen van de kosten van overheidsdiensten leveren tezamen een bijdrage van 1,6 miljard. De voorgestelde ombuigingen zijn 0,6 miljard hoger dan voor de structurele oplossing van de gememoreerde nog liggende problematiek noodzakelijk is. Daartegenover staat dat de groei van de belastingopbrengsten terugloopt, terwijl bij de uitgaven vooral aanzienlijke extra bedragen nodig zijn ter financiering van de groeiende werkloosheidsuitkeringen en de rentelasten. Gegeven de noodzaak het financieringstekort terug te dringen en rekening houdend met de te hoog oplopende loonstijging zijn lastenverzwaringen nodig. Een bevestigend verdergaande beperking van de collectieve uitgaven zou, zonder aanzienlijke effecten op de werkgelegenheid, slechts kunnen worden gerealiseerd door nog verdergaande algemene kortingen op de salarissen van het overheidspersoneel of door een verlaging van de niveau's van de sociale uitkeringen. Het kabinet heeft deze weg niet gekozen.

De thans voorgestelde lastenverzwaringen worden voor het grootste deel bewerkstelligd door een verhoging van de sociale verzekeringspremies. Hierbij moet worden bedacht dat de sociale zekerheidsuitgaven worden gekenmerkt door een zeer snelle groei, ook in vergelijking met andere westerse industrielanden. In de afgelopen jaren zijn de premies van de sociale verzekeringen in verhouding tot de groei van de uitgaven slechts zeer beperkt verhoogd. Dit werd mede mogelijk gemaakt door een sterke toeneming van de rijksbijdragen aan de sociale verzekeringsfondsen. Het kabinet acht het in dit licht en in het licht van de financiële problematiek van het rijk verant-

woord om tot terugtrekking van rijksbijdragen over te gaan. De rijksbijdragen aan de sociale verzekeringsfondsen zullen daarom met 1,3 miljard worden beperkt, ten gevolge waarvan de premies vrij aanzienlijk zullen moeten worden verhoogd. De maatregelen met betrekking tot de ambtenarensalarissen moeten in samenhang met deze premieverhogingen worden gezien.

In de sfeer van de belastingen zal – afgezien van de eerder genoemde lastenverlichting ten behoeve van het bedrijfsleven – het verlaagde BTW-tarief worden verhoogd van 4 tot 4½ procent. De inflatiecorrectie wordt gehandhaafd op 100%; voor de financiering van de eenmalige uitkeringen aan Indische ex-geïnterneerden zal de inkomstenbelasting tijdelijk worden verhoogd. Het voorgenomen beleid brengt voor 1981 een toeneming van de collectieve lastendruk met zich mee van 0,4% van het nationale inkomen.

Het mag geen verwondering wekken dat, waar economische groei vrijwel ontbreekt en lastenverzwaring noodzakelijk is, de inkomensontwikkeling wordt gekenmerkt door koopkrachtverliezen. De loonstijging die zonder verdere matiging zal optreden belooft naar raming van het Centraal Planbureau 8%, hetgeen ongeveer spoort met de thans afgesloten CAO's. Het kabinet is voornemens om met de sociale partners na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de loonkostenontwikkeling te beperken. Bij de opstelling van de begroting is het kabinet uitgegaan van de genoemde loonstijging van 8%. Op basis van dit uitgangspunt ontstaat een inkomensbeeld waarbij het reëel vrij beschikbaar inkomen, afgezien van de incidentele looncomponent, mutaties vertoont in een orde van grootte van -1% à -2% voor de onderscheiden inkomensgroepen. Deze uitkomsten stroken niet met de inkomenspolitieke uitgangspunten van het kabinet. Het kabinet rekent er echter op met de sociale partners verdergaande matigingsvoorstellen te kunnen bespreken, waardoor in combinatie met een beperking van de lastenverzwaring een inkomensbeeld kan worden bereikt waarin het koopkrachtverlies beperkt blijft tot 1¼% voor de minima en voor de 'sterkste schouders' oploopt tot 3½%.

Op die wijze kan in de particuliere sector en bij de overheid tevens ruimte worden gemaakt voor maatregelen die tot instandhouding en vergroting van de werkgelegenheid kunnen leiden. Tevens kan daarmee de verdere verslechtering van de rendementspositie van het bedrijfsleven die in het macro-economische beeld voor 1981 ligt besloten worden beperkt. De arbeidsinkomensquote zal anders in 1981 met circa 2½ procentpunt stijgen. Het kabinet is bereid om bij een aldus bereikte inkomensmatiging ruimte te bieden voor maatregelen gericht op uitbreiding van werkgelegenheid en/of lastenverlichting. Bij 1% matiging is het kabinet bereid het financieringsstekort met circa 0,5 miljard op te laten lopen. Het kabinet acht dit aanvaardbaar gelet op de gunstige effecten van inkomensmatiging, ook op het financieringstekort op wat langere termijn.

Het begrotingsbeeld ziet er als volgt uit (in miljarden guldens):

	Vermoedelijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981
<i>Rijksbegroting</i>		
– uitgaven	109,3	116,1
– ontvangsten	96,6	103,7
	– 12,7	– 12,4
<i>Begrotingsfondsen</i>		
– uitgaven	23,0	24,0
– ontvangsten	21,0	23,3
	– 2,0	– 0,7
Financieringstekort	14,7	13,1
Idem als % nationaal inkomen	5	4¼
Idem voor de gehele overheid	6	5¼

Het financieringstekort van het rijk zal volgens dit beeld in 1981 4¼% van het nationale inkomen bedragen, terwijl voor de gehele overheid een tekort van 5¼% van het nationale inkomen wordt geraamd. Alhoewel het tekort daarmee nog steeds een zodanige omvang heeft dat de overheid opnieuw een beroep op monetaire financiering zal moeten doen, is hiermee toch een eerste en belangrijke stap gezet in de richting van de structureel aanvaardbare waarde van het tekort ad circa 4% van het nationale inkomen. Dit betekent tevens een belangrijke stap om functionering van het trendmatige begrotingsbeleid weer mogelijk te maken. Het kabinet acht dit van grote betekenis. Bij de uitvoering van de begroting 1981 zullen de nauw met het trendmatige begrotingsbeleid verbonden spelregels van het stringente begrotingsbeleid dan ook weer volledig worden toegepast. Bij de voorbereiding van de begroting 1982 zal een trendmatig begrotingskader worden gehanteerd waarbij de uitgangspunten zullen worden afgestemd op de dan beschikbare middellange-termijnprognoses voor de economische ontwikkeling. Dit betekent dat dan reeds in een vroeg stadium het kader kan worden bepaald waarbinnen de besluitvorming moet plaatsvinden. Dit is temeer van belang waar, zoals berekeningen in deze miljoenennota indiceren, de komende jaren de afwegingsproblematiek tussen collectieve voorzieningen en particuliere inkomens zal verscherpen. Aan een verdere sanering van overheidsuitgaven zal daarbij niet kunnen worden ontkomen. In dit verband zijn de meerjarenramingen van belang om tijdig de omvang van de budgettaire problematiek te kunnen verkennen. Het kabinet is echter tevens van oordeel dat het karakter van de meerjarenramingen zoals dat in de praktijk veelal wordt ervaren belangrijk dient te wijzigen. Deze ramingen zullen moeten worden opgevat als een prognose en niet als een verkregen recht. In dat licht ook zal het dit jaar weer opgepakte gedetailleerde begrotingsoverleg, met als uitgangspunt de begroting van het lopende jaar, in de toekomst worden geïntensiveerd. Daarbij zal, door uit te gaan van een trendmatig begrotingskader dat vroegtijdig kan worden vastgesteld, het begrotingsoverleg vroeger kunnen starten terwijl er tevens kwantitatieve uitgangspunten voorhanden zijn. Om een goede prioriteitenafweging tussen de verschillende beleids-terreinen mogelijk te maken, zal tevens een op operationele leest geschoeide heroverwegingsprocedure worden ontwikkeld waarbij ook een sterkere toepassing van de profijtgedachte een rol zal spelen.

2. De economische situatie

2.1. De internationale economische situatie

De ontwikkeling van de wereldeconomie is belangrijk voor de gang van zaken in ons land. Dit hoofdstuk opent dan ook evenals vorige jaren met een korte beschouwing over het actuele conjunctuurbeloop in de westerse industriële landen. Zoals uit de beschouwingen in dit hoofdstuk moge blijken betekent dit niet dat de ongunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie geheel aan het buitenland mag worden toegeschreven. Het betekent wel dat bij de vormgeving van het economische beleid het handhaven en verbeteren van onze internationale concurrentiepositie een belangrijke doelstelling moet zijn. Dit geldt nog meer dan vroeger het geval was. Immers, de verwevenheid van de Nederlandse economie met die van andere landen is in het afgelopen decennium nog vergroot, getuige de toeneming van onze in- en uitvoer in verhouding tot het bruto nationale produkt.

Voor de economische ontwikkeling op korte termijn in ons land is met name de conjuncturele situatie in het OESO-gebied van belang: ongeveer 85% van onze totale uitvoer wordt daar afgezet (ruim 70% in de EG).

In de volgende tabel zijn enkele voor het conjunctuurbeloop in de OESO-respectievelijk de EG-landen relevante kerngegevens opgenomen. Teneinde de positie van Nederland in de internationale context te illustreren zijn vervolgens de overeenkomstige grootheden voor ons land vermeld.

Internationale kerngegevens

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ¹
Volume groei BBP respectievelijk BNP in de OESO (%-mutaties) ²	6,3	0,6	- 0,5	5,3	3,8	3,9	3,4	1,25
Werkloosheid in EG (in % burgerlijke beroepsbevolking) ³	2,5	2,9	4,3	4,9	5,3	5,5	5,6	5,9 ⁵
Consumptieprijs in de OESO (% mutaties)	7,9	13,6	11,4	8,5	8,7	7,7	9,9	13,8 ⁶
Financieringstekort (-) gehele overheid in 7 grote OESO-landen (in % BBP/BNP) ⁴	.	.	- 4,3	- 2,9	- 2,2	- 2,3	- 1,7	- 2,4
Saldo lopende rekening van de OESO (in %-OESO-BBP)	0,3	- 0,7	0	- 0,4	- 0,5	0,2	- 0,5	- 1,0

Bron: OESO; EG.

Kerngegevens voor Nederland

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ¹
Volume groei BNP (%-mutaties)	6,1	3,6	- 1,9	5,6	2,4	2,1	2,3	1,2
Werkloosheid (in % burgerlijke beroepsbevolking) ³	2,3	2,8	4,0	4,3	4,1	4,1	4,2	4,5 ⁵
Consumptieprijs (%-mutaties)	8,0	9,6	10,2	8,8	6,4	4,1	4,2	6,75
Financieringstekort (-) gehele overheid (in % BNP) ⁴	- 1,4	- 2,6	- 4,8	- 4,6	- 3,6	- 4,0	- 5,1	- 5,4
Saldo lopende rekening (in % BBP)	4,0	3,2	2,5	3,2	0,8	- 0,9	- 1,4	- 1,4

Bron: CPB; Nederlandsche Bank; EG.

¹ Jaarraming.

² Het bruto nationale produkt omvat, anders dan het bruto binnenlandse produkt, mede het saldo primaire inkomens uit het buitenland.

³ Totale beroepsbevolking exclusief beroepsmilitairen en dienstplichtigen.

⁴ De reeksen betreffende het financieringstekort van de overheid voor de groep van 7 grote OESO-landen respectievelijk voor Nederland zijn, wat het absolute niveau betreft, wegens definitieverschillen niet onderling vergelijkbaar. Zo omvat de OESO-

reeks niet de netto vermogensoverdrachten, kredieten en deelnemingen van de overheid. Deze verschillen beïnvloeden echter slechts in betrekkelijk geringe mate de ontwikkeling van de respectievelijke tekorten in de tijd.

⁵ Mei 1980.

⁶ Mutatie mei 1979/mei 1980.

Uit beide tabellen blijkt dat, na een tijdelijk herstel in de tweede helft van de jaren zeventig, de volumeconjunctuur in de westerse wereld, met name als gevolg van de tweede oliecrisis, in 1980 opnieuw inzakt. Volgens de huidige verwachtingen zal de recessie die deze landen thans doormaken minder diep zijn dan die van 1974/1975 en in de loop van 1981 kunnen worden gevolgd door een, zij het bescheiden, herstel. In samenhang met het inzakken van de internationale conjunctuur lopen de overheidstekorten in vele landen op, zij het in de zeven grote OESO-landen tot een niveau dat, ten opzichte van het bruto binnenlandse produkt, veel lager ligt dan in 1975. Daarentegen is het financieringstekort in Nederland gestegen tot een peil dat het tekort in 1975 overtreft.

In de cijfers van de eerste tabel komen duidelijk ongunstige tendenties in de nominale ontwikkeling naar voren. Het stijgingstempo van zowel de consumptieprijzen als dat van de lonen is na de laatste oliecrisis alom versneld. Het OESO-secretariaat gaat ervan uit dat als geen nieuwe olieprijschokken optreden de olieprijscomponent van de consumptieprijsstijging in het tweede halfjaar van 1980 gaat afnemen. Aangezien voorts in de verschillende landen een loonmatiging tot stand kwam als resultaat van het overleg tussen de sociale partners of van overheidsmaatregelen zou het inflatietempo, gemeten aan de consumptieprijsindex, kunnen teruglopen van 12% in het eerste halfjaar van 1980 tot 9½% in het eerste halfjaar van 1981 (beide mutaties voor seizoen gecorrigeerd en op jaarbasis). Het inflatietempo in Nederland blijft al een reeks van jaren achter bij dat van de meeste overige landen, hetgeen voornamelijk kan worden toegeschreven aan de sterkte van de gulden in de betrokken periode en aan het prijs- en inkomensbeleid.

Voorals gevolg van het door de olieprijsstijgingen veroorzaakte ruilverlies zal het tekort op de lopende rekening van het gehele OESO-gebied over 1980 naar raming toenemen tot circa 81 miljard dollar. Toeneming van de export naar de OPEC-landen en vermindering van de invoergroei zullen kunnen leiden tot een afnemende van het tekort tot circa 45 miljard dollar (op jaarbasis) in het eerste halfjaar 1981. De onderlinge verdeling van het huidige en het voor 1981 voorziene externe tekort is evenwichtiger dan in 1974/1975. Met name Duitsland en Japan hebben nu een betrekkelijk groot aandeel in het totale OESO-tekort.

Naar het zich laat aanzien zal het snelle herstel van de externe positie van vele landen dat in 1975 heeft plaatsgevonden in 1980/1981 niet in dezelfde mate optreden. Enerzijds zal de conjuncturele inzinking naar verwachting thans minder groot zijn, zodat de invoer minder zal dalen. Anderzijds zal de uitvoer naar de OPEC-landen minder snel toenemen, gezien de grenzen die de maatschappelijke en politieke absorptiecapaciteit van verschillende OPEC-landen daaraan stelt.

In overeenstemming met de afzwakking van de groei van produktie en bestedingen neemt de werkgelegenheid in de meeste landen af. Naar raming zal de werkloosheid in het OESO-gebied toenemen tot circa 23 miljoen mensen of 6½% van de beroepsbevolking in het midden van 1981, tegen gemiddeld 5¼% in het eerste halfjaar 1980.

De huidige recessie in de westerse industriële wereld is met name toe te schrijven aan twee factoren.

Voorop staan de olieprijsstijgingen die sinds eind 1978 hebben plaatsgevonden. Vanaf dat tijdstip tot medio juli 1980 is de gemiddelde officiële prijs van ruwe olie toegenomen van 12,70 dollar tot circa 32 dollar per vat, of met ruim 150%. Aan dit prijsbeloop lagen ingrijpende ontwikkelingen op de oliemarkt ten grondslag die zich overigens nog steeds voordoen. De olieproducerende landen wisten na de Iraanse revolutie hun marktpositie aanzienlijk te versterken. De toegenomen neiging van deze landen om niet alleen hun produktie te beperken maar ook nieuwe afzetkanalen voor ruwe olie te creëren en de looptijden van de leveringscontracten sterk te bekorten was er de oorzaak van dat de flexibiliteit van de olievoorziening zeer sterk is verminderd. In 1979 en 1980 kwam dit tot uitdrukking in onevenwichtigheden in de voorzieningssituatie tussen verschillende landen, regio's en met name ook

tussen de oliemaatschappijen. Deze ontwikkelingen en de verwachting dat de totale vraag naar ruwe olie het aanbod voorlopig nog zou overtreffen leidden tot een opbouw van de olievoorraden die groter was dan nodig gezien de ontwikkeling van de vraag naar olie. Volgens een tentatieve becijfering van het OESO-secretariaat zou als gevolg van de olieprijsstijging die zich sinds eind 1978 tot medio 1980 heeft voorgedaan, de groei van de binnenlandse bestedingen in het OESO-gebied in de periode van medio 1980 tot medio 1981 circa 2½% procentpunt lager uitvallen dan bij achterwege blijven van de reële olieprijsstijging had kunnen worden verwacht.

Een andere belangrijke factor is dat in de meeste landen de door de gestegen olierekening veroorzaakte bestedingsterugval niet wordt gecompenseerd door rechtstreekse bestedingsstimulansen van de overheid; zulks op grond van het grote belang dat wordt toegekend aan inflatiebestrijding en van de geringere budgettaire ruimte die het gevolg is van te hoge begrotingstekorten. Na de eerste oliecrisis werd het begrotingsbeleid van veel landen in sterkere mate gericht op compensatie van de deflatoire effecten van de olieprijschok dan op een snelle vermindering van het inflatietempo. Met name de kleinere OESO-landen hebben, ondanks hun oplopende externe tekorten, langer een stimulerend beleid voortgezet dan de groep van grote industriële landen. Thans wordt een beleidskoers gevolgd waarbij over vrijwel de gehele linie prioriteit wordt gegeven aan inflatiebestrijding en het beheersen van de sterk gestegen overheidstekorten.

De ramingen voor 1980 en 1981 zijn met veel onzekerheden omgeven. Van grote invloed zijn factoren als het toekomstige conjunctuurbeloop in de Verenigde Staten en, meer in het algemeen, de ontwikkeling van de reële lonen, het bestedings- en spaargedrag van consumenten en, daarmee samenhangend, de investeringsneiging van het bedrijfsleven. Bovendien zijn ook de absorptiecapaciteit en het toekomstige prijsbeleid van de OPEC-landen in hoge mate onzeker.

Een tegenvallende ontwikkeling is dan ook niet uitgesloten. Zolang de bestaande inflatoire impulsen niet zijn doorbroken, is er evenwel weinig ruimte om mogelijke tegenvallers door beleidsmaatregelen te compenseren. Voorzover al ruimte beschikbaar komt, en dan nog afhankelijk van de specifieke omstandigheden waarin elk land afzonderlijk verkeert, zal deze vooral worden aangewend voor maatregelen gericht op kostenverlaging (in het bijzonder beperking van de arbeidskosten) en bevordering van investeringen (met name in de sfeer van diversificatie en besparing van energie).

Een eventuele nieuwe verstoring van de internationale oliemarkt zou het eerder geschetste beeld eveneens ongunstig kunnen beïnvloeden. Overigens wordt in IEA- en OESO-verband rekening gehouden met een voortdurend gespannen situatie op de oliemarkt. Mede met het oog daarop trachten de westerse industriële landen een beleid te ontwikkelen dat gericht is op het realiseren van een evenwichtiger vraag- en aanbodpatroon van energie op middellange termijn. In dat kader is het streven erop gericht de groei van het energieverbruik – dat thans per procentpunt stijging van het bruto nationale produkt met circa 0,85 procentpunt toeneemt – in de komende tien jaar terug te brengen tot circa 0,6 procentpunt (eveneens per procentpunt groei van het bruto nationale produkt). Daarnaast is een onverkorte doorwerking van de olieprijsstijging van belang om een rationeler gebruik van energie te bevorderen.

Op de in juni gehouden bijeenkomst van regeringsleiders van de zeven grootste industriële landen werd onder meer besloten tot een aanzienlijke vermindering van het aandeel van olie in de energievoorziening in de periode tot 1990 in welk jaar het absolute niveau van het olieverbruik aanmerkelijk beneden het huidige zou moeten liggen. De genoemde doelstellingen vereisen omvangrijke investeringen in de energiesfeer die echter kunnen bijdragen aan de economische groei en de werkgelegenheid.

2.2. De Nederlandse betalingsbalans en de koersontwikkeling van de gulden

Nadat in de jaren 1972 t/m 1976 grote overschotten op de lopende rekening van de betalingsbalans werden geregistreerd, is het saldo op de lopende rekening sindsdien sterk verslechterd. Het jaar 1979 moest worden afgesloten met een tekort van ruim 4 miljard gulden. Voor dit jaar wordt een tekort geraamd in de orde van grootte van 4,5 miljard gulden. Daarbij zij aangetekend dat de gegevens over de meest recente maanden eerder wijzen in de richting van een groter dan van een kleiner tekort. Voor het komende jaar wordt thans een tekort voorzien van ongeveer 1 miljard gulden. De verbetering ten opzichte van 1980, die in deze raming besloten ligt, hangt samen met verschillende factoren. Zo zullen de aardgasexportprijzen in 1981 verder worden opgetrokken. Verder mag worden verwacht dat als gevolg van de in de meest recente jaren opgetreden verbetering van onze concurrentieverhouding met het buitenland ook in 1981 de volumegroei van onze uitvoer, hoe bescheiden die op zich bezien ook is, de expansie van de wereldhandel enigszins zal overtreffen. Voorts wordt als gevolg van de voorziene stagnerende bestedingsontwikkeling een zeer matige toeneming van de invoer verwacht. In het licht van de verslechtering van onze externe positie in de afgelopen jaren, waarop in het navolgende uitvoerig wordt ingegaan, is het kabinet er evenwel niet gerust op dat de voor 1981 voorziene verbetering zich zal realiseren en dat hiermee een keer ten goede is ingezet.

Een tekort op de lopende rekening is thans binnen het OESO-gebied een vrij algemeen verschijnsel. Daarbij dient echter wel te worden beseft dat hieraan wat ons land betreft andere oorzaken ten grondslag liggen dan in de meeste andere OESO-landen het geval is. De huidige betalingsbalanstekorten kunnen voor de meeste OESO-landen in belangrijke mate worden toegeschreven aan de sterke olieprijsstijgingen die zich sinds eind 1978 hebben voorgedaan. Nederland was echter, zo blijkt uit het laatste Centraal Economisch Plan¹, in de periode 1974 t/m 1979 – in volume gemeten – een netto-exporteur van energie, en uit dien hoofde werd het saldo op onze energiebalans slechts in relatief beperkte mate beïnvloed door de recente olieprijsstijgingen. Vanwege het feit dat onze aardgasexportprijzen onvolledig en met vertraging worden aangepast aan de olieprijsstijgingen, is het saldo op onze energiebalans na 1978 weliswaar verslechterd, maar deze verslechtering is vrij bescheiden in vergelijking met de achteruitgang die de meeste andere OESO-landen op hun energiebalans hebben moeten incasseren.

Tabel 2.2.a laat zien dat zowel het goederen- als het onzichtbaar verkeer hebben bijgedragen aan de omslag op de lopende rekening van onze betalingsbalans sinds 1976.

Zoals uit de hiernavolgende uiteenzetting over de ontwikkeling van de beide deelbalansen blijkt, is de in de afgelopen jaren opgetreden achteruitgang in de sfeer van het goederenverkeer verontrustend. Verwacht moet immers worden dat de aardgasbijdrage aan de lopende rekening na verloop van tijd zal gaan teruglopen. Daarnaast moet rekening worden gehouden met ruilverloesverliezen in de jaren tachtig, die vermoedelijk niet geringer zullen zijn dan de in de jaren zeventig opgetreden ruilverloesverliezen. Enerzijds moet daarbij worden gedacht aan ruilverloesverliezen als gevolg van hogere grondstoffenprijzen, anderzijds aan noodzakelijke ruilverloesverliezen, te weten de relatieve uitvoerprijsdalingen welke nodig zullen zijn om ons marktaandeel op buitenlandse afzetmarkten te kunnen handhaven en zo mogelijk te vergroten. Verder dient te worden gewezen op het feit dat ons land vanwege de via de kapitaalrekening lopende structurele ontwikkelingshulp een overschot op de lopende rekening nodig heeft van $\frac{1}{2}$ à 1 % van het nationale inkomen.

Een en ander leidt tot de conclusie dat het veel inspanning zal vergen om het verbroken externe evenwicht van onze economie te herstellen. Welis-

¹ C P B, Centraal Economisch Plan 1980, pp 70/71.

waar zijn de eerste schreden in deze richting inmiddels gezet, getuige de sinds 1978 opgetreden verbetering van de relatieve loonkostenverhouding per eenheid produkt ten opzichte van het concurrerende buitenland. Het zal echter de nodige discipline vereisen om de verslechtering van de concurrentiepositie van de jaren zeventig geheel te niet te doen. Bovendien vereist een duurzaam herstel van onze concurrentiepositie niet alleen een gunstiger loonkostenverhouding ten opzichte van het buitenland, maar is tevens een herstel van de rendementspositie van het bedrijfsleven een noodzakelijke voorwaarde.

Het goederenverkeer

Bij de omslag op de goederenbalans heeft onder meer een rol gespeeld, dat de samenstelling van ons uitvoerpakket relatief energie-intensief is. De wereldvraag naar energie-intensieve produkten is sinds de oliecrisis van najaar 1973 achtergebleven bij de gemiddelde vraagontwikkeling en heeft onze exportprestaties dan ook relatief ongunstig beïnvloed. Hierin ligt althans een gedeeltelijke verklaring voor het feit dat onze uitvoergroei in de jaren 1975 t/m 1978 is achtergebleven bij het verloop van de geografisch herwogen wereldhandel.

Wordt de wereldhandel niet alleen herwogen naar ons geografische uitvoerpatroon maar tevens naar de specifieke samenstelling van ons exportpakket, dan resteert nog steeds een aanzienlijk terreinverlies op buitenlandse afzetmarkten; dit kan niet worden verklaard uit de pakketsamenstelling van onze export. Dat terreinverlies deed zich met name voor in de jaren 1977 en 1978, dezelfde jaren waarin het saldo op onze goederenbalans een sterke verslechtering te zien gaf. In die twee jaren bleef de expansie van onze uitvoer 8 à 9 % achter bij de dubbel herwogen wereldhandelsgroei¹. Deze ontwikkeling kan niet los worden gezien van de verzwakking van onze concurrentiepositie van de jaren zeventig.

Een aanwijzing voor de verzwakking van onze concurrentiepositie geeft het verloop van de loonkostenverhouding per eenheid produkt in de verwerkende industrie in Nederland ten opzichte van het concurrerende buitenland. Rekening houdend met wisselkoerswijzigingen, verslechterde deze loonkostenverhouding in de jaren 1972 t/m 1974 met circa 10 %. In de jaren 1975 en 1976 trad vervolgens een geringe verbetering op van circa 2 %, maar in 1977 deed zich opnieuw een verslechtering voor van 3 à 4%². Zoals in de vorige miljoenennota's is uiteengezet heeft vooral de afwenteling van de stijging van de collectieve lastendruk en van het in 1974 opgetreden omvangrijke ruilvoetverlies op het bedrijfsleven daartoe bijgedragen.

In de eerste helft van de jaren zeventig kon de Nederlandse industrie zich in de internationale concurrentie nog staande houden door de te sterke loonkostenstijgingen niet in de uitvoerprijzen te laten doorwerken maar ten laste te brengen van de winstmarges. Na de sterke winsterosie in de jaren 1974/1975 was daarvoor in de daaropvolgende jaren geen ruimte meer, waardoor er niet aan kon worden ontkomen dat in de jaren 1976/1977 (met name 1977) ons uitvoerprijspeil 3 à 4 % sterker steeg dan het – voor de specifieke samenstelling van ons exportpakket gecorrigeerde – uitvoerprijspeil van concurrenten op buitenlandse afzetmarkten. Een stijging van ons uitvoerprijspeil ten opzichte van dat van concurrerende landen leidt op zichzelf bezien tot een ongeveer drie keer zo grote daling van ons marktaandeel¹. Het gevolg van een en ander was het boven gesignaleerde terreinverlies op onze exportmarkten in de jaren 1977/1978.

¹ Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen van de Commissie van Economische Deskundigen van de SER (juli 1980), hoofdstuk 2.

² Idem, hoofdstuk 3.

Sinds 1978 heeft zich zowel in de loonkostenverhouding als in de uitvoerprijsverhouding tussen ons land en het concurrerende buitenland een keer ten goede afgetekend. Dit heeft weliswaar mede bijgedragen tot een volumeverbetering van onze goederenbalans in 1979 en – naar het zich laat aanzien – ook in 1980, maar het in guldens gemeten effect van deze volumeverbetering is nagenoeg geheel teniet gedaan door ruilvoetverliezen die samenhangen met de sedert eind 1978 opgetreden olieprijsstijgingen.

Tabel 2.2.a Saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans op transactiebasis, uitgedrukt in % van het nationale inkomen.

	Saldo goederenverkeer (fob)	Saldo onzichtbaar verkeer	Waarvan				Saldo lopende rekening	Pro memorie directe bijdrage van het aardgas
			vervoer	reisverkeer	kapitaalopbrengsten	overig		
gemiddeld								
1950–1954	– 4,5	6,1	1,8	0,0	1,0	3,3	1,6	–
1955–1959	– 3,7	5,4	2,0	– 0,1	1,1	2,4	1,7	–
1960–1964	– 3,5	4,6	2,6	0,2	1,2	0,6	1,1	–
1965–1969	– 2,6	2,5	2,0	– 0,4	1,0	– 0,1	– 0,1	0,6
1970–1974	– 0,2	2,0	1,9	– 0,5	0,6	0,0	1,8	2,6
1975–1979	0,0	0,9	2,0	– 1,4	0,0	0,3	0,9	5,8
1970	– 3,1	1,5	1,6	– 0,6	0,6	– 0,1	– 1,6	1,5
1971	– 1,9	1,5	1,8	– 0,4	0,3	– 0,2	– 0,4	2
1972	1,0	2,2	1,9	– 0,3	0,5	0,1	3,2	2
1973	1,8	2,5	1,7	– 0,4	0,8	0,4	4,3	2,5
1974	0,9	2,5	2,3	– 0,5	0,8	– 0,1	3,4	5
1975	1,2	1,5	2,4	– 0,7	– 0,1	– 0,1	2,7	5,5
1976	1,6	1,9	2,2	– 1,1	0,3	0,5	3,5	6
1977	– 0,2	1,1	2,0	– 1,4	0,2	0,3	0,9	6
1978	– 1,3	0,3	1,6	– 1,8	– 0,1	0,6	– 1,0	5,25
1979	– 1,1	– 0,4	1,6	– 2,0	– 0,2	0,2	– 1,5	6,25

Bron: CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen (1899–1979), Nationale Rekeningen 1979; DNB, Jaarverslag 1979 (gegevens aardgasbijdrage: CPB).

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, is het huidige tekort op het goederenverkeer, uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen, ondanks de verzwakte concurrentiepositie aanzienlijk geringer van omvang dan in de jaren vijftig en zestig. Daarbij mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat de aardgasexploitatie in de loop van de jaren zeventig een sterk toenemende positieve bijdrage heeft geleverd aan onze goederenbalans. In tabel 2.2.a is een indicatie gegeven van de directe gevolgen van het aardgas voor de lopende rekening: de aardgasuitvoer alsmede de invoersubstitutie van energiegroondstoffen. Onder invloed van de recente olieprijsstijgingen zal deze directe bijdrage in 1980 oplopen tot ruim 22 miljard gulden ofwel circa 7 ³/₄ % van het nationale inkomen. De netto bijdrage van het aardgas aan de lopende rekening is uiteraard aanzienlijk geringer, want tegengesteld aan de positieve directe effecten werken – indirect – de bestedingseffecten. De aardgasexploitatie heeft geleid tot een hoger binnenlands bestedingsniveau en dientengevolge tot een grotere invoer waardoor de directe gevolgen van het aardgas voor de lopende rekening ten dele wegebben. Niettemin resulteert een niet te veronachtzamen netto bijdrage van het aardgas aan de lopende rekening, die naar zeer ruwe schatting op ongeveer een derde à de helft van de directe bijdrage zou kunnen worden gesteld. Exclusief aardgas zou de goederenbalans dan een tekort vertonen van dezelfde orde van grootte als

in de jaren zestig. Vast staat in elk geval dat zich achter de versluierende werking van het aardgas in de tweede helft van de jaren zeventig een onderliggende trend in het verloop van het saldo op het goederenverkeer verbergt, die ongunstiger is dan de cijfers in tabel 2.2.a doen vermoeden. Daarbij past nog de opmerking dat voor 1980 een tekort op de lopende rekening wordt voorzien, dat het in 1979 gerealiseerde tekort met 0,5 miljard gulden overtreft, ondanks de sterk oplopende waarde van de aardgasuitvoer van 7,5 miljard gulden in 1979 tot naar verwachting ruim 10,5 miljard gulden in 1980.

Het onzichtbare verkeer

Niet alleen het goederenverkeer met het buitenland geeft reden tot zorg. Ook het onzichtbare verkeer, dat bestaat uit het dienstenverkeer (onder andere vervoer, reisverkeer), het verkeer uit hoofde van de primaire inkomens (met name kapitaalopbrengsten) en de inkomensoverdrachten, heeft in de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan de achteruitgang van de lopende rekening. Zoals uit tabel 2.2.a blijkt, zijn met name het sinds 1974 sterk toegenomen tekort op het reisverkeer en het in de tweede helft van de jaren zeventig geslonken overschot in de sfeer van het vervoer naar en van het buitenland daarvoor verantwoordelijk.

Het in de tabel opgenomen cijfermateriaal laat zien, dat deze ontwikkelingen aansluiten op een trendmatige achteruitgang van het saldo op het onzichtbare verkeer, die zich reeds sinds de eerste helft van de jaren vijftig heeft afgetekend. Naast de al genoemde deelbalansen betreffende het vervoer en het reisverkeer is daarbij het teruglopende saldo op de kapitaalopbrengstenbalans, ondanks de afnemende van de directe buitenlandse investeringen in Nederland, opvallend. Dat het saldo op de kapitaalopbrengstenbalans desondanks een verslechtering onderging dient in verband te worden gebracht met de aanzienlijke buitenlandse belangstelling, zowel in de periode 1968–1971 als in de afgelopen jaren, voor binnenlandse effecten en de gelijktijdige afname van de Nederlandse interesse voor buitenlandse vermogenstitels. Het gevolg van een en ander is dat thans, in tegenstelling tot het verleden, het onzichtbare verkeer geen compensatie meer biedt voor tekorten in de sfeer van het goederenverkeer.

De kapitaalrekening

Het reeds enkele jaren aanhoudende tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans vestigt de aandacht in toenemende mate op de ontwikkeling van de kapitaalrekening. Indien immers de lopende rekening een tekort vertoont en men een depreciatie c.q. afvloeiing van monetaire reserves wil voorkomen, dient dat tekort te worden gecompenseerd door een positief saldo op de kapitaalrekening. Toen in 1977 het saldo op de lopende rekening fors terugliep en deze rekening in 1978 voor het eerst sinds lange tijd een tekort vertoonde, bleef het saldo op de kapitaalrekening van de niet-monetaire sectoren in die jaren echter negatief (zie tabel 2.2.b). Eerst in 1979 vond een omslag van het lange kapitaalverkeer van de particuliere sector plaats. Het overschot was echter zo gering dat de totale kapitaalrekening toch nog een tekort vertoonde. Evenals in het voorafgaande jaar werd de lopende rekening in belangrijke mate gefinancierd door het bankenverkeer, wat tot uitdrukking kwam in een afname van het netto buitenlands actief, en slechts in geringe mate via een afvloeiing van goud en deviezen. In 1979 werden verscheidene maatregelen genomen ter stimulering van het inkomende kapitaalverkeer. Voornamelijk vanwege het relatief hoge Nederlandse rentepercentage en mede onder invloed van het gevoerde beleid terzake kwam de verbetering van de kapitaalrekening hoofdzakelijk tot uiting in een toenemende buitenlandse belangstelling voor Nederlandse effecten (hoofdzakelijk obligaties). In 1979 werd per saldo aan het buitenland voor een bedrag van 4,3 miljard aan binnenlandse effecten verkocht. In dat jaar werden

voorts per saldo buitenlandse effecten verkocht, hetgeen een additionele kapitaalimport van 1,0 miljard betekende. Het positieve saldo van het effectenverkeer bedroeg aldus 1,9% van het nationale inkomen en bereikte daarmee – samen met 1977 – het hoogste niveau sinds 1959.

Van grote importantie voor de kapitaalrekening zijn daarnaast de directe investeringen en het verkeer uit hoofde van onroerend goed aankopen. De buitenlandse directe investeringen liepen vanaf 1971 geleidelijk en in 1976 versneld terug. Sinds 1978 is er sprake van een licht herstel dat zich in 1979 voortzette. In absolute termen kwam de kapitaalimport uit hoofde van buitenlandse directe investeringen in laatstgenoemd jaar van ruim 2 miljard overeen met de resultaten in het begin van de jaren zeventig. In 1979 representeerde een dergelijk bedrag echter slechts 0,9% van het nationale inkomen tegen circa 1,6% in het begin van de jaren zeventig. De Nederlandse directe investeringen in het buitenland lagen de laatste jaren op een niveau dat in het verleden niet ongebruikelijk was. Weliswaar namen deze in 1979 in absolute termen toe tot circa 4,6 miljard, maar in relatie tot het nationale inkomen was dit toch altijd nog een fractie lager dan gemiddeld in de jaren zeventig werd geregistreerd.

De aankopen van onroerend goed door ingezetenen in het buitenland namen vooral in de jaren zeventig toe tot ruim 2,1 miljard in 1979, tegen een bescheiden bedrag van 40 miljoen in 1970. De ontwikkeling gedurende het eerste kwartaal van 1980 doet vermoeden dat een belangrijke vermindering zal optreden in het kapitaalverkeer uit dien hoofde.

Tabel 2.2.b. Saldo van de betalingsbalans van de niet-monetaire sectoren, het bankenverkeer en de mutatie in de officiële reserves, in % van het nationale inkomen

	Saldo lopende rekening kas (transactie) ¹	Saldo effectenverkeer	Saldo directe investeringen	Overig ²	Saldo bet. bal. niet-mon. sectoren	Bankenverkeer	SDR toewijzing	Mutatie officiële reserves
	1	2	3	4 5 (= 1 t/m 4)	6	7	8 (= 5 t/m 7)	
gemiddeld								
1950–1954	1,5 (1,6)	1,2	– 0,3	0,1	2,5	– 0,2	–	2,3
1955–1959	1,2 (1,7)	1,9	– 1,2	– 0,7	1,2	– 1,0	–	0,2
1960–1964	1,5 (1,1)	0,7	– 0,4	– 0,5	1,3	0,2	–	1,5
1965–1969	0,3 (– 0,1)	0,4	– 0,3	– 0,3	0,1	0,2	–	0,3
1970–1974	2,1 (1,8)	– 0,2	– 0,3	0,1	1,7	– 0,2	0,2	1,7
1975–1979	0,7 (0,9)	0,9	– 0,9	– 1,4	– 0,7	0,7	0	0
1970	– 0,5 (– 1,6)	1,4	0	1,0	1,9	0,2	0,3	2,4
1971	0 (– 0,4)	0,9	0,3	0,9	2,1	– 1,6	0,3	0,8
1972	3,8 (3,2)	– 1,0	– 0,3	– 0,4	2,1	– 0,1	0,3	2,3
1973	4,2 (4,3)	– 1,8	– 0,1	– 1,1	1,2	0,1	–	1,3
1974	3,0 (3,4)	– 0,4	– 1,1	– 0,1	1,4	0,1	–	1,5
1975	2,8 (2,7)	0	– 0,9	– 0,7	1,2	– 0,7	–	0,5
1976	2,8 (3,5)	– 0,2	– 0,9	– 2,0	– 0,3	0,6	–	0,3
1977	0,6 (0,9)	1,8	– 1,2	– 1,9	– 0,7	1,0	–	0,3
1978	– 1,0 (– 1,0)	0,9	– 0,9	– 0,8	– 1,8	1,0	–	– 0,8
1979	– 1,6 (– 1,5)	1,9	– 0,8	– 1,4	– 1,9	1,6	0,1	– 0,2

¹ De eerste kolom geeft de lopende rekening op kasbasis inclusief de nog te rubriceren betalingen. De kolom met de cijfers tussen haakjes geeft de lopende rekening op transactiebasis.

² Kort kapitaalverkeer, eenzijdige kapitaaloverdrachten, overheidskapitaalverkeer en kapitaalverkeer uit hoofde van lange kredietverlening en onroerend goed aankopen.

De koersontwikkeling van de gulden

De koersontwikkeling van de gulden gaf in 1979 geen reden tot bezorgdheid. De daling van de effectieve koers in het tweede en derde kwartaal van dat jaar, veroorzaakt door een stijging van de koers van de Duitse Mark en slechts fractioneel door de stijging van de dollarkoers, was slechts zeer gering. De koersdaling van een aantal EMS-valuta's leverde in 1979 twee officiële spilkoerswijzigingen op die het functioneren van het communautaire wisselkoerssysteem duidelijk ten goede kwamen, wat niet wegnam dat de ontwikkeling van sommige valuta's wel aanleiding gaf tot interventies. Mede hierdoor zag de gulden zijn positie sinds het vierde kwartaal enigszins verbeteren. Daardoor kwam het effectieve koerspeil medio 1980 weer op het niveau van het vierde kwartaal 1978, zodat per saldo over deze periode ten opzichte van onze handelspartners noch een depreciatie noch een appreciatie heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd bleef de prijsstijging in Nederland tussen het vierde kwartaal 1978 en medio 1980 ongeveer 3,5 procentpunt achter bij die van onze handelspartners. Per saldo resulteerde derhalve gemeten aan dit criterium een verbetering van de concurrentiepositie uit hoofde van deze gunstige relatieve prijsontwikkeling en een stabiele wisselkoers. Overigens zette deze ontwikkeling van herstel, na een jarenlange verslechtering van de concurrentiepositie, zich reeds in de loop van 1977 in.

2.3. Enkele aspecten van het energievraagstuk

De positie van ons land met betrekking tot het energievraagstuk is in vergelijking tot andere industrielanden van bijzondere aard. Ons land lijkt wat betreft de energievoorziening minder kwetsbaar te zijn door de eigen aardgasreserves. Dit blijkt onder meer uit de ontwikkeling van de energiebalans: de aardgasuitvoer heeft nagenoeg gelijke tred kunnen houden met de stijgende invoer van andere energiedragers.

Hier staat tegenover dat ruime beschikbaarheid van goedkoop aardgas in de zestiger en begin zeventiger jaren tezamen met de toenemende raffinage van ruwe olie ten behoeve van West-Europa ertoe heeft bijgedragen dat het energieverbruik in ons land aanzienlijk is gestegen. Deze ontwikkeling kwam met name tot uitdrukking in een snelle groei van industrieën met een relatief hoog energieverbruik per eenheid produkt als de aardolie-industrie, de chemie en de basismetaal, industrieën die tezamen met de toenemende raffinage landse uitvoer verzorgen. Ook het huishoudelijk energieverbruik is gestegen, vooral ook als gevolg van de penetratie van centrale verwarming in ons land.

Daar de olieprijsen steeds meer als uitgangspunt werden gekozen voor de vaststelling van de binnenlandse aardgastarieven en ook voor de elektriciteitstarieven (dit omdat de electriciteitsopwekking in toenemende mate met gas en stookolie plaatsvond) is ook de Nederlandse economie zeer gevoelig geworden voor het olieprijsbeloop. Gelet op de prijskoppeling en de hoge energie-intensiteit is het niet verwonderlijk dat de totale kostenstijging voor de bedrijvensector die in 1979 optrad in belangrijke mate het gevolg was van de energieprijzontwikkeling in dat jaar. De aan de energieprijzen toe te schrijven kostenstijging bedroeg 35% van de totale kostenstijging. In 1980 zal dit percentage naar verwachting zelfs meer dan 50% bedragen. Hierbij dient te worden bedacht dat de stijging van de prijzen van ruwe olie niet eens ten volle tot een evenredige stijging van de prijzen van de aardolieprodukten heeft geleid. Laatstgenoemde prijzen stegen in mindere mate en wel vanwege de ontwikkeling van de overige componenten van de kostprijs van deze produkten, waaronder de accijnzen.

Voor de toekomst moet rekening worden gehouden met een voortgaande kostenstijging in de sfeer van de energievoorziening. Immers tegen de achtergrond van het aanbodbeleid van de olielanden moet worden uitgegaan

van een ook op langere termijn gespannen oliemarkt. Daarbij zal in ons land de invloed van de ontwikkeling der olieprijsen op de kosten van energie in het algemeen toenemen daar voor de electriciteitsopwekking een toenemend verbruik van stookolie in plaats van gas is voorzien, teneinde dit gas te sparen voor hoogwaardige toepassingen ook in de verdere toekomst. Pas op langere termijn zal overschakeling op de relatief goedkopere kolen plaatsvinden: de electriciteitscentrales hebben, zoals aangegeven in deel III van de Nota Energiebeleid, momenteel een belangrijke overcapaciteit die bij stijging van het electriciteitsverbruik eerst moet worden weggewerkt.

De invloed van energieprijsstijgingen op het economische proces kan op korte termijn groter worden doordat het volume van het energieverbruik bij het productieproces en de consumptieve bestedingen niet direct sterk blijkt te reageren op een energieprijsstijging. Onderzoekingen van de OESO wijzen overigens uit dat de gevoeligheid van de vraag naar energie voor prijsstijgingen wel duidelijk aanwezig is. Bedraagt deze prijselasticiteit van de vraag voor eindverbruikers na twee jaar nog $-0,3$, op wat langere termijn wordt een waarde van ten minste $-0,5$ bereikt. Omdat de prijsstijging niet volledig gecompenseerd wordt door een navenante vermindering van het energieverbruik moet voor de korte termijn gerekend worden op een verdere toeneming van het aandeel van de energiecomponent in de kostprijzen in het bedrijfsleven en het consumptiepakket.

De gewijzigde energiesituatie heeft repercussies voor het niveau en de samenstelling van de toekomstige investeringen. Naar schatting is in ons land in de komende vijf jaar voor de overschakeling op kolen reeds gemiddeld 330 miljoen per jaar aan investeringen uitgetrokken. Gevoegd bij andere investeringen in de energiesfeer, zoals de investeringen gericht op het verlagen van het energieverbruik en die, benodigd voor de instandhouding van de elektriciteitsvoorziening respectievelijk de exploratie en exploitatie van gas en olie, kunnen de investeringsuitgaven in de energiesector worden geschat op gemiddeld 4,5 miljard per jaar.

De koppeling van de aardgasprijzen aan de olieprijsontwikkeling heeft ook consequenties voor de overheidsfinanciën. Zoals uit tabel 2.3 blijkt is het totale aandeel van de aardgasbaten in de overheidsinkomsten recent weer aanzienlijk gestegen. Dit aandeel zal in de nabije toekomst gezien de gunstige resultaten bij de lopende onderhandelingen over aanpassing van de aardgasexportcontracten nog verder kunnen toenemen.

Tabel 2.3 Invloed van de aardgasexploitatie op de rijksbegroting

	Aardgasbaten t.b.v. de overheid op kasbasis	Waarvan uit het buitenland	Rijksaandeel (in) in totale in- komsten t.b.v. de rijksbegroting ¹	Aandeel (in %) in nationale inkomen
1974	2 368	911	4,4	1,4
1975	5 258	2 134	8,6	2,8
1976	7 830	3 330	11,0	3,6
1977	8 955	4 279	11,0	3,8
1978	8 642	3 956	9,9	3,4
1979	8 457	3 679	8,8	3,1
1980	12 061	5 568	11,3	4,2
1981	16 735	8 227	14,5	5,5

¹ Het aandeel van de aardgasopbrengsten ten behoeve van het rijk, na aftrek van het gedeelte dat ten gunste komt van de begro-

tingsfondsen uitgedrukt als percentage van de totale ontvangsten ten gunste van de rijksbegroting.

2.4. Bestedingen en besparingen

In de huidige inzichten voor het lopende en de prognoses voor het komende jaar tekent zich een zwakke volume-ontwikkeling van de bestedingen af. Dit

verloop hangt uiteraard nauw samen met de ongunstige internationale economische ontwikkeling, maar daarnaast blijkt uit tabel 2.4.a nog eens hoezeer de volumegroei van de export sinds 1973 is achtergebleven bij de groei van de geografisch herwogen wereldhandel.

Een ongunstige ontwikkeling is voorts dat het totaal van bruto investeringen in vaste activa naar raming voor het derde achtereenvolgende jaar geen volumestijging laat zien. Uit onderstaande tabel blijkt tevens dat de groei van de particuliere consumptie – hoewel deze in de loop der jaren sterk is vertraagd – sinds 1973 belangrijk is uitgegaan boven de reële groei van het nationale inkomen.

Tabel 2.4.a. Volumemutaties van enkele bestedingscategorieën

	1963/68 gem.	1968/73 gem.	1973/78 gem.	1979	1980	1981
1. <i>Consumptieve bestedingen</i>	4,6	4,6	4,1	2,4	0,5	0
w.v. particuliere consumptie	5,7	5,1	4,3	2,2	0,5	0
overheidssalarissen	1,9	3,1	2,7	1,8	1	0,5
materiële overheidsconsumptie	2,1	3,7	6,2	5,7	0	2
2. <i>Bruto investeringen in vaste activa</i>	10,3	2,4	0,6	0,0	0	- 3
w.v. bedrijven	9,5	3,3	1,7	3,8	- 2	- 4
woningen	14,1	4,7	- 0,3	- 5,2	4,5	- 2,5
overheid	8,6	- 3,1	- 0,8	- 5,7	1	- 2
3. <i>Totale nationale bestedingen (1 + 2)</i>	5,9	4,4	3,0	1,3	0	- 0,5
4. <i>Export goederen en diensten</i>	8,6	12,4	2,2	7,7	3	2
(p.m. volume wereldinvoer) ¹	(8,6)	(10,7)	(5,1)	(7,5)	(3)	(1,5)
5. <i>Totale bestedingen (3 + 4)</i>	6,6	7,0	2,7	3,5	1	0,5
Netto nationaal inkomen (marktprijzen)	6,0	5,2	1,7	0,3	0,1	0,2
Netto nationaal produkt (marktprijzen)	5,6	5,3	2,3	2,1	1	0

Bron: CBS, Nationale Rekeningen 1979;
CPB, Macro Economische Verkenning 1981.

¹ Geografisch herwogen.

Voor een beoordeling van het verloop en de samenstelling van de bestedingen op de korte termijn is inzicht in de structuur van de bestedingen, zoals die zich gedurende de afgelopen jaren heeft voorgedaan, noodzakelijk. In tabel 2.4.b komen de volgende ontwikkelingen tot uitdrukking. De situatie van overbesteding, waardoor het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig zich kenmerkten, kwam in 1972 ten einde als gevolg van een lichte afzwakking van de volumegroei van de particuliere consumptie, maar vooral door een scherpe daling van de investeringen. In de daaropvolgende jaren, en met name ten tijde van de eerste oliecrisis, bleef de particuliere consumptie sterk uitgaan boven de groei van het beschikbare inkomen, hetgeen tot uitdrukking kwam in een aanzienlijke toeneming van het aandeel van deze bestedingscategorie in het bruto nationale produkt. Onder meer als gevolg van de verslechterde rendementspositie van bedrijven viel de investeringsquote van bedrijven verder terug. Na het herstel dat mede dankzij de uitbreiding van investeringsstimulansen in 1977 kon worden bereikt, bleef het aandeel van de bedrijfsinvesteringen in latere jaren grosso modo stabiel. De noodzakelijke beperking van de groei van de overheidsuitgaven vond in belangrijke mate plaats ten laste van de overheidsinvesteringen aangezien, onder meer vanwege de oplopende werkloosheid, de inkomensoverdrachten van de overheid moeilijk beheersbaar bleken te zijn.

Tabel 2.4.b. Nationale bestedingen¹ (in procenten van het bruto nationale produkt tegen lopende prijzen²)

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Consumptieve bestedingen	73,1	73,4	73,2	72,7	71,3	72,3	76,7	76,2	77,4	78,3	79,1	79,2	78,8
– particuliere sector	57,8	57,1	56,5	56,0	55,1	55,3	58,3	58,1	59,1	59,7	60,1	60,5	60,5
– overheid	15,3	16,3	16,7	16,7	16,2	17,0	18,4	18,1	18,3	18,6	19,0	18,7	18,3
Bruto investeringen in vaste activa	24,9	25,6	25,7	23,6	22,9	21,8	21,0	19,3	21,0	21,7	21,8	22,0	21,3
– bedrijven	15,3	15,6	15,1	12,9	12,8	12,5	11,8	10,4	11,8	12,2	12,7	12,4	11,9
– woningbouw	5,0	5,2	5,7	6,4	6,3	5,5	5,1	5,0	5,8	6,1	5,9	6,3	6,2
– overheid	4,6	4,8	4,9	4,3	3,8	3,8	4,1	3,9	3,4	3,4	3,2	3,3	3,2
Voorraadvorming	1,9	2,5	1,4	0,8	1,8	2,8	– 0,2	1,3	0,7	0,9	0,5	0,2	0,2
Saldo lopende rekening	0,1	– 1,5	– 0,3	2,9	4,0	3,1	2,5	3,2	0,8	– 0,9	– 1,4	– 1,4	– 0,3
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ Gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek en ramingen van het Centraal Planbureau

² Verminderd met het saldo van de aan het buitenland verstrekte en van het buitenland ontvangen inkomensoverdrachten om niet.

De aldus geschetste structuur van de nationale bestedingen wordt gekenmerkt door een aantal uiterst ongunstige tendenties. De te geringe investeringsquote en de in verhouding tot de nationale middelen te hoge consumptieve bestedingen die gepaard gaan met een over een reeks van jaren toegenomen invoerpenetratie, vormen de tekenen van een mede als gevolg van een sterke kosteninflatie verzwakte economie. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een vermindering van de werkgelegenheid in bedrijven, die gezien het sterk toenemende arbeidsaanbod en de beperkte mogelijkheden tot een verdere uitbreiding van de werkgelegenheid bij de overheid, leidden tot een stijgende werkloosheid. De conclusie dringt zich op dat de bestedingsstructuur zoals die zich in de tweede helft van de jaren zeventig manifesteerde niet lang kan voortduren. Het voor het vierde achtereenvolgende jaar negatieve saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans is een teken aan de wand. Herstel van extern evenwicht en herstel van werkgelegenheid zullen alleen gezamenlijk kunnen worden gerealiseerd, indien in de structuur van de bestedingen een verschuiving optreedt van consumptieve bestedingen naar investeringen. Daarbij dient dan tevens een verbetering van de concurrentiepositie te worden bewerkstelligd.

De ongunstige structuur van de nationale bestedingen weerspiegelt zich in de sterk teruggelopen spaarquote.

Tabel 2.4.c. Besparingen en investeringen in % van het nationale inkomen

Jaar	Overheid	Bedrijven	Gezinnen		Particuliere sector	Totaal besparingen	Netto investeringen in vaste activa door bedrijven en overheid
			contractueel	vrij			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5 = 2 + 3 + 4)	(6 = 1 + 5)	(7)
1965	5,2	4,8	4,6	5,2	14,6	19,8	17,6
1970	5,7	4,2	5,5	4,4	14,1	19,8	18,7
1975	2,3	1,9	8,1	2,8	12,8	15,1	12,6
1979	0,8	2,9	7,9	0,7	11,5	12,3	13,3
1980	2,4	.	7,7	.	9,3	11,7	13,0

Bron: CBS, Nationale Rekeningen 1979;
CPB, Macro Economische Verkenning 1981.

De daling van de macro-economische spaarquote moet worden toegeschreven aan het verloop van zowel de particuliere besparingen als de overheidsbesparingen.

De relatief hoge particuliere consumptie vindt haar weerslag in de gezinsbesparingen. Vooral de niet contractueel gebonden besparingen van gezinnen vertonen een duidelijke teruggang. Voorts zijn, sinds het begin van de jaren zeventig, de besparingen van bedrijven in procenten van het nationale inkomen sterk afgenomen. Dit moet in belangrijke mate worden toegeschreven aan de uitzonderlijk hoge arbeidsinkomensquote.

De verslechterde rendementspositie van bedrijven heeft de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen in de afgelopen jaren sterk ongunstig beïnvloed, met nadelige gevolgen voor de investeringsgeneigdheid. Thans speelt deze factor een nog grotere rol dan ten tijde van de eerste oliecrisis. Bedroeg het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen van beurs-n.v.'s in 1973 nog circa 38%, in 1979 beliep dit aandeel nog slechts circa 27%. Hieruit blijkt dat het weerstandsvermogen om sterke externe kostenstijgingen op te vangen aanzienlijk is afgenomen. Een belemmering voor investeringsherstel vormen ook de omvangrijke begrotingstekorten van de overheid; de financiering daarvan beïnvloedt het renteniveau in opwaartse richting en bemoeilijkt de toegang van de bedrijvensector tot de kapitaalmarkt. De toegenomen financieringstekorten van de overheid zijn, als gevolg van de groei van de uitgaven in de lopende sfeer, gepaard gegaan met dalende overheidsbesparingen; deze zijn – evenals die van bedrijven – sinds het begin van de jaren zeventig bijna gehalveerd.

2.5. Lonen en prijzen

Eind 1979 bleek dat de economische vooruitzichten voor 1980 in vergelijking met de Macro Economische Verkenning 1980 in korte tijd aanzienlijk waren verslechterd. Met name de sterke stijging van de olieprijs in de laatste maanden van 1979 en – in samenhang daarmee – de toegenomen onzekerheid over de internationale economische ontwikkeling waren daarvan de oorzaak. Daar kwam voor ons land bij dat de belastingontvangsten in 1979 sterk bleken te zijn tegengevallen hetgeen noopte tot een verlaging van de ramingen voor 1980.

Het kabinet zag zich onder deze omstandigheden genooddaakt in de loonvorming in te grijpen met als doel een geringere loonsomstijging per werknemer te bewerkstelligen dan de 7,5% die in de vorige miljoenennota werd geraamd. Ook werd besloten tot verdere ombuigingen op de rijksbegroting voor 1980. De in maart jl. uitgevaardigde loonmaatregel, die onder meer voor iedere werknemer een loonstijging inhield van f 26 per maand vanaf 1 juli, ter vervanging van de automatische prijscompensatie, heeft ertoe bijgedragen dat de loonsomstijging per werknemer in 1980 beperkt kon blijven tot 6¼%. Hoe noodzakelijk deze maatregel was, moge blijken uit het feit dat ondanks de hierdoor bereikte inkomensmatiging de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote dit jaar toch nog met 2 procentpunten zal toenemen tot het bijzonder hoge niveau van 95%.

In samenhang met de afgekondigde loonmaatregel werd ter beperking van de daling van het reële vrij beschikbare inkomen per 1 juli van dit jaar een belastingverlichting doorgevoerd van f 130 op jaarbasis voor de minimuminkomens en van f 100 voor de andere inkomens.

Voor 1981 ligt thans in de endogene ramingen, dat wil zeggen zonder additionele matiging, een loonsomstijging per werknemer van 8% besloten. Een stijging van deze orde van grootte stemt grosso modo overeen met de op zich gezien gematigde uitkomsten van de inmiddels voor 1981 afgesloten CAO's. Bij verwezenlijking van deze loonsomstijging dreigt evenwel de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote in het komende jaar verder op te lopen met circa 2½ procentpunten tot het uiterst zorgwekkende niveau van 97½%.

De recente golf van olieprijsstijgingen heeft, evenals die van 1973/1974, een sterk prijsopdrijvend effect tot gevolg. Uitgaande van de veronderstelling dat zich de komende periode geen verdere reële olieprijsstijging zal voordoen, moet worden verwacht dat de prijsstijging van de totale invoer van goederen in de jaren 1979 t/m 1981 gemiddeld ruim 12% zal bedragen. Ter vergelijking: in de periode 1974 t/m 1976 beliep de invoerprijsstijging gemiddeld ruim 15%; in de tussenliggende jaren 1977 en 1978 bleef het invoerprijspeil met een gemiddelde stijging van minder dan 1/2% nagenoeg constant. Onderstaande tabel geeft een globale indruk van de directe invloed die is uitgegaan van de invoerprijsstijging op het binnenlandse inflatietempo.

Tabel 2.5.a. Prijsstijging van de particuliere consumptie

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Prijsstijging particuliere consumptie (%-mutaties)	10,1	10,7	8,8	6,0	4,4	4,6	7,0	6,5
Waarvan veroorzaakt door: invoerprijzen (procentpunten)	5,9	3,3	1,4	1,0	0,0	2,6	3,9	2,5
loonkosten (procentpunten)	2,7	2,9	4,1	1,0	1,6	1,8	2,0	2,8

Bron: C P B

De tabel laat tevens zien dat het prijsverhogende effect van de loonkostenontwikkeling in de periode 1974–1976, die volgde op de eerste oliecrisis, groter was dan – naar het zich laat aanzien – in de jaren 1979–1981. De meer gematigde loonontwikkeling in de laatstgenoemde periode heeft hieraan bijgedragen.

Koopkracht

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van het reële vrij beschikbaar inkomen.

Tabel 2.5.b. Het reële vrij beschikbaar inkomen (incl. incidenteel); procentuele mutaties t.o.v. het voorafgaande jaar

	1978	1979	1980	1981	gecumuleerd 1974 t/m 1977	gecumuleerd 1978 t/m 1981
AOW	4 à 4,5	0,5	– 1	– 1,5	19,0	2,2
Minimumloon	4	1 à 1,5	– 1	– 1,5	14,4	2,6
Even meer dan minimumloon	3,5	2,5	– 1 à – 0,5	– 0,5 à 0	12,9	5,0
Modaal inkomen	3	1,5 à 2	– 1,5 à – 1	– 1	10,7	2,7
2x modaal inkomen	2	0,5	– 2,5 à – 2	– 1 à – 0,5	3,9	– 0,6
4x modaal inkomen	2 à 2,5	0 à 0,5	– 3 à – 2,5	– 0,5	– 0,5	– 0,9

Het feit dat in de jaren 1979 t/m 1981 nagenoeg geen sprake is van enige reële groei van het nationale inkomen, doet de verdelingsproblematiek tussen de collectieve en de particuliere sector, en in nauwe samenhang daarmee de verdeling tussen inkomens uit arbeid en overige inkomens, in alle scherpere naar voren komen. Hoe scherp, moge blijken uit het feit dat er in deze periode zowel sprake is van een vermindering van koopkracht voor individuele inkomenstrekkers als van een zeer aanzienlijke stijging van de arbeidsinkomensquote. Als globale illustratie van deze problematiek zij gewezen op het feit dat bij de huidige ramingen in de jaren 1978 t/m 1981 de reële loonstijging, hier gedefinieerd als de loonsomstijging per werknemer gedeeld met de prijsstijging van de gezinsconsumptie van werknemersgezin- nen, gecumuleerd 6,1% bedraagt bij een toeneming van de koopkracht van

de modale werknemer (incl. incidenteel) van 2,7% en een reële groei van het nationale inkomen van eveneens slechts 2,7%. Daarbij moet het verschil tussen de reële loonstijging en de koopkrachttoeneming voornamelijk worden toegeschreven aan de toegenomen premiedruk en de op het looninkomen drukkende verzwarende van de loon- en inkomstenbelasting. Ter vergelijking zij gememoreerd dat de reële loonstijging in de jaren 1974 t/m 1977 gecumuleerd 12,3% bedroeg bij een koopkrachtstijging voor de modale werknemer van 10,7% en een reële groei van het nationale inkomen van 6,3%. Deze gang van zaken heeft ertoe geleid dat de winstpositie van het bedrijfsleven sterk is uitgehold, met alle nadelige gevolgen vanden voor de werkgelegenheid.

2.6. Financiële ontwikkelingen

De monetaire ontwikkeling

Voor het derde achtereenvolgende jaar bleef de groei van de liquiditeitsmassa in 1979 achter bij die van het nationale inkomen. Evenals in beide voorgaande jaren was ook in dat jaar de afvloeiing van liquiditeiten naar het buitenland de belangrijkste oorzaak. De afvloeiing van liquiditeiten was het gevolg van het omvangrijke tekort op de lopende rekening dat onvoldoende werd gecompenseerd door kapitaalimport.

Tabel 2.6.a. Toeneming van de liquiditeitsmassa (voor seizoen gecorrigeerd; in miljarden guldens)

	1978	1979	1980 (1e halfjaar)
Liquiditeitstoever buitenland	- 4,5	- 3,8	- 3,2
Binnenlandse liquiditeitscreatie (+) t.b.v.			
<i>Rijk</i>	1,5	4,3	2,1
<i>Lagere overheid</i>	1,9	0,8	
<i>Private sector</i> ¹	6,0	5,4	4,9
	9,4	10,5	7,0
Toeneming liquiditeitsmassa:			
- in miljarden guldens	4,9	6,7	3,8
- in procenten	5,3	6,9	7,1 ²
Groei nationaal inkomen (per ult.)	7,2	7,5	6,5 ³

¹ Inclusief overlopende posten en statistische verschillen.

² Op jaarbasis.

³ In procenten op jaarbasis en voor seizoen gecorrigeerd.

De binnenlandse liquiditeitscreatie was ook in 1979 zeer hoog. Bijna de helft daarvan kwam voor rekening van de overheid, met name van het rijk. De monetaire financiering van het rijk beliep niet minder dan circa 4 1/4 miljard, tegen 1 1/2 miljard in 1978. De monetaire financiering door de lagere overheid bedroeg 850 miljoen, ruim 1 miljard minder dan in 1978. Ruim de helft van de liquiditeitscreatie door het rijk geschiedde in de vorm van intering op het schatkistsaldo bij de Nederlandsche Bank, dat daarmee werd gehalveerd. Daarnaast plaatste het rijk voor netto 2 miljard aan schatkistpapier bij het bankwezen.

Het overige deel van de binnenlandse liquiditeitscreatie kwam voort uit de netto geldschepping door banken ten behoeve van de private sector. Deze bleef enigszins achter bij de uitkomst daarvan in 1978. Weliswaar was de ex-

pansie van de (bruto) kredietverlening in 1979 (15%) duidelijk geringer dan in 1978 (20%), doch dit werd gedeeltelijk gecompenseerd door een kleinere groei van de spaargelden en van het beroep op kapitaalmarktmiddelen.

In het eerste halfjaar van 1980 nam de groei van de liquiditeitsmassa toe tot iets boven de groei van het nationale inkomen, ondanks de zeer grote afvloeijing van liquiditeiten naar het buitenland (ruim 3 miljard). De liquiditeitscreatie door de banken was omvangrijk, ondanks een gematigde bruto kredietverlening (9,4% op jaarbasis). Mede onder invloed van de absolute daling van de uitstaande hoeveelheid spaarbewijzen aan toonder in het eerste kwartaal en een teruglopend beroep van het bankwezen op de kapitaalmarkt was er sprake van een inflatoir lang bedrijf. De hypotheekverstrekking door het bankwezen, die in het eerste kwartaal zeer groot was, gaf in het tweede kwartaal een sterke terugslag te zien (ruim 4 resp. 2 miljard). De liquiditeitscreatie door de overheid bedroeg in het eerste halfjaar, voor seizoen gecorrigeerd, 2,1 miljard tegenover 0,2 miljard in het eerste halfjaar van 1979. Ook de niet seizoenvrije cijfers van de financieringsuitkomsten van rijk en de lagere overheid laten, zoals uit de onderstaande tabel blijkt, een ongunstig beeld zien.

Tabel 2.6.b. Financieringsoverzicht van het rijk en de lagere overheid (niet gecorrigeerd voor seizoen; in miljarden guldens)

	1979	1979 (1e halfjaar)	1980 (1e halfjaar) ¹
Financieringstekort (—)	— 15,2	— 12,6	— 16,3
<i>Rijk</i>	— 13,1	— 10,6	— 12,8
<i>Lagere overheid</i>	— 2,1	— 2,0	— 3,5
Kapitaalmarktberoep	10,4	6,0	7,0
<i>Rijk</i>	8,9	5,3	6,2
<i>Lagere overheid</i>	1,5	0,7	0,8
Liquiditeitstekort (—)	— 4,8	— 6,6	— 9,3
<i>Rijk</i>	— 4,2	— 5,2	— 6,6
<i>Lagere overheid</i>	— 0,6	— 1,4	— 2,7

¹ Voorlopige cijfers.

Het sterk toegenomen financieringstekort van de overheid in het eerste halfjaar werd voor meer dan de helft gefinancierd door liquiditeitscreatie. Dit gold voor het rijk en in nog sterkere mate voor de lagere overheid. De liquiditeitscreatie door het rijk in die periode kwam voor 1,6 miljard tot stand door intering op het schatkistsaldo, terwijl bovendien per ultimo juni het beroep op het financieringsarrangement met de Nederlandsche Bank een bedrag van 1,2 miljard beliep.

Reeds in een vroeg stadium van het jaar moest een beroep worden gedaan op het financieringsarrangement met de Nederlandsche Bank. Op het arrangement, dat voor 1979 gold, behoefde slechts tweemaal een beroep te worden gedaan. Op het arrangement 1980 is iedere maand een beroep noodzakelijk geweest. Ook werd ter financiering van het traditionele zomerdal, in aanvulling op het beroep op het financieringsarrangement, een drietal kasgeldleningen met het bankwezen afgesloten tot een totaalbedrag van 1,0 miljard en werd overgegaan tot de uitgifte van kortlopende schatkistpromessen (0,3 miljard). Voor het laatst is dit soort leningen afgesloten in 1973, hetgeen toen mede noodzakelijk was omdat geen financieringsarrangement met de Nederlandsche Bank bestond.

Dit toenemend beroep op het financieringsarrangement hangt samen met de reeds jarenlang optredende daling van het schatkistsaldo. Deze ontwikke-

ling begon in 1975 als gevolg van het ontstaan van zeer omvangrijke financieringstekorten. Deze zijn in belangrijke mate gefinancierd door intering op het schatkistsaldo. Onderstaande tabel illustreert het verloop van het schatkistsaldo, uitgedrukt als percentage van de begrotingsontvangsten. De afgenomen betekenis van het saldo als buffer voor het opvangen van schommelingen in het ontvangsten- en uitgavenpatroon komt daarin duidelijk tot uitdrukking. Het financieringsarrangement met de Nederlandsche Bank voorziet in deze bufferfunctie tot een maximum van 3% van de begrotingsontvangsten.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Schatkistsaldo per ultimo in miljarden ¹	6,3	5,2	4,9	4,8	4,6	2,3
idem in % begrotingsontvangsten	10,9	7,8	6,3	5,4	4,6	2,2

¹ Incl. Bijzondere Rekening.

Een verdere uitholling van het saldo in de eerste helft van 1980 deed zich voor in weerwil van een zeer actief geld- en kapitaalmarktbeleid. In deze periode werden 4 openbare staatsleningen geplaatst met een gemiddelde record-opbrengst van maar liefst 910 miljoen. Ook werd in die periode netto 3,4 miljard schatkistpapier geplaatst, meer dan ooit in enig jaar als geheel.

De kapitaalmarkt

Het netto beroep, dat in 1979 door de overheid, de financiële instellingen en de gezinnen en bedrijven op de kapitaalmarkt werd gedaan, bereikte een omvang van ruim 46 miljard. Vergeleken met 1978 betekende dit een daling van 10 %. De enige die een toenemend beslag op kapitaalmarktmiddelen wist te realiseren was de overheid en met name de lagere overheid (die overigens in 1978 een uitermate gering beroep had gedaan). Vooral in de tweede helft van het jaar viel over de gehele linie een beperkt beroep te constateren. Zeer duidelijk manifesteerde zich dit in een geringe vraag naar hypotheccair krediet van gezinnen en bedrijven.

Het binnenlandse aanbod op de kapitaalmarkt daalde nog sterker dan het binnenlandse beroep. Deze teruggang was het grootst bij de institutionele beleggers en de sector gezinnen en bedrijven en was ook hier geconcentreerd in het tweede halfjaar. Het ten opzichte van 1978 afgenomen spaaroverschot van de institutionele beleggers, vooral van de spaarbanken, was de voornaamste achterliggende oorzaak. Bij de geldscheppende instellingen vond de terugval in het kapitaalmarktaanbod plaats in de door deze instellingen verstrekte hypothecaire leningen. Een en ander resulteerde in een zeer omvangrijke toevloeiing van kapitaalmarktmiddelen uit het buitenland (4 miljard).

De eerste drie maanden van 1980 geven een geheel ander beeld te zien. Ten opzichte van de overeenkomstige periode in 1979 vertoonden alle sectoren een stijging in het aanbod en beroep op kapitaalmarktmiddelen. Het meest sprekend in dit opzicht was de meer dan verdubbeling van het kapitaalmarktaanbod, dit ondanks het feit dat de rente op de geldmarkt nog steeds ver uitging boven de rendementen op de kapitaalmarkt. Hierdoor werden de lange beleggingen van de institutionele beleggers nog afgeremd.

Het binnenlandse beroep lag ook op een relatief hoog niveau, hetgeen mede voor rekening kwam van de bedrijvensector. De hypothecaire kredietverlening op woningen stagneerde daarentegen.

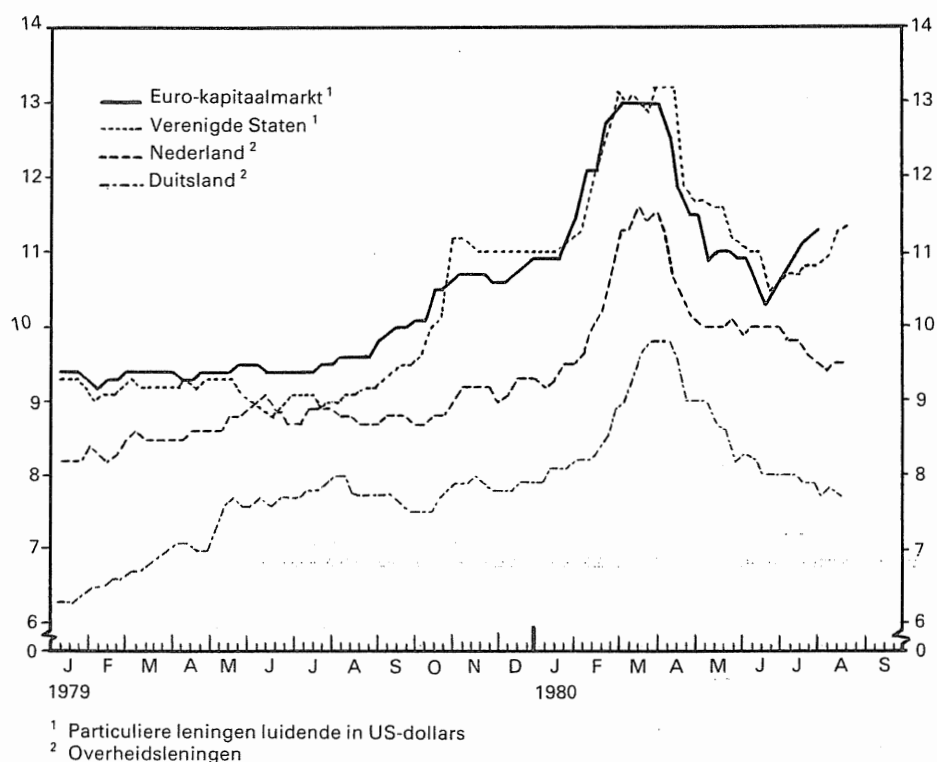
De buitenlandse belangstelling voor Nederlandse obligaties was per saldo gering. De invoer van kapitaalmarktmiddelen bedroeg slechts 130 miljoen, hetgeen schril afsteekt bij die van het eerste kwartaal van 1979 (ruim 1,5 mil-

jard). Voorlopige cijfers duiden erop dat in het tweede kwartaal een duidelijke toename is opgetreden.

Zoals onderstaande grafiek laat zien, was in 1979 sprake van een gestage stijging van de rendementen. Tot en met maart 1980 zette deze stijging zich in versneld tempo voort. Het hoogste rendement van de nieuwste drie langlopende staatsleningen lag in die laatste maand boven 11½%. Daarna trad een scherpe daling op tot een niveau van circa 9½%. Ook in het buitenland deed zich een stijging van de rendementen op de kapitaalmarkt voor. De Nederlandse kapitaalmarktrente is in verhouding tot die in de Verenigde Staten en in West-Duitsland in de loop van 1979 dan ook niet erg veranderd. Ook de snelle stijging in het begin van dit jaar en de daling daarna heeft niet geleid tot een wijziging in deze renteverhoudingen.

De stijging van de lange rente aan het eind van augustus hield onder meer verband met de weer stijgende dollarrente.

Grafiek 2.6.a. Rendementen op een aantal kapitaalmarkten



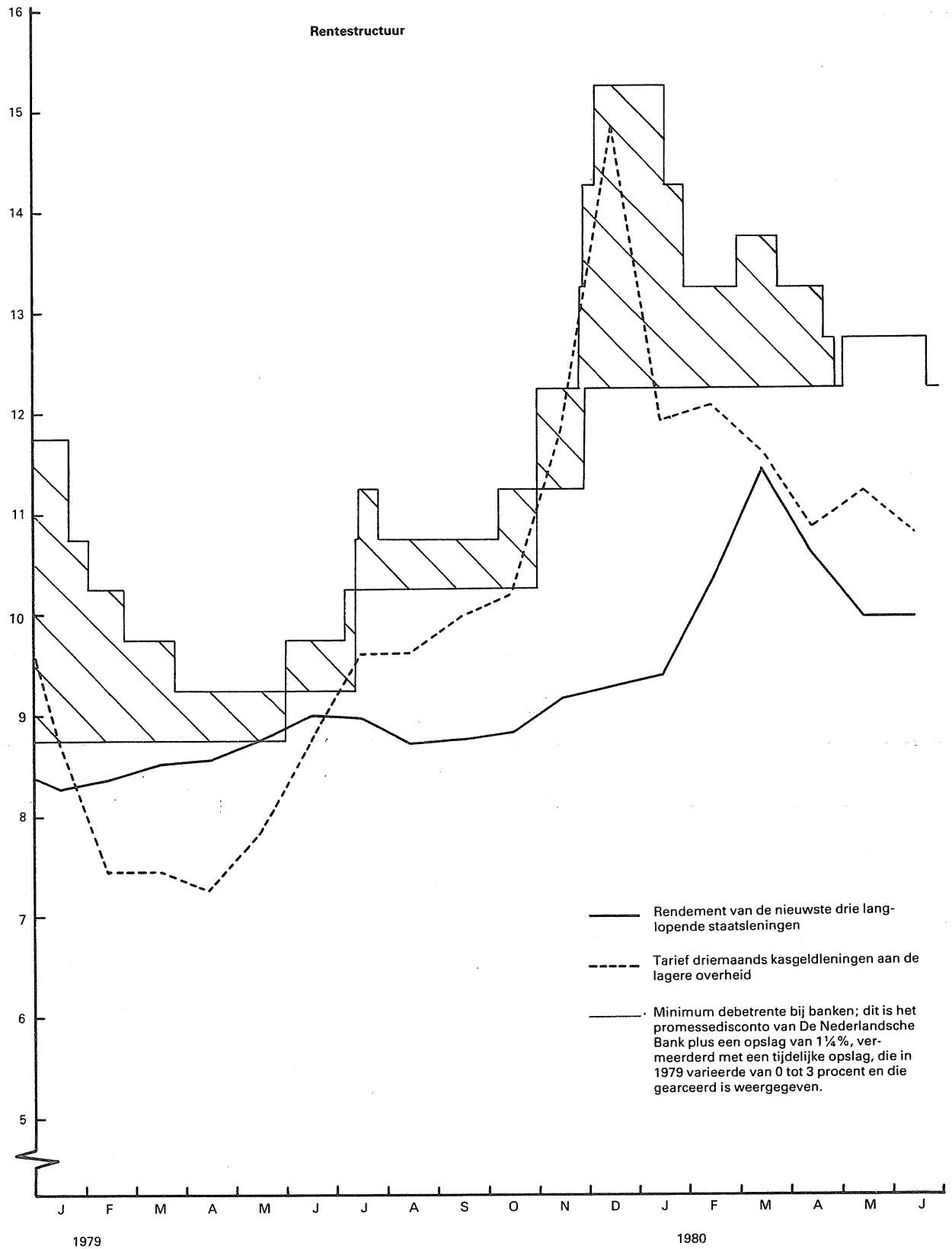
De geldmarkt

Ook de geldmarkt werd in 1979 gekenmerkt door een rentestijging. Deze was echter veel sterker dan de hiervoor besproken stijging van de rendementen op de kapitaalmarkt. In de loop van dat jaar voerde de Nederlandsche Bank niet minder dan vijfmaal een verhoging van de officiële tarieven door. Het promessedisconto, dat de basis vormt voor de rente die de banken aan cliënten in rekening brengen, nam hierdoor toe van $7\frac{1}{2}\%$ in het begin van het jaar tot 11% aan het einde daarvan. Daarenboven gold gedurende het gehele jaar een extra rente-opslag van de banken van tenminste $\frac{1}{2}\%$ en in december zelfs niet minder dan 3% . De laagste debetrente kwam daarmee, rekening houdend met de gebruikelijke marge van $1\frac{1}{4}\%$ tussen promessedisconto en debetrente voor de eerste klasse debiteuren, op $15\frac{1}{4}\%$.

De oorzaak van de tariefstijgingen was gelegen in de rentestijging in het buitenland en de valutaire ontwikkeling. Ook in andere landen, waaronder de Verenigde Staten, West-Duitsland, België, Denemarken, Japan en Zweden, hebben officiële tariefverhogingen van rond $3\frac{1}{2}$ procentpunt plaatsgevonden. Sedert medio vorig jaar (tot medio december) nam de gulden een zwakkere positie in het EMS in. Met ingang van 1980 verbeterde de positie van de gulden, hetgeen met een daling van de geldmarkttarieven en met vermindering van de extra rente-opslagen van de banken gepaard ging. Sedert eind april bedraagt de extra opslag nihil. Begin mei jl. verhoogde de Nederlandsche Bank haar officiële tarieven, in navolging van de discontoverhoging in West-Duitsland. Gezien de op dat moment relatief zwakke positie van de gulden, die in de daaraan voorafgaande weken reeds noopte tot deviezenverkoop, lag dit voor de hand. Het spoedig daarna optredende herstel van de koers van de gulden stelde de Nederlandsche Bank in staat een tweetal verlagingen van haar officiële tarieven af te kondigen, te weten op 23 juni en 21 juli jl., beide keren met een $\frac{1}{2}$ procentpunt, waarmee het promessedisconto op laatstgenoemde datum uitkwam op $10\frac{1}{2}\%$ (laagste debetrente $11\frac{3}{4}\%$).

Grafiek 2.6.b.

Rentestructuur



3. Het financieel-economische beleid

3.1. Inleiding

De ernst van de situatie, waarin de Nederlandse economie thans verkeert, blijkt onder meer uit de onrustbarende stijging van de werkloosheid, de hoge tekorten op de rijksbegroting en de tekortpositie van de lopende rekening van de betalingsbalans. Terwijl tot dusverre, gegeven de economische vooruitzichten, een aantal doelstellingen van economische politiek gezamenlijk kon worden nagestreefd, is het thans niet meer mogelijk tegelijkertijd de werkloosheid te verminderen, de rendements- en concurrentiepositie van het bedrijfsleven te verbeteren, de collectieve voorzieningen onverkort in stand te houden en de koopkracht te handhaven. Of anders uitgedrukt: het nastreven van de ene doelstelling kan verwezenlijking van een of meer andere doelstellingen in gevaar brengen. Dit gaat zeker op voor de korte termijn, 1980 en 1981, nu de ongunstige structurele ontwikkeling samengaat met een conjuncturele inzinking. Een wezenlijke keer ten goede vergt tijd en zal gepaard moeten gaan met diep ingrijpende en pijnlijke maatregelen.

→ De internationale economische ontwikkeling ondervindt in 1980 in sterke mate de gevolgen van de reeks olieprijsverhogingen in 1979 en 1980. In veel landen is in de loop van dit jaar een duidelijke vertraging van de economische groei opgetreden, gepaard gaande met sterke prijsstijgingen, tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans en een snel oplopende werkloosheid. De vooruitzichten zijn dat het dieptepunt van de recessie, die overigens minder scherp is dan die van 1974, in de tweede helft van 1980 zal liggen en dat in de loop van 1981 een geleidelijk herstel zal optreden. Niet verheeld mag daarbij worden dat risico's op een diepere internationale recessie, met alle gevolgen vandien voor de Nederlandse economie, bepaald aanwezig zijn.

In vrijwel alle OESO-landen wordt aan beheersing van de inflatoire tendenzen hoge prioriteit toegekend, hetgeen zowel tot uitdrukking komt in het gevoerde loon- en prijsbeleid en het budgettaire beleid als in het monetaire beleid. Opvallend daarbij is het sterke accent dat internationaal wordt gelegd op het monetaire beleid dat er vooral op is gericht te vermijden dat de sterke kostenstijgingen een loon/prijsspiraal op gang zouden brengen. In tegenstelling tot de reacties op de olieprijsstijgingen in 1973 – toen na een aanvankelijk accommoderend monetair beleid de snel opgelopen inflatie dwong tot een restrictief monetair beleid – lijkt zich nu in het kader van een op wat langere termijn georiënteerd monetair beleid een meer beheerst proces van aanpassing aan de olieprijsstijgingen te voltrekken. Gezien de veelal te hoog geachte financieringstekorten bestaan thans ook geen voornemens tot stimulerend overheidsbeleid over te gaan, zodat het herstel van de internationale economie in 1981 betrekkelijk traag zal verlopen.

Oppervlakkig bezien vertonen de conjuncturele ontwikkeling en het verloop van de betalingsbalans van Nederland een beeld dat parallel loopt aan dat van de meeste OESO-landen. In wezen is de ontwikkeling in Nederland echter van andere aard, zoals in vorige miljoenennota's reeds bij herhaling is uiteengezet. Immers de tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans worden niet veroorzaakt door de sterk gestegen kosten van ingevoerde energie, omdat daartegenover, zij het met enige vertraging, sterk stijgende

opbrengsten uit de export van aardgas staan. Wanneer men tracht te abstraheren van de netto bijdrage van het aardgas aan de lopende rekening (zie hoofdstuk 2), dan wordt een verzwakking van de lopende rekening van de betalingsbalans zichtbaar die nu al enige jaren aan de gang is en die zowel betrekking heeft op de goederenbalans als op de dienstenbalans.

In het licht van het vorenstaande dient hoge prioriteit te worden gegeven aan een spoedig herstel van extern evenwicht. Een belangrijke bijdrage daartoe zal moeten worden geleverd door de reductie van het financieringstekort van het rijk binnen enkele jaren tot een meer aanvaardbaar niveau. In feite heeft zich in de afgelopen jaren juist een tegengestelde ontwikkeling voorgedaan en is het financieringstekort geleidelijk verder gestegen, hetgeen mede tot uitdrukking kwam in toenemende tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans.

De vergroting van het financieringstekort in de afgelopen jaren is het gevolg van een aantal ontwikkelingen. Zo is in de afgelopen jaren een beleid gevoerd dat aan de vermindering van de economische groei weerstand trachtte te bieden: het uitgavenbeleid werd afgestemd op een structurele groei die veel hoger bleek dan de feitelijke groei, terwijl daarenboven aanvullende programma's en lastenverlichtingen beoogden de groei te stimuleren of de negatieve werkgelegenheidseffecten van de lagere groei te mitigeren. Voorts leidde de tegenvallende groei tot hogere overdrachtsuitgaven uit hoofde van de sociale zekerheid, zonder dat overeenkomstige lastenverzwaringen plaats vonden. Het moge duidelijk zijn dat deze weg slechts tijdelijk begaanbaar is, wil men althans niet in een situatie van fundamentele externe onevenwichtigheid terecht komen. Indien een dergelijke situatie ontstaat zullen nog veel ingrijpender maatregelen dan thans voorgesteld moeten worden getroffen, in welk verband onder meer naar recente ervaringen in Denemarken en België kan worden verwezen.

De noodzaak om de toenemende tekortontwikkeling van de lopende rekening van de betalingsbalans terug te buigen naar een overschot, voldoende om de ontwikkelingshulp te financieren, betekent dat het nationale spaartekort zal moeten worden omgezet in een nationaal spaaroverschot. Aangezien met het oog op de werkgelegenheidsontwikkeling alles op alles moet worden gezet om de particuliere investeringen op te voeren mag er niet van worden uitgegaan dat de bijdrage van de particuliere sector aan het tot stand komen van een nationaal spaaroverschot vooralsnog groot zal zijn. Het geleidelijk terugdringen van het financieringstekort van de overheid is dan ook zonder meer noodzakelijk. Wel moet hierbij worden vermeden dat de overheidsinvesteringen het kind van de rekening worden: de tekortvermindering dient bij voorkeur plaats te vinden door vermindering van de inkomensoverdrachten. Daarbij zij aangetekend dat de in de afgelopen jaren opgetreden verschuiving in de structuur van de nationale bestedingen ten gunste van de consumptie in belangrijke mate het gevolg is geweest van de sterke groei van deze overdrachtsuitgaven.

Voor herstel van extern evenwicht is een verlaging van het financieringstekort weliswaar een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. Ook de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven op de binnen- en buitenlandse afzetmarkten zal zonder enige twijfel verder moeten verbeteren. De in verhouding tot andere landen sinds 1978 gunstiger ontwikkeling van uitvoerprijzen en loonkosten per eenheid produkt is nog onvoldoende om van een wezenlijke keer ten goede te kunnen spreken. Een voortgaande inkomensmatiging is daartoe onontbeerlijk. Van de hieruit voortvloeiende kostenmatiging gaat langs verschillende wegen een gunstige invloed op de Nederlandse economie uit. Niet alleen kan hierdoor een verbetering van de concurrentie- en rendementspositie worden bereikt, ook leidt inkomensmatiging via de verschillende koppelingsmechanismen tot een extra verlichting van het budget.

De taakstelling weer een overschot op de lopende rekening tot stand te brengen is des te zwaarder, omdat voor de komende jaren moet worden gerekend met mogelijk toenemende inkomensoverdrachten via de betalings-

balans en een voortgaande verslechtering van de ruilvoet. In dit verband zij voorts gewezen op de onmiskenbaar aanwezige samenhang tussen de in de loop van de jaren zeventig opgetreden verschuiving in de bestedingsstructuur en de ontwikkeling van de betalingsbalans. De invoerquote van de bedrijfsinvesteringen (exclusief woningen) is, evenals die van de goederenuitvoer, aanzienlijk groter dan de invoerquote van de particuliere consumptie.

Tabel 3.1.¹ Invoerquotes^a

	Gemiddelde gecumuleerde invoerquotes	
	1973	1976
Particuliere consumptie	29,6	29,7
Bruto bedrijfsinvesteringen	51,3	52,4
Investeringen in woningen	20,9	21,4
Overheidsuitgaven		
– overheidsconsumptie ^b	24,7	25,0
– overheidsinvesteringen	22,1	22,9
Export van goederen ^c	40,5	46,0

^a Directe plus indirecte import

^b Exclusief lonen en salarissen

^c Exclusief de export van diensten

Bron: CPB

Derhalve heeft de verschuiving in de bestedingsstructuur in de achter ons liggende jaren ten gunste van de particuliere consumptie en ten nadele van de investeringen het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans in feite positief beïnvloed. Het arbeidsaanbod in de komende jaren kan echter slechts worden opgevangen indien een verbetering van de ontwikkeling van de werkgelegenheid optreedt, waarvoor een duidelijke vergroting van de investeringen onmisbaar is. De noodzakelijke aanpassing van de bestedingsstructuur in de richting van een vergroting van het aandeel van de investeringen, ten koste van het aandeel van de consumptie, zal leiden tot een relatief sterke toeneming van de invoer. De noodzakelijke verschuiving van de bestedingsstructuur in de voor ons liggende jaren zal dus het saldo op de lopende rekening negatief beïnvloeden. Gegeven de toch al zwakke externe positie wordt hierdoor de noodzaak tot herstel van de concurrentiepositie en reductie van het financieringstekort van de overheid des te klemmender.

3.2. Het beleid voor 1981

De ongunstige trendmatige ontwikkeling die zich ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren heeft voortgezet, gaat thans samen met een mondiale conjuncturele inzinking. De olieprijsstijgingen in 1979 en 1980 leidden tot een directe koopkrachtvermindering in onze afnemerslanden en vervolgens tot een aantasting van het groeitempo van de Nederlandse export. Door het aardgas is Nederland in staat de ongunstige gevolgen van de olieprijsstijging gedeeltelijk te keren. De toenemende aardgasbaten uit binnen- en buitenland lopen grotendeels in de schatkist. Hiermee wordt het mogelijk een hoger bestedingsniveau te handhaven dan anders het geval zou zijn geweest en de positieverslechtering van het bedrijfsleven ten dele ongedaan te maken door specifiek op de bedrijven gerichte lastenverlichtingen.

¹ Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen, Commissie van Economische Deskundigen, SER, juli 1980, hoofdstuk 1.

De resulterende geringe stijging van de produktie van bedrijven in 1980 brengt een vermindering van de werkgelegenheid met zich mee, een ontwikkeling die zich in 1981 voortzet. Nu ons land aan het begin staat van een periode met een sterk stijgend arbeidsaanbod zal zonder een drastische toename van de werkgelegenheid de werkloosheid snel toenemen. Het gemiddeld over 1981 verwachte cijfer van 280 000 werklozen geeft aan dat de Nederlandse economie thans met problemen kampt in een orde van grootte die aanzienlijk uitgaat boven die van de achter ons liggende decennia. Daarbij komt dat, zonder nadere maatregelen, het financieringstekort van de overheid in 1981 weer tot meer dan 6% van het nationale inkomen zou oplopen.

De vraag is uiteraard onder ogen gezien of het in de huidige omstandigheden mogelijk is om de gevolgen van de (internationale) conjuncturele inzinking voor de economie en met name voor de werkgelegenheid te compenseren door bestedingsstimulerende maatregelen.

Het kabinet meent, in het licht van de voorafgaande beschouwingen over de structurele ontwikkeling van de afgelopen jaren en de recente ontwikkeling van de betalingsbalans en het financieringstekort, dat tekortvergroten maatregelen niet verantwoord zouden zijn. De noodzaak om tot vergroting van de investeringen en de export, en daarmee tot vergroting van de werkgelegenheid te komen, vereist integendeel een terugdringing van het financieringstekort in 1981. Dit beleid kan worden versterkt door een substantiële matiging van de inkomensontwikkeling. Aangezien beide wegen in eerste instantie tot een vermindering van de nationale bestedingen zullen leiden, omdat ervan moet worden uitgegaan dat de investeringen in 1981 hieraan nog geen tegenwicht kunnen bieden, wil het kabinet in een geleidelijk tempo tot vermindering van het financieringstekort komen. In dit licht is een tekort van 5¼% van het nationale inkomen in 1981, hoewel nog duidelijk uitgaand boven het structureel verantwoorde niveau, aanvaardbaar te achten.

Gegeven de beperkte economische groei – die in belangrijke mate wordt bepaald door de internationale situatie – en de beperkte economische groeimogelijkheden – gezien het lage niveau van de investeringen en de zwakke concurrentiepositie – zal het herstel van evenwicht moeten worden gerealiseerd door een vermindering van individuele inkomensaanspraken en een beperking van het groeitempo van de collectieve uitgaven. Alleen dan ook kan in de particuliere sector en bij de overheid nog enige ruimte worden gemaakt voor maatregelen die kunnen leiden tot bescherming van de werkgelegenheid. Het is zeer gewenst dat de loonsomstijging per werknemer in 1981 niet groter wordt dan die in 1980. De in de Macro Economische Verkenning 1981 geraamde endogene loonsomstijging per werknemer van 8 % zou dan ook naar het oordeel van het kabinet met 2 % moeten worden teruggebracht tot circa 6 %. Daarmee zou de reële loonsomstijging in 1981 ongeveer gelijk zijn aan de reële groei van het nationale inkomen. De stijging van de arbeidsinkomensquote zou dan zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. De begroting 1981 is gebaseerd op de endogene geraamde loonsomstijging per werknemer van 8 %, die nauw aansluit bij de resultaten van de reeds afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit betekent niet dat het kabinet deze loonsomstijging voor het herstel van de werkgelegenheid en het behoud van de collectieve voorzieningen, ook op langere termijn, verantwoord acht. Het kabinet is dan ook van oordeel dat in overleg met de sociale partners een meer aanvaardbaar resultaat dient te worden bereikt, hoezeer overigens in meer normale omstandigheden de uitkomsten van de reeds afgesloten overeenkomsten als gematigd kunnen worden beschouwd.

De budgettaire problematiek 1981 is in samenhang met de noodzaak om – juist in het belang van economisch herstel – het financieringstekort in 1981 terug te dringen, van dien aard dat het sluitend maken van de begroting, gegeven de bestaande koppelingsmechanismen, niet alleen door verminde-

ring van de collectieve uitgaven tot stand kan worden gebracht. Na structurele verwerking van de ombuigingen van 3 miljard, waartoe begin 1980 werd besloten, het compenseren van de doorwerking van de overschrijdingen van de voorjaarsnota en het in concrete uitgavenverlagingen omzetten van de globale aftrek voor onderuitputting, wordt de groei van de begrotingsuitgaven in overwegende mate veroorzaakt door de sterk toegenomen rentelasten en werkloosheidsuitkeringen. Bovendien zijn uitgaven voor gericht aanvullend beleid van circa 650 miljoen noodzakelijk, onder meer ter stimulering van de bouwnijverheid en voor arbeidsmarktmaatregelen. Verdergaande ombuigingen dan waartoe thans is besloten zouden leiden tot een aantasting van de niet-loongevoelige overheidsbestedingen, waardoor de werkgelegenheid verder zou teruglopen. Het door het kabinet niet gekozen alternatief is een algemene verlaging van de beschikbare inkomens die in de collectieve sector worden gevormd en overgedragen. Een dergelijke maatregel zou immers impliceren dat de problematiek eenzijdig wordt afgewenteld op de niet-actieven in onze samenleving en op het overheidspersoneel.

Ondanks de ook in 1981 weer toenemende aardgasbaten zijn lastenverzwarende maatregelen dan ook onvermijdelijk. De uit dezen hoofde noodzakelijke maatregelen omvatten een terugtrekking van rijksbijdragen aan de sociale fondsen van 1275 miljoen, hetgeen leidt tot een stijging van de sociale premies, alsmede een belastingmaatregel van 250 miljoen (op kasbasis) bestaande uit verhoging van het verlaagde BTW-tarief met 0,5 procentpunt. Het kabinet acht het in het licht van de sterke groei van de rijksbijdragen enerzijds en de financiële problematiek van het rijk anderzijds verantwoord om tot de genoemde terugtrekking van rijksbijdragen over te gaan.

In de sfeer van de inkomstenbelasting zal in 1981 wel een tijdelijke verhoging van het tarief plaatsvinden (225 miljoen, in verband met een éénmalige uitkering aan Indische ex-geïnterneerden), maar er worden geen structurele tariefswijzigingen voorgesteld. Hieraan ligt de overweging ten grondslag dat de huidige tarieven van de inkomstenbelasting al zo hoog zijn, en dat de progressie in de tarieven van de inkomstenbelasting al zo steil is, dat langs deze weg niet tot verdergaande inkomensherverdeling kan worden gekomen. Reeds in 1975 werd in de Interim-nota Inkomensbeleid door het vorige kabinet vastgesteld dat de grenzen van de mogelijkheden om langs fiscale weg tot herverdeling van inkomens te komen zijn bereikt. Verdere verwezenlijking van dit streven zal dan ook vooral in de primaire sfeer dienen te worden gezocht. Nu het zich laat aanzien dat voor een reeks jaren een zeer beperkte inkomensontwikkeling gepaard gaande met koopkrachtdaling noodzakelijk zal zijn om de problemen van de Nederlandse economie op te lossen, geldt dit des te meer. Het is desalniettemin noodzakelijk om van de hogere inkomens een grotere bijdrage te vragen dan van de lagere, maar dit zal in de komende jaren met name moeten worden bereikt in het arbeidsvoorwaardenoverleg en in het overleg over de tarieven van vrije beroepsbeoefenaren.

Het kabinet heeft zich bij de opstelling van de onderhavige begroting gesteld gezien voor een wezenlijk probleem. Naast het feit dat de loonkostenontwikkeling zowel voor de werkgelegenheid als voor de koopkrachtontwikkeling van de meest wezenlijke betekenis is, vormt deze tevens een cruciaal uitgangspunt voor de begroting. Het kabinet is echter van mening dat ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenbeleid voor 1981 zo mogelijk de normale procedures van vrije onderhandelingen moeten worden gevolgd. Ofschoon het kabinet – zoals uit het bovenstaande al ruimschoots is gebleken – over de gewenste uitkomsten van dit overleg uitgesproken opvattingen heeft, wil het hier niet op vooruitlopen. Daarom wordt in deze begroting vooralsnog gerekend met de eerdergenoemde endogene loonraming van 8%. Gegeven dit uitgangspunt en de hierboven genoemde lastenverzwaringen, als onderdeel van het voor 1981 voorgenomen beleid, zou een koopkrachtontwikkeling resulteren zoals in onderstaande tabel is weergegeven:

minimumloon	– 1½
minimum-plus	– 1
modaal	– 1¾
2× modaal	– 1¾
4× modaal	– 1½

Deze verdeling van de reële inkomensdaling is niet in overeenstemming met de inkomenspolitieke uitgangspunten van het kabinet. Niet tot uitdrukking komt immers de opvatting dat van de hogere inkomens een groter offer mag worden gevraagd dan van de lagere inkomens. Mogelijk nog belangrijker is het uitgangspunt dat de laagste inkomens zoveel als mogelijk moeten worden ontzien.

De inkomensontwikkeling die het kabinet voor ogen staat, laat voor het minimumloon een mutatie zien van – 1¼%, oplopend tot een mutatie van – 3½% voor de inkomens van 4× modaal. Het is met deze doelstelling dat het kabinet het overleg met de sociale partners wil ingaan. Het kabinet meent dat realisatie van deze cijfers mogelijk wordt door een combinatie van een beleid gericht op inkomensmatiging en een beperking van de lastenverzwaring waarmee vooralsnog rekening is gehouden. In het overleg met de sociale partners hoopt het kabinet over de verschillende modaliteiten van inkomensmatiging van gedachten te wisselen.

Gezien de voor de rendementspositie van bedrijven uiterst belangrijke effecten van inkomensmatiging, gezien ook de gunstige effecten die hiervan uitgaan op de rijksbegroting op wat langere termijn, wil het kabinet dan in 1981, ondanks de hieraan verbonden risico's, een hoger financieringstekort aanvaarden. Daarmee kan ruimte worden geboden om, in overleg met de sociale partners, maatregelen te nemen gericht op uitbreiding van de werkgelegenheid en/of op lastenverlichting. Als indicatie voor de omvang van de in samenhang met een verdergaande inkomensmatiging te overwegen maatregelen geldt dat bij een 1% geringere loonsomstijging per werknemer het kabinet bereid is het financieringstekort met 500 miljoen te verhogen.

De verhoging van de sociale-verzekeringspremies drukt op het beschikbaar inkomen van werknemers in bedrijven en van de trendvolgers. Vooral op grond daarvan acht het kabinet het gewenst om maatregelen te treffen die ertoe leiden dat de genoemde koopkrachtvermindering – naast de invloed die in 1981 uitgaat van de Bestekkortingen – ook tot uitdrukking komt in het beschikbaar inkomen van het overheidspersoneel.

Kostenmatiging en terugdringing van het financieringstekort zijn onmisbare voorwaarden voor een herstel van het structurele interne en externe evenwicht, en dus voor de instandhouding en vergroting van investeringen en werkgelegenheid. Daarnaast acht het kabinet het met het oog op de onrustbarende stijgende werkloosheid gewenst meer gerichte maatregelen te nemen ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt en ter stimulering van de bouw. De ontwikkeling in de bouwsector, en met name de woningbouw, is te meer zorgwekkend omdat zich, naast de gevolgen van de huidige conjuncturele inzinking, ook de gevolgen van onzekerheid bij kopers en beleggers over financieringsmogelijkheden en rendementen steeds sterker lijken te manifesteren. Het kabinet heeft, door stimulerende maatregelen op het gebied van de bouw en door een uiterste beperking van de ombuigingen in de sector volkshuisvesting, binnen de thans zeer geringe ruimte die de begroting 1981 biedt toch een uiterste inspanning gedaan om de problematiek in deze sector te helpen aanpakken.

Gezien de voor de werkgelegenheid vereiste uitbreiding van de investeringen is voorts een aantal maatregelen getroffen ter verlichting van de finan-

cieringsproblemen van het bedrijfsleven. Deze maatregelen zullen worden gefinancierd uit de extra aardgasopbrengsten uit het buitenland, die als gevolg van de thans aan de gang zijnde heronderhandelingen met betrekking tot de aardgasexportcontracten worden voorzien. Deze extra aardgasbaten zullen naar huidige inzichten oplopen tot circa 2 miljard op transactiebasis. Van dit totaal is een bedrag van 1,3 miljard op transactiebasis zodanig vaststaand, dat hieruit in 1981 een aantal maatregelen, met name in de fiscale sfeer, ter verlichting van de financieringsproblematiek van het bedrijfsleven kan worden gefinancierd. Deze maatregelen, die elders (paragraaf 6.2) nader worden uiteengezet, omvatten een deels conjuncturele, deels structurele verhoging van de WIR-basispremie voor investeringen in outillage, en fiscale lastenverlichtingen in de sfeer van de winstbelastingen. Dit is ook voor de zelfstandigen van grote betekenis. Verwacht mag worden dat de huidige heronderhandelingen met betrekking tot aardgasexportcontracten in 1982 tot een verdere stijging van de gasbaten uit het buitenland zullen leiden, met 700 miljoen, tot in totaal de eerdergenoemde 2 miljard. Het kabinet neemt zich voor om zo spoedig mogelijk voor deze tweede tranche maatregelen te ontwikkelen ter versterking van de financiële positie van bedrijven.

Het kaseffect van bovengenoemde fiscale maatregelen is in 1981 beperkt. In de loop van 1981 zal worden beslist of de tijdelijke verhoging van het voorlopige aanslagpercentage in de vennootschapsbelasting en de tijdelijke verlaging van het verrekeningspercentage van WIR-premies met de voorlopige aanslagen in de vennootschapsbelasting ongedaan kunnen worden gemaakt. De feitelijke ontwikkeling van het financieringstekort vormt daarbij de toetssteen.

De lastenverzwaringen bij de particuliere inkomens en de lastenverlichtingen voor bedrijven leiden per saldo tot een collectieve drukstijging in 1981 van 0,4% van het nationale inkomen.¹ Het kabinet acht deze drukstijging, die het resultaat is van het op terugdringen van de consumptieve bestedingen en op ruimte scheppen voor de investeringen gerichte beleid, hoog. Gezien de noodzaak om in 1981 langs de lijnen van het voorgestelde beleid een duidelijke bijdrage aan het evenwichtsherstel te leveren en tot een structurele verbetering van de economie te komen dient deze drukstijging, voorzover geen verdere inkomensmatiging plaatsvindt, echter te worden aanvaard. Hierbij zij aangetekend dat het kabinet ervan uitgaat dat de stijging van de op de primaire inkomens drukkende lastenverzwaringen niet door middel van hogere loonstijgingen op het bedrijfsleven zal worden afgewenteld.

Naast de voor 1981 voorziene maatregelen op het gebied van de overheidsfinanciën, zou realisering van de wenselijk geachte matiging van de inkomensontwikkeling leiden tot een beperking van de consumptieve bestedingen in 1981. De investeringen en de export zullen op wat langere termijn een toeneming te zien geven, als gevolg van een gunstiger kostenontwikkeling en van de maatregelen gericht op verruiming van de financieringsmogelijkheden van bedrijven.

De ontwikkeling van laatstgenoemde bestedingscategorieën zal in 1981 echter onvoldoende tegenwicht kunnen bieden aan de beperkte ontwikkeling van de consumptieve bestedingen, zodat de groei van het nationale inkomen in 1981 naar verwachting zeer gering zal zijn. In het belang van het herstel van het in ernstige mate verbroken interne en externe evenwicht, in het belang ook van een verbetering van de toekomstige werkgelegenheid, is een dergelijke verschuiving in de structuur van de nationale bestedingen echter onvermijdelijk.

¹ De voorgenomen verhoging van de WIR-premies, ad 425 miljoen, is uiteraard niet in dit cijfer begrepen.

3.3. Het monetaire beleid

Evenals in vele andere landen is in de afgelopen jaren ook in ons land aan de bestrijding van de inflatie als noodzakelijke voorwaarde voor een toeneming van economische groei en werkgelegenheid hoge prioriteit toegekend. Deze beleidslijn zal in 1981 worden voortgezet. Alleen indien zowel het monetaire beleid als het inkomens- en het begrotingsbeleid op deze doelstelling worden afgestemd, is er kans op succes. Om te voorkomen dat vanuit de monetaire sfeer inflatoire prikkels zouden uitgaan op de economie werd de kredietrestrictie in 1980 voortgezet. Hierbij speelde onder andere een rol het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans alsmede de verwachte monetaire financiering van de overheid. Er werd naar gestreefd de afvloeiing van liquiditeiten naar het buitenland niet volledig te compenseren door hogere binnenlandse liquiditeitscreatie.

Het saldo op de lopende rekening vertoonde in de laatste jaren voor 1977 aanzienlijke overschotten. In 1976 was het overschot nog 3,5% van het nationale inkomen, drie jaar later was er een tekort van 1,5%. Deze verslechtering heeft haar weerslag gehad op de nationale reserves. Deze bestaan uit de netto vorderingen van het Nederlandse bankwezen op het buitenland en uit de officiële goud- en deviezenreserves bij de Nederlandsche Bank.

Hoewel de lopende rekening van de betalingsbalans eerst na 1977 een tekort vertoonde, namen de nationale reserves vanaf 1975 reeds af. De oorzaak hiervan was een aanzienlijke afvloeiing van particulier kapitaal, leidend tot een tekort op de totale rekening van de betalingsbalans. Gemeten van eind 1975 tot en met het tweede kwartaal van 1980 bedroeg de afvloeiing van liquiditeiten naar het buitenland uit dezen hoofde circa 12 miljard. Daartegenover zijn de netto vorderingen van het bankwezen op het buitenland met circa 10 miljard afgenomen, terwijl de Nederlandsche Bank in deze periode voor ongeveer 2 miljard deviezen verkocht ter ondersteuning van de koers van de gulden. Dat desondanks de omvang van de nationale reserves per saldo in deze jaren in guldens uitgedrukt niet veel is veranderd, is slechts te danken aan de herwaardering van het goud.

Tegenover de omvangrijke afvloeiing van liquiditeiten in 1978, 1979 en in de eerste helft van 1980 stond een toeneming van de verplichtingen van het bankwezen aan het buitenland. Als gevolg hiervan is de traditionele netto buitenlandse actiefpositie van deze instellingen in betrekkelijk korte tijd omgeslagen in een netto buitenlandse passiefpositie. Een te grote omvang van het passief kan een destabiliserende invloed uitoefenen op het koersverloop van de gulden en daarmee het wisselkoersbeleid doorkruisen.

Mede teneinde het oplopen van de (netto) verplichtingen aan het buitenland te voorkomen zal grote prioriteit moeten worden gegeven aan maatregelen om het tekort op de lopende rekening te beperken. Een vermindering van het financieringstekort van de overheid zal daar onderdeel van moeten uitmaken. Het financieringstekort van de gehele overheid voor 1981 wordt dan ook teruggebracht tot 5¼ % van het nationale inkomen. Voor 1980 belooft de vermoedelijke uitkomst 6 %. Het tekort zal zoveel mogelijk op de kapitaalmarkt moeten worden gedekt, hetgeen helpt om de binnenlandse liquiditeitscreatie te verminderen. Naar verwachting zal evenwel enige monetaire financiering door het rijk nog onvermijdelijk blijven. Het laat zich voorts aanzien dat de Nederlandsche Bank de kredietbeperkende maatregelen in 1981 zal voortzetten. Door de vorm van deze maatregelen, met name de doorgeefbaarheid van de lange passiva bij de banken, wordt tevens de invoer van lang kapitaal gestimuleerd. Een en ander zal er toe kunnen leiden dat in 1981 de groei van de liquiditeitenmassa niet uitgaat boven de groei van het nationale inkomen.

Naarmate het langer duurt voordat het tekort op de lopende rekening wordt geredresseerd en het financieringstekort tot een meer aanvaardbaar niveau wordt teruggebracht, moet met een hogere rentestand worden gerekend. Uiteraard kleven hieraan ernstige bezwaren. Becijferd kan worden dat een verandering in de nominale rente van 1 procentpunt een mutatie in de rentelasten van het bedrijfsleven betekent van circa 1 miljard per jaar. Niet alleen het bedrijfsleven en de woningbouw hebben te lijden van de hoge rentelasten, maar ook de overheid zelf. Handhaving van het koerspeil van de gulden ten opzichte van de overige EMS-valuta en een stringent monetair en financieringsbeleid zijn evenwel noodzakelijk om op langere termijn een lage inflatiegraad en extern evenwicht te bereiken en daarmee een relatief lage rentestand.

4. De voorbereiding en de beheersing van de begroting

4.1. Het trendmatig begrotingsbeleid

In het begin van de jaren zestig werd het trendmatig begrotingsbeleid geïntroduceerd.

Uitgangspunt van het trendmatig begrotingsbeleid was het op langere termijn aanvaardbare begrotingstekort dat qua omvang werd afgestemd op het structurele spaaroverschot van de particuliere sector, rekening houdend met het nationale spaaroverschot dat nodig was voor de financiering van de ontwikkelingshulp vanwege de overheid voorzover die via de kapitaalrekening van de betalingsbalans wordt geleid. Jaarlijks werd de trendmatige begrotingsruimte berekend waarbinnen de politieke prioriteitenafweging zich afspeelde. De begrotingsruimte werd bepaald door de trendmatige groei van de belastingopbrengsten – afgeleid van de trendmatige reële groei van het nationale inkomen en de trendmatige progressiefactor – en de groei van de niet-belastingmiddelen. De begrotingsruimte vormde het kader waarbinnen de afweging tussen uitgavenverhogingen en belastingverlagingen moest plaatsvinden. Een uitgavengroei die de begrotingsruimte te boven ging was slechts toelaatbaar indien daarvoor als compensatie belastingmaatregelen werden getroffen. Aldus bleef de toetsing aan de begrotingsruimte sluitend. Afgezien van een aantal aanpassingen in de methodiek die in de loop der tijd werden aangebracht¹ heeft het trendmatig begrotingsbeleid een lange reeks van jaren onder kabinetten van diverse politieke samenstelling bevredigend gefunctioneerd als kader voor de begrotingsvoorbereiding, hulpmiddel voor een evenwichtige prioriteitenafweging en instrument voor een evenwichtige inpassing van de rijksbegroting in de Nederlandse economie.

Kern van het trendmatig begrotingsbeleid was dat het kader waarbinnen de begroting werd vastgesteld niet werd bepaald aan de hand van de economische vooruitzichten voor het komend begrotingsjaar maar aan de hand van de trendmatige economische ontwikkeling. De gevolgen voor het feitelijke begrotingstekort van tijdelijke afwijkingen tussen de feitelijke en de trendmatige economische ontwikkeling werden geaccepteerd. Hierdoor ontstond een duidelijk stabiel kader voor de begrotingsvoorbereiding waarbinnen de afweging moest plaatsvinden, hetgeen uit een oogpunt van budgettaire discipline en een zorgvuldige voorbereiding van de begroting een duidelijk winstpunt was.

4.2. Ontwikkelingen in het recente verleden

Geleidelijk is de betekenis van het trendmatig begrotingsbeleid afgenomen; de laatste jaren speelt het bij de begrotingsvoorbereiding zelfs geen enkele rol meer. De eerste aantasting van het trendmatig begrotingsbeleid bestond uit het in gang zetten van omvangrijke conjunctuurprogramma's se-

¹ De belangrijkste zijn de overgang van de «reële begrotingsruimte» – waarbij bij de bepaling van de begrotingsruimte geen rekening werd gehouden met prijsstijging en anderzijds bij de bepaling van het beslag op begrotingsruimte de kosten van algemene salarismaatregelen

buiten beschouwing werden gelaten – op de «totale begrotingsruimte» en de overgang van een nominaal constant tekort op een relatief constant tekort, waarbij de groei van het begrotingstekort conform die van het nationale inkomen tot de begrotingsruimte werd gerekend.

dert 1972/1973 die werden gefinancierd buiten de trendmatige begrotingsruimte. Hoewel het op zich zelf verenigbaar is met een trendmatig begrotingsbeleid dat bij conjuncturele dieptepunten conjunctuurstimulerende en bij conjuncturele hoogspanning conjunctuurremmende maatregelen worden getroffen, is het treffen van conjunctuurstimulerende maatregelen gedurende een reeks van jaren buiten de begrotingsruimte om strijdig met de grondgedachte van het trendmatig begrotingsbeleid. De conjunctuurprogramma's zoals die in de zeventiger jaren in gang werden gezet kregen – hoewel in principe als tijdelijk bedoeld – in werkelijkheid een structureel karakter.

Een tweede ontwikkeling die van belang is geweest voor de afnemende betekenis van het trendmatig begrotingsbeleid is de aanvaarding gedurende een reeks van jaren van omvangrijke overschrijdingen van de begrotingsruimte teneinde via aanvullend beleid (sectorbeleid, arbeidsmarktmaatregelen, loonkostensubsidies, WIR) de slechte economische vooruitzichten te beïnvloeden. Door de gunstiger economische ontwikkeling die als gevolg van het beleidspakket en de veronderstelde inkomensmatiging werd voorzien, zou het begrotingstekort min of meer automatisch geleidelijk weer tot de structureel aanvaardbare waarde terugkeren. In de Miljoenennota's 1977 en 1978 werd aangegeven hoe – door de zogenoemde inverdieneeffecten – in de periode 1977–1980 de aanvankelijke overschrijding van de begrotingsruimte ongedaan zou worden gemaakt. Doordat de macro-economische ontwikkeling aanmerkelijk minder gunstig verliep dan aanvankelijk was prognostiseerd liep het feitelijke begrotingstekort echter op in plaats van dat het daalde. Mede doordat in de loop der jaren zeventig tevens de structureel aanvaardbare waarde van het tekort enkele malen opwaarts was bijgesteld, resulteerde aldus een dermate hoge omvang van het feitelijke tekort dat de grenzen van een verantwoorde financiering van het tekort werden bereikt en een gezonde monetaire ontwikkeling gevaar liep. Daarmee kwam het feitelijke financieringstekort steeds meer centraal te staan en raakte het trendmatig begrotingsbeleid nog verder op de achtergrond. Bij de voorbereiding en uitvoering van de begrotingen 1979 en 1980 speelde het trendmatig begrotingsbeleid geen rol van betekenis meer en stond het beleid in het teken van het feitelijke financieringstekort. Dit kwam heel treffend naar voren toen het in 1979 noodzakelijk was een zogenoemde noodremprocedure in te stellen teneinde het feitelijke financieringstekort binnen de gestelde grenzen te houden, terwijl in begin 1980 met hetzelfde doel een omvangrijke omhuigingsoperatie in de lopende begroting in gang werd gezet.

De aanpak van de laatste jaren, waarbij het feitelijke financieringstekort centraal heeft gestaan, brengt een aantal ernstige bezwaren met zich mee. In de eerste plaats ontbreekt bij de voorbereiding van de begroting een reeds geruime tijd van tevoren vaststaand budgettair kader en moeten eerst de (voorlopige) macro-economische prognoses voor het komende begrotingsjaar worden afgewacht. In de Nederlandse verhoudingen – coalitiekabinetten en een Ministerraad met een collegiaal karakter – betekent dit dat zeer veel tijd en energie moet worden gestoken in discussie en overleg over de in acht te nemen budgettaire grenzen die door de feitelijke economische en monetaire ontwikkelingen worden gedomineerd. Zolang het budgettaire kader niet vaststaat, zo blijkt in de praktijk, komt er zeer moeilijk een besluitvorming over de invulling van het kader tot stand. Daarbij komt nog als extra complicerende factor dat het feitelijke financieringstekort het saldo is van een uitgaven- en ontvangstentotaal van meer dan 100 miljard en als zodanig moeilijk met grote precisie te ramen is. Tijdens de voorbereiding van de begroting komt het veelvuldig voor dat de raming van het financieringstekort verandert doordat er bijstellingen komen in het macro-economisch beeld en/of in de raming van de belastingopbrengsten voor het lopende jaar met doorwerking naar het komende jaar. Steeds opnieuw is dan beraad nodig over de daaruit te trekken consequenties. Het zal duidelijk

zijn dat een zorgvuldige voorbereiding van de begroting door een en ander ernstig wordt bemoeilijkt. Soortgelijke bezwaren gelden voor het koersen op het feitelijke financieringstekort bij de uitvoering van de begroting. Ook hier is er sprake van aanzienlijke marges bij de raming van het financieringstekort. Daarbij komt nog dat het bij ombuigingsoperaties in een lopende begroting, die op grond van een dreigende tegenvaller in het feitelijke financieringstekort nodig zijn, door de tijdsdruk zeer moeilijk is om tot een zorgvuldige prioriteitenafweging te komen. De fixatie op het feitelijke financieringstekort van het lopende jaar leidt er bovendien toe dat ombuigingen die eerst in latere jaren tot budgettaire voordelen leiden, en die bij een nadere afweging in een aantal gevallen sterk de voorkeur boven ombuigingen met een onmiddellijk effect zouden hebben, veelal buiten beschouwing blijven, en dat vanwege de beperkte flexibiliteit ook ombuigingen met een tijdelijk karakter worden aangebracht. Dit laatste legt weer een hypotheek op de nieuw in te dienen begroting. De tijd en energie die gestoken worden in dergelijke «noodoperaties» zouden beter kunnen worden aangewend voor een meer fundamentele heroverweging van de overheidsuitgaven. Tenslotte leidt de oriëntatie op het feitelijke financieringstekort ertoe dat de regels van het stringente begrotingsbeleid dreigen te worden ondermijnd: indien de belastingopbrengsten in een bepaald jaar meevallen ontstaat de neiging om maatregelen achterwege te laten bij een overschrijding van de uitgaven, ook al is compensatie in de uitgavensfeer vanuit een langere-termijnoptiek noodzakelijk.

4.3. Regels voor het begrotingsbeleid

In de vorige miljoenennota is al de wenselijkheid uitgesproken om terug te keren naar een trendmatig begrotingsbeleid. Een essentiële voorwaarde daartoe is dat het feitelijke financieringstekort tot een zodanige omvang is teruggebracht dat niet bij iedere tegenvaller acute financieringsproblemen dreigen, waardoor tot bijzondere maatregelen moet worden overgegaan. Daarnaast is het van groot belang om de ontwikkelingen die in het verleden hebben geleid tot de ontmanteling van het trendmatig begrotingsbeleid in de toekomst te voorkomen. Hiervoor is het in de eerste plaats noodzakelijk dat de kwantitatieve uitgangspunten voor de berekening van de begrotingsruimte enigszins behoudend worden vastgesteld. Met name de te hanteren waarde van de trendmatige reële groei van het nationale inkomen dient zodanig te zijn dat de kans op tegenvallers klein is. Het steeds opnieuw moeten bewerktstellen van neerwaartse aanpassingen van de uitgaven omdat de economische ontwikkeling tegenvalt, is in de afgelopen jaren een uiterst moeizaam en tijdrovend proces gebleken waarbij het begrotingsbeleid achter de problemen aanloopt. In de tweede plaats is het wenselijk aanvullende beleidsmaatregelen direct ten laste van de begrotingsruimte te brengen. Enerzijds noodzaakt dit tot een betere afweging tussen aanvullend beleid en de overige uitgaven, anderzijds kan hierdoor een te sterke opwaartse druk op het feitelijke tekort worden voorkomen. Het treffen van conjuncturele maatregelen buiten de begrotingsruimte dient tot zeer bijzondere tijdelijke omstandigheden te worden beperkt.

Bij de vaststelling van de begroting 1981 heeft voorop gestaan dat het financieringstekort aanzienlijk zou worden teruggebracht ten opzichte van 1980. Hiermee is een belangrijke basis gelegd voor het weer kunnen hanteren van een trendmatig begrotingskader. Ofschoon een financieringstekort van 5¼% van het nationale inkomen nog zeer omvangrijk is in het licht van een tekort van 4% dat op langere termijn aanvaardbaar wordt geacht, is er niettemin naar het oordeel van het kabinet voldoende aanleiding om het begrotingsbeleid weer op een trendmatige leest te schoeien. Bij deze standpuntbepaling hebben de in het voorafgaande geschetste bestuurlijke problemen die ontstaan bij een steeds wijzigend begrotingskader de doorslag gegeven. Het huidige financieringstekort voor 1981 is qua omvang vergelijkbaar met de tekorten die in het midden van de jaren zestig werden ge-

realiseerd. In de komende jaren zou, net als in die periode, bij de berekening van de begrotingsruimte een nominaal constant tekort kunnen worden gehanteerd waardoor een gestage terugdringing van het financieringstekort als percentage van het nationale inkomen wordt gerealiseerd. Het toepassen van een zekere neerwaartse niveaucorrectie verdient evenwel ernstige overweging.

Voor de uitvoering van de begroting 1981 betekent dit dat mee- en tegenvallers bij de feitelijke belastingopbrengsten buiten beschouwing blijven en dat de nauw met het trendmatig begrotingsbeleid verbonden spelregels van het stringente begrotingsbeleid zullen worden toegepast. Voor de voorbereiding van de begroting 1982 betekent dit dat reeds in een vroeg stadium het kader kan worden bepaald waarbinnen de besluitvorming zal plaatsvinden. Terzake van de bij de berekening van de begrotingsruimte te hanteren trendmatige reële groei van het nationale inkomen zal – zoals in de vorige miljoenennota reeds is aangegeven – een oriëntatie plaatsvinden op de ramingen van het Centraal Planbureau voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie op middellange termijn die dit najaar zullen worden afgerond. Hierbij zal de eerder gemaakte kanttekening met betrekking tot het enigszins behoudend vaststellen van de kwantitatieve uitgangspunten voor de berekening van de begrotingsruimte in acht worden genomen.

4.4. Het systeem van de meerjarenramingen

Het systeem van meerjarenramingen is mede tegen de achtergrond van hetgeen daarover in de Miljoenennota 1980 is geschreven onderwerp van nadere bezinning en overleg geweest. Het belangrijkste punt was daarbij de vraag op welke wijze de nadelen van dit systeem kunnen worden vermeden zonder tegelijkertijd de voordelen aan te tasten.

De nadelen van het systeem liggen vooral in de versterking van de inflexibiliteit in neerwaartse zin van de ramingen. Zoals reeds bij eerdere gelegenheden is gesteld, worden de meerjarencijfers veelal ervaren als verkregen rechten, een minimum op basis waarvan gesproken kan worden over uitbreiding en intensivering. In een periode als de huidige, waarin de begroting en de meerjarenramingen enkele malen achter elkaar neerwaarts moesten worden aangepast aan de lagere economische groei, is deze inflexibiliteit heel duidelijk ervaren. Daartegenover staat de onmisbaarheid van de meerjarenramingen voor het macro-economische en het budgettaire beleid. Zij zijn een belangrijk middel bij het verkennen van de macro-economische ontwikkeling op middellange termijn. Met behulp van deze verkenningen kan een indruk worden verkregen van de mate waarin voortzetting van het bestaande beleid verenigbaar is met de budgettaire mogelijkheden. Met behulp van meerjarenramingen kan een planning voor een meerjarig beleid worden opgezet en worden beslissingen die in het eerste jaar relatief weinig geld kosten op een betere manier in de afweging betrokken. Voorts kunnen bij bezuinigingen ook maatregelen in beschouwing worden genomen die eerst in latere jaren tot budgettaire voordelen leiden.

Om de hier uiteengezette nadelen van het systeem van meerjarenramingen te verminderen met behoud van de betekenis van het systeem als zodanig, is gezocht naar wegen om het karakter van de meerjarenramingen te wijzigen c.q. het gebruik dat ervan gemaakt wordt in de begrotingsvoorbereiding te verminderen¹.

Bij de voorbereiding van de begroting 1981 is hiermee een aanvang gemaakt. De departementen is gevraagd de ontwerp-begroting 1981 niet vanuit het meerjarencijfer voor 1981 op te bouwen maar vanuit de begroting 1980.

¹ Er is van afgezien de oplossing van de gesignaleerde problemen te zoeken in een ingrijpende aanpassing van de zogenaamde extrapolatiedefinitie. In bijlage 4 wordt hierop nader ingegaan.

Na gemotiveerd te hebben op grond waarvan het voor 1980 beschikbare bedrag eventueel ook voor 1981 noodzakelijk is, dienden de mutaties ten opzichte van het bedrag voor 1980 opgegeven te worden, gesplitst over de categorieën loon- en prijsbijstelling, boven het bedrag 1980 uitgaande juridische verplichtingen, mutaties voortvloeiende uit exogene factoren vastgelegd in een wet of wettelijke regeling en concrete afspraken op bewindslieden- of kabinetsniveau. Omdat 1981 het laatste afspraakjaar voor de kabinetsperiode is, is het meerjarencijfer 1981 zoals voorzien bij Bestek '81 en gewijzigd in de Miljoenennota 1980 nog als bovengrens aangegeven. Op deze wijze is met name het bestaande beleid, naast de mogelijke intensiveringen en uitbreidingen daarvan, in de beschouwingen betrokken. Langs die weg hebben de meerjarencijfers duidelijker dan tot nu toe het geval was het karakter gekregen van een prognose waaraan als zodanig geen rechten kunnen worden ontleend.

Een verdere bijdrage aan het beperken van het verkregen-rechtenkarakter van de meerjarenramingen kan worden geleverd door het maken van afspraken tot verhoging van uitgaven in toekomstige jaren en het aangaan van verplichtingen zoveel mogelijk te beperken. Het elimineren van een in de meerjarenramingen verwerkte afspraak tot uitgavenverhoging levert immers blijkens de ervaringen problemen op vanwege gewekte verwachtingen, vermeende rechten en wellicht reeds aangegegane verplichtingen. Deze aanpak staat uitgavenverhogingen als zodanig natuurlijk niet in de weg. Technisch onvermijdelijke uitgavenverhogingen zullen voorzover te voorzien in de meerjarencijfers opgenomen blijven.

Anders dan voor uitgavenverhogingen ligt het voor uitgavenverlagingen meer voor de hand afspraken voor meerdere jaren te maken, aangezien het realiseren van verlagingen vaak langer duurt dan een jaar in verband met noodzakelijke wetswijziging, adviesaanvragen, politieke discussie, afwikkeling van zaken en dergelijke. Op deze wijze kan het in de praktijk geconstateerde verschil tussen opwaartse en neerwaartse flexibiliteit worden verminderd. Indien het als onvermijdelijk wordt beschouwd om afspraken te maken tot uitgavenverhoging, dienen deze bij voorkeur te worden beperkt tot de periode van het zittende kabinet en afzonderlijk te worden gepresenteerd. Op deze wijze wordt zichtbaar welke uitgavenstijgingen op grond van afspraken in het totaal van de ramingen reeds begrepen zijn.

4.5. Prioriteitenafweging

Elders in deze nota¹ is aan de hand van de bestaande meerjarenramingen becijferd dat, bij een geringere economische groei dan waarvan tot voor kort werd uitgegaan, opnieuw een aanzienlijke budgettaire problematiek voor de komende jaren zal ontstaan. Het systeem van meerjarenramingen geeft weliswaar de mogelijkheid om tijdig de orde van grootte van de budgettaire problematiek te signaleren doch is op zichzelf geen instrument voor de oplossing ervan. Gegeven de opgedane ervaringen zullen nieuwe wegen moeten worden bewandeld om te komen tot een grondiger prioriteitenafweging.

De in het verleden veelvuldig toegepaste methodiek waarbij via bepaalde globale verdeelsleutels taakstellende ombuigingsbedragen voor de diverse departementen werden berekend, is in veel opzichten niet bevredigend gebleken. Zo'n aanpak leidt – door het voornamelijk proportionele karakter van de sleutels – niet tot echte keuzen, maar leidt – vaak onontkoombaar – tot een grote reeks relatief marginale beleidsaanpassingen zonder dat op een meer fundamentele wijze bestaande overheidstaken en regelingen ter discussie komen. Zo'n globale aanpak leidt er veelal toe dat de «lucht» die eventueel in de loop van de tijd in de begroting is geslopen eruit wordt geperst, maar is niet geschikt om een omvangrijke problematiek op doeltreffende wijze te lijf te gaan.

Om de noodzakelijke sanering van de overheidsuitgaven goed voor te bereiden zal, op een andere wijze dan in het verleden, een heroverwegingsprocedure in gang worden gezet. Vooral beleidsterreinen die een relatief groot be-

¹ Zie paragraaf 5.2.

slag op de begroting leggen en/of een sterke groei hebben vertoond of zullen vertonen, zullen aan een kritische heroverweging moeten worden onderworpen, ook om ruimte te kunnen maken voor nieuwe prioriteiten. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan uitgaven die voortvloeien uit wetten en daardoor min of meer automatisch worden voortgezet.

Aangegeven zal moeten worden langs welke weg besparingen kunnen worden bereikt door het hanteren van andere instrumenten dan de budgettaire, door een sterkere toepassing van de profijtgedachte of ook door het beperken van bestaande voorzieningen. Bij het toepassen van deze heroverwegingsprocedure zal vooral, meer dan in het verleden, aandacht moeten worden besteed aan de slagvaardigheid. De bij dergelijke procedures altijd op de loer liggende gevaren van een te theoretische invalshoek, te grote breedvoerigheid en te tijdrovende adviesprocedures dienen te worden vermeden. Het is zinvoller dat – onder supervisie van een klein aantal ministers met een algemene verantwoordelijkheid – een groep van een beperkt aantal ambtenaren met een algemene kennis van de begroting zich over de diverse beleidsterreinen buigt, zich daarbij naar behoefte laat bijstaan door deskundigen, en in een vlot tempo rapporteert. Het is hierbij van belang dat het onderzoek een groot aantal beleidsterreinen beslaat en dat de bespreking van de resultaten in de Ministerraad onderdeel is van de begrotingsbesprekingen. Overigens moet niet worden verwacht dat met behulp van heroverwegingsprocedures op moeiteloze wijze een drastische beperking van de begrotingsuitgaven kan worden gerealiseerd; de optelsom van alle nuttige uitgaven zal vrijwel zeker de beschikbare ruimte te boven gaan. Wel mag worden verwacht dat de bouwstenen worden aangedragen die de Ministerraad in staat stellen tot een goede politieke prioriteitenafweging. Daarbij zal ook lering kunnen worden getrokken uit de methodieken die in omringende landen worden toegepast en kan gebruik worden gemaakt van het onderzoek naar de flexibiliteit van de rijksuitgaven (zie bijlage 5). Tevens kan daarbij worden gedacht aan de rol die de systematische beleidsanalyse en ook het instrument van de prestatiebegroting – maar dan in ruime zin – kunnen spelen. Naast deze heroverwegingsprocedure, die uiteraard niet alle begrotingsposten kan omvatten, is in dit verband ook het reeds genoemde gedetailleerde begrotingsoverleg tussen Financiën en de overige departementen van groot belang, met name voor de prioriteitenafweging van kleinere uitgavencategorieën. Ofschoon de voorbereiding van de begroting 1981 niet geheel langs de uitgezette lijnen is verlopen en er sprake was van een overgangperiode, zijn de opgedane ervaringen toch positief. Ofschoon het van het begin af aan duidelijk was dat rekening moest worden gehouden met de noodzaak verdere ombuigingen aan te brengen ten opzichte van het meerjarencijfer 1981, werden de besprekingen duidelijk gehandicapt door het ontbreken van een kwantitatief kader waarbinnen de begroting moest worden gebracht; de besprekingen kregen daardoor tot op zekere hoogte een te vrijblijvend karakter. Nu bij de begrotingsvoorbereiding 1982 in een vroegtijdig stadium een kwantitatief kader wordt vastgesteld, zal naar verwachting het gedetailleerde begrotingsoverleg duidelijk aan betekenis winnen.

4.6. Slotopmerkingen

In het bovenstaande is een aantal gedachten geschetst die ertoe kunnen leiden dat het begrotingsbeleid in meer gestructureerde banen wordt geleid en zijn aanzetten gegeven om te komen tot een betere procedure voor de prioriteitenafweging voor de rijksbegroting. De rijksbegroting bestrijkt echter slechts een deel van de totale collectieve uitgaven. De belangrijkste oorzaak van de snelle groei van het beslag van de collectieve sector op het nationale inkomen is – zoals elders is geïllustreerd – echter gelegen in de ontwikkeling van de sociale-zekerheidsuitgaven die voor het grootste deel buiten de rijksbegroting plaatsvinden. Voor een aanpassing van de ontwikkeling van de totale collectieve sector aan de lagere economische groei kan daarom niet worden volstaan met het aangeven van regels voor de ontwikkeling van de rijksbegroting, maar zal ook de sector van de sociale verzekeringen in de beschouwing moeten worden betrokken.

5. De collectieve sector

5.1. Ontwikkeling van omvang en samenstelling van de collectieve sector; het internationale perspectief

5.1.1. De collectieve sector in internationaal perspectief

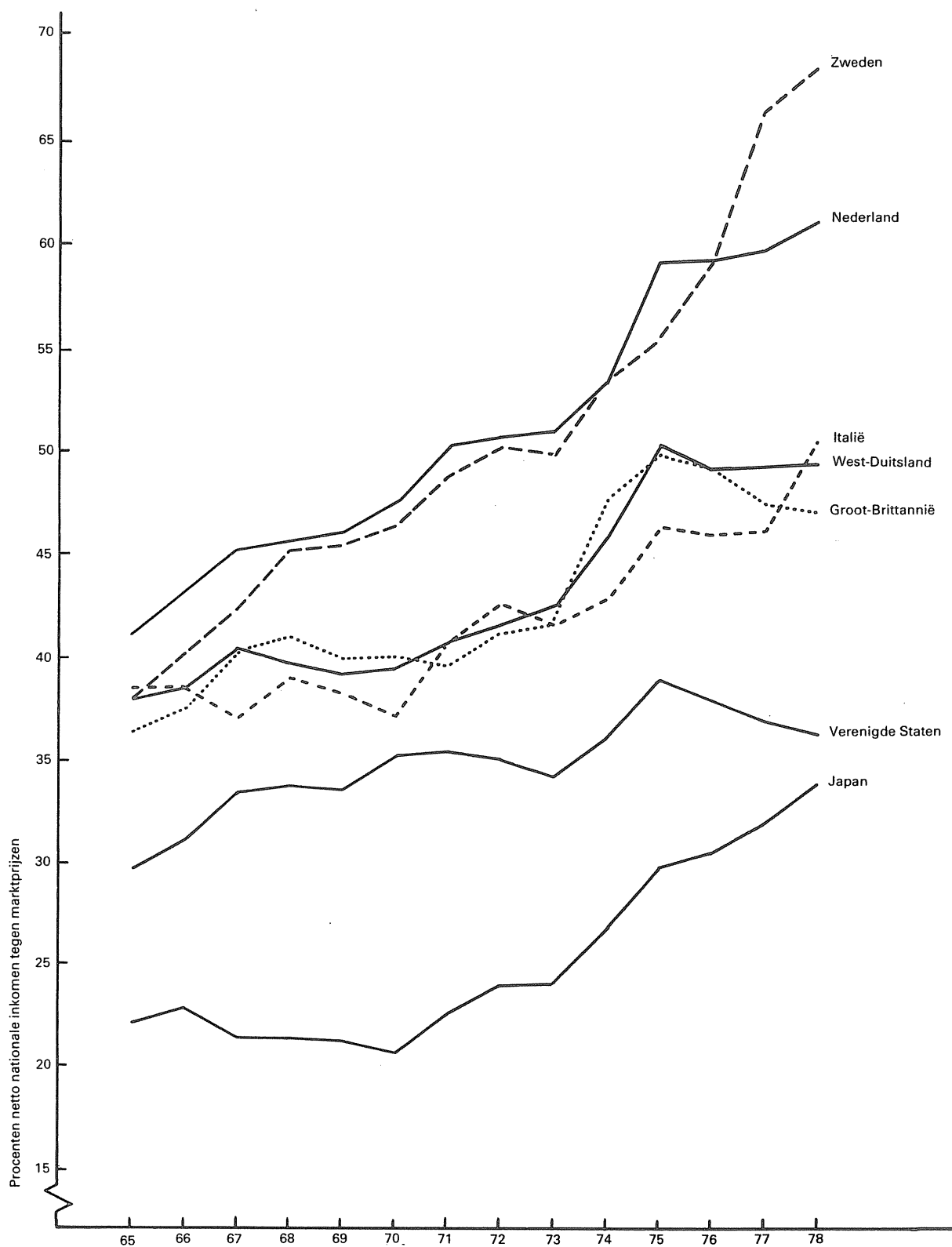
In grafiek 5.1.1. is het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen in Nederland en in een zestal andere westerse industrielanden voor de jaren 1965 t/m 1978 weergegeven¹. Deze grafiek laat zien dat de ontwikkeling in ons land internationaal gezien opmerkelijk is geweest. Nog in 1965 lag het aandeel van de Nederlandse collectieve sector niet fundamenteel hoger dan elders – met uitzondering van de V.S. en Japan – doch sindsdien heeft het veel hogere stijgingstempo Nederland in een positie gebracht, die slechts door Zweden wordt overtroffen. Vergelijking met bijvoorbeeld West-Duitsland laat zien dat de Nederlandse collectieve uitgaven, na in 1965 op (relatief) vrijwel hetzelfde niveau te hebben gelegen als in West-Duitsland, in 1978 ruim 12 procentpunten hoger lagen. Zou Nederland met betrekking tot de collectieve uitgaven in 1978 een zelfde relatieve positie hebben ingenomen als West-Duitsland, dan zou het niveau van de Nederlandse collectieve uitgaven in dat jaar bijna 32 miljard lager hebben moeten liggen.

In het vervolg van deze paragraaf wordt aan de hand van OESO-cijfers een uitsplitsing gegeven van de totale collectieve uitgaven van de beschouwde landen. Onderscheiden worden enerzijds de eigen bestedingen (consumptie en investeringen) van de overheid en anderzijds de overdrachten (sociale zekerheidsuitgaven, rente, subsidies en vermogensoverdrachten). Vooraf zij evenwel een kanttekening bij deze cijfers geplaatst. De problemen verbonden aan internationale vergelijking worden uiteraard groter naarmate het cijfermateriaal meer gedetailleerd is. Naast definitieverschillen kunnen met name institutionele factoren een belangrijke rol gaan spelen. Het is voor een groot deel afhankelijk van de organisatiewijze van diverse activiteiten of eventuele financiële overheidsbijdragen tot uiting komen in de eigen bestedingen van de overheid of in de overdrachtsuitgaven. Zo komen bijvoorbeeld in Zweden en in Groot-Brittannië, waar de gezondheidszorg in verregaande mate genationaliseerd is, de eigen bestedingen van die sector (onder meer de lonen en de salarissen) grotendeels tot uitdrukking in de overheidsbestedingen, terwijl de overheidsfinanciering van de gezondheidszorg in bijvoorbeeld Nederland voornamelijk onder de overdrachtsuitgaven wordt gerangschikt. Dergelijke institutionele verschillen zijn niet van invloed op het niveau van de totale collectieve uitgaven, maar wel op de niveaus van de onderscheiden componenten. Voor een vergelijking van de groei van de componenten zijn de institutionele verschillen daarentegen weer minder van belang. Om deze reden wordt onderstaand de aandacht uitsluitend gericht op de groei die de diverse onderscheiden componenten van de collectieve uitgaven hebben vertoond. Ook deze cijfers laten evenwel slechts tentatieve conclusies toe.

¹ Voor de jaren na 1978 is nog geen internationaal cijfermateriaal beschikbaar. Wel is informatie aanwezig over de beleidsvoornemens in de diverse landen met betrekking tot de ontwikkeling van de collectieve uitgaven. Verwezen zij hiervoor naar paragraaf 6.6.

Grafiek 5.1.1. Collectieve uitgaven als percentage van het nationale inkomen, 1965–1978

Bron: OESO National Accounts



Een nadere analyse van de gegevens laat zien, dat niet de eigen bestedingen tot de uitzonderlijke Nederlandse positie aanleiding hebben gegeven. Uit onderstaande tabel blijkt, dat Nederland zowel met betrekking tot de overheidsconsumptie als met betrekking tot de overheidsinvesteringen internationaal gezien in de pas loopt.

Tabel 5.1.1. Ontwikkeling van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen, 1965–1978 (mutaties in procentpunten)

	Nederland	Zweden	Italië	West-Duitsland	Groot-Brittannië	V.S.	Japan
Eigen bestedingen	1,8	11,9	2,9	4,4	2,8	0,1	3,3
– consumptie	3,4	13,2	1,9	5,6	4,6	1,6	1,6
– investeringen	– 1,6	– 1,3	1,0	– 1,2	– 1,8	– 1,5	1,7
Overdrachten	22,3	18,5	9,2	7,1	7,5	6,4	9,0
– sociale zekerheid	16,2	11,8	2,1	4,2	4,9	5,8	5,5
– overige overdrachten	6,1	6,7	7,1	2,9	2,6	0,6	3,5
Totale collectieve uitgaven	24,1	30,4	12,1	11,5	10,3	6,5	12,3

Bron: OESO National Accounts.

De sterke groei van de Nederlandse collectieve sector ten opzichte van die in het buitenland blijkt derhalve volledig bij de overdrachtsuitgaven te zijn ge-localiseerd. De tabel laat zien, dat de overdrachtsuitgaven in Nederland zich de afgelopen 15 jaar in een internationaal gezien ongekend hoog tempo hebben ontwikkeld. In de tabel is tevens een uitsplitsing van de overdrachtsuitgaven aangebracht in enerzijds sociale-zekerheidsuitkeringen en anderzijds overige overdrachten (uitgaven met betrekking tot rente, subsidies en vermogensoverdrachten). Hieruit blijkt dat vrijwel uitsluitend de sociale-zekerheidsuitgaven, met inbegrip van de gezondheidszorg, bepalend zijn geweest voor de internationaal gezien zo sterke groei van de Nederlandse collectieve sector.

5.1.2. Omvang en samenstelling van de collectieve sector

De omvang van de collectieve sector in Nederland is, zoals uit onderstaande tabel blijkt, in de na-oorlogse periode voortdurend toegenomen en belooft als aandeel van het nationale inkomen in 1981 meer dan het dubbele van het aandeel in 1950.

Tabel 5.1.2. Omvang en samenstelling van de uitgaven van de collectieve sector (als % van het nationale inkomen)¹

	1950	1960	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1981
Consumptieve bestedingen	13,8	14,6	17,8	18,2	18,4	19,8	20,3	20,5	20,3
waarvan lonen en sociale lasten	8,7	9,8	12,7	13,5	13,9	14,6	15,1	14,8	14,4
waarvan netto materiële consumptie	5,1	4,8	5,1	4,7	4,5	5,2	5,2	5,7	5,9
Investeringen	2,9	3,7	4,4	4,0	3,4	3,5	2,9	2,9	2,8
Eigen bestedingen	16,7	18,3	22,2	22,2	21,8	23,3	23,2	23,4	23,1
Overdrachtsuitgaven om niet	9,9	13,5	21,3	24,5	26,5	30,9	32,4	35,6 ¹	36,3 ¹
waarvan aan gezinnen	8,0	11,9	20,0	22,4	24,5	27,8	29,3	30,9	31,5
waarvan aan bedrijven	1,7	1,1	0,6	0,7	0,7	1,3	0,9	2,4	2,4
waarvan aan buitenland	0,2	0,5	0,7	1,4	1,3	1,8	2,2	2,3	2,4
Rente op overheidsschuld	3,4	3,0	3,3	3,1	3,4	3,3	3,4	3,8	4,1
Prijsverlagende subsidies	1,5	1,4	1,4	1,3	1,9	2,3	2,6	2,6	2,6
Totale overdrachten	14,8	17,9	26,0	28,9	31,8	36,5	38,4	42,0	43,0
Totaal collectieve uitgaven	31,5	36,2	48,2	51,1	53,6	59,8	61,6	65,4 ¹	66,1 ¹

¹ De ontwikkeling van de collectieve uitgaven is statistisch vertekend door de omzetting van fiscale regelingen (kinderaftrek

en investeringsfaciliteiten) in uitgavenregelingen (kinderbijslag en investeringspremies). Hierdoor komen de uitgaven in

1980 en 1981 t.o.v. 1978 circa 1,5 procentpunt hoger uit.

De toeneming van het beslag van de collectieve sector vertoont een tendens tot versnelling. Beliep de stijging van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen van 1960 ten opzichte van 1950 nog 4,7 procentpunt, in de zestiger jaren was de toename 12,0 procentpunt terwijl de stijging van 1980 ten opzichte van 1970 zelfs 17,2 procentpunt belooft. De snelle groei van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen in de laatste 10 jaar hangt vooral samen met de terugval in de economische groei. Ombuigingsoperaties die ten doel hadden de groei van de collectieve uitgaven meer in overeenstemming te brengen met de lagere economische groei (1%-beleid, Bestek '81) hebben weliswaar een matigende invloed gehad doch hebben deze snelle stijging niet kunnen voorkomen. Hierbij is van belang dat tegenover deze ombuigingsoperaties andere uitgavenverhogingen stonden (conjunctuurstimulerende maatregelen, aanvullend beleid, extra werkloosheidsuitkeringen).

Een nadere beschouwing van de structuur van de collectieve uitgaven toont dat de sterke stijging vooral is toe te schrijven aan de overdrachtsuitgaven en in mindere mate aan de eigen bestedingen van de collectieve sector. In de jaren zeventig zijn de eigen bestedingen zelfs nauwelijks gestegen hetgeen vooral te verklaren is uit de daling van het aandeel van de investeringen. Zoals in paragraaf 2.4 reeds werd benadrukt deed deze verschuiving zich ook voor in de structuur van de nationale bestedingen. De oorzaak daarvan ligt deels in opgetreden verzadigingsverschijnselen (met betrekking tot de wegenbouw bij voorbeeld). Maar tevens heeft een rol gespeeld dat de besluitvorming rond de collectieve uitgaven heeft geleid tot een neerwaartse druk op de investeringen om tegenwicht te bieden aan de groei van de overdrachten. De toeneming van het aandeel van lonen en salarissen hangt nauw samen met de loonontwikkeling in bedrijven en de sterke werkgelegenheidsgroei die zich binnen de overheidssector heeft voorgedaan.

De zeer sterke groei van de overdrachten om niet is, zoals uit de tabel blijkt, bijna geheel geconcentreerd bij de inkomensoverdrachten aan gezinnen. De daarin tot uitdrukking komende uitbreiding van de herverdelende functie van de overheid heeft de reeds in paragraaf 2.4. gesignaleerde verschuiving in de structuur van de nationale bestedingen in de richting van de particuliere consumptie versterkt.

De oorzaken van de sterke groei van de inkomensoverdrachten aan gezinnen over de beschouwde periode kunnen in de jaren zestig met name worden gevonden in de opbouw van het sociale zekerheidsstelsel. In het begin van de jaren zeventig lag het accent op de relatief sterke groei van uitkeringsniveaus, met name als gevolg van de koppeling van de sociale minima aan het wettelijk minimumloon dat enkele malen een belangrijke structurele verhoging onderging. In de loop van de jaren zeventig werd de groei mede veroorzaakt door het als gevolg van de verslechterde economische situatie toenemende aantal werklozen en arbeidsongeschikten.

De vermogensoverdrachten om niet aan bedrijven vertonen tot en met 1978 een stabiel verloop¹, doch lopen daarna door de invoering van de WIR sterk op. Vergeleken met de voormalige vervroegde afschrijving en investeringsaftrek vormen de WIR-uitkeringen een belangrijke uitbreiding van de investeringsstimulansen. De overdrachten aan het buitenland ten slotte zijn in de jaren zeventig sterk opgelopen door de toeneming van de bijdragen aan de EG alsmede door de introductie van de ontwikkelingshulp-norm.

¹ De omvang van de vermogensoverdrachten aan bedrijven wordt in 1976 voor 0,7% van het nationale inkomen in opwaartse richting vertekend door een incidentele overdracht samenhangend met de overneming van de gecumuleerde verliezen van de NS.

5.2. Ontwikkeling collectieve sector 1981–1985 bij ongewijzigd beleid¹

5.2.1. Inleiding

In deze miljoenennota en de sociale meerjarenramingen zijn extrapolaties van de uitgaven van het rijk en de sociale verzekeringen opgenomen bij ongewijzigd beleid voor de jaren na 1981. Voor een beoordeling van de betekenis van deze cijfers is het van belang om, uitgaande van deze ramingen, na te gaan welk beslag door de collectieve sector op de reële groei van het nationale inkomen wordt gelegd. Voor een dergelijke berekening zijn onder meer veronderstellingen nodig over de volumegroei van het nationale inkomen, de ontwikkeling van de reële lonen en van de werkloosheid.

Die veronderstellingen kunnen thans niet gebaseerd zijn op een complete middellange-termijnprognose voor de economische ontwikkeling. Om niettemin enig inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van het beslag van de collectieve sector, worden in deze paragraaf enige berekeningen gemaakt onder een reeks wisselende veronderstellingen ter zake van de reële lonen en de werkloosheid. Het resulterende beslag wordt vergeleken met de toename van het reële nationale inkomen onder verschillende – meer en minder optimistische – groei-veronderstellingen. De gekozen benadering geeft uiteraard slechts indicatieve uitkomsten. Desondanks komt uit de berekeningen duidelijk naar voren hoezeer bij een beperkte economische groei de afwegingsproblematiek tussen collectieve en particuliere sector zich de komende jaren zal verscherpen.

Evenals in de vorige miljoenennota is de analyse van de meerjarige ontwikkeling van de collectieve sector opgezet vanuit de uitgavenkant. Beperkte de analyse in de Miljoenennota 1980 zich tot de uitgaven van de rijksbegroting inclusief de begrotingsfondsen, thans worden alle collectieve uitgaven in de beschouwing betrokken, dat wil zeggen ook die van de sociale verzekeringssector en van de overige publiekrechtelijke lichamen. De grote verwevenheid van de betrokken uitgaven, maar ook het feit dat bij beschouwingen over de relatie tussen de collectieve en de particuliere sector het totaal van de collectieve sector centraal staat, maakt deze uitbreiding gewenst.

5.2.2. De groei van de collectieve uitgaven in relatie tot de groei van het nationale inkomen

De meerjarenramingen van de rijksuitgaven, inclusief de begrotingsfondsen en de sociale meerjarenramingen die als uitgangspunt voor de berekeningen dienen, zijn opgesteld op basis van ongewijzigd beleid. Vooral door het ontbreken van actuele middellange-termijnprognoses voor de macro-economische ontwikkeling heeft nog geen integrale heroverweging van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven op langere termijn kunnen plaatsvinden. Ongewijzigd beleid kan worden opgevat als het handhaven van bestaande wetten, indexeringsmechanismen, regelingen en afspraken.

Wat betreft de voor de berekening noodzakelijke veronderstellingen ter zake van de reële loonstijging en de werkloosheid is voor 1981 aangesloten bij de Macro Economische Verkenning 1981; voor de jaren na 1981 is een aantal wisselende veronderstellingen ter zake gehanteerd. Alle berekeningen zijn ook voor de jaren na 1981 uitgedrukt in het gemiddelde prijspeil 1981, zodat de uitkomsten niet vertekend worden door louter nominale factoren.

¹ Doordat bij het afronden van de Miljoenennota 1981 de sociale meerjarenramingen 1981 nog niet beschikbaar waren, is in de onderstaande analyse gebruik gemaakt van de sociale meerjarenramingen 1980.

Onderstaand wordt weergegeven in welke mate – uitgaand van ongewijzigd beleid – de uitgaven van de collectieve sector beslag leggen op de groei van het nationale inkomen uitgedrukt in miljarden guldens en in prijzen 1981. Tevens is gerekend met het beslag dat op het nationale inkomen wordt gelegd door de noodzakelijke terugdringing van het financieringstekort van 5¼% voor 1981 tot 4%. Hiermee is een bedrag van 4 miljard gemoeid. Uitgaande van een *gelijkblijvende werkloosheid* is het beslag van de collectieve sector – inclusief de genoemde terugdringing van het tekort – op de groei van het nationale inkomen in de periode 1981–1985 als volgt (in miljarden guldens, prijzen 1981).

- Bij een jaarlijkse reële loonontwikkeling (exclusief incidenteel) van:
 - 2%: 14 miljard
 - 0%: 24 miljard
 - + 2%: 34 miljard

Uitgaand van een *jaarlijkse toename van de werkloosheid* van 20 000 manjaren zijn de respectievelijke cijfers:

- 2%: 16 miljard
- 0%: 26 miljard
- + 2%: 36 miljard

Uit de bovenstaande gegevens blijkt dat het beslag dat door de collectieve sector wordt gelegd op de reële groei van het nationale inkomen zeer sterk afhangt van de reële loonstijging. Dit komt doordat circa 60% van de totale collectieve uitgaven via allerlei indexeringsmechanismen gekoppeld is aan de loonstijging in bedrijven. Bij handhaving van bestaande voorzieningen en regelingen leidt een lagere reële loonstijging tot een aanzienlijk geringer beslag van de collectieve sector op de reële groei van het nationale inkomen.

De verscherping van de afwegingsproblematiek tussen collectieve voorzieningen enerzijds en particuliere inkomensontwikkeling anderzijds die in de komende jaren zal optreden kan worden geïllustreerd door de hierboven weergegeven cijfers te vergelijken met de reële toename van het nationale inkomen in dezelfde periode. In onderstaande tabel wordt de reële toename van het nationale inkomen weergegeven bij verschillende veronderstellingen ten aanzien van de reële groeivoet, die, in overeenstemming met de huidige verwachtingen, alle lager liggen dan de 3% waarvan bij de opstelling van Bestek '81 werd uitgegaan. Voorts is in de tabel aangegeven welk deel van de groei van het nationale inkomen ten goede zou komen aan de collectieve sector bij stabilisering van het aandeel in het nationale inkomen op het niveau 1981.

Tabel 5.2.2. Reële toename van het nationale inkomen in miljarden 1981–1985

	Reële groeivoet van het nationale inkomen			
	1%	1½%	2%	2½%
Toename reëel nationaal inkomen 1981–1985 (cumulatief, in miljarden, prijspeil 1981)	12	19	25	32
Beschikbaar voor de collectieve sector bij stabilisering van het aandeel in het nationale inkomen	8	12	17	21

Uit de vergelijking van deze tabel met de getallen voor het beslag van de collectieve sector kunnen slechts globale conclusies worden getrokken. Voor het trekken van meer concrete beleidsconclusies, waarbij ook andere aspecten (betalingsbalans, werkgelegenheidsontwikkeling etc.) moeten worden betrokken, is een macro-economische prognose voor de middellange ter-

mijn onontbeerlijk. Niettemin wordt uit de vergelijking duidelijk dat indien er een positieve reële loonstijging optreedt de groei van de collectieve sector zelfs bij de meest gunstige veronderstelling voor de economische groei (2½%) uitgaat boven het proportionele aandeel, terwijl bij een wat geringere groei de toename van het nationale inkomen volledig of zelfs meer dan volledig in beslag wordt genomen door de ontwikkeling van de collectieve sector. Hieruit komt naar voren dat ook in de komende jaren beleidsombuigingen op het gebied van de collectieve uitgaven en beperking van particuliere inkomensaanspraken onderling zeer nauw samenhangende centrale beleidsthema's zullen zijn en dat met een zeer zware afwegingsproblematiek rekening moet worden gehouden.

5.3. Werkgelegenheid in en collectieve financiering van de kwartaire sector

5.3.1. Inleiding

In de afgelopen jaren is de belangstelling voor de met de collectieve sector samenhangende werkgelegenheid sterk gegroeid. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat in diverse publicaties overzichten zijn gepresenteerd van de werkgelegenheidsontwikkeling bij de overheid en nauw daarmee verwante sectoren¹. De overzichten sloten, onder andere door verschillen in gehanteerde definities, evenwel niet alle op elkaar aan. Dit heeft geleid tot onduidelijkheden en misverstanden. Naar aanleiding hiervan heeft een werkgroep² zich beziggehouden met het aanbrengen van uniformiteit in gehanteerde definities en uitgangspunten. In deze paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

5.3.2. Afbakening

Bij de afbakening is aangesloten bij het begrip kwartaire sector zoals dat in het project «personeelsvoorziening kwartaire sector» van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau is gedefinieerd³. In dit project heeft de afbakening plaatsgevonden op basis van de aard van de dienstverlening. De kwartaire sector omvat, buiten de overheid in enge zin, die bedrijfsklassen en -groepen waarvan de aard van de dienstverlening een sterke verwantschap vertoont met de door de overheid verleende diensten. Gegeven het feit dat deze diensten een zuiver of quasi-collectief karakter hebben worden deze diensten in belangrijke mate uit collectieve middelen gefinancierd. Uitgaande van de in het kader van de nationale rekeningen gebruikelijke sector- en bedrijfsindeling⁴ is de kwartaire sector als volgt afgebakend:

- a. overheid (incl. onderwijs)
- en de volgende onderdelen van de sector bedrijven:
- b. medische en veterinaire diensten
- c. cultuur en recreatie (incl. sport)
- d. overige dienstverlening (geschoond voor zakelijke elementen)⁵
- e. openbaar vervoer.

Bij de gekozen afbakening heeft de beschikbaarheid van statistisch materiaal een belangrijke rol gespeeld.

¹ In de Miljoenennota's 1979 en 1980 is dit gebeurt in een tabel getiteld «werkgelegenheid in de (semi-)collectieve sector». In bijlage 6 wordt nader ingegaan op de verschillen tussen de in de Miljoenennota's 1979 en 1980 weergegeven overzichten en het overzicht van de werkgelegenheidsontwikkeling in de kwartaire sector dat in deze paragraaf (tabel 5.3.3.a) wordt weergegeven.

² Hierin hebben vertegenwoordigers deelgenomen van het CBS, het CPB, De Nederlandsche Bank, het SCP, de SER en van de Ministeries van Sociale Zaken, CRM, Verkeer en Waterstaat, Volksge-

zondheid en Milieuhygiëne, Binnenlandse Zaken en Financiën.

³ Zie «De kwartaire sector in de jaren '80», CPB, SCP, 1980.

⁴ Zie «Nationale Rekeningen 1979», CBS, 1980.

⁵ De sector overige dienstverlening omvat als belangrijkste categorieën de gezinsverzorging, bejaardentehuizen, research enz. Voor een meer volledige opsomming zie bijlage 6. De schoning betreft de volgende bedrijfsklassen: reinigings- en ontsmettingsbedrijven, schoonmaakbedrijven, wasserijen e.d., kappersbedrijven, foto-ateliers, overige persoonlijke dienstverlening.

5.3.3. De werkgelegenheid in de kwartaire sector

De sterk toegenomen aandacht voor de werkgelegenheidsontwikkeling in de kwartaire sector kan uit twee oorzaken verklaard worden. In de eerste plaats omdat de sterke groei in deze sector zich heeft voorgedaan in een periode waarin de werkgelegenheid in de overige sectoren nauwelijks meer groeide of zelfs afnam en in de tweede plaats uit de invloed die de overheid onder meer via financiële bijdragen heeft op de werkgelegenheidsontwikkeling in deze sector. Op deze invloed zal in paragraaf 5.3.5. nader worden ingegaan.

In de onderstaande tabel is de werkgelegenheidsontwikkeling in de kwartaire sector voor de periode 1972–1981 weergegeven.

Tabel 5.3.3.a. Het arbeidsvolume in de kwartaire sector¹ (in duizenden manjaren)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
– overheid	601	607	617	630	650	668	681	694	701	706
– medische sector ²	210	218	229	239	248	254	258	264	272	279
– overige dienstverlening ³	184	196	205	212	218	224	228	235	240	241
– openbaar vervoer	35	36	37	38	39	39	40	41	43	44
Totaal kwartaire sector	1 030	1 057	1 088	1 119	1 155	1 185	1 207	1 234	1 256	1 270
Totale werkgelegenheid	4 683	4 685	4 687	4 656	4 649	4 659	4 681	4 723	4 718	4 699

¹ Bron CPB.

² In het «Financieel overzicht van de Gezondheidszorg» omvat het begrip medische sector tevens het beleid, administratie en

beheer van de gezondheidszorg en de geneesmiddelen en kunst- en hulpmiddelen.

³ Inclusief cultuur, sport en recreatie.

CEP 4728 4657

Door deze ontwikkeling te relateren aan de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid kan de betekenis van de werkgelegenheidsgroei in de kwartaire sector nader geïllustreerd worden.

Tabel 5.3.3.b. Mutaties in werkgelegenheid (x 1000 manjaren)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Kwartaire sector	+ 27	+ 31	+ 31	+ 36	+ 30	+ 22	+ 27	+ 22	+ 14
Overige sectoren	– 25	– 29	– 62	– 43	– 20	–	+ 15	– 27	– 33
Totaal	+ 2	+ 2	– 31	– 7	+ 10	+ 22	+ 42	– 5	– 19

Tegenover een afname van de werkgelegenheid in de overige sectoren met in totaal bijna 225 000 manjaren staat in de periode 1972–1981 een toename van de werkgelegenheid in de kwartaire sector van 240 000 manjaren. Hierdoor loopt het aandeel van de kwartaire sector in de totale werkgelegenheid in de betreffende periode op van 22% naar 27%.

5.3.4. De collectieve financiering van de kwartaire sector

De groei van de kwartaire sector kan niet los worden gezien van de toenevende overheidsfinanciering van deze sector. Voor wat betreft de sector overheid spreekt dit vanzelf. Deze sector wordt per definitie voor 100% uit collectieve middelen gefinancierd. De overige sub-sectoren medische en veterinaire diensten, overige dienstverlening, cultuur en recreatie en openbaar vervoer zijn echter ook in belangrijke mate uit collectieve middelen gefinancierd. In de onderstaande tabel zijn de collectieve financieringsaandelen in de diverse subsectoren van de kwartaire sector weergegeven. Het collectie-

ve financieringsaandeel is gedefinieerd als de verhouding tussen enerzijds de financiële bijdrage van de collectieve sector (in de vorm van inkomens-overdrachten en kostprijsverlagende subsidies) en anderzijds de totale exploitatiekosten van de desbetreffende sub-sector van de kwartaire sector. In bijlage 6 wordt nader ingegaan op de statistische problemen welke zich voordoen bij een benadering van het financieringsaandeel.

Tabel 5.3.4.a. Het financieringsaandeel van de collectieve sector in de kwartaire sector (procenten)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Overheid	100	100	100	100	100	100	100	100
Medische sector	77	76	76	77	76	77	76	75
Overige dienstverlening ¹	52	49	56	59	61	63	64	64
Openbaar vervoer	39	43	49	54	57	58	60	59
Gewogen gemiddelde (excl. overheid)	(65)	(63)	(66)	(68)	(69)	(70)	(70)	(70)

¹ Inclusief cultuur, sport en recreatie.

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt is de collectieve financiering van de kwartaire sector (exclusief de overheid) in de afgelopen jaren opgelopen van 65% in 1972 tot 70% in 1979. Deze ontwikkeling is het saldo van een lichte daling van het financieringsaandeel in de gezondheidszorg en van een vrij forse stijging in het financieringsaandeel in de overige dienstverlening en het openbaar vervoer.

Ook op andere wijze kan de toeneming van de stroom aan collectieve middelen aan de kwartaire sector geïllustreerd worden. In de onderstaande tabel zijn deze bijdragen uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen.

Tabel 5.3.4.b. Collectieve middelen aan kwartaire sector uitgedrukt als % van het nationale inkomen¹

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
24,7	24,3	25,7	28,4	28,1	28,5	29,2	29,9

¹ Als totale exploitatiekosten van de sector overheid (incl. onderwijs) zijn de consumptieve bestedingen van de overheid genomen, gecorrigeerd voor de daarin begrepen overdrachten aan de overige sectoren van de kwartaire sector.

Uit deze cijfers blijkt dat de groei van de bijdragen uit de collectieve middelen aan de kwartaire sector in de periode 1972-1981 zeer aanzienlijk is geweest. De daarmee samenhangende toenemende collectieve lastendruk heeft evenwel belemmerend gewerkt voor andere sectoren van de economie.

5.3.5. De relatie tussen financiering en werkgelegenheid

De overheid beïnvloedt de werkgelegenheid in de volkshuishouding op vele manieren. Zo kan de overheid voorschriften uitvaardigen, zelf personeel in dienst nemen, subsidies toekennen, leningen verstrekken, garanties verlenen, bestellingen doen etc. Ook door middel van bij voorbeeld het inkomensbeleid en het beleid ter zake van de collectieve lasten oefent de overheid invloed uit op de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Bij het meten van deze invloeden doen zich tal van problemen voor. Vele van de invloeden werken op indirecte wijze en zijn daardoor moeilijk kwantificeerbaar. Ook is

het vaak moeilijk vast te stellen of bepaalde maatregelen zelfs wel enige invloed op de werkgelegenheid hebben. Met name bij subsidieverlening aan op winst gerichte sectoren van de economie is de invloed zeer moeilijk te bepalen. Stopzetting van subsidiëring zal in het ene geval tot het verloren gaan van werkgelegenheid leiden en in het andere geval slechts tot prijsverhoging en niet tot stopzetting van desbetreffende activiteiten. Het kwantificeren van de totale invloed van de overheid op de werkgelegenheidsontwikkeling in al haar aspecten is derhalve niet mogelijk.

Ten aanzien van het verband tussen de collectieve financiering van de kwartaire sector en de werkgelegenheid in deze sector kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat er in vele gevallen geen direct oorzakelijk verband is tussen wijzigingen in de financiële stroom vanuit de collectieve middelen en de werkgelegenheid in de kwartaire sector. Zo betekent een wijziging in de financiële stroom vaak slechts een wijziging in de verdeling van de exploitatielasten over particuliere en collectieve bronnen zonder dat dit gepaard gaat met een toenemende of afnemende vraag naar quasi-collectieve diensten. Doordat in die gevallen de vraag naar quasi-collectieve diensten niet of nauwelijks beïnvloed wordt door de verschuiving in de wijze van financiering, heeft deze verschuiving ook (bijna) geen invloed op de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden. Zo is in de gezondheidszorg de verhouding tussen het aantal ziekenfondspatiënten en particulier verzekerden wel van belang voor de omvang van de collectieve financiering maar heeft deze geen directe betekenis voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in die sector. Iets soortgelijks geldt voor de mate waarin het verblijf van bejaarden in bejaardenoorden al dan niet door de bijstand wordt gefinancierd. Hetgeen is gesteld ten aanzien van een toeneming van de collectieve financiering, kan evenzeer gelden voor een afnemende; een sterkere toepassing van de profijtgedachte leidt wel tot een beperking van de collectieve financiering doch behoeft niet te leiden tot een negatieve invloed op de werkgelegenheidsontwikkeling in de kwartaire sector.

In andere gevallen zal de vraag naar (quasi-)collectieve diensten toenemen als gevolg van de prijsdaling resp. beperking van de prijsstijging, welke voortvloeit uit de toenemende financiering uit collectieve middelen. Het werkgelegenheidseffect van deze toenemende vraag is echter daarmee nog niet gedetermineerd, maar hangt mede samen met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en met de arbeidsmarktsituatie.

Daarnaast kan een toenemende financiering uit de collectieve middelen erop gericht zijn een daling van de vraag naar (quasi-)collectieve diensten te voorkomen. Zo heeft de toenemende financiering van het openbaar vervoer vanuit de rijksbegroting niet geleid tot een overeenkomstige creatie van nieuwe arbeidsplaatsen maar eerder tot het in stand houden van bestaande arbeidsplaatsen. Geconcludeerd kan worden dat er geen directe relatie bestaat tussen (wijziging in) de collectieve financiering van de kwartaire sector en de werkgelegenheid (ontwikkeling) in die sector. Een confrontatie van de werkgelegenheid in de gehele kwartaire sector en het collectieve financieringsaandeel vormt dan ook geen maatstaf voor de beïnvloeding of beheersing door de overheid van de werkgelegenheid in de kwartaire sector. Deze confrontatie geeft slechts een indicatie van de mate waarin de overheid deelneemt in de financiering van de werkgelegenheid in de kwartaire sector. Hierbij moet echter worden bedacht dat een dergelijke indicatie slechts kan worden verkregen op basis van een aantal strikte veronderstellingen waaraan in de praktijk veelal niet voldaan wordt. Een zodanige becijfering van de collectief gefinancierde werkgelegenheid kan namelijk alleen geschieden op basis van de hypothese dat het aandeel van de totale werkgelegenheid in de kwartaire sector dat vanuit de collectieve middelen wordt gefinancierd gelijk is aan het financieringsaandeel van de collectieve middelen in de totale exploitatiekosten. Dit veronderstelt dat de collectieve financiering in proportionele mate betrekking heeft op de personele en materiële uitgaven van de

kwartaire sector. Voorts wordt hiermee verondersteld dat de kostenstructuur van de particulier en van de collectief gefinancierde activiteiten aan elkaar gelijk is. Verder is de bepaling van het collectieve financieringsaandeel door het ontbreken van adequaat statistisch basismateriaal slechts mogelijk met behulp van allerlei rekenveronderstellingen (waarop in bijlage 6 nader wordt ingegaan), hetgeen een nauwkeurige bepaling van het financieringsaandeel ernstig bemoeilijkt.

5.3.6. *De aard van de prognoses*

De prognoses voor de werkgelegenheidsontwikkeling in de kwartaire sector kunnen niet als taakstellend worden opgevat. In de eerste plaats omdat binnen de bedrijfsklassen en -groepen die tot de kwartaire sector worden gerekend, ook instellingen werkzaam zijn die niet of nauwelijks een (financiële) band met de overheid hebben. Bij de ramingen wordt slechts in beperkte mate rekening gehouden met de ontwikkeling van de collectieve financiering. De ramingen zijn dan ook slechts zeer ten dele opgebouwd vanuit de concrete beleidsoptiek van de (overheids-)instellingen. Een tweede reden is dat de primaire functie van de kwartaire sector de verlening van als «welzijnsgericht» aangeduide diensten is; de daarmee gepaard gaande werkgelegenheidscreatie is in wezen een bijproduct, zij het een belangrijk bijproduct. De wijze waarop deze dienstverlening in Nederland tot stand komt, is gedecentraliseerd. Gemeenten en instellingen hebben in veel gevallen een grote mate van autonomie om de voorzieningen tot stand te brengen op de wijze die hen het beste voorkomt. De voorzieningen kunnen daarbij meer of minder arbeidsintensief tot stand worden gebracht en/of gepaard gaan met een kwantitatieve afname en een kwalitatieve toename van het personeelsbestand. Een en ander neemt niet weg dat de centrale overheid een belangrijke verantwoordelijkheid heeft voor het beleid ten aanzien van de kwartaire sector. Een volledig taakstellend karakter van prognoses is echter slechts denkbaar in een andersoortige – centralistischer – bestuursvorm.

Aan arbeidsplaatsenplannen – die bovenop bestaande regelingen worden gezet – kan in principe wel een taakstellend karakter worden toegekend vanwege het doel en de aard van dergelijke plannen. Ook arbeidsplaatsenplannen dienen echter te worden gerealiseerd binnen het huidige institutionele kader. Dit betekent dat vertragingen kunnen optreden in de uitvoering van dergelijke plannen. Deze vertragingen kunnen niet alleen het gevolg zijn van vertraging in de besluitvorming op centraal niveau, maar ook van vertragingen bij de instellingen en van een niet bevredigend functioneren van de arbeidsmarkt. Bij de kwantificering van de invloed van arbeidsplaatsenplannen op de werkgelegenheidsontwikkeling zal meer dan in het verleden rekening dienen te worden gehouden met dergelijke factoren, door een realistisch onderscheid te maken tussen het eerstejaarseffect en het structurele effect van dergelijke plannen. De opgetreden vertraging in de uitvoering van het arbeidsplaatsenplan 1980 leidt ertoe dat de toename van de werkgelegenheid, uit hoofde van het arbeidsplaatsenplan, in de kwartaire sector van 1979 op 1980 geringer is dan eerder voorzien. Hier staat uiteraard tegenover dat, los van andere ramingsbijstellingen, de mutatie van 1980 op 1981 daarvoor hoger uitvalt.

6. De begroting 1980 en 1981

6.1. De uitvoering van de begroting 1980

6.1.1. Inleiding

Reeds bij de opstelling van de begroting 1980 was het duidelijk dat de omvang van het financieringstekort in 1980 een centrale randvoorwaarde zou vormen voor het budgettaire beleid. De raming van het financieringstekort in de Miljoenennota 1980 beliep voor de gehele overheid circa 5½% van het nationale inkomen, waarvan 4% voor het rijk en 1½% voor de lagere overheid. Zowel de omvang van het tekort als de opbouw ervan zijn sindsdien aanzienlijk gewijzigd.

De aanzienlijk verslechterde economische en budgettaire vooruitzichten hebben het kabinet ertoe genoopt een omvangrijke aanpassing in het voorgenomen beleid door te voeren. De Staten-Generaal werden hierover geïnformeerd in de nota «Ombuigingen 1980»¹. De in die nota gedane voorstellen zijn nader geconcretiseerd in de Voorjaarsnota 1980².

In de Voorjaarsnota 1980 werd na verwerking van de «Ombuigingen 1980» het tekort van het rijk geraamd op 4¾% van het nationale inkomen en dat van de lagere publiekrechtelijke lichamen op 1% van het nationale inkomen. De totale raming kwam hiermee uit op 5¾%. Bij dat tekort is toen aangetekend dat de ontwikkeling van het financieringstekort verontrustend was, met name ten gevolge van een snelle groei van de kasuitgaven in de eerste vier maanden van het jaar. Deze ontwikkeling was er mede aanleiding toe dat, voor het tweede achtereenvolgende jaar, kasplafonds per departement werden ingesteld.

Thans zijn nadere gegevens bekend over de ontwikkeling van de begroting 1980. De thans voorziene mutaties resulteren in het volgende totaalbeeld.

¹ De ombuigingen in de begroting 1980, Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 16 193, nrs. 1-2.

² Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 16 252, nr. 1

Tabel 6.1.1. Totaalbeeld rijk en begrotingsfondsen

	Ontwerp- begroting 1980	Stand na Ombui- gingen 1980	Voorjaars- nota 1980	Mutaties t.o.v. Voorjaars- nota	Vermoede- lijke Uitkomsten 1980
<i>Rijksbegroting</i>					
– uitgaven ¹	111 611	107 876	108 875	+ 384	109 259
– ontvangsten	100 498 ²	95 871	96 664 ²	– 93	96 571 ⁴
	– 11 113	– 12 005	– 12 211	– 477	– 12 688
<i>Begrotingsfondsen³</i>					
– uitgaven	22 138	22 738	23 066	– 127	22 939
– ontvangsten	21 238	21 072	21 554	– 583	20 971
	– 900	– 1 666	– 1 512	– 456	– 1 968
Financieringstekort	– 12 013	– 13 671	– 13 723	– 933	– 14 656
Idem als % natio- nale inkomen	(–4)	(–4¾)	(–4¾)		(–5)

¹ Excl. aflossingen staatsschuld: 3282.aan E.G., Rijkswegenfonds (excl. ontwerp-
begroting 1980).² Excl. opbrengsten uit aanmunten: 74.⁴ Excl. opbrengsten uit aanmunten: 83.³ Gemeentefonds, Provinciefonds, Fonds
Investeringsrekening, belastingafdrachten

De raming van het financieringstekort voor het rijk komt thans uit op 5% van het nationale inkomen. Tezamen met de raming van het tekort van de overige publiekrechtelijke lichamen (1%) komt de raming van het tekort voor de gehele overheid uit op 6% van het nationale inkomen.

Hierna zal worden ingegaan op de ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten en op het functioneren van de kasplafonds. De mutaties ten opzichte van de Voorjaarsnota 1980 zijn voor wat betreft de belastingopbrengsten gebaseerd op gegevens per eind juli terwijl ten aanzien van de uitgaven en de niet-belastingmiddelen in het algemeen gegevens per eind juni gehanteerd zijn die in augustus beschikbaar zijn gekomen.

6.1.2. Uitgaven

Het kabinet heeft besloten om de mutaties in de uitgaven te beperken tot een herberekening van de aanvullende posten en een nadere verdeling daarvan over de hoofdstukken waarvan in bijlage 7 een overzicht is gegeven. Dit houdt in dat voor de andere mutaties binnen het desbetreffende kasplafond compensatie moet worden gevonden. De belangrijkste mutaties betreffen het vervallen van de negatieve aanvullende post met betrekking tot wijzigingen in Bestek '81 (met name volumebeleid) ad 140 miljoen, en de toedeling aan de departementen van bedragen die nodig zijn voor loon- en prijsbijstelling welke tezamen een tegenvaller van 167 miljoen opleveren. Een deel van de in de voorjaarsnota gemelde hogere bijdrage aan de EG-begroting blijkt thans via de begroting van Buitenlandse Zaken te worden verstrekt. Het betreft hier een bijdrage van 43 miljoen ex artikel 131 van het Toetredingsverdrag. De kasplafonds van de betrokken departementen worden met de genoemde bedragen opgehoogd. Bij het buiten de kasplafonds gehouden hoofdstuk Nationale Schuld wordt een verhoging van de rentelasten van 35 miljoen aangebracht.

6.1.3. Niet-belastingontvangsten

Ten opzichte van de raming in de voorjaarsnota doet zich bij de niet-belastingmiddelen een aantal mutaties voor, die per saldo leiden tot een opwaartse bijstelling van 234 miljoen. De belangrijkste mutaties doen zich voor bij Financiën (exportkredietverzekering + 55 miljoen) en Verkeer en Waterstaat (winstafdracht P.T.T. + 126 miljoen). De aanvullende post voor prijsbijstelling wordt geacht thans in de artikelsgewijze ramingen te zijn begrepen. Hiervoor is een verlaging aangebracht van 120 miljoen. De aardgasraming wordt voor 1980 als gevolg van de heronderhandelingen met betrekking tot de exportcontracten voorshands met 100 miljoen verhoogd.

6.1.4. Belastingontvangsten

De bruto belastingopbrengsten voor 1980 worden geraamd op 91 640 miljoen. Ten opzichte van de in de voorjaarsnota gepresenteerde raming betekent dit een neerwaartse bijstelling met 910 miljoen (ca. 1%). De belangrijkste bijstellingen bij de kostprijsverhogende belastingen hebben betrekking op de omzetbelasting (+ 300 miljoen), de bijzondere verbruiksbelasting (- 75 miljoen) en de belastingen van rechtsverkeer (- 100 miljoen). Bij de belastingen op inkomen, winst en vermogen zijn de voornaamste wijzigingen die bij de inkomstenbelasting (-300 miljoen), de loonbelasting (+300 miljoen), de vennootschapsbelasting (-900 miljoen) en de vermogensbelasting (+100 miljoen).

De 300 miljoen hogere opbrengst bij de omzetbelasting houdt verband met de hogere bestedingen, die thans door het Centraal Planbureau voor 1980 worden geraamd. De voortgaande daling in de verkopen van auto's maakt een neerwaartse bijstelling van de opbrengst van de bijzondere verbruiksbelasting met 75 miljoen noodzakelijk. De lagere raming van de opbrengst van de belastingen van rechtsverkeer wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door lagere ontvangsten bij de overdrachtsbelasting, hetgeen zijn oorzaak vindt in de ontwikkeling op de woningmarkt.

Uit het verloop van de aanslagregeling van de inkomstenbelasting blijkt dat het bedrag aan de door de inspecteur verleende verminderingen op twaalfmaandsbasis ultimo juli circa 500 miljoen is gegroeid. Daarnaast valt er een achterstand in de te betalen belastingschuld waar te nemen van eveneens circa 500 miljoen. Hiertegenover staat een toeneming van het bedrag aan positieve aanslagen op twaalfmaandsbasis van circa 600 miljoen. Geschat wordt dat als gevolg van deze tendenties en aannemende dat een deel van bovengenoemde achterstand wordt ingelopen per saldo de opbrengst 300 miljoen minder is dan ten tijde van de voorjaarsnota nog werd geraamd.

De opbrengst van de loonbelasting wordt op basis van zowel de belastbare loonstijging als de kasontvangsten geraamd op 32 500 miljoen. Het verschil van 300 miljoen met de geraamde opbrengst in de voorjaarsnota kan worden toegeschreven aan een opwaartse bijstelling van de transactieopbrengst in 1979, waarachter blijkbaar een hogere belastbare loonsomstijging schuil gaat dan bij de opstelling van de raming ten behoeve van de voorjaarsnota was verondersteld.

De tegenvaller in de opbrengst van de vennootschapsbelasting van 900 miljoen houdt onder meer verband met het verloop van de nog op te leggen aanslagen in 1980. Uit de voorlopige opgave van de in juli en augustus op te leggen voorlopige aanslagen 1980 en nadere voorlopige aanslagen over 1979 is namelijk gebleken dat de daaruit voortvloeiende belastingontvangsten beduidend lager zullen zijn dan ten tijde van de voorjaarsnota werd verwacht. Bovendien is er in de eerste zes maanden van 1980 minder opgelegd dan over dezelfde periode in 1979. Vermoedelijk is de oorzaak hiervan een verslechtering van de belastbare winst ten opzichte van de oorspronkelijke raming. Daarnaast is er een toeneming in het aantal bezwaar- en beroep-

schriften, en daardoor verzoeken om uitstel van betaling, geconstateerd, waarvan naar verwacht wordt een nadelige invloed uitgaat op de kasontvangst van de vennootschapsbelasting 1980. De opwaartse bijstelling van de vermogensbelasting hangt samen met een hoger bedrag aan opgelegde aanslagen dan verwacht.

6.1.5. Begrotingsfondsen en belastingafdrachten aan de Europese Gemeenschap

De raming van de kasuitkeringen ten laste van het Fonds Investeringsrekening is met 125 miljoen verhoogd ten opzichte van de raming uit de voorjaarsnota (4400 miljoen). Deze bijstelling is aanzienlijk geringer dan de aanpassingen in de transactieramingen. In de memorie van toelichting bij de begroting van het Fonds Investeringsrekening 1981 wordt nader ingegaan op de ramingsbijstellingen en op de relatie tussen de kas- en de transactieramingen.

De raming van de BTW-afdracht aan de EG beloopt thans 1323 miljoen. Dit is 252 miljoen minder dan de raming ten tijde van de voorjaarsnota. Dit is het gevolg van het niet effectueren van de in de voorjaarsnota gemelde tegenvaller van 175 miljoen (met name ten gevolge van de Britse lusten- en lastenproblematiek). Bovendien is een uitgaaf van 43 miljoen in het kader van artikel 131 van het toetredingsverdrag overgebracht naar de begroting van Buitenlandse Zaken, terwijl ook de basisraming enigermate neerwaarts is bijgesteld.

6.1.6. De kasontwikkeling

In de Voorjaarsnota 1980 is gesteld dat de kasontwikkeling bij de uitgaven tot en met mei gemiddeld een sneller verloop kende dan in voorgaande jaren. Ook het voortschrijdend cijfer van het financieringstekort op jaarbasis vertoonde een ongunstige ontwikkeling.

Thans zijn de realisatiecijfers tot en met juni en de voorlopige cijfers over juli beschikbaar. De tendens tot overschrijding van de kasplafonds is nog steeds aanwezig. Dit komt mede tot uitdrukking in het voortschrijdend financieringstekort van het rijk voor juli dat thans op 15,6 miljard ligt ofwel 5,5% van het nationale inkomen. Gezien deze ontwikkeling en gegeven de uitdrukkelijke wens om binnen de gestelde kasplafonds te blijven is een bijzondere overlegprocedure overeengekomen met de departementen waar zich gelet op de kasontwikkeling de sterkste overschrijdingstendenzen voordoen. Het kabinet meent dat het risico van overschrijding van de kasplafonds hiermee zoveel mogelijk is beperkt. Het baseert deze mening mede op het gegeven dat een groot aantal ombuigingen eerst in de tweede helft van dit jaar in het kasverloop tot uitdrukking zal komen.

6.1.7. Financieringsoverzicht 1980

Het financieringstekort van het rijk wordt, zoals hiervoor is aangegeven, voor 1980 thans geraamd op 14,7 miljard. De daarmee corresponderende financieringsbehoefte bedraagt 18,0 miljard.

Tabel 6.1.7. Financieringsbeeld op kasbasis¹ (in miljarden gulden)

Financieringstekort	14,7
Aflossingen gevestigde schuld	3,3
Financieringsbehoefte	18,0
Gerealiseerde bruto kapitaalmarktberoep met storting in 1980:	
– voorinschrijfrekening ¹	4,4
– op de openbare markt gecontracteerd ²	5,2
– op de onderhandse markt gecontracteerd ²	3,7
	13,3
Netto plaatsing schatkistpapier ^{2,3}	2,5
Resterende behoefte aan dekkingsmiddelen	2,2

¹ Raming voor geheel 1980.² Tot en met 18 augustus 1980.³ Gerekend met de aflossingen in het gehele jaar.

Voor een uiteenzetting van de financieringsproblematiek zij verwezen naar hoofdstuk 2.

6.2. De hoofdlijnen van de begroting 1981

Het kabinet heeft bij diverse gelegenheden te kennen gegeven dat het van oordeel is dat het feitelijk financieringstekort de omvang van het structureel aanvaardbare tekort te veel en te langdurig overschrijdt. Het feitelijk financieringstekort is daardoor randvoorwaarde geworden in de besluitvorming rond de begroting. De begroting 1981 heeft onder meer tot doel een zodanige beperking van het financieringstekort tot stand te brengen dat de voorbereiding en de uitvoering van de begroting weer aan de hand van een trendmatig begrotingskader zullen kunnen geschieden. Van cruciaal belang voor de terugdringing van het financieringstekort in 1981 is de toename van de aardgasbaten. De opbrengsten uit aardgas zullen naar verwachting in 1981 met ruim 4½ miljard op kasbasis toenemen ten opzichte van de huidige raming voor 1980. Het betreft hier zowel belastingen als niet-belastingmiddelen. Uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen nemen de totale aardgasbaten met 1¼% toe van bijna 4¼% in 1980 tot bijna 5½% in 1981.

De geraamde extra aardgasbaten uit de heronderhandelingen met betrekking tot de exportcontracten, die zullen oplopen tot circa 2 miljard, worden aangewend voor lastenverlichting ten behoeve van het bedrijfsleven. In 1981 gaat het om een bedrag van 1300 miljoen op transactiebasis. De volgende maatregelen worden in dit verband voorgesteld.

Tabel 6.2.a. Lastenverlichting bedrijfsleven op transactiebasis

Verlagingen belastingen op winst	765
Struktureel maken van de huidige conjuncturele verhoging WIR-basispremie voor outillage van 7% tot 10%	425 ¹
Diversen	110
	1300

¹ Dit is het bedrag op jaarbasis. Omdat de huidige conjuncturele verhoging nog zou gelden tot 1 juli 1981, bedragen de kosten van het structureel maken van die verhoging in 1981 niet 425 miljoen maar 215 miljoen.

In de periode van 13 september 1980 tot 1 juli 1981 zal de basispremie voor outillage om conjuncturele redenen echter extra worden verhoogd tot 12%. De kosten daarvan bedragen 220 miljoen.

Voor de aanwending van de verdere verwachte stijging van 700 miljoen zullen zo spoedig mogelijk voorstellen worden ontwikkeld.

Daarnaast worden aanvullende maatregelen getroffen ter grootte van 655 miljoen in 1981. Deze maatregelen zijn als volgt samengesteld:

Tabel 6.2.b. Gericht aanvullend beleid 1981

Verhoging bouwprogramma ten opzichte van de meerjarenramingen met 9500 woningwetwoningen en 1000 wooneenheden	285
Overige maatregelen voor de bouw (inclusief monumentenzorg)	50
Arbeidsmarktmaatregelen (scholing en plaatsingsbevordering) ¹	150
Energiebeleid (woningisolatie en kolennota)	100
Exportbevordering	25
Maatregelen t.b.v. land- en tuinbouw	30
Steun zeescheepvaart	15
	655

¹ De ruimte voor het aangaan van verplichtingen belooft 600 miljoen.

In de sfeer van de uitgaven moest voor 1981 een oplossing worden gevonden voor nog hangende problemen ter grootte van 2,9 miljard. Deze zijn te herleiden tot de volgende oorzaken:

Tabel 6.2.c. Bestaande problematiek 1981

Overschrijdingen als gevolg van de Voorjaarsnota 1980	1000
Eliminatie globale correctiepost voor onderuitputting	1000
Concretisering oningevulde elementen uit Bestek '81 en de «Ombuigingen 1980»	
waarvan sociale zekerheid	700 ¹
gezondheidszorg	100 ²
diversen	100
	900
Totaal	2900

¹ Voor 500 miljoen heeft dit betrekking op de nog voor de jaren na 1980 nader aan te geven ombuigingen van de nota «Ombuigingen 1980» (zie ook de voorjaarsnota). Voor 200 miljoen betreft het een in de meerjarenramingen van de vorige miljoenennota opgenomen verlaging van de rijksbijdragen

waartegenover nog ombuigingen moesten worden gesteld.
² Dit betreft een nog nader aan te geven ombuiging uit de nota «Ombuigingen 1980» i.v.m. de toen als eenmalig opgenomen verlaging van het bouwplafond (zie voorjaarsnota).

Mede ter oplossing van deze bestaande problematiek is een pakket beleidsombuigingen door het kabinet geformuleerd ter grootte van 3,6 miljard. Hierna wordt een overzicht van deze beleidsombuigingen gegeven.

Tabel 6.2.d. Beleidsombuigingen 1981

Sociale zekerheid	817
Gezondheidszorg	400 ¹
Ambtenarensalarissen	805
Niet-belastingmiddelen	340
Gemeente- en Provinciefonds	160
Overige uitgaven rijksbegroting	1 108
Totaal	3 630

¹ Waarvan 100 miljoen verlaging bouwplafond.

De omvang van de beleidsombuigingen is groter dan alleen nodig is voor de oplossing van de bestaande problematiek ad 2,9 miljard. Desondanks kan de begroting niet sluitend worden gemaakt zonder lastenverhogende maatregelen te treffen. De oorzaak hiervan is gelegen in de door de bijzonder lage groeivoorzichten van het nationale inkomen veroorzaakte afzwakking in de groei van de belastingopbrengsten terwijl er bij de uitgaven nog een aanzienlijke groei aanwezig is, vooral als gevolg van de toenemende werkloosheidsuitkeringen en de toenemende rente op staatsschuld. Wat dit laatste betreft wordt de prijs die voor de hoge financieringstekorten van het recente verleden moet worden betaald steeds sterker voelbaar: ten opzichte van 1980 nemen de rentelasten toe met 1,6 miljard.

De lastenverzwarende maatregelen betreffen zowel de sociale premies als de belastingen. De uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid zijn in de voorgaande jaren sterk gestegen zonder dat dit tot daarmee corresponderende premieverhogingen heeft geleid. Dit werd mede mogelijk gemaakt door een sterke toename van de rijksbijdragen aan sociale fondsen. Het kabinet heeft mede in dit licht besloten de rijksbijdragen aan de sociale verzekeringsfondsen met 1275 miljoen te beperken waardoor de premies in betekenende mate zullen stijgen. In de belasting sfeer wordt, afgezien van de reeds gememooreerde lastenverlichtingen ten behoeve van het bedrijfsleven en afgezien van de invloed van vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen op de belastingopbrengsten in 1981, het verlaagde BTW-tarief van 4 naar 4½% verhoogd, hetgeen naar raming 250 miljoen (op kasbasis) zal opbrengen. Bovendien worden – onder handhaving van 100% inflatiecorrectie – de tarieven van de inkomstenbelasting tijdelijk verhoogd. Dit laatste dient voor de financiering van de uitkeringen wegens inkomensderving aan personen die tijdens de Tweede Wereldoorlog in Nederlands Indië geïnterneerd zijn geweest. Deze laatste maatregel zal de benodigde 225 miljoen opbrengen. Dit belastingplan betekent in totaal een verhoging van 475 miljoen.

Vanuit de rijksbegroting resulteert een drukverlichting van 0,2% van het nationale inkomen. De niet-belastingmiddelen (exclusief de buitenlandse gasbaten) veroorzaken een verzwaring van 0,3 procentpunt, waartegenover een daling van de belastingdruk met 0,5 procentpunt zal staan. De sociale premiedruk zal naar verwachting met 0,6 procentpunt toenemen. De collectieve lastendrukstijging zal daarmee in totaal 0,4 procentpunt van het nationale inkomen belopen. De drukstijging is voor 0,05 procentpunt louter statistisch, namelijk voor zover de verlaging van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek wordt gecompenseerd door hogere uitkeringen (135 miljoen).

Het totaalbeeld van de uitgaven en ontvangsten van de rijksbegroting en de begrotingsfondsen luidt aldus:

Tabel 6.2.e. Totaalbeeld rijksbegroting en fondsen 1980 en 1981

	Ontwerp- begroting 1980	Vermoedelijke uitkomst 1980	Ontwerp- begroting 1981
<i>Rijksbegroting</i>			
– uitgaven ¹	111 611	109 259	116 098
– ontvangsten ²	100 498	96 571	103 713
	– 11 113	– 12 688	– 12 385
<i>Begrotingsfondsen³</i>			
– uitgaven	22 138	22 939	24 075
– ontvangsten	21 238	20 971	23 323
	– 900	– 1 968	– 752
Financieringstekort	12 013	14 656	13 137
Idem als percentage van het nationale inkomen	4	5	4¼
Idem voor de gehele overheid	5½	6	5¼

¹ Exclusief aflossingen staatsschuld (1980: 3282; 1981: 3710).

² Exclusief opbrengsten uit aanmuntingen (1980 ontwerp-begroting 74, vermoedelijke uitkomst 83; 1981 ontwerp-begroting 130).

³ Gemeentefonds, Provinciefonds, Rijks-wegenfonds (excl. ontwerp-begroting 1980), Fonds Investeringsrekening, belastingafdrachten aan de E.G.

6.3. Voorgenomen ombuigingen

6.3.1. Ombuigingen sociale zekerheid

De bijdrage van de sociale zekerheid aan de ombuigingen is voor 1981 gesteld op bijna 820 miljoen. Het kabinet heeft uiterst zorgvuldig afgewogen langs welke wegen een zodanig evenwichtige spreiding van de daartoe benodigde offers kan plaatsvinden, dat de gevolgen van de slechter wordende economische situatie niet onevenredig zwaar ten laste komen van bepaalde inkomensgroepen of van bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden. Daarnaast is zoveel mogelijk gestreefd naar behoud van de continuïteit in het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid. Dit houdt onder meer in, dat primair aangrijpingspunt voor de ombuigingen in de sociale zekerheidsuitgaven is gebleven de beheersing van de uitgavenstijging door een actief volumebeperkend beleid. Op een drietal punten zal dit beleid worden aangescherpt. In de eerste plaats wordt gestreefd naar een verbetering van de arbeidsmarktpositie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten door een samenhangend pakket van maatregelen. De kern daarvan wordt gevormd door een wijziging van de Wet plaatsing minder validen en op de bevordering van de reïntegratie in het arbeidsproces gerichte wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de toepassing daarvan. Deze verbetering rechtvaardigt dat een verdiscontering van werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage nog slechts plaatsvindt, indien het verband tussen de verminderde kans op het verkrijgen van werk en de arbeidsongeschiktheid aanmerkelijk is. Bij de sociale partners wordt aangedrongen op meer aandacht voor de bestrijding van het ziekteverzuim, aansluitend op het beleid van de overheid op dat terrein. In de sfeer van de werkloosheidsregelingen wordt gedacht aan een verscherpte toepassing van het begrip passende arbeid.

Het derde punt in dit verband vormt de voortzetting en intensivering van het volumebeperkende beleid ten aanzien van de WSW, in die zin dat de groei in 1981 tot 2% beperkt zal blijven en na 1981 verder zal worden afgebouwd.

Het tweede aangrijpingspunt vormt de aanpassing van het sociale zekerheidsstelsel aan maatschappelijke ontwikkelingen. Belangrijk project in dat verband is de integratie van werkloosheidsregelingen. Aan de projectgroep die deze integratie voorbereidt is door de Staatssecretarissen van Sociale Zaken en CRM inmiddels een nadere taakopdracht verstrekt, waarin de uitgangspunten en randvoorwaarden alsmede de hoofdlijnen van uitwerking van de geïntegreerde regeling zijn vastgelegd. Aansluitend op die hoofdlijnen van uitwerking stelt het kabinet zich voor de referentieperiode voor het recht op WW- en WWV-uitkering te verlengen tot 130 dagen.

Ook bij de meer specifieke maatregelen is bijzondere aandacht besteed aan de inpasbaarheid in de ontwikkeling van het sociale zekerheidsstelsel op langere termijn en de handhaving van dit stelsel in zijn fundamentele doelstellingen. In de eerste plaats is daartoe gezien hoe de regelingen functioneren in het licht van de doelstellingen. Een kritische toetsing van dat functioneren leidde tot de constatering, dat de bepalingen ten aanzien van het minimumdagloon in de WAO, WW en WWV leiden tot een optrekking van daglonen in situaties, waarin voor deze optrekking, gelet op de oorspronkelijke bedoeling van de invoering van een minimumdagloon, geen aanleiding bestaat. Vanuit die constatering heeft het kabinet voorstellen ontwikkeld om de werkingssfeer van het minimumdagloon in WAO, WW en WWV meer te richten op die oorspronkelijke bedoeling. Voorts meent het kabinet dat in het licht van de huidige situatie een doorzetting geboden is van een eerder voornemen om de vergoeding voor reizen welke liggen buiten de normale arbeidstijd, hetgeen met name in de bouwnijverheid voorkomt, uit de dagloonberekening te elimineren. Dit temeer daar het, gezien de toenemende werkloosheid onder bouwvakkers, wenselijk is te voorkomen, dat de mogelijkheid om mensen die voorheen in de bouw hebben gewerkt in andere sectoren te herplaatsen, wordt bemoeilijkt door een onevenredig hoog uitkeringsniveau.

Het kabinet meent dat er reden is de zogenaamde staffeling van de minimumjeugdlonen te vergroten van 7½% naar 10%, gelet op het feit dat het hier om een groep werknemers gaat die in het algemeen nog geen eigen gezinshuishouding hebben en gelet op de noodzaak de mobiliteit op de arbeidsmarkt te bevorderen.

Op directe of indirecte wijze zullen deze maatregelen tot besparingen leiden in onder meer diverse uitkeringsregelingen en bij de dienstplichtigen. Mede in samenhang met de verlenging van de referentieperiode zal voor schoolverlaters en uit het buitenland afkomstige jeugdigen een wachtperiode in de RWW worden ingevoerd van een half jaar.

Ook het verder elimineren van 'systeemfouten' is een aangrijpingspunt geweest bij het doen van voorstellen tot realisering van de groeibeperking van de sociale zekerheidsuitgaven. In dit verband kan worden genoemd de uniformering van de einddata in de sociale zekerheidsregelingen, in verband waarmee de ingangsdatum van de AOW zal worden verschoven van de eerste dag van de maand waarin men 65 jaar wordt naar de eerste dag van de maand die daarop volgt. Ook wordt voorgesteld op de WSW-lonen een vereveningsbijdrage in te houden, waardoor de inhoudingen op deze lonen gaan overeenstemmen met die op andere lonen en op sociale uitkeringen. Tevens zal de anti-cumulatieregeling in geval van het naast elkaar ontvangen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en het WSW-loon nader worden gezien. Ook zal conform eerdere beleidsvoornemens de bejaarden- en invaliditeitsaftrek, vooruitlopend op een definitieve regeling, worden aangepast.

Daarnaast worden voorstellen gedaan met betrekking tot een verbetering van de controle op het onderwijs criterium en invoering van een studietoets in de kinderbijslagwet, de afschaffing van kinderbijslag voor partieel leerplichtigen, de maximering van de onderhoudskosten kinderbijslag en een terughoudend beleid ten aanzien van de indirecte financiering via de Algemene Bijstandswet. Tot slot wordt ook voorgesteld te komen tot een beperking van de restitutie van premies voor volksverzekeringen.

Gezien de noodzaak om reeds op korte termijn ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid te realiseren zal een groot aantal van de genoemde voorstellen reeds per 1 januari 1981 in concrete maatregelen moeten zijn omgezet. Die noodzaak heeft een grote tijdsdruk gezet op het proces tot realisering van die voorstellen. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de advisering van het kabinet over de voorgestelde maatregelen. Met name de adviezen van de Sociaal-Economische Raad zijn in een aantal gevallen onmisbaar. Het kabinet heeft dan ook, toen eenmaal bij de begrotingsbesprekingen kwam vast te staan dat ombuigingen in de sociale zekerheidsuitgaven onvermijdelijk waren en welke concrete voorstellen daarvoor zouden worden gedaan, geen verdere tijd verloren laten gaan en reeds aanstonds aan de SER advies gevraagd. Aan de SER is het totale pakket van de voorgestelde maatregelen, met de hoofdlijnen van de uitwerking en de onderbouwing van de gemaakte keuzes voorgelegd en gericht advies gevraagd over die onderdelen waarvoor dat vereist is. Uit een oogpunt van doelmatigheid moge worden volstaan met te verwijzen naar de meer uitgebreide uiteenzetting van de hiervoor aangehaalde voorstellen in de SER-adviesaanvraag, welke inmiddels in afschrift aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is gezonden.

Effecten van de ombuigingsvoorstellen

De hiervoor weergegeven voornemens leiden tot de volgende besparingen in 1981:

1. volumebeleid		
– wijziging wijze van verdiscontering werkloosheid in arbeidsongeschiktheidsregelingen	25	
– overige volumemaatregelen	75	
	—	100
2. integratie werkloosheidsregelingen (verlenging referteperiode tot 130 dagen)		200
3. wijziging werkingssfeer minimumdagloon WW/WAO		30
4. elimineren reisurevergoeding uit daglonen		15
5. maatregelen WSW		
– groei 2% i.p.v. 3% in 1981	25	
– vereveningsbijdrage	10	
– overige maatregelen	15	
	—	50
6. uniformering einddata		30
7. aanpassing bejaarden- en invaliditeitsaftrek		100
8. maximering onderhoudskosten kinderbijslag		50
9. controle op onderwijs criterium kinderbijslag		50
10. afschaffing kinderbijslag voor partieel leerplichtigen		30
11. indirecte financiering ABW		12
12. herziening minimumjeugdloon en verstrakking regime bijstandsuitkeringen		150
		—
Totaal		817

Verwacht mag worden, dat met name het volumebeleid op langere termijn een groter effect dan de hierboven voor 1981 ingeboekte 100 miljoen zal hebben.

Een aantal maatregelen zal eerst in 1982 tot besparingen leiden. Het gaat daarbij met name om:

- | | |
|---------------------------------------|-----|
| – premierestitutie volksverzekeringen | 500 |
| – studietoets kinderbijslag | 100 |

6.3.2. Ombuigingen gezondheidszorg

De prognoses van de kostenontwikkeling in de gezondheidszorg laten wederom een stijging zien van het aandeel van deze sector in het nationale inkomen. Verreweg het grootste deel van de uitgaven in de gezondheidszorg wordt bekostigd uit de sociale ziektekostenverzekeringen. Als onderdeel van het beleid ter beperking van de collectieve uitgaven staat de regering een aantal maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg voor ogen. Deze maatregelen zijn in een drietal categorieën te rubriceren:

- doelmatiger inzet van voorzieningen en een beter beheer daarvan;
- prijs-inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaren;
- verbetering systeem eigen bijdragen.

ad a

- Degenen die bij een ziekenfonds ingeschreven zijn, zijn – krachtens hun inkomen – daartoe niet altijd gerechtigd. Effectieve controle op dit punt betekent voor de sociale ziektekostenverzekeringen een besparing.
- Richtlijnen, per 1 januari 1981, met betrekking tot de aanschaf van medische apparatuur en het aantrekken van paramedisch en medisch-technisch hulp personeel maken de ontwikkelingen op deze terreinen meer beheersbaar.
- Van belang voor de uitgavenstijging op langere termijn is dat het aanbod van artsen en fysiotherapeuten wordt afgestemd op de te verwachten vraag. Het kabinet bereidt een verdere beperking van de opleidingscapaciteit voor deze beroepsgroepen met ingang van het studiejaar 1981/1982 voor.

ad b

- De inkomens van de vrije beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg zullen op basis van het prijs-inkomensbeleid worden verlaagd.

ad c

- Het kabinet beoogt cumulatie van AWBZ-verstrekingen en uitkeringen krachtens de sociale inkomensdervingsregelingen te voorkomen. Voorts zal binnenkort een wijziging van de eigen-bijdrage-regeling voor ziekenvervoer in werking treden.

Het geheel van maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg, waarvan de hoofdlijnen hiervoor in het kort zijn uiteengezet, leidt naar raming in 1981 tot een beperking van de uitgaven van de sociale ziektekostenverzekeringen van rond 300 miljoen. Dit beleid is additioneel ten opzichte van de ombuigingen die in 1980 een vermindering van de kostenstijging met 100 miljoen mogelijk maken. Daarnaast heeft het kabinet besloten de verlaging van het bouwplafond voor ziekenhuisvoorzieningen waartoe voor 1980 is besloten, voor 1981 te continueren. Het totaal van de ombuigingen in de gezondheidszorg van de nota 'Ombuigingen 1980' en de huidige voorstellen komt daarmee op 500 miljoen.

6.3.3. Matiging van de inkomens van het overheidspersoneel

Als onderdeel van het sociaal-economische en financiële beleidsplan voor 1981 meent het kabinet opnieuw van het overheidspersoneel een bijdrage voor de oplossing van de problematiek te moeten vragen.

De minister van Binnenlandse Zaken zal aan de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken een pakket maatregelen voorleggen dat tot een besparing op de loonsom van de overheid van circa 800 miljoen zal leiden.

Wezenlijk onderdeel van dat pakket zullen zijn maatregelen gericht op aanpassing van de koopkrachtontwikkeling van werknemers bij de overheid aan die van werknemers in de particuliere sector. Immers in het beleidsplan voor 1981 is een stijging van sociale premies voorzien die het reëel vrij beschikbaar inkomen van werknemers in de particuliere sector drukken. Bij het overheidspersoneel heeft deze stijging van sociale premies geen inkomenseffect. Overigens zullen ook in 1981 de zogenaamde Bestekkortingen nog hun effect hebben. In het pakket maatregelen dat aan de Centrale Commissie zal worden voorgelegd zullen ook voorstellen worden opgenomen die betrekking hebben op de beloningsverhoudingen bij de overheid (aanvangssalarissen van aankomend overheidspersoneel zonder beroepservaring, structurering van topsalarissen, aanpassing van inkomens van artsen in dienstverband).

Al deze maatregelen zullen onderdeel vormen van een breder pakket met betrekking tot het in 1981 te voeren beleid terzake van inkomens en werkgelegenheid bij de overheid.

6.3.4. Ombuigingen Gemeente- en Provinciefonds

Ook van de gemeenten en de provincies is een bijdrage gevraagd aan de noodzakelijke ombuigingen. Het volume-accres van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds voor 1981 is verlaagd van 2,35% tot 1,5%. Het extra accres van 45 miljoen, dat in de meerjarenafspraak voor 1981 afzonderlijk was voorzien, is nu in dit accres begrepen. Ook de volumegroei van de uitkering uit het Provinciefonds is op 1,5% gesteld, terwijl de progressiefactor bij de bepaling van de totale groei van deze uitkering in het vervolg buiten beschouwing blijft. De groei van de uitkeringen uit het Gemeente- en het Provinciefonds voor 1981 is door deze maatregelen reëel met 160 miljoen verminderd.

6.3.5. Ombuigingen overige uitgaven rijksbegroting 1981

De ombuigingen voor 1981 zijn als volgt verdeeld:

Hoge Colleges van Staat	4
Algemene Zaken	1
Buitenlandse Zaken	5
Justitie	53
Binnenlandse Zaken	93
Onderwijs en Wetenschappen	336
Financiën	47
Defensie ¹	—
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	146
Verkeer en Waterstaat: verhoging winstaftocht PTT	260
overige ombuigingen	157
Economische Zaken	83
Landbouw en Visserij	58
Sociale Zaken	69
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	82
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	12
Civiele Verdediging	6
Ontwikkelingssamenwerking	(75)
Wetenschapsbeoefening	36
	1448 ²

Hoge Colleges van Staat

De ombuigingen op dit hoofdstuk worden geleverd door een beperking van de uitgaven op diverse artikelen.

¹ In het kader van de ombuigingen 1981 is de in de Voorjaarsnota 1980 ook voor 1981 en latere jaren opgenomen verhoging ad 179,1 miljoen structureel verwerkt.

² Waarvan uitgaven 1108 miljoen (zie tabel 6.2.d.).

Algemene Zaken

De maatregelen omvatten beperkingen in de materiële en personele sfeer. De beperkingen op materieel gebied betreffen structurele vermindering van materiële uitgaven op diverse artikelen waaronder die van de Voorlichtingsraad. De beperkingen op personeelsgebied betreffen het niet vervullen van openstaande vacatures bij enkele dienstonderdelen op het ministerie.

Buitenlandse Zaken

Bij Buitenlandse Zaken wordt de ombuiging gerealiseerd door beperkingen zowel in de sfeer van vergoedingen als door een verlaging van de materiële uitgaven van de Buitenlandse Dienst.

Justitie

Bij Justitie zullen enkele versoberingen worden doorgevoerd ten aanzien van de materiële voorzieningen. Een beperking van subsidies voor verpleging van t.b.r.-gestelden en kinderbescherming zal plaatsvinden met name door (snellere) aanpassing aan de feitelijke bezetting. De niet-belastingmiddelen zullen worden verruimd door wijziging van tarieven voor naturalisaties, transacties (politie en openbaar ministerie) en griffierechten. Wijziging van de Wet rechtsbijstand on- en minvermogenden alsmede enige bijstelling van tarieven zal tot beperking leiden van de sterke toeneming van de uitgaven voor rechtshulp.

Binnenlandse Zaken

Op dit hoofdstuk zullen de bezuinigingen plaatsvinden bij de materiële uitgaven voor het lager onderwijs en de uitgaven voor de gemeentepolitie.

Ten aanzien van de ombuigingen bij het lager onderwijs zullen de vergoedingen voor de zogenoemde randvoorzieningen gewoon lager onderwijs neerwaarts worden aangepast. Daarnaast zal een lagere vergoeding voor de exploitatiekosten voor leegstaande lokalen worden gegeven en zullen tevens enige incidentele maatregelen in 1981 worden getroffen. Voor de jaren na 1981 zullen deze maatregelen met een incidentele werking structureel gemaakt worden.

De ombuigingen op het terrein van de gemeentepolitie worden gevonden door de normvergoedingen voor materiële uitgaven en die voor overwerk in de personele uitgaven te verlagen respectievelijk te halveren.

Onderwijs en Wetenschappen

De ombuigingen bij Onderwijs en Wetenschappen dienen zowel ter oplossing van de begrotingsproblematiek in 1981 als ter invulling van de maatregelen in het kader van de ombuigingen op de begroting 1980.

De voornaamste ombuiging voor 1981 houdt een extra salariskorting voor onderwijsgevend personeel in, die tot een uitgavenverlaging van 250 miljoen moet leiden. Daarnaast zal in 1981 bij de bevoorschotting van de schoolbesturen de afdracht van het werkgeversdeel van de ABP-premie zodanig worden vertraagd, dat enerzijds de besturen op tijd aan hun verplichtingen kunnen voldoen en anderzijds een eenmalige kasmeevaller voor het rijk van rond 200 miljoen ontstaat; voor latere jaren zal door aanvullende maatregelen hiervoor een structurele verlaging worden aangebracht.

De controle op leerlingentellingen zal in alle schoolsoorten worden verscherpt in verband met een juiste toepassing van de bekostigingsregelingen. Voor studenten aan universiteiten en hogescholen zal het collegegeld worden verhoogd.

Financiën

Door een versterkte toepassing van de profijtgedachte zullen de niet-belastingontvangsten bij Financiën toenemen met 27 miljoen. Dit wordt enerzijds bereikt door bij de doorberekening van kosten aan derden voor werkzaamheden, die door de belastingdienst worden verricht, te streven naar volledige kostendekking. Anderzijds zal door aanpassing van huren en pachten een hogere opbrengst uit de Domeinen worden verkregen.

Door uitbreiding van verkoopmogelijkheden van staatsloten via bankgiro-rekeningen zal de opbrengst van de Staatsloterij toenemen.

Defensie

Als bijdrage in de ombuigingen voor 1981 is de reële groei in de Defensie-uitgaven teruggebracht tot 1,5%. Dit wordt verwezenlijkt door de in het kader van de Voorjaarsnota 1980 voorlopig aangebrachte verlaging ad 179,1 miljoen nu definitief in de begrotingscijfers te verwerken. In de meerjarenramingen is voorshands de oorspronkelijke groeionorm van 3% gehandhaafd.

De bezuiniging is in 1981 tot een bedrag van 136,1 miljoen aangebracht in de investerings sfeer. Op de personeelsartikelen is een vermindering toegepast van 27 miljoen. Ten slotte is de post pensioenen en wachtgeldten verlaagd met 16 miljoen.

Daarnaast zij nog opgemerkt dat een verlaging van de minimumjeugdlo-
nen zal doorwerken op de wedde van de dienstplichtigen.

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Als gevolg van maatregelen gericht op het beheersen van de stijging van de stichtingskosten van woningwetwoningen kunnen de bedragen voor woningwetleningen en objectsubsidies lager worden geraamd. Onder meer zal een maximumgrens worden gesteld aan de aanvaardbare stichtingskosten voor de gunning van een woningwetwoning.

Door de trendmatige huurverhoging in 1981 tenminste gelijke tred te laten houden met de bouwkostenontwikkeling en door maatregelen te treffen met betrekking tot de normhuurquoten van de individuele huursubsidie kan de raming van object- en subjectsubsidies lager worden gesteld. Bij de woningwetwoningen van vóór 1968 is het mogelijk de in de meerjarenramingen voorziene bedragen te verlagen zonder dat de op grond van deze regeling benodigde betalingen hoeven te worden gewijzigd.

In 1980 doet zich een onderschrijding voor van de verplichtingen op het artikel verbetering particuliere woningen. Tevens blijkt het uitgavenpatroon gewijzigd te zijn. Een aanzienlijk deel van de in de meerjarenramingen hiervoor voorziene kasbedragen zullen overigens elders in de stadsvernieuwing worden aangewend. Voor het resterende deel worden de begrotingscijfers verlaagd.

Bij de infrastructurele werken is een temporisering van de betalingen voorzien.

Op het artikel architecten bij de Rijksgebouwendienst is een vermindering aangebracht in verband met lagere ramingen van verplichtingen.

Daarnaast zijn op het hoofdstuk nog enkele geringe bijstellingen aangebracht.

Verkeer en Waterstaat

Bij de Waterstaat en het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken zullen diverse maatregelen worden genomen. Het betreft hier zowel een uitstel als een vertraging van enige projecten. Zo zal het Kanaal door Zuid-Beveland vertraagd worden uitgevoerd. Tevens zal een temporisering worden doorgevoerd van een aantal infra-structuurprojecten voor openbaar vervoer in en om de steden.

Door een nadere vaststelling van de definitie van de kosten van openbaar vervoer is de raming van de bijdrage in de verliezen van het stadsvervoer

met 23 miljoen verlaagd. De afdracht van de PTT aan het rijk wordt met 260 miljoen verhoogd onder andere door een verhoging van de posttarieven.

Economische Zaken

Op de begroting van Economische Zaken is met ingang van 1981 een structurele ombuiging van 83 miljoen aangebracht. Ten einde deze 83 miljoen te realiseren en tevens een invulling te geven aan de nader te compenseren bedragen conform de Voorjaarsnota 1980 is een pakket van maatregelen getroffen.

Allereerst zal nog in 1980 een éénmalige anticiperende beleidsombuiging van 125 miljoen op programmbasis plaatsvinden. Enerzijds gaat het daarbij om het tijdelijk verlagen van de bestaande post rente-overbrugging ten behoeve van de scheepsbouw met 50 miljoen, anderzijds om het nog niet geheel opstarten van bij de Sectornota en de Nota Energiebeleid toegevoegde nieuwe bedragen, te weten 50 miljoen van de ontwikkelingskredieten, 15 miljoen van de structuurversterkende maatregelen en 10 miljoen van de energiebesparing. Het effect van deze éénmalige maatregel is het vrijvallen van gelden ook in de jaren na 1980.

Vervolgens heeft voor 1981 en latere jaren over de gehele begroting van Economische Zaken een aantal neerwaartse beleidsbijstellingen plaatsgevonden. In de eerste plaats is het structurele programma van circa 700 miljoen van de Sectornota met 40 miljoen verminderd. Daarnaast is de nog niet bestemde post Intensivering Regionaal Beleid van circa 20 miljoen per jaar met ingang van 1981 ingetrokken. Maatregelen ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf zullen met circa 15 miljoen verlaagd worden, een bedrag dat overigens in de komende jaren vermindert. Met ingang van 1982 zullen instrumenten van het energiebeleid 14 miljoen lager ingezet worden.

Enkele kleinere posten leveren tenslotte nog 4 miljoen op.

Enige begrotingstechnische correcties hebben vervolgens in combinatie met deze maatregelen geleid tot de beoogde invulling van de compensaties Voorjaarsnota 1980 en de 83 miljoen verlaging voor 1981 en latere jaren.

Landbouw en Visserij

Op het hoofdstuk van Landbouw en Visserij zullen in de uitgavensfeer diverse maatregelen worden getroffen. Zo zullen de aankoopmogelijkheden van gronden ten behoeve van de uitgifte in erfpacht (grondbank) door bijstelling van de voorwaarden met 20 miljoen worden beperkt. Tevens zal een fase-ring van de uitvoering van de zogenaamde beheersmaatregelen plaatsvinden. Dit levert een bedrag van bijna 6 miljoen op. Daarnaast wordt de beschikking boerderijverplaatsing buiten ruilverkaveling stopgezet. Een andere maatregel heeft betrekking op de toekenning van de tegemoetkoming in de keuringskosten.

Door het gelijkelijk toepassen van de door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen voorgenomen maatregelen op de op het Landbouwhoofdstuk voorkomende onderwijsuitgavencategorieën, zullen deze met een bedrag van 14 miljoen kunnen worden verlaagd. Enkele maatregelen van geringere omvang worden doorgevoerd op personele en materiële uitgaven.

Sociale Zaken

Het aandeel van Sociale Zaken in de ombuigingen op de rijksbegroting (exclusief sociale zekerheid) bedraagt 68,8 miljoen. De uitgavenbeperkingen hebben voornamelijk betrekking op de beleidsterreinen van arbeid en arbeidsvoorziening. Daarnaast zullen verdere besparingen op de materiële en personele uitgaven worden doorgevoerd.

In de uitgaven voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk wordt een bedrag van 82 miljoen omgebogen. Zowel in de sfeer van de monumentenzorg als het terrein van natuurbehoud, openluchtrecreatie, vormingsinternaten en sportaccommodaties zullen structurele bijstellingen plaatsvinden. Voorts wordt een ombuiging op het terrein van het bibliotheekwezen voorgesteld, waarvoor binnenkort aan de Staten-Generaal een ontwerp tot wijziging van de Bibliotheekwet zal worden aangeboden. Dit totaal van maatregelen betekent een ombuiging ten bedrage van ongeveer 50 miljoen.

Naast enige volumebeperkende maatregelen op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening kunnen door invoering c.q. wijziging van retributies diverse subsidies op dit terrein met een bedrag van circa 30 miljoen verminderd worden.

Volksgesondheid en Milieuhygiëne

De ombuigingen zijn gespreid over een aanzienlijk aantal begrotingsposten op het vlak van de volksgezondheid en de milieuhygiëne. Per saldo bedraagt de bijdrage in de ombuigingen 1981 12,4 miljoen. Hierin is een verhoging voor de post rioleringen begrepen.

De reeds aangekondigde beëindiging van de subsidiëring der kraamcentra zal worden vervroegd tot 1 januari 1981. De financiering zal gaan plaatsvinden ten laste van de tarieven. Bij de herstructurering van voorzieningen in de gezondheidszorg is een beperkte verlaging ten opzichte van het meerjarencijfer mogelijk, mede in verband met een minder snelle groei van het aantal voor subsidiëring in aanmerking komende projecten.

Binnen het totaal van de homogene groep van personeelsuitgaven wordt enige besparing gevonden. De in het meerjarencijfer voor 1981 voor de post sanering milieuhinderlijke bedrijven begrepen stijging zal worden beperkt.

Civiele Verdediging

De materiële uitgaven voor de Civiele Verdediging zullen met 5,8 miljoen worden beperkt.

Ontwikkelingssamenwerking

Enige met Ontwikkelingssamenwerking samenhangende uitgaven die tot nu toe buiten het plafond werden gefinancierd zullen met ingang van 1981 tot Ontwikkelingssamenwerking worden gerekend. Zo zullen van de uitgaven voor de opvang van Vietnamese vluchtelingen die naar verwachting in 1981 90 miljoen zullen bedragen, 45 miljoen ten laste van het plafond worden gebracht. De kosten van de Wereldomroep – voor zover relevant voor Ontwikkelingssamenwerking – zullen eveneens uit deze gelden worden gefinancierd.

Wetenschapsbeoefening

Op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen zal een ombuiging van 17 miljoen per jaar worden gerealiseerd voornamelijk door een beperking van de uitgaven van een aantal instituten. Daarnaast zal een beperking plaatsvinden van uitgaven voor onderzoek op diverse begrotingen. Bovendien zal een verlaging van het exploitatiesubsidie van het TNO met 8 miljoen worden doorgevoerd.

6.4. De uitgaven

In onderstaande tabel wordt een herleiding gegeven van het meerjarencijfer 1981, zoals dat was opgenomen in de Miljoenennota 1980, tot het thans resulterende totaal van de relevante rijksuitgaven in de begroting 1981.

Tabel 6.4.a. Relevante rijksuitgaven 1981 (miljarden)

	1980	1981
1 Meerjarenramingen Miljoenennota 1980	110,6	+ 112,9
2 «Ombuigingen 1980» (Zie Voorjaarsnota 1980)		– 2,7
3 Overige mutaties Voorjaarsnota 1980 ¹		
– handhaving Rijkswegenfonds		– 0,9
– vervallen correctiepost onderuitputting		+ 1,0
– overige uitvoeringsmutaties		+ 1,3
4 Extra uitgaven in verband met werkloosheid en rente nationale schuld		+ 2,5
5 Uitgavenombuigingen rijksbegroting ²		– 1,9
6 Gericht aanvullend beleid		+ 0,7
7 Terugtrekken rijksbijdragen in combinatie met premiedrukstijging		– 1,3
8 Mutaties loon- en prijsbijstelling ³		+ 3,3
9 Overige mutaties		+ 0,4
Totaal relevante uitgaven		115,3

¹ Exclusief loon- en prijsbijstellingmutaties.

² Hierin zijn mede vervat de ombuigingen in de sociale zekerheid die via het terug-

trekken van rijksbijdragen ten gunste van de rijksbegroting worden gebracht.

³ Inclusief die van de Voorjaarsnota 1980.

Ten opzichte van het in de Miljoenennota 1980 gemelde totaal van 112,9 miljard nemen de thans voor 1981 geraamde relevante rijksuitgaven met 2,4 miljard toe. Deze stijging is het gevolg van een aantal factoren van zeer uiteenlopende aard, waarop in het navolgende nader wordt ingegaan.

In de Voorjaarsnota 1980 is aangegeven dat in het kader van de «Ombuigingen 1980» voor 1981 een totaal aan uitgavenverlagingen van 2,7 miljard resulteert. Naast deze doorwerking van de ombuigingen waartoe in het vroege voorjaar was besloten werd in de voorjaarsnota een aantal nadere begrotingsmutaties gemeld met doorwerking naar 1981. Het niet opheffen van het Rijkswegenfonds betekent een verlaging van het niveau van de rijksuitgaven met 0,9 miljard, zonder dat het niveau van de totale collectieve uitgaven daardoor wordt beïnvloed. Het vervallen van de ook voor 1981 ingeboekte onderuitputting leverde met het oog op de begrotingsvoorbereiding 1981 als zodanig een compensatieproblematiek op van 1 miljard. Daarnaast is in de voorjaarsnota een tegenvallende uitgavenontwikkeling gemeld, die een doorwerking naar 1981 heeft van 1,3 miljard. Rekening houdend met een verwachte tegenvaller in de BTW-afdracht aan de EG in 1981 en een voor 1981 meevallende ontwikkeling van de niet-belastingontvangsten, resulteert uit hoofde van de begrotingsuitvoering 1980 een compensatieproblematiek voor 1981 van eveneens 1 miljard. Een verdere verslechtering van het uitgavenbeeld voor 1981 hangt samen met de ontwikkeling van de werkloosheid enerzijds en die van de staatsschuld en de daarover te betalen rentepercentages anderzijds.

In de Miljoenennota 1980 was bij het meerjarencijfer 1981 nog uitgegaan van de rekenveronderstelling van 175 000 werklozen. De thans voor 1981 geraamde gemiddelde omvang van de werkloosheid van 280 000 manjaren legt op de rijksbegroting, ten opzichte van het zeer lage niveau dat in de meerjarenramingen was verwerkt, een additioneel budgettair beslag van circa 1,5 miljard. Ten opzichte van de thans voor 1980 voorziene werkloosheidsuitkeringen betekent de ontwikkeling in 1981 een extra budgettair beslag van bijna 1 miljard.

Ten opzichte van hetgeen in de Miljoenennota 1980 voor 1981 aan rentelasten op nationale schuld werd geraamd, komen de rentelasten 1981 naar

huidige raming circa 1 miljard hoger uit. Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door de hogere omvang van het financieringstekort 1979 en 1980 en het hogere rentepercentage dan in de meerjarenramingen verwerkt. Ten opzichte van de rentelasten 1980 betekent de huidige raming voor 1981 een groei van 1,6 miljard.

Het totaal van de ombuigingen voor 1981 beloopt 3,6 miljard. Hiervan dient 0,8 miljard als invulling van nog niet geconcretiseerde maar wel reeds in de meerjarencijfers van de rijksuitgaven verwerkte onderdelen van Bestek '81 en de ombuigingsoperatie van dit voorjaar¹.

Voorts is 0,5 miljard van de maatregelen van het beleidspakket in de ontvangstenfeer gelocaliseerd. Tenslotte komt ruim 0,4 miljard van de ombuigingen niet in het beeld van de rijksuitgaven tot uitdrukking. Het betreft hier de beperking van het bouwplafond voor de gezondheidszorg, de ombuigingen met betrekking tot het Gemeente- en Provinciefonds en de ombuiging op het gebied van de ambtenarensalarissen voor zover die leiden tot een lagere uitkering uit het Gemeentefonds. Ten opzichte van het meerjarencijfer resulteert derhalve per saldo een beperking van de rijksuitgaven met 1,9 miljard. Voor een deel van de ombuigingen betreft het uitgavenbeperkingen van de sociale verzekeringsfondsen die door middel van terugtrekking van rijksbijdragen ten gunste van de rijksbegroting worden gebracht.

De uitgaven voor gericht aanvullend beleid, waarmee in de meerjarencijfers nog niet was gerekend, leiden tot een opwaartse bijstelling van het totaal van relevante rijksuitgaven met 0,7 miljard. De terugtrekking van rijksbijdragen aan de sociale verzekeringsfondsen waartegenover geen ombuiging in de fondsen staat en die dus tot premiedrukstijging leidt beloopt 1,3 miljard.

In het in de Miljoenennota 1980 opgenomen meerjarencijfer 1981 was verwerkt het toen voorziene loon- en prijspeil 1980, vermeerderd met in het algemeen 0% prijsbijstelling en 2% loonbijstelling. Door de in de tabel weergegeven opwaartse bijstelling van 3,3 miljard wordt de begroting 1981 in overeenstemming gebracht met het in de Macro Economische Verkenning 1981 voor 1981 voorziene loon- en prijspeil. De volume-ontwikkeling die in het cijfer voor 1981 besloten ligt ondergaat hierdoor geen wijziging.

In de post overige mutaties zijn met name opgenomen enkele na de Voorjaarsnota 1980 in beeld gekomen wijzigingen in de rijksuitgaven 1981. Het gaat hier onder meer om de uitgaven in verband met de uitkeringen aan ex-geïnterneerden in Nederlands-Indië (+ 226 miljoen) en diverse ramingsbijstellingen. In het navolgende wordt ingegaan op de uitgaven per begrotingshoofdstuk.

Justitie

De grootste uitgavenpost op de Justitiebegroting wordt gevormd door de uitgaven voor de politie. Deze zullen naar raming in 1981, ondanks de bezuinigingen die ingevolge de ombuigingen 1980 werden doorgevoerd, voor het eerst de 1 miljard te boven gaan. In totaal vermeldt de begroting voor de politie 13965 man of wel 748 meer dan de begroting voor 1980. De omstandigheid dat het aantal af te handelen zaken nog steeds toeneemt stelt het rechterlijk apparaat voor grote organisatorische problemen waarvoor onder meer door verdere automatisering een oplossing wordt nagestreefd. De rechtshulp breidt zich steeds verder uit. De begroting biedt ruimte om, vooruitlopend op de nieuwe wet op de rechtshulp, de uitbouw van de bureaus voor rechtshulp te versnellen. De begroting voor het gevangeniswezen is evenals vorige jaren gebaseerd op 3300 gedetineerden.

¹ In paragraaf 6.2. is sprake van een totaal van 0,9 miljard nader in te vullen ombuigingen; hiervan komt 0,8 miljard voor rekening van de rijksbegroting.

Voor de gesubsidieerde kinderbescherming houdt de begroting enerzijds rekening met enige inkrimping als gevolg van het teruglopende aantal pupillen in de inrichtingen. Anderzijds voorziet zij in een verlaging van het aantal pupillen per maatschappelijk werker bij de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen. Dit laatste is één van de effecten van het geëntameerde arbeidsplaatsplan voor de trendvolgers.

Binnenlandse Zaken

Voor de materiële uitgaven van het gewoon lager en buitengewoon lager onderwijs worden in 1981 aan de gemeenten uitkeringen gedaan tot een bedrag van ruim 2 miljard. De vergoedingen aan de gemeenten voor de kapitaalslasten van huisvestingsvoorzieningen, die zij voor het lager onderwijs gefinancierd hebben, maken bijna de helft van dit bedrag uit.

Evenals in 1980 wordt in 1981 voor intensivering van het minderhedenbeleid met name in de vier grote gemeenten, voor welk beleid de Minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindsman optreedt, een bedrag van 125 miljoen uitgetrokken. Dit bedrag is verdeeld over diverse departementen. Voorts is voor inspraakregelingen en bestuurskosten, aan het minderhedenbeleid verbonden, een extra bedrag uitgetrokken.

In 1981 zal voor de openbare orde en veiligheid meer dan 2 miljard uitgetrokken worden. Van dit bedrag wordt ruim drie kwart uitgekeerd aan de gemeenten met gemeentepolitie als bijdrage in de politiekosten. Middelen zijn uitgetrokken om de sterkte van de gemeentepolitie in 1981 met 500 man uit te breiden.

In 1981 zal aan voormalig geïnterneerden in Nederlands-Indië c.q. hun weduwen, die zich na de oorlog duurzaam in Nederland gevestigd hebben, een eenmalige uitkering worden verstrekt. Hiermee is een bedrag van 226 miljoen gemoeid.

Onderwijs en Wetenschappen

De ontwikkeling van de uitgaven voor het kleuter- en lager onderwijs geeft voor 1981 ten opzichte van 1980 een stabilisatie te zien.

De duidelijke daling van het aantal leerlingen in zowel het kleuteronderwijs als het gewoon lager onderwijs weerspiegelt zich nog nauwelijks in een vermindering van de uitgaven voor deze sector, wat gedeeltelijk samenhangt met de aard van de bekostigingsregelingen. Voor 1981 wordt voor deze sector, inclusief het buitengewoon onderwijs op het hoofdstuk van Onderwijs en Wetenschappen een uitgavenniveau geraamd van 5,3 miljard. De materiële uitgaven voor het lager onderwijs bedragen ruim 2 miljard en worden op het hoofdstuk Binnenlandse Zaken verantwoord.

In de sector van het algemeen voortgezet onderwijs, het lager en middelbaar beroepsonderwijs en het vormingswerk voor werkende jongeren is per saldo eveneens sprake van een zekere stabilisatie; de leerlingenaantallen in het middelbaar beroepsonderwijs vertonen nog een lichte groei. Binnen enkele jaren zal ook in deze sector de afname van het aantal leerlingen als gevolg van de geboortedaling doorwerken. De uitgaven voor deze sectoren van voortgezet onderwijs belopen gezamenlijk 7,9 miljard.

Het hoger beroepsonderwijs vertoont nog enige volumestijging als gevolg van toenemende deelname aan dit onderwijs. Naar verwachting zullen de uitgaven in 1981 hiervoor 1,0 miljard bedragen.

Voor het gehele wetenschappelijk onderwijs is voor de korte en middel-lange termijn uitgegaan van nagenoeg gelijkblijvende financiële middelen. De uitgaven in 1981 worden geraamd op 4,6 miljard. In dit laatste bedrag is circa 200 miljoen begrepen voor de investeringen in academische ziekenhuizen.

De stijging van het bedrag voor studiefinanciering hangt vooral samen met de aanpassing van de regeling «Tegemoetkoming Studiekosten» in verband met de herstructurering van de kinderaftrek/kinderbijslag. Met de studiefinanciering is naar verwachting een bedrag van 1,2 miljard gemoeid.

De rentelasten van de staatsschuld worden voor 1981 begroot op 8496 miljoen.

Financiën

De in het kader van de regeling Bijzondere Financiering 1971 verstrekte staatsgaranties beliepen in 1979 een bedrag van 424 miljoen, tegen 743 miljoen in 1978. De daling ten opzichte van het voorafgaande jaar hangt samen met de omstandigheid dat in 1977 en 1978 enkele zeer grote contracten zijn afgesloten, hetgeen in 1979 in mindere mate het geval was. Naar het zich laat aanzien zal in 1980 weer een stijging optreden. Voor 1981 wordt een onverminderd beroep op de regeling verwacht. In de ontwerp-begroting voor dat jaar is 90 miljoen geraamd voor effectief geworden garanties.

Voor de personele en materiële uitgaven van de Belastingdienst is voor 1981 een bedrag geraamd van 1760 miljoen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met een personeelsuitbreiding. De uitbreiding van het takenpakket als gevolg van de intensivering van de aanslagregeling en van de controlewerkzaamheden, zal door efficiency-verbeteringen worden opgevangen.

Defensie

In de Miljoenennota 1980 werden de defensie-uitgaven in 1981 geraamd op 11 116 miljoen. Hiervan was 224 miljoen bestemd voor het Loodswezen, welke dienst per 1 januari werd overgebracht naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het aldus voor de defensie-uitgaven resterende bedrag van 10 892 miljoen bevatte onder meer een reële groei van circa 3% van de defensie-uitgaven ten opzichte van de begroting 1980. Bij Voorjaarsnota 1980 werd, naast de afboeking van de uitgaven voor het Loodswezen, een aantal andere wijzigingen op dit bedrag aangebracht, waardoor het oorspronkelijke cijfer van de Miljoenennota 1980 per saldo werd verlaagd met 24 miljoen tot 11 092 miljoen. Bij de opstelling van de begroting 1981 zijn vervolgens – behoudens de definitieve verwerking van ombuigingen uit hoofde van de «Ombuigingen 1980» – slechts enkele technische bijstellingen gemaakt op dit bedrag, waardoor het thans wordt geraamd op 11 289 miljoen. De technische bijstellingen betreffen een voorziening ad 173 miljoen voor loonkostenbijstelling – in welk bedrag is begrepen een afboeking van 29 miljoen uitgaven kindertoelage Algemene kinderbijslagwet – en toevoeging van 23 miljoen wegens hogere desalderingen, waartegenover ook hogere niet-belastingmiddelen staan. Weliswaar wordt de reële groei van de defensie-uitgaven in de begroting 1981 in vergelijking met de begroting 1980 teruggebracht tot circa 140 miljoen of circa 1,5%, bij de kasuitgaven zal van 1980 op 1981 toch een reële groei van omstreeks 3% zichtbaar worden, daar op de defensie-uitgaven in 1980 vertragingen tot in totaal 179 miljoen zullen worden aangebracht, zoals reeds in de voorjaarsnota is gemeld.

Voor de jaren 1982 en volgende is bij de berekening van de meerjarencijfers voorshands uitgegaan van dezelfde grondslagen als voorheen. De Defensiebegroting 1981 (exclusief civiele verdediging en wetenschapsbeoefening) is als volgt verdeeld over de krijgsmachtdelen en het ministerie (in miljarden):

Ministerie (waarvan pensioenen en wachtgelden 1,1 miljard)	1,9
Koninklijke Marine	2,2
Koninklijke Landmacht	4,7
Koninklijke Luchtmacht	2,3
Koninklijke Marechaussee	0,2
totaal	11,3

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

In de begroting 1981 zijn budgettaire voorzieningen getroffen die, inclusief de ongesubsidieerde sector, voor 1981 een woningbouwprogramma van in totaal 100 000 nieuwe woningen, alsmede 16 000 wooneenheden mogelijk maken. Hiermede is het nieuwbouwprogramma globaal gehandhaafd op het oorspronkelijk geplande niveau ondanks de sterk verminderde vraag naar koopwoningen. De voor 1979 en 1980 met name in de woningwetsfeer voorziene extra contingenten worden ondanks de huidige moeilijke budgettaire situatie voor 1981 gecontinueerd. Het betreft hier 9500 woningwetwoningen en 1000 wooneenheden die in het kader van het gericht aanvullend beleid zullen worden gefinancierd. In de woningwetsfeer is voorts rekening gehouden met een groter aantal verbeteringen dan in de meerjarencijfers voor 1981 was voorzien. Binnen het totale woningbouwprogramma is rekening gehouden met 30 000 woningwetwoningen, 24 000 premiehuurwoningen, 10 000 premie-A-woningen, 16 000 premie-B-woningen, 20 000 vrijesectorwoningen alsmede 16 000 wooneenheden. Het kabinet verwacht dat de institutionele beleggers dankzij de in 1980 getroffen maatregelen weer geïnteresseerd zullen raken in de premiehuurbouw en voorts dat de woningbouwcorporaties evenals in 1980 bereid zullen zijn om een aantal premiecorporatiewoningen te bouwen.

Het kabinet heeft gemeend naast de extra inspanningen in de woningwetsfeer ook in de premiekoopsector stimulerende maatregelen te moeten nemen. Daartoe is besloten de aanvankelijk uitsluitend voor 1980 geldende verhoging van de jaarlijkse bijdragen ook in 1981 te handhaven, terwijl daarenboven – gezien de situatie op de markt voor koopwoningen – voor de premie-B-sector een extra premieverhoging van f 1000 is voorzien.

De uitgaven voor individuele huursubsidie zullen ook in het komende jaar toenemen. Deze verhoging hangt mede samen met een ten opzichte van de ramingen hoger gemiddeld subsidiebedrag. De onderliggende factoren hierbij zijn de tegenvallende reële inkomensontwikkeling en het hogere gemiddelde huurniveau met name door het als gevolg van een geringere doorstroming minder beschikbaar komen van goedkopere woningen.

Voor de stadsvernieuwing zijn in het kader van de «Ombuigingen 1980» slechts enkele bezuinigingen aangebracht. Daarnaast is als gevolg van de doorwerking van een in 1980 achterblijvend verplichtingenniveau de kasraming 1981 van het artikel verbetering particuliere woningen enigszins bijgesteld, terwijl dit eveneens is gebeurd vanwege een ander uitgavenpatroon. Uit de aard van deze verlagingen kan derhalve – zeker tegen de achtergrond van de op het totaal van de rijksbegroting aangebrachte bezuinigingen – worden geconcludeerd dat de hoge prioriteit voor de stadsvernieuwing is gehandhaafd.

De verhoging van het uitgavenniveau van de Rijksgebouwendienst is voor een deel toe te schrijven aan een vergroting van het bouwprogramma. Deze toevoeging omvat een aantal urgente projecten waarvoor de plannen reeds dermate ver zijn gevorderd dat spoedig tot aanbesteding kan worden overgegaan. De betalingen hierop zullen goeddeels in latere jaren plaatsvinden.

Uit het gericht aanvullend beleid is 65 miljoen bestemd voor woningisolatie (Nationaal Isolatie Programma).

Verkeer en Waterstaat

De bescherming tegen overstromingen legt een groot beslag op de beschikbare middelen. Voor de stormvloedkering in de Oosterschelde c.a. wordt dit jaar een uitgavenniveau van 736 miljoen geraamd. De uitvoering van de Deltawerken verloopt volgens schema. Het milieubeleid inzake de sanering van oppervlaktewateren werpt duidelijke resultaten af. Als vervolg op de binnenkort in te dienen Wet op de Waterhuishouding heeft het kabinet het voorne-

men om in 1981 de Nota Waterhuishouding te presenteren. Hiermee zal dan het kader zijn aangegeven, waarbinnen de komende jaren het nationale beleid met betrekking tot de waterhuishouding gevoerd zal worden.

In de IJsselmeerpolders ligt het accent op de ontwikkeling van Almere.

Het kabinet blijft ook dit jaar steun verlenen aan de investeringen in de maritieme sector teneinde door herstructurering en vlootvernieuwing de concurrentiepositie van de Nederlandse reders te versterken. De integratie van de in het nieuwe Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken opgenomen diensten krijgt op dit moment gestalte. Daartoe zijn de begrotingsposten van de Dienst voor het Loodswezen overgebracht van de begroting en meerjarencijfers van Defensie naar die van Verkeer en Waterstaat.

In het najaar van 1980 wordt de afronding verwacht van de behandeling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Meerjarenplan Personenvervoer 1980-1984. Omdat de beslissing over het voortbestaan van het Rijkswegenfonds werd opgeschort zijn de uitgaven voor aanleg en onderhoud van rijkswegen voor 1981 weer in een afzonderlijke fondsbegroting opgenomen.

Voor 1981 wordt 214 miljoen uitgetrokken ten behoeve van de aanleg van nieuwe spoorlijnen. Het traject Leiden-Schiphol zal medio 1981 in gebruik worden genomen. In het bedrag van 2370 miljoen dat is uitgetrokken ter compensatie van de verliezen openbaar vervoer is tevens rekening gehouden met voorzieningen ten behoeve van de ontsluiting van nieuwe woonwijken. Het streven blijft erop gericht het percentage van de kostendekking bij het openbaar vervoer zoveel mogelijk constant te houden.

Hoewel het goederenvervoer per spoor recent een aanzienlijke stijging heeft doorgemaakt, blijven de verliezen op een hoog peil. Voor 1981 wordt een tekort geraamd van 139 miljoen. Een onderzoek naar de vooruitzichten op langere termijn zal nog dit jaar worden voltooid.

De investeringen van de PTT worden in 1981 geraamd op 1453 miljoen.

Economische Zaken

In het kader van het pakket gerichte beleidsmaatregelen dat door het kabinet bij de begrotingsvoorstellen voor 1980 werd gepresenteerd, is voor 1981 een beleidsintensivering op het terrein van het industriebeleid voorzien. Het gaat daarbij met name om maatregelen ter verbetering van de industriële structuur en de stimulering van hoogwaardige en innovatieve industriële activiteiten. Daartegenover staat een geleidelijke beperking van de steunverlening aan individuele bedrijven. Evenals vorig jaar zijn ook in 1981 nieuwe middelen ten behoeve van de exportbevordering uitgetrokken. In het gericht aanvullend beleid is daartoe voor 1981 tot en met 1985 circa 130 miljoen opgenomen. Voor het totale industriebeleid wordt in 1981 924 miljoen bestemd. Wat het regionaal beleid betreft blijft het kabinet er naar streven de doelstelling ervan, te weten het niet verder laten oplopen van de regionale component in de werkloosheid, te realiseren en trekt daarvoor een bedrag van ruim 800 miljoen uit.

Het beleid gericht op versterking van het midden- en kleinbedrijf zal krachtig worden voortgezet. Daarbij dient bedacht te worden, dat hier sprake is van een integratiebeleid, waarbij de zorg voor het midden- en kleinbedrijf in het gehele kabinetsbeleid doorklinkt. Op de begroting van Economische Zaken is voor dit beleid 240 miljoen gereserveerd.

Na de Nota Energiebeleid deel I zijn sinds de vorige miljoenennota de Kolennota (deel II) en de Nota Brandstofinzet Centrales (deel III) verschenen. Het besparingsbeleid uit deel I is nu aangevuld met het diversificatiebeleid ten aanzien van de inzet van brandstoffen. Thans is binnen het gericht aanvullend beleid een budgettaire voorziening voor de Kolennota getroffen, te weten circa 650 miljoen, gespreid over de jaren 1981 tot en met 1985. Het structurele energiebesparingsprogramma met de daarvoor uitgetrokken aanzienlijke bedragen wordt voortgezet. Naast het ingezette voorlichtings- en subsidie-instrument zullen met name ook het prijsinstrumentarium en het wetgevingsinstrument kunnen bijdragen om de beoogde doelstellingen te

bereiken. In totaal wordt voor de realisatie van het energiebeleid op de begroting van Economische Zaken in 1981 een bedrag van 445 miljoen uitgetrokken.

Landbouw en Visserij

Voor 1981 is een bedrag van 25 miljoen uitgetrokken voor energiebesparende maatregelen in de glastuinbouw. Daarnaast is voor 1981 25 miljoen en volgende jaren 30 miljoen extra uitgetrokken voor andere maatregelen in de agrarische sector (onder meer exportbevordering). Het budget van het ontwikkelings- en saneringsfonds is verruimd met een over de jaren 1980, 1981 en 1982 gelijkelijk verdeeld bedrag van in totaal 30 miljoen ten behoeve van stimulering van activiteiten van Bedrijfsverzorgingsdiensten.

In het totaal van de uitgaven voor Landbouw en Visserij vormt het landbouwonderwijs een belangrijke uitgavencategorie. De onderwijsinstellingen zijn in sterke mate afhankelijk van het aantal onderwijsvragenden. Ook voor 1981 moet gerekend worden met een nog steeds optredende leerlingen- en studentenaanwas die gemiddeld voor de verschillende vormen van agrarisch onderwijs circa 7% beloopt. Dit leidt ertoe dat, ondanks enige aangebrachte beperkingen, de voor het landbouwonderwijs geraamde uitgaven voor 1981 uitgaan boven die van het voorgaande jaar. Voor het totaal van deze homogene groep wordt een bedrag geraamd van 677 miljoen.

Als onderdeel van de homogene groep structuurmaatregelen is een bedrag van 323 miljoen uitgetrokken voor de uitvoering van landinrichtingswerken. Ook in 1981 zal in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands bijzondere aandacht worden gegeven aan de uitvoering van werken in de noordelijke provincies. Ten behoeve van een versnelde uitvoering van werken in het veenkoloniale gebied – waaronder de werken op het terrein van Landbouw en Visserij – is bovendien in het kader van het Integraal Structuurplan op de begroting van Economische Zaken voor de periode 1981–1985 een extra beschikbaar kasbedrag uitgetrokken van in totaal 126 miljoen.

Ten behoeve van de zorg voor het bosareaal in eigendom bij het Staatsbosbeheer is een bedrag uitgetrokken van ruim 100 miljoen. Aangezien het areaal bij het Staatsbosbeheer verder toeneemt zal, bij de huidige beschikbare middelen, bij het beheer onverminderd naar efficiëntieverbetering worden gestreefd. Voorts is ten behoeve van de instandhouding van het niet door deze dienst beheerde bosareaal gerekend met een toename van het aantal aanvragen in het kader van de Beschikking Bosbijdragen.

Sociale Zaken

De begroting van Sociale Zaken omvat (naast de apparaatskosten) in hoofdzaak uitgaven in verband met een drietal terreinen van beleid, te weten:

- de Sociale Verzekeringen (homogene groep I)
- de Complementaire Sociale Voorzieningen (homogene groep II)
- Werkgelegenheid en Arbeidsomstandigheden (homogene groep III).

Homogene groep I omvat rijksbijdragen aan diverse sociale fondsen. Bij de vaststelling van de desbetreffende rijksbijdragen aan de fondsen is rekening gehouden met de beleidsvoornemens van het kabinet, die in het voorafgaande nader zijn toegelicht. Het Ouderdomsfonds ontvangt bijdragen van in totaal 1728 miljoen, het Weduwen- en Wezenfonds 168 miljoen. Bij het Kinderbijslagfonds betreft het een bedrag van 3468 miljoen. De regering verstrekt aan het Algemeen Werkloosheidsfonds een wettelijke bijdrage ter grootte van de helft van de premies. Dat betreft in 1981 een bedrag van 765 miljoen. Het Arbeidsongeschiktheidsfonds ontvangt 189 miljoen. Naast deze algemene bijdragen in de totale lasten van de sociale fondsen is er nog een specifieke uitgavencategorie, te weten de kosten van de vroeggehandicapten, ad 567 miljoen, die de overheid vergoedt aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds.

Daarnaast zijn in deze homogene groep onder meer de uitgaven opgenomen ten behoeve van een VUT-regeling voor ex-mijnwerkers, waarmee een bedrag van 40 miljoen is gemoeid.

Bij de homogene groep Complementaire Sociale Voorzieningen is voor de Wet Werkloosheidsvoorzieningen voorshands uitgegaan van een aantal van circa 97 000 uitkeringsgerechtigden; hiervoor is een bedrag opgenomen van 2710 miljoen. Voor de sociale werkvoorziening is met een bedrag van circa 2330 miljoen gerekend, waarbij nog geen rekening is gehouden met de op handen zijnde overheveling van het daarop betrekking hebbende gedeelte van het Gemeentefonds naar het departement van Sociale Zaken. Krachtens de Wet Sociale Werkvoorziening vergoedt het rijk aan de gemeenten vrijwel alle kosten, die deze moeten maken in verband met het verschaffen van arbeid aan gehandicapten, die via de «normale» arbeidsmarkt geen werk kunnen verkrijgen. Voor de Beeldende Kunstenaars Regeling is ruim 87 miljoen opgenomen.

Binnen de homogene groep Overige Uitgaven zijn onder meer de gelden opgenomen ten behoeve van de verdubbeling van de capaciteit van de Centra voor Vakopleiding van Volwassenen. Hierbij is rekening gehouden met de benodigde extra investeringen alsook met extra exploitatie-uitgaven. Er zal naar worden gestreefd het aantal opleidingsplaatsen in 1981 met circa 1000 uit te breiden. Daarnaast zijn in deze homogene groep de gelden opgenomen uit de Nota Selectieve Groei ten behoeve van arbeidsplaatsverbetering, scholing, migratie en plaatsingsbevordering. Tevens kan in voorkomende gevallen worden bijgedragen in sociale arbeidsmarktmaatregelen. De geraamde uitgaven voor de meeste overige activiteiten op het gebied van arbeidsvoorzieningen liggen ongeveer op hetzelfde niveau als in 1980.

Met de gelden binnen de homogene groep Overige Uitgaven en het voor 1981 ontwikkelde gericht aanvullend beleid kan het arbeidsmarktbeleid ongeveer op het huidige niveau worden voortgezet. In het gericht aanvullend beleid in 1981 zijn activiteiten opgenomen in de sfeer van scholing, plaatsingsbevordering, arbeidsbemiddeling en arbeidsplaatsverbetering. Tevens biedt het de mogelijkheid tot tijdelijk opstarten van nieuwe maatregelen op deze beleidsterreinen, want ook voor 1981 zijn – gezien de toenemende werkloosheid – diverse maatregelen in de sfeer van de werkgelegenheidsverruiming noodzakelijk. In het kader van het gericht aanvullend beleid in 1981 kunnen voor bovengenoemde activiteiten voor een bedrag van 600 miljoen verplichtingen worden aangegaan.

Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

Het totaal van de uitgaven van dit hoofdstuk bedraagt voor 1981 10 674 miljoen. In het kader van het arbeidsplaatsenplan is het bedrag van de homogene groep Ministerie voorshands verhoogd met 86 miljoen. Hiermee kunnen in de sector van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk in totaal 3800 arbeidsplaatsen worden gecreëerd. In het kader van de uitvoering 1981 zal dit bedrag worden toebedeeld naar de onderscheiden begrotingsartikelen ten laste waarvan de gerealiseerde arbeidsplaatsen komen. Het grootste deel (circa 3300 arbeidsplaatsen) zal in de sector Maatschappelijke Dienstverlening worden gerealiseerd.

Ten behoeve van de uitgaven in de sector Culturele Zaken wordt circa 364 miljoen geraamd. Voor de sector Natuurbehoud en Recreatie is 230 miljoen uitgetrokken. De uitgaven ten behoeve van de Radio, Televisie en Pers worden geraamd op 739 miljoen. De bijdrage aan de omroep wordt geheel gedekt door de opbrengsten uit de omroepbijdragen en de STER-reclame.

De uitgaven in de sfeer van de Maatschappelijke Ontwikkeling worden voor 1981 geraamd op 2395 miljoen. In deze sector zal per 1 januari 1981 de rijksbijdrageregeling Maatschappelijke Dienstverlening Fase 1 in werking treden. Ten behoeve van de bejaardenoorden zijn 1600 extra arbeidsplaatsen gereserveerd en voor de gezinsverzorging 1350 extra plaatsen. De verhoging van de uitgaven voor Culturele Minderheden in 1980 met 15 miljoen is ook voor 1981 in de ramingen opgenomen.

Ten behoeve van de overdrachtsuitgaven in de sfeer van de Algemene Bijstandswet en de wettelijke regelingen voor de Verzetsdeelnemers en Vervolgden is voor 1981 6430 miljoen geraamd.

Ingevolge het opnamebeleid ten aanzien van vluchtelingen is een uitgavenverhoging voor 1981 voorzien van 90 miljoen. Voorts is in het kader van het gericht aanvullend beleid ter stimulering van de bouw de post monumentenzorg met 25 miljoen verhoogd.

Tenslotte zij opgemerkt dat de structurele effecten van de ombuigingen 1980, zoals aangekondigd in de voorjaarsnota, zijn verwerkt.

Volksgezondheid en Milieuhygiëne

Het totaal van dit begrotingshoofdstuk komt in 1981 uit op 4389 miljoen. Een belangrijk deel hiervan heeft betrekking op de rijksbijdragen aan de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en aan de ziekenfondsverzekeringen (in totaal 3498 miljoen). De bijdrage aan de AWBZ bedraagt in 1981 1733 miljoen. Hierin is een ombuiging van 60 miljoen verdisconteerd. De bijdrage aan de ziekenfondsverzekeringen wordt voor 1981 geraamd op 1765 miljoen. Ten opzichte van de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1980 komt dit laatste bedrag 184 miljoen lager uit. Dit valt per saldo voor 99 miljoen toe te schrijven aan de nominale ontwikkeling, voor 57 miljoen aan een volumestijging en voor 340 miljoen aan een verlaging van de rijksbijdragen in verband met maatregelen ingevolge de «Ombuigingen 1980». Voorts wordt de in 1980 aangebrachte 100 miljoen verlaging van het bouwplafond gecontinueerd. Naast de rijksbijdragen aan de sociale verzekeringen belopen de uitgaven terzake van de volksgezondheid in 1981 336 miljoen. De in de voorafgaande jaren aangevangen versterking van de extramurale zorg wordt in 1981 voortgezet. Zo zullen de uitgaven samenhangende met het wetsontwerp voorzieningen gezondheidszorg ten naaste bij worden gecontinueerd op het in 1980 geïntensiveerde niveau. Tezamen met de uitgaven voor de eerstelijnszorg wordt hiervoor in 1981 22 miljoen uitgetrokken. Evenals in 1980 wordt in het kader van het minderhedenbeleid geld uitgetrokken ter bestrijding van verslavingsziekten. In het kader van het arbeidsplaatsenplan is aan de uitgavenraming op het terrein van de volksgezondheid een bedrag van 36 miljoen toegevoegd. Met de overige uitgaven op het vlak van de volksgezondheid zoals onder meer inzake de tuberculosebestrijding, het geneeskundig schooltoezicht, de geestelijke volksgezondheid en de vergoedingen voor de vleeskeuring, zal in 1981 245 miljoen zijn gemoeid.

Voor de uitgaven op het terrein van de milieuhygiëne wordt in 1981 270 miljoen uitgetrokken (tegen 195 miljoen in 1980). Hiervan maken de uitgaven voor de Wet Geluidhinder deel uit tot een bedrag van 38 miljoen. De uitgaven voor nieuwe milieuwetten, alsmede de herziene Hinderwet en de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, worden geraamd op 28 miljoen. Voor de sanering milieuhinderlijke bedrijven in de woonomgeving wordt ruim 30 miljoen uitgetrokken, terwijl met de uitgaven inzake rioleringsprojecten 17 miljoen zal zijn gemoeid. De uitgaven op het terrein van de luchtverontreiniging worden gesteld op het niveau van de heffingenopbrengsten ad 93 miljoen. In 1981 wordt hiertoe de heffing luchtverontreiniging verhoogd (extra opbrengst 25 miljoen jaarlijks). De uitgaven terzake van de Afvalstoffenwet en de Wet Chemisch Afval belopen tezamen genomen in 1981 22 miljoen. De personeelsuitgaven, de uitgaven ten behoeve van het ministerie en ten behoeve van het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid komen tezamen genomen uit op een totaal van 285 miljoen in 1981.

Wetenschapsbeoefening

De uitgaven voor Wetenschapsbeoefening zullen voor 1981 circa 1,6 miljard bedragen. Een deel van de stijging ten opzichte van 1980 wordt veroorzaakt door een overboeking van gelden ten behoeve van het innovatiebeleid

uit de aanvullende post gericht beleid 1980. Het gaat hier om een bedrag van 25 miljoen dat in de afdeling van de Minister voor Wetenschapsbeleid op het hoofdstuk van Onderwijs en Wetenschappen is opgenomen.

In deze afdeling is het stimuleringsfonds van de Minister voor Wetenschapsbeleid verhoogd tot 12 miljoen. Zoals bekend geeft het stimuleringsfonds extra financieringsmogelijkheden voor onderzoek van tijdelijke aard, dat nog niet in de geijkte financiële kaders past. Bovendien dient dit onderzoek aan te sluiten op programma's over langere termijn, en voor meerdere departementen van belang te zijn. Aan de Minister voor Wetenschapsbeleid is voorts 10 miljoen toegewezen, waarmee de coördinerende minister op door hem geselecteerde investeringsprojecten in de gesubsidieerde research extra impulsen kan geven.

De Minister van Economische Zaken heeft 10 miljoen vrijgemaakt om een aanzet voor het voeren van een micro-electronicabeleid mogelijk te maken.

De Minister voor Wetenschapsbeleid zal volgens een recente kabinetsbeslissing de coördinatie van de verschillende departementale belangen bij de financiering van het onderzoekspotentieel van TNO overnemen, nadat deze bij de TNO-wet van 30 oktober 1930 in handen was gelegd van de Minister van Financiën. De financiering door de overheid zal duidelijker worden gekoppeld aan de onderzoekprogramma's, met een geleidelijke verschuiving van financiering van onderzoeksinstituten naar subsidiëring van meerjarige onderzoekprogramma's. Deze onderzoekprogramma's zullen, nadat overheid, bedrijfsleven en andere maatschappelijke groeperingen in gestructureerd overleg invloed hebben kunnen uitoefenen op het uit te voeren onderzoek, worden vastgesteld door het kabinet. Voor TNO is voor 1981 285 miljoen uitgetrokken, verdeeld over 8 begrotingshoofdstukken.

Aan de ruimtevaart, nationaal en internationaal wordt circa 100 miljoen besteed. De financiering is over diverse hoofdstukken verdeeld. Hiervoor heeft de Minister voor Wetenschapsbeleid eveneens coördinerende bevoegdheden. Hetzelfde is het geval met het budget van 15 miljoen voor het oceanografisch onderzoek. Voorts zal ZWO worden gefinancierd met 205 miljoen en de Stichting Energie-onderzoek Centrum Nederland (ECN) met 68 miljoen. Het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) en de Stichting Waterbouwkundig Laboratorium ontvangen respectievelijk 39 miljoen en 8 miljoen ter dekking van exploitatiekosten.

Voor het landbouwkundig onderzoek is 250 miljoen beschikbaar; voor research op de gebieden van industrie en handel 175 miljoen, voor menselijk milieu 187 miljoen en voor de sociale en geesteswetenschappen 131 miljoen.

Ontwikkelingssamenwerking

Voor ontwikkelingssamenwerking is wederom 1,5% van het netto nationale inkomen tegen factorkosten uitgetrokken. Voor het plafond is in 1981 een bedrag van 4042,5 miljoen beschikbaar. Hiervan is het grootste gedeelte bestemd voor de bilaterale hulpverlening met bijzondere aandacht voor de hulp aan concentratielanden en zuidelijk Afrika.

Bijzondere aandacht wordt in de begroting 1981 besteed aan voedselproductie, voedingsprogramma's en energiepolitiek in de ontwikkelingslanden. De hulp via de begroting van de Europese Gemeenschappen neemt een steeds belangrijker plaats in.

Enige tijd geleden is besloten het nieuwe financieringssysteem voor de particuliere organisaties voor ontwikkelingssamenwerking met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1980 in te voeren. Het kabinet acht de hulpverlening via deze medefinancieringsorganisaties van groot belang. Er wordt dan ook een bedrag van 200 miljoen uitgetrokken voor deze activiteiten.

6.5. De ontvangsten

6.5.1. *Het belastingbeleid*

In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat ter oplossing van de financieringsproblematiek die resteert bij de voorgenomen omvang van de ombuigingen op de rijksbegroting en de aanwending van extra buitenlandse aardgasbaten ten behoeve van het bedrijfsleven, nog voor een bedrag van 475 miljoen opbrengstverhogende maatregelen zullen moeten worden getroffen.

6.5.1.1. Invloed van vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen

Bij de vaststelling van het benodigde bedrag van 475 miljoen is rekening gehouden met de invloed van een aantal vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen op de belastingopbrengsten in 1981. Deze zijn weergegeven in tabel 6.5.1.a. Naast de doorwerking van belastingmaatregelen die in 1980 zijn ingegaan betreft het de budgettaire consequenties van de herziening van de vermogensbelasting en de successierechten, voorzover deze niet worden gefinancierd uit de opbrengst van de reparatiewetgeving. Zoals bekend zal van de 155 miljoen, gemoeid met de herziening van de vermogensbelasting, 60 miljoen worden gefinancierd uit de opbrengst van de reparatiewetgeving. Dit bedrag heeft betrekking op het wegnemen van knelpunten. Voor het overige zullen de kosten van de herziening van de vermogensbelasting worden gedekt uit wijzigingen in de sfeer van het successierecht.

Wat betreft de overige opbrengst van de reparatiewetgeving, die tot heden tot stand is gekomen dan wel waarvoor voorstellen zijn ingediend, is het streven gericht op aanwending van dit bedrag voor de verbetering van de tariefstructuur en de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting en oplossing van andere knelpunten in de belastingwetgeving. Vandaar dat dit onderdeel van de vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen niet is opgenomen in tabel 6.5.1.a.

Tenslotte zij gewezen op de bij het parlement aanhangige wijziging van de regeling inzake provinciale belastingen (Wetsontwerp 15 712). Daarin is bepaald dat de provincies met ingang van 1 april 1981 opcenten kunnen heffen op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting. In verband hiermee treedt het *rijk per genoemde datum terug in de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting* met een bedrag van 155 miljoen en komt de compensatie-uitkering ten laste van de rijksbegroting aan de provincies, die over 1981 150 miljoen zou hebben bedragen, te vervallen.

Tabel 6.5.1.a. De invloed op de belastingopbrengst van vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen.

	1981	1982
1 Overloop belastingmaatregelen per 1 januari 1980		
– vervallen nul-tarief omzetbelasting voor dag- en nieuwsbladen	5	
– verhoging van de belasting op sigaretten en kerftabak	90	
– verhoging van de accijns op alcohol	20	
– verhoging van de accijns op benzine	25	
– verhoging van de bijzondere verbruiksbelasting van personen-auto's	40	
– beperking van de inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting	50	
– verlaging van de loon- en inkomstenbelasting	– 135	
2 Overloop belastingmaatregelen per 1 juli 1980		
– verlaging van de loon- en inkomstenbelasting	– 380	
– verhoging van de motorrijtuigenbelasting	75	
3 Herziening belastingen vermogenssfeer		
– herziening van de vermogensbelasting	– 155	
– wijziging van het successierecht	20	85
4 Aanwending deel reparatiewetgeving voor herziening vermogensbelasting	60	
5 Verlaging van de hoofdsom motorrijtuigenbelasting i.v.m. provinciale opcentenheffing per 1 april 1981	– 115	– 40
6 Totale budgettaire gevolgen	– 400	45

6.5.1.2. Te treffen belastingmaatregelen

De te treffen maatregelen bestaan niet alleen uit maatregelen ter realisering van het eerder genoemde dekkingsbedrag van 475 miljoen. Ook zullen maatregelen worden voorgesteld welke in de plaats komen van de huidige zogenoemde pré-Hofstra maatregelen en welke verband houden met het voorstel van de regering de extra aardgasbaten aan te wenden voor lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Een derde groep te treffen maatregelen heeft betrekking op ombuigingen. In het hierna volgende zal op deze drie groepen van maatregelen nader worden ingegaan. Over de opvattingen van het kabinet omtrent de fiscale behandeling van betaalde rente in het algemeen en hypotheekrente eigen woning in het bijzonder zal het parlement zo spoedig mogelijk in een afzonderlijke brief worden geïnformeerd.

(a) opbrengstverhogende dekkingsmaatregelen

Het via belastingmaatregelen te dekken bedrag van 475 miljoen houdt voor 225 miljoen verband met de financiering van de eenmalige uitkering aan de Indische-ex geïnterneerden, waartoe het kabinet zich heeft verbonden. Het kabinet stelt zich voor dit bedrag te dekken door, uitgaande van een structurele inflatiecorrectie van 100%, een tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting over de hele linie tot stand te brengen. Vanwege het tijdelijke karakter zal de voorgestelde verhoging niet leiden tot een structurele verscherping van de tariefstructuur van deze belasting.

Het kabinet stelt voor het resterende bedrag van 250 miljoen te realiseren door een tariefverhoging in de sfeer van de omzetbelasting. Bij de overige indirecte belastingen ontbreken op dit moment reële mogelijkheden voor tariefbijstellingen. Dit jaar zijn bij een groot aantal indirecte belastingen de tarieven reeds aanzienlijk verhoogd, terwijl bij andere indirecte belastingen

beperkingen in Benelux-verband gelden. Gelet op de beperkte omvang van het benodigde bedrag en het feit dat het verlaagde tarief in de loop van de tijd sterk is achtergebleven bij de stijging van het algemene tarief is de keuze van de regering gevallen op een verhoging van het verlaagde tarief van de omzetbelasting tot 4½%. De invloed die hiervan uitgaat op de prijsstijging van de gezinsconsumptie bedraagt minder dan 0,2%.

Tabel 6.5.1.b. Opbrengstverhogende dekkingsmaatregelen

	1981	1982
1 Tijdelijke generale verhoging inkomstenbelasting	225	45
2 Verhoging verlaagde tarief van de omzetbelasting tot 4½%	250	50
3 Totaal	475	95

(b) Lastenverlichtende maatregelen

Nu de gedachtenwisseling met de Kamer heeft plaatsgevonden over het besluit van het kabinet de voorstellen van prof. Hofstra inzake een inflatieneutrale belastingheffing niet over te nemen, zullen de tijdelijk in dit verband genomen maatregelen waarmee in totaal een bedrag van 765 miljoen is gemoeid, met ingang van 1981 worden vervangen door structurele lastenverlichtingen. Deze zijn gericht op het wegnemen van door de inflatie veroorzaakte knelpunten in de belastingheffing.

Wat de privésfeer betreft stelt het kabinet voor de tijdelijke saldo vrijstelling voor ontvangen rente permanent te maken en te verhogen van f 500 tot f 700. Met die verhoging is 55 miljoen gemoeid.

Voor ondernemingen wordt de invoering voorbereid van een winstaftrek terzake van voorraden welke niet volgens een substantialistisch stelsel zijn gewaardeerd. Daarmee wordt beoogd de financiering van deze voorraden te vergemakkelijken. Ten opzichte van substantialistische stelsels van voorraadwaardering ontstaat voorts een evenwichtiger fiscale behandeling. Daarnaast zal de tijdelijke bijzondere winstaftrek, waar nodig in aangepaste vorm, permanent worden gemaakt. Rekening houdend met de verhoogde saldo vrijstelling voor ontvangen rente is uit de zogenaamde pré-Hofstra gelden een bedrag van 550 miljoen beschikbaar voor de vorengenoemde maatregelen in de winstsfeer.

De zelfstandigenaftrek zal, in afwachting van de oordeelsvorming over een terzake verrichte studie, met een jaar worden verlengd.

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, zullen de uit hoofde van heronderhandelingen te verwachten extra opbrengsten uit de export van aardgas ten bedrage van 1,3 miljard worden aangewend voor de verlichting van de financieringsproblemen van het bedrijfsleven. Daarvan is 765 miljoen bestemd voor een verdergaande verlaging van de belastingen op winst en 110 miljoen voor nog nader in te vullen maatregelen, voornamelijk in de fiscale sfeer, ter bevordering van het beleggen in risicodragend vermogen.

Wat betreft de belastingverlaging ter verlichting van de financieringsproblemen van het bedrijfsleven stelt het kabinet voor deze te realiseren door een verhoging van de reeds voorgenomen voorraadaftrek en de bijzondere winstaftrek. Door deze keuze wordt tevens bijgedragen aan de versterking van de financiering met eigen vermogen¹ en het verder wegnemen van onevenwichtigheden in de belastingheffing die samenhangen met de inflatie. Daar komt bij dat op deze wijze kan worden aangesloten bij regelingen die het kabinet reeds voornemens was te treffen.

¹ In de geest van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden Van Rooijen en Portheine (kamerstuk 15 800, nr. 55).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de in dit onderdeel beschreven voorstellen.

Tabel 6.5.1.c. De invloed op de belastingopbrengst van de vervanging van tijdelijke maatregelen door structurele lastenverlichtingen (op transactiebasis)

	1981
1 Vervallen tijdelijke bijzondere winstaftrek	+ 605
2 Vervallen tijdelijke saldo vrijstelling van f 500,- voor ontvangen rente	+ 160
3 Invoering voorraadaftrek en bijzondere winstaftrek	- 1 315
4 Invoering saldo vrijstelling van f 700,- voor ontvangen rente	- 215
5 Bevordering van belegging in risicodragend vermogen	- 110
6 Totaal (te financieren uit extra aardgasbaten)	- 875

(c) Maatregelen in het kader van het ombuigingsbeleid

Bij de behandeling van het belastingplan 1980 is in de toelichting op de nota van wijzigingen van wetsontwerp 15 849 (nr. 5) de conclusie vermeld dat de bejaardenaftrek en de arbeidsongeschiktheidsaftrek in hun huidige vorm hun bestaansrecht hebben verloren. Herziening van de bestaande, algemeen werkende, regeling acht het kabinet gewenst. Een nieuwe regeling, waarbij de aftrekken meer worden geïndividualiseerd, kan echter niet met ingang van 1 januari 1981 worden gerealiseerd. Vooruitlopend op deze herziening worden echter voorstellen gedaan met ingang van 1981 in het kader van het ombuigingsbeleid in de lijn van de aangekondigde individualisering van de aftrekken. Zoals in de eerder genoemde nota van wijzigingen reeds werd aangekondigd, zullen de bejaardenaftrekken gefaseerd worden verlaagd. Voor de gehuwden-bejaardenaftrek betekent dit in 1981 een verlaging met f 438. De ongehuwden-bejaardenaftrek zal dienovereenkomstig worden verlaagd met f 307. In samenhang daarmee zal de arbeidsongeschiktheidsaftrek met f 236 worden verlaagd tot het nieuwe niveau van de ongehuwden-bejaardenaftrek. Voorts wordt met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsaftrek voorgesteld een globale relatie aan te brengen tussen de mate van arbeidsongeschiktheid en de hoogte van de aftrek.

Ten opzichte van de situatie, waarin de aftrekbedragen aan de inflatie zouden zijn aangepast, leiden deze maatregelen tot een toename van de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting met 255 miljoen op transactiebasis. Door de koppeling op netto-basis van de sociale minima aan het minimumloon heeft de verlaging van de aftrekken ten gevolge dat in de sfeer van de sociale zekerheid extra uitgaven ontstaan ten bedrage van 135 miljoen.

Een tweede maatregel, die in verband met het ombuigingsbeleid wordt voorgesteld, betreft een wijziging in de thans bestaande regeling inzake het al dan niet opleggen van een aanslag in de inkomstenbelasting. De wijziging beoogt een besparing te bereiken in de personele en materiële kosten van de belastingdienst door vermindering van het aantal op te leggen aanslagen. De herziening van de huidige regeling zal tevens tot gevolg hebben dat de opbrengst van de inkomstenbelasting met 105 miljoen toeneemt. Dit bedrag vormt het saldo van extra opbrengsten van 155 miljoen, voornamelijk als gevolg van de beperking van de mogelijkheid tot het indienen van een T-biljet, en belastingderving als gevolg van een verhoging van de grens voor neveninkomsten van f 600 naar f 800 en een verhoging van de aanslaggrens met ongeveer een kwart.

Eveneens in het kader van het ombuigingsbeleid wordt ten slotte rekening gehouden met een extra belastingopbrengst van 70 miljoen als uitvloeisel van de geïntensiveerde aanpak van de fiscale fraude.

Een overzicht van ombuigingsmaatregelen in de fiscale sfeer wordt gegeven in de hiernavolgende tabel 6.5.1.d. Met uitzondering van de verlaging van de bejaardenaftrek en de arbeidsongeschiktheidsaftrek betreft het ombuigingen die voortvloeien uit Bestek '81.

Tabel 6.5.1.d De invloed op de belastingopbrengst van maatregelen in verband met het ombuigingsbeleid

	1981	1982
1 – bevriezing bejaardenaftrek en arbeidsongeschiktheidsaftrek	45	10
– idem, overloop 1980	5	
– verlaging bejaardenaftrek en arbeidsongeschiktheidsaftrek	165	35
2 – vermindering aantal aanslagen inkomstenbelasting	105	–
3 – intensivering fiscale fraudebestrijding	60	10
– idem, overloop 1980	10	
4 Totaal	390	55

6.5.1.3. Beleid ten aanzien van de inkomstenbelasting op langere termijn

In het afgelopen parlementaire jaar heeft het kabinet meermalen met beide Kamers der Staten-Generaal van gedachten gewisseld over de structuur van de inkomstenbelasting. Die gedachtenwisseling vond plaats vanuit een kritische instelling ten opzichte van de inkomstenbelasting in haar huidige gedaante, met name waar het betreft de hoogte en de steilte van het tarief, alsmede de onderscheiden aftrekposten.

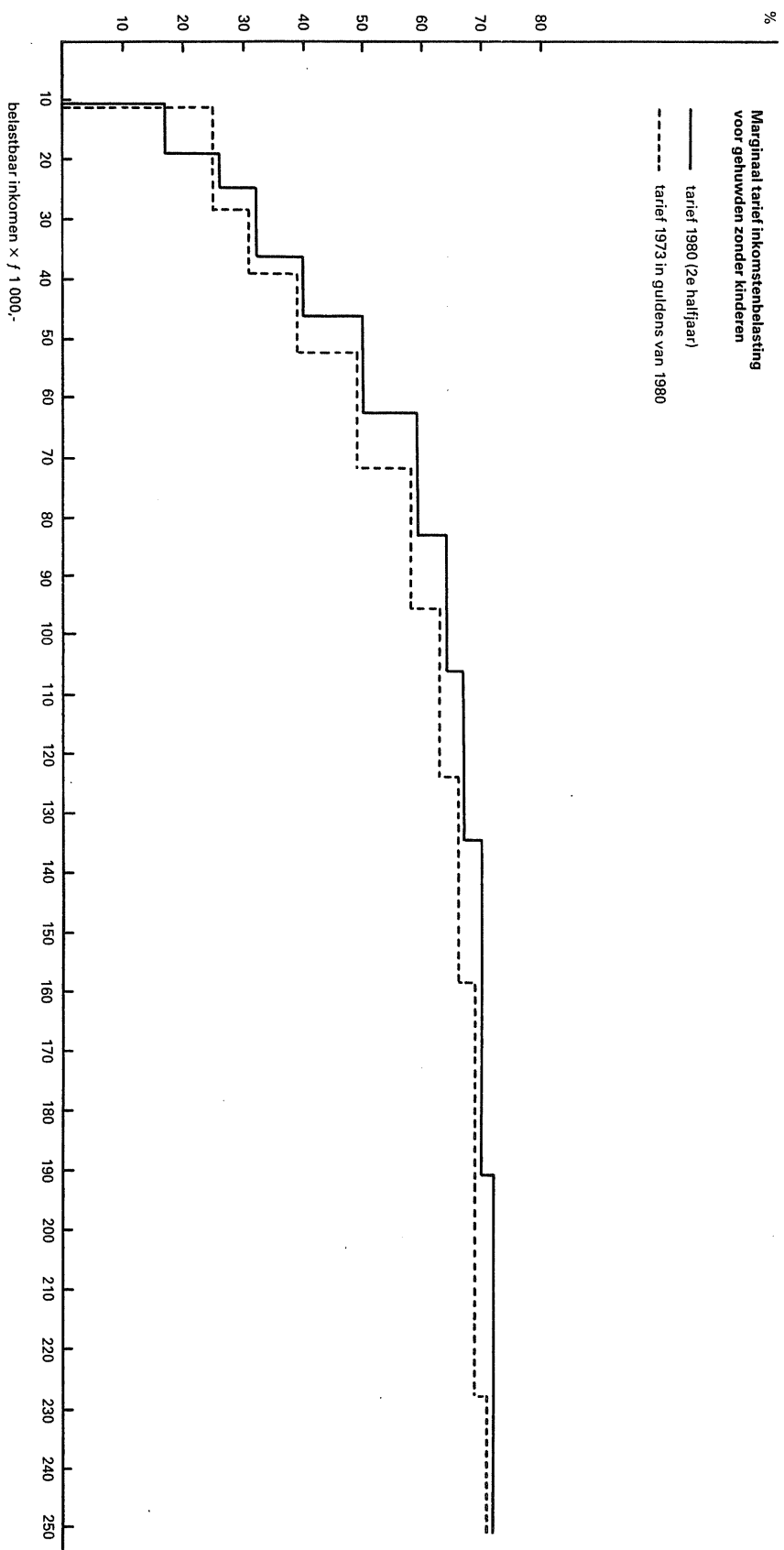
Het tarief is steiler geworden als gevolg van een reeks van maatregelen die in de loop van de jaren zijn genomen.

Het gedurende vele jaren niet volledig toepassen van de inflatiecorrectie leidde ertoe dat het punt waarop in het schijventarief een bepaald marginaal percentage verschuldigd werd, in reële guldens gemeten bij een lager inkomen werd bereikt dan in het voorgaande jaar. Dat speelt niet alleen bij het zogenoemde toptarief van 72%, maar ook bij lagere tarieven. Zo bereikt de gehuwde man het 50%-tarief in 1980 bij een belastbaar inkomen van f 46 327, terwijl het daarmee vergelijkbare tarief van 49% in 1973 werd bereikt bij een belastbaar inkomen van – in guldens van 1980 – f 52 084. Vooral in de middenregionen van het tarief, waar de absolute verschillen tussen de opeenvolgende tariefpercentages het grootst zijn, heeft een onvolledige inflatie-aanpassing ertoe geleid dat voor bepaalde reëel gelijkblijvende inkomens relatief grote sprongen in het marginale belastingtarief zijn opgetreden (zie grafiek 6.5.1.).

Ook werden maatregelen genomen die er veelal in voorzagen dat aan de voet van het tarief ten behoeve van lagere inkomensgroepen verlichtingen werden tot stand gebracht, die soms bovendien werden gecompenseerd door verzwaringen ten laste van trekkers van hogere inkomens. De per 1 januari en 1 juli jl. in het tarief aangebrachte wijzigingen behoren tot de maatregelen die zich richten op het tot stand brengen van verlichtingen aan de voet van het tarief.

In grafiek 6.5.1 is voor reëel gelijkblijvende inkomens de ontwikkeling van het tarief sinds 1973 in beeld gebracht.

Grafiek 6.5.1.



Dat de aftrekposten in deze gedachtenwisselingen een belangrijke plaats hadden, valt te verklaren uit het feit dat in brede kring de indruk bestaat dat belastingplichtigen in toenemende mate inspelen op aftrekposten om op die wijze tegenwicht te bieden aan de gesignaleerde stijging van de marginale druk en de door hen gevreesde drukverzwaring te mitigeren.

Het is tegen de achtergrond van het vorenstaande alleszins verklaarbaar dat de gedachtenwisselingen met de Kamers niet alleen plaatsvonden bij de behandeling van de belastingvoorstellen per 1 januari en 1 juli jl., die een steiler worden van de progressie tot gevolg hadden, maar dat ook de behandeling van de zogenoemde reparatiewetgeving aanleiding vormde tot beschouwingen terzake, omdat die immers in belangrijke mate betrekking heeft op wetgeving die gericht is tegen het oneigenlijk gebruik van aftrekposten (vooruitbetaalde rente, meegekochte rente, supraftrek, meerjarenpremies).

Een bijzondere aanleiding tot discussie vormde de publicatie van het rapport-Van Bijsterveld. Hoewel de omvang van de fraude aan een complex van factoren moet worden toegeschreven, lijken de hoogte van de belastingdruk en de stijging van de druk in de loop van de jaren oorzaken die niet mogen worden verwaarloosd.

Een van de redenen waarom in het bijzonder over het onderwerp van de aftrekposten een gedachtenwisseling tussen kabinet en parlement zinvol is, is ook dat op deze wijze mede aandacht wordt besteed aan de vaak geuite wens om tot een belangrijke vereenvoudiging te komen van het in brede kring als ingewikkeld ervaren stelsel van de inkomstenbelasting. Een vereenvoudiging van dat stelsel is belangrijk, niet alleen opdat de contribuabelen te maken hebben met een doorzichtige wetgeving, maar ook omdat een verantwoorde toepassing van de huidige wetgeving, die aanleiding geeft tot constructies en waarover relatief veel procedures moeten worden gevoerd, extra maatschappelijke kosten veroorzaakt en de belastingdienst voor steeds grotere problemen stelt. De mogelijkheden tot vereenvoudiging hangen nauw samen met de steilte van de progressiecurve en met de hoogte van de tarieven. Bij een relatief hoog tarief wordt immers de roep om verzachtingen voor bijzondere situaties sterker dan bij een tarief dat minder steil verloopt en in een geringere druk resulteert. Vanuit die wisselwerking tussen drukniveau en mate van ingewikkeldheid is het ook niet te verwonderen dat de huidige wetgeving vele op zichzelf gezien verklaarbare, maar overigens complicerende en op elkaar ingrijpende regelingen bevat.

Vermeldenswaard is dat in het Verenigd Koninkrijk met ingang van het fiscale jaar 1979-1980 het tarief van de inkomstenbelasting aanmerkelijk is verlaagd. Het zogenoemde «earned-income» tarief, dat opliep van 25% tot 83% werd vastgesteld op 25% tot 60%, terwijl het aantal tariefschijven werd teruggebracht van 11 naar 7. Bovendien werden de belastingvrije sommen verhoogd. Het tarief van 60%, dat voorheen van toepassing werd bij het bereiken van een belastbaar inkomen van £ 12 500 (ca. f 56 000), wordt thans bereikt bij een belastbaar inkomen dat tweemaal zo hoog is. Tegenover deze wijzigingen van het Britse tarief van inkomstenbelasting stond een verhoging van de BTW-tarieven van 8% resp. 12,5% tot 15%. Een tendens tot vermindering van het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting in het totaal van de belastingopbrengst is ook in andere landen waar te nemen (zie in dit verband paragraaf 6.6.). Indien een dergelijke operatie zou plaatsvinden in Nederland, zouden ontwikkelingen als hierboven geschetst wellicht kunnen worden omgebogen.

In verband met de hier geschetste problematiek heeft de Tweede Kamer in het verstreken parlementaire jaar twee moties aanvaard, de eerste bij de behandeling van de reparatiewetgeving (15 516, nr. 23), de tweede bij de behandeling van de nota over de voorstellen die prof. Hofstra deed (14 932, nr. 14). De tweede motie, die de eerste naar het oordeel van het kabinet in zekere zin nader heeft geconcretiseerd, heeft het kabinet met veel sympathie begroet, omdat die accentueerde dat maatregelen ten aanzien van de aftrekposten nauw samenhangen met een wijziging van de hoogte van de tarieven en het verloop van de progressie.

Het feit dat die gedachte met zoveel sympathie begroet wordt, mag niet de indruk vestigen dat het hier om een eenvoudige zaak gaat. Niet alleen geeft het verleden blijk van het tegendeel, maar ook zou het niet moeilijk zijn om met een breed opgezet scala van overwegingen te illustreren dat het een uiterst complexe aangelegenheid is. Met name valt te denken aan budgettaire randvoorwaarden, de gevolgen voor de inkomensverdeling, mogelijke effecten in de sfeer van de premieheffing voor de sociale verzekeringen en consequenties in verband met de koppeling van de sociale minima aan het netto minimumloon. Wat het verleden betreft moge in dit verband worden herinnerd aan het project dat in de jaren 1965-1966 bekendheid heeft gekregen als het plan-Hoefnagels, genoemd naar de toenmalige Staatssecretaris van Financiën, en aan het onderzoek dat zijn ambtsopvolger Grapperhaus aan het einde van de jaren zestig heeft verricht en waarover deze aan de Kamer heeft gerapporteerd (11 212, nr. 1). Dat onderzoek was erop gericht een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting tot stand te brengen door middel van een forfaitering van aftrekposten. Blijkens het uitgebrachte rapport toonde het onderzoek aan dat de onderlinge verschillen met betrekking tot de aftrekposten te groot zijn om de meerderheid van de belastingplichtigen onder een forfaitaire regeling te brengen die niet leidt tot een te groot budgettair offer. Het feit dat in het verleden voor problemen van deze aard geen oplossing is gevonden, mag echter geen aanleiding zijn om niet vanuit een andere invalshoek een poging te ondernemen tot een betere tariefstructuur te komen. De situatie is daarvoor te ernstig. Zoals ook tot uitdrukking is gebracht in de nota waarmee het rapport Van Bijsterveld aan de Kamer is aangeboden (16 180, nr. 1), moet worden verondersteld dat de hoge marginale druk, resulterende uit het verloop van de progressiecurve, maatschappelijk niet in voldoende mate is geaccepteerd. Dat geldt niet alleen voor de hoogste inkomens, maar ook voor andere inkomens die worden geconfronteerd met relatief hoge heffingspercentages.

In dat licht is te overwegen of ook niet langs andere wegen dan de tot nu toe bewandelde tot reparatiewetgeving moet worden overgegaan. De reeds tot stand gekomen reparatiewetgeving richt zich evenals enige reeds aangekondigde projecten (aftrek van lijfrentetermijnen, mantelconstructies, aftrek van in de privé-sfeer betaalde rente) op fenomenen die men als uitwassen zou kunnen betitelen. Deze reparatiewetgeving richt zich op het dichten van mazen. Daarnaast is reparatiewetgeving wenselijk die ten doel heeft verlichtingen aan te brengen, zoals een algehele verbetering van de tariefstructuur, omdat de ontwikkeling van de tarieven in de loop van de jaren kennelijk in te sterke mate heeft geappelleerd aan de offerbereidheid van de belastingbetaler. In verband daarmee kan naar de overtuiging van het kabinet niet worden volstaan met het dichten van mazen of met het intensiveren van de controle, maar zal ook wetgeving tot stand moeten worden gebracht die zich richt op de dieper liggende oorzaken van de maatschappelijke onvrede met de belastingheffing. In dat verband ligt het in de lijn om de budgettaire middelen die uit de tot stand gekomen en tot dusver aanhangig gemaakte wetgeving tot het dichten van mazen voortvloeien niet alleen aan te wenden voor reparatie van knelpunten elders in de belastingwetgeving, zoals thans voor 60 miljoen gedaan wordt bij de vermogensbelasting, maar ook voor verbetering van de tariefstructuur van de inkomstenbelasting en voor aanpassing van de heffingsgrondslag daar waar de hoogte van de tarieven van de inkomstenbelasting thans blijkbaar tot constructies en ontduiking aanleiding geeft. Bij een zodanige aanwending van de gelden wordt binnen de desbetreffende groepen van inkomensgenieters in de individuele lastenverdeling een grotere rechtvaardigheid betracht. Op dit moment worden nog geen concrete maatregelen voorgesteld, omdat die maatregelen het best genomen kunnen worden als resultaat van een verdere en bredere herbezinning op de structuur van de inkomstenbelasting.

Wat een verdere herbezinning op de aftrekposten betreft, verwacht het kabinet niet dat deze in het algemeen tot resultaten zal leiden, indien ze is gericht op het integraal afschaffen van die posten. Een dergelijk streven zou voorbijgaan aan de maatschappelijke realiteit, dat dit middel effecten zou oproepen die averechts werken op de doelstelling van het verkrijgen van een grotere maatschappelijke aanvaardbaarheid. Een zodanig simpelweg schrappen betekent immers dat het tot dusver gehanteerde uitgangspunt wordt verlaten, volgens hetwelk alvorens het tarief toe te passen, horizontale draagkrachtverschillen moeten worden gladgestreken. Het verlaten van dat uitgangspunt zal, ook los van de optredende inkomensmutaties, bij velen als onrechtvaardig worden ervaren.

Van een herbezinning op de aftrekposten zal daarom in het algemeen veeleer de doelstelling moeten zijn, de werkingssfeer van die posten zo mogelijk te beperken tot hetgeen onmiskenbaar nodig is om de in het oog springende horizontale draagkrachtverschillen te nivelleren, alvorens het tarief toe te passen.

Binnen die beperkter doelstelling komt het verkrijgen van resultaat van een hernieuwde overweging naar het oordeel van het kabinet binnen onze horizon, al zal de concretisering van maatregelen in dit vlak nog veel aandacht en doorzettingsvermogen vergen. Het kabinet stelt zich voor om in de loop van het nu aangevangen parlementaire jaar de contouren aan te geven waarbinnen een oplossing van deze problematiek gevonden zou kunnen worden.

6.5.2. *De raming van de belastingontvangsten*

De belastingopbrengsten worden op kasbasis in 1981 geraamd op 97 670 miljoen. Ten bate van de rijksbegroting, dat wil zeggen na aftrek van de aandelen van de fondsen en de Europese Gemeenschappen worden de ontvangsten op 76 543 miljoen geraamd. Ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten 1980 van 91 640 miljoen nemen de bruto kasontvangsten met 6 miljard toe. Dit is een groei van 6,6%. De kostprijsverhogende belastingen stijgen in 1981 naar verwachting met 2145 miljoen, ofwel 5,5%. Deze stijging wordt voor 360 miljoen veroorzaakt door vaststaande en voorgenomen wijzigingen in het fiscale regime. Er resteert derhalve een endogene groei van 1785 miljoen.

De opbrengst van de belastingen op inkomen, winst en vermogen wordt in 1981 geraamd op 56 510 miljoen. Ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten 1980 zijn de ontvangsten met 3885 miljoen gestegen. Dit is een groei van 7,4%. Vaststaande en voorgenomen belastingmaatregelen leiden tot een belastingderving van 460 miljoen op kasbasis (exclusief het bedrag dat met de inflatiecorrectie is gemoeid). De endogene toeneming bedraagt derhalve 4345 miljoen. Voor het totaal van de belastingen is er dus sprake van een endogene groei van 6130 miljoen en een lichte autonome daling van 100 miljoen.

In tabel 6.5.2 wordt een overzicht gegeven van de geraamde groei van de opbrengst verdeeld naar enkele grote categorieën van belastingen.

De groei van de opbrengst van de omzetbelasting wordt geraamd op 1700 miljoen, een stijging van 6,9%. Met de verhoging van het verlaagde tarief van 4 naar 4½% is een bedrag op kasbasis van 250 miljoen gemoeid, terwijl als gevolg van de wijzigingen van 1980 nog een bedrag van 9 miljoen in 1981 wordt ontvangen. De endogene groei van de omzetbelasting kan berekend worden op 1441 miljoen, een toeneming van 5,0%. Deze groei is afgestemd op de door het Centraal Planbureau geraamde relevante bestedingen in 1981.

Tabel 6.5.2. Raming belastingopbrengsten op kasbasis

	Vermoedelijke Uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981	Verschil	
			absoluut	procentueel
1 Kostprijsverhogende belastingen	39 015	41 160	2 145	5,5
waarvan:				
omzetbelasting	24 600	26 300	1 700	6,9
accijnzen	7 190	7 385	195	2,7
overige belastingen	7 225	7 475	250	3,5
2 Belastingen op inkomen, winst en vermogen	52 625	56 510	3 885	7,4
waarvan:				
inkomstenbelasting	6 800	6 800		
loonbelasting	32 500	34 600	2 100	6,5
vennootschapsbelasting	10 300	11 900	1 600	15,5
overige belastingen	3 025	3 210	185	6,1
Totaal	91 640	97 670	6 030	6,6

De stijging van de opbrengst bij de accijnzen van 195 miljoen is voor 131 miljoen veroorzaakt door de overloopeffecten van de tariefverhogingen van 1980. De endogene groei bedraagt derhalve 64 miljoen. Bij de overige kostprijsverhogende belastingen wordt een opbrengst verwacht die 250 miljoen hoger ligt dan in 1980. Aan autonome wijzigingen is een bedrag van -115 miljoen opgenomen voor de verlaging van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting ten behoeve van de provincies. Daarnaast treedt er als gevolg van de overloopeffecten van de tariefwijzigingen van 1980 nog een additionele belastingopbrengst op van per saldo 85 miljoen. De endogene groei bedraagt dus 280 miljoen. De opbrengst van de loonbelasting stijgt met 2100 miljoen. De voorgestelde belastingmaatregelen en de overloop van de getroffen maatregelen in 1980 belopen een bedrag van -400 miljoen op kasbasis. De endogene toeneming bedraagt dus 2500 miljoen (inclusief de inflatiecorrectie). De endogene groei van de loonbelasting is geënt op de raming van de belastbare loonsomstijging, zoals vermeld in de MEV 1981.

De kasontvangsten van de inkomsten- en vennootschapsbelasting zijn afhankelijk van de uiteindelijk verschuldigde belasting van meerdere jaren (de opbrengsten op transactiebasis), het verloop van de aanslagregeling (de kalenderjaren waarin de aanslagen worden opgelegd) en het betalingspatroon. De ontwikkeling van deze elementen in de tijd bezien is vooral de laatste jaren tamelijk grillig. Hierdoor wordt de prognose aanzienlijk bemoeilijkt. De ramingen van de kasontvangsten zijn dan ook met meer onzekerheden omgeven dan de ramingen van de overige belastingen.

De opbrengst van de inkomstenbelasting wordt op 6800 miljoen geraamd. Aan autonome wijzigingen is op kasbasis een bedrag geraamd van per saldo 5 miljoen. Het betreft hier maatregelen ten dele voortvloeiende uit de tariefwijziging in 1980, ad -150 miljoen, de overloop van het vervallen van de kinder aftrek in 1980, ad 180 miljoen, de verhoging van de bijzondere winstaf trek voor zelfstandigen en de invoering van de voorraadaf trek ad -60 miljoen. De overige maatregelen betreffen kleinere wijzigingen onder andere op het gebied van de fraudebestrijding.

De opbrengst van de vennootschapsbelasting wordt geraamd op 11 900 miljoen. Ten opzichte van 1980 is dit een groei van 1600 miljoen (15,5%). De verhoging van de bijzondere winstaf trek en de invoering van de voorraadaf trek heeft in 1981 een gering kaseffect van -50 miljoen. De kasopbrengst uit hoofde van de exploitatie van aardgas stijgt in 1981 bij de vennootschapsbe lasting met 1750 miljoen, een toeneming van ruim 50%. De afdracht ven-

nootschapsbelasting voor de niet-aardgassector daalt derhalve ten opzichte van 1980 met 150 miljoen.

De stijging bij de overige belastingen bedraagt 185 miljoen. De autonome wijziging is per saldo –15 miljoen op kasbasis (vermogensbelasting –35 miljoen en successierechten +20 miljoen).

6.5.3. De belastingdruk

In 1981 wordt een belastingdruk van 32,7% van het nationale inkomen geraamd. Dit impliceert ten opzichte van 1980 een drukdaling van 0,5 procentpunt¹. De autonome drukmutatie in 1981 is – 0,7 procentpunt terwijl de endogene drukmutatie in 1981 + 0,2 procentpunt beloopt. De drukmutatie uit hoofde van de 100% inflatiecorrectie in 1981, die onderdeel uitmaakt van de autonome drukmutatie, is – 0,6 procentpunt². De wijzigingen in het fiscale regime leiden derhalve tot een drukmutatie van – 0,1 procentpunt. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de belastingdrukmutatie (op transactiebasis) in 1981.

Tabel 6.5.3. Belastingdrukmutatie in 1981 ten opzichte van 1980 (transactiebasis)

	Endogeen	Autonoom	Totaal
Omzetbelasting	– 0,03	+ 0,09	+ 0,06
Accijnzen	– 0,12	+ 0,04	– 0,08
Overige indirecte belastingen	– 0,10	– 0,01	– 0,11
Totaal indirecte belastingen	– 0,25	+ 0,12	– 0,13
Loon- en inkomstenbelasting	+ 0,32	– 0,56	– 0,24
Vennootschapsbelasting	+ 0,07	– 0,19	– 0,12
Overige directe belastingen	–	– 0,05	– 0,05
Totaal directe belastingen	+ 0,39	– 0,80	– 0,41
Totaal generaal	+ 0,14	– 0,68	– 0,54

De endogene drukmutatie

Bij de indirecte belastingen wordt een endogene drukdaling geraamd van 0,25 procentpunt. De drukdaling bij de omzetbelasting is 0,03 procentpunt en bij de accijnzen 0,12 procentpunt. Deze relatief sterke drukdaling bij de accijnzen hangt uiteraard samen met het feit dat dit belastingen zijn die in hoofdzaak worden geheven naar het volume en niet naar de waarde. Voor de categorie overige indirecte belastingen wordt een drukdaling geraamd van 0,10 procentpunt.

Bij de loon- en inkomstenbelasting treedt per saldo een endogene drukstijging op van 0,32 procentpunt. Bij de loonbelasting is er sprake van een endogene drukstijging van 0,47 procentpunt, terwijl daarentegen voor de inkomstenbelasting een endogene drukdaling van 0,15 procentpunt wordt geraamd. De endogene drukstijging die optreedt bij de vennootschapsbelasting is het gevolg van de toeneming van de aardgasbaten. Exclusief de vennootschapsbelasting over de aardgasbaten is er namelijk een endogene drukdaling in de orde van grootte van 0,15 procentpunt.

¹ Gecorrigeerd voor de opbrengsten uit hoofde van de export van het aardgas is de belastingdruk in 1981 32,1% van het nationaal inkomen. De drukmutatie is dan –0,6 procentpunt.

² Vanuit fiscaal oogpunt gezien behoort de toepassing van de 100%-inflatiecorrectie tot het fiscale regime. Aangezien de progressiefactor is berekend exclusief toepassing van de inflatiecorrectie, wordt de drukmutatie uit hoofde van de toepassing van de inflatiecorrectie als autonoom aangemerkt.

De autonome drukmutatie

De autonome drukmutatie bij de omzetbelasting wordt vooral veroorzaakt door de verhoging van het verlaagde tarief met 0,5 procentpunt (opbrengst op transactiebasis 300 miljoen). De autonome drukmutatie bij de accijnzen is een gevolg van de overloop van de in 1980 genomen tariefmaatregelen. Bij de overige indirecte belastingen treedt per saldo een autonome drukdaling op van 0,01 procentpunt. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de wijziging van het tarief van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting.

De autonome drukdaling bij de loon- en inkomstenbelasting van per saldo 0,56 procentpunt is enerzijds het gevolg van de 100% inflatiecorrectie en anderzijds het gevolg van onder andere de maatregelen in het kader van het ombuigingsbeleid, de reparatiewetgeving en de tijdelijke verhoging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. De autonome drukverlaging bij de vennootschapsbelasting wordt veroorzaakt door de invoering van de voorraadaftrek en de verhoging van de bijzondere winstaftrek.

6.5.4. De niet-belastingontvangsten

De raming van de relevante niet-belastingontvangsten voor 1981 bedraagt in totaal 26,4 miljard. Ten opzichte van het in de Miljoenennota 1980 voor 1981 voorziene bedrag is dit een verhoging van 4 miljard of wel een stijging met bijna 18%. De belangrijkste oorzaak hiervan is gelegen in de aardgasopbrengsten. Als gevolg van de sterke stijging van de wereldenergieprijzen, die via de koppeling aan de stookolieprijzen doorwerkt in de aardgasprijzen, zijn voor 1981 en volgende jaren zeer aanzienlijke extra opbrengsten in de sfeer van de aardgasbaten te verwachten. Deze toename wordt mede veroorzaakt door de recente bijstelling van aardgasexportcontracten. Thans wordt uitgegaan van een totale extra opbrengst van 2,8 miljard in 1981 ten opzichte van de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1980.

Bij de afdracht van de PTT is rekening gehouden met een stijging van 260 miljoen ten opzichte van de eerdere meerjarenraming. De stijging vloeit voor het grootste deel voort uit een verhoging van de posttarieven. Op het hoofdstuk Algemene Zaken zijn de niet-belastingontvangsten sterk gedaald vanwege de saldering met de uitgaven op het gebied van voorlichting en communicatietechnieken. Door de overgang van het Loodswezen van Defensie naar Verkeer en Waterstaat zijn de niet-belastingontvangsten voor die departementen uit dien hoofde verlaagd respectievelijk verhoogd.

6.6. De begrotingsvooruitzichten in andere landen

De teruglopende groei en de sterk toegenomen werkloosheid in de jaren zeventig resulteerden in de landen van de Europese Gemeenschap in het algemeen in overheidsbegrotingen waarvan het financieringstekort een zodanige omvang had bereikt, dat de financiering problemen ging veroorzaken; ook nam de druk van de belastingen en sociale-verzekeringspremies sterk toe.

Ter bestrijding van inflatie en bevordering van groei en werkgelegenheid, is het budgettaire beleid in de lid-staten thans gericht op het terugdringen van de financieringstekorten en zo enigszins mogelijk op het niet doen toenemen van de collectieve-lastendruk. De ongunstige vooruitzichten voor de economische groei in 1981, variërend van een matige groei tot een reële daling van het nationale produkt, weerspiegelen zich in de belastingramingen. Hierdoor en door de in het algemeen reeds te hoge financieringstekorten in de uitgangssituatie zijn aan de uitgavenzijde van de begrotingen belangrijke bezuinigen noodzakelijk. In het algemeen is het begrotingsbeleid dus restrictief van aard.

Wat de belastingen betreft wordt, om verschillende redenen, in sommige landen een verschuiving naar indirecte belastingen bewerkstelligd. Ook is er een groeiende belangstelling voor de mogelijkheid van toepassing van de profijtgedachte.

Aan de uitgavenkant domineren overdrachten in de sociale sfeer, rente en aflossing alsmede de ambtenarensalarissen. Dit belemmert de noodzakelijk geachte verschuiving binnen de overheidssector van consumptieve uitgaven naar investeringsuitgaven.

Opgemerkt zij, dat de financieringstekorten van verschillende landen onderling zeer aanzienlijk verschillen. Voor een groot deel hangt dit samen met institutionele factoren, zoals de omvang van de besparingsoverschotten van de particuliere sector. Bij vergelijking van de tekorten tussen verschillende landen is dan ook niet de grootte, maar met name de ontwikkeling van die tekorten van belang.

Niet alleen binnen de Europese Gemeenschap, maar ook in andere landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling is het begrotingsbeleid betrekkelijk restrictief van aard. Het beleid wordt gekenmerkt door het streven de vergroting van het financieringstekort, die dreigt te ontstaan door de langzame groei van belastingmiddelen en door hogere uitgaven in verband met toenemende werkloosheid, teniet te doen door bezuinigingen bij de uitgaven.

In *België* moet volgens het regeerakkoord van de nieuwe regering worden gestreefd naar een geleidelijke vermindering van het begrotingstekort in de regeerperiode tot 1983. Hiervoor zullen aanzienlijke ombuigingen in de uitgavenontwikkeling nodig zijn, mede gezien de beoogde stabilisering dan wel, indien mogelijk, vermindering van de lastendruk.

Voor 1981 is het beleid gericht op een relatieve verlaging van het financieringstekort door voor de lopende uitgaven (excl. zogenoemde prioritaire uitgaven) een 0%-volumegroei aan te houden en de procentuele groei van de totale lopende uitgaven die van het BNP niet te doen overtreffen. Voor kapitaaluitgaven wordt eveneens een beperking nagestreefd. De verschuiving van directe naar indirecte belastingen zal in 1981 worden voortgezet. Bij de sociale verzekering, waar zich vooral tekorten voordoen in de sectoren ziekte, invaliditeit en pensioenen, wordt getracht in overleg met de sociale partners maatregelen te nemen ten einde een evenwicht te bereiken.

In *Denemarken* werd, gezien de sinds enige jaren groeiende begrotingstekorten en de toenemende verslechtering van de betalingsbalans, in december 1979 een programma door het parlement goedgekeurd ter bevordering van de werkgelegenheid, bestrijding van de inflatie en verbetering van de betalingsbalans. De maatregelen betroffen onder meer het buiten de prijscompensatie houden van het energieverbruik, een wijziging van de automatische indexatie van pensioenen en uitkeringen bij werkloosheid en ziekte alsmede een verhoging van bepaalde belastingen. In verband met de nieuwe olieprijsstijgingen is in mei 1980 een nieuw programma in uitvoering genomen, dat onder meer inhoudt een beperking van de overheidsuitgaven en een verhoging van directe en indirecte belastingen. Niettemin wordt mede ten gevolge van incidentele factoren een toeneming van het financieringstekort van het rijk van 1980 op 1981 voorzien.

De middellange-termijndoelstelling in de *Bondsrepubliek Duitsland*, zoals weergegeven in het Finanzplan 1979/1983, is het terugdringen van het financieringstekort van de gehele overheid. Voor 1980 wordt dit tekort geraamd op bijna 3% van het BNP. Door extra uitgaven ten bedrage van 1,8 miljard DM (onder andere wegens bijstand aan Turkije en defensie-uitgaven) was het noodzakelijk om uitgavenbesnoeiingen tot stand te brengen. Voor 1981 wordt er tenminste naar gestreefd de absolute omvang van het tekort niet te laten toenemen. Hiervoor is een beperking van de uitgavenstijging noodzakelijk, mede gezien de voorgenomen belastingverlaging in de directe sfeer. Het fiscale beleid is gericht op drukverschuiving van de directe naar de indirecte belastingen, terwijl in het uitgavenbeleid een verschuiving van consumptieve uitgaven naar investeringsuitgaven wordt nagestreefd binnen een totale uitgavenstijging die onder de nominale toeneming van het BNP ligt.

Ondanks pogingen tot afremming van de uitgavenstijging en meevallende belastingopbrengsten, ziet in *Frankrijk* het thans verwachte begrotingsbeeld voor 1980 er ongunstiger uit dan in oktober vorig jaar werd geraamd. Verwacht wordt namelijk een overschrijding van het oorspronkelijk geraamde begrotingstekort ad Ffrs. 31 miljard (1,5% BNP) met enige miljarden francs. Dit verschijnsel heeft zich de laatste jaren steeds voorgedaan. Overigens zijn tekorten van deze omvang klein in vergelijking met die van andere westerse landen. De ongunstige ontwikkeling aan de uitgavenkant is toe te schrijven aan exogene factoren, zoals hogere rentebetalingen en indexering van ambtenarensalarissen, alsmede aan maatregelen ter verlichting van de financieringsproblemen bij de sociale verzekering en steunuitgaven in verband met gestegen energieprijzen. Voor 1981 wordt stabilisering van het begrotingstekort beoogd hetgeen, met het oog op de voorgenomen handhaving van de belastingdruk, besnoeiing van bepaalde uitgavencategorieën (onder meer subsidies aan overheidsbedrijven) met zich mede zal moeten brengen.

Hoewel de begrotingsontwikkeling in *Ierland* in 1980 naar verwachting een gunstiger beeld zal vertonen dan in 1979, blijft het tekort nog zeer hoog (1979: 13,7% BNP, 1980: 10,5% BNP). Het beleid blijft dan ook gericht op het terugdringen van het tekort; in de eerste plaats door beperking van de uitgaven en tevens door lastenverzwaring die vooral tot uitdrukking komt in een hogere heffing op luxe goederen.

In *Italië* heeft de regering in de afgelopen paar jaar gepoogd een middellange-termijnprogramma tot uitvoering te brengen dat onder meer tot doel had het financieringstekort te beperken ten einde de inflatoire impuls vanuit het budget terug te dringen. Voor de korte termijn wordt daarbij evenwel als randvoorwaarde aangehouden dat het begrotingsbeleid in het licht van de sombere internationale economische vooruitzichten gericht moet zijn op instandhouding van economische groei. Het financieringstekort voor 1980 (13,5% BNP) zou dan ook naar verwachting het oorspronkelijk geraamde tekort vrij aanzienlijk overschrijden. In juli 1980 is daarom een pakket maatregelen aangekondigd dat per saldo moet leiden tot enige verlaging van het tekort. Dit pakket bestaat onder andere uit verhoging van de indirecte belastingen, tegengaan van belastingontduiking, verhoogde overheidsinvesteringen en lastenvermindering voor het bedrijfsleven. Voor 1981 zal naar verwachting gestreefd worden naar een zekere stabilisering van het tekort en naar een verschuiving binnen de overheidsuitgaven ten koste van overdrachtsuitgaven en ten gunste van investeringsuitgaven.

In 1979 is, voor het eerst sedert verscheidene jaren, in *Luxemburg* het begrotingsjaar met een tekort afgesloten. Voor 1980 dreigt een groter tekort, dat evenwel relatief gezien van geringe omvang is. Achterblijvende belastingontvangsten (vooral van vennootschapsbelasting in verband met geringere winsten van banken), opvoering van de overheidsinvesteringen en reële verhogingen van ambtenarensalarissen liggen aan deze ontwikkeling ten grondslag. De verwachting is dat 1981 eveneens een tekort zal vertonen.

In het *Verenigd Koninkrijk* is het beleid gericht op het terugbrengen van het inflatietempo en op het creëren van de (noodzakelijke) voorwaarden voor een toekomstige groei van produktie en werkgelegenheid. Hierin vervult het geleidelijk verminderen van het financieringstekort van de overheid een centrale rol. De begroting 1980/1981 maakt dan ook deel uit van een hierop gerichte financiële middellange-termijnstrategie. Beoogd wordt het financieringstekort te verminderen van 4³/₄% van het BNP in 1979/1980 tot 1¹/₂% in 1983/1984. De besnoeiingen treffen vooral de woningbouw, het onderwijs en de leningactiviteit van de genationaliseerde bedrijven.

Het sterke stijgingstempo van de uitgaven voor sociale zekerheid – de grootste uitgavengroeier – zal vrij drastisch omlaag gebracht worden, onder meer door het korten van bepaalde uitkeringen met 5 procentpunten, voor-

uitlopend op het fiscaal belastbaar maken van deze uitkeringen, alsmede door het stoppen van bepaalde additionele uitkeringen wegens ziekte en werkloosheid. Een maatregel in het kader van de profijtgedachte is het vragen van een bijdrage per recept bij de sociale gezondheidszorg.

De aanvankelijk in januari van dit jaar bij het Congres ingediende voorstellen betreffende de federale begroting van de *Verenigde Staten* voor het dienstjaar 1981 (1 oktober 1980 – 30 september 1981) hielden een terughoudend beleid in. De voorstellen resulteerden in een uitgavenpeil, dat – gecorrigeerd voor prijsstijging – ongeveer gelijk was aan dat van de begroting 1980. Het geraamde begrotingstekort zou daardoor het laagste zijn van de afgelopen zeven jaren. De sterk toegenomen inflatie die zich sinds de indiening van de begroting manifesteerde maakte een anti-inflatieprogramma noodzakelijk, waarvan de budgettaire consequenties in maart van dit jaar werden gepresenteerd. Op budgettair gebied omvatte het programma een beperking van de aanvankelijk voorgestelde uitgaven en garanties, een extra belasting op benzine, en een versnelde inning van de belastingen op rente en dividenden. Het hierdoor geraamde overschot op de begroting zal echter blijkens de herziene ramingen van juli niet kunnen worden gerealiseerd doordat enerzijds het Congres de belasting op benzine niet aanvaardde, de belastingramingen neerwaarts moesten worden bijgesteld wegens de ongunstiger economische vooruitzichten en anderzijds met extra uitgaven moest worden rekening gehouden (onder meer wegens de ongunstiger economische vooruitzichten en voor defensie). Het begrotingstekort voor 1981 werd hierdoor geraamd op \$ 30 miljard tegen \$ 61 miljard voor het dienstjaar 1980. Recentelijk is een economisch stimuleringsprogramma aangekondigd. Het programma omvat maatregelen ter bevordering van investeringen, maatregelen ter bevordering van de samenwerking tussen overheid en particuliere sector gericht op versterking van de industriële ontwikkeling, uitbreiding van steun aan economisch zwakke gebieden, en een belastingverlaging ter gedeeltelijke compensatie van onder meer verhoogde sociale verzekeringspremies en de invloed van inflatie op de belastingheffing. Deze maatregelen zullen nog niet volledig doorwerken in de uitgaven en ontvangsten van het dienstjaar 1981. Per saldo zal het begrotingstekort hierdoor met ongeveer \$ 5 miljard toenemen.

In *Japan* wordt het sinds 1979 gevoerde restrictieve begrotingsbeleid in het begrotingsjaar 1980/1981 geïntensiveerd. Gestreefd wordt – in het kader van de macro-economische planning op middellange termijn – naar een verdere nominale daling van het financieringstekort teneinde een aanvaardbare verhouding tussen uitgaven en leningsfinanciering te bereiken. Aangezien de uitgaven voor de sociale zekerheid en voor de schuldendienst in de komende jaren belangrijk zullen stijgen en de grens van belastingverhoging bereikt lijkt te zijn, is besloten de overige lopende uitgaven nominaal met ruim 1,5% minder dan de verwachte BNP-stijging te laten toenemen. Tevens worden de uitgaven voor openbare werken op het niveau van vorig jaar gestabiliseerd, hetgeen een gevoelige volumedaling impliceert.

7. De gemeenten en provincies, de begrotingsfondsen en de EG

7.1. De gemeenten en provincies

7.1.1. Algemeen

De geldstromen van het rijk naar de lagere overheden en naar niet-overheidsinstanties zijn als volgt onder te verdelen:

1. uitkeringen uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds aan gemeenten en provincies;
2. uitkeringen van de departementale begrotingen aan lagere overheden;
3. uitkeringen van de departementale begrotingen aan derden (instellingen, verenigingen e.d.);
 - a. waarbij deze derden tevens een uitkering ontvangen van een lagere overheid,
 - b. waarbij deze derden geen uitkering ontvangen van een lagere overheid.

De uitkeringen onder punt 1 vormen de algemene uitkeringen. De uitkeringen onder punt 2 en 3a worden specifieke uitkeringen genoemd. De uitkeringen onder punt 3b zijn in dit verband minder van belang. Ze worden in het volgende buiten beschouwing gelaten. Tussen algemene uitkeringen en specifieke uitkeringen bestaat een aantal verschillen. Algemene uitkeringen geven de lagere overheden meer mogelijkheden rekening te houden met plaatselijke prioriteiten en omstandigheden. Ze bevorderen de efficiency aangezien de lagere overheid het geld dat bespaard wordt door een efficiënt beheer kan besteden voor andere doeleinden. Een bezwaar is soms dat de rijksoverheid minder financiële stuurmogelijkheden heeft. Specifieke uitkeringen gaan gepaard met een soms grote mate van rijksbemoeienis. De perceptiekosten – kosten die de aanvrager moet maken om in aanmerking te komen voor de uitkering – zijn vaak hoog. Naarmate het relatieve belang van de specifieke uitkeringen voor de lagere overheden toeneemt neemt bovendien de mogelijkheid om financiële problemen op te vangen binnen de algemene middelen af. Dit stimuleert weer het ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen.

Een specifieke uitkering kan gewenst zijn wanneer er sprake is van onevenwichtige spreiding in de tijd en/of over het land van de kosten verbonden aan een bepaalde activiteit of voorziening (bijvoorbeeld bij investeringen). Ook indien de politieke verantwoordelijkheid voor een bepaald beleid duidelijk bij het rijk ligt of indien het gaat om een experiment kan men denken aan een specifieke uitkering. Tot nu toe is echter wel eens te veel geregeld via specifieke uitkeringen omdat niet systematisch is nagegaan of een regeling via de algemene uitkering niet mogelijk en gewenst zou zijn. Daarom zal voortaan bij iedere nieuwe geldstroom bekeken moeten worden of het niet beter is de middelen via de fondsen toe te delen. Ook voor bestaande specifieke uitkeringen zou dat moeten worden nagegaan.

Indien het (nog) niet mogelijk is een specifieke uitkering om te zetten in een algemene uitkering kan in ieder geval gestreefd worden naar een zo eenvoudig en objectief mogelijke regeling. Verder kan men indien het gaat om een uitkering zoals genoemd onder punt 3a (koppelsubsidie) denken aan een tussenstap in de vorm van een rijksbijdrageregeling. Het rijk keert dan

niet meer uit aan een aantal instellingen binnen een gemeente of provincie maar aan een gemeente of provincie. Deze bepaalt dan op welke manier de bijdrage van het rijk én de eigen bijdrage van de gemeente of provincie over de betrokkenen verdeeld worden. De lagere overheid kan zo beter rekening houden met plaatselijke omstandigheden.

De bestedingsvrijheid van de lagere overheden kan voorts vergroot worden door een aantal smalle regelingen (die beperkt zijn tot een nauw omschreven beleidsterrein) samen te voegen in een brede regeling.

Het streven blijft echter gericht op het via algemene uitkeringen verschaffen van middelen. Tegen deze achtergrond moet ook gezien worden het opnemen van het uitkeringsonderdeel sociale zorg en de uitkering voor verkeerslichten (tot nu toe onderdeel van de vergoeding kosten gemeentepolitie) in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds met ingang van 1981.

7.1.2. Gemeentefonds en Provinciefonds

De verslechterde sociaal-economische toestand van Nederland heeft ook gevolgen voor de uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Tegen deze achtergrond is – rekening houdend met vraagstukken waar de gemeenten zich voor gesteld zien – het volume-accras van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds voor 1981 verlaagd van 2,35% tot 1,5%. Het extra accres van 45 mln, dat in de meerjarenraming voor 1981 was voorzien, is in dit accres begrepen.

Ook de volume-component in de groei van de uitkering uit het Provinciefonds is voor 1981 op 1,5% gesteld. Bij de bepaling van de totale groei van deze uitkering is voorts, in afwijking van hetgeen vóór 1981 het geval was, de progressiefactor buiten beschouwing gelaten. Aldus wordt ook vanuit het Provinciefonds een bijdrage geleverd tot de noodzakelijke beperking van de groei van de overheidsuitgaven.

Bijlage 3-D bevat een overzicht van de meerjarenramingen van het Gemeentefonds en van het Provinciefonds. In de ramingen tot en met 1985 is voorshands gerekend met een accres van 1,5%. Dit percentage zal voor 1982 en volgende nader worden gezien in het licht van de nieuwe middellange termijnstudie van het Centraal Planbureau. In het overzicht van de uitkeringen uit het Gemeentefonds zijn niet begrepen de uitkeringen voor de materiële kosten van het gewoon lager en buitengewoon onderwijs, die uit een daartoe ontvangen bijdrage van de rijksbegroting (hoofdstuk VII, Binnenlandse Zaken) via het fonds worden verstrekt.

Voor wat betreft de inkomsten van het Gemeentefonds en het Provinciefonds dienen de zgn. aandeelpercentages in de opbrengst van de daartoe aangewezen belastingen te worden vastgesteld op respectievelijk 13,15 en 0,981. Bij de vaststelling is rekening gehouden met het voor 1981 voorziene fiscale regime en de structurele uitgaven van de fondsen.

7.1.3. De financiering van de kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen

Uit de ingevolge de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen verkregen gegevens kan in eerste instantie worden geconcludeerd dat het voor de lagere overheid in de komende tijd niet zo moeilijk zal zijn haar kapitaaluitgaven in overwegende mate met lange middelen te financieren. Het blijkt namelijk dat het verschil tussen de geraamde kapitaaluitgaven en de nog te ontvangen vaste financieringsmiddelen enigszins daalt. Onrustbarend is evenwel de ontwikkeling van de vlottende schuld.

Tabel 7.1.3. Geraamde kapitaaluitgaven, vaste financieringsmiddelen en netto vlottende schuld van provincies, gemeenten en waterschappen (miljarden guldens)

	1 jan. 1978	1 jan. 1979	1 jan. 1980	1 mei 1980
Geraamde kapitaaluitgaven eerstvolgende 15-mnds. periode	14,0	14,7	14,9	14,8
Te verwachten vaste financieringsmiddelen, overeenk. periode	9,7	10,3	10,9	11,3
Nog vast te dekken	4,3	4,4	4,0	3,5
Stand netto vlottende schuld	1,2	2,1	2,6	4,6

Hieruit moet worden afgeleid dat, ondanks overschotten op de gewone dienst in de afgelopen jaren een steeds groter gedeelte van de kapitaaluitgaven is gefinancierd met kortlopende middelen. Een reden hiervan is dat de lagere overheden in tijden met een hoge kapitaalmarktrente een afwachten-de houding op de kapitaalmarkt innemen omdat verwacht wordt dat de lan-ge rente in de nabije toekomst een daling te zien zal geven. Vanzelfsprekend vindt deze daling niet altijd plaats. Achteraf moet dan worden geconstateerd dat in aanzienlijke mate met monetaire middelen is gefinancierd. De huidige kasgeldnorm¹ biedt hiertoe ook ruime mogelijkheden. Deze vloeien voort uit een verschil in ontwikkeling tussen de (geraamde) kapitaaluitgaven en de in-komsten van de gewone dienst, waarop de kasgeldnorm is gebaseerd. Zo bedroeg in de periode van 1 januari 1975 tot 1 januari 1980 de groei van de geraamde kapitaaluitgaven 37% en die van de inkomsten van de gewone dienst niet minder dan 93%. Deze divergerende ontwikkeling heeft tot ge-volg dat het toegestaan is een toenemend deel van de kapitaaluitgaven vlot-tend te financieren. Het is een zorgelijke ontwikkeling dat 1980 het derde achtereenvolgende jaar lijkt te gaan worden dat de lagere overheid haar te-kort niet geheel met kapitaalmarktmiddelen financiert. Daar komt bij dat het tekort op de kapitaaldienst groter is dan het financieringstekort, omdat de gewone dienst de laatste jaren een aanzienlijk overschot te zien geeft. Dat juist dit tekort op de kapitaalrekening gefinancierd wordt met kortlopende middelen, mag in strijd genoemd worden met het beginsel van gezonde fi-nanciering van de kapitaaluitgaven.

Ook uit het oogpunt van monetair beleid heeft in de afgelopen jaren een zeer grote mate van vlottende financiering plaatsgevonden. Artikel 2 van de wet bood daarbij niet voldoende mogelijkheden om een en ander tegen te gaan. Zo heeft ondanks de ruime groei van de kasgeldnorm een aantal lagere overheden deze norm overschreden. Deze overschrijding bedroeg per 1 juli 1980, 0,75 miljard. Zolang de overschrijding niet meer dan 50% van de norm bedroeg, bestond er geen verplichting tot consolidatie. Bij de lagere overheden die onder de limiet bleven, is ondanks een groei in de monetaire financiering de totale ruimte onder de kasgeldnorm zeer omvangrijk geble-ven, en wel in de orde van grootte van 3,5 à 4 miljard. Ook hier is de huidige kasgeldnorm dus niet erg effectief. De conclusie moet dan ook zijn dat het noodzakelijk is de norm voor de vlottende financiering naar beneden te gaan aanpassen om een gezondere financiering van de kapitaaluitgaven te be-werkstelligen en om vanuit macro-economisch oogpunt ongewenste mone-taire financiering tegen te gaan.

Inmiddels zijn de twee wetsontwerpen tot wijziging van artikel 2 en 5 en in-trekking van artikel 4 van de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke licha-men als wetten van 28 mei 1980 in het Staatsblad verschenen onder de num-mers 318 respectievelijk 319. De wetsontwerpen zijn in het kort omschreven in de Miljoenennota 1980.

¹ De kasgeldnorm of -limiet is het be-drag dat door de lagere publiekrechtelij-ke lichamen in het algemeen vlottend mag worden gefinancierd en dat wordt

berekend als een bepaald percentage (25 voor gemeenten en provincies) van de inkomsten van de gewone dienst van de-zelichamen.

Het nieuwe artikel 2 biedt de mogelijkheid om het feitelijke percentage van de kasgeldnorm naar beneden bij te stellen. Dit laatste zal leiden tot een vermindering van de ruimte onder de norm, dan wel tot het ontstaan c.q. tot vergroting van een overschrijding. Voorts zal volgens het gewijzigde artikel 2 bij beschikking consolidatie van vlottende schuld verplicht worden gesteld, zodra de norm is overschreden. Het nieuwe consolidatievoorschrift zal daarmee onmiddellijk leiden tot een extra beroep op kapitaalmarkt middelen, ook zonder dat het feitelijke percentage ter bepaling van de kasgeldnorm is verlaagd. Een dergelijke verlaging zal, gezien de nieuwe consolidatiebepalingen, dan ook met de nodige voorzichtigheid worden gerealiseerd. Daarbij zal rekening worden gehouden met de noodzaak zowel de monetaire financiering te beperken als de continuïteit van de kapitaaluitgaven van de lagere overheid zoveel mogelijk te waarborgen.

7.2. Fonds Investeringsrekening

Zoals in hoofdstuk 3 werd vermeld, heeft het kabinet het voornemen de middelen die ter beschikking komen uit de heronderhandelingen van de aardgasexportcontracten, gedeeltelijk aan te wenden voor een versterking van de investeringspremiëring uit hoofde van de WIR. Daartoe zullen verscheidene maatregelen worden genomen. In verband met het belang van investeringen in outillage voor het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, acht het kabinet het wenselijk de huidige conjuncturele verhoging van 7% tot 10% van de basispremie voor deze investeringen, welke verhoging geldt tot 1 juli 1981, om te zetten in een structurele verhoging. De kosten daarvan bedragen structureel ongeveer 425 miljoen per jaar. Daarnaast bestaat het voornemen om gedurende de periode van 13 september 1980 tot 1 juli 1981 de basispremie voor outillage om conjuncturele redenen te verhogen tot 12%. Daarmee wordt beoogd een verder tegenwicht te bieden tegen de terugval in de bedrijfsinvesteringen die voor het laatste deel van 1980 en het begin van 1981 wordt verwacht. Op transactiebasis bedragen de kosten van deze maatregel ongeveer 220 miljoen. Teneinde mogelijk te maken dat de conjuncturele verhoging per 13 september 1980 ingaat, is een wijziging van de Wet Investeringsrekening nodig die tot de genoemde datum terugwerkt.

In 1980 werd het WIR-premiebedrag dat bij de «automatische» voorlopige aanslag voor de vennootschapsbelasting wordt toegekend, tijdelijk verlaagd tot 60% van de premies waarop in het voorafgaande jaar recht bestond. Het laatstgenoemde percentage blijft voorlopig gehandhaafd. Wel is het streven er op gericht, dit percentage te verhogen tot 80%, dat wil zeggen tot het percentage dat gold voor de «automatische» voorlopige aanslag voor de vennootschapsbelasting zelf voordat dit percentage in 1979 tijdelijk werd verhoogd in het kader van de versnelde inning.

Wat de premiezijde betreft, kan ten slotte worden opgemerkt dat de energie- en de milieutoeslag op 19 juli 1980 van kracht zijn geworden.

In de voeding van het fonds zullen eveneens verschillende aanpassingen worden aangebracht. In de Miljoenennota 1980 werd aangekondigd, dat als bijdrage aan het gerichte beleid de voeding met ingang van 1980 structureel met 515 miljoen per jaar zou worden beperkt. Dit vereist een verlaging van het voedingspercentage van 21 tot 18 van de kasopbrengst van de inkomsten- en de vennootschapsbelasting. In samenhang met de vertraging die in 1980 optrad bij het tot stand komen van de innovatiestimuleringsregeling, is inmiddels besloten de aanpassing alleen in dat jaar te verlagen tot 365 miljoen. Dit betekent, dat het voedingspercentage in 1980 18,9 zal moeten bedragen, en in 1981 en later 18 zou moeten zijn. De voorgenomen verhoging van het structurele premiepercentage voor investeringen in outillage maakt echter met ingang van 1981 weer een verhoging van de voeding nodig met structureel 425 miljoen per jaar. Het voedingspercentage zal daarom met ingang van 1981 moeten worden verhoogd van 18 tot 20,3. Samenvattend: het wettelijke voedingspercentage dient in 1980 te worden verlaagd van 21 tot 18,9 en met ingang van 1981 te worden verhoogd tot 20,3.

Wat de ramingen van de uitgaven ten laste van het fonds betreft, is reeds herhaalde malen gewag gemaakt van de aanzienlijke onzekerheidsmarges waarmee zij zijn omgeven. Ook hier zij nogmaals gewezen op het gebrek aan historische gegevens waardoor een systematische toetsing van de veronderstellingen die aan de raming ten grondslag liggen, nog niet tot de mogelijkheden behoort. Wel begint in toenemende mate zicht te komen op de vermoedelijke uitkomst van het WIR-premiebedrag op transactiebases volgens aanbeting voor het jaar 1978 (medio 1978 werd de WIR van kracht). In ieder geval staat vast dat het realisatiecijfer in aanzienlijke mate de desbetreffende raming uit de Miljoenennota 1980 (1000 miljoen) te boven zal gaan. Gerkend wordt nu met een vermoedelijke uitkomst van ongeveer 1650 miljoen. Voor een uitgebreide toelichting op de ramingsbijstelling waartoe deze afwijking aanleiding heeft gegeven, zij verwezen naar de memorie van toelichting bij de begroting van het Fonds Investeringsrekening 1981.

Rekening houdend met de genoemde beleidsmaatregelen en ramingsbijstellingen, ontstaat het volgende beeld van de inkomsten en uitgaven van het fonds:

Tabel 7.2. Voeding van en uitkeringen ten laste van het Fonds Investeringsrekening

	1978	1979	1980	1981
1 Uitgaven				
a transactiebasis volgens bestelling ¹	2 425	4 425	4 500	5 100
b transactiebasis volgens aanbeting ¹	1 650	4 300	4 550	5 050
c kasbasis	8	1 323	4 525	4 550
2 Voeding	1 952	3 101	3 232	3 796

¹ Voor een toelichting op het verschil tussen de transactiecijfers volgens bestelling en aanbeting zij verwezen naar de memorie

van toelichting bij de begroting van het Fonds investeringsrekening.

7.3. Rijkswegenfonds

Het ligt in het voornemen van het kabinet het Rijkswegenfonds op te heffen. Een daartoe ingediend wetsontwerp regelt de overgang van de financiering van de aanleg en het onderhoud van rijkswegen, van de aanleg van fietspaden en de overige uitgaven van het Rijkswegenfonds naar Hoofdstuk XII van de rijksbegroting, per 1 januari 1982. In de lijn hiervan zal de ingediende begroting 1981 van het Rijkswegenfonds de laatste kunnen zijn.

De inkomsten en uitgaven van het fonds worden in 1981 geraamd op 1060 miljoen. De inkomsten uit de heffing van opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting worden geraamd op 975 miljoen.

7.4. De financiering van de EG-begroting

In het voor-ontwerp van de EG-begroting 1981, dat de Europese Commissie medio juli heeft ingediend, worden de betalingskredieten geraamd op 20 miljard ERE (Europese Rekeneenheden). In vergelijking met de begroting 1980, die uitkomt op 15,7 miljard ERE, betekent dat een stijging van ruim 27%. In de toelichting wijst de Commissie erop dat deze stijging in de eerste plaats voortvloeit uit de in mei genomen prijsbesluiten in de landbouwsector; ten opzichte van 1980 nemen deze uitgaven met 12% toe van 11,5 miljard ERE tot ± 13 miljard ERE, waarbij echter geen rekening werd gehouden met een eventuele verhoging van de landbouwprijzen voor het seizoen 1981/1982. Een andere factor is dat de oplossing van de zogenaamde Britse lusten- en lastenproblematiek in 1981 een uitgave vergt van ± 1,55 miljard ERE. Voorts wordt voor het Regionaal Fonds, het Sociaal Fonds, de ontwik-

kelingssamenwerking en de overige niet verplichte uitgaven een aanzienlijke uitgavenstijging geraamd. In deze sectoren bedraagt de uitgavenstijging gemiddeld 45%. De Commissie wijst ook nog op het feit dat in de begroting rekening is gehouden met de toetreding van Griekenland op 1 januari 1981; uitgegaan werd derhalve van een Gemeenschap van tien leden.

Op basis van dit voor-ontwerp zou het communautaire BTW-percentage stijgen van 0,72 in 1980 tot 0,95 in 1981, hetgeen impliceert dat het 1%-plafond vrijwel bereikt is. De nog beschikbare marge bedraagt in 1981 550 miljoen ERE. In de komende maanden zullen de Raad en het Europese Parlement, als begrotingsautoriteit, het voor-ontwerp in behandeling nemen. Het overleg zal plaatsvinden tegen de achtergrond van de nog beschikbare ruimte onder het 1%-plafond, de moeilijke budgettaire situatie in de lid-staten en de wens verdere inhoud te geven aan de Europese samenwerking. Een belangrijk gegeven is daarbij dat de meeste lid-staten voorshands niet bereid zijn de 1%-BTW-grens te verhogen. In verband met het bovenstaande zal een heroverweging van het bestaande beleid, mede vanuit het oogpunt van doelmatige besteding van de schaarse middelen onvermijdelijk zijn. Ook nieuwe beleidsvoorstellen zullen tegen deze achtergrond worden gezien. Daarnaast speelt de vraag of er sprake is van vervangend beleid, in welk geval immers in principe geen additioneel beslag plaatsvindt op collectieve middelen. De overschotsituaties in bepaalde landbouwsectoren en met name de daaruit voortvloeiende financiële lasten verdienen in de eerste plaats aandacht. De bezuinigingsmaatregelen die de Commissie in 1979 indiende, kunnen hierbij een uitgangspunt vormen. De urgentie tot afremming van de sterke groei van de landbouwuitgaven die $\pm 65\%$ van de communautaire middelen vergen, wordt steeds groter.

De gevolgen van de uitbreiding van de Gemeenschap met Griekenland zijn tot dusverre beperkt. Het is duidelijk dat een verdere uitbreiding aanzienlijk grotere consequenties voor het EG-budget zal hebben. Rekening houdend met de behandeling van het voor-ontwerp van de begroting door de begrotingsautoriteit wordt de BTW-afdracht voorshands gesteld op 1500 miljoen. De afdracht van de landbouwheffingen en de invoerrechten wordt geraamd op respectievelijk 900 en 1595 miljoen.

Bijlagen van de Miljoenennota 1981

1. Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per hoofdstuk van de begrotingen 1981 en 1980

A. Uitgaven en ontvangsten

Hoofdstukken		Uitgaven				Ontvangsten	
		Ontwerp-begroting 1981		1980		Ontwerp-begroting 1981	
		bedrag	in % van totaal	bedrag	in % van totaal	bedrag	bedrag
I	Huis der Koningin	9	0,0	9	0,0	—	—
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	149	0,1	137	0,1	3	3
III	Algemene Zaken	51	0,0	95	0,1	1	47
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	181	0,2	197	0,2	80	80
V	Buitenlandse Zaken	3 034	2,5	2 909	2,5	204	200
VI	Justitie	2 936	2,5	2 749	2,4	427	360
VII	Binnenlandse Zaken	5 732	4,8	5 543	4,8	291	287
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	22 771	19,0	21 919	19,1	404	349
IX A	Nationale Schuld	12 206	10,2	9 844	8,6	7	7
IX B	Financiën	2 831	2,4	2 741	2,4	78 708	79 874
X	Defensie	11 407	9,5	10 862	9,5	472	607
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	11 327	9,5	10 099	8,8	4 280	3 961
XII	Verkeer en Waterstaat	9 228	7,7	9 775	8,5	3 772	3 252
XIII	Economische Zaken	3 319 ¹	2,8	2 715	2,4	11 975	8 526
XIV	Landbouw en Visserij	2 421	2,0	2 243	1,9	313	269
XV	Sociale Zaken	14 399	12,0	14 398	12,5	1 238	1 331
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	10 915	9,1	9 884	8,6	827	776
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	4 485	3,7	4 495	3,9	316	273
	Aanvullende posten	2 408 ²	2,0	4 279	3,7	525	370
Totaal		119 808	100,0	114 893	100,0	103 843	100 572
SalDI						— 15 965	— 14 321

¹ Hiervan 32 mln. conjuncturele uitgaven met betrekking tot werkgelegenheidsprogramma's van vóór 1979.

² Voor een specificatie zie bijlage 3-A.

De uitgaven-bedragen zijn tevens gegeven in percentages van het totaalbedrag. Daarbij wordt erop gewezen dat deze percentages enigszins worden beïnvloed door de nog niet aan de begrotingshoofdstukken toebedeelde bedragen van de aanvullende posten. De hiervoor aan het slot opgenomen bedragen betreffen voor een deel conjuncturele uitgaven.

B. Aansluiting van het relevante uitgaventotaal volgens bijlage 3A met het uitgaventotaal volgens bijlage 1A en tabel 6.2.e van de nota

Totaal relevante uitgaven volgens bijlage 3A	115 266
Conjuncturele uitgaven (zie 1-A)	32
Liquiditeitsvoorschotten Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	600
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	160
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40
Totaal volgens tabel 6.2.e van de nota	116 098
Aflossingen	3 710
Totaal volgens bijlage 1A	119 808

2. Ontvangsten

A. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1980 en 1981

	Oorspronkelijke raming 1980	Herziene raming ¹ 1980	Vermoedelijke uitkomsten 1980	Raming 1981
I Kostprijsverhogende belastingen	39 675	39 040	39 015	41 160
a. Invoerrechten	1 425	1 460	1 500	1 600
b. Omzetbelasting	24 700	24 300	24 600	26 300
c. Bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's	1 775	1 575	1 500	1 550
d. Accijns van lichte olie	3 000	2 950	2 900	2 950
e. Accijns van minerale oliën, andere dan lichte olie	700	675	650	650
f. Tabaksaccijns	1 950	1 975	1 950	2 050
g. Alcoholaccijns	1 225	1 150	1 075	1 100
h. Bieraccijns	260	270	270	280
i. Wijnaccijns	160	180	190	190
j. Suikeraccijns	25	25	25	25
k. Accijns van alcoholvrije dranken	130	130	130	140
l. Belastingen van rechtsverkeer	2 150	2 100	2 000	2 100
m. Motorrijtuigenbelasting				
1. exclusief opcenten	1 225	1 300	1 275	1 250
2. opcenten ten behoeve van het Rijkswegenfonds	950 ²	950	950	975
II Belastingen op inkomen, winst en vermogen	57 575	53 510	52 625	56 510
a. Inkomstenbelasting	7 950	7 100	6 800	6 800
b. Loonbelasting	34 300	32 200	32 500	34 600
c. Dividendbelasting	1 025	1 050	1 050	1 100
d. Kansspelbelasting	75	60	50	60
e. Vennootschapsbelasting	12 500	11 200	10 300	11 900
f. Vermogensbelasting	875	1 050	1 150	1 150
g. Successierechten	850	850	775	900
III Totaal van I en II	97 250	92 550	91 640	97 670
Aandeel van het Gemeentefonds	11 753 ³	11 149 ³	11 033 ³	12 341 ⁵
Aandeel van het Provinciefonds	850 ⁴	807 ⁴	798 ⁴	920 ⁶
Aandeel van het Rijkswegenfonds	— ²	950 ⁸	950 ⁸	975 ⁸
Aandeel van de Europese Gemeenschappen				
1. in de invoerrechten ⁷	1 415	1 450	1 490	1 595
2. in de omzetbelasting	1 400	1 575	1 323	1 500
Afdracht aan de Investeringsrekening	3 780 ⁹	3 478 ¹⁰	3 232 ¹¹	3 796 ¹²
	19 198	19 409	18 826	21 127
Ten bate van de Rijksbegroting	78 052	73 141	72 814	76 543

¹ Conform de ramingen in de nota over de uitvoering van de rijksbegroting 1980 (Kamerstuk 16 252).

² Vanwege de aanvankelijk beoogde afschaffing van het Rijkswegenfonds per 1-1-1980 zijn de opcenten in de ontwerp-begroting 1980 aan de algemene middelen toegevoegd.

³ 12,55% van de opbrengst met uitzondering van die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting.

⁴ 0,908% van de onder 3 bedoelde opbrengst.

⁵ 13,15% van de onder 3 bedoelde opbrengst.

⁶ 0,981% van de onder 3 bedoelde opbrengst.

⁷ Geraamde opbrengst van de invoerrechten exclusief de rechten op E.G.K.S.-goederen.

⁸ Vanwege de intrekking van het wets-ontwerp afschaffing Rijkswegenfonds wordt de opbrengst opcenten weer in

minderen gebracht op de algemene middelen.

⁹ 21% van de opbrengst vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting minus 515 miljoen.

¹⁰ 19% van de opbrengst vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting.

¹¹ 18,9% van de onder 10 bedoelde opbrengst.

¹² 20,3% van de onder 10 bedoelde opbrengst.

B. Belastingdruk 1972 t/m 1981

	Nationaal inkomen	Totale belastingbaten ¹	
	Netto tegen marktprijzen	Bedrag	in % van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen ²
1972	134 520	40 800	30,3 (30,1)
1973	154 850	46 000	29,7 (29,5)
1974	174 660	52 770	30,2 (29,7)
1975	189 270	58 020	30,7 (30,0)
1976	218 320	66 890	30,6 (30,0)
1977	237 760	74 880	31,5 (30,9)
1978	254 980	81 380	31,9 (31,5)
1979	269 300	88 960	33,0 (32,5)
1980	287 100	95 530	33,3 (32,5)
1981	304 800	99 750	32,7 (31,9)

¹ Het betreft hier belastingen die aan het desbetreffende jaar kunnen worden toegerekend, geheven door het rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen. De laatste belopen, met inbegrip van de onroerendgoedbelastingen en de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, in 1981 ongeveer 3300 miljoen. De milieuheffingen zijn, evenals de S.I.R.-heffingen niet in de belastingbaten opgenomen. In dit opzicht bestaat er een verschil met de in de MEV

1981 opgenomen belastingdrukcijfers, waarin deze beide heffingen wel zijn begrepen. Hierdoor kunnen niveauverschillen optreden met de in de MEV 1981 voor de belastingdruk gepresenteerde cijfers. In de belastingdrukcijfers voor de jaren 1972 en 1973 is de opbrengst vanwege de wiebeltax begrepen. De drukstijging in 1978 is voor 0,35 procentpunt het gevolg van de afschaffing kinder aftrek en fiscale investeringsaftrek. In 1979 hebben deze maatregelen tot gevolg

dat een statische drukstijging optreedt van 1,1 procentpunt en in 1980 van 0,35 procentpunt. Voor het overige wordt voor een technische toelichting op de gegevens verwezen naar de noot bij tabel 8-3 blz. 94 van de Miljoenennota 1973.

² De cijfers tussen haakjes geven de belastingdruk weer, indien de belastingbaten gecorrigeerd worden voor de opbrengsten vennootschapsbelasting die voortvloeien uit de export van aardgas.

C. Verdeling van de belastingdruk¹ in de laatste tien jaren

	Belastingen op inkomen, winst en vermogen ²		Kostprijsverhogende belastingen ³	
	Bedrag	in % van de totale belastingopbrengst ⁴	Bedrag	in % van de totale belastingopbrengst ⁴
1972	23 350	57,0 (56,7)	17 600	43,0 (43,3)
1973	26 330	57,0 (56,6)	19 830	43,0 (43,4)
1974	31 730	59,9 (59,2)	21 240	40,1 (40,8)
1975	34 520	59,4 (58,5)	23 630	40,6 (41,5)
1976	39 160	58,4 (57,6)	27 880	41,6 (42,4)
1977	42 590	56,7 (55,9)	32 540	43,3 (44,1)
1978	45 540	55,8 (55,2)	36 120	44,2 (44,8)
1979	51 340	57,4 (56,8)	38 050	42,6 (43,2)
1980	54 770	57,1 (56,1)	41 200	42,9 (43,9)
1981	56 960	56,8 (55,7)	43 350	43,2 (44,3)

¹ De belastingen die aan het desbetreffende jaar kunnen worden toegerekend, geheven door het rijk en de lagere overheid. De cijfers voor de jaren 1972 en 1973 zijn inclusief de opbrengsten uit hoofde van de wiebeltax.

² Inclusief de opbrengst vanwege de successierechten.

³ Exclusief de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en de milieuheffingen.

⁴ De cijfers tussen haakjes geven de verdeling van de belastingdruk weer, indien de belastingbaten in de sfeer van de vennootschapsbelasting die voortvloeien uit de export van aardgas buiten beschouwing worden gelaten.

D. Overzicht van de niet-belastingontvangsten

	Ontwerp- begroting 1980	Vermoedelijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981
Rijksvoorlichtingsdienst	47	47	—
Terugontvangen verpleegkosten uit het A.W.B.Z.-fonds	84	84	85
Gerechtelijke boeten	178	207	220
Dienst Geneeskundige Verzorging Politie	151	138	142
Verrichten van werkzaamheden voor derden door het Computer Centrum Limburg en het Rijkscomputercentrum	113	113	122
Overname onroerende goederen door Gemeente Lekkerkerk	—	52	—
Schoolgelden	75	75	85
Renteloze studievoorschotten en promessen	81	96	84
Teveel betaalde voorschotten en verkoopopbrengst schoolgebouwen	49	49	43
Opbrengst inhuldigingsmunten	—	105	—
Winstuitkering van de Nederlandsche Bank	625	830	720
Ontvangsten van de Dienst der Domeinen	160	183	184
Opbrengst Staatsloterij	120	130	140
Exportkredietverzekering	110	165	175
Verkoop ter beurze van staatsschuld	100	100	100
Vergoeding wegens inningskosten EG-douanerechten	142	147	160
Vergoeding voor werkzaamheden van de belastingdienst	263	263	282
Overige ontvangsten van de belastingdienst	103	103	136
Ontvangsten kantinedienst	81	81	83
Ontvangsten kleding, huisvesting en voeding	176	176	187
Verkoop woningwetwoningen	—	50	—
Rente woningwetleningen	3 305	3 250	3 553
Aflossingen van woningwetleningen	227	260	259
Woningwetbijdragen 1968	—	70	—
Ontvangsten Rijksgebouwendienst	253	224	271
Kadastraal recht en andere rechten	148	135	139
Restituties in verband met beschikkingen woningwetbouw	—	—	50
Loodsgelden en dergelijke	154	163	169
Retributies voor kentekenbewijzen (deel III)	94	94	102
Ontvangsten luchtverkeersbeveiliging	65	65	72
Doorgeleverde materialen van de Rijkswaterstaat	134	134	134
Heffing lozen afvalstoffen in rijkswateren	162	162	162
Rijksdienst IJsselmeerpolders	93	93	160
Cultuurtechnische werken	59	59	56
Uitkeringen van de PTT (inclusief rente)	2 526	2 682	2 811
Selectieve investeringsregeling	342	192	299
Bijdrage van het Landbouw-Egalisatiefonds A	47	80	73
Landinrichtingsdienst	82	90	90
Keuringsgelden	74	74	76
Complementaire Sociale Voorzieningen	454	610	569
Omroepbijdragen en ontvangsten radio- en televisiereclame	698	698	740
Terugontvangen subsidies maatschappelijke ontwikkeling	62	70	64
Heffingen krachtens de Wet Luchtverontreiniging	66	66	93
Vleeskeuringswet	60	60	60
Overige ontvangsten	1 654	1 668	1 900
Totaal exclusief aargasopbrengsten	13 417	14 193	14 850
Aardgasopbrengsten	8 040	8 575	11 520
Totaal van de relevante niet-belastingontvangsten	21 457	22 768	26 370

	Ontwerp- begroting 1980	Vermoedelijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981
Tijdelijke financiering N.I.O. t.b.v. de Nederlandse Antillen	60	60	60
Tijdelijke financiering N.I.O. t.b.v. de overige ontwikkelingslanden	100	100	100
Tijdelijke financiering N.F.O.	37	37	40
Aflevering munt	74	83	130
Aflossing van E.G.-kredieten	—	—	—
Aflossing liquiditeitsvoorschot Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	600	600	600
Aflossing liquiditeitsvoorschot Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds	192	192	—
Totaal van de niet relevante niet-belastingontvangsten	1 063	1 072	930
Totaal van de relevante en de niet relevante niet-belastingontvangsten	22 520	23 840	27 300

3. De meerjarenramingen 1981 - 1985

A. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen

Uitgaven

	1981	1982	1983	1984	1985
<i>I Huis der Koningin</i>	9	9	10	10	10
<i>II Hoge Colleges van Staat</i>	149	150	151	153	155
<i>III Algemene Zaken</i>	51	52	53	54	55
<i>IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	3	3	3	3	4
<i>V Buitenlandse Zaken</i>	296	309	323	337	354
1. Buitenlandse Dienst	179	189	198	207	216
2. Diversen	117	120	125	130	138
<i>VI Justitie</i>	2 932	3 047	3 129	3 203	3 285
<i>VII Binnenlandse Zaken</i>	5 592	5 483	5 554	5 634	5 752
1. Materiële uitgaven lager onderwijs	2 101	2 192	2 204	2 218	2 260
2. Annuïteiten A.B.P. en N.S.-pensioenfonds	31	31	31	31	31
3. Bijdrage aan de gemeentepolitie	2 020	2 070	2 128	2 182	2 235
4. Toeslagen op pensioenen; garantiewetten Indonesië	757	542	538	543	543
5. Overige uitgaven	683	648	653	660	683
<i>VIII Onderwijs en Wetenschappen</i>	22 157	22 003	22 308	22 553	22 719
1. Algemeen	660	294	327	346	386
2. Kleuteronderwijs en gewoon lager onderwijs	4 653	4 592	4 557	4 585	4 579
3. Buitengewoon onderwijs	654	670	671	669	663
4. Algemeen voortgezet onderwijs; lager en middelbaar beroepsonderwijs; onderwijs voor volwassenen	7 340	7 383	7 455	7 472	7 424
5. Onderwijs en vorming werkende jongeren	512	519	523	532	541
6. Opleiding docenten; her- en bijscholing	619	636	639	648	657
7. Bouwzaken onderwijs	900	905	916	932	948
8. Hoger beroepsonderwijs	1 047	1 143	1 209	1 269	1 318
9. Universiteiten en hogescholen	3 495	3 602	3 710	3 776	3 853
10. Academische ziekenhuizen	637	655	667	671	684
11. Investerings wetenschappelijk onderwijs	414	383	397	407	410
12. Rijksstudietoelagen	1 226	1 221	1 237	1 246	1 256
<i>IX A Nationale Schuld</i>	8 496	10 000	11 400	12 800	14 250
1. Rente	8 496	10 000	11 400	12 800	14 250
2. Aflossingen	(3 710)	(4 800)	(5 800)	(7 900)	(10 000)
<i>IX B Financiën</i>	2 608	2 542	2 515	2 479	2 527
<i>X Defensie</i>	11 289	11 722	12 171	12 633	13 115

Uitgaven (vervolg)

	1981	1982	1983	1984	1985
<i>XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</i>	<i>11 259</i>	<i>11 432</i>	<i>11 491</i>	<i>11 717</i>	<i>12 004</i>
1. Woningwetleningen	4 807	4 790	4 517	4 534	4 647
2. Huursubsidies	3 445	3 598	3 820	4 001	4 126
3. Stadsvernieuwing	646	715	782	809	848
4. Infrastructuur	335	363	362	359	331
5. Rijksgebouwendienst	1 061	1 068	1 091	1 082	1 102
6. Overige uitgaven	965	898	919	932	950
<i>XII Verkeer en Waterstaat</i>	<i>9 133</i>	<i>9 172</i>	<i>9 270</i>	<i>9 270</i>	<i>9 174</i>
1. Waterstaat	2 106	2 084	2 050	1 930	1 708
2. Wegen en infrastructuur openbaar vervoer	1 162	1 211	1 245	1 274	1 299
3. Bijdragen verliezen openbaar vervoer	2 510	2 512	2 622	2 642	2 675
4. Overige diensten	658	604	527	527	531
5. Personeel	1 244	1 271	1 298	1 329	1 353
6. PTT	1 453	1 490	1 528	1 568	1 608
<i>XIII Economische Zaken</i>	<i>2 863</i>	<i>2 826</i>	<i>2 900</i>	<i>2 893</i>	<i>2 780</i>
1. Industrie en economische politiek	924	893	841	780	880
2. Prijzen, ordening en regionale economische politiek	806	664	683	688	679
3. Handel, ambacht en diensten	240	288	314	335	349
4. Energievoorziening	445	529	604	526	394
5. Overige uitgaven	448	452	458	464	478
<i>XIV Landbouw en Visserij</i>	<i>2 102</i>	<i>2 134</i>	<i>2 164</i>	<i>2 200</i>	<i>2 231</i>
1. Landbouwonderwijs	677	713	739	752	763
2. Onderzoek en voorlichting	263	273	276	281	285
3. Structuurmaatregelen	620	610	604	616	622
4. Overige uitgaven	542	538	545	551	561
5. Landbouw-Egalisatiefonds A	—	—	—	—	—
<i>XV Sociale Zaken</i>	<i>13 779</i>	<i>14 054</i>	<i>13 917</i>	<i>14 037</i>	<i>14 138</i>
1. Sociale verzekeringen	7 331	7 484	7 586	7 674	7 763
2. Complementaire sociale voorzieningen	5 133	5 253	5 350	5 449	5 549
3. Overige uitgaven	948	937	588	511	414
4. Personeel	367	380	393	403	412
<i>XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</i>	<i>10 682</i>	<i>11 048</i>	<i>11 516</i>	<i>12 001</i>	<i>12 475</i>
1. Ministerie	220	205	201	197	199
2. Culturele zaken	364	368	370	375	355
3. Natuurbehoud en recreatie	230	235	237	239	242
4. Radio, televisie en pers	761	814	875	942	1 016
5. Maatschappelijk ontwikkeling	2 382	2 411	2 467	2 518	2 563
6. Bijstand	5 638	5 902	6 225	6 563	6 905
7. Verzetsdeelnemers en vervolgd	795	815	837	858	880
8. Personeel	292	298	304	309	315
<i>XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne</i>	<i>4 389</i>	<i>4 673</i>	<i>4 883</i>	<i>5 118</i>	<i>5 359</i>
<i>Civiele Verdediging</i>	<i>209</i>	<i>212</i>	<i>217</i>	<i>221</i>	<i>226</i>
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	<i>3 232</i>	<i>3 262</i>	<i>3 314</i>	<i>3 346</i>	<i>3 360</i>

	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Wetenschapsbeoefening</i>	1 628	1 662	1 738	1 786	1 854
1. Onderwijs en Wetenschappen	544	566	584	598	614
2. Defensie	89	91	92	94	95
3. Verkeer en Waterstaat	77	75	76	77	78
4. Economische Zaken	411	438	493	514	550
5. Landbouw en Visserij	304	286	290	296	301
6. Volksgezondheid en Milieuhygiëne	86	88	90	91	92
7. Overige departementen	117	118	113	116	124
<i>Aanvullende posten</i>	2 408	2 809	3 213	3 513	4 067
a. reserve voor personeelsuitbreiding	27	88	157	227	298
b. gericht beleid 1980	140	214	218	220	221
c. minderhedenbeleid	–	25	25	25	25
d. beleidsvoornemens t.a.v. overheidssalarissen (incl. pensioenen, rechtstreeks op de rijksbegroting geraamd)	– 400	– 510	– 520	– 530	– 540
e. effecten beperking overheidssalarissen op de trendvolgers	– 90	– 110	– 110	– 115	– 115
f. loon- en prijsbijstelling	2 731	3 102	3 443	3 686	4 178
Totaal relevante uitgaven	115 266	118 841	122 477	126 097	130 131

Aanvullende posten

Onder post a. is de algemene reserve voor personeelsuitbreiding opgenomen. Voor 1981 zal uit deze post een totaal van 800 man verdeeld kunnen worden.

Post b. heeft betrekking op enkele nog niet aan de begrotingshoofdstukken toegedeelde bedragen in het kader van het gericht beleid 1980. Het betreft enerzijds nog nader te verdelen gelden voor extra arbeidsplaatsen in de sector trendvolgers en anderzijds gelden voor innovatie-bevordering.

Ten aanzien van de uitgaven voor het minderhedenbeleid is door het kabinet besloten voor dit beleid in de begroting een structurele voorziening te treffen. Enkele nog niet aan de afzonderlijke begrotingshoofdstukken toegedeelde uitgavenposten zijn in de aanvullende post c. opgenomen.

De bedragen die betrekking hebben op de vastgestelde beperking van de trenduitkomsten in 1981 zijn voorshands onder post d. verwerkt. Deze beperking betreft de salarissen van het overheidspersoneel en de overheidspensioenen ten laste van de rijksbegroting.

Onder post e. zijn geraamd de gevolgen van de trendbeperking in de sector waar de trend (van de ambtenaren) wordt gevolgd en de uitgaven ten laste van de rijksbegroting komen, zoals onder meer het openbaar vervoer en de welzijnssector.

Post f. strekt ertoe het totaal van de uitgaven te doen aansluiten bij de loon- en prijsstijgingen zoals opgenomen in de macro-economische verkenning voor 1981. In de begrotingshoofdstukken is 4,9% opgenomen voor de loonkostenontwikkeling 1980 en 1981 exclusief incidenteel. Tevens zijn in deze post de effecten van de herziening minimumjeugdloon verwerkt. Bovendien is rekening gehouden met de te verwachten stijging van de premie A.A.W. welke ten laste komt van de rijksbegroting.

B. Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken

	1981	1982	1983	1984	1985
II Hoge Colleges van Staat	3	3	3	3	3
III Algemene Zaken	1	1	1	1	1
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	20	21	21	22	22
V Buitenlandse Zaken	104	106	113	113	114
VI Justitie	427	434	442	451	460
VII Binnenlandse Zaken	291	304	315	328	341
VIII Onderwijs en Wetenschappen	404	413	482	454	472
IX A Nationale Schuld	7	7	7	7	7
IX B Financiën	1 995	1 898	1 773	1 756	1 775
X Defensie	472	474	477	479	482
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	4 280	4 753	5 358	5 930	6 425
XII Verkeer en Waterstaat	3 772	3 737	3 746	3 674	3 548
XIII Economische Zaken	11 975	14 470	16 386	17 085	17 787
waarvan uit aardgas	(11 520)	(13 980)	(15 815)	(16 475)	(17 160)
XIV Landbouw en Visserij	313	313	353	352	353
XV Sociale Zaken	638	622	604	586	571
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	826	881	939	1 002	1 072
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	316	415	426	438	450
Civiele Verdediging	1	1	1	1	1
Loon- en prijsbijstelling	275	275	275	275	275
Globale correctie op de artikelsgewijze ramingen	250	250	250	250	250
Totaal van de relevantie niet-belastingontvangsten	26 370	29 378	31 972	33 207	34 409

C. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1981–1984

In onderstaand overzicht wordt een aansluiting gegeven tussen de voorafgaande bijlage 3-A, dat wil zeggen de huidige meerjarencijfers van de rijks-uitgaven, met die van de Miljoenennota 1980. Naast de gebruikelijke specificatie¹ (voor een specificatie van de wijzigingen uit hoofde van de Voorjaarsnota 1980 wordt verwezen naar kamerstuk 16 252, nr. 1) wordt thans ook een samenvattende aansluitingstabel gegeven die is opgezet op dezelfde wijze als die voor 1981 in paragraaf 6.4.

		1981	1982	1983	1984
<i>I</i>	<i>Huis der Koningin</i>	—	—	1	1
	Diversen	—	—	1	1
<i>II</i>	<i>Hoge Colleges van Staat</i>	9	9	8	9
	Voorjaarsnota	9	9	9	10
	Ombuigingen 1981	— 4	— 4	— 4	— 4
	Diversen	4	4	3	3
<i>III</i>	<i>Algemene Zaken</i>	— 46	— 47	— 49	— 51
	Voorjaarsnota	6	6	6	6
	Saldering communicatietechniek	— 51	— 53	— 55	— 58
	Ombuigingen 1981	— 1	— 1	— 1	— 1
	Diversen	—	1	1	2
<i>IV</i>	<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	—	—	— 1	— 1
	Diversen (af rondingen)	—	—	— 1	— 1
<i>V</i>	<i>Buitenlandse Zaken</i>	9	12	13	15
	Voorjaarsnota	2	2	3	3
	Ombuigingen 1981	— 9	— 8	— 7	— 7
	Desaldering	8	8	8	8
	Diversen	8	10	9	11
<i>VI</i>	<i>Justitie</i>	85	90	71	41
	Voorjaarsnota	37	38	20	— 19
	Politietechnische dienst (desaldering)	8	8	8	8
	Loonbijstelling	57	59	60	62
	Ombuigingen 1981	— 22	— 22	— 23	— 25
	Diversen	5	7	6	15
<i>VII</i>	<i>Binnenlandse Zaken</i>	58	— 203	— 234	— 278
	Voorjaarsnota	— 135	— 165	— 178	— 195
	Materiële uitgaven lager onderwijs				
	— rente	4	9	14	19
	— leerlingenaantallen	7	8	9	10
	Minderhedenbeleid	36	11	11	11
	Loonbijstelling	81	82	82	83
	Instelling provincie Rijnmond	—	8	8	8
	Pensioen Indische geïnterneerden	226	—	—	—
	Geneeskundige verzorging politie	— 34	— 53	— 75	— 103
	Ombuigingen 1981	— 93	— 93	— 93	— 93
	Overboeking naar Gemeentefonds	— 12	— 15	— 15	— 16
	Bijstelling raming toeslagen op pensioenen	— 30	— 28	— 27	— 28
	Diversen	8	— 33	— 30	— 26

¹ Mutaties beneden 5 miljoen zijn niet afzonderlijk vermeld.

	1981	1982	1983	1984
<i>VIII Onderwijs en Wetenschappen</i>	340	— 88	— 49	— 80
Voorjaarsnota	114	101	136	111
Loonbijstelling	518	522	528	540
Ombuigingen 1981	— 336	— 593	— 593	— 593
Scholenbouw kleuteronderwijs	—	— 16	— 27	— 40
Diversen	44	— 102	— 93	— 98
<i>IX A Nationale schuld</i>	996	1 600	2 200	2 800
Rente	996	1 600	2 200	2 800
Aflossingen	(— 1 490)	(— 1 600)	(— 1 700)	(— 1 900)
<i>IX B Financiën</i>	278	230	177	114
Voorjaarsnota	223	151	118	74
Staats Munt Bedrijf	6	—	—	—
B.F. kredieten	50	40	20	—
Uitkering provincies	— 38	—	—	—
Loonbijstelling	36	37	38	38
Diversen	1	2	1	2
<i>X Defensie</i>	173	195	216	236
Voorjaarsnota	— 24	— 4	14	33
Loonbijstelling	173	176	178	181
Desalderingen + diversen	24	23	24	22
<i>XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</i>	721	867	678	562
Voorjaarsnota	418	458	600	742
Loonbijstelling	5	5	5	5
Subjectsubsidies	81	77	104	118
Ombuigingen 1981	— 220	— 306	— 351	— 474
Aanvullend beleid 1981	375	568	216	135
Woningwetleningen	32	43	44	—
Huurwoningen 1975	—	12	48	57
Eigen woningen	—	1	6	12
Huurgewenning	3	5	6	5
Nog aan te brengen compensaties	—	— 42	— 64	— 69
Lokatiesubsidies	4	6	6	6
Bijzonder regionaal welzijnsbeleid	3	11	25	25
Rijksgebouwendienst	35	30	30	—
Diversen	— 15	— 1	3	—
<i>XII Verkeer en Waterstaat</i>	— 550	— 484	— 344	— 336
Voorjaarsnota	— 597	— 589	— 584	— 584
Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren	— 42	—	37	49
Nieuwe spoorlijnen (exploitatie)	—	13	99	120
Bijdrage in de energiekosten	25	25	25	25
P.T.T.	66	66	74	78
Loonbijstelling	142	144	147	150
Ombuigingen 1981	— 157	— 157	— 157	— 157
Gericht aanvullend beleid 1981	15	15	15	15
Diversen	— 2	— 1	—	— 32

		1981	1982	1983	1984
<i>XIII Economische Zaken</i>		<i>472</i>	<i>616</i>	<i>834</i>	<i>859</i>
Voorjaarsnota		523	521	643	608
Sectorbeleid	-	6	- 5	- 5	- 5
Ontwikkeling vliegtuigen en ruimtevaart (overboeking naar W.B.)	-	24	- 5	- 6	- 3
I.S.P. steunplan		34	43	51	60
Aandelenkapitaal D.S.M.		60	60	70	-
Proefboringen	-	22	-	-	-
Loonbijstelling		26	29	31	34
Ombuigingen 1981	-	83	- 83	- 83	- 83
Gericht aanvullend beleid 1981		39	150	195	178
Ramingsbijstelling + diversen	-	75	- 94	- 62	70
<i>XIV Landbouw en Visserij</i>		<i>126</i>	<i>110</i>	<i>101</i>	<i>99</i>
Voorjaarsnota		107	101	57	58
Loonbijstelling		38	40	41	42
Ombuigingen 1981	-	58	- 58	- 58	- 58
Aanvullend beleid 1981		25	30	30	30
Energiebesparing glastuinbouw (5 mln. ex aanvullend beleid 1981)		13	-	-	-
Bijstelling ramingen (bij de niet-belastingmiddelen staat een tegenpost)	-	-	-	34	33
Diversen		1	- 3	- 3	- 6
<i>XV Sociale Zaken</i>		<i>436</i>	<i>850</i>	<i>486</i>	<i>335</i>
Voorjaarsnota	-	97	- 251	- 299	- 334
Loonbijstelling		167	160	158	156
Prijsbijstelling A.K.W.		247	239	239	239
Arbeidsmarktmaatregelen		48	204	41	- 7
Tewerkstelling erkende gewetensbezwaarden		5	5	5	5
Minderhedenbeleid		11	11	11	11
Flankerend beleid	-	10	7	5	-
Ombuigingen 1981	-	69	- 69	- 69	- 69
Gericht aanvullend beleid 1981		150	200	100	100
Ombuigingen sociale verzekeringen	-	914	- 967	- 1 046	- 1 128
Rijksaandeel W.W.		459	468	478	487
Rijksbijdrage W.A.O.	-	475	- 480	- 485	- 490
Rijksbijdrage A.K.W.	-	42	-	-	-
Rijksbijdrage A.O.W.-plus	-	17	- 23	- 29	- 37
W.W.V. en W.S.W.		967	1 300	1 326	1 353
A.A.W.		51	52	54	54
Diversen	-	45	- 6	- 3	- 5

	1981	1982	1983	1984
<i>XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</i>	576	507	478	463
Voorjaarsnota	44	40	47	49
Loonbijstelling	225	228	231	234
Minderhedenbeleid	15	15	15	15
Bijstandsuitgaven	- 36	- 96	- 145	- 175
Verzetsdeelnemers en vervolgd	- 21	- 27	- 36	- 42
Ombuigingen 1981	- 82	- 82	- 82	- 82
Gericht aanvullend beleid 1981 (monumenten)	25	25	25	25
Vluchtelingen	45	-	-	-
Wereldomroep (overboeking naar O.S.)	- 30	- 30	- 30	- 30
Rijksgroepsregeling werkloze werknemers	405	445	447	449
Ombuigingen in de sociale verzekeringen	- 13	- 13	19	33
Diversen	- 1	2	- 7	32
<i>XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne</i>	- 60	- 62	- 58	- 43
Voorjaarsnota	- 40	- 36	- 24	- 11
Rioleringen	18	9	-	-
Loonbijstelling	140	142	144	146
Wet Luchtverontreiniging (bij de niet-belastingmiddelen staat een tegenpost)	35	35	35	35
Ombuigingen sociale verzekeringen	- 200	- 200	- 200	- 200
Ombuigingen 1981	- 11	- 11	- 11	- 11
Diversen	- 2	- 1	- 2	- 2
<i>Civiele Verdediging</i>	-	-	1	1
Voorjaarsnota	3	3	4	4
Ombuigingen 1981	- 6	- 6	- 6	- 6
Diversen	4	3	3	3
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	- 41	- 111	- 163	- 217
Bijstelling aan N.N.I. ontwikkeling	- 41	- 111	- 163	- 217
<i>Wetenschapsbeoefening</i>	199	210	246	248
Voorjaarsnota	207	214	217	222
Loonbijstelling	25	26	26	27
Innovatie	- 43	-	-	-
Innovatie stimuleringsregeling (overboeking naar aanvullende post)	- 112	- 158	- 162	- 164
Ontwikkeling van vliegtuigen en ruimtevaart (overboeking van E.Z.)	24	5	6	3
Ombuigingen 1981	- 46	- 46	- 46	- 46
Gericht aanvullend beleid 1981	21	20	20	17
Correctie Voorjaarsnota (E.S.A.; O. en W.)	-	-	10	12
Uitvoering B.U.O.Z.-nota (O. en W.)	8	8	8	8
Investerings- en wetenschappelijk onderzoek (O. en W.)	10	10	10	10
Micro electronica (O. en W.)	5	5	5	5
Onderzoek (V.R.O.)	16	25	20	22
Onderzoek energiebesparing glastuinbouw (L. en V.)	13	-	-	-
Ramingsbijstellingen + diversen (hoofdzakelijke E.Z.)	71	101	132	132

	1981	1982	1983	1984
<i>Aanvullende posten</i>	<i>- 1 433</i>	<i>- 1 176</i>	<i>- 1 180</i>	<i>- 1 192</i>
a. Reserve voor personeelsuitbreiding	- 99	- 101	- 105	- 111
b. Gericht beleid 1980	- 1 265	- 1 127	- 1 208	- 1 222
c. Minderhedenbeleid	- 50	-	25	25
d. Beleidsvoornemens t.a.v. overheidssalarissen (inclusief pensioenen, rechtstreeks op de rijksbegroting geraamd)	400	405	415	425
e. Effecten beperking overheidssalarissen op de salarissen van de trendvolgers	85	90	90	90
f. Effecten beperking overheidssalarissen op de pensioenen	90	100	100	100
g. Aanvullende maatregelen in verband met wijzigingen in Bestek '81 zoals opgenomen de voortgangsnota	210	215	220	225
h. Herstructurering kinderaftrek/kinderbijslag	65	65	65	65
i. Loon- en prijsbijstelling	- 1 869	- 1 823	- 1 782	- 1 789
j. Vervallen aanvullende post voor onderuitputting	1 000	1 000	1 000	1 000
Totaal	2 349	3 362	3 669	3 821

Samenvattende aansluitingstabel meerjarencijfers 1981-1984

	1981	1982	1983	1984	1985
1 Meerjarenramingen Miljoenennota 1980	112,9	115,5	118,8	122,3	
2 «Ombuigingen 1980» Zie Voorjaarsnota 1980)	- 2,7	- 2,7	- 2,7	- 2,7	
3 Overige mutaties Voorjaarsnota 1980 ¹					
- handhaving Rijkswegenfonds	- 0,9	- 0,9	- 0,9	- 0,9	
- vervallen correctiepost onderuitputting	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0	
- overige uitvoeringsmutaties	+ 1,3	+ 1,1	+ 1,1	+ 1,0	
4 Extra uitgaven in verband met werkloosheid en rente nationale schuld	+ 2,5	+ 3,5	+ 4,1	+ 4,7	
5 Uitgavenombuigingen rijksbegroting ²	- 1,9	- 2,3	- 2,3	- 2,4	
6 Aanvullend beleid	+ 0,7	+ 1,0	+ 0,6	+ 0,5	
7 Terugtrekken rijksbijdragen in combinatie met premiedrukstijging	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,3	
8 Mutaties loon- en prijsbijstelling ³	+ 3,3	+ 3,5	+ 3,7	+ 3,9	
9 Overige mutaties	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4	-	
Totaal relevante uitgaven	115,3	118,8	122,5	126,1	130,1

¹ Exclusief loon- en prijsbijstellingsmutaties.

² Hierin zijn mede vervat de ombuigingen in

de sociale zekerheid die via het terugtrekken van rijksbijdragen ten gunste van de Rijksbegroting worden gebracht.

³ Inclusief die van de Voorjaarsnota 1980.

D. Meerjarenraming Gemeentefonds en Provinciefonds

Uitgangspunten	1981	1982 t/m 1985
– Volumegroei uitkeringen	1,5%	1,5%
– Prijsstijging nationaal inkomen	5,9%	0,0%
– Invloed hogere prijsstijging N.I. 1980	0,3%	
– Compensatie prijsstijging	6,0%	0,0%
– Algemene salarismaatregelen	2,0%	0,75/1,0/1,0/1,0%

1. Gemeentefonds (exclusief uitkering lager onderwijs)

Op basis van de vorenstaande gegevens is de toeneming van de uitkering uit het Gemeentefonds t/m 1985 als volgt:

	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Accres uitkering</i>					
a. 80% sociale zorg	36,6	16,8	17,5	18,2	18,8
b. 1,5% volume-accres	169,9	177,8	181,5	185,6	189,8
c. 2,0/0,75/1,0/1,0/1,0% algemene salarismaatregelen	169,5	65,8	89,8	92,0	94,3
d. 6,0/0,0% prijscompensatie	181,7	–	–	–	–
e. vergoeding aan Vereniging van Nederlandse Gemeenten	–	7. 0,1	–	–	–
f. kosten onderzoek bebouwingsmaatstaf	6,0	6,7	7. 4,8	–	–
g. overheveling vergoeding verkeerslichten	12,2	2,3	–	–	–
h. accres i.v.m. toename R.W.W. (gemeentelijk aandeel 10%)	36,7	–	–	–	–
Totaal accres lopend jaar	612,6	269,3	284,0	295,8	302,9

Nadere accresen over 1980 t.o.v. de Miljoenennota 1980:

– 80% sociale zorg	7. 19,8				
– afrekening salariscompensatie 1979	7. 24,4				
– aanpassing prijscompensatie 1980 8% i.p.v. 6,5%	45,4				
– aanpassing salariscompensatie 1980	7. 149,5				
– ombuigingen 1980	7. 151,0				
– kosten onderzoek bebouwingsmaatstaf	1,4				
Totaal accres lopend jaar t.o.v. de Miljoenennota 1980	314,7	269,3	284,0	295,8	302,9

Uitgedrukt in niveaus luidt de meerjarenraming van de uitkering uit het Gemeentefonds (excl. uitkering lager onderwijs) als volgt:

	1981	1982	1983	1984	1985
1. Uitkering van het vorig jaar	12 024,4	12 339,1	12 608,4	12 892,4	13 188,2
2. Accres	314,7	269,3	284,0	295,8	302,9
3. Uitkering	12 339,1	12 608,4	12 892,4	13 188,2	13 491,1

2. Provinciefonds

Het volume-accres van de uitkering uit het Provinciefonds bedraagt in 1981 1,5%. Tezamen met het prijsstijgingspercentage van het nationale inkomen dat op 5,9% wordt geraamd, bedraagt het groeipercentage van de uitkering in 1981 7,5%. Voor 1982 en volgende jaren is voor de accresberekening uitgegaan van een volume-accres van 1,5% en een prijsstijging van het nationale inkomen van 0%.

	1981	1982	1983	1984	1985
1. Uitkering van het vorig jaar	870,1	920,3	934,1	948,1	962,3
2. Ombuigingen 1980	7. 17,0				
3. Hogere prijsstijging nationaal inkomen	3,0				
4. Accres	64,2	13,8	14,0	14,2	14,4
5. Uitkering	920,3	934,1	948,1	962,3	976,7

E. Meerjarenramingen Fonds Investeringsrekening

De meerjarenramingen van het Fonds Investeringsrekening zijn gebaseerd op een gemiddelde volumegroei van de bedrijfsinvesteringen die aansluit bij de prognoses uit Bestek '81 en een prijsstijging van 0%.

	1981	1982	1983	1984	1985
Investeringspremies en -toeslagen	4 550	5 075	4 925	5 125	5 325

4. De meerjarenramingen en de extrapolatiedefinitie

In paragraaf 4.4. is in een voetnoot opgemerkt dat ervan is afgezien de nadelen van het systeem van meerjarenramingen te ondervangen door een ingrijpende aanpassing van de zogenoemde extrapolatiedefinitie. In deze bijlage wordt hierop nader ingegaan.

De meerjarenramingen komen per begrotingshoofdstuk tot stand door middel van ramingen bij ongewijzigd beleid, de zogenoemde extrapolaties. Cruciaal hierbij is de extrapolatiedefinitie.

Toepassing van de tot op heden gehanteerde definitie houdt in dat in de meerjarenramingen rekening wordt gehouden met de uitgaven die het rijk door wetten en aangegane juridische verplichtingen gehouden is te doen, met de uitgaven die voortvloeien uit in het kabinet of met de Minister van Financiën gemaakte afspraken over individuele uitgaven, met de uitgaven die samenhangen met kwantificeerbare exogene factoren voorzover deze factoren ook bepalend waren voor de in het basisjaar opgenomen bedragen en voor het overige met het constant houden van het volume van de uitgaven.

Gebleken is dat door de huidige interpretatie en toepassing van de extrapolatiedefinitie de meerjarenramingen op onderdelen ruim uitvallen en aldus tot een stijgend voorzieningenniveau leiden. Zo worden bij de investeringsuitgaven de geldbedragen van het basisjaar op hetzelfde niveau, bijgesteld voor prijsstijging, naar latere jaren doorgetrokken. Aangezien de bedragen voor investeringen in het basisjaar veelal meer inhouden dan alleen vervangingsinvesteringen, leidt dit ertoe dat ook uitbreidingsinvesteringen binnen de meerjarenramingen als zodanig kunnen worden gefinancierd, hetgeen resulteert in een gestage uitbreiding van de kapitaalgoederenvoorraad. Ook bij andere uitgavencategorieën zijn intensiveringen binnen het op deze wijze berekende «beschikbare» totaal mogelijk. Voorts ontstaat krachtens de huidige definitie ruimte voor verbeteringen in de samenstelling van het ambtenarenapparaat, terwijl tegelijkertijd geen rekening wordt gehouden met de arbeidsproductiviteitsstijging. De ramingen bij ongewijzigd beleid kunnen aldus tot een verhoging van het voorzieningenniveau leiden zonder dat daartoe expliciet beslissingen worden genomen.

Teneinde zo min mogelijk een min of meer automatische uitgavengroei in de meerjarencijfers in te bouwen die zelfs zodanig kan zijn dat het voorzieningenniveau stijgt, zou de extrapolatiedefinitie op een aantal punten kunnen worden gewijzigd. Dat zou kunnen worden bereikt door toepassing van één of meer van de hieronder kort aangeduide mogelijkheden. De eerste is de budgettaire gevolgen van exogene factoren alleen in extrapolaties te verwerken als uit een wet of wettelijke regeling een direct verband voortvloeit tussen de exogene factor en de raming. In de tweede plaats zouden bij de extrapolaties van investeringsuitgaven alleen bedragen kunnen worden opgenomen die noodzakelijk zijn voor het instandhouden van de huidige kapitaalgoederenvoorraad. In de derde plaats zou het verwerken van afspraken tot uitgavenverhogingen in principe kunnen vervallen en tenslotte zou het begrip ongewijzigd beleid aldus kunnen worden toegepast dat de extra salariskosten die samenhangen met de kwalitatieve verbetering van het ambtenarenapparaat niet meer worden meegenomen.

Toch moeten bovenstaande aanpassingsmogelijkheden om een aantal redenen worden afgewezen. Ten eerste moeten de ramingen realistisch zijn vanwege de in paragraaf 4.4. genoemde te vervullen functies. Verlagen uitsluitend terwille van de flexibiliteit doen daar afbreuk aan. Ten tweede zou een meer exacte en verfijnde omschrijving van begrippen als «ongewijzigd beleid» en «handhaving van het voorzieningenniveau» uitgebreid en gedetailleerd onderzoek vergen, waarvan de resultaten ongetwijfeld zouden leiden tot een groot aantal verschillen van inzicht. Ten derde heeft met name de tweede hiervoor genoemde suggestie ter wijziging van de extrapolatiedefi-

nitie verregaande consequenties. De ramingen voor de investeringsuitgaven zouden namelijk op een aanzienlijk lager niveau uitkomen. Enerzijds brengt dit voordelen met zich, zoals een duidelijker prioriteitenafweging, maar anderzijds leidt dit tot grote onevenwichtigheden in het meerjarenramingssysteem ten opzichte van andere uitgavencategorieën omdat bij voorbeeld de overdrachtsuitgaven die in wetten en daaraan gekoppelde uitvoeringsregelingen zijn vastgelegd automatisch in de ramingen worden verwerkt. Dit klemmt temeer als men bedenkt dat juist de overheidsinvesteringen de laatste jaren onder druk hebben gestaan terwijl de overdrachtsuitgaven daarentegen een sterke groei te zien hebben gegeven. Ten vierde zou de intensieve aandacht voor de techniek van de extrapolaties haaks staan op het idee van minder «plan»-achtige en meer prognose-achtige meerjarenramingen, zoals in paragraaf 4.4. bepleit. Tegen de achtergrond hiervan is ervan afgezien de oplossing van de gesignaleerde problemen te zoeken in een ingrijpende aanpassing van de extrapolatiedefinitie. Dit staat enkele kleinere aanpassingen overigens niet in de weg.

5A. De flexibiliteit van de rijksuitgaven

1. Inleiding

Vooraf tegen de achtergrond van de beperking van de overheidsuitgaven van de laatste jaren waarbij de groei van deze uitgaven werd aangepast aan de ontwikkeling van de economie, is de behoefte aan een actueel inzicht in de flexibiliteit van de overheidsuitgaven – of misschien nog meer in de inflexibiliteit daarvan – de laatste jaren sterk toegenomen. Dit inzicht is met name van belang voor het antwoord op de vraag in hoeverre op korte termijn – hierbij ware te denken aan de recente ombuigingen op de begroting 1980 – de overheidsuitgaven kunnen worden beperkt en/of vertraagd.

Reeds eerder is naar de flexibiliteit van de overheidsuitgaven onderzoek gedaan. De resultaten daarvan zijn opgenomen in de Miljoenennota 1971. Dit onderzoek gaf interessante inzichten omtrent de conjuncturele flexibiliteit van de rijksuitgaven, ingedeeld naar economische categorieën. In het in 1979 gestarte onderzoek is niet bij deze economische classificatie van de uitgaven aangesloten, maar zijn de gegevens over de flexibiliteit opgebouwd vanuit de afzonderlijke begrotingsartikelen uit de begroting 1980 en de meerjarenramingen, zoals vermeld in de Miljoenennota 1980. De begrotingsfondsen zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. In de volgende paragrafen zal achtereenvolgens worden ingegaan op de opzet van het onderzoek, op enkele resultaten daarvan, alsmede op de aan het flexibiliteitsonderzoek gekoppelde studie naar aanleiding van de motie Joekes (15 300, nr. 15).

2. De opzet van het onderzoek

In het onderzoek is aan het begrip flexibiliteit een financieel-technische inhoud gegeven. Onder flexibiliteit is verstaan de mogelijkheid om – los van de vraag of dit uit beleidsmatige dan wel politieke overwegingen mogelijk is – de rijksuitgaven te faseren, te verlagen of te beëindigen. Hierdoor wordt voorkomen dat in dit stadium van het onderzoek een aantal subjectieve elementen een rol gaan spelen.

Bij het onderzoek zijn drie categorieën gehanteerd, te weten inflexibele uitgaven, ten dele flexibele uitgaven en geheel flexibele uitgaven. Voor een indeling in deze categorieën zijn twee vragen relevant. In de eerste plaats de vraag of de overheid nog de mogelijkheid heeft een uitgave niet te doen. Indien deze mogelijkheid niet meer bestaat, zoals bij voorbeeld bij betalingen op grond van reeds in het verleden aangegane (juridische) verplichtingen, dan is deze uitgave inflexibel. Voor het al dan niet juridisch verplicht zijn van bepaalde uitgaven is voor het onderzoek als peildatum 1 januari 1980 gehanteerd.

Indien deze mogelijkheid echter nog wel bestaat, wordt een tweede vraag relevant, namelijk die naar de mogelijkheden om de uitgaven in de tijd te faseren, in de naaste dan wel verdere toekomst in meer of mindere mate te verlagen, of zelfs geheel stop te zetten.

Bij uitgaven, waarbij slechts de mogelijkheid bestaat deze in de tijd te faseren, kan worden gedacht aan technische complementaire uitgaven, dat wil zeggen uitgaven die in technische zin verbonden zijn met reeds gedane uitgaven en die bij het achterwege laten ervan zouden leiden tot kapitaalverlies voor het rijk. Als voorbeeld kan dienen het niet aanleggen van een weg over een reeds gebouwde brug. Deze uitgaven zijn bij het onderzoek ingedeeld in de categorie ten dele flexibel.

Daarnaast zijn in deze categorie opgenomen die uitgaven waarvan het mogelijk is deze meer of minder te verlagen. Het gaat hierbij voornamelijk om uitgaven die op grond van wetten en wettelijke regelingen worden gedaan, subsidies en de uitgaven voor het overheidspersoneel voor zover deze via de rijksbegroting worden verricht. In het algemeen mag worden verwacht dat deze uitgaven niet binnen één (begrotings)jaar in belangrijke mate zijn te verlagen.

Ten slotte zijn de uitgaven waarvan het mogelijk is deze direct stop te zetten in de categorie geheel flexibel opgenomen.

Zoals gesteld zijn de gegevens opgebouwd vanuit de afzonderlijke begrotingsartikelen van de begroting 1980 en vanuit de meerjarenramingen, zoals vermeld in de Miljoenennota 1980. Consequentie hiervan is dat – afgezien van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen, de uitgaven op grond van de Bijstandswet en enkele andere uitgavenposten – het onderzoek zich niet heeft uitgestrekt tot de sociale zekerheidsuitgaven, die voor het grootste deel buiten de rijksbegroting om worden gefinancierd. Gelet op de snelle groei van deze uitgaven, die de belangrijkste oorzaak is van het toenemende beslag van de collectieve sector op het nationale inkomen, is het van belang ook inzicht te verkrijgen in de flexibiliteit van deze groep van uitgaven.

3. Enkele resultaten

Aan de hand van de hiervoor beschreven onderzoeksopzet zijn de uitgaven in onderstaand overzicht ingedeeld en weergegeven in procenten van het totaal van de rijksuitgaven.

Flexibiliteit rijksuitgaven (in % van het totaal)

	1980	1981	1982	1983	1984
I Inflexibel					
– juridisch verplicht	39	25	13	11	10
II Ten dele flexibel					
– technisch complementair	2	2	3	3	2
– wetten/regelingen	32	40	48	48	48
– subsidies	8	8	8	8	8
– personeelsuitgaven	11	11	11	11	11
– overig	5	8	10	11	12
	58	69	80	81	81
III Geheel flexibel	3	6	7	8	9
	100	100	100	100	100

Bij het beschouwen van bovenstaande cijfers moet worden bedacht dat de invulling van de categorieën is geschied in een dwingende volgorde en wel van boven naar beneden. Zo kan de opvallend oplopende reeks voor de categorie wetten/regelingen grotendeels worden verklaard door de omstandigheid dat een gedeelte van deze uitgaven behoort tot de inflexibele uitgaven (juridisch verplicht). Aangezien dit gedeelte in de tijd gezien afneemt zal de omvang van de categorie wetten/regelingen relatief toenemen en zich daarna op een bepaald peil (circa 50 %) stabiliseren.

Bij een horizontale beschouwing van de tabel kan worden geconstateerd dat het totaal van de rijksuitgaven in het eerste jaar voor bijna 40 % inflexibel is, dat dit percentage in twee jaar tijds sprongsgewijs daalt naar 13% en dat in 1984 nog slechts 10% van de uitgaven inflexibel is.

De groep ten dele flexibele uitgaven groeit in twee jaar tijds van bijna 60 % in 1980 naar een niveau van circa 80 % waarop het zich vervolgens stabiliseert. Het valt hierbij op dat 2 ondergroepen deze groei veroorzaken, namelijk de groep wetten en daaraan gekoppelde regelingen en de groep overige ten dele flexibele uitgaven. De andere drie groepen binnen de ten dele flexibele uitgaven – namelijk de technisch complementaire uitgaven, de groep subsidies en de groep personeelsuitgaven – blijven in de tijd gezien stabiel.

De groei van de twee andere groepen binnen de ten dele flexibele uitgaven wordt veroorzaakt door het afnemende beslag van de in juridische verplichtingen vastgelegde uitgaven. De groep geheel flexibele uitgaven ten slotte omvat in 1980 3 % van de rijksuitgaven en loopt daarna min of meer geleidelijk op tot 9 %.

Bij een verticale beschouwing van de tabel is – gelet op de vraag naar de flexibiliteit van de rijksuitgaven op korte termijn – vooral het jaar 1980 van belang. Uit de tabel kan worden afgelezen dat aan het begin van dat jaar 39 % van de uitgaven reeds vast lag, dat 58 % in financieel-technische zin nog ten dele flexibel was en dat slechts 3 % nog geheel flexibel was. Hierbij dient overigens goed in het oog te worden gehouden dat aan het gehanteerde flexibiliteitsbegrip slechts een financieel-technische inhoud is gegeven en van de beleidsmatige en politieke vraag welk deel van de uitgaven flexibel worden, is geabstraheerd.

Voor een inzicht in de flexibiliteit op korte maar vooral op langere termijn zou voor de categorie ten dele flexibele uitgaven na moeten worden gegaan in welke mate en na welke tijdsperiode deze uitgaven geheel flexibel kunnen worden. Te verwachten valt dat op langere termijn de rijksuitgaven voor een groot deel als geheel flexibel kunnen worden beschouwd. Privaatrechtelijk verplichtingen en technische factoren beperken dan in veel mindere mate de mogelijkheden om de rijksuitgaven te verminderen. De mate van flexibiliteit op langere termijn zal echter vooral worden bepaald door de politieke keuzen die ten aanzien van de rijksuitgaven zijn en nog zullen worden gemaakt.

4. Onderliggende wetten en regelingen

Aan het flexibiliteitsonderzoek is voorts een studie gekoppeld naar onderliggende wetten en regelingen. Tijdens de parlementaire behandeling van Bestek '81 eind 1978 heeft de Tweede Kamer om deze studie verzocht (motie 15 300, nr. 15).

Overweging was hierbij dat «beperkingen in de overheidsuitgaven in belangrijke mate kunnen worden verkregen door herziening van gedeeltelijk achterhaalde wetten en andere maatregelen, waarin de oorspronkelijke uitgavenverplichtingen zijn neergelegd». In bijlage 5B is een overzicht van bedoelde wetten en regelingen opgenomen. De bijbehorende bedragen zijn op basis van de meerjarenramingen voor de uitgaven uit de Miljoenennota 1980 samengesteld.

Bij deze opsomming moet worden bedacht dat met name door de genoemde wetten niet zozeer concrete bedragen worden aangegeven maar veeleer overheidsactiviteiten in kwalitatieve zin worden vastgelegd. Voor beperking van uitgaven, die voortvloeien uit deze wetten, is wetswijziging veelal niet nodig.

Anderzijds zal het intrekken of wijzigen van een wet niet altijd betekenen dat de hiermee gemoeide uitgaven komen te vervallen c.q. overeenkomstig kunnen worden verlaagd.

Bij de beoordeling of er sprake is van (gedeeltelijk) achterhaalde wetten zal aandacht moeten worden besteed aan de vraag of de oorspronkelijke doelstelling van de wet nog steeds geldend is, met andere woorden of deze nog past in het huidige beleid c.q. een lagere prioriteit moet krijgen. In dit kader zou tevens een onderzoek thuishoren naar de doelmatigheid van het aan de wet gekoppelde financieel instrumentarium. Aan beide aspecten zou aandacht kunnen worden besteed in de procedure voor heroverweging van overheidsuitgaven (zie ook paragraaf 4.5).

5B. Overzicht van wetten en regelingen voortvloeiende uit het onderzoek naar de flexibiliteit van de rijksuitgaven

Bij deze opsomming moet worden bedacht dat hiermee een ruime interpretatie is gegeven aan het begrip «onderliggende wetten en regelingen». Genoemd zijn slechts wetten en regelingen die geldelijke gevolgen hebben van 5 miljoen en meer. Evenmin zijn opgenomen regelingen en besluiten die betrekking hebben op arbeidsvoorwaarden van het rijkspersoneel voor zover de hiermee gemoeide uitgaven niet direct voortvloeien uit taken in de wet genoemd.

	1980	1981	1982	1983	1984
	(miljoenen guldens)				
Wet financieel statuut Koninklijk Huis	14,4	14,8	15,1	15,5	15,8
Wet houdende regeling schadeloosstelling leden Tweede Kamer der Staten-Generaal	18,4	18,6	18,8	18,9	19,1
Wet tarieven in strafzaken	12,6	13,4	14,2	15,0	15,9
Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenenden	159,9	171,9	185,9	200,0	214,6
Politiewet (Rijkspolitie)	898,8	1 004,7	1 075,6	1 122,4	1 159,6
Vreemdelingenwet	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
Wet Rechterlijke Organisatie	368,5	380,8	390,3	400,1	410,3
Beginselenwet Gevangeniswezen	297,0	303,5	307,9	313,0	318,1
Psychopatenwetten/psychopatenreglement alsmede reclasseringsregeling	186,8	192,6	198,2	203,6	208,9
Beginselenwet voor de Kinderbescherming	513,7	529,0	537,4	546,0	554,8
Wet Levensverzekeringsbedrijf	12,5	12,6	12,9	13,1	13,3
Financiële verhoudingswet 1960 (art. 5 materiële uitgaven LO)	2 028,4	2 093,0	2 151,4	2 176,3	2 204,4
Politiewet (Gemeentepolitie)	1 868,5	1 955,2	2 034,7	2 110,9	2 191,9
Wet inzake openbaar lichaam Rijnmond	15,0	15,3	15,5	15,7	16,0
Wet Agglomeratie Eindhoven	5,7	5,8	5,8	5,9	6,0
Bedrijvenwet 1928	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
Kleuteronderwijswet	1 007,0	1 003,0	983,0	983,0	983,0
Lageronderwijswet	3 881,0	3 845,0	3 817,4	3 761,0	3 744,0
Wet op het Voortgezet Onderwijs	9 451,1	9 654,5	9 970,1	10 034,3	10 158,1
Overgangswet op het Voortgezet Onderwijs	89,0	88,0	87,0	85,0	83,0
Wet op het Leerlingenwezen	87,0	88,0	90,0	91,0	92,0
Experimentenwet	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs	5 225,3	5 413,2	5 549,6	5 669,0	5 786,3
Regeling Bijzondere Financiering 1971	90,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Beschikking Kredietverzekering met herverzekering bij de Staat	125,0	77,0	80,0	65,0	65,0
Muntwet	16,2	9,2	9,2	9,2	9,2
Wet van 24-12-1970 (Stb. 608) tot wijziging van de bepalingen inzake gemeentelijke en provinciale belastingen	144,6	75,7			
Luchtvaartwet	7,0	12,0	17,0	22,0	22,0
Onroerendgoedbelasting (o.g.v. art. 273 Gemeentewet)	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
Leningen voortvloeiende uit de Woningwet	4 108,3	4 317,0	4 052,7	4 171,0	4 302,9
Beschikking geldelijke steun eigen woningen 1968 en Beschikking geldelijke steun eigen woningen 1975	482,4	516,8	553,2	574,6	585,3
Beschikking geldelijke steun Woningwet vóór 1975	1 138,0	1 169,3	1 133,1	1 088,7	1 062,2
Beschikking geldelijke steun particuliere huurwoningen (regelingen voor 1975)	468,4	409,2	363,0	313,3	265,7

	1980	1981	1982	(miljoenen guldens)	
				1983	1984
Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975	83,6	163,4	289,7	399,9	500,1
Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren	154,2	207,3	153,0	143,9	140,9
Wet Uitkeringen Wegen	630,5	653,2	672,4	692,6	706,7
Rijkswegenfonds	1 004,0	1 009,0	1 015,0	1 021,0	1 027,0
Wet op de Mijnbouwpensioenfondsen	23,0	22,0	23,0	23,0	24,0
Ruilverkavelingswet	254,3	244,8	230,0	214,3	214,3
Bosbijdrageregeling	18,3	16,4	15,5	15,5	15,5
Bestuursbesluiten van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw voorzover E.G.-richtlijnen betreffend	113,5	112,5	111,8	110,6	110,6
Veewet	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Vleeskeuringswet	59,4	60,4	61,3	62,3	63,2
Algemene Ouderdomswet (AOW)	2 100,0	2 200,0	2 200,0	2 300,0	2 400,0
Algemene Weduwen en Wezen Wet (AWW)	100,0	200,0	200,0	200,0	200,0
Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)	800,0	800,0	800,0	800,0	800,0
Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0
Werkloosheidswet (WW)	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0
Algemene Kinderbijslagwet (AKW)	3 800,0	3 800,0	3 800,0	3 800,0	3 800,0
Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV)	2 248,4	2 135,5	1 732,0	1 783,4	1 836,3
Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)	2 080,7	2 185,6	2 294,8	2 407,0	2 521,7
Beeldende Kunstenaarsregeling (BKR)	81,2	82,7	84,4	86,0	89,3
Omroepwet	743,9	784,0	827,3	871,8	917,9
Bibliotheekwet	302,0	329,5	357,3	372,7	379,5
Rijksbijdrageregeling Sociaal Cultureel Werk	192,0	187,0	190,0	192,0	195,0
Algemene Bijstandswet	4 950,0	5 196,0	5 479,0	5 845,0	6 209,0
Wet Uitkeringen Vervolgingslachtoffers 1940-1945	345,0	371,0	392,0	417,0	440,0
Wetten buitengewoon pensioen	368,0	374,0	382,0	391,0	403,0
Warenwet	32,1	32,6	33,1	33,6	34,1
Wet inzake de luchtverontreiniging	31,5	24,3	32,7	29,2	31,6
Wet Geluidhinder	24,0	39,8	62,7	75,4	76,4
Afvalstoffenwet					
Wet Chemische Afvalstoffen					
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Rijksbijdragen)	1 687,0	1 704,0	1 721,0	1 738,0	1 756,0
Ziekenfondswet, onderdeel bejaardenverzekering	929,5	873,3	993,4	1 113,6	1 230,3
Wet op de Noodwachten	93,4				
European Space Agency (ESA-conventie)	21,1	21,7	22,7	23,7	24,7
Europese Commissie voor Kernfysisch Onderzoek (volkenrechtelijke overeenkomst)	47,6	51,0	54,2	57,6	61,2
Diverse wetten en regelingen	109,1	110,3	109,9	109,8	109,1

6. Werkgelegenheid in en collectieve financiering van de kwartaire sector

Inleiding

In paragraaf 5.3. is ingegaan op de ontwikkeling van de werkgelegenheid in en de collectieve financiering van de kwartaire sector. In deze bijlage worden enkele kanttekeningen gemaakt bij de gehanteerde definitie van het begrip kwartaire sector (6.1.) en wordt nader ingegaan op de technische problemen welke zich voordoen bij de kwantificering van de collectieve financiering van deze sector (6.2.). Verder wordt aangegeven welke verschillen bestaan tussen het in tabel 5.3.3.a. weergegeven overzicht van de werkgelegenheidsontwikkeling in de kwartaire sector en de in eerdere miljoenennota's gepubliceerde overzichten terzake (6.3.).

6.1. Definiëring van het begrip kwartaire sector

Het begrip kwartaire sector is, zoals in paragraaf 5.3. is aangegeven, afgebakend op grond van de aard van de dienstverlening. De bedrijfsklasse overige dienstverlening is daarom geschoond voor de zuiver zakelijke elementen daarin, te weten de bedrijfsgroepen: reinigings- en ontsmettingsbedrijven, schoonmaakbedrijven, wasserijen enz., kappersbedrijven, foto-ateliers, de overige persoonlijke dienstverlening en het personeel in loondienst bij particuliere huishoudens. Tot het kwartaire deel van de overige dienstverlening worden derhalve gerekend: religieuze organisaties e.d., overig particulier onderwijs, bejaardentehuizen, kindertehuizen, dagverblijven enz., sociaal medische, psychologische en pedagogische diensten, maatschappelijke organisaties, gezinsverzorging, wijk- en buurtwerk, jeugdwerk, vormings- en ontwikkelingswerk, werkgevers- en werknemersorganisaties, beroepsorganisaties, researchinstellingen enz. Afgezien van deze schoning van de bedrijfsklasse overige dienstverlening sluit de afbakening van het begrip kwartaire sector volledig aan bij de Standaard Bedrijfsindeling van het CBS.

Voor wat betreft de bedrijfsklasse cultuur en recreatie moet worden aangegeven dat deze nog een aantal zakelijke (en niet gesubsidiëerde) activiteiten omvat zoals bioscopen, amusements- en pretparken, kermissen enz. Statistische schoning voor deze activiteiten is vooralsnog niet mogelijk.

6.2. Kwantificering van de collectieve financiering van de kwartaire sector

In paragraaf 5.3.4. is ingegaan op de collectieve financiering van de kwartaire sector. Het collectieve financieringsaandeel is hierbij gedefinieerd als de verhouding tussen enerzijds de financiële bijdragen van de collectieve sector (in de vorm van inkomensoverdrachten en kostprijsverlagende subsidies) en anderzijds de totale exploitatiekosten van de (sub-)sectoren van de kwartaire sector. De kwantificering van het financieringsaandeel van de diverse sub-sectoren van de kwartaire sector levert, behalve bij de sub-sector overheid die immers per definitie voor 100% uit collectieve middelen wordt gefinancierd, enige technische problemen op. Deze vloeien onder meer voort uit de noodzaak de statistische gegevens ten aanzien van financiële bijdragen aan en totale exploitatiekosten van de kwartaire sector op consistente wijze op elkaar aan te laten sluiten.

Kwantificering van exploitatiekosten

In de Nationale Rekeningen van het C.B.S. wordt bij een – beperkt – aantal bedrijfsgroepen de loonsom als de totale produktiewaarde aangemerkt. Voor wat betreft de belangrijkste categorieën namelijk de bejaardenoorden, de verpleeghuizen en de gezinsverzorging kon op grond van aanvullende in-

¹ Zie Miljoenennota 1979 blz. 39 tabel 5.3, en Miljoenennota 1980 blz. 73 tabel 6.5, resp. blz. 20 tabel 2.7.

² In de Miljoenennota 1980 tabel 2.7, blz. 20 was de sector overige dienstverlening wel geschoond voor het huishoudelijk personeel in loondienst.

In de Miljoenennota's 1979 en 1980 zijn overzichten weergegeven van de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de (semi-)collectieve sector¹. Ten opzichte van het in tabel 5.3.3.a. weergegeven overzicht bestaan de volgende verschillen:

1. De overzichten in de Miljoenennota's 1979 en 1980 hadden betrekking op de werkgelegenheid in de kwartaire sector na vermenigvuldiging met de diverse collectieve finansiële aandelen voor de diverse sub-sectoren. In tabel 5.3.3.a is de totale werkgelegenheid in de kwartaire sector weergegeven zonder toepassing van de vermenigvuldiging. Overigens zijn thans de finansiële aandelen waarvan in tabel 5.3.4.a. een overzicht is gegeven op een betere wijze benaderd dan toen.

2. De in tabel 5.3.3.a weergegeven werkgelegenheid in de kwartaire sector is geschoond voor zakelijke elementen in de bedrijfsklasse overige dienstverlening. In de miljoenennota van vorig jaar is de totale werkgelegenheid in de bedrijfsklasse overige dienstverlening als uitgangspunt genomen². Om een indicatie te geven van de omvang van deze schoning: Voor het jaar 1977 bedroegen deze zakelijke elementen 146000 manjaren (incl. 87000 manjaren voor personeel in loondienst bij particuliere huishoudens). De zuiver kwartaire werkgelegenheid in de overige dienstverlening bedraagt in 1977 224000 manjaren waarvan cultuur en recreatie 41000 manjaren.

3. De in de Miljoenennota's 1979 en 1980 gepubliceerde cijfers voor de uitcollectieve middelen gefinancierde werkgelegenheid in de (semi-)collectieve sector zijn qua niveau te hoog geraamd. De te hoge niveau raming was met name het gevolg van een te hoge raming van het finansiële aandeel, doordat de cijferreeksen met betrekking tot collectieve financiering en exploitatiekosten van de kwartaire sector niet geheel op elkaar aansloten.

6.3. Verschil met de in voorgaande jaren gepubliceerde tabellen

Er bestaan geen aparte statistieken van het CBS welke betrekking hebben op de collectieve financiering van de kwartaire sector. Dit betekent dat de statistieken met betrekking tot inkomensoverdrachten aan instellingen zonder winst oogmerk moeten worden geschoond voor zover deze inkomensoverdrachten worden verstrekt aan instellingen die behoren tot andere sectoren dan de kwartaire sector. Een voorbeeld hiervan vormen de inkomensoverdrachten aan bepaalde onderwijsinstellingen, welke door het CBS tot de sector overheid worden gerekend. Deze schoning is voor de gehele periode 1972-1981 uitgevoerd op grond van gegevens over het rekeningjaar 1977. De collectieve uitgaven aan de kwartaire sector zijn verder gecorrigeerd voor die posten welke niet begrepen zijn in de (gecorrigeerde) totale afzet van deze sector. Zo is bij voorbeeld als collectieve financiering van de bejaarden worden aangemerkt de bijstand aan bejaarden in bejaardenoordena aftrek van de daarin begrepen bedragen voor loonbelasting. Verder zijn de vorm niet verstrekte kapitaaloverdrachten niet als collectieve financiering aangemerkt omdat deze overdrachten dienen ter financiering van de investeringen en niet ter financiering van de exploitatiekosten.

Financiering uit collectieve middelen

formatie voor de periode 1972-1977 de productiewaarde zodanig gecorrigeerd worden dat deze alle afzetcomponenten weergeeft. Voor de overige categorieën is de afzet gecorrigeerd op grond van – beperkte – informatie welke voor het jaar 1977 beschikbaar was.

7. Overzicht van mutaties ten opzichte van de Voorjaarsnota (1980)

		Uitgaven	Ontvangsten
A.	UITGAVENMUTATIES		
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	+	0,5
	Loonbijstelling	+	0,5
III	Algemene Zaken	+	0,5
	Loonbijstelling	+	0,5
V	Buitenlandse Zaken	+	44,0
	Loonbijstelling	+	1,0
	Bijdrage EG-begroting		
	– toetredingsverdrag art. 131	+	43,0
VI	Justitie	+	50,9
	Loonbijstelling	+	50,9
VII	Binnenlandse Zaken	+	51,1
	Loonbijstelling	+	51,1
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	+	350,6
	Loonbijstelling	+	350,6
IX A	Nationale Schuld	+	34,5
	Rente en kosten vaste schuld	+	10,0
	Rente en kosten schatkistpapier	+	23,0
	Diversen	+	1,5
IX B	Financiën	+	15,2
	Loonbijstelling	+	15,2
X	Defensie	+	128,5
	Loonbijstelling	+	83,5
	Prijsbijstelling (energieprijsstijging)	+	45,0
XII	Verkeer en Waterstaat	+	117,7
	Loonbijstelling	+	92,7
	Prijsstijging (energieprijsstijging)	+	25,0
XIII	Economische Zaken	+	20,0
	Loonbijstelling	+	20,0
XIV	Landbouw en Visserij	+	16,6
	Loonbijstelling	+	16,6
XV	Sociale Zaken	+	98,0
	Loonbijstelling	+	98,0
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	+	189,6
	Loonbijstelling	+	189,6
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	+	14,0
	Loonbijstelling	+	14,0

	Uitgaven	Ontvangsten
Aanvullende posten	- 747,4	
d. Beleidsvoornemens ten aanzien van overheidssalarissen	+ 400,0	
e. Effecten beperking overheidssalarissen op de trendvolgers	+ 70,0	
g. Aanvullende maatregelen i.v.m. wijzigingen in Bestek '81 zoals opgenomen in de voortgangsnota	+ 140,0	
h. Herstructurering kinderaftrek/kinderbijslag	+ 65,0	
i. Loon- en prijsbijstelling	- 1 589,2	
extra benodigde bedragen loon- en prijsbijstelling	+ 166,8	
Totaal uitgavenmutaties	+ 384,3	

	Uitgaven	Ontvangsten
B. NIET-BELASTINGMIDDELEN		
VII Binnenlandse Zaken		- 13,0
Dienst Geneeskundige verzorging Politie		- 13,0
IX B Financiën		+ 92,9
Export kredietverzekering		+ 55,0
Verkoop goederen Domeinen		+ 18,0
Inningskosten douanerechten E.G.		+ 7,0
Afgeleverde munt		(+ 9,0)
Diversen		+ 12,9
XII Verkeer en Waterstaat		+ 161,3
Dividend K.L.M.		+ 7,2
Bijdrage Amsterdam-Rijnkanaal		+ 7,0
Uitkeringen P.T.T.		+ 126,0
Bijstelling loodsgelden		+ 9,0
Werkzaamheden voor derden Rijkswaterstaat		+ 6,5
Diversen		+ 5,6
XIII Economische Zaken		+ 100,0
Aardgasbaten		+ 100,0
XIV Landbouw en Visserij		+ 8,3
Bijdragen praktijkonderzoek		+ 7,0
Diversen		+ 1,3
XV Sociale Zaken		+ 2,3
Diversen		+ 2,3
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk		+ 7,8
Terugontvangen voorschotten		+ 7,8
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne		- 5,9
Vertraging heffingenbesluit wet geluidshinder		- 5,9
Aanvullende posten		- 120,0
Loon- en prijsbijstelling		- 120,0
Totaal mutaties niet-belastingmiddelen		+ 233,7

8. De kasontwikkeling van het rijk

Tabel I. Ontvangsten en betalingen van het Rijk op kasbasis

Ontvangsten		1978	1979		1980	
			1e halfjaar	2e halfjaar	1e halfjaar	
				Totaal		
Budgettaire ontvangsten						
1	Belastingen	63 505	27 579	38 760	66 339	29 244
2	Overige begrotingsontvangsten	19 835	8 411	11 838	20 249	9 157
		83 340	35 990	50 598	86 588	38 401
	Kastekort wegens begrotingstransacties	13 400	13 300	3 239	16 539	16 866
		96 740	49 290	53 837	103 127	55 267
Overige ontvangsten						
5	Opneming van langlopende binnen-landse staatsschuld	10 586	7 310	4 420	11 730	9 146
6	Wijziging in de voorinschrijfrekening betreffende deelneming in staatsleningen (zie ook post 11)	—	—	467	—	—
7	Netto plaatsing van schatkistpapier (zie ook post 12)	410	1 874	—	1 673	4 908
8	Wijziging in de schuldverhouding met provincies en gemeenten (uit hoofde van belastingen) en met het Provinciefonds en het Gemeentefonds (zie ook post 13)	368	—	368	—	—
9	Wijziging in het saldo van de Investeringsrekening (zie ook post 14)	1 943	530	1 248	1 778	—
10	Wijzigingen in diverse vorderingen en schulden op korte termijn (zie ook post 15)	580	1 199	—	—	4 555
		13 887	10 913	6 503	15 181	18 609
	Afneming van liquide middelen van het Rijk	—	4 125	—	2 420	1 283
		13 887	15 038	6 503	17 601	19 892

0.255

13075

4145
2703
1723

Betalingen		1978	1979		1980 1e halfjaar	
			1e halfjaar	2e halfjaar		Totaal
Budgettaire betalingen						
3	Aflossingen van langlopende binnen-landse schuld	2 403	1 356	1 440	2 796	1 756
4	Overige begrotingsbetalingen	94 337	47 934	52 397	100 331	53 511
		96 740	49 290	53 837	103 127	55 267
Overige betalingen						
	Kastekort wegens begrotingstransacties	13 400	13 300	3 239	16 539	16 866
11	Wijziging in de voorinschrijfrekening betreffende deelneming in staatsleningen (zie ook post 6)	478	585	—	118	1 147
12	Netto aflossing van schatkistpapier (zie ook post 7)	—	—	201	—	—
13	Wijziging in de schuldverhouding met provincies en gemeenten (uit hoofde van belastingen) en met het Provinciefonds en het Gemeentefonds (zie ook post 8)	—	1 153	—	785	1 668
14	Wijziging in het saldo van de Investeringsrekening (zie ook post 9)	—	—	—	—	211
15	Wijzigingen in diverse vorderingen en schulden op kortetermijn (zie ook post 10)	—	—	1 358	159	—
		13 878	15 038	4 798	17 601	19 892
Toeneming van liquide middelen van het Rijk		9	—	1 705	—	—
		13 887	15 038	6 503	17 601	19 892

Tabel II. Financieringsoverzicht van het Rijk

	1978	1979	1e halfjaar 1979	1e halfjaar 1980
1 Kastekort wegens begrotingstransacties	13 400	16 539	13 300	16 866
2 Mutatie in de Investeringsrekening	- 1 943	- 1 778	- 530	211
3 Wijziging in de schuldverhouding met de lagere overheid:				
a. Kastekort van het Gemeente- en het Provinciefonds	- 157	946	1 392	1 638
b. Mutatie uit hoofde van de onroerend-goedbelasting / g.b./ p.v.	- 211	- 161	- 239	30
	- 368	785	1 153	1 668
(4) Diverse mutaties	121	207	- 1 925	- 4 150
	11 210	15 753	11 998	14 595
Te elimineren:				
5 Aflossing gevestigde binnenlandse schuld	2 403	2 796	1 356	1 756
(6) Overige	- 15	588	177	223
	2 388	3 384	1 533	1 979
7 Financieringstekort	8 822	12 369	10 465	12 616
(8) Kapitaalverkeer met het buitenland	433	706	128	202 ^a
9 Netto beroep (-) op de binnenlandse kapitaalmarkt:	- 9 255	- 13 075	- 10 513	
- door openbare emissies	- 3 215	- 3 960	- 2 109	- 3 664
- door plaatsing van onderhandse leningen	- 7 371	- 7 770	- 5 201	- 5 482
- via voorinschrijfrekening	478	118	585	1 147
- aflossing gevestigde schuld (excl. schatkistcertificaten 1972)	2 353	2 746	1 356	1 756
	- 7 755	- 8 866	- 5 369	- 6 243
10 Liquiditeitstekort	1 500	4 209	5 224	6 575
11 Tot uitdrukking komend in:				
- netto plaatsing van schatkistpapier	410	1 673	1 874	4 908 ^b
- aflossing van EG-krediet aan Italië	352	59	59	-
- netto toeneming van andere vlottende schuld	797	107	834	384
- aflossing van schatkistcertificaten 1972	- 50	- 50	-	-
- afneming c.q. toeneming (-) van liquide middelen van het Rijk	- 9	2 420	4 125	1 283

^a Volgens gegevens januari t/m mei 1980; een nader blijken mutatie in juni 1980 heeft een tegengestelde beïnvloeding van het financieringstekort tot gevolg.

^b Waaronder 1210 bij de Nederlandsche Bank u.h.v. het financieringsarrangement.

^c Door de Nederlandsche Bank vergoed koersverlies op de in 1978 door Italië gedane aflossingen.

Tabel III. Liquide middelen van het Rijk

	31 dec. 1977	31 dec. 1978	30 juni 1979	31 dec. 1979	30 juni 1980
Saldo bij de Nederlandsche Bank	3 360	3 208	439	930	655
Idem bijzondere rekening uit hoofde van IMF-positie	1 400	1 400	-	1 400	-
Kas-, bank- en girosaldi van comptabelen	846	1 007	1 051	865	1 257
	5 606	5 615	1 490	3 195	1 912
Wijziging ten opzichte van vorige datum		9	- 4 125	1 705	- 1 283

9. De uitgaven en de ontvangsten 1980–1981 ingedeeld volgens de functionele classificatie

A. Totaaloverzicht

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981	Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981
00	<i>Algemeen bestuur</i> ✓	4 429	4 792	4 718 ^a	1 956	2 425	2 241
00.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	447	580 ^a	431	3	86	4
00.1	Wetenschappelijk onderzoek	265	277	295	7	7	7
00.2	Financieel bestuur en domeinen	2 155	2 266	2 346	1 503	1 920	1 803
00.3	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	1 562	1 669	1 646	443	412	427
01	<i>Defensie</i> ✓	10 853	11 166	11 397 ^a	607	616	472
01.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	725	737	745	37	37	40
01.1	Wetenschappelijk onderzoek	87	87	84	—	—	—
01.2	Landmacht	4 612	4 804	4 950	296	296	310
01.3	Luchtmacht	2 176	2 280	2 297	52	52	53
01.4	Marine	2 203	2 208	2 218	222	231	69
01.5	Militaire pensioenen en wachtgeld	1 050	1 050	1 103	—	—	—
02	<i>Buitenlandse betrekkingen</i> ✓	315	360	327 ^a	198	204	223
02.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	78	74	58	51	52	58
02.2	Vertegenwoordiging in het buitenland	177	178	211	5	5	5
02.3	Internationale organisaties en conferenties	60	108	58	142	147	160
02/03	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i> ✓	3 256	3 224	3 430 ^a	250	250	252
02.4	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	3 061	3 031	3 251	170	170	172
03.4	Nederlandse Antillen	195	193	179	80	80	80
04	<i>Justitie en politie</i> (incl. civiele verdediging) ✓	4 714	4 789	4 965 ^a	351	381	420
04.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	115	80	123	99	99	103
04.1	Wetenschappelijk onderzoek	3	3	4	—	—	—
04.2	Rechtspraak	531	560	577	197	218	244
04.3	Rijkspolitie	941	1 001	1 034	28	36	39
04.4	Gemeentepolitie	1 821	1 806	1 860	2	2	2
04.5	Strafrechtstoepassing	487	504	502	16	16	17
04.6	Binnenlandse veiligheid	92	106	110	2	2	2
04.7	Civiele verdediging	193	199	209	—	—	1
04.8	Kinderbescherming	531	530	546	7	8	12
05	<i>Verkeer en waterstaat</i> ✓	9 193	8 542	8 616 ^a	2 493	2 675	2 891
05.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	276	275	285	5	11	5
05.1	Wetenschappelijk onderzoek	86	115	84	4	4	4
05.20	Aanleg en onderhoud van landwegen	2 040	1 378	1 132	65	60	57
05.21	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	1 621	1 597	1 753	103	103	109
05.3	Landaanwinning	60	60	62	4	4	4
05.4	Zee- en rivierwaterkering en afwatering	1 208	1 202	1 244	195	200	196
05.50	Zeescheepvaart	230	227	454	3	3	174

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981	Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	697	699	672	73	86	67
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	41	53	38	9	9	7
05.6	Verkeer per spoor	1 315	1 309	1 273	—	—	—
05.7	Burgerlijke luchtvaart	167	175	165	70	77	77
05.8	Pijpleidingen	1	1	1	—	—	—
05.9	PTT	1 451	1 451	1 453	1 962	2 118	2 191
06	<i>Handel en nijverheid</i> ✓	2 450	3 111	2 649	8 550	8 945	12 005
06.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	101	103	101	2	2	2
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	544	749	567	8	8	9
06.2	Handel en ambacht	257	265	248	8	8	8
06.3	Industrie	1 404	1 849	1 587	471	331	446
06.4	Mijnwezen	104	105	103	8 061	8 596	11 540
06.5	Energieproductie	2	2	1	—	—	—
06.6	Toerisme	38	38	42	—	—	—
07	<i>Landbouw en visserij</i> ✓	1 874	2 074	2 018	459	521	567
07.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	153	149	185	50	97	79
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	313	346	318	3	3	10
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt	529	562	594	123	130	121
07.3	Cultuurtechnische werken	440	515	460	83	91	90
07.4	Bosbouw	110	129	124	16	16	16
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	24	25	26	7	7	8
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	305	348	311	177	177	243
08	<i>Onderwijs en wetenschappen</i> ✓	24 468	24 951	25 403	361	435	421
08.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	724	727	741	33	33	42
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	544	557	608	1	1	1
08.2	Lager onderwijs	8 063	8 180	8 381	109	138	134
08.3	Voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	4 283	4 384	4 454	32	42	26
08.40	Nijverheidsonderwijs	3 027	3 104	3 044	48	68	52
08.41	Lager en middelbaar land- en tuinbouw- onderwijs	436	450	488	2	2	2
08.42	Ander vak- en beroepsonderwijs	2 447	2 426	2 545	48	56	60
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	4 944	5 123	5 142	88	95	104
08 c	<i>Cultuur en recreatie</i> ✓	2 252	2 507	2 400	773	784	819
08.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	60	82	121	—	—	—
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	5	5	5	—	—	—
08.6	Vrijtijdsbesteding, jeugdvorming, volksontwikkeling en sport	894	1 009	983	63	74	65

↑
aanst.

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981	Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	542	660	546	12	12	14
08.8	Radio, televisie en pers	746	746	740	698	698	740
08.9	Erediensten	5	5	5	—	—	—
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	27 138	27 297	28 157	1 507	1 668	1 409
09.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	205	219	239	29	29	37
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	22	23	26	—	—	—
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgelden)	15 629	15 195	15 048	984	1 008	753
09.3	Sociale bijstand	5 743	5 681	6 426	—	—	1
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen, voortvloeiende uit het eertijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	427	436	623	—	—	—
09.42	Sociale hulp	1 664	1 681	1 738	—	—	—
09.43							
09.44							
09.45							
09.5	Arbeidersbescherming	74	93	79	11	11	11
09.6	Maatregelen in het belang van de werkgelegenheid	3 358	3 949	3 961	483	620	607
09.7	Arbeidsverhoudingen	16	20	17	—	—	—
10	<i>Volksgesondheid en milieuhygiëne</i>	785	855	940	269	242	312
10.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	114	120	164	4	—	6
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	90	90	89	—	—	—
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	149	173	160	3	3	4
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	56	63	60	38	38	41
10.4	Openbare gezondheid	376	409	467	224	201	261
11	<i>Volkshuisvesting</i>	9 041	9 320	10 171	403	521	456
11.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	58	211	67	1	1	1
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	43	43	13	—	—	—
11.2	Volkshuisvesting	8 641	8 751	9 772	254	385	316
11.3	Ruimtelijke ordening	299	315	319	148	135	139
13	<i>Nationale schuld</i>	9 846	10 213	12 209	3 973	3 923	4 287
13.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	—	2	—	—	—	—
13.2/3	Rente	6 564	6 930	8 499	3 957	3 907	4 270
13.4/5	Aflossing	3 282	3 281	3 710	16	16	17
	Niet verdeelde aanvullende posten:	4 279	— 660	2 408	370	250	525
	— Onderuitputting		— 1 000				
	— Overig		340				
Totaal niet-belastingontvangsten					22 520	23 840	27 300
16	<i>Belastingen</i>				78 052	72 814	76 543
	Kostprijsverhogende belastingen (rijksaandeel)				32 005	42 311	31 814
	Belastingen op inkomen, winst en vermogen (rijksaandeel)				46 047	30 503	44 729
Totaal van de uitgaven/ontvangsten		114 893	112 541	119 808	100 572	96 654	103 843

B. Rubricering per begrotingshoofdstuk

		Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981	Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981
00	<i>Algemeen bestuur</i>	4 429	4 792	4 718	1 956	2 425	2 241
I	Huis der Koningin	9	9	9	—	—	—
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	128	134	138	1	1	1
III	Algemene Zaken	94	102	50	47	46	1
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	1	1	1	—	—	—
VII	Binnenlandse Zaken	378	571	487	119	170	129
IX B	Financiën	2 358	2 455	2 449	1 529	1 978	1 831
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1 045	1 094	1 134	253	223	271
XII	Verkeer en Waterstaat	211	215	218	1	1	2
XIII	Economische Zaken	205	211	232	6	6	6
01	<i>Defensie</i>	10 853	11 166	11 397	607	616	472
X	Defensie	10 834	10 925	11 378	607	450	472
XII	Verkeer en Waterstaat	—	222	—	—	166	—
XV	Sociale Zaken	19	19	19	—	—	—
02	<i>Buitenlandse betrekkingen</i>	315	360	327	198	204	223
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	1	1	—	—	—
V	Buitenlandse Zaken	267	312	287	46	47	53
IX B	Financiën	25	25	17	152	157	170
XIV	Landbouw en Visserij	22	22	22	—	—	—
02/03	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	3 256	3 224	3 430	250	250	252
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	195	193	179	80	80	80
V	Buitenlandse Zaken	2 634	2 608	2 738	132	132	131
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	66	65	67	—	—	—
IX B	Financiën	209	207	223	38	38	41
XIII	Economische Zaken	13	13	—	—	—	—
XIV	Landbouw en Visserij	9	9	10	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	129	128	213	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	1	1	—	—	—	—
04	<i>Justitie en politie</i>	4 714	4 789	4 965	351	381	420
VI	Justitie	2 610	2 673	2 788	347	377	415
VII	Binnenlandse Zaken	2 031	2 042	2 102	4	4	5
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	2	2	2	—	—	—
X	Defensie	28	29	29	—	—	—
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	4	4	2	—	—	—
XII	Verkeer en Waterstaat	19	19	18	—	—	—
XIII	Economische Zaken	6	6	9	—	—	—
XIV	Landbouw en Visserij	4	4	4	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	1	1	1	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	9	9	10	—	—	—
05	<i>Verkeer en Waterstaat</i>	9 193	8 542	8 616	2 493	2 675	2 891
XII	Verkeer en Waterstaat	9 193	8 542	8 616	2 493	2 675	2 891

		Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981	Ontwerp- begroting 1980	Vermoe- delijke uitkomsten 1980	Ontwerp- begroting 1981
06	<i>Handel en nijverheid</i>	2 450	3 111	2 649	8 550	8 945	12 005
V	Buitenlandse Zaken	1	1	1	—	—	—
IX B	Financiën	100	119	90	30	30	35
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	—	12	—	—	—	—
XII	Verkeer en Waterstaat	—	1	—	2	2	2
XIII	Economische Zaken	2 348	2 950	2 558	8 518	8 913	11 968
XV	Sociale Zaken	—	4	—	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	—	18	—	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	1	6	—	—	—	—
07	<i>Landbouw en Visserij</i>	1 874	2 074	2 018	459	521	567
IX B	Financiën	16	16	14	14	14	14
XII	Verkeer en Waterstaat	318	361	324	179	179	244
XIV	Landbouw en Visserij	1 540	1 697	1 680	266	328	309
08o	<i>Onderwijs en wetenschappen</i>	24 468	24 951	25 403	361	435	421
V	Buitenlandse Zaken	2	2	3	—	—	—
VII	Binnenlandse Zaken	2 029	2 073	2 102	—	—	—
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	21 698	22 115	22 546	347	421	402
XII	Verkeer en Waterstaat	22	26	24	7	7	11
XIV	Landbouw en Visserij	644	656	680	3	3	4
XV	Sociale Zaken	2	2	1	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	9	10	10	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	62	67	37	4	4	4
08c	<i>Cultuur en recreatie</i>	2 252	2 507	2 400	773	784	819
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	10	10	5	—	—	—
IX B	Financiën	4	4	4	—	—	—
XII	Verkeer en Waterstaat	1	1	1	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	2 237	2 492	2 390	773	784	819
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	27 138	27 297	28 157	1 507	1 668	1 409
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	8	8	10	2	2	2
III	Algemene Zaken	1	1	1	—	—	—
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	1	1	1	—	—	—
V	Buitenlandse Zaken	2	2	2	—	—	—
VI	Justitie	139	138	148	13	13	12
VII	Binnenlandse Zaken	1 105	941	1 041	151	138	142
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	143	256	150	2	2	2
IX B	Financiën	27	61	31	5	5	6
X	Defensie	—	—	—	—	—	—
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	11	15	28	—	—	—
XII	Verkeer en Waterstaat	11	11	27	—	—	—
XIII	Economische Zaken	143	172	520	—	—	—
XIV	Landbouw en Visserij	24	26	25	—	—	—
XV	Sociale Zaken	14 377	14 488	14 379	1 331	1 505	1 238
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	7 506	7 472	8 293	3	3	7
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3 640	3 705	3 501	—	—	—

		Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1980 uitkomsten	Vermoe- delijke 1980 uitkomsten	Ontwerp- begroting 1981	Ontwerp- begroting 1980 uitkomsten	Vermoe- delijke 1980 uitkomsten	Ontwerp- begroting 1981
10	<i>Volksgezondheid en milieuhygiëne</i>	785	855	940	269	242	312
V	Buitenlandse Zaken	3	3	3	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	782	852	937	269	242	312
11	<i>Volkshuisvesting</i>	9 041	9 320	10 171	403	521	456
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	9 039	9 318	10 163	403	521	456
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	2	2	8	—	—	—
13	<i>Nationale schuld</i>	9 846	10 213	12 209	3 973	3 923	4 287
V	Buitenlandse Zaken	—	—	—	22	22	20
VII	Binnenlandse Zaken	—	—	—	13	13	15
IX A	Nationale Schuld	9 844	10 204	12 206	7	12	7
IX B	Financiën	2	2	3	55	55	69
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	—	7	—	3 305	3 250	3 553
XII	Verkeer en Waterstaat	—	—	—	570	570	622
XIII	Economische Zaken	—	—	—	1	1	1
XIV	Landbouw en Visserij	—	—	—	—	—	—
XV	Sociale Zaken	—	—	—	—	—	—
16	<i>Belastingen</i>				78 052	72 814	76 543
IX B	Financiën				78 052	72 814	76 543
		110 614	113 201	117 400	100 202	96 404	103 318
niet verdeelde aanvullende posten		4 279	— 600	2 408	370	250	525
— Onderuitputting			— 1 000				
— Overig			340				
Totaal van de uitgaven/ontvangsten		114 893	112 541	119 808	100 572	96 654	103 843

10. De uitgaven en de ontvangsten 1977-1981 ingedeeld volgens de economische classificatie

A. Indeling in hoofdgroepen

	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
<i>Uitgaven</i>	83 365	96 830	103 199	112 541	119 808
1 Lopende uitgaven voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)	17 837	19 477	21 424	22 966	24 233
2 Rente, pacht en bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheids-bedrijven	4 931	5 058	5 719	7 199	8 728
3 Inkomensoverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	9 665	11 235	11 239	12 514	13 211
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	36 653	42 505	46 030	49 612	51 101
5 Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	3 033	3 651	4 227	4 634	5 087
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	2 676	2 713	2 957	3 382	2 944
7 Investerings	1 683	1 998	2 130	2 470	2 676
8 Kredietverleningen en deelnemingen	5 512	7 684	6 575	7 382	8 017
9 Overheidsschuld en ontminting	1 375	2 509	2 898	3 382	3 811
Globale correctie op de uitgaven				- 1 000	-
<i>Ontvangsten</i>	76 764	83 415	86 651	96 654	103 843
1 Lopende ontvangsten voor goederen en diensten	1 253	2 270	2 468	2 626	2 545
2 Rente, pacht en andere opbrengsten van vermogen en van ondernemings-activiteit	10 024	10 376	10 935	13 864	17 352
3 Inkomensoverdrachten van andere sectoren dan de overheid	62 433	64 531	67 565	74 205	78 005
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	313	731	1 065	1 036	889
5 Kapitaaloverdrachten van andere sectoren dan de overheid	566	924	925	1 077	1 364
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	128	58	38	33	5
7 Desinvesteringen	85	59	69	67	33
8 Kredietaflossingen en liquidatie van deelnemingen	1 898	4 327	3 390	3 313	3 170
9 Overheidsschuld en aanmuntingen	64	139	196	183	230
Globale correctie op de niet-belasting-ontvangsten				+ 250	+ 250
Begrotingssaldo	- 6 601	- 13 415	- 16 548	- 15 887	- 15 965
Saldo fondsen		2 141	750	- 1 968	- 752
Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)		2 019	2 723	3 199	3 580
Financieringssaldo		- 9 255	- 13 075	- 14 656	- 13 137

1976 100 300 p. 150!

B. Indeling in subgroepen

1. Lopende uitgaven en ontvangsten voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)

Code	Omschrijving	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	17 837	19 477	21 424	22 966	24 233
✓ 11	✓ Lonen en sociale lasten	11 177	12 615	13 595	14 592	15 227
✓ 12 en 14	✓ Aankoop van niet duurzame goederen en van diensten	2 878	3 332	3 744	4 213	4 568
✓ 13	✓ Aankoop van duurzame militaire goederen	3 217	2 907	3 370	3 464	3 699
✓ 16	✓ Afdracht omroepbijdragen	565	623	715	697	739
	<i>Ontvangsten</i>	1 253	2 270	2 468	2 626	2 545
11	Inhoudingen op lonen (voornamelijk wegens inkoop van dienstdtijd voor pensioen)	12	36	39	33	47
16 en 17	Verkoop van goederen en diensten	1 241	2 234	2 429	2 593	2 498
	<i>Saldo</i>	- 16 584	- 17 207	- 18 956	- 20 340	- 21 688

2. Rente, pacht en andere resultaten van vermogen en van ondernemingsactiviteit

Code	Omschrijving	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	4 931	5 058	5 719	7 199	8 728
21	Rente overheidsschuld	4 641	4 751	5 464	6 924	8 476
22	Bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	290	307	255	275	252
	<i>Ontvangsten</i>	10 024	10 376	10 935	13 864	17 352
26	Rente van overheidsvorderingen	2 799	3 154	3 615	3 935	4 410
27	Aandeel in exploitatiewinsten van overheidsbedrijven	398	586	414	466	505
28	Overige opbrengsten van vermogen (voornamelijk dividenden)	6 827	6 636	6 906	9 463	12 437
	<i>Saldo</i>	+ 5 093	+ 5 318	+ 5 216	+ 6 665	+ 8 624

3. Inkomensoverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	9 665	11 235	11 239	12 514	13 211
✓ 30.1	Inkomensoverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	225	269	437	475	448
31.1	Huur- en renteverlagende subsidies aan bedrijven	630	655	630	722	752
31.2 en 31.3	Prijs subsidies en andere exploitatiesubsidies aan bedrijven	1 917	2 162	2 130	2 157	2 378
32	Andere inkomensoverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	528	642	823	1 010	1 201
	Inkomensoverdrachten:					
33	Aan privaatrechtelijke instellingen zonder winst-oogmerk t.b.v. gezinnen	2 552	2 785	2 957	3 301	3 309
34	Aan gezinnen	1 929	2 255	2 418	2 868	3 037
35.1, 35.2 en 35.3	Aan E.G.-instellingen en -landen	485	1 063	210	76	66
35.4, 35.5 en 35.6	Aan andere internationale instellingen en andere landen	1 399	1 404	1 634	1 905	2 020
	<i>Ontvangsten</i>	62 433	64 531	67 565	74 205	78 005
30.6	Inkomensoverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	225	269	437	475	448
36	Indirecte belastingen en heffingen	25 415	27 779	28 501	31 258	32 726
37	Directe belastingen	35 767	35 742	37 823	41 640	43 956
38	Overige inkomensoverdrachten van bedrijven, financiële instellingen, privaatrechtelijke instellingen en gezinnen	960	691	739	754	790
39.1, 39.2 en 39.3	Inkomensoverdrachten van E.G.-instellingen en -landen	65	49	64	77	76
39.4, 39.5 en 39.6	Inkomensoverdrachten van andere internationale instellingen en andere landen	1	1	1	1	1
	<i>Saldo</i>	+ 52 768	+ 53 296	+ 56 326	+ 61 691	+ 64 794

22. 255 275 252
 3. 11.239 11.514 13.211
 4. 46.030 49.612 51.106
 57.524 62.401 64.564

21.411 27779 28501 31258
 25012 27261 28006 30503
 403 518 495 755

225.
 960.
 403.
 - 218.

4. Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	36 653	42 505	46 030	49 612	51 101
	Inkomensoverdrachten:					
41.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	2 523	2 562	2 738	2 928	2 884
41.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	872	626	705	724	712
41.4	Aan andere instellingen met landelijke reikwijdte	1 266	1 446	1 460	1 367	1 414
42	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	5 724	8 763	9 877	11 317	11 044
43.1	Aan provincies	726	797	943	906	970
43.2	Aan gemeenten	15 202	16 791	18 015	19 563	20 973
43.3	Aan waterschappen	6	8	6	2	5
43.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	330	331	368	541	490
43.5	Aan overige regionale en lokale overheden	109	165	172	184	182
44	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	9 895	11 016	11 746	12 080	12 427
	<i>Ontvangsten</i>	313	731	1 065	1 036	889
	Inkomensoverdrachten:					
46	Van de centrale overheid	4	17	30	-	7
47	Van de sociale verzekeringsinstellingen	125	500	739	769	725
48	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	152	110	189	141	60
49	Van het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	32	104	107	126	97
	<i>Saldo</i>	- 36 340	- 41 774	- 44 965	- 48 576	- 50 212

2918.
724.
1367.
50.6-9/124/05.

29
82 → 6%
0 → 7% → 5

1.3 → 6 →
12.9 1.2 → 7.8 → 7.3

5. Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	3 033	3 651	4 227	4 634	5 087
50.1	Kapitaaloverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	38	181	46	68	151
51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen	1 290	1 599	1 872	1 955	2 223
51.2	Andere kapitaaloverdrachten aan bedrijven	165	61	117	123	240
51.3 en 51.4	Andere kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen	568	742	807	691	658
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	186	59	189	122	110
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen (voornamelijk investeringsbijdragen)	416	521	617	924	1 018
54.1, 54.2 en 54.3	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-instellingen en -landen	12	33	144	198	157
54.4, 54.5 en 54.6	Kapitaaloverdrachten aan andere internationale instellingen en andere landen	358	455	435	553	530
	<i>Ontvangsten</i>	566	924	925	1 077	1 364
50.6	Kapitaaloverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	38	181	46	68	151
56	Vermogensheffingen	444	502	616	671	773
57	Kapitaaloverdrachten van bedrijven en financiële instellingen	70	201	182	273	328
58	Kapitaaloverdrachten van privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	2	2	4	2	53
59	Kapitaaloverdrachten van het buitenland	12	38	77	63	59
	<i>Saldo</i>	- 2 467	- 2 727	- 3 302	- 3 557	- 3 723

6. Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	2 676	2 713	2 957	3 382	2 944
	Kapitaaloverdrachten:					
61.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	175	170	203	371	64
61.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	45	59	62	12	27
61.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	28	42	22	35	31
62	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	274	245	243	235	235
63.1	Aan provincies	30	26	29	49	37
63.2	Aan gemeenten	1 567	1 597	1 800	2 146	1 938
63.3	Aan waterschappen	110	128	127	140	152
63.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	62	96	50	25	57
63.5	Aan andere regionale en lokale overheden	28	20	40	15	17
64	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	357	330	381	354	386
	<i>Ontvangsten</i>	128	58	38	33	5
	Kapitaaloverdrachten:					
68	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	128	58	38	33	5
	<i>Saldo</i>	- 2 548	- 2 655	- 2 919	- 3 349	- 2 939

7. Investerings en desinvesteringen

Code	Omschrijving	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	1 683	1 998	2 130	2 470	2 676
71	Aankoop van grond en gebouwen	68	49	127	111	58
72	Nieuwbouw van gebouwen	478	580	573	667	730
73.1	Aanleg van wegen	63	69	67	62	138
73.2, 73.3 en 73.4	Aanleg van waterbouwkundige werken, pijpleidingen en overige werken	860	1 049	1 144	1 377	1 482
74	Verwerving van andere investeringsgoederen	214	251	219	253	268
	<i>Ontvangsten</i>	85	59	69	67	33
76 en 77	Verkoop van investeringsgoederen	85	59	69	67	33
	<i>Saldo</i>	- 1 598	- 1 939	- 2 061	- 2 403	- 2 643

8. Kredietverleningen en aflossingen, deelnemingen en liquidatie van deelnemingen

Code	Omschrijving	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	5 512	7 684	6 575	7 382	8 017
81.1 en 81.2	Kredietverleningen aan bedrijven en kredietinstellingen	1 461	2 963	1 583	1 785	1 576
81.4	Deelnemingen in bedrijven	181	212	212	222	158
83	Kredietverleningen aan gezinnen	317	338	336	408	499
84.1	Kredietverleningen aan het buitenland	14	7	9	15	8
84.2	Deelnemingen in het buitenland	126	92	94	175	189
85.1	Kredietverleningen aan de centrale overheid	180	241	158	161	139
85.2	Kredietverleningen aan sociale verzekeringsinstellingen	-	473	368	600	600
85.3	Kredietverleningen aan regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	3 233	3 358	3 815	4 016	4 848
	<i>Ontvangsten</i>	1 898	4 327	3 390	3 313	3 178
86	Kredietaflossingen door en liquidatie van deel- nemingen in bedrijven en financiële instellingen	1 617	3 367	1 885	2 310	2 070
87.2	Kredietaflossingen door gezinnen	52	65	77	101	87
88.1	Kredietaflossingen door het buitenland	30	420	159	39	140
88.2	Liquidaties van deelnemingen in het buitenland	-	10	10	3	3
89.2	Kredietaflossingen door sociale verzekeringsinstellingen	-	90	473	600	600
89.3	Kredietaflossingen door regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	199	375	786	260	262
	<i>Saldo</i>	- 3 614	- 3 357	- 3 185	- 4 069	- 4 847

3/ 3340
 406/ 106
 3746 3413 3218

9. Overheidsschuld

Code	Omschrijving	1977 Voorlopige rekening	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Vermoedelijke uitkomsten	1981 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	1 375	2 509	2 898	3 382	3 811
90.1	Verwerving van staatsschuld	—	65	99	100	100
91	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	1 375	2 444	2 799	3 282	3 711
	<i>Ontvangsten</i>	64	139	196	183	230
90.6	Verkoop van staatsschuld	—	61	106	100	100
96	Opnemng van gevestigde overheidsschuld	—	(10 586)	(11 730)	(p.m.)	(p.m.)
97	Aanmuntingen	64	78	90	83	130
	<i>Saldo</i>	— 1 311	— 2 370	2 702	— 3 199	— 3 581
	Saldo rekeningen 1 t/m 9	— 6 601	— 13 415	— 16 548	— 17 137	— 16 215
	Globale correctie op de uitgaven en niet-belasting- ontvangsten		—	—	— 1 000 1 250	250
	Begrotingssaldo		— 13 415	— 16 548	— 15 887	— 15 965
	Saldo fondsen		2 141	750	— 1 968	— 752
	Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)		2 019	2 723	3 199	3 580
	Financieringssaldo		— 9 255	— 13 075	— 14 656	— 13 137
				— 13 100	— 14 704	— 13 160

6611
99
6614

1302
100
1402

8017
100
8117

2222
2222
2222
4669

7382
3313
4669

6611
1176
39

1) m.f.g. = 1000
h.b.o. + 250 250

— 6600 2408
250 525

11. Tienjarenoverzicht 1972-1981

A. Totalen van uitgaven en ontvangsten

	Rekening				Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoe- delijke uitkomsten	Ont- werp- begroting	
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Uitgaven	38 405	45 390	52 181	65 218	76 039 ⁻²⁴⁶	83 365	96 830	103 199	112 541	119 808
Ontvangsten ¹	37 351	45 639	49 525	57 681	67 336 ⁻³⁹	76 764	83 415	86 651	96 654	103 843
Saldo	- 1 054	+ 249	- 2 656	- 7 537	- 8 703	- 6 601	- 13 415	- 16 548	- 15 887	- 15 965
Saldo fondsen							2 141	750	- 1 968	- 752
Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)							2 019	2 723	3 199	3 580
Financieringssaldo							- 9 255	- 13 075	- 14 656	- 13 137

¹ Excl. opnemng gevestigde staatsschuld.

B. Uitgaven per functie

	Rekening					Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp be- groting
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Algemeen bestuur ¹	1 530	2 311	2 221	3 391	2 645	3 047	3 836	4 192	4 792	4 718
Defensie	5 018	5 434	6 275	7 395	7 824	9 117	9 751	10 711	11 166	11 397
Buitenlandse betrekkingen (excl. ontwikkelingssamenwerking)	534	890	962 ³	1 017	455	687	1 281	437 ⁴	360	327
Ontwikkelingssamenwerking	902	752	1 125	1 420	1 865	2 027	2 258	2 640	3 224	3 430
Justitie en politie (incl. civiele verdediging)	1 823	2 076	2 479	2 914	3 333	3 747	4 194	4 504	4 789	4 965
Verkeer en waterstaat	3 699	3 995	4 206	5 143	6 225	6 690	8 804 ⁵	7 979	8 542	8 616
Handel en nijverheid	792	808	881	1 170	973	2 153	2 094	2 175	3 111	2 649
Landbouw en visserij	1 081	1 046	1 409	1 428	1 611	1 670	1 878	1 886	2 074	2 018
Onderwijs en wetenschappen	10 763	12 093	14 158	16 815	19 182	20 929	22 553	24 349	24 951	25 403
Cultuur en recreatie	803	986	1 140	1 349	1 503	1 667	1 926	2 233	2 507	2 400
Sociale voorzieningen	4 809	7 205	9 059	13 775	18 852	18 282	22 979	24 650	27 297	28 157
Volksgesondheid en milieuhygiëne	359	411	475	530	616	692	832	892	855	940
Volkshuisvesting	3 547	4 093	4 487	4 979	6 110	6 671	7 306	8 296	9 320	10 171
Nationale schuld	2 745	3 290 ²	3 304	3 892	4 845	5 986	7 138	8 255	10 213	12 209
Onverdeeld:										2 408
- onderuitputting									- 1 000	
- overig									340	
Totaal van de uitgaven	38 405	45 390	52 181	65 218	76 039	83 365	96 830	103 199	112 541	119 808

¹ Hieronder wegens staatsgaranties aan de Nederlandsche Bank voor koersverliezen i.v.m. re- en devaluaties in 1973: 523 miljoen, in 1974: 800 miljoen, in 1975: 1 083 miljoen.

² Hieronder wegens versterkte aflossing op de buitenlandse staatsschuld in 1973: 387 miljoen.

³ Hieronder begrepen 411 miljoen wegens verleend EG-krediet aan Italië.

⁴ Met ingang van 1979 is de begrotingsbijdrage aan de E.G. vervangen door een belastingafdracht.

⁵ Voor 1460 miljoen beïnvloed door de gewijzigde verrekening met de PTT.

C. Ontvangsten per functie

	Rekening					Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp be- groting
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Algemeen bestuur	671	734	1 368 ²	1 275 ²	1 912 ³	1 204	1 757	2 049	2 425	2 241
Defensie	106	97	117	113	127	135	623	644	616	472
Buitenlandse betrekkingen (excl. ontwikkelingssamenwerking)	383	2 109 ¹	131	178	192	199	508 ⁴	281	204	223
Ontwikkelingssamenwerking	19	24	28	30	40	28	202	149	250	252
Justitie en politie (incl. civiele verdediging)	97	111	123	136	155	650	325	354	381	420
Verkeer en waterstaat	1 140	1 297	1 487	1 495	1 812 ³	2 204	4 069 ⁶	2 547	2 675	2 891
Handel en nijverheid	479	629	1 129	3 042	5 184	6 350	6 210	6 291	8 945	12 005
Landbouw en visserij	225	262	244	224	333	380	521	461	521	567
Onderwijs en wetenschappen	81	124	148	225	232	204	387	422	435	421
Cultuur en recreatie	346	417	490	519	516	571	660	813	784	819
Sociale voorzieningen	37	71	44	58	63	360	712	1 425	1 668	1 409
Volksgezondheid en milieuhygiëne	77	97	120	132	156	160	206	238	242	312
Volkshuisvesting	164	182	212	295	304	333	583	956 ⁷	521	456
Nationale schuld ⁵	1 136	1 390	1 657	1 957	2 354	2 764	3 147	3 576	3 923	4 287
Onderverdeeld									250	525
Totaal niet-belastingontvangsten	4 961	7 544	7 298	9 679	13 380	15 542	19 910	20 206	23 840	27 300
Kostprijsverhogende belastingen	13 601	15 406	16 262	18 343	21 336	25 012	27 261	28 006	30 503	31 814
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	18 789	22 689	25 965	29 659	32 620	36 210	36 244	38 439	42 311	44 729
Totaal van de ontvangsten	37 351	45 639	49 525	57 681	67 336	76 764	83 415	86 651	96 654	103 843
Opnemings gevestigde staatsschuld							10 586	11 730	P.M.	P.M.

¹ Hieronder een ontvangst van de Nederlandsche Bank N.V. voortvloeiende uit de overdracht door de Staat aan deze Bank van de Nederlandse deelneming in de Algemene Rekening van het Internationale Monetair Fonds ad 1976 miljoen.

² Hieronder begrepen 391 miljoen in 1974 respectievelijk 650 miljoen in 1975 wegens

winstuitkering door de Nederlandsche Bank N.V. en 202 miljoen in 1974 voortvloeiende uit het verlenen van liquiditeitsgaranties aan de Bank voor Nederlandsche Gemeenten N.V.
³ Hieronder een ontvangst van de Nederlandsche Bank N.V. ad 871 miljoen wegens verrekening van koersverschillen.

⁴ Hieronder begrepen 367 miljoen wegens aflossing EG-krediet door Italië.

⁵ Exclusief opnemings gevestigde staatsschuld.

⁶ Voor 1800 miljoen beïnvloed door de gewijzigde verrekening met de PTT.

⁷ Hieronder wegens terugbetaling voorfinanciering van leningen te verstrekken door institutionele beleggers: 473 miljoen.

Handwritten calculations and notes:

hel.
 79
 70 v
 71 m
 76 v
 6663
 61222
 -4441
 861
 111
 660
 68
 42
 26
 66445
 414
 300
 33
 434
 186
 248
 73.956
 713
 74.729

12. De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan, 1975-1980

Ingevolge de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen (kpl) zijn de provincies, de gemeenten en de waterschappen verplicht om maandelijks informatie te verschaffen over de omvang van hun te verwachten kapitaaluitgaven, de financiering daarvan met lange middelen en hun netto-kapitaalbehoefte, gerelateerd aan hun kasgeldnorm of -limiet. Tabel 1 bevat hieromtrent een samenvatting van enkele belangrijke gegevens vanaf 1975. In hoofdstuk 7 zijn reeds enkele conclusies vermeld die aan de hand van dit cijfermateriaal kunnen worden getrokken, zodat hier kan worden volstaan met enkele aanvullende opmerkingen. De raming van de kapitaaluitgaven per 1 januari 1980 voor de eerstvolgende 15 maanden steeg met niet meer dan 1% ten opzichte van januari 1979. Hierbij dient bedacht te worden dat ook de aflossingen opgenomen zijn in deze raming en dat deze bij een groeiende schuldenlast een belangrijker aandeel gaan vormen, waardoor de kapitaaluitgaven met betrekking tot de eigen investeringen, de verstrekte bijdragen, enzovoorts, volgens deze verwachting wellicht niet eens meer een nominale stijging te zien geven.

In dit kader is het niet onbelangrijk na te gaan welk belang kan worden toegekend aan de ramingen van de kapitaaluitgaven zoals deze ingevolge de Wet kpl worden opgeleverd. In tabel 2 is daarom een vergelijking gemaakt tussen deze ramingen en de volgens het CBS gerealiseerde cijfers in de overeenkomstige perioden. Omdat realisatiecijfers van de waterschappen ontbreken zijn bij deze vergelijking alleen de provincies en de gemeenten betrokken. Uit de confrontatie kan worden afgeleid dat de realisaties de ramingen met 25-45% overtreffen. De vraag doet zich voor waar dit opmerkelijke verschil vandaan komt. Uiteraard moet worden bedacht dat ramingen met onzekerheden omgeven zijn en dat de realisaties achteraf daarvan zullen afwijken, zowel naar boven als naar beneden. De confrontatie in tabel 2 geeft evenwel een systematische onderschatting te zien. Een verklaring zou kunnen zijn dat bepaalde uitgaven bij de raming buiten beschouwing worden gelaten. Evenmin is bekend of bepaalde inkomsten niet worden opgegeven. Het een of het ander zou gevolgen kunnen hebben voor de berekening van de ruimte onder de kasgeldnorm c.q. van de overschrijding daarvan. Gelet op diverse facetten van het te voeren beleid is het noodzakelijk dat de lagere overheden zorgdragen voor een nauwgezette invulling van de onderscheidene formulieren, daaronder begrepen die voor het CBS.

Tabel 3 geeft nader inzicht in de ontwikkeling van de verschillende uitgavencategorieën. Het totaal aan kapitaaluitgaven zonder de aflossingen vertoonde in 1979 een nominale stijging van 250 miljoen of 2%, maar bij een prijsontwikkeling van overheidsinvesteringen van 9% betekent dit toch een niet onaanzienlijke volumedaling. Die daling blijkt ook wanneer de kapitaaluitgaven gerelateerd worden aan het bruto nationaal produkt (BNP). De dalende tendens die begonnen is in de zestiger jaren, blijft zich voortzetten. Bedroeg de omvang van de kapitaaluitgaven als percentage van het BNP in 1965 nog ruim 7%, in 1979 is dit gedaald tot even onder de 4%. Deze daling moet voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de relatieve achteruitgang van de uitgaven voor volkshuisvesting en de daarmee samenhangende uitgaven voor het bouwrijp maken van gronden en voor openbare werken. De omvang van de uitgaven in deze categorieën bedroeg in 1965 4³/₄% en in 1979 2¹/₂% BNP. Overigens kan worden aangenomen dat zich bij diverse soorten investeringen verzadigingsverschijnselen hebben voorgedaan, zoals bij havenwerken, aanleg metro's maar ook bij zwembaden en dorpshuizen.

Wat 1979 betreft kan uit tabel 3 worden afgeleid dat de belangrijkste uitgavencategorie, die van volkshuisvesting, nominaal de grootste stijging vertoonde en wel met circa 300 miljoen of 10%. De post «Aankoop en bouwrijp maken van gronden», waarin ook de categorie «Eigendommen niet voor de openbare dienst» is opgenomen, nam toe met 180 miljoen (8½%), terwijl «Openbare werken» steeg met 30 miljoen (1½%). Bij de kapitaaluitgaven voor onderwijs trad daarentegen een forse daling op van bijna 200 miljoen (ruim 17½%), waardoor deze zelfs onder het niveau van 1975 kwamen. De uitgaven voor cultuur en recreatie veranderden weinig van omvang, terwijl die voor volksgezondheid de al jarenlang bestaande dalende tendens voortzetten met een vermindering van 20 miljoen (6%). De uitgaven voor nutsbedrijven bewogen zich nominaal op hetzelfde peil als in 1978, waardoor de ook al jaren bestaande tendens tot volumevermindering zich continueerde.

Informatie over de financiële stromen van de provincies en de gemeenten is te vinden in tabel 4. Doordat de omvang van de aflossingen sterker groeit dan die van de kapitaaluitgaven, neemt ook de totale financieringsbehoefte meer toe dan de omvang van de kapitaaluitgaven (gemiddelde groeipercen-tages voor de periode 1975–1979 5,2% resp. 3,5%). Van de kapitaalinkomsten vormt de opbrengst van de verkoop van goederen met in de laatste ja-ren een omvang van rond de 2 miljard een belangrijke component. Ter fi-nanciering van de woningbouw verstrekt het rijk leningen, die per jaar de 3 miljard te boven gaan en die voor het grootste deel worden doorgegeven aan woningbouwcorporaties en dergelijke. In tegenstelling tot de eerste helft van de jaren '70 is in de tweede helft ook het overschot op de gewone dienst, voordat afschrijvingen plaatsvinden, een belangrijke financierings-bron geworden met een omvang van circa 4 miljard. Als vierde belangrijke bron kan ten slotte het beroep op lange middelen worden genoemd dat in de loop van de jaren een wat onregelmatig verloop vertoont. Bij een sterk ach-terblijven van dit beroep zoals bij voorbeeld in 1978 kan dit, gegeven de om-vang van het financieringstekort, leiden tot een aanzienlijk beroep op vlot-tende financiering.

Tenslotte zij opgemerkt dat door de groei van de aflossingen het netto beroep op lange middelen soms zeer gering uitvalt. Om nogmaals 1978 als voorbeeld te noemen: bij een bruto beroep van 2,69 miljard en aflossingen ter omvang van 2,44 miljard resteert als netto beroep niet meer dan 0,25 miljard, hetgeen zeer gering moet worden genoemd gezien het tekort op de totale dienst van 1,2 miljard. Het netto beroep bedroef in 1979 ruim 0,75 miljard hetgeen bij een tekort van 1,3 miljard evenmin gunstig te noemen is, als bedacht wordt dat tekorten op de kapitaaldienst in beginsel met vaste middelen moeten worden gefinancierd.

Tabel 1. Enige gegevens ingevolge de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen met betrekking tot provincies, gemeenten en waterschappen (in miljarden guldens)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1 Netto vlottende schuld ¹	2,42	2,80	2,14	1,23	2,08	2,60
2 Geraamde kapitaal- uitgaven ²	10,82	12,37	12,90	13,98	14,70	14,86
3 Verwachte vaste finan- cieringsmiddelen ²	7,68	9,26	9,22	9,67	10,33	10,85
4 = 2 – 3 Netto betalings- verplichtingen ²	3,14	3,11	3,68	4,31	4,37	4,01
5 = 1 + 4 Netto kapitaal- behoefte	5,56	5,91	5,82	5,54	6,45	6,61
6 Kasgeldnorm of -limiet ¹	5,34	6,63	7,83	8,80	9,61	10,28
7 = 6 – 5 Netto ruimte (+) c.q. overschrijding (–)	– 0,22	+ 0,72	+ 2,01	+ 3,26	+ 3,16	+ 3,67
waarvan a) ruimte	0,95	1,70	2,47	3,51	3,43	3,97
b) overschrijding	– 1,17	– 0,98	– 0,46	– 0,25	– 0,27	– 0,30

¹ Stand aanvang januari.

² Betreft de 15-maandsperiode volgend op 1 januari.

Tabel 2. Geraamde en gerealiseerde kapitaaluitgaven van provincies en gemeenten
betrekkend hebbende op de 15-maandsperiode volgend op 1 januari (miljarden guldens)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Geraamde kapitaal- uitgaven ¹	10,32	11,73	12,35	13,40	14,15	14,30
Gerealiseerde kapitaal- uitgaven ²	15,07	16,65	16,59	16,91	18,45	

¹ Gegevens ingevolge de Wet kapitaal-
uitgaven publiekrechtelijke lichamen.

² Gegevens CBS.

Tabel 3. Kapitaaluitgaven van de provincies en de gemeenten (miljarden guldens)

Jaar	1975	1976	1977	1978	1979
Volkshuisvesting					
Eigen investeringen	0,72	0,79	0,80	0,71	0,83
Verstrekte bijdragen	0,03	0,05	0,05	0,07	0,03
Doorgegeven rijksleningen woningwet	1,85	2,16	2,03	2,16	2,39
Totaal volkshuisvesting	2,60	3,00	2,88	2,94	3,25
Aankoop en bouwrijp maken van gronden etc.	1,71	1,96	1,94	2,13	2,31
Stadsaanering en krottopruiming	0,27	0,30	0,25	0,30	0,30
Openbare werken	1,80	1,95	1,83	1,89	1,92
Onderwijs:					
Eigen investeringen	0,64	0,66	0,69	0,74	0,60
Verstrekte bijdragen	0,35	0,38	0,36	0,35	0,29
Totaal onderwijs	0,99	1,04	1,05	1,09	0,89
Cultuur en Recreatie	0,60	0,77	0,75	0,77	0,76
Volksgezondheid	0,45	0,39	0,32	0,30	0,28
Nutsbedrijven	1,07	1,13	1,02	0,99	0,98
Overige kapitaaluitgaven					
Eigen investeringen	0,54	0,73	0,90	0,79	0,80
Verstrekte bijdragen	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07
Overige, w.o. verstrekte geldleningen	0,09	0,11	0,15	0,18	0,13
Totaal overige kapitaaluitgaven	0,68	0,90	1,11	1,03	1,00
Totaal kapitaaluitgaven	10,17	11,44	11,15	11,44	11,69
Idem in % BNP	4,9	4,8	4,2	4,1	3,9

Tabel 4. Financieringsoverzicht van de provincies en de gemeenten (miljarden guldens)

Jaar	1975	1976	1977	1978	1979
Kapitaaluitgaven					
Eigen investeringen	7,80	8,68	8,50	8,61	8,79
Doorgegeven rijksleningen woningwet	1,85	2,16	2,03	2,18	2,38
Verstrekke bijdragen	0,43	0,49	0,47	0,47	0,39
Overige kapitaaluitgaven	0,09	0,11	0,15	0,18	0,13
Totaal kapitaaluitgaven	10,17	11,44	11,15	11,44	11,69
Betaalde aflossingen rijksleningen	0,20	0,20	0,20	0,31	0,61
Overige betaalde aflossingen	1,85	2,13	2,27	2,44	2,68
Totale Financieringsbehoefte	12,22	13,77	13,62	14,19	14,98
Financieringsmiddelen					
Opbrengst verkoop goederen	1,68	2,06	2,13	2,13	1,93
Opgenomen rijksleningen woningwet	2,79	3,23	3,03	3,16	3,44
Ontvangen bijdragen	0,91	1,27	1,19	1,11	0,98
Overige kapitaalinkomsten	0,10	0,12	0,12	0,10	0,13
Overschot gewone dienst (voor afschrijvingen)	1,93	3,01	4,02	3,73	4,09
Ontvangen aflossingen	0,19	0,19	0,23	0,31	0,43
Bruto beroep op lange middelen	4,25	4,36	3,56	2,69	3,45 ¹
Liquiditeitsstekort (+)	0,38	– 0,47	– 0,66	0,96	0,53 ¹
Totaal	12,23	13,77	13,62	14,19	14,98

¹ Hierbij is het effect van de fusie per 1 januari 1979 van de Gemeentegiro Amsterdam met de Postcheque- en Giro-dienst buiten beschouwing gelaten. Als gevolg van deze fusie is 1,275 miljard

(85%) van het saldotegoed van de rekeninghouders van de Gemeentegiro omgezet in een vaste geldlening van de PCGD en de RPS aan de gemeente Amsterdam.

13. De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen

Uitgaven ten laste van				
	1981	1982	1983	na 1983
<i>A. Vóór 1980 aangegane verplichtingen</i>				
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	—	—	—	—
Algemene Zaken	—	—	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	35	18	17	11
Buitenlandse Zaken	419	129	49	33
Justitie	1	—	—	—
Binnenlandse Zaken	130	99	67	111
Onderwijs en Wetenschappen	414	247	70	43
Financiën	155	172	139	284
Defensie	1 910	1 502	1 202	1 863
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1 504	626	538	913
Verkeer en Waterstaat	701	480	318	637
Economische Zaken	773	400	227	183
Landbouw en Visserij	256	255	212	892
Sociale Zaken	99	112	8	—
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	98	60	36	33
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	21	8	—	—
Totaal	6 516	4 108	2 883	5 003
Staatsbedrijf der P.T.T.	160	65	3	1

	Uitgaven ten laste van				Verwacht totaal aangeane verplichtingen ¹ 1980
	1981	1982	1983	na 1983	
<i>B. In 1980 aangeane of nog aan te gane verplichtingen</i>					
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	—	—	—	1
Algemene Zaken	1	—	—	—	1
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	26	20	14	8	68
Buitenlandse Zaken	378	336	121	19	854
Justitie	37	14	—	—	51
Binnenlandse Zaken	38	25	15	57	135
Onderwijs en Wetenschappen	319	242	224	824	1 609
Financiën	74	75	131	612	892
Defensie	1 114	1 007	612	910	3 643
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	3 367	1 006	272	463	5 108
Verkeer en Waterstaat	868	361	158	148	1 535
Economische Zaken	655	365	220	184	1 424
Landbouw en Visserij	82	27	36	267	412
Sociale Zaken	265	190	45	3	503
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	46	34	45	122	247
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	57	11	3	—	71
Totaal	7 328	3 713	1 896	3 617	16 554
Staatsbedrijf der P.T.T.	750	250	35	15	1 050

¹ Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren.

	Uitgaven ten laste van				Totaal aan te gane verplichtingen in 1981 ¹
	1981	1982	1983	na 1983	
<i>C. In 1981 aan te gane verplichtingen</i>					
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	—	2	—	—	2
Algemene Zaken	10	1	—	—	1
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	21	28	19	19	66
Buitenlandse Zaken	755	355	375	227	957
Justitie	264	44	5	1	50
Binnenlandse Zaken	3 852	30	48	72	150
Onderwijs en Wetenschappen	169	195	139	101	435
Financiën	213	28	—	—	28
Defensie	1 804	1 054	1 081	2 009	4 144
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	2 930	3 517	1 243	1 004	5 764
Verkeer en Waterstaat	1 086	946	439	454	1 839
Economische Zaken	666	708	420	555	1 683
Landbouw en Visserij	127	46	26	304	376
Sociale Zaken	173	232	125	109	466
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	241	93	60	104	257
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	166	158	48	57	263
Totaal	12 477	7 437	4 028	5 016	16 481
Staatsbedrijf der P.T.T.	574	780	260	60	1 100

¹ Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren.

	Uitgaven ten laste van			
	1981	1982	1983	na 1983
<i>A + B + C tezamen</i>				
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	2	—	—
Algemene Zaken	11	1	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	82	66	50	38
Buitenlandse Zaken	1 552	820	545	279
Justitie	302	58	5	1
Binnenlandse Zaken	4 020	154	130	240
Onderwijs en Wetenschappen	902	684	433	968
Financiën	442	275	270	896
Defensie	4 828	3 563	2 895	4 782
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	7 801	5 149	2 053	2 380
Verkeer en Waterstaat	2 655	1 787	915	1 239
Economische Zaken	2 094	1 473	867	922
Landbouw en Visserij	465	328	274	1 463
Sociale Zaken	537	534	178	112
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	385	187	141	259
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	244	177	51	57
Totaal	26 321	15 258	8 807	13 636
Staatsbedrijf der P.T.T.	1 484	1 095	298	76

14. Overzicht van de garantieverlening door het rijk

Hoofdstuk	Risico van de Staat aan het einde van			Machtiging tot het verlenen van garanties krachtens begroting	
	1979	1980	1981	1980	1981
Algemene Zaken	—	—	—	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	299	347	400	60	60
Buitenlandse Zaken	2 010	2 718	3 465	721	613
Justitie	—	—	—	2	2
Binnenlandse Zaken	32	42	50	10	8
Onderwijs en Wetenschappen	3 373	3 306	3 305	1 743	1 768
Financiën	29 012	846 ²	841 ²	525	543
Defensie	1	31	31	—	—
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ¹	55	82	110	191	231
Verkeer en Waterstaat	1 936	2 349	2 778	120	365
Economische Zaken	2 120	3 199	3 407	354	197
Landbouw en Visserij	245	257	268	12	24
Sociale Zaken	7	12	16	5	5
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	564	659	770	166	186
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	2 070	2 621	3 154	600	600
Totaal	41 724	16 469	18 595	4 509	4 602

¹ Exclusief garanties inzake door derden verstrekte leningen ten behoeve van de woningbouw.

² Voor een drietal posten, die in de stand aan het einde van 1979 voor een bedrag

van 28,2 miljard zijn opgenomen, is het niet mogelijk een bedrag te ramen zodat deze «pro memorie» zijn vermeld (zie bijlage IV van hoofdstuk IX B).

15. De Nationale Schuld

Uit een vergelijking van de nationale schuld per 30 juni 1980 met de stand per 31 december 1979 blijkt dat gedurende dit halfjaar de totale staatsschuld is gestegen met ruim 15,5 miljard tot bijna 100 miljard (ruim 18%).

Mutaties Nationale Schuld

	1978	1979		1980 1e halfjaar	Stand per 30-6-1980
		1e halfjaar	2e halfjaar		
Vaste binnenlandse schuld	8 151	5 952	2 954	7 353	71 439
Schatkistpapier in omloop	410	1 874	- 201	4 908	15 763
Voorinschrijfrekening	- 478	- 585	467	- 1 147	863
Overige schulden	2 741	1 525	- 122	4 438	11 887
Totale schuld	10 824	8 766	3 098	15 552	99 952

Vaste binnenlandse schuld

De vaste binnenlandse schuld is in het eerste halfjaar 1980 gestegen met ruim 7,3 miljard (11,5%). Op de openbare kapitaalmarkt zijn in die periode leningen aangegaan tot een bedrag van ruim 3,6 miljard.

Uitgifte van openbare leningen: 1e halfjaar 1980

Datum storting	Omschrijving	Gem. loop- tijd	Bedrag	Koers	Rende- ment
15-01-1980	9¼% lening 1979 per 1985/1989	8	405,2	100	9,25
15-01-1980	9¼% lening 1979 per 1985/1989 tweede uitgifte	8	190,5	100	9,25
03-03-1980	9½% lening 1980 per 1986/1995	10½	650	99,8	9,53
15-04-1980	11½% lening 1980 per 1986/1990	8	1 000	100,5	11,40
02-06-1980	10½% lening 1980 per 1991/2000	15½	1 400	101	10,37

Van de voorinschrijfrekening is nominaal 3,6 miljard omgezet in onderhandse leningen met het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Op de onderhandse markt is een beroep gedaan van bijna 1,9 miljard tegen rendementen tussen 8,9% en 11,4%. Tegenover deze bruto toeneming van de vaste schuld van in totaal 9,1 miljard staat een daling door inkoop en periodieke aflossingen tot een bedrag van ca. 1,8 miljard.

Schatkistpapier

Het bedrag aan uitstaand schatkistpapier op de binnenlandse geldmarkt is in het eerste halfjaar 1980 toegenomen met 3,7 miljard (34%) tot bijna 14,6 miljard. In deze periode werd bij inschrijvingen volgens het tendersysteem 4,5 miljard aan biljetten en 0,3 miljard aan promessen geplaatst. Daartegenover werd 1,1 miljard aan biljetten afgelost.

Afgifte van schatkistpapier: 1e halfjaar 1980

Datum van storting	Looptijd schatkist-biljetten/promessen	Toegewezen bedragen	Rentepercentage respectievelijk disconto
15-01-1980	5 jaar	804	9
23-03-1980	5 jaar	628	10 9/16
25-03-1980	3½ jaar	729	10 3/4
14-04-1980	5 jaar	759	10 5/8
23-05-1980	5 jaar	784	10 1/2
20-06-1980	2½ jaar	790	10 3/8
25-06-1980	173 dagen	317	10

Ter dekking van de seizoenmatige en/of incidentele kastekorten van de Staat werd op grond van met de Nederlandsche Bank gesloten financieringsarrangementen in de periode 31 december 1979 tot 30 juni 1980 aan promessen 5,1 miljard bij deze instelling geplaatst en 3,9 miljard afgelost.

Voorinschrijfrekening

De Voorinschrijfrekening daalde in de beschouwde periode met 1,1 miljard. Deze daling is de resultante van een reservering van ca. 2,5 miljard en omzetting in onderhandse leningen tot een bedrag van 3,6 miljard.

Overige schulden

De mutaties in de overige schulden resulteerden per saldo in een toeneming van 4,4 miljard. Hieronder is een bedrag van 1 miljard aan kasgeldleningen begrepen, dat nog in 1980 zal worden afgelost en ca. 3,4 miljard aan diverse rekeningcourantverhoudingen.

Overzicht van de ontwikkeling van de nationale schuld sinds 1970

per ultimo	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Vaste binnenlandse schuld	23 462	24 598	26 651	27 489	29 880	34 765	40 983	47 029	55 180	64 086	
Schatkistpapier in omloop	6 437	6 444	4 477	4 287	4 974	6 400	8 372	8 772	9 182	10 855	
Voorinschrijfrekening	1 072	2 091	2 200	2 704	2 617	2 002	1 986	2 606	2 128	2 010	
Overige binnenlandse schulden	1 901	1 932	3 179	4 273	3 820	3 598	3 665	3 305	6 046	7 449	
Totaal binnenlandse schuld	32 872	35 065	36 507	38 753	41 291	46 765	55 006	61 712	72 536	84 400	
Vaste buitenlandse schuld	98	74	60	39	23	12	—	—	—	—	
Totale schuld	32 970	35 139	36 567	38 792	41 314	46 777	55 006	61 712	72 536	84 400	99 000 ¹

¹ raming.

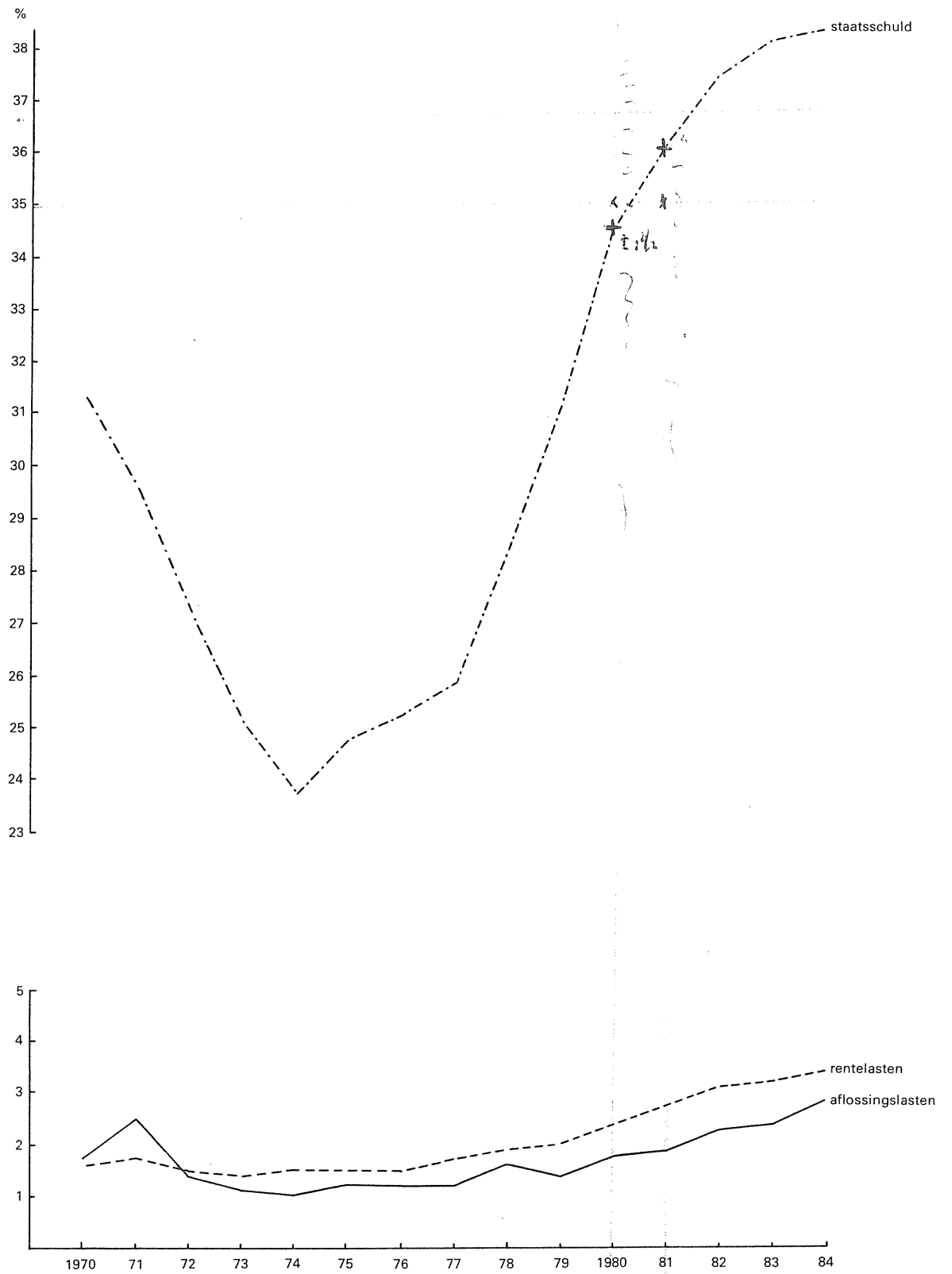
Rente- en aflossingslasten

Uit de navolgende grafiek blijkt dat van 1975 t/m 1980 de totale schuld – uitgedrukt in een percentage van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen – aanzienlijk is toegenomen. De spectaculaire groei weerspiegelt de omvang van de financieringstekorten in deze periode. Voor ultimo 1980 is, uitgaande van een financieringstekort van 14,7 miljard, een stand van de Nationale Schuld van bijna 100 miljard geraamd. Ook de rente- en aflossingslasten laten in de beschouwde periode een groei zien. De aflossingslasten namen van 1975 tot 1980 toe van 1,2% van het nationale inkomen tot 1,8%. De rentelasten stegen van 1,6% tot 2,4%. Deze laatste toeneming was niet alleen het gevolg van de toegenomen omvang van de staatsschuld maar evenzeer van de gestegen rente.

De rente- en aflossingsverplichtingen na 1980 laten eveneens een toenemende tendens zien, ondanks de door de Regering nagestreefde afneming van de financieringstekorten na 1981. De aflossingsverplichtingen zullen in 1984 circa 2,8% van het nationale inkomen bedragen. Hierdoor zal de financieringsproblematiek verder worden verzwaard.

Bij een rentestand die gelijk is aan die van thans zal ook het totaal van de rentebetalingen als percentage van het nationale inkomen in de jaren na 1980 verder toenemen. In 1984 zal dit percentage 3,4% bedragen. Oorzaak hiervan is, naast het oplopen van de staatsschuld, ook de toeneming van de gemiddelde rentestand. In het verleden, vóór de tweede helft van de zeventiger jaren, was de gemiddelde rentestand immers aanzienlijk lager dan thans.

Staatsschuld, rente- en aflossingslasten als percentage van het nationale inkomen



16. De staatsbalans per 31 december 1979

(met ter vergelijking de cijfers van de balans 1978)

Activa		1978	1979
1	Kas-, bank- en girosaldi	5 615	3 195-2420
2	Vorderingen op korte termijn:		
a.	belastingen	18 025	20 485
b.	overige vorderingen	8 750	10 565
		26 775	✓ 31 050 4275
3.	Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan (contrapost aan de creditzijde onder no. 10)	9 538	12 719
4.	Vorderingen op lange termijn:		
a.	leningen woningwetbouw	36 272	39 812
b.	overige vorderingen	5 508	5 856
		41 780	45 668 3988
5	Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	5 538	5 545 7
6	Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	28 200	31 500 3300
7	Onroerende en roerende goederen	74 030	81 950
8	Diverse activa	92	77
		191 568	211 704

Passiva		1978	1979
9	Schulden op korte termijn:		
a.	schatkistpapier in omloop	9 182	10 855
b.	onbelegde gelden Postcheque- en Girodienst	2 049	1 902
c.	overige schulden	18 791	22 267
			1673 - 50
			3329 ✓
		30 022	35 024
10	Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegen- over vorderingen staan (contrapost aan de debetzijde onder no. 3)	9 538	12 719
11	Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	4 354	4 265 - 8
12	Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	2 128	2 010 - 11
13	Schulden op lange termijn:		
a.	geconsolideerde binnenlandse schuld	55 180	64 086
b.	verplichtingen betreffende het Algemeen burgerlijk pensioenfonds	4 682	4 611
c.	verplichtingen betreffende andere pensioenfondsen	2 129	1 953
d.	verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	2 150	1 820
e.	overige schulden	685	643
			8906
			- 577
			- 42
		64 826	73 113
14	Reserve waardeveranderingen	47 785	54 040
15	Saldo	32 915	30 533
		191 568	211 704
	Door het Rijk verstrekte garanties e.d.	62 319	58 768

8. 87

8. 29

Toelichtingen op de balanscijfers
Post 1. Kas-, bank- en girosaldi.
Specificatie:

	1978	1979
Nederlandsche Bank – rekening-courant	3 208	930
- bijzondere rekening	1 400	1 400
Postrekening 1	151	100
Overige saldi	856	765
	5 615	3 195

Post 2. Vorderingen op korte termijn

a. Belastingen

De samenstelling van het bedrag van 20 485 miljoen luidt als volgt:

1	Kohierbelastingen:		
	Reeds opgelegd (saldo kohierdebiteuren)		7 460
	Nog niet opgelegd (globale schatting):		
	over 1978 en voorgaande jaren	1 445	
	over 1979	6 275	
			7 720
			15 180
2	Niet kohierbelastingen:		
	Loonbelasting	6 510	
	Omzetbelasting	3 890	
	Accijnzen	1 200	
	Successierechten	580	
	Diversen	80	
			12 260
			27 440
	Hierop in mindering gebracht:		
	Aandeel Gemeentefonds en aandeel Provinciefonds	3 680	
	Aandeel Fonds Investeringsrekening	3 055	
	Aandeel van de Europese Gemeenschappen in de omzetbelasting	220	
			6 955
			20 485

b. Overige vorderingen

Het balansbedrag van 10 565 miljoen bevat een groot aantal vorderingen, waaronder de vordering uit hoofde van te ontvangen inkomsten uit aardgas over 1979, het saldo in rekening-courant met het Staatsbedrijf der PTT, de lopende rente van de leningen ingevolge de woningwet, de vorderingen op De Nederlandsche Bank wegens aandeel van de Staat in de winst over 1979, op het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds uit hoofde van voorschotten ex artikel 100 AAW, en op gemeenten uit hoofde van voorschotten inzake onroerend-goedbelastingen, alsmede het saldo van het Gemeentefonds.

Posten 3 en 10. Vorderingen resp. verplichtingen uit hoofde van contracten e.d.

De balansbedragen hebben voornamelijk betrekking op het Departement van Defensie (ca. 9 168 miljoen) en het Departement van Verkeer en Waterstaat (ca. 2 444 miljoen).

Post 4. Vorderingen op lange termijn

a. Leningen woningwetbouw

In 1979 werden leningen verstrekt tot een bedrag van 3 854 miljoen; aan aflossingen werd ontvangen 314 miljoen.

b. Overige vorderingen

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1978	1979
Studievoorschotten	1 721	1 991
Op derden te verhalen ruil- en herverkavelingskosten	1 066	1 171
Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (inzake leningen aan diverse landen)	857	768
Voorschotten aan de Stichting Beheer Landbouwgronden	679	725
Vordering op de Nederlandse Antillen met betrekking tot het leningsgedeelte der ontwikkelingshulp	289	281
Vordering op Indonesië krachtens de overeenkomst van 1966	170	168
Academische Ziekenhuizen wegens verstrekte financieringsmiddelen	118	128
Vordering op het Havenschap Delfzijl (renteloze lening)	113	113
Bijdrage aan de Europese Investeringsbank ten behoeve van de kredietverlening aan Turkije	76	79
Vordering op de Stichting Waterbouwkundig Laboratorium	77	75
Diverse vorderingen	342	357
	5 508	5 856

Post 5. Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen

Post 11. Verplichtingen verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	Deelnemingen en leningen (Balanspost 5)		Verplichtingen (Balanspost 11)	
	1978	1979	1978	1979
Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling	2 576	2 576	2 328	2 328
Internationale Ontwikkelingsassociatie	1 372	1 372	650	580
Europese Investeringsbank	1 126	1 137	1 043	1 047
Aziatische Ontwikkelingsbank	217	217	197	195
Aziatisch Ontwikkelings Fonds	78	78	44	33
Afrikaans Ontwikkelings Fonds	56	56	39	39
Inter- Amerikaanse Ontwikkelingsbank	26	26	25	24
Inter- Amerikaanse Ontwikkelingsbank – Fonds voor Speciale Operaties	26	26	21	17
Internationale Financierings Maatschappij	16	15	–	–
Diversen	45	42	7	2
	5 538	5 545	4 354	4 265

De verplichtingen jegens de Internationale Ontwikkelingsassociatie verminderten in 1979 met een bedrag van 70 miljoen als gevolg van de verzilvering van «notes».

Deze posten worden nominaal gewaardeerd.

Post 6. Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen

De waardering is in het algemeen gebaseerd op de intrinsieke waarde, zoals deze uit de gepubliceerde balansen van de desbetreffende bedrijven en ondernemingen kan worden afgeleid. In de gevallen dat de Staat een minderheidsdeelneming heeft in een onderneming, waarvan de aandelen aan de beurs genoteerd zijn (Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken NV, Nederlandsche Middenstandsbank NV, AKZO NV) is de beurskoers op de balansdatum als grondslag voor de waardebepaling gebruikt.

Specificatie van het balansbedrag:

	1978	1979
Staatsbedrijf der P.T.T.	18 223	20 187
Rijkspostspaarbank	1 642	1 918
	19 865	22 105
N.V. DSM	2 554 ¹	3 215 ¹
N.V. Nederlandse Spoorwegen	1 739 ²	1 860 ²
De Nederlandsche Bank N.V.	1 181	1 301
Koninklijke Luchtvaart Mij N.V.	779 ³	764 ³
N.V. Luchthaven Schiphol	642	685
N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	393 ⁴	458 ⁴
Nederlandsche Middenstandsbank N.V.	198	262
Ultra Centrifuge Nederland N.V.	180	193
Nationale Investeringsbank N.V.	192 ⁵	190 ⁵
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf	81	97
Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V.	130	78
Nederlandse Energie Ontwikkelings Mij B.V.	56 ⁶	56 ⁶
N.V. Nederlandse Gasunie	40	40
Overige Staatsbedrijven en deelnemingen	170 ⁷	196 ⁷
	28 200	31 500

¹ Waarvan nog te storten 245 miljoen (ultimo 1978: 300 miljoen), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c; bovendien inclusief verstrekte lening ad 25 miljoen.

² Inclusief verstrekte lening ad 55 miljoen (ultimo 1978) resp. 49 miljoen (ultimo 1979).

³ Inclusief 5% preferente niet-winstdelende aandelen ad nominaal 400 miljoen, waarvan nog te storten 100 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.

⁴ Waarvan nog te storten 42 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.

⁵ Inclusief verstrekte lening ad 53 miljoen (ultimo 1978) resp. 48 miljoen (ultimo 1979).

⁶ Waarvan nog te storten 41 miljoen (ultimo 1978: 50 miljoen), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.

⁷ Waarvan nog te storten 2 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.

De toeneming van het balansbedrag in 1979 met 3300 miljoen heeft voornamelijk betrekking op netto-investeringen ten bedrage van 735 miljoen, netto-toeneming van de reserves van 1180 miljoen, waardeinstijging van 1325 miljoen (welk bedrag op de Staatsbalans is gereserveerd onder post 14), alsmede op het door de Staat in 1979 betaalde deel ad 48 miljoen van de bijdrage aan de NV Nederlandse Spoorwegen wegens de exploitatietekorten tot en met 1975. Van deze bijdrage was ultimo 1979 nog 1.050 miljoen verschuldigd. Bij de waardebepaling van deze deelneming voor de Staatsbalans is dit bedrag in mindering gebracht op de intrinsieke waarde van de NV, gebaseerd op haar balans ultimo 1979.

Post 7. Onroerende en roerende goederen

De goederen zijn in het algemeen gewaardeerd op de vervangingswaarde. In een aantal gevallen is voor de benadering hiervan uitgegaan van de historische kostprijs welke door middel van indexcijfers is herleid tot de vervangingswaarde.

De afschrijvingen worden als volgt bepaald:

De kosten van de verharding van wegen worden in het jaar van investering tot op 50% afgeschreven. Op kunstwerken in wegen, op gebouwen en op waterbouwkundige werken bedragen de afschrijvingen 1 % per jaar, waarbij rekening wordt gehouden met een geschatte residuwaarde. Op gronden vindt geen afschrijving plaats. De afschrijving op de overige activa is geba-

seerd op de voor elke groep geschatte economische levensduur, de verstrekten gebruiktijd en de geschatte residuwaarde. Belangrijke waardeinstijgingen zijn gereserveerd op de balans onder post 14. De samenstelling van het balansbedrag en de mutaties in 1979 blijken uit onderstaand overzicht.

	(Gecorrigeerde) waarde per 31-12-1978	Investeringen in 1979	Afschrijvingen in 1979	Verhoging waarde i.v.m. stijging prijspeil	Waarde per 31-12-1979
Departement van Defensie:					
Marine	5 182	627	240	70	5 639
Landmacht	8 524	1 249	453	310	9 630
Luchtmacht	4 209	885	313	90	4 871
Departement van Verkeer en Waterstaat	36 160	1 276 ¹	426	3 120	40 130
Burgerlijke rijks- gebouwen	9 281	399	135	785	10 330
Agrarische eigendommen ²	9 240	110	35	245	9 560
Diversen	1 429	107	56	310	1 790
	74 025	4 653	1 658	4 930	81 950

¹ Inclusief investeringen ten laste van het Rijkswegenfonds.

² Inclusief waterbouwkundige werken in de IJsselmeerpolders.

Het bedrag van 4930 miljoen is gereserveerd onder post 14, zodat het balanssaldo door deze waardeverhoging van de activa niet is beïnvloed.

Post 9. Schulden op korte termijn

c. Overige schulden

Deze post omvat naast de per 31 december 1979 nog te betalen bedragen wegens leveringen, werkzaamheden, enz., een groot aantal schulden van uiteenlopende aard.

De mutatie ad 3476 miljoen bestaat voornamelijk uit de toeneming van het saldo van het Fonds Investeringsrekening ad 1779 miljoen, de toeneming van de bij het Rijk belegde reserves van het Staatsbedrijf der PTT ad 742 miljoen en de hogere lopende interest van de Staatsschuld ad 507 miljoen.

Post 12. Stortingen door Rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen

Het bedrag van 2.010 miljoen heeft geheel betrekking op de stortingen (ingevolge de beleggingswet) door het Algemeen burgerlijk pensioenfonds. De mutaties in 1979 kunnen als volgt worden gespecificeerd:

Deelnemingen in Staatsleningen:

8½% onderhandse lening 1979	748	
8¼% onderhandse lening 1979	700	
8¾% onderhandse lening 1979	902	
8½% onderhandse lening 1979 II	497	
9 % onderhandse lening 1979	497	
9 % onderhandse lening 1979 II	600	
8¾% onderhandse lening 1979	500	
	4 444	
Uitbetaald ten laste van de gestorte bedragen	64	
		4 508
Stortingen ten bedrage van		4 390
Saldo afnemings in 1979		118

Post 13. Schulden op lange termijn*a. Geconsolideerde binnenlandse schuld*

In het «Algemeen verslag van de stand der Staatsschuld op 31 december 1979» zijn specificaties van de ultimo 1979 openstaande leningsbedragen opgenomen. De mutaties in 1979 worden gevormd door de uitgifte van nieuwe leningen tot een bedrag van 11 964 miljoen en amortisatie ten bedrage van 3058 miljoen.

b. Verplichtingen betreffende het Algemeen burgerlijk pensioenfonds

De vermindering van de verplichtingen in 1979 bestaat uit de aflossingsbestanddelen van de in 1979 betaalde annuïteiten.

c. Verplichtingen betreffende andere pensioenfondsen

Van het balansbedrag heeft 1576 miljoen betrekking op het Spoorwegpensioenfonds en 377 miljoen op het Algemeen Mijnwerkersfonds. De verplichtingen verminderden in verband met de in 1979 aan de betrokken instellingen gedane betalingen.

d. Verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds

Als gevolg van een door de Sociale Verzekeringsbank uitgevoerde herberekening is het tekort thans globaal becijferd op 1820 miljoen.

e. Overige schulden

Van het balansbedrag heeft 521 miljoen betrekking op de schuld van het Rijk wegens overneming van de exploitatietekorten over 1974 en 1975 van de gemeenten die een eigen openbaar vervoerbedrijf exploiteren en 122 miljoen op de schuld aan de Gemeente Rotterdam wegens bijdrage in de aanlegkosten van het metrotracé.

Post 14. Reserve waardeveranderingen

Voor de mutaties in deze reserves in 1979 wordt verwezen naar de toelichting bij de balansposten 6 en 7.

Post 15. Balanssaldo

Het voordelig balanssaldo is in 1979 gedaald met 2 382 miljoen. Dit verschil kan als volgt worden geanalyseerd:

Voorlopig rekeningcijfer 1979 der uitgaven		103 200	
bij: in 1980 betaalde bedragen welke als lasten van 1979 zijn aan te merken	4 162		
af: in 1979 betaalde bedragen welke als lasten van 1978 zijn aan te merken	3 862		
		300	
		103 500	
In het bedrag ad 103 500 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen lasten vormen:			
- aflossing op Staatsleningen	2 808		
- investeringen in Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	1 866		
- investeringen in onroerende en roerende goederen	4 172		
- verstrekte leningen en voorschotten:			
leningen woningwetbouw	3 854		
overige leningen en voorschotten	833		
	4 687		
		13 533	
Herziene uitgaven			89 967
Voorlopig rekeningcijfer 1979 der middelen		98 381	
bij: in 1980 ontvangen bedragen, welke als baten van 1979 zijn aan te merken (excl. belastingen)	4 668		
af: in 1979 ontvangen bedragen, welke als baten van 1978 zijn aan te merken (excl. belastingen)	4 097		
		571	
		98 952	
In het bedrag ad 98 952 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen baten vormen:			
- opbrengst Staatsleningen	11 714		
- desinvesteringen Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	1 017		
- ontvangen aflossingen op leningen en voorschotten (incl. leningen woningwetbouw 314 mln.)	1 018		
		13 749	
Herziene middelen			85 203
Herzien tekort dienst 1979			4 764
Bijzondere posten:			
- voordelig saldo inzake belastingen	2 460		
- toeneming reserves Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	438		
- opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting ten behoeve van het Rijkswegenfonds, voor zover met deze opbrengst investeringen zijn gefinancierd. (De investeringen komen voor onder post 7.)	537		
- vermindering van de verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	330		
		3 765	
Afschrijving onroerende en roerende goederen		1 658	
		2 107	
Diversen (dit bedrag bestaat uit een groot aantal kleinere posten, welke elkaar in belangrijke mate compenseren), per saldo voordelig		275	
			2 382
			2 382

Door het Rijk verstrekte garanties e.d.

	1978	1979
Export- en importgaranties	33 467	25 814
Garanties inzake door derden verstrekte leningen aan resp. ten behoeve van:		
de woningbouw	15 486	18 746
diverse bedrijven:		
inzake bijzondere financieringen	2 167	2 350
in verband met de uitvoering van werkgelegenheidsprogramma's	326	81
	2 493	2 431
ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	1 705	2 237
ziekenhuizen e.d.	1 848	2 102
het onderwijs:		
voortgezet onderwijs en vormingswerk	1 565	1 557
wetenschappelijk onderwijs	416	413
landbouwonderwijs	91	86
	2 072	2 056
de N.V. Nederlandse Spoorwegen	1 240	1 188
de middenstand	862	972
volksontwikkeling en maatschappelijk werk	456	561
de E.E.G. in verband met financiering door lid-staten van de uit olieprijsverhogingen voortvloeiende betalingsbalanstekorten	542	388
de Europese Maatschappij tot financiering van Spoorwegmaterieel (Eurofima)	357	352
de N.V. Luchthaven Schiphol	331	321
de ontwikkeling van de Nederlandse Antillen	276	299
de N.V. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij	161	237
het Borgstellingsfonds voor de Landbouw	166	167
de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	180	162
De N.V. Koninklijke Nederlandse Vliegtuigenfabriek «Fokker»	120	115
de Volvo Car B.V. (voorheen N.V. D.A.F. Personenautofabriek)	85	78
hotels	73	71
het «Institut International des Brevets»	51	51
de Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium	14	31
de Stichting Scheepsbouwkundig Proefstation	28	27
de N.V. Nederlandse Pijpleidingmaatschappij	26	25
studenten die niet voor een rijksstudietoelage in aanmerking komen	17	24
de N.V. Vuilafvoer Maatschappij V.A.M.	11	21
de N.V. INdustriebank LIOF	—	21
Stichting Industrieel Garantiefonds	1	20
rijksambtenaren in verband met aangegane leningen bij aankoop van een woning	12	18
de N.V. Nederlands Congresgebouw	16	16
autobusondernemingen	1	11
overige garanties inzake leningen	58	28
Garantie krachtens artikel N 2 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet	140	145
Verplichtingen aan het Waarborgfonds Motorverkeer	26	33
Garanties voor schade als gevolg van kernongevallen, krachtens de Wet van 17-3-1979, Stbl. 225, tot een maximum van 1 miljard per ongeval	P.M.	P.M.
Molestverzekering als bedoeld in art. 4, lid 1, van de Zee- en Luchtvaartverzekeringswet 1939	—	P.M.
Verplichtingen van de Rijkspostspaarbank jegens inleggers	P.M.	P.M.

	1978	1979
Garantie aan de Stichting Pensioenfonds van collecteurs en collectrices van de Nederlandse Staatsloterij	P.M.	P.M.
Zekerheidsstelling tot een bedrag van 30 miljoen in verband met het communautair douanevervoer ingevolge de bepalingen van de E.E.G. verordening nr. 542/69 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 maart 1969	P.M.	P.M.
Garantie aan De Nederlandsche Bank N.V. terzake van verliezen uit hoofde van haar deelneming aan de op 8 februari 1977 in werking getreden Sterlingsteunregeling	P.M.	²
Liquiditeitsgaranties:		
aan de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten tot een bedrag van 300 miljoen	P.M.	P.M.
aan de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V.	P.M.	P.M.
aan de Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium tot een maximum van 3 miljoen	P.M.	P.M.
aan de Stichting Scheepsbouwkundig Proefstation tot een bedrag van 1,5 miljoen	P.M.	P.M.
	62 319	58 768

¹ In 1978 opgenomen onder «overige garanties inzake leningen».

² De regeling is per 7 februari 1979 beëindigd.

Tenslotte volgt nog een opstelling waarin de Staatsbalans ultimo 1979 en de balansen van de vier voorafgaande jaren in gecombineerde vorm zijn weergegeven.

Gecomprimeerde Staatsbalansen

Activa	31 dec. 1975	31 dec. 1976	31 dec. 1977	31 dec. 1978	31 dec. 1979
Kas-, bank- en giroaldi	5 979	5 612	5 606	5 615	3 195
Vorderingen op korte termijn:					
a. Belastingen	14 445	16 005	19 780	18 025	20 485
b. Overige	6 954	7 778	8 236	8 750	10 565
Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan	5 891	6 625	9 149	9 538	12 719
Vorderingen op lange termijn:					
a. Leningen woningwetbouw	27 862	30 961	33 676	36 272	39 812
b. Overige	4 020	4 578	4 971	5 508	5 856
Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	3 671	3 664	4 423	5 538	5 545
Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	19 325	22 285	25 365	28 200	31 500
Onroerende en roerende goederen	54 270	59 555	66 715	74 030	81 950
Diverse activa	113	101	53	92	77
	142 530	157 164	177 974	191 568	211 704

Gecomprimeerde Staatsbalansen

Passiva	31 dec. 1975	31 dec. 1976	31 dec. 1977	31 dec. 1978	31 dec. 1979
Schulden op korte termijn:					
a. Schatkistpapier in omloop	6 400	8 372	8 772	9 182	10 855
b. Overige	13 656	15 990	15 759	20 840	24 169
Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan	5 891	6 625	9 149	9 538	12 719
Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	2 801	2 679	3 309	4 354	4 265
Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	2 002	1 986	2 606	2 128	2 010
Schulden op lange termijn:					
a. Binnenlandse (en buitenlandse) schuld	34 777	40 983	47 029	55 180	64 086
b. Verplichtingen betreffende pensioenfondsen en het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	9 075	9 247	9 022	8 961	8 384
c. Overige	—	686	686	685	643
Reserve waardeveranderingen	33 730	37 705	42 590	47 785	54 040
Saldo	34 198	32 891	39 052	32 915	30 533
	142 530	157 164	177 974	191 568	211 704
Door het Rijk verstrekte garanties aan De Nederlandsche Bank N.V. ¹	19 250	—	—	—	—
Overige door het Rijk verstrekte garanties e.d.	27 910	39 820	50 561	62 319	58 768

¹ Deze garanties zijn in 1978 met terugwerkende kracht tot 1 januari 1976 vervallen (Kamerstuk Tweede Kamer no. 15099, dd. 13 juli 1978).

17. Burgerlijk rijkspersoneel per departement

A. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement

Hoofdstuk/Fonds	Begroting 1980	Werkelijke sterkte per 30-6-1980 ¹	Begroting 1981
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der	1 025	971	1100
III Algemene Zaken	361	337	356
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	48	49	49
V Buitenlandse Zaken (waarvan t.b.v. ontwikkelingssamenwerking)	3 767 (892)	3 843 (920)	3 807 (930)
VI Justitie (excl. Rijkspolitie)	13 173	13 104	13 539
Rijkspolitie	13 217	12 961	13 965
VII Binnenlandse Zaken	3 184	2 785	3 492
VIII Onderwijs en Wetenschappen (excl. rijksonderwijs- instellingen)	3 636	3 490	3 792
Rijksonderwijsinstellingen	3 940	3 825	3 940
IXB Financiën ²	29 890	30 567	30 449
X Defensie	28 778	26 578	27 011
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	7 500	7 266	7 570
XII Verkeer en Waterstaat	17 942	19 448	20 646
XIII Economische Zaken	6 391	6 145	6 963
XIV Landbouw en Visserij	13 770	11 442	11 881
XV Sociale Zaken	5 711	5 587	5 971
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	4 648	4 317	4 618
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3 589	3 593	3 741
Algemeen burgerlijk pensioenfonds	2 304	2 255	2 574
Totaal	162 874	158 563	165 464

¹ Inclusief service krachten (omgerekend tot manjaren) die de formatieplaatsen bezetten.

² Waarvan t.b.v. derden 4 415 man (1980) en 4 525 man (1981).

B. Overzicht van de personeelssamenstelling naar rang per departement

In deze bijlage is per departement onderscheid gemaakt naar vier groepen, te weten de groep hoger personeel I schaal 151 tot en met 154 BBRA¹ en hoger; de groep hoger personeel II: schaal 112 en de schalen 127 tot en met 150 BBRA, en de groepen middelbaar personeel en overig personeel. Deze bijlage is ontleend aan de bijlage II van de memorie van toelichting van de afzonderlijke begrotingsontwerpen.

De indeling in groepen per ministerie luidt in procenten van het totaal aantal burgerpersoneel per ministerie.

<i>Hoge Colleges van Staat</i>	1979	1980
1 Overig personeel	25,7%	25,4%
2 Middelbaar personeel	42,3%	42,9%
3 Hoger personeel II	28,1%	27,3%
4 Hoger personeel I	3,9%	4,4%

<i>Algemene Zaken</i>	1979	1980
1 Overig personeel	40,2%	39,6%
2 Middelbaar personeel	36,1%	36,9%
3 Hoger personeel II	16,5%	16,6%
4 Hoger personeel I	7,2%	6,9%

<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	1979	1980
1 Overig personeel	36,2%	35,4%
2 Middelbaar personeel	38,3%	37,5%
3 Hoger personeel II	21,3%	20,8%
4 Hoger personeel I	4,2%	6,3%

<i>Buitenlandse Zaken (exclusief Buitenlandse Dienst)</i>	1979 ²	1980
1 Overig personeel	37,0%	36,2%
2 Middelbaar personeel	35,3%	35,0%
3 Hoger personeel II	25,6%	26,5%
4 Hoger personeel I	2,1%	2,3%

² Herziene opgaaf.

<i>Justitie (inclusief rijkspolitie)</i>	1979	1980
1 Overig personeel	35,7%	35,4%
2 Middelbaar personeel	55,6%	56,2%
3 Hoger personeel II	5,9%	6,1%
4 Hoger personeel I	2,8%	2,3%

¹ BBRA: Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren.

<i>Binnenlandse Zaken</i>		1979	1980
1	Overig personeel	29,8%	29,9%
2	Middelbaar personeel	46,4%	47,8%
3	Hoger personeel II	21,4%	19,3%
4	Hoger personeel I	2,4%	3,0%
<i>Onderwijs en Wetenschappen (exclusief instellingen van wetenschappelijk onderwijs)</i>		1979	1980
1	Overig personeel	26,8%	27,3%
2	Middelbaar personeel	46,5%	44,4%
3	Hoger personeel II	24,8%	25,8%
4	Hoger personeel I	1,9%	2,5%
<i>Financiën</i>		1979	1980
1	Overig personeel	22,0%	17,0%
2	Middelbaar personeel	70,2%	74,8%
3	Hoger personeel II	7,0%	7,4%
3	Hoger personeel I	0,8%	0,8%
<i>Defensie</i>		1979	1980
1	Overig personeel	73,7%	73,0%
2	Middelbaar personeel	20,2%	20,9%
3	Hoger personeel II	5,9%	5,2%
4	Hoger personeel I	0,2%	0,9%
<i>Vokshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</i>		1979	1980
1	Overig personeel	35,8%	35,1%
2	Middelbaar personeel	55,0%	54,6%
3	Hoger personeel II	8,3%	9,6%
4	Hoger personeel I	0,9%	0,7%
<i>Verkeer en Waterstaat</i>		1979	1980
1	Overig personeel	48,0%	46,5%
2	Middelbaar personeel	41,9%	42,7%
3	Hoger personeel II	9,1%	10,1%
4	Hoger personeel I	1,0%	0,7%

<i>Economische Zaken</i>		1979	1980
1	Overig personeel	40,0%	38,8%
2	Middelbaar personeel	37,7%	38,7%
3	Hoger personeel II	20,2%	20,5%
4	Hoger personeel I	2,1%	2,0%
<i>Landbouw en Visserij (exclusief instellingen wetenschappelijk onderwijs)</i>		1979	1980
1	Overig personeel	33,9%	34,6%
2	Middelbaar personeel	45,8%	47,2%
3	Hoger personeel II	18,2%	16,9%
4	Hoger personeel I	2,1%	1,3%
<i>Sociale Zaken</i>		1979	1980
1	Overig personeel	19,3%	15,2%
2	Middelbaar personeel	67,3%	71,5%
3	Hoger personeel II	11,7%	11,4%
4	Hoger personeel I	1,7%	1,9%
<i>Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</i>		1979	1980
1	Overig personeel	30,0%	32,2%
2	Middelbaar personeel	48,7%	46,2%
3	Hoger personeel II	20,3%	20,6%
4	Hoger personeel I	1,0%	1,0%
<i>Volksgesondheid en Milieuhygiëne</i>		1979	1980
1	Overig personeel	45,1%	44,7%
2	Middelbaar personeel	32,6%	34,2%
3	Hoger personeel II	17,1%	15,9%
4	Hoger personeel I	5,2%	5,2%
<i>Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds</i>		1979	1980
1	Overig personeel	32,0%	29,6%
2	Middelbaar personeel	63,5%	65,1%
3	Hoger personeel II	3,8%	4,6%
4	Hoger personeel I	0,7%	0,7%

18. De uitgaven van de collectieve sector¹

De overheidstaken worden voor een deel door het rijk en voor een deel door de lagere overheid uitgevoerd.

De financiële aspecten van de uitvoering van deze taken zijn niet alleen zichtbaar in de begroting van het overheidsorgaan dat met de uitvoering is belast, maar soms via subsidies ook in de begroting van een ander overheidsorgaan. Zo subsidieert het rijk bepaalde activiteiten van gemeenten en provincies. In de onderstaande tabel wordt een geconsolideerd beeld van de uitgaven van de gehele overheid gegeven. Bij de daarin opgenomen splitsing tussen rijk en overig publiekrechtelijke lichamen zijn de uitgaven toegevoegd aan de sector die de desbetreffende taken uitvoert.

Dezelfde gedragslijn is gevolgd ten aanzien van de overdrachten tussen de overheid en de sociale verzekeringen. Zo zijn bijvoorbeeld de rijksbijdragen aan sociale fondsen in mindering gebracht op de rijksuitgaven. De onder overige publiekrechtelijke lichamen opgenomen bedragen omvatten mede de uitgaven van het bijzonder onderwijs en die van de rechtspersoonlijkheid bezittende openbare instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Evenmin als in de nationale rekeningen zijn in de tabel de uitgaven wegens verstrekte kredieten (onder meer woningwetleningen), deelnemingen, aflossingen en dergelijke opgenomen.

Jaar	Nationaal inkomen (netto markt- prijzen)	Rijk		Overige publiek- rechtelijke lichamen		Sociale verzekeringen		Gehele collectieve sector	
		Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.
(Bedragen in miljarden gulden)									
1960	38,4	5,2	13,5	5,2	13,6	3,5	9,1	13,9	36,2
1961	40,6	6,1	15,0	5,7	14,1	3,7	9,1	15,5	38,2
1962	43,5	6,1	14,0	6,4	14,7	4,2	9,7	16,7	38,4
1963	47,3	6,4	13,5	7,3	15,5	5,5	11,6	19,2	40,6
1964	56,0	7,5	13,4	8,9	15,9	6,5	11,6	22,9	40,9
1965	62,5	8,1	12,9	10,0	16,0	8,1	13,0	26,2	41,9
1966	67,8	8,9	13,2	11,4	16,8	9,5	14,0	29,8	44,0
1967	74,7	10,2	13,7	13,1	17,5	10,9	14,6	34,2	45,8
1968	82,7	11,3	13,7	14,5	17,5	12,7	15,4	38,5	46,6
1969	93,9	12,3	13,1	16,3	17,3	15,0	16,0	43,6	46,4
1970	105,4	14,8	14,0	18,6	17,7	17,4	16,5	50,8	48,2
1971	118,7	17,4	14,6	21,7	18,3	20,9	17,6	60,0	50,5
1972	134,5	19,1	14,2	24,8	18,5	24,8	18,4	68,7	51,1
1973	154,9	22,5	14,5	28,5	18,4	28,8	18,6	79,8	51,5
1974	174,7	25,4	14,5	33,7	19,3	34,6	19,8	93,7	53,6
1975	189,3	31,4	16,6	40,4	21,4	41,5	21,9	113,3	59,9
1976	218,3	36,9	16,9	46,1	21,1	47,5	21,8	130,5	59,8
1977	237,8	38,6	16,2	49,5	20,8	53,6	22,6	141,7	59,6
1978	255,0	43,5	17,1	53,0	20,8	60,5	23,7	157,0	61,6
1979	269,3	49,5	18,4	56,4	20,9	66,7	24,8	172,6	64,1
1980	287,1	55,6	19,4	59,7	20,8	72,4	25,2	187,7	65,4
1981	304,8	60,8	19,9	62,7	20,6	77,9	25,6	201,4	66,1

¹ Ontleend aan de nationale rekeningen, 1980 en 1981 prognoses van het C.P.B.

19. De begroting 1981 van de fondsen en de staatsbedrijven

A. Algemeen burgerlijk pensioenfonds

<i>Lasten</i>	<i>16 027</i>	<i>Baten</i>	<i>16 027</i>
Toeneming actuariële voorziening	4 459	Toeneming contante waarde overrente	1 392
Pensioenen en uitkeringen	5 266	Bijdragen	8 372
Pensioenen	5 148	Pensioenbijdragen	7 729
Pensioenvervangende uitkeringen	102	Wachtgeldtijdbijdragen	79
Uitkeringen	16	Bijdragen van het Rijk voor de pensioenen als bedoeld in art. R1 van de Algemene Militaire Pensioenwet	145
Apparaatskosten	192	Overige bijdragen	1
Batig saldo	6 110	Meerdere ontvangsten aan bijdragen i.v.m. algemene loon- en salarismaatregelen	418
		Doorberekenende apparaatskosten	44
		Beleggingsresultaten	6 216
		Diverse baten	3

B. Rijkswegenfonds

<i>Uitgaven</i>	<i>1 072</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>1 072</i>
Aanleg en uitbreiding van door het Rijk te beheren of beheerde wegen en oeververbindingen	561	Bijdragen van hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting	81
Onderhoud en verbetering van door het Rijk beheerde wegen en oeververbindingen	440	Bijdragen van derden in de kosten van uit te voeren werken	14
Uitkeringen ter zake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen	5	Opcenten op de motorrijtuigenbelasting	977
Overige uitgaven	13	Rente van in 's Rijks schatkist gestorte gelden	P.M.
Bijdrage aan hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting t.b.v. de aanleg van fietspaden	53	Overige inkomsten	P.M.
Nadelig saldo van de laatstelijk afgesloten rekening	P.M.	Voordelig saldo van de afgesloten rekeningen	P.M.

C. Landbouw-Egalisatiefonds (Afdeling A)

<i>Uitgaven</i>	<i>124</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>124</i>
Uitvoering van maatregelen door Produktschappen, diensten en instellingen	44	Bijdrage van de Europese Gemeenschappen van 10% van de door Nederland afgedragen landbouwheffingen	90
Schoolmelkvoorziening	3	Opbrengst van vervallen waarborgsommen	4
Bijdrage aan het Pensioenfonds Produktschappen Voedselvoorziening	3	Voordelig saldo van niet voor rekening van de Europese Gemeenschappen komende ontvangsten en uitgaven voortvloeiende uit E.E.G.-maatregelen	30
Onvoorzien uitgaven	1		
Bijdrage aan hoofdstuk XIV (Landbouw en Visserij)	73		

D. Gemeentefonds

<i>Uitgaven</i>	<i>15 067</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>14 442</i>
Uitkering lager onderwijs	2 101	13,15% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	12 341
Algemene uitkering	12 302	Rijksuitkering lager onderwijs	2 101
Aanvullende bijdrage	47	Rente over de reserve	P.M.
Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	2		
Kosten onderzoek bebouwingsmaatstaf	9		
Nadelig saldo van de vorige dienst	606		

15.067
606
15.673

Provinciefonds

<i>Uitgaven</i>	<i>920</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>920</i>
Uitkeringen aan provincies, als bedoeld in artikel 160 van de Provinciewet	920	0,981% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	920

F. Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>212</i>	<i>Baten</i>	<i>212</i>
Bedrijfsrekeningen	87	Omzetten	212
Papier en andere directe materialen	40		
Werk voor derden	64		
Afschrijvingen	7		
Vennootschapsbelasting	2		
Rente en assurantie	9		
Uitkering aan het Rijk van het voordelig saldo van de exploitatie	3		
Kapitaaluitgaven en -ontvangsten			

<i>Uitgaven</i>	<i>18</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>18</i>
Gebouwen en terrein	3	Uitkering van het Rijk voor investeringen	11
Overige duurzame produktiemiddelen	8	Afschrijvingen	7
Uitkering aan het Rijk wegens afschrijvingen	7		

G. Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie en de Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>		<i>9 498</i>	<i>Baten</i>	<i>9 498</i>
Post	2 945		Post	2 692
Telegrafie	287		Telegrafie	356
Telefonie	4 076		Telefonie	4 218
Omroep en televisie	85		Omroep en televisie	85
Postcheque- en Girodienst	1 421		Postcheque- en Girodienst	1 479
waarvan komt ten laste van afschrijvingen, rente en overige lasten	- 2 046		Saldo ingecalculerde en verschuldigde rente	155
zodat wordt uitgetrokken		6 778	Overige baten	513
Afschrijvingen		1 260		
Rente		775		
Overige lasten		1		
Toevoeging aan fondsen en reserves		669		
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo		15		
Kapitaaluitgaven en -ontvangsten				

<i>Uitgaven</i>	<i>3 381</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>3 381</i>
Kosten van voorbereiding, oprichting, uitbreiding en vernieuwing van duurzame bedrijfsmiddelen	1 446	Uitkeringen van het rijk ter bekostiging van kapitaaluitgaven	1 446
Deelneming «International Telecommunications Satellite Consortium»	1	Uitkering van het rijk wegens financiering deelneming «International Telecommunications Satellite Consortium»	1
Deelneming in de N.V. Casema	5	Uitkering van het rijk wegens financiering deelneming in N.V. Casema	5
Uitkering aan het rijk wegens afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen	1 260	Afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen	1 260
Deponering bij het rijk wegens toevoeging aan fondsen en reserves	669	Toevoeging aan fondsen en reserves	669

Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>1 671</i>	<i>Baten</i>	<i>1 671</i>
Bedrijfslasten	1 293	Bedrijfsbaten	1 671
Toevoeging aan fondsen en reserves	378		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>5</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>5</i>
Kosten van aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	5	Beschikking over de middelen van de reserve voor de aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	5

H. Staatsmuntbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>12</i>	<i>Baten</i>	<i>12</i>
Personeel	7	Bijdrage van het Rijk tot dekking van de exploitatielasten	6
Metaalverbruik	2	Opbrengst van voor derden uitgevoerde werkzaamheden	6
Afschrijvingen	1	Overige baten	—
Rente	1		
Overige kosten	1		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>4</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>4</i>
Aanschaffing van werktuigen en meubelen en aanmaak van werktuigen	3	Uitkering van het Rijk voor investeringen	3
Uitkering aan het Rijk wegens aflossing op het kapitaal	1	Afschrijving voor aflossing op het kapitaal	1

I. Staatsvissershavenbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>13</i>	<i>Baten</i>	<i>13</i>
Uitgaven voor havens, hallen, water, elektriciteit, terreinen, scheepshellingen en droogdok e.d.	12	Inkomsten van havens, hallen, waterleiding, elektriciteit, terreinen, scheepshellingen en droogdok e.d.	10
Afschrijvingen en reservering	1	Uitkering van het Rijk ten bedrage van het nadelig saldo van het bedrijf	3
		Overige ontvangsten	—

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>2</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>2</i>
Terreinen, gebouwen en inrichtingen	1	Uitkeringen van het Rijk voor investeringen	1
Uitkering aan het Rijk wegens aflossing op het kapitaal	1	Afschrijvingen en toevoeging aan de reserve	1

J. Bezitsvormingsfonds

<i>Uitgaven</i>	<i>29</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>33</i>
Uitgifte van renteloze leningen	27	Rente uit fondsgelden	8
Uitvoeringskosten	2	Aflossing van renteloze leningen	25

K. Fonds Investeringsrekening

<i>Uitgaven</i>	<i>4 550</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>3 796</i>
Investeringsbijdragen en investeringstoeslagen	4 550	Inkomsten uit inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting	3 796
		Desinvesteringen	P.M.

20. Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindslieden gedane toezeggingen in het parlementaire jaar 1979/1980

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties			
Omschrijving	Vindplaats	Stand van zaken	
Motie-Lubbers: verzoek aan de regering, met de sociale partners na te gaan hoe koopkrachtbehoud tot modaal in 1980 kan worden veilig gesteld onder uiterste terughoudendheid in de inkomensontwikkeling; daarbij tevens na te gaan hoe de kostprijsimpuls door toedoen van de overheid gematigd zou kunnen worden, zonder nochtans het financieringstekort te vergroten.	Kamerstuk 15800, nr. 13.	In het najaar van 1979 heeft de regering zich tegenover de sociale partners bereid getoond, bij beperking van de initiële loonsstijging in 1980 tot 0,5% (conform Miljoenennota 1980) een additionele belastingverlichting door te voeren teneinde de koopkracht van de modale werknemer in 1980 te kunnen handhaven. Nadien opgetreden ontwikkelingen noopten de regering tot drastische beleidsbijstellingen waarbij koopkrachtbehoud tot modaal in 1980 niet meer kon worden veilig gesteld, ondanks overheidsmaatregelen om de kostprijsimpuls zo beperkt mogelijk te houden (onder meer via het voeren van een stringent prijsbeleid, ook m.b.t. overheidstarieven, en het aanbrengen van een fasering in de verhoging van de aardgasprizen).	
Motie-Beckers-de Bruijn: betreffende stimulering van middelgrote en kleine ondernemingen.	Kamerstuk 15800, nr. 19.	In zijn reactie op deze motie heeft de Minister-President tijdens de algemene politieke financiële beschouwingen betoogd dat in het beleid al uitvoerig aan de motie wordt tegemoetgekomen en dat zij dus niet nodig is (Handelingen Tweede Kamer, 11 oktober 1979, blz. 285). De studie naar de invloed van de wijze van premieheffing op de werkgelegenheid in bedrijven wordt verricht door een werkgroep van de Interdepartementale Stuurgroep Beleidsvorming Niet-actieven. Deze studie is nog niet afgerond.	
Motie-Engwirda: verzoek aan de regering, zich in te spannen om ook in 1980 een aftopping van de prijscompensatie bewerkstelligen	Kamerstuk 15800, nr. 38	In overeenstemming met hetgeen de Minister-President tijdens de algemene politieke financiële beschouwingen heeft betoogd (Handelingen Tweede Kamer, 11 oktober 1979, blz. 286, tweede kolom), heeft de regering in afwachting van het SER-advies over de adviesaanvraag beperking prijscompensatie en bestemming van de aldus bespaarde gelden, d.d. 17 augustus 1979, de mogelijkheid van aftopping van de prijscompensatie in 1980 niet aan de orde gesteld tijdens het overleg dat in het najaar van 1979 met de sociale partners heeft plaatsgevonden. In het verlengde hiervan heeft de regering evenmin gemeend, voor 1980 een aftopping van de trendverhoging voor ambtenaren voor te stellen. Overigens is naderhand de prijscompensatie van medio 1980 vervangen door een gelijk bedrag voor iedereen.	

B. Door de bewindslieden gedane toezeggingen

Omschrijving van de toezeggingen	Vindplaats	Stand van zaken
1. Een kwantificering van de gehonoreerde ombuigingsvoorstellen is toegezegd, waarbij ook de effecten zichtbaar gemaakt zouden worden op de begroting 1980.	Handelingen Tweede Kamer, blz. 286.	Zie Kamerstuk nr. 16 193, d.d. 13 mei 1980. (Ombuigingen 1980) en Kamerstuk nr. 16 252, d.d. 16 juni 1980 (Voorjaarsnota).
2. Bij eventuele extra aardgasbaten in 1980 zal het kabinet zoveel mogelijk bewerkstelligen dat de meeropbrengsten aangewend zullen worden ter verbetering van de structuur van het bedrijfsleven.	Handelingen Tweede Kamer, 11 oktober 1979, blz. 291.	In de Voorjaarsnota 1980 (Tweede Kamer, gedrukte stukken zitting 1979–1980, 16 252, nr. 1) is de raming van de aardgasopbrengsten met 435 mln. gld. verhoogd. Deze bijstelling is in het begrotingsbeeld verwerkt.
3. Een interdepartementale procedure zal in werking worden gesteld welke door een kritische beoordeling van de ramingen van afzonderlijke artikelen en begrotingshoofdstukken een deel van de onderuitputting kan worden vermeden.	Handelingen Eerste Kamer, blz. 168.	Zie hoofdstuk 4 van deze nota.
4. In het kader van de mogelijkheden die de automatisering biedt, zullen dwarsdoorsneden van de begroting verschaft worden.	Handelingen Eerste Kamer, blz. 171.	De automatisering is nog niet operationeel.
5. Met betrekking tot de evaluatie meerjarenramingen zullen naar verwachting in de Miljoenennota 1981 mededelingen worden gedaan.	Handelingen Eerste Kamer, blz. 185.	Zie hoofdstuk 4 en bijlage 4 van deze nota.
6. Met betrekking tot het functioneren van de meerjarenramingen is medegedeeld dat de inventarisatie van wetten en regelingen, die voor een belangrijk gedeelte de uitgaven bepalen, van start is gegaan. Over de stand van zaken zal de Kamer bij een volgende gelegenheid, gedacht wordt aan de volgende miljoenennota, worden geïnformeerd.	Handelingen Tweede Kamer, blz. 1605.	Zie hoofdstuk 4 en bijlage 5 van deze nota.
7. In de komende miljoenennota zal de nodige aandacht worden geschonken aan een evaluatie van de ombuigingsproblematiek in de komende jaren.	Handelingen Tweede Kamer, blz. 1647.	Zie par. 5.2. van deze nota.
8. In de komende miljoenennota zal worden ingegaan op de flexibiliteit van de begroting.	Handelingen Tweede Kamer, blz. 647.	Zie bijlage 5 van deze nota.
9. Er is een brief aan de Kamer toegezegd waarin de ombuigingen en de onderuitputting naar begrotingshoofdstukken en begrotingsposten wordt aangegeven, gevolgd door suppletoire begrotingen. Daarbij zal tevens worden aangegeven hoe de structurele doorwerking van die ombuigingen is.	Handelingen Tweede Kamer, blz. 3601.	Zie Kamerstuk nr. 16 193, d.d. 13 mei 1980 (Ombuigingen 1980) en Kamerstuk nr. 16 252, d.d. 16 juni 1980. (Voorjaarsnota).
10. Voor het verdwijnen van de 1 miljard onderuitputting 1981 zullen verlagingen worden aangebracht in de begroting 1981.	Handelingen Tweede Kamer, blz. 5635.	Zie Kamerstuk nr. 16 252, d.d. 16 juni 1980 (Voorjaarsnota) par. 8 en deze nota hoofdstuk 6.
11. In de miljoenennota zal de ontwikkeling van de staats-schuld aan de orde komen.	Handelingen Tweede Kamer, blz. 5636.	Zie bijlage 15 van deze nota.
12. De miljoenennota zal een bijgesteld overzicht van de aardgasbaten bevatten.	Handelingen Tweede Kamer, blz. 5634.	Zie paragraaf 2.3. van deze nota.
13. Er zal een definitie worden gegeven van de werk-gelegenheid in de semi-collectieve sector, waarin alle daarbij behorende kanttekeningen en relativeringen mogen worden verwacht.	Handelingen Tweede Kamer, blz. 5208.	Zie par. 5.3. en bijlage 6 van deze nota.
14. De begroting 1980 wordt voorzien van kasplafonds per departement, waardoor oprekking van stuwmeren is uitgesloten.	Kamerstuk 16078, nr. 2, blz. 3.	Zie Kamerstuk nr. 16 252, d.d. 16 juni 1980 (Voorjaarsnota).

21. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis

Aanvullende posten

Posten die nog niet in de ontwerp-begrotingswetten konden worden opgenomen maar die terwille van een volledig beeld wel reeds in de totaalcijfers van de miljoenennota zijn begrepen (veelal posten waarvan de verdeling over de begrotingshoofdstukken nog niet kan worden aangegeven).

Absorptiecapaciteit

Het vermogen van een land om de met de export van goederen en diensten verworven inkomsten (in het geval van de olie-exporterende landen inkomsten uit olie-export) weer via de invoer van goederen en diensten in het buitenland te besteden, en wel op zodanige wijze dat deze invoer een bijdrage levert aan de economische activiteit en/of het materiële voorzieningenniveau. Behalve van economische factoren, w.o. de omvang van de economie, is de absorptiecapaciteit m.n. ook afhankelijk van demografische en culturele factoren.

Accijns

Het bedrag dat de overheid heft per eenheid van bepaalde goederen, zoals alcoholische dranken en tabak, bij verkoop daarvan aan de consument.

Afwenteling

Het verschijnsel dat de last van een stijging van belastingen, niet-belastingmiddelen en sociale verzekeringspremies (tesamen de collectieve lasten) door het bedingen van een hogere prijs dan wel een hoger looninkomen wordt gelegd op de schouders van andere personen of instellingen, zodat het eigen vrij besteedbare inkomen tegen het negatieve effect van collectieve lastendrukverzwaringen wordt beschermd.

Algemene uitkering (uit het Gemeentefonds)

Een uitkering welke de gemeenten in beginsel naar eigen inzicht kunnen uitgeven.

Appreciatie (van een munteenheid)

- **Effectieve appreciatie van een munteenheid**
Stijging van de effectieve koers van een munteenheid
 - **Effectieve koers van een munteenheid**
De gewogen gemiddelde koers van een munteenheid t.o.v. die van de belangrijkste handelspartners. De bij de berekening van deze koers gebruikte gewichten kunnen bijv. bestaan uit de omvang van de handel met elk van de betrokken handelspartners.
- Bij daling van de effectieve koers van een munteenheid wordt gesproken van de depreciatie.

Arbeidsinkomensquote van bedrijven

Het aandeel van het looninkomen, inclusief het aan zelfstandigen toegerekende arbeidsinkomen, in het totale in bedrijven gevormde inkomen.

De gecorrigeerde arbeidsinkomensquote is gebaseerd op het totale in de bedrijven gevormde inkomen exclusief de delfstoffenwinning, de openbare nutsbedrijven en de woningexploitatie.

Arbeidsproductiviteitsstijging

De volumegroei van de produktie in bedrijven per hoofd van de in bedrijven werkzame beroepsbevolking.

Autonome wijziging van de belastingopbrengsten

De wijziging van de belastingopbrengsten die voortvloeit uit een verandering van het fiscale regime.

Begrotingsbeleid, structureel of trendmatig

Een begrotingsbeleid waarin het bereiken dan wel het handhaven van een aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort centraal staat. Hierbij speelt de toetsing van veranderingen in de uitgaven en de belastingafdrachten aan de trendmatige begrotingsruimte een centrale rol.

Begrotingsruimte, trendmatige

De som van

- de trendmatige endogene groei van de belastingontvangsten ten opzichte van de ontwerp-begroting van het vorige jaar
- de te treffen belastingmaatregelen
- het bedrag waarmee de niet-belastingontvangsten ten opzichte van de ontwerp-begroting van het vorige jaar feitelijk groeien
- de eventuele bijstelling van het begrotingstekort en van het basisniveau van de trendmatige belastingopbrengsten

Begrotingstekort, aanvaardbaar structureel

Die omvang van het begrotingstekort (meestal het begrotingstekort verminderd met de aflossingen, of wel het financieringstekort) die op middellange termijn gezien uit macro-economisch oogpunt aanvaardbaar wordt geacht. Het tekort dient zodanig te zijn dat het een bijdrage levert tot en past in een structureel evenwichtige economische ontwikkeling van de volkshuishouding.

Begrotingstekort, feitelijk structureel

Het feitelijk begrotingstekort na correctie voor niet-relevante mutaties bij uitgaven en ontvangsten.

Belastingdruk (transactiebasis, kasbasis)

De belastingopbrengst over een bepaald jaar (transactiebasis, kasbasis) uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

De belastingopbrengst over een bepaald jaar op transactiebasis is gelijk aan de belastingopbrengst die over bijvoorbeeld de omzet, het inkomen of de winst van dat jaar is verschuldigd. De belastingopbrengst over een bepaald jaar op kasbasis is gelijk aan de belastingopbrengst die in dat jaar wordt ontvangen. Kas-transactiever verschillen bij de belastingen doen zich met name voor bij de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de belasting die over de winst/het inkomen van een bepaald jaar is verschuldigd door middel van meerdere aanslagen, verspreid over een aantal kalenderjaren, wordt geïnd.

Bestedingen

Uitgaven waarbij rechtstreeks beslag wordt gelegd op produktiemiddelen. De bestedingscategorieën die kunnen worden onderscheiden zijn de particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, overheidsinvesteringen, bedrijfsinvesteringen in woningen, overige vaste activa en voorraden en de export.

De overheidsconsumptie (d.w.z. de materiële consumptie door de overheid en de lonen en salarissen van het overheidspersoneel) en de overheidsinvesteringen vormen tezamen de overheidsbestedingen, ook wel collectieve bestedingen genoemd. De andere uitgaven van de overheid zijn de zogenoemde overdrachtsuitgaven.

Betalingsbalans

De totale rekening van de betalingsbalans geeft een overzicht van de betalingen aan en van het buitenland.

Men onderscheidt daarbij de lopende rekening en de kapitaalrekening.

Op de lopende rekening worden uitgaven en inkomsten geboekt, voortvloeiende uit het goederen- en dienstenverkeer, alsook de uit het buitenland ontvangen (resp. daaraan betaalde) inkomsten uit vermogen, de zgn. kapitaalopbrengsten.

De kapitaalrekening geeft een beeld van het kapitaalverkeer met het buitenland.

Binnenlandse liquiditeitscreatie

Liquiditeitscreatie ten behoeve van de overheid en het netto geldscheppende bedrijf (zie aldaar) der geldscheppende instellingen.

Bruto Binnenlands Produkt (BBP)

De waarde van de totale beloning (inclusief afschrijving) van de produktiefactoren (arbeid en kapitaal) die in het binnenland zijn aangewend.

Bruto Nationaal Produkt (BNP)

De waarde van de totale beloning (inclusief afschrijving) van de produktiefactoren (arbeid en kapitaal) die in het binnenland zijn aangewend, verminderd met de beloning van in Nederland werkzame buitenlandse produktiefactoren en vermeerderd met de beloning van in het buitenland werkzame Nederlandse produktiefactoren.

Collectieve lasten

De heffingen die worden opgelegd door publiekrechtelijke lichamen welke behoren tot de collectieve sector. Zij worden gevormd door belastingen, sociale premies en niet-belastingmiddelen.

Collectieve sector

In de nationale rekeningen wordt zij aangeduid als de sector overheid. Deze wordt weer gesplitst in twee sub-sectoren, namelijk:

- a. Rijk en overige publiekrechtelijke lichamen,
- b. Sociale verzekeringen.

Collectieve voorzieningen

Voorzieningen, die worden bekostigd door de collectieve sector. Deze voorzieningen bestaan uit het ter beschikking stellen van goederen en diensten (waaronder de zogenoemde collectieve goederen) en het verrichten van overdrachtsuitgaven.

Comptabiliteitswet

De wet die het beheer van 's rijks geld en goed regelt en regels geeft omtrent inrichting en beheer van de rijksbegroting.

Conjuncturele posten

Begrotingsuitgaven of begrotingsontvangsten die het gevolg zijn van maatregelen die speciaal zijn genomen ter verbetering van de conjuncturele situatie.

Conjunctuur

De fluctuaties op korte termijn in het niveau van economische bedrijvigheid.

Consolidatie

Het gelijktijdig aflossen van korte schuld en uitbreiden van lange schuldverplichtingen.

Depreciatie (van een munteenheid)

Zie appreciatie.

Drukstijging

Stijging van de collectieve lasten, uitgedrukt in een percentage van het nationale inkomen.

Economische classificatie

Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar macro-economische categorieën, waardoor begrotings- en rekeningsscijfers kunnen worden ingepast in het systeem van de Nationale Boekhouding (de Nationale Rekeningen). Deze indeling wordt opgesteld met behulp van een codering die is aangebracht in de toelichtende staten.

Endogene groei van de belastingopbrengsten

De groei van de belastingopbrengsten welke bij een gelijkblijvend fiscaal regime voortvloeit uit de groei van inkomens en bestedingen.

Endogene raming

Dit is een prognose van het niveau of het verloop van een bepaalde economische grootheid zoals die voortvloeit uit de verwachte ontwikkeling van een aantal andere grootheden waarmee bepaalde samenhangen bestaan. Een exogene raming daarentegen heeft betrekking op het niveau of het verloop zoals dat door voorspellers resp. beleidsinstanties op voorhand wordt verwacht resp. gewenst. Deze raming behoeft dus niet gelijk te zijn aan de uitkomst van berekeningen op grond van economische relaties.

Europese Monetaire Stelsel (EMS)

Het EMS is een stelsel gericht op het creëren van een zone van monetaire stabiliteit in de Europese Gemeenschap, bestaande uit een overeenkomst om fluctuaties in de wisselkoersen binnen bepaalde marges te houden en een overeenkomst betreffende onderlinge betalingsfinanciering.

Externe positie

Het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans of het saldo van de lopende rekening vermeerderd met de voorraadvorming.

Extrapolaties of geëxtrapoleerde ramingen

Ramingen op basis van de veronderstelling dat geen wijzigingen in het beleid worden aangebracht. Deze veronderstelling houdt in dat, rekening houdend met een bepaalde loon- en prijsstijging, wordt uitgegaan van bestaande wettelijke regelingen, concrete afspraken op kabinets- of ministerieel niveau, aangegane verplichtingen en kwantificeerbare exogene factoren. Voorzover deze elementen niet van toepassing zijn, worden de bedragen, behoudens de veronderstelde loon- en prijsstijging, gelijk gehouden aan de nieuwe begroting dan wel aan het laatste jaar van de meerjarenafspraken c.q. van de ramingen op basis van beleidsveronderstellingen.

Financieringsarrangement

Overeenkomst tussen de Staat en de Nederlandsche Bank, waarbij laatstgenoemde in bepaalde omstandigheden kredietfaciliteiten ter beschikking stelt ter overbrugging van tijdelijke, met het seizoen samenhangende kasbehoeften van de Staat.

Financieringsbehoefte van het rijk

Het tekort van de rijksbegroting vermeerderd met dat van de begrotingsfondsen.

Financieringstekort van het rijk

Het tekort van de rijksbegroting vermeerderd met dat van de begrotingsfondsen, maar exclusief de aflossingen nationale schuld en enkele posten die uit monetair oogpunt niet van belang zijn.

Functionele classificatie

Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar onderwerpen van staatszorg. Deze indeling wordt opgesteld met behulp van een codering die is aangebracht in de toelichtende staten.

Gemeentefonds

Fonds, waarin een deel (circa 13%, het zogenoemde aandeelpercentage) van de opbrengst van het merendeel der rijksbelastingen wordt gestort en waaruit jaarlijks aan de gemeenten uitkeringen worden gedaan tot dekking van een deel van hun uitgaven. De uitkering van het rijk ten behoeve van de materiële uitgaven van het lager onderwijs wordt ook via het Fonds verstrekt.

Homogene groep

Groep van begrotingsposten met een zodanige samenhang, dat het doelmatig is een voor het geheel geldende meerjarige afspraak c.q. raming te maken. Soms ook een rest van op zichzelf heterogene posten uit een begrotingshoofdstuk. De meeste begrotingshoofdstukken zijn in homogene groepen verdeeld. Daarnaast worden homogene groepen gehanteerd voor Civiele Verdediging, Ontwikkelingssamenwerking en Wetenschapsbeoefening.

Impulsen, inflatoire resp. deflatoire

Het stimulerende resp. dempende karakter van de invloed die door wijzigingen in de gevoerde economische politiek, incl. het door de centrale bank gevoerde monetaire beleid, alsmede door veranderingen in het verloop van productie en bestedingen in het buitenland wordt uitgeoefend op het niveau van economische activiteit. Ingeval de bedrijvigheid een niveau heeft bereikt waarbij sprake is van een vrij hoge graad van bezetting van het productieapparaat, en dus uitbreiding van de productieomvang op korte termijn nog maar in beperkte mate mogelijk is, leiden inflatoire impulsen tot het optreden van (steeds snellere) prijsstijgingen.

Incidentele loonstijging

Het verschil tussen de feitelijke toeneming van het looninkomen per werknemer en de toename van de contractionen.

Inflatie

Stijging van het algemene prijspeil. Al naar gelang de oorzaak spreekt men van: Kosteninflatie: inflatie als gevolg van de stijging van kosten per eenheid produkt. Vraag- of bestedingsinflatie: prijsstijging als gevolg van een vraag naar goederen en diensten die zonder prijsstijging het aanbod zou overtreffen.

Inflatiecorrectie

Een in de wet geregelde aanpassing van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting om de stijging van de druk van de loon- en inkomstenbelasting veroorzaakt door de inflatie te niet te doen.

Initiële loonstijging

Het deel van de in de arbeidsovereenkomst vastgelegde contractloonstijging dat niet voortvloeit uit de toepassing van de prijsindexatie.

Inkomstenverdeling, personele

De verdeling van het verdiende inkomen (toegevoegde waarde) over personen. Primaire —: de verdeling vóór verrekening van inkomensoverdrachten. Secundaire —: de verdeling na verrekening van bepaalde inkomensoverdrachten (enerzijds directe belastingen en premies sociale verzekering, anderzijds uitkeringen). Tertiaire —: de secundaire verdeling met toerekening van het gebruik dat van collectieve voorzieningen wordt gemaakt (bijvoorbeeld huursubsidies en studietoelagen).

Institutionele beleggers

Instellingen die uit hoofde van hun bedrijf regelmatig de beschikking krijgen over middelen op lange termijn en die daarom in de gelegenheid zijn om eveneens op lange termijn middelen op de kapitaalmarkt aan te bieden.

Interventiebeleid

Het beleid gericht op regulering van de koersvorming van de eigen valuta via aan- en verkopen van buitenlandse valuta door de centrale bank.

Investeringsquote

Het aandeel van de uitgaven aan investeringsgoederen in het nationale inkomen, resp. in het totale (loon- en overig)inkomen van de bedrijvensector.

Investeringsrekening, Fonds

Begrotingsfonds dat wordt gevoed met een bepaald percentage van de opbrengst van de inkomstenbelasting en van de vennootschapsbelasting en ten laste waarvan de investeringspremies komen welke de belastingdienst in de vorm van een aftrek op de verschuldigde belasting doet toekomen aan ondernemers die investeren.

Invoerenpenetratie

Zie Invoerquote

Invoerquote

Het aandeel van geïmporteerde produkten in de binnenlandse bestedingen. Indien dit aandeel toeneemt is sprake van invoerpenetratie, bij afnemende wordt gesproken van invoersubstitutie.

Invoersubstitutie

Zie Invoerquote

Kasgeldnorm of kasgeldlimiet

Het bedrag dat, globaal weergegeven, ingevolge de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen de begrenzing vormt tot welke door een publiekrechtelijk lichaam monetair mag worden gefinancierd. Dit bedrag wordt bepaald door een, bij beschikking vast te stellen, percentage van de inkomsten van de gewone dienst van de begroting van dat publiekrechtelijke lichaam.

Kohierbelastingen

Belastingen, die rechtstreeks en op naam worden geheven van degenen, op wie deze belastingen geacht worden te drukken. Zij worden zo genoemd, omdat de aanslagen in kohieren worden vermeld. Zij omvatten thans de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de vermogensbelasting en de belasting op onroerend goed.

Koppelingsmechanismen

Het verschijnsel dat op grond van de wet of uit hoofde van een overeenkomst een automatische aanpassing plaatsvindt van de ene economische grootte (b.v. de sociale minimumuitkeringen) aan het verloop van de andere (minimumloon).

Kredietplafond en kredietnorm

Het tussen de Nederlandsche Bank en het bankwezen (incl. giro) voor een bepaalde periode overeengekomen maximale stijgingstempo van hun netto geldscheppende bedrijf (zie aldaar).

Kwartaire sector

De kwartaire sector omvat, buiten de overheid in enge zin, die onderdelen van de sector bedrijven waarvan de aard van de dienstverlening een sterke verwantschap vertoont met de door de overheid verleende diensten. In verband met het (quasi-)collectieve karakter van de dienstverlening vindt in belangrijke mate financiering uit collectieve middelen plaats.

Lange bedrijf van de banken

Het bedrijf van de banken voorzover dit bestaat uit het aantrekken en uitzetten van gelden in het binnenland op een termijn van in het algemeen twee jaar en langer. De netto liquiditeitscreatie uit hoofde van het lange bedrijf van de banken is gelijk aan het verschil tussen de groei van de lange uitzettingen (bruto lange bedrijf) en de toeneming van de op lange termijn aangetrokken gelden.

Lastenverlichting resp. -verzwaring

Een al dan niet voor iedereen doorgevoerde verlaging (resp. verhoging) van sociale verzekeringspremies en/of tarieven van belastingen en niet-belastingmiddelen, dan wel een verruiming (resp. beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden.

Liquiditeitenmassa

Het totaal van primaire en secundaire liquiditeiten in handen van het publiek. Primaire: chartaal en giraal geld. Secundaire: vorderingen op het bankwezen en de overheid, welke op korte termijn en zonder belangrijk koersverlies in primaire liquiditeiten kunnen worden omgezet.

Liquiditeitscreatie/schepping

Verhoging van de liquiditeitenmassa als gevolg van

- een liquiditeitstekort van de overheid
- korte kredietverlening door het bankwezen aan de particuliere sector
- toeneming van de lange uitzettingen van de banken, welke de aanwas van de aan hen toevertrouwde spaargelden overtreft
- toevoer van liquiditeiten uit het buitenland.

De liquiditeitscreatie ten behoeve van de overheid en het netto geldscheppende bedrijf der geldscheppende instellingen vormen de binnenlandse liquiditeitscreatie.

Liquiditeitsoverschot, nationaal

De netto liquiditeitstoevoer uit het buitenland samenhangend met het overschot op de totale rekening van de betalingsbalans.

Liquiditeitstekort c.q. -overschot van de overheid

Het financieringstekort van de overheid minus het netto beroep op de kapitaalmarkt. Is het netto beroep groter dan het financieringstekort dan resulteert een liquiditeitsoverschot. In het omgekeerde geval resulteert een liquiditeitstekort. Het liquiditeitstekort leidt tot schepping van liquiditeiten door de overheid; het liquiditeitsoverschot tot vernietiging of binding.

Loongevoelige uitgaven

Begrotingsposten of gedeelten daarvan, die rechtstreeks worden beïnvloed door algemene salarismaatregelen van de overheid dan wel door loonstijging in het bedrijfsleven.

Loon/prijsspiraal

De wederzijdse beïnvloeding van loon- en prijsstijgingen waardoor bij een autonome loon- of prijsstijging een opwaarts, resp. neerwaarts gericht spiraalproces op gang wordt gebracht.

Loonsomstijging, reële

De stijging van het totale bedrag aan betaalde bruto lonen vermeerderd met de sociale verzekeringspremies ten laste van werkgevers, gecorrigeerd voor de stijging van het gemiddelde consumptieprijspeil of van de gemiddelde afzetprijs van bedrijven.

Meerjarenramingen

Ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten voor vier of het nieuwe begrotingsjaar volgende jaren.

Modale werknemer

Werknemer met 2 kinderen beneden de 16 jaar, en een looninkomen dat juist beneden de premie-inkomensgrens van de verplichte ziekenfondsverzekering ligt (circa f 33 500 in 1980).

Monetair beleid

Het beleid gericht op beïnvloeding van de monetaire variabelen die in het economisch proces een rol spelen zoals de geldhoeveelheid, de rente, de reserves van het bankwezen en de officiële goud- en deviezenreserves.

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 van liquide middelen.

Monetaire reserves

De officiële goud- en deviezenreserves, zoals deze worden geregistreerd op de balans van de centrale bank.

Nationale reserves

De officiële goud- en deviezenvoorraad van de Nederlandsche Bank en het netto buitenlands actief van de banken (zie aldaar).

Netto buitenlands actief

Het totaal aan vorderingen op het buitenland van de geldscheppende instellingen vermindert met het totaal aan verplichtingen aan het buitenland. Indien dit saldobedrag negatief is spreekt men van netto buitenlands passief.

Netto geldscheppend bedrijf

Het korte krediet aan de private sector en het netto lange bedrijf van de geldscheppende instellingen.

Niet-monetaire sectoren op de betalingsbalans

De lopende rekening van de betalingsbalans en de kapitaalrekening van de particuliere sector en de overheid, d.w.z. het geheel van rekeningen op de betalingsbalans exclusief het bancaire kapitaalverkeer en de mutatie in de goud- en deviezenreserves (de monetaire sectoren), die samen een sluitpost vormen. Deze sluitposten geven aan op welke wijze (mutatie in goud- en deviezenreserves en/of in de netto positie van de banken t.o.v. het buitenland) het saldo wordt gefinancierd dat resteert nadat de saldi van de lopende rekening en het kapitaalverkeer exclusief het bancaire kapitaalverkeer zijn opgeteld. Dit saldo is van belang voor de monetaire analyse van de volkshuishouding en geeft in beginsel aan met welk bedrag de binnenlandse liquiditeitenmassa toe- (bij een overschot) dan wel afneemt uit hoofde van de relatie met het buitenland.

Onderuitputting

Het verschijnsel dat de feitelijke uitgaven achterblijven bij de in de begroting beschikbare gelden. Dit verschil is de som van de vervallen begrotingsbedragen en de toeneming van de toevoeging van onbestede gelden aan een volgend begrotingsjaar (d.m.v. artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976).

Overdrachtsuitgaven

Overdracht van middelen van de collectieve sector aan andere sectoren in de samenleving.

Overige publiekrechtelijke lichamen

De belangrijkste overige publiekrechtelijke lichamen zijn:
provincies
gemeenten
waterschappen
openbare instellingen voor wetenschappelijk onderwijs
instellingen voor bijzonder onderwijs
P.B.O.-organen.

Overloep (ex artikel 12 Comptabiliteitswet 1976)

Toevoeging aan een dienstjaar van onbesteed gebleven bedragen uit het vorige dienstjaar, krachtens artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976. Deze bedragen zijn aan een maximum gebonden (dat in de begroting per artikel wordt vastgelegd) en moeten schriftelijk verbonden zijn.

Premiedruk

De opbrengst van de sociale premies in een bepaald jaar, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

Progressie van belastingen

Het verschijnsel dat in verhouding tot het inkomen meer belasting moet worden betaald naarmate het inkomen hoger is.

Progressiefactor, gemiddelde totale

De verhouding tussen de procentuele endogene groei van de totale belastingontvangsten en de procentuele stijging van het nationale inkomen.

Promessedisconto

Officieel rentetarief van de Nederlandsche Bank waaraan de banken hun debetrente voor cliënten koppelen.

Provinciefonds

Fonds waarin een deel (circa 1%, het zogenoemde aandeelpercentage) van de opbrengst van het merendeel der rijksbelastingen wordt gestort en waaruit jaarlijks aan de provincies uitkeringen worden gedaan tot dekking van een deel van hun uitgaven.

Prijscompensatie

De al dan niet automatisch plaatsvindende aanpassing van de lonen aan gestegen kosten van levensonderhoud.

Prijselasticiteit

De procentuele verandering van de gevraagde resp. aangeboden hoeveelheid van een bepaald goed in reactie op een prijswijziging met 1%.

Prijsgevoelige uitgaven

Begrotingsposten of gedeelten daarvan, die rechtstreeks worden beïnvloed door prijsstijgingen, niet zijnde loonstijgingen.

Recessie

De vertraging op korte termijn in het tempo van uitbreiding van de economische activiteit.

Reëel vrij beschikbaar inkomen

De koopkracht in termen van hoeveelheid goederen en diensten, die met een bepaald inkomen kan worden uitgeoefend nadat dit is verminderd met de daarop drukkende belastingen en sociale verzekeringspremies.

Reële arbeidskosten

De verhouding tussen de loonsom per werknemer en de opbrengstprijs van de produktie.

Reële (olie)prijsstijgingen

Een prijsstijging van een bepaald goed (olie) die uitgaat boven de gemiddelde prijsstijging van de overige goederen en diensten.

Relevante begrotingsmutaties

Wijzigingen in een begrotingspost die de trendmatige begrotingsruimte of het beslag daarop beïnvloeden omdat zij hetzij direct hetzij indirect veranderingen in het beslag op produktiefactoren tot gevolg hebben. Hiertoe worden dus niet gerekend mutaties die het gevolg zijn van taakverschuivingen tussen het rijk en andere sectoren van de volkshuishouding, zoals andere subsectoren van de overheid (bijvoorbeeld gemeenten). Evenmin behoren hiertoe begrotingsmutaties die het gevolg zijn van conjuncturele maatregelen.

Relevante ontvangsten

Zie Relevante begrotingsmutaties

Relevante uitgaven

Zie Relevante begrotingsmutaties.

Reparatiewetgeving

Het opheffen van tekortkomingen in de belastingwetgeving.

Ruilvoet

De verhouding tussen het prijspeil van de export en dat van de import.

Spaarquote, nationale

De totale besparingen in een jaar uitgedrukt in een percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

Specifieke uitkeringen

Uitkeringen van het rijk aan de lagere overheden en uitkeringen van het rijk rechtstreeks aan derden waaraan ook een of meer andere lagere publiekrechtelijke lichamen bijdragen. De bestedingsrichting van deze uitkeringen is vooraf aangegeven.

Spilkoers

Een centrale wisselkoers. Meestal in het kader van koersafspraken tussen twee of meer landen, waarbij de feitelijke wisselkoers slechts binnen een bepaalde marge mag fluctueren. De uiterste grenzen noemt men interventiepunten.

Stringent begrotingsbeleid

Een zodanige uitvoering van de begroting dat eventuele in de loop van het jaar onvermijdelijke overschrijdingen door beperkende maatregelen elders dan wel door meevallers worden gecompenseerd. Voor het meerjarige begrotingsbeleid worden overeenkomstige spelregels gehanteerd.

Studie-Hofstra

Een onder leiding van prof. Hofstra opgesteld advies over de wenselijkheid van en de mogelijkheden tot een herziening van het fiscale winstbegrip, met de bedoeling de ongewenste gevolgen van de inflatie in de belastingheffing te ondervangen.

Toetsing aan de begrotingsruimte

Het tegenover elkaar stellen van de berekende begrotingsruimte en de begrotingsmutaties die daarop beslag leggen (de zogenoemde relevante begrotingsmutaties).

Trendmatige reële groeivoet

Het over meerdere jaren gemiddeld per jaar te verwachten percentage voor de groei van het reële nationale inkomen. Daarbij wordt afgezien van de conjuncturele component in de groei. Dit percentage vormt de basis voor de berekening van de trendmatige groei van de belastingopbrengsten.

Trendvolgers

Werknemers in de kwartaire sector, waarvan het salaris is gekoppeld aan de trend van de ambtenarensalarissen.

Verliescompensatie

De verrekening van fiscale verliezen van enig jaar met positieve inkomens of winsten van een ander jaar.

Vermoedelijke uitkomsten

Ten tijde van de opstelling van de miljoenennota voorziene uitkomsten van de begroting van het lopende jaar.

Vermogen, eigen resp. vreemd

Het eigen vermogen betreft de hoeveelheid financieringsmiddelen die door een bedrijf zijn verkregen uit de plaatsing van aandelenkapitaal en uit reserveringen uit de winst. Op het eigen vermogen rust geen plicht tot aflossing en betaling van rente; ook het uitkeren van dividend over het aandelenkapitaal vormt in principe geen verplichting. Van een plicht tot rentebetaling en aflossing is wel sprake m.b.t. aangehouden vreemd vermogen, zoals leningen bij banken en obligatieleningen.

Verplichtingenpost

Toevoeging in de tekstkolom bij een begrotingspost van een voor het begrotingsjaar geldende machtiging tot het aangaan van verplichtingen, tot een aangegeven bedrag. Aangegane verplichtingen zullen leiden tot uitgaven ten laste van latere begrotingen.

Voorinschrijfrekening

Rekening bij de schatkist in verband met deelneming in toekomstige staatsschuld. De belangrijkste inschrijver is het Algemeen burgerlijk pensioenfonds, dat verplicht is zijn voor belegging beschikbare middelen op deze rekening te storten tot maximaal het bedrag dat aan pensioenbijdragen van het rijk wordt ontvangen.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht betreffende de uitvoering van de lopende begroting waarin wordt aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting noodzakelijk worden geacht. Dit overzicht wordt omstreeks het eind van de eerste helft van het jaar bij de Staten-Generaal ingediend.

