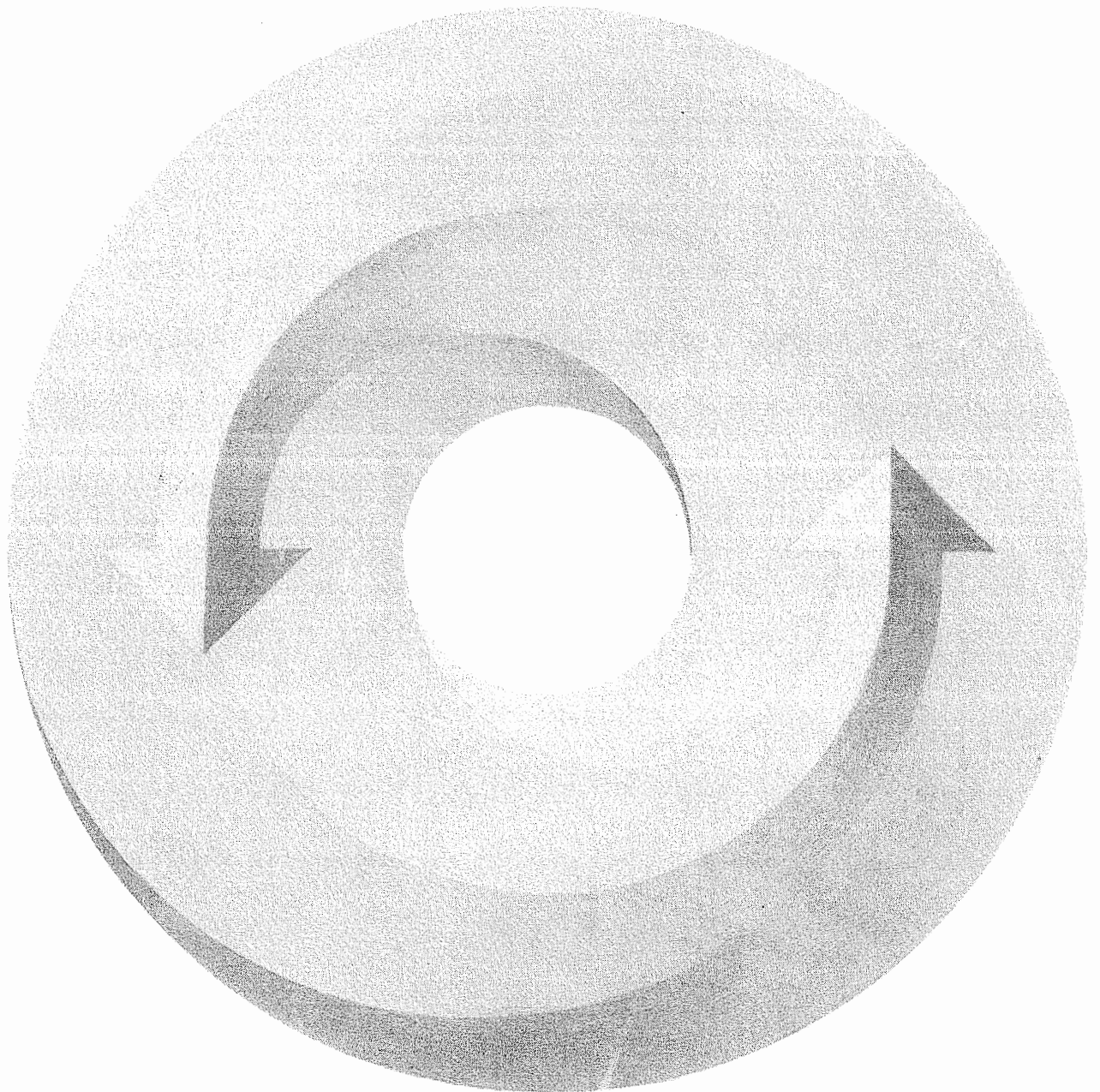


---

# Miljoenennota 1982

*Handwritten mark*



---

Zitting 1981-1982

**Rijksbegroting voor het jaar 1982**

---

**17 100**

**Nr. 1**

**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIEN**  
Aangeboden 15 september 1981

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

## Woord vooraf

Bij de voorbereiding van de begroting 1982 heeft het demissionaire kabinet zich moeten beperken tot wat direct noodzakelijk is en wat geen uitstel verdraagt. In brede kring wordt de noodzaak erkend om, ter wille van het herstel van onze economie en daarmee van de werkgelegenheid op langere termijn, naast andere maatregelen het financieringstekort van de overheid te verlagen en de collectieve lastendruk te stabiliseren. Daarom worden ombuigingen voorgesteld tot een bedrag van per saldo 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub> miljard. Dat daarbij aan pijnlijke maatregelen niet kan worden ontkomen, zal voor zichzelf spreken.

De voorgestelde ombuigingen zijn echter zodanig gekozen dat rechtstreekse nadelige effecten op de werkgelegenheid zoveel mogelijk worden vermeden. De uitwerking van deze maatregelen is ter hand genomen. Het perspectief voor 1982 blijft in een aantal opzichten nog zeer onbevredigend. Het nieuwe kabinet zal echter tot in het vroege najaar nog gelegenheid hebben in overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de Staten-Generaal zijn beleid nader te bepalen.

De Minister van Financiën,  
Van der Stee

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>	<b>5.</b>	<b>De collectieve sector</b>	<b>56</b>
<b>2.</b>	<b>De economische situatie</b>	<b>11</b>	5.1.	De collectieve sector in internationaal perspectief	56
2.1.	De internationale economische situatie	11	5.2.	Ontwikkeling van de collectieve sector 1982 – 1986 bij ongewijzigd beleid; een benadering vanuit de ontwikkeling van de uitgaven	58
2.2.	De Nederlandse betalingsbalans en de koersontwikkeling van de gulden	15	5.3.	Betekenis en invloed van de collectieve sector in ruimer zin	61
2.3.	Enkele aspecten van de aardgasexploitatie	19	<b>6.</b>	<b>De uitvoering van de begroting 1981</b>	<b>64</b>
2.4.	Onevenwichtige economische ontwikkeling: bestedingen en besparingen	21	6.1.	Inleiding	64
2.5.	Inkomens, prijzen en arbeidsmarkt	24	6.2.	De uitgaven	66
2.6.	De monetaire ontwikkeling	27	6.3.	De ontvangsten	67
<b>3.</b>	<b>Het financieel-economische beleid</b>	<b>34</b>	6.4.	De begrotingsfondsen en belastingafdrachten aan de EG	69
3.1.	Inleiding	34	6.5.	Het tekort van de lagere overheid	70
3.2.	Uitgangspunten voor het beleid in 1982	35	6.6.	Financieringsoverzicht	70
3.3.	Het budgettaire beleid	36	<b>7.</b>	<b>De begroting 1982</b>	<b>71</b>
3.4.	De omslag in de betalingsbalans en het monetaire beleid	38	7.1.	De hoofdlijnen van de begroting 1982	71
3.5.	Het loon- en inkomensbeleid	40	7.2.	Voorgenomen aanpassingen van het beleid	73
3.6.	Tenslotte	42	7.3.	De uitgaven	79
<b>4.</b>	<b>De voorbereiding en de beheersing van de begroting</b>	<b>43</b>	7.4.	Maatregelen ten behoeve van het bedrijfsleven	90
4.1.	Enkele procedurele aspecten van de begrotingsvoorbereiding	43	7.5.	De ontvangsten	91
4.2.	De beheersing van de kasuitgaven tijdens de begrotingsuitvoering	50	7.6.	De begrotingsvooruitzichten in andere landen	97
			<b>8.</b>	<b>De gemeenten en provincies, de begrotingsfondsen en de EG</b>	<b>101</b>
			8.1.	De gemeenten en provincies	101
			8.2.	Fonds Investeringsrekening	104
			8.3.	Rijkswegenfonds	105
			8.4.	De financiering van de EG-begroting	106

# Inhoudsopgave

---

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>	<b>5.</b>	<b>De collectieve sector</b>	<b>56</b>
<b>2.</b>	<b>De economische situatie</b>	<b>11</b>	5.1.	De collectieve sector in internationaal perspectief	56
2.1.	De internationale economische situatie	11	5.2.	Ontwikkeling van de collectieve sector 1982 – 1986 bij ongewijzigd beleid; een benadering vanuit de ontwikkeling van de uitgaven	58
2.2.	De Nederlandse betalingsbalans en de koersontwikkeling van de gulden	15	5.3.	Betekenis en invloed van de collectieve sector in ruimer zin	61
2.3.	Enkele aspecten van de aardgasexploitatie	19	<b>6.</b>	<b>De uitvoering van de begroting 1981</b>	<b>64</b>
2.4.	Onevenwichtige economische ontwikkeling: bestedingen en besparingen	21	6.1.	Inleiding	64
2.5.	Inkomens, prijzen en arbeidsmarkt	24	6.2.	De uitgaven	66
2.6.	De monetaire ontwikkeling	27	6.3.	De ontvangsten	67
<b>3.</b>	<b>Het financieel-economische beleid</b>	<b>34</b>	6.4.	De begrotingsfondsen en belastingafdrachten aan de EG	69
3.1.	Inleiding	34	6.5.	Het tekort van de lagere overheid	70
3.2.	Uitgangspunten voor het beleid in 1982	35	6.6.	Financieringsoverzicht	70
3.3.	Het budgettaire beleid	36	<b>7.</b>	<b>De begroting 1982</b>	<b>71</b>
3.4.	De omslag in de betalingsbalans en het monetaire beleid	38	7.1.	De hoofdlijnen van de begroting 1982	71
3.5.	Het loon- en inkomensbeleid	40	7.2.	Voorgenomen aanpassingen van het beleid	73
3.6.	Tenslotte	42	7.3.	De uitgaven	79
<b>4.</b>	<b>De voorbereiding en de beheersing van de begroting</b>	<b>43</b>	7.4.	Maatregelen ten behoeve van het bedrijfsleven	90
4.1.	Enkele procedurele aspecten van de begrotingsvoorbereiding	43	7.5.	De ontvangsten	91
4.2.	De beheersing van de kasuitgaven tijdens de begrotingsuitvoering	50	7.6.	De begrotingsvooruitzichten in andere landen	97
			<b>8.</b>	<b>De gemeenten en provincies, de begrotingsfondsen en de EG</b>	<b>101</b>
			8.1.	De gemeenten en provincies	101
			8.2.	Fonds Investeringsrekening	104
			8.3.	Rijkswegenfonds	105
			8.4.	De financiering van de EG-begroting	106

---

## Bijlagen Miljoenennota 1982

1.	<b>Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per hoofdstuk van de begrotingen 1981 en 1982</b>	<b>108</b>	7.	<b>De uitgaven en de ontvangsten 1978-1982 ingedeeld volgens de economische classificatie</b>	<b>137</b>
A.	Uitgaven en ontvangsten	108	A.	Indeling in hoofdgroepen	137
B.	Aansluiting van het relevante uitgaventotaal volgens bijlage 3-A met het uitgaventotaal volgens bijlage 1-A en tabel 7.1c van de nota.	108	B.	Indeling in subgroepen	138
2.	<b>Ontvangsten</b>	<b>109</b>	8.	<b>Tienjarenoverzicht 1973-1982</b>	<b>144</b>
A.	Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1981 en 1982	109	A.	Totalen van uitgaven en ontvangsten	144
B.	Belastingdruk 1973 t/m 1982	110	B.	Uitgaven per functie	144
C.	Verdeling van de belastingdruk in de laatste tien jaren	110	C.	Ontvangsten per functie	145
D.	Overzicht van de niet-belastingontvangsten	111	9.	<b>De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan, 1975-1981</b>	<b>146</b>
3.	<b>De meerjarenramingen 1982-1986</b>	<b>113</b>	10.	<b>De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen</b>	<b>151</b>
A.	Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen	113	11.	<b>Overzicht van de garantieverlening door het rijk</b>	<b>154</b>
B.	Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken	116	12.	<b>De nationale schuld</b>	<b>155</b>
C.	Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1982-1985	117	A.	De nationale schuld	155
D.	Meerjarenramingen Gemeentefonds en Provinciefonds	121	B.	Toelichting op de meerjarenramingen van de rentelasten	157
E.	Meerjarenramingen Fonds Investeringsrekening	122	13.	<b>Staatsbalans per 31 december 1980</b>	<b>158</b>
4.	<b>Overzicht van mutaties ten opzichte van de bijgestelde Voorjaarsnota (1981)</b>	<b>123</b>	14.	<b>Burgerlijk rijksperoneel per departement</b>	<b>172</b>
A.	Uitgaven mutaties	123	A.	Overzicht burgerlijk rijksperoneel per departement	172
B.	Mutaties niet-belastingmiddelen	124	B.	Overzicht van de personeelssamenstelling naar rang per departement	173
C.	Herziene kasplafonds 1981	125	15.	<b>De uitgaven van de collectieve sector</b>	<b>176</b>
D.	Mutatie-overzicht van de begrotingsfondsen	126	16.	<b>De begrotingen 1982 van de fondsen en de staatsbedrijven</b>	<b>179</b>
5.	<b>De kasontwikkeling van het rijk</b>	<b>128</b>	17.	<b>Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindslieden gedane toezeggingen in het parlementaire jaar 1980/1981</b>	<b>183</b>
6.	<b>De uitgaven en de ontvangsten 1981-1982 ingedeeld volgens de functionele classificatie</b>	<b>131</b>	18.	<b>Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis</b>	<b>185</b>
A.	Totaaloverzicht	131			
B.	Rubricering per begrotingshoofdstuk	134			

# 1. Inleiding

Meer dan ooit worden de internationale omstandigheden en vooruitzichten gekenmerkt door onzekerheden. Verschillende factoren liggen daaraan ten grondslag. De olieprijsstijgingen van 1979/1980 laten hun sporen nog na. Daarbij komt dat landen buiten de Verenigde Staten in het afgelopen jaar opnieuw met een sterke invoerprijsstijging zijn geconfronteerd, ditmaal veroorzaakt door de aanzienlijke koersstijging van de dollar. Deze koersstijging is ten dele een weerspiegeling van de relatief sterke verbetering van de Amerikaanse betalingsbalans, ten dele ook een gevolg van het in de Verenigde Staten gevoerde anti-inflatiebeleid. Dat beleid heeft tevens een hoge rentestand tot gevolg, waaraan andere landen zich op straffe van een verdergaande depreciatie van hun valuta en de daaraan verbonden inflatoire impuls niet kunnen onttrekken. Daarbij doet zich internationaal het dilemma voor dat enerzijds uit het oogpunt van wisselkoersbeleid en anti-inflatiebeleid een hoge rentestand voorshands onvermijdelijk is, maar anderzijds uit het oogpunt van investeringsbevordering een lagere rente wenselijk zou zijn.

Daarnaast is in vele landen sprake van grote interne onevenwichtigheden. De inflatie beweegt zich op een onbevredigend hoog peil. In tal van landen is ook sprake van sterk opgelopen overheidstekorten, die een zelfstandige bron vormen van een verdere stijging van het renteniveau. Een en ander heeft negatieve repercussies voor investeringen en werkgelegenheid. Verder kampen veel geïndustrialiseerde landen met grote betalingsbalanstekorten. Tegen deze achtergrond behoeft het geen betoog, dat het voor 1982 verwachte conjunctuurherstel slechts bescheiden van aard zal zijn. Een verdere stijging van de werkloosheid in vrijwel het gehele OESO-gebied zal dan ook in 1982 niet kunnen worden voorkomen. Opvallend in het internationale beeld is in het algemeen de positie van de kleinere OESO-landen. De aanpassingsproblemen in verband met de zich wijzigende economische situatie blijken in die landen van een bijzondere aard, waarbij de grote openheid van deze economieën een rol speelt.

Voor Nederland wordt de noodzaak tot aanpassing versluierd door de relatief gunstige positie vanwege onze aardgasverkopen. In samenhang met de sterk stijgende olieprijsen nemen de baten uit de export van aardgas zowel in 1981 als in 1982 sterk toe. Naast de bijdrage die hieruit voortvloeit voor het overheidsbudget, levert de aardgassector ook een aanzienlijke bijdrage aan het herstel van de lopende rekening van de betalingsbalans en aan de groei van het nationale inkomen. Desondanks resulteert een weinig rooskleurig beeld.

Het nationale inkomen zal in 1981 in reële termen met circa 2,5% afnemen. In 1982 zal naar verwachting enig herstel optreden, maar een groei van meer dan 1,5% lijkt niet binnen het bereik te liggen. Geconstateerd moet worden dat de groei zich beweegt rond een vrijwel stagnerende trend. Het lichte herstel ten opzichte van 1981 kan niet verhinderen dat het gemiddelde niveau van de werkloosheid zal oplopen van 375 000 mensjaren in 1981 tot niet minder dan 460 000 mensjaren in 1982. De totale werkgelegenheid heeft zich sinds 1977 in ons land nauwelijks slechter ontwikkeld dan gemiddeld in de Europese Gemeenschappen. Dat er bij ons sinds het voorjaar van 1980 toch sprake is van een duidelijk sterkere stijging van de werkloosheid, vindt vrijwel geheel zijn verklaring in de relatief forse groei van het arbeidsaanbod in ons land. Aanzienlijk anders, zoals gezegd, ontwikkelt zich de lopende reke-



ning van de betalingsbalans. Was in 1980 nog sprake van een tekort van ruim 4,5 miljard, voor 1981 wordt een overschot geraamd van 2 miljard terwijl voor 1982 zelfs een overschot van 10 miljard wordt voorzien. Naast het reeds genoemde belang van het aardgas is hier het zwakke verloop van de binnenlandse bestedingen en de verbetering van de internationale concurrentiepositie merkbaar. Door de in de afgelopen jaren tot stand gebrachte matiging van de loonkostenontwikkeling kan thans een aanzienlijk deel van het eerder opgelopen terreinverlies op de internationale markt teniet worden gedaan. Helaas mogen, mede gezien de zwakke internationale conjunctuur, van deze terreinwinst niet op korte termijn reeds aanzienlijke werkgelegenheidseffecten worden verwacht. Wel is het ook vanuit deze optiek van belang een gematigde loonkostenontwikkeling te bestendigen, de reeds geboekte verbetering vast te houden en naar verdere terreinwinst te streven.

De besluitvorming over het financiële en sociaal-economische beleid voor 1982 is beïnvloed door de demissionaire status van het kabinet. Niettemin heeft het kabinet het op een aantal beleidsterreinen tot zijn taak gerekend om veelal ingrijpende beleidsmaatregelen voor te stellen. Met name is dat het geval wat betreft de collectieve uitgaven. Indien zou worden berust in de ontwikkeling hiervan, zoals die zich bij ongewijzigd beleid zou voltrekken, dan zou de collectieve lastendruk in onaanvaardbare mate moeten stijgen en/of zou het financieringstekort tot een ontoelaatbare omvang oplopen. Met het oog daarop heeft het kabinet besloten tot omvangrijke ombuigingen tot een bedrag van per saldo 4½ miljard.

Stabilisatie van de collectieve lastendruk is van essentieel belang voor de desondanks in 1982 verder afnemende koopkracht van werknemers en verder verslechterende rendementspositie van het bedrijfsleven. De noodzaak het financieringstekort in structurele zin substantieel terug te dringen berust op diverse factoren. Tekortreductie zal een bijdrage leveren aan een beperking van de druk op de geld- en kapitaalmarktrente en daarmee een voorwaarde vervullen voor het herstel van de investeringsgeneigdheid. Daarnaast is in budgettair opzicht tekortreductie van belang om een rem te zetten op de zeer sterk stijgende rentelasten.

Bij de verdeling van de ombuigingen over de diverse categorieën van overheidsuitgaven heeft voorop gestaan dat een verdere scheefgroei binnen de collectieve uitgaven ten koste van de meer produktieve uitgavencategorieën als overheidsinvesteringen en overdrachten aan bedrijven voorkomen dient te worden. Het zwaartepunt van het pakket beleidsaanpassingen, dat inclusief de compensatie van een additionele problematiek (ad ½ miljard) 5 miljard belooft, is daarom gelegen in de sfeer van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector.

In totaal is in deze sfeer een pakket ombuigingen samengesteld ter grootte van 3,8 miljard. Een belangrijk onderdeel van dit pakket wordt gevormd door een evenwichtig samenstel van maatregelen in de sfeer van de Ziektewet, met grotere eigen verantwoordelijkheden voor werkgevers en werknemers. Een ander belangrijk element van dit pakket wordt gevormd door de geleidelijke volledige inbouw in de ambtelijke pensioenen van de AOW-uitkering; in verband daarmee wordt de premieafdracht van het rijk en de lagere overheden aan het Algemeen burgerlijk pensioenfonds met 900 miljoen verlaagd.

Op de rijksbegroting in enge zin is een pakket maatregelen samengesteld ter grootte van 1,1 miljard. Grotendeels zijn de beleidsaanpassingen reeds in de begrotingen opgenomen; tot een bedrag van 0,4 miljard zijn uitgavenverlagingen ingevuld en tot een bedrag van 0,3 miljard verhogingen van diverse niet-belastingontvangsten. Voor een bedrag van 0,4 miljard zullen zo spoedig mogelijk concrete maatregelen in de begrotingen worden verwerkt. Hierbij zal mede aan de uitwerking van de profijtgedachte nader accent worden gegeven.

Het getroffen pakket beleidsmaatregelen maakt het mogelijk de totale collectieve lastendruk (exclusief de baten uit de export van aardgas) van 1981 op 1982 nagenoeg te stabiliseren. De drukstijging die optreedt in de sfeer van de niet-belastingontvangsten (+ 0,4 procentpunt) en de sociale premiedruk (+ 0,5 procentpunt) wordt vrijwel gecompenseerd door de voor statistische vertekeningen gecorrigeerde daling van de belastingdruk (- 0,7 procentpunt). Wat betreft de belastingontvangsten is daarbij uitgegaan van een ongewijzigd fiscaal regime inclusief een 100%-inflatiecorrectie in 1982. De tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting in 1981 ten behoeve van de financiering van de eenmalige uitkeringen aan Indische ex-geïnterneerden zal in 1982 ongedaan worden gemaakt.

Het koopkrachtbeeld dat voor 1982 resulteert geeft koopkrachtmutaties te zien die voor de lagere inkomensgroepen aanzienlijk negatiever uitvallen dan voor de hogere inkomensgroepen. Dit op zichzelf onbevredigende koopkrachtbeeld vloeit in belangrijke mate voort uit de voorziene verhoging van sociale premies.

Een evenzeer onbevredigende ontwikkeling tekent zich af ten aanzien van de stijging van de loonsom per werknemer. In de afgelopen jaren is die stijging internationaal gezien beperkt gebleven; in 1979 beliep de stijging 6,5%, in 1980 6% en in 1981 naar raming slechts 4,5 à 5%. Mede daardoor kan thans terreinwinst voor onze export op de internationale markt worden geboekt. In 1982 dreigt de loonsomstijging per werknemer circa 8% te gaan belopen, een ontwikkeling die aan een verder herstel van de Nederlandse economie ernstig afbreuk zou doen.

Het kabinet acht het, gezien zijn demissionaire status, niet op zijn plaats thans een oordeel uit te spreken over de wenselijke uitkomsten van het komende arbeidsvoorwaardenoverleg alsmede over de mogelijkheden om de weinig bevredigende verdeling van de koopkrachtverandering over de verschillende inkomensgroepen te wijzigen. Het kabinet vertrouwt er overigens op dat de noodzaak om tot structurele verbetering van de economie te komen, in dit overleg in acht zal worden genomen bij het tot stand brengen van de noodzakelijke matiging en de verdeling daarvan over de verschillende inkomensgroepen.

Bij de geschetste uitgangspunten resulteert het volgende begrotingsbeeld: (miljarden gulden)

	Vermoedelijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982
Rijksbegroting		
- uitgaven	117,5	125,0
- ontvangsten	101,2	109,0
	<u>- 16,3</u>	<u>- 16,0</u>
Begrotingsfondsen		
- uitgaven	24,6	25,9
- ontvangsten	22,2	26,1
	<u>- 2,4</u>	<u>+ 0,2</u>
Financieringstekort	- 18,7	- 15,8
Idem als % van het nationale inkomen	6	4%
Idem voor de gehele overheid	7%	6½

*Handwritten signature*

Het financieringstekort van de gehele overheid, dat wil zeggen van het rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen tesamen, beloopt in 1981 naar huidige raming  $7\frac{3}{4}\%$  van het nationale inkomen. In de bijgestelde Voorjaarsnota werd nog een tekort geraamd van  $7\frac{1}{4}\%$  van het nationale inkomen<sup>1</sup>. Het budgettaire beeld in 1981 ontwikkelt zich derhalve nog steeds in zeer ongunstige zin. Voor 1982 wordt voor de gehele overheid een financieringstekort van  $6\frac{1}{2}\%$  van het nationale inkomen voorzien; daarbij kan, zoals reeds aangegeven, de collectieve lastendruk zich nagenoeg stabiliseren. Ten opzichte van 1981 wordt het tekort van de gehele overheid  $1\frac{1}{4}\%$  van het nationale inkomen lager geraamd. Deze tekortreductie is geheel bij het rijk ge-localiseerd.

Het niveau van het tekort van de gehele overheid van  $6\frac{1}{2}\%$  van het nationale inkomen moet als bijzonder hoog worden gekwalificeerd, ook als wordt bedacht dat daarin een zekere conjuncturele component vervat kan zijn. Deze uitkomst schetst eens te meer de onmiskenbare noodzaak van de aangebrachte ombuigingsoperatie. Tevens blijkt uit de uitkomst de ernst van de budgettaire problematiek die ons ook in de komende jaren te wachten staat. Dat de uitkomsten van het beleid nog geenszins een rooskleurig beeld te zien geven, ondanks de getroffen ombuigingsmaatregelen en ondanks de sterk stijgende aardgasbaten, is in belangrijke mate het gevolg van de voortdurend toenemende uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en rente over de nationale schuld. Ten opzichte van 1981 nemen alleen deze beide uitgavencategorieën tesamen in 1982 reeds met circa 4 miljard toe.

De hoge omvang van het financieringstekort maakt het overigens zeer waarschijnlijk dat ook in 1982 niet zal kunnen worden ontkomen aan het instellen van kasplafonds. Aan de ervaringen die in de afgelopen jaren met het systeem van kasplafonds zijn opgedaan wordt in deze nota uitvoerig aandacht besteed.

De ervaringen die bij de voorbereiding van de begroting 1982 zijn opgedaan met het hanteren van een vroegtijdig kwantitatief kader, zijn aanleiding geweest om nader te bezien welke verdere verbeteringen in het proces van begrotingsvoorbereiding denkbaar zijn. Met name is daarbij aandacht besteed aan de begrotingscyclus en aan de voortzetting van de in het afgelopen jaar in gang gezette heroverwegingsprocedure. Overigens zij benadrukt dat een goede en zorgvuldige begrotingsvoorbereiding en -uitvoering vereisen dat het financieringstekort op zo kort mogelijke termijn verder wordt teruggebracht tot een omvang, waarbij niet telkens acute financieringsproblemen kunnen rijzen. In de huidige situatie is aan die eis niet voldaan. Desalniettemin kunnen thans reeds stappen ter verbetering van de begrotingsprocedure worden gezet.

---

<sup>1</sup> In verband met een na het indienen van de bijgestelde Voorjaarsnota door het Centraal Bureau voor de Statistiek aangebrachte statistische bijstelling van het nationale inkomen is de mutatie in het financieringstekort in feite zelfs nog met  $\frac{1}{4}\%$  van het nationale inkomen ten gunste vertekend.

## 2. De economische situatie

### 2.1. De internationale economische situatie

De perspectieven voor de wereldeconomie zijn thans meer dan ooit onzeker. Volgens de huidige inzichten zal de internationale conjunctuur na de recessie van 1980 zwakker zijn en trager herstellen dan nog rond de jaarwisseling werd voorzien. Dat geldt met name voor de landen van de EG en, zij het in mindere mate, voor Japan. De cijfers voor het OESO-gebied als geheel zien er door de deels contraire ontwikkeling in de Verenigde Staten minder ongunstig uit. Een confrontatie van de ramingen van respectievelijk eind 1980 en medio 1981 laat niettemin een neerwaartse bijstelling zien van de volumegroei van het bruto nationaal produkt in de tweede helft van 1981 en het eerste halfjaar van 1982, een lichte vertraging in de afnemende inflatietempo en een aanzienlijk pessimistischer visie op het proces van betalingsbalansaanpassing.

Tabel 2.1. Enkele kerngegevens voor het OESO-gebied als geheel

		1980	1981	1982	1981		1982	
					I	II	I	II
Volume bruto nationaal produkt <sup>1</sup>	(a)	1	1	.	1½	2¼	3	.
	(b)	1,3	1¼	2	2¼	1	2	3
Prijspeil particuliere consumptie <sup>1</sup>	(a)	11¼	9¾	.	10	9	9	.
	(b)	11,3	10	9	10¼	9½	9	8½
Tekort lopende rekening <sup>2</sup>	(a)	73½	40	.	43¾	36½	34	.
	(b)	76,8	63½	47	66½	60¼	50	43¾

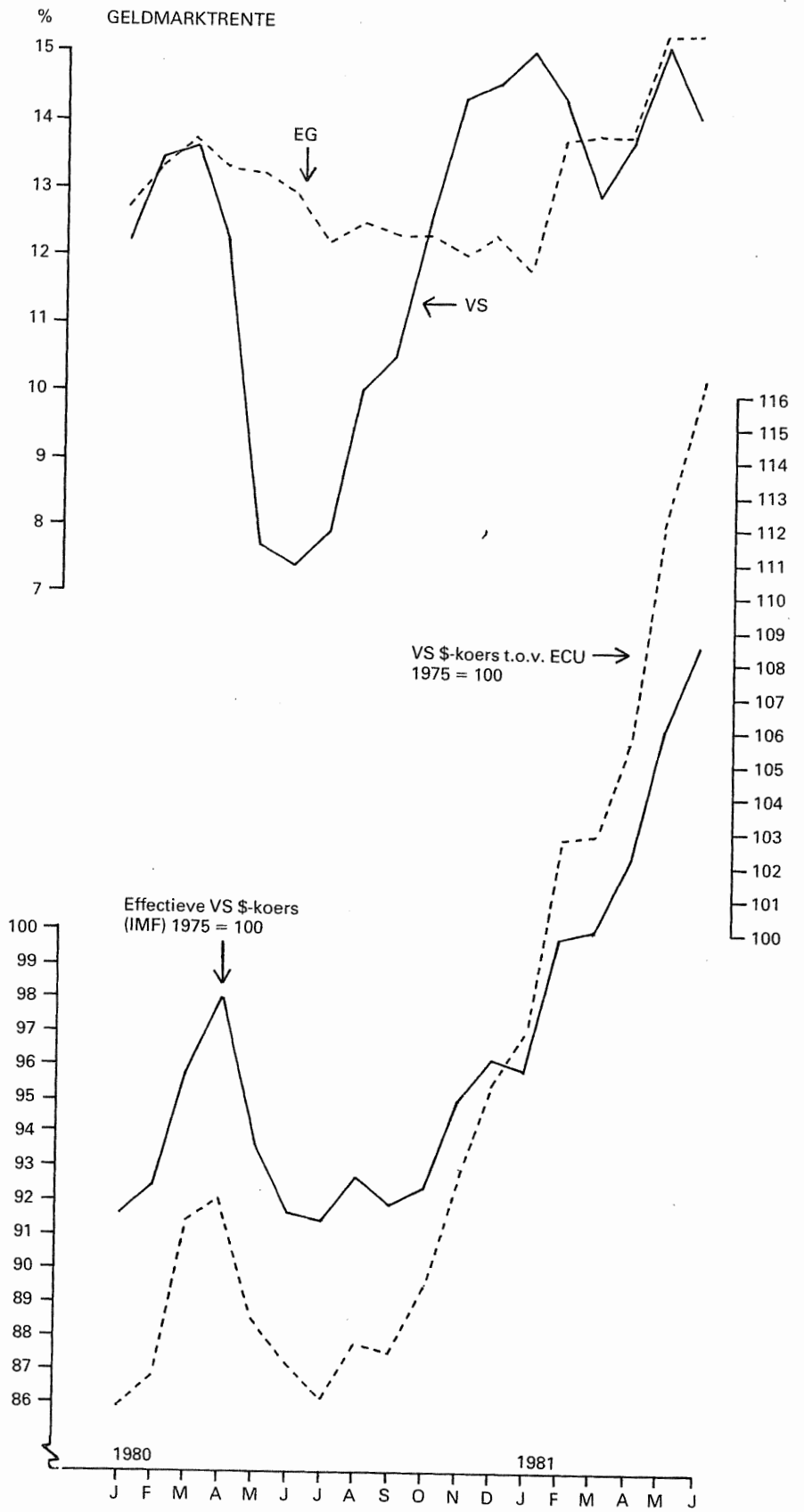
Bron: (a) OESO Economic Outlook, nr. 28 (december 1980).  
(b) OESO Economic Outlook, nr. 29 (juli 1981). Deze ramingen gaan o.m. uit van de koersverhoudingen van eind mei 1981.

<sup>1</sup> Procentuele mutaties t.o.v. de voorgaande (half-)jaarsperiode, seizoenvrij en op jaarbasis.

<sup>2</sup> In miljarden \$, seizoenvrij en op jaarbasis.

De verslechtering van de vooruitzichten voor de wereldconjunctuur kan vooral worden toegeschreven aan de stijging van de Amerikaanse rentevoet en van de dollarkoers. Deze zijn in de onderstaande grafieken weergegeven. Daarbij hebben de op korte termijn opgetreden schommelingen in deze grootheden rond een oplopende trend de onzekerheid omtrent de toekomstige conjuncturele ontwikkeling nog vergroot.

Ofschoon onder invloed van de internationale recessie en het streven naar vermindering van de afhankelijkheid van olie-invoer het vraagoverschot op de internationale oliemarkt is verdwenen, zodat de opwaartse druk op de olieprijzen uit dien hoofde is weggevallen, leidt de valutadepreciatie ten opzichte van de dollar, waarin de olie- en de meeste andere grondstoffenprijzen zijn genoteerd, tot een voortgezette invoerprijsstijging in nationale valuta van de meeste landen buiten de Verenigde Staten. Het proces van inflatie-



bestrijding wordt hierdoor ernstig belemmerd. Voor de landen van de EG wordt thans voor 1981 een consumptieprijsstijging geraamd van 11<sup>1</sup>/<sub>4</sub>%, vrijwel even groot als in 1980. Evenals in het geval van de olieprijsstijging die in 1980 een belangrijke prijsverhogende factor was, dient te worden voorkomen dat de uit de valutadepreciatie voortvloeiende ruilvoetverslechtering leidt tot een versterking van het binnenlandse inflatietempo. Dit dwingt de meeste landen dan ook tot handhaving van het op inflatiebestrijding gerichte restrictieve beleid.

De sinds de zomer van 1980 vrijwel voortdurende koersstijging van de Amerikaanse dollar hangt niet alleen samen met de relatief sterk opgelopen Amerikaanse rentevoet. Voor een deel gaat het ook om een reactie op de relatief lage dollarkoers in de voorafgaande jaren. De koersbeweging is een onderdeel van een aanpassingsproces dat tot uitdrukking komt in de verhoudingsgewijs sterke verbetering van de lopende rekening van de Amerikaanse betalingsbalans. Overigens lijkt de dollarkoers sneller te zijn gestegen dan overeenkomt met de onderliggende verhoudingen. Voor andere landen betekent dit, althans op korte termijn, een verzwaring van hun aanpassingsproblematiek waardoor het herstel van internationaal evenwicht ernstig wordt bemoeilijkt. Tegelijkertijd bergt het te ver doorschieten van de dollarkoers weer gevaren in zich voor de toekomstige stabiliteit op de wisselmarkten.

De rentestijging in de Verenigde Staten is een gevolg van het in dat land gevoerde monetaire beleid. Voor zover de Europese landen een verdergaande depreciatie van hun valuta met de daaraan verbonden inflatoire gevaren wensen te voorkomen, zijn zij gedwongen de Amerikaanse rentestijging te volgen teneinde een ongewenste kapitaaluitvoer tegen te gaan. Zij zien zich daardoor geplaatst voor het dilemma dat enerzijds uit overwegingen van betalingsbalans- en wisselkoersbeleid en vaak ook van prijsstabiliteit, een hoge rentestand voorshands noodzakelijk is, maar dat anderzijds uit een oogpunt van bevordering van investeringen en werkgelegenheid een rentedaling wenselijk zou zijn.

Daarnaast, en los van de repercussies van het monetaire beleid van de Verenigde Staten voor het Europese rentepeil, hebben ook de in de afgelopen jaren sterk gestegen tekorten van de overheid in de meeste landen aan de rentestijging bijgedragen. Bij de in vele landen als te hoog beschouwde inflatie duidt dit op een onvoldoende accent op het budgettaire beleid in het kader van het gevoerde anti-inflatiebeleid. In verschillende Europese landen worden thans dan ook maatregelen genomen om de overheidstekorten, en daarmee het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt, te reduceren.

Achter de eerdergenoemde prognosecijfers gaan grote verschillen schuil tussen afzonderlijke landen en landengroepen. In de Verenigde Staten en Japan deed zich reeds in het najaar van 1980 een opleving voor die zich in de eerste helft van 1981 voortzette. Aangezien de dollarappreciatie vermoedelijk een afzwakking van de export van de Verenigde Staten tot gevolg zal hebben en de hoge rente de bedrijvigheid aldaar zal afremmen, verwacht de OESO dat de economische activiteit in de Verenigde Staten tot in de eerste helft van 1982 zwak zal zijn (gemiddeld 1/2%) en pas daarna zal versnellen tot circa 2 1/2% (jaarbasis). Terwijl de economische groei in Japan zich zou kunnen handhaven op 3 à 4%, oplopend tot 5% in het tweede halfjaar van 1982, wordt voor de Europese OESO-landen als geheel gerekend met een daling van het bruto nationale produkt van 1/2% in 1981 waarna de groeivoet zich naar verwachting zal gaan herstellen tot gemiddeld 2% in 1982.

Bij deze vooruitzichten zal de werkloosheid in het OESO-gebied verder oplopen met ruim 2 1/2 miljoen van het huidige niveau tot circa 26 1/4 miljoen of 7 1/2% in het tweede halfjaar van 1982. Het werkloosheidspeil in de Europese landen zou dan zelfs ruim 9 1/4% kunnen bedragen.

Mede als gevolg van de depreciatie ten opzichte van de dollar neemt het inflatietempo in de meeste OESO-landen minder snel af dan aanvankelijk

werd verwacht. Niettemin lijkt een daling mogelijk van 10¼% in het eerste halfjaar van 1981 (jaarbasis) tot minder dan 9% in de tweede helft van 1982. Overigens blijven de verschillen in inflatiepercentages groot. Verwacht wordt dat tegen het einde van 1982 van de grote landen met name Frankrijk, Italië en Canada een prijsstijging van 10% of meer te zien zullen geven, evenals een aantal kleinere OESO-landen.

In de externe posities van de diverse OESO-landen doen zich verschillen voor die een aanwijzing zijn van een nog steeds onvoldoende aanpassing van de onderlinge betalingsbalansverhoudingen. Weliswaar kan het tekort op de lopende rekening van de OESO als geheel naar raming teruglopen van \$ 76,8 miljard in 1980 tot \$ 63½ miljard in 1981, maar deze verbetering komt vooral voor rekening van Japan en de Verenigde Staten. De lopende rekening van de overige OESO-landen tesamen zou volgens de raming vrijwel ongewijzigd blijven. Gezien de ruilvoetverslechtering die met de voortgezette dollarappreciatie in de afgelopen maanden gepaard is gegaan, zal het tekort van deze landengroep in 1981 echter vermoedelijk toenemen.

Voor de kleine Europese landen blijken zich moeilijker aan te passen aan de veranderende internationale verhoudingen dan de grote OESO-landen. Dit komt onder meer tot uiting in de ontwikkelingen gedurende 1981 welke duiden op een achterblijven van de economische groei bij die van de grote OESO-landen, een minder snel teruglopen van de inflatie en een minder snelle afname van de tekorten op de lopende rekening. Deze relatief zwakke positie hangt onder meer samen met de grotere openheid van hun economieën waardoor zij sterker worden getroffen door de teruggang van de internationale conjunctuur en met hun veelal eenzijdiger produktiestructuur waardoor zij minder snel kunnen reageren op veranderingen in de internationale vraag en de concurrentie van nieuwe industrialiserende landen. Ook institutionele factoren spelen in een aantal landen vermoedelijk een rol, zoals de relatief grote omvang van de collectieve sector en het bestaan van indexeringsmechanismen.

Voor 1982 wordt een verbetering van de lopende rekening van de OESO-betalingsbalans voorzien van ruim \$ 16 miljard resulterend in een tekort van bijna \$ 47 miljard. Als gevolg van uiteenlopende groeivoeten en gewijzigde concurrentieverhoudingen zullen waarschijnlijk tegelijkertijd de onderlinge verschillen afnemen. Zo wordt verwacht dat het tekort van Duitsland, dat in 1980 nog \$ 16 miljard bedroeg, in het tweede halfjaar van 1982 zal zijn afgenomen tot \$ 2¾ miljard (jaarbasis). In dezelfde periode zou het tekort van Japan teruglopen van bijna \$ 11 miljard tot een vrijwel evenwichtige positie. Ook de kleinere OESO-landen zouden hun lopende rekening zien verbeteren en wel van een tekort van \$ 37½ miljard in 1980 tot een tekort van \$ 24½ miljard (op jaarbasis) in de tweede helft van 1982.

Het overschot van de OPEC-landen zal tussen 1980 en 1982 naar raming teruglopen van \$ 120 miljard tot \$ 65 miljard, welke vermindering beperkt is door de ruilvoetverbetering uit hoofde van de valutadepreciatie in de Europese landen. Daarentegen zien de olie-importerende ontwikkelingslanden hun tekort toenemen van \$ 53 miljard tot \$ 62 miljard, een projectie die overigens is gebaseerd op een voorzichtige raming van de voor deze landen beschikbaar komende financieringsmiddelen.

De geschetste conjuncturele perspectieven van de Westerse industriële wereld zijn ook voor de economische ontwikkeling op korte termijn in ons land van belang. Dit alleen al op grond van de in het afgelopen decennium nog toegenomen verwevenheid van de Nederlandse economie met die van andere landen. Als gevolg van specifieke interne onevenwichtigheden van structurele aard, waarop in het vervolg van deze nota wordt ingegaan, is ons land echter sterker getroffen door de gewijzigde internationale economische omstandigheden dan – gemiddeld bezien – de economieën van andere industriële landen. Een aanwijzing daarvoor is het achterblijven van de reële groei van het bruto nationale produkt van Nederland bij die van de gezamenlijke OESO-landen. Deze groei bedraagt in 1980 en 1981 respectievelijk 0,7% en -1% voor Nederland en in beide jaren rond 1¼% voor de OESO als

geheel. Een zelfde verschil zal zich naar verwachting in 1982 gaan voordoen. Daarbij is als specifieke omstandigheid ook de relatief energie-intensieve produktiestructuur van onze economie van invloed geweest. Het feit dat Nederland dankzij het aardgas in de gunstige positie verkeert dat de ruilvoetverliezen in de afgelopen jaren verhoudingsgewijs beperkt zijn gebleven, heeft deze ontwikkeling niet kunnen compenseren.

## **2.2. De Nederlandse betalingsbalans en de koersontwikkeling van de gulden**

Hoewel met grote onzekerheden omgeven, wijzen de prognoses van het Centraal Planbureau op een zeer sterke omslag op de lopende rekening van de betalingsbalans in de jaren 1980/1982. Terwijl het jaar 1980 werd afgesloten met een tekort van  $4\frac{3}{4}$  miljard gulden, wordt voor dit jaar een overschot van 2 miljard en voor 1982 een overschot van zelfs 10 miljard verwacht. Uitgedrukt in % van het nationale inkomen betekent dit een verbetering van  $-1\frac{1}{2}\%$  in 1980 tot  $+3\%$  in 1982. Een positieve omslag van een dergelijke omvang is weliswaar zeer groot maar heeft zich in het verleden – laatstelijk in de jaren 1970/1972 – wel vaker voorgedaan. De tot dusverre bekende realisatiecijfers wijzen er op dat zich reeds sinds medio 1980 een duidelijke verbetering aftekent. Terwijl de lopende rekening over de vier kwartalen tot en met het tweede kwartaal van 1980 nog een tekort van 6 miljard te zien gaf, was dit tekort over de vier-kwartaalsperiode tot en met het eerste kwartaal van 1981 teruggelopen tot  $2\frac{1}{2}$  miljard.

In de vorige Miljoenennota is uitgebreid aandacht geschonken aan de oorzaken van de achteruitgang van de betalingsbalanspositie in de jaren na 1976. Samenvattend werden daar ten aanzien van het goederenverkeer als structureel ongunstige invloeden genoemd de verzwakking van de concurrentiepositie in de jaren zeventig en het relatief energie-intensieve karakter van ons exportpakket. Daarbij werd er op gewezen dat de onderliggende trend in het verloop van het saldo op het goederenverkeer in sterke mate wordt versluierd door de omvangrijke en tot dusverre sterk oplopende netto bijdrage van het aardgas, welke bijdrage evenwel na verloop van tijd zal gaan afnemen. Tevens werd opgemerkt dat ook in de jaren tachtig rekening moet worden gehouden met ruilvoetverliezen, enerzijds als gevolg van hogere grondstoffenprijzen, anderzijds in verband met de relatieve uitvoerprijsdalingen die nodig zijn om het in de tweede helft van de jaren zeventig opgelopen terreinverlies op buitenlandse markten ongedaan te maken. Wat het onzichtbare verkeer betreft werd een gedurende een lange reeks van jaren opgetreden verslechtering gesignaleerd, zowel in de sfeer van het dienstenverkeer (met name het reisverkeer; in de tweede helft van de jaren zeventig ook het vervoer), als in de sfeer van de primaire inkomens (in het bijzonder de kapitaalopbrengsten) en de inkomensoverdrachten.

Tegen deze achtergrond dient de vraag onder ogen te worden gezien in hoeverre de thans geraamde omslag op de lopende rekening – ongeacht of zij werkelijk de bovengenoemde grote omvang zal aannemen – uitdrukking is van een structurele keer ten goede.

Het saldo op de lopende rekening zal in 1982 naar raming bijna 15 miljard gunstiger uitkomen dan in 1980. Deze verbetering komt in zeer belangrijke mate voor rekening van het aardgas. De ruilvoetwinst uit hoofde van aardgas belooft naar raming 5 à 6 miljard in 1981 en circa 4 miljard in 1982. Deze bijdrage aan het betalingsbalansherstel, die voortvloeit uit de heronderhandelingen over de exportcontracten, de olieprijsstijgingen en de koersstijging van de dollar, is evenwel slechts tijdelijk van aard, aangezien de export van aardgas – die thans reeds een volumedaling te zien geeft – over enkele jaren ook qua waarde zal gaan teruglopen.



Tabel 2.2.a. Saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans op transactiebasis; prijs- en volumeverloop (in miljarden guldens)<sup>1</sup>

	Saldo lopende rekening	Mutatie van het saldo lopende rekening	Ruilvoetmutatie u.h.v. aardgas	Saldo-mutatie exclusief ruilvoetmutatie u.h.v. aardgas 4 = 2 - 3	Ruilvoetmutatie van de niet-aardgassector	Volumemutatie saldo lopende rekening 6 = 4 - 5
	1	2	3		5	6 = 4 - 5
1970	- 1,7	- 2,0	0	- 2	- ½	- 1½
1971	- 0,4	1,3	0	1½	- ½	2
1972	4,3	4,7	0	5	1½	3½
1973	6,7	2,4	0	2½	- ½	2½
1974	6,0	- 0,7	½	- 1	- 5½	4½
1975	5,2	- 0,8	1	- 2	- ½	- 1½
1976	7,6	2,4	1	1½	- ½	2½
1977	2,1	- 5,5	1	- 6½	- ½	- 6
1978	- 2,4	- 4,5	½	- 5	0	- 5
1979	- 3,9	- 1,5	½	- 2	- 4½	2½
1980	- 4,7	- 0,8	2½	- 3	- 6	3
1981	2,0	6,7	5½	1½	- 8	10
1982	10,0	8,0	4	4	- 1	5½

<sup>1</sup> Aangezien ruilvoetmutaties slechts met een zekere mate van ruwheid kunnen worden berekend, zijn de cijfers in de kolommen 3 tot en met 6 afgerond op ½ mil-

jard guldens. In verband daarmee kunnen zich tussen de onderscheiden kolommen afrondingsverschillen voordoen.

Bron: CBS, Nationale Rekeningen 1980. CPB, Macro Economische Verkenning 1982.

Tegenover de ruilvoetwinst uit hoofde van aardgas van totaal circa 9 à 10 miljard in de jaren 1981 en 1982 staat voor de niet-aardgassector een ruilvoetverlies dat naar verwachting over beide jaren in dezelfde orde van grootte ligt. Uit tabel 2.2.a. blijkt dat het ruilvoetverlies van de niet-aardgassector volgend op de tweede oliecrisis en de nadien opgetreden koersstijging van de dollar aanzienlijk groter is geweest dan het na de eerste oliecrisis opgetreden ruilvoetverlies. Het grote ruilvoetverlies van de laatste jaren is mede het gevolg van de relatieve uitvoerprijsdaling die in de jaren 1979 tot en met 1981 in samenhang met de opgetreden loonkostenmatiging kon worden doorgevoerd. In 1981 en 1982 wordt dit ruilvoetverlies van de niet-aardgassector overigens, zoals uit tabel 2.2.a. blijkt, naar verwachting ruimschoots gecompenseerd door ontwikkelingen in de volumesfeer.

Het verwachte herstel van de lopende rekening in de volumesfeer vloeit in belangrijke mate voort uit het in de afgelopen jaren gevoerde beleid van loon- en inkomensmatiging, waardoor de in de loop van de jaren zeventig verzwakte concurrentiepositie kon worden verbeterd en de in dezelfde periode te uitbundige ontwikkeling van de consumptieve bestedingen werd afgeremd. Daarnaast draagt ook het teleurstellende investeringsverloop bij aan de verbetering van de lopende rekening in de volumesfeer.

Hoe sterk de concurrentiepositie in de laatste jaren is verbeterd, blijkt uit het feit dat in de jaren 1979 tot en met 1981 de loonkostenstijging per eenheid produkt in de verwerkende industrie in ons land, rekening houdend met wisselkoerswijzigingen, totaal naar raming circa 20% achterbleef bij die in het concurrerende buitenland. Daardoor werd het mogelijk dat de stijging van ons uitvoerprijspeil in die jaren totaal naar raming circa 11% kon achterblijven bij de stijging van het - voor de specifieke samenstelling van ons exportpakket gecorrigeerde - uitvoerprijspeil van concurrenten op buitenlandse afzetmarkten. Op grond van dit concurrentievoordeel mag worden verwacht dat het in de tweede helft van de jaren zeventig geleden terreinverlies op exportmarkten in belangrijke mate ongedaan zal kunnen worden gemaakt. Het Centraal Planbureau raamt dan ook voor 1981 en 1982 een

terreinwinst op exportmarkten van 2 à 3% per jaar. Deze ramingen zijn overigens met grote onzekerheden omgeven; in een periode waarin de wereldhandel nauwelijks expansie vertoont is het bewerkstelligen van een marktwinst in deze orde van grootte geen gemakkelijke opgave. Indien evenwel deze marktwinst van totaal circa 5% zal worden gerealiseerd, dan heeft dat ten opzichte van 1980 in de volumesfeer een structurele verbetering van het saldo van het goederenverkeer tot gevolg in de orde van grootte van 5 miljard in 1982. Daarnaast mag worden verwacht dat van de verbetering van de concurrentiepositie op de binnenlandse markt een beperkende invloed uitgaat op de invoerpenetratie, hetgeen eveneens een bijdrage levert aan herstel van de goederenbalans.

Ook de afremming van de consumptieve bestedingen draagt – via een neerwaarts effect op de invoer – bij aan verbetering van onze betalingsbalanspositie. Op grond van de aan de huidige ramingen ten grondslag liggende veronderstellingen moet worden verwacht dat het volume van de particuliere consumptie onder invloed van conjuncturele factoren alsmede van het gevoerde loon- en inkomensbeleid in 1982 ruim 5% lager zal uitkomen dan in 1980. Rekening houdend met een marginale invoerquote van de particuliere consumptie van circa 30%, kan worden becijferd dat uit dien hoofde de invoer in 1982 3 à 4 miljard minder bedraagt dan het geval zou zijn geweest indien het consumptievolume in 1982 weer het niveau van 1980 zou hebben bereikt. De huidige terugval van de particuliere consumptie vindt evenwel in relatief sterke mate plaats bij goederen met een verhoudingsgewijs hoge invoerquote, zodat de afnemings van het invoervolume tussen 1980 en 1982 als gevolg van het teruglopende consumptievolume naar alle waarschijnlijkheid het bovengenoemde bedrag van 3 à 4 miljard te boven zal gaan.

Een verdere bijdrage aan de verbetering van de lopende rekening in de volumesfeer vloeit voort uit de teleurstellende ontwikkeling van de bedrijfsinvesteringen in overige vaste activa. Na de scherpe terugval in 1980 en 1981 wordt voor 1982 nog geen herstel voorzien. Bij de huidige ramingen zal het investeringsvolume in 1982 10% achterblijven bij het in 1980 (en ruim 16% bij het in 1979) gerealiseerde niveau. In 1982 komt uit dien hoofde de invoer 2 à 3 miljard lager en het saldo op de lopende rekening 2 à 3 miljard hoger uit dan het geval zou zijn geweest indien het investeringsvolume in 1982 weer het peil van 1980 zou hebben bereikt. In de komende jaren zal evenwel een omvangrijk investeringsherstel nodig zijn om de investeringsquote weer op een bevredigend niveau te brengen, hetgeen de betalingsbalans in die jaren sterk zal belasten. Het vooralsnog niet van de grond komen van dit investeringsherstel zal in 1981 en 1982 echter nog bijdragen aan een oplopend betalingsbalansoverschot.

Het saldo van het onzichtbare verkeer zal in 1981 en 1982 naar verwachting nauwelijks wijziging ondergaan. De reeds in 1980 ingezette verbetering van het saldo vervoer zal zich waarschijnlijk kunnen voortzetten dankzij de verbeterde concurrentiepositie en de – in samenhang met de olieprijsstijgingen en de koersstijging van de dollar – oplopende ontvangsten uit hoofde van bunkerleveranties die op deze deelbalans worden geregistreerd. Daarnaast ziet het er naar uit dat de reisverkeersbalans geen verdere verslechtering te zien zal geven. Enerzijds lijkt zich een volumedaling van het uitgaande reisverkeer te hebben ingezet, getuige het feit dat de uitgaven terzake van het uitgaande reisverkeer in het eerste kwartaal van 1981 nominaal slechts 5% hoger lagen dan in hetzelfde kwartaal van 1980. Anderzijds is er sinds 1980 weer sprake van een stijging van de gedurende vele jaren stagnerende ontvangsten uit hoofde van het reisverkeer. Een verdergaande trendmatige verslechtering wordt voor 1981 en 1982 evenwel voorzien voor het saldo kapitaalopbrengsten en het saldo inkomensoverdrachten.

Uit het voorafgaande volgt dat de thans geraamde overschotten op de lopende rekening in 1981 en 1982 zich slechts kunnen voordoen dankzij de grote ruilvoetwinst uit hoofde van aardgas, de afremming van de consumptieve bestedingen en het onbevredigende verloop van de investeringen. Dui-

Tabel 2.2.a. Saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans op transactiebasis; prijs- en volumeverloop (in miljarden gulden)<sup>1</sup>

	Saldo lopende rekening	Mutatie van het saldo lopende rekening	Ruilvoetmutatie u.h.v. aardgas	Saldo-mutatie exclusief ruilvoetmutatie u.h.v. aardgas 4 = 2 - 3	Ruilvoetmutatie van de niet-aardgassector	Volumemutatie saldo lopende rekening
	1	2	3		5	6 = 4 - 5
1970	- 1,7	- 2,0	0	- 2	- ½	- 1½
1971	- 0,4	1,3	0	1½	- ½	2
1972	4,3	4,7	0	5	1½	3½
1973	6,7	2,4	0	2½	- ½	2½
1974	6,0	- 0,7	½	- 1	- 5½	4½
1975	5,2	- 0,8	1	- 2	- ½	- 1½
1976	7,6	2,4	1	1½	- ½	2½
1977	2,1	- 5,5	1	- 6½	- ½	- 6
1978	- 2,4	- 4,5	½	- 5	0	- 5
1979	- 3,9	- 1,5	½	- 2	- 4½	2½
1980	- 4,7	- 0,8	2½	- 3	- 6	3
1981	2,0	6,7	5½	1½	- 8	10
1982	10,0	8,0	4	4	- 1	5½

<sup>1</sup> Aangezien ruilvoetmutaties slechts met een zekere mate van ruwheid kunnen worden berekend, zijn de cijfers in de kolommen 3 tot en met 6 afgerond op ½ mil-

jard gulden. In verband daarmee kunnen zich tussen de onderscheiden kolommen afrondingsverschillen voordoen.

Bron: CBS, Nationale Rekeningen 1980. CPB, Macro Economische Verkenning 1982.

Tegenover de ruilvoetwinst uit hoofde van aardgas van totaal circa 9 à 10 miljard in de jaren 1981 en 1982 staat voor de niet-aardgassector een ruilvoetverlies dat naar verwachting over beide jaren in dezelfde orde van grootte ligt. Uit tabel 2.2.a. blijkt dat het ruilvoetverlies van de niet-aardgassector volgend op de tweede oliecrisis en de nadien opgetreden koersstijging van de dollar aanzienlijk groter is geweest dan het na de eerste oliecrisis opgetreden ruilvoetverlies. Het grote ruilvoetverlies van de laatste jaren is mede het gevolg van de relatieve uitvoerprijsdaling die in de jaren 1979 tot en met 1981 in samenhang met de opgetreden loonkostenmatiging kon worden doorgevoerd. In 1981 en 1982 wordt dit ruilvoetverlies van de niet-aardgassector overigens, zoals uit tabel 2.2.a. blijkt, naar verwachting ruimschoots gecompenseerd door ontwikkelingen in de volumesfeer.

Het verwachte herstel van de lopende rekening in de volumesfeer vloeit in belangrijke mate voort uit het in de afgelopen jaren gevoerde beleid van loon- en inkomensmatiging, waardoor de in de loop van de jaren zeventig verzwakte concurrentiepositie kon worden verbeterd en de in dezelfde periode te uitbundige ontwikkeling van de consumptieve bestedingen werd afgeremd. Daarnaast draagt ook het teleurstellende investeringsverloop bij aan de verbetering van de lopende rekening in de volumesfeer.

Hoe sterk de concurrentiepositie in de laatste jaren is verbeterd, blijkt uit het feit dat in de jaren 1979 tot en met 1981 de loonkostenstijging per eenheid produkt in de verwerkende industrie in ons land, rekening houdend met wisselkoerswijzigingen, totaal naar raming circa 20% achterbleef bij die in het concurrerende buitenland. Daardoor werd het mogelijk dat de stijging van ons uitvoerprijspeil in die jaren totaal naar raming circa 11% kon achterblijven bij de stijging van het - voor de specifieke samenstelling van ons exportpakket gecorrigeerde - uitvoerprijspeil van concurrenten op buitenlandse afzetmarkten. Op grond van dit concurrentievoordeel mag worden verwacht dat het in de tweede helft van de jaren zeventig geleden terreinverlies op exportmarkten in belangrijke mate ongedaan zal kunnen worden gemaakt. Het Centraal Planbureau raamt dan ook voor 1981 en 1982 een

terreinwinst op exportmarkten van 2 à 3% per jaar. Deze ramingen zijn overigens met grote onzekerheden omgeven; in een periode waarin de wereldhandel nauwelijks expansie vertoont is het bewerkstelligen van een marktwinst in deze orde van grootte geen gemakkelijke opgave. Indien evenwel deze marktwinst van totaal circa 5% zal worden gerealiseerd, dan heeft dat ten opzichte van 1980 in de volumesfeer een structurele verbetering van het saldo van het goederenverkeer tot gevolg in de orde van grootte van 5 miljard in 1982. Daarnaast mag worden verwacht dat van de verbetering van de concurrentiepositie op de binnenlandse markt een beperkende invloed uitgaat op de invoerpenetratie, hetgeen eveneens een bijdrage levert aan herstel van de goederenbalans.

Ook de afremming van de consumptieve bestedingen draagt – via een neerwaarts effect op de invoer – bij aan verbetering van onze betalingsbalanspositie. Op grond van de aan de huidige ramingen ten grondslag liggende veronderstellingen moet worden verwacht dat het volume van de particuliere consumptie onder invloed van conjuncturele factoren alsmede van het gevoerde loon- en inkomensbeleid in 1982 ruim 5% lager zal uitkomen dan in 1980. Rekening houdend met een marginale invoerquote van de particuliere consumptie van circa 30%, kan worden becijferd dat uit dien hoofde de invoer in 1982 3 à 4 miljard minder bedraagt dan het geval zou zijn geweest indien het consumptievolume in 1982 weer het niveau van 1980 zou hebben bereikt. De huidige terugval van de particuliere consumptie vindt evenwel in relatief sterke mate plaats bij goederen met een verhoudingsgewijs hoge invoerquote, zodat de afnemering van het invoervolume tussen 1980 en 1982 als gevolg van het teruglopende consumptievolume naar alle waarschijnlijkheid het bovengenoemde bedrag van 3 à 4 miljard te boven zal gaan.

Een verdere bijdrage aan de verbetering van de lopende rekening in de volumesfeer vloeit voort uit de teleurstellende ontwikkeling van de bedrijfsinvesteringen in overige vaste activa. Na de scherpe terugval in 1980 en 1981 wordt voor 1982 nog geen herstel voorzien. Bij de huidige ramingen zal het investeringsvolume in 1982 10% achterblijven bij het in 1980 (en ruim 16% bij het in 1979) gerealiseerde niveau. In 1982 komt uit dien hoofde de invoer 2 à 3 miljard lager en het saldo op de lopende rekening 2 à 3 miljard hoger uit dan het geval zou zijn geweest indien het investeringsvolume in 1982 weer het peil van 1980 zou hebben bereikt. In de komende jaren zal evenwel een omvangrijk investeringsherstel nodig zijn om de investeringsquote weer op een bevredigend niveau te brengen, hetgeen de betalingsbalans in die jaren sterk zal belasten. Het vooralsnog niet van de grond komen van dit investeringsherstel zal in 1981 en 1982 echter nog bijdragen aan een oplopend betalingsbalansoverschot.

Het saldo van het onzichtbare verkeer zal in 1981 en 1982 naar verwachting nauwelijks wijziging ondergaan. De reeds in 1980 ingezette verbetering van het saldo vervoer zal zich waarschijnlijk kunnen voortzetten dankzij de verbeterde concurrentiepositie en de – in samenhang met de olieprijsstijgingen en de koersstijging van de dollar – oplopende ontvangsten uit hoofde van bunkerleveranties die op deze deelbalans worden geregistreerd. Daarnaast ziet het er naar uit dat de reisverkeersbalans geen verdere verslechtering te zien zal geven. Enerzijds lijkt zich een volumedaling van het uitgaande reisverkeer te hebben ingezet, getuige het feit dat de uitgaven terzake van het uitgaande reisverkeer in het eerste kwartaal van 1981 nominaal slechts 5% hoger lagen dan in hetzelfde kwartaal van 1980. Anderzijds is er sinds 1980 weer sprake van een stijging van de gedurende vele jaren stagnerende ontvangsten uit hoofde van het reisverkeer. Een verdergaande trendmatige verslechtering wordt voor 1981 en 1982 evenwel voorzien voor het saldo kapitaalopbrengsten en het saldo inkomensoverdrachten.

Uit het voorafgaande volgt dat de thans geraamde overschotten op de lopende rekening in 1981 en 1982 zich slechts kunnen voordoen dankzij de grote ruilvoetwinst uit hoofde van aardgas, de afremming van de consumptieve bestedingen en het onbevredigende verloop van de investeringen. Dui-

delijk positief moet echter de verbetering van de concurrentiepositie worden beoordeeld, die mogelijk werd gemaakt door de zeer gematigde loonkostenstijging per eenheid produkt in de periode 1979 tot en met 1981.

#### De kapitaalrekening

Over 1980 is voor het eerst sinds de lopende rekening een tekort ging vertonen, bereikt dat de kapitaalrekening een, zij het beperkt, overschot te zien geeft. Hoewel van een duidelijke verbetering sprake is, vergeleken met het tekort dat in 1979 nog werd geregistreerd, is het overschot van 0,8 miljard nog ver achtergebleven bij het tekort op de lopende rekening van 7,4 miljard op kasbasis. Als gevolg daarvan is toch nog een bedrag van ruim 6,6 miljard ten laste van de nationale reserves gekomen, dat wil zeggen van de buitenlandse positie van het bankwezen en de officiële reserves tesamen.

Tabel 2.2.b. De financiering van het saldo op de lopende rekening (miljarden gulden)

	Lopende rekening op kasbasis	Kapitaalrekening			Mutatie in de nationale reserves (- = toename)				
		Effectenverkeer	Directe investeringen	Overig lang	Overig	Totaal <sup>1</sup>	Bankenverkeer	Officiële reserves <sup>2</sup>	Totaal
1978	- 2,5	2,4	- 2,3	- 2,0	- 0,2	- 2,1	2,6	2,0	4,6
1979	- 4,8	5,3	- 2,0	- 2,5	- 1,4	- 0,3	4,1	1,0	5,1
1980	- 7,4	6,4	- 2,8	- 1,4	- 0,8	0,8	8,7	- 2,1	6,6

<sup>1</sup> Inclusief nog te rubriceren betalingen.

<sup>2</sup> Exclusief toewijzing bijzondere trekkings-

rechten, die los staat van de financiering van het saldo op de lopende rekening.

Bron: De Nederlandsche Bank.

Het overschot op de kapitaalrekening in 1980 is tot stand gekomen door een verdere toeneming van het saldo effectenverkeer met ruim 1 miljard tot 6,4 miljard, en een afneming van het tekort in het overige lange kapitaalverkeer dat vrijwel geheel bestaat uit transacties in onroerend goed. De verbetering in het saldo effectenverkeer is mede te verklaren uit het vertrouwen in de gulden. De buitenlandse belangstelling voor guldenstittels, die daar het gevolg van was, liep parallel met het ook in 1980 weer vergrote beroep van de overheid op de binnenlandse kapitaalmarkt.

In de eerste helft van dit jaar blijkt de kapitaal invoer aanmerkelijk geringer dan verwacht had mogen worden, afgaande op het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt, dat het beroep in dezelfde periode van vorig jaar nog aanzienlijk heeft overtroffen. Als belangrijkste oorzaak hiervan moet worden gewezen op de sterke verbetering van de lopende rekening en van het mede daardoor geringere verschil tussen de Nederlandse en de buitenlandse kapitaalmarktrentes.

Aan de teruggang in 1980 van het per saldo door ingezetenen in het buitenland gekochte onroerend goed liggen naar alle waarschijnlijkheid dezelfde factoren ten grondslag als aan de ontwikkeling op de binnenlandse woningmarkt. Deze zijn de hoogte van de rente en de slechte inkomensverwachtingen op middellange termijn.

Terwijl in de beleggings sfeer een verdere toeneming van de kapitaal invoer heeft plaatsgevonden, heeft zich in het saldo directe investeringen daarentegen een achteruitgang voorgedaan van 0,8 miljard, die geheel is toe te schrijven aan omvangrijker Nederlandse investeringen in het buitenland. Het tekort heeft daardoor in 1980 2,8 miljard belopen. Onder invloed kennelijk van de internationale recessie zijn zowel de Nederlandse directe investeringen in het buitenland als de buitenlandse investeringen in Nederland in de eerste helft van dit jaar sterk teruggelopen, overigens zonder dat er aanwijzingen zijn dat het tekort over 1981 belangrijk zal afwijken van dat over 1980.

### *De koersontwikkeling van de gulden*

De koersontwikkeling van de gulden en de overige EMS-valuta's is in 1980 en 1981 in sterke mate bepaald door gebeurtenissen rond de dollar. De verschillen in gevoeligheid voor dollarkoersontwikkelingen van de afzonderlijke EMS-valuta's hebben geleid tot verschuivingen binnen het EMS.

Een tweede, meer permanente oorzaak van spanningen binnen het wisselkoersarrangement wordt gevormd door de sterk uiteenlopende economische ontwikkeling in de lidstaten.

De gulden heeft een groot gedeelte van 1980 bovenin de EMS-band vertoefd. Deze situatie bleef voortbestaan tijdens de eerste maanden van 1981 waarbij ook de Franse frank zich nog zeer sterk toonde. De Duitse Bundesbank had tot dan toe bij een relatief laag renteniveau de eigen valuta verdedigd ten koste van een aanzienlijk reserveverlies. Eind februari 1981 echter werd besloten over te gaan op een hoger renteniveau en tot het hanteren van een meer flexibel geldmarktinstrumentarium. Sedertdien heeft de Duitse mark weer de sterkste positie in het EMS overgenomen van de Franse frank. Per 23 maart 1981 devalueerde de Italiaanse lire (de spilloersaanpassing bedroeg 6%). Na de verkiezingen in Frankrijk in mei 1981 kwam de Franse frank onder zware druk te staan. De gulden heeft zijn positie ten opzichte van de Duitse mark kunnen stabiliseren door een aanpassing van het renteniveau.

De gewogen of effectieve koersontwikkeling van de gulden was zodanig dat per ultimo 1980 een daling had plaatsgevonden ten opzichte van het laatste kwartaal van 1979 van 0,9%. In de eerste twee kwartalen van 1981 heeft zich ten opzichte van het vierde kwartaal van 1980 nog eens een daling van 4,3% voorgedaan, voornamelijk als gevolg van de sterke stijging van de dollarkoers.

### **2.3. Enkele aspecten van de aardgasexploitatie**

Uit de vorige paragraaf komt duidelijk naar voren dat het aardgas een belangrijke bedrage levert aan de betalingsbalanspositie van ons land. De aardgasexport zal in 1982 een waarde bereiken van naar raming ruim 19 miljard op transactiebasis. Daarnaast kan de invoersubstitutie van energie, die voortvloeit uit de beschikbaarheid van aardgas voor binnenlands verbruik, voor 1982 worden geraamd op circa 23 miljard. De totale directe bijdrage van het aardgas aan de lopende rekening van de betalingsbalans zal daardoor oplopen tot circa 42 miljard in 1982. Deze directe bijdrage ebt weliswaar ten dele weg omdat de aardgasexploitatie een hoger binnenlands bestedingsniveau en in samenhang daarmee een hogere invoer tot gevolg heeft, maar er resulteert niettemin een omvangrijke netto bijdrage van het aardgas aan de lopende rekening van naar zeer ruwe schatting een derde à de helft van de directe bijdrage.

Een ander in het oog springend aspect is de sterke groei van de ontvangsten van de overheid aan belastingen en niet-belastingmiddelen uit de aardgassector. Deze zullen op kasbasis gemeten in 1981 ruim 18 miljard belopen en in 1982 naar verwachting verder toenemen tot ruim 24<sup>1</sup>/<sub>2</sub> miljard. Daarmee zal het aandeel van de aardgasbaten in de totale ontvangsten ten behoeve van het rijk (inclusief begrotingsfondsen) in 1982 zijn gestegen tot ruim 18%.

Tabel 2.3 geeft een indruk van de bijdrage van de aardgassector aan de produktie en het nationale inkomen. Zoals uit deze tabel blijkt, is de bijdrage aan de volumegroei van het netto nationale produkt steeds beperkt geweest en is deze als gevolg van de omstreeks 1977 ingezette trendmatige daling van de aardgasproduktie de laatste jaren gemiddeld zelfs negatief. Daarnaast worden evenwel, zoals in de vorige paragraaf reeds is aangegeven, sinds 1974 in het aardgasverkeer met het buitenland aanzienlijke ruilvoetwinsten geboekt, waardoor een belangrijke positieve bijdrage is geleverd aan de reële groei van het nationale inkomen.

**Tabel 2.3. De economische groei (gemiddelde procentuele mutaties per jaar) en de rechtstreekse bijdrage van het aardgas aan de groei (in procent-punten)**

	1971–1973	1974–1975	1976–1978	1979–1982
1 reële netto nationale produkt	4,5	0,5	3,5	0,3
1.a waarvan bijdrage aardgas-sector (%-punt)	0,4	0,3	- 0,1	- 0,0
2 ruilvoetmutatie (%-punt)	0,1	- 1,6	0,1	- 0,7
2.a waarvan ruilvoetmutatie uit hoofde van aardgas (%-punt)	0,0	0,6	0,2	0,9
3 reële netto nationale inkomen (1 + 2)	4,6	- 1,1	3,6	- 0,4
3.a waarvan bijdrage aardgas (%-punt)	0,4	0,9	0,1	0,9

Bij bovenstaande cijfers moet overigens worden bedacht dat deze alleen betrekking hebben op de rechtstreekse bijdrage van het aardgas aan de economische groei. De aardgasexploitatie heeft evenwel ook langs andere wegen haar invloed op de economie doen gelden. Zo hebben de ruime beschikbaarheid van aardgas en de tot het midden van de jaren zeventig relatief lage prijs daarvan zonder twijfel bijgedragen aan verschuivingen in de produktiestructuur naar meer energie-intensieve sectoren. De besteding van de in de loop der jaren sterk toegenomen opbrengsten uit aardgas, die grotendeels via de rijksbegroting plaatsvindt, heeft voorts de produktiegroei van de niet-aardgassector een opwaartse impuls gegeven.

Zowel het produktie- als het exportvolume van aardgas geven reeds enkele jaren een daling te zien, die zich in de komende jaren zal voortzetten. Daarnaast zal onze economie in toenemende mate afhankelijk worden van invoer van energiedragers. Hoewel deze ontwikkelingen zich vooralsnog met een zekere mate van geleidelijkheid zullen voltrekken, moge uit het voorafgaande duidelijk zijn dat het teruglopen van de aardgasexploitatie ingrijpende aanpassingen van onze economie zal vergen. Deze aanpassingen zullen niet alleen besparing op het energieverbruik moeten inhouden maar ook gericht dienen te zijn op het tot stand brengen van een produktiestructuur met een geringere energie-intensiteit, hetgeen omvangrijke investeringen vereist.

De noodzaak tot aanpassingen blijkt onder meer uit het vooruitzicht van een in de loop van de jaren tachtig sterk oplopend tekort van het energieverkeer met het buitenland. Deze achteruitgang van onze energiebalans blijft overigens volgens ramingen van het Centraal Planbureau in *De Nederlandse economie in 1985* in de eerste helft van de jaren tachtig nog beperkt tot 5 miljard. De verslechtering van het saldo van het energieverkeer exclusief aardgas zal evenwel in deze periode veel groter zijn. Want ondanks het teruglopende exportvolume van aardgas zal het overschot van het aardgasverkeer met het buitenland in 1985 dat van 1980 nog aanzienlijk overtreffen. Dat hangt samen met het feit dat de exportprijzen vooral in 1981 en 1982 sterk oplopen en in de daaropvolgende jaren naar verwachting een verdere – zij het veel beperktere – stijging zullen ondergaan.

De afnemende aardgasproduktie zal ook voor de rijksbegroting niet zonder gevolgen blijven. Het ziet er weliswaar naar uit dat de aan de overheid toekomende aardgasbaten als gevolg van de prijsstijging van aardgas tot het midden van de jaren tachtig nog verder zullen toenemen, maar deze toename zal – er van uitgaande dat zich geen nieuwe olieprijschokken zullen voordoen – aanzienlijk geringer zijn dan de sterke groei van de aardgasbaten in 1981 en 1982.

## 2.4. Onevenwichtige economische ontwikkeling: bestedingen en besparingen

Niet alleen voor 1981 maar ook voor 1982 tekent zich voor het verloop van de bestedingen een uiterst somber beeld af. Hoewel hieraan onder meer conjuncturele factoren ten grondslag liggen, kan dit beeld niet los worden gezien van in de loop der jaren zeventig ontstane onevenwichtigheden in onze economie, zoals sterk onder druk staande bedrijfsrendementen en een scheefgroei in de bestedingsstructuur ten koste van de investeringen. In de vorige Miljoenennota is op een en ander uitvoerig ingegaan. Hoezeer de bestedingsstructuur in de loop der jaren is gewijzigd, blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 2.4.a. Nationale bestedingen (in procenten van het bruto nationale produkt tegen lopende prijzen<sup>1</sup>)

	1981	mutatie t.o.v. 1970 (in %-punten)
Consumptieve bestedingen	79,6	+ 6,2
Bruto investeringen in vaste activa	20,5	- 5,1
- <i>bedrijven</i>	10,9	- 4,7
- <i>woningen</i>	6,3	+ 1,1
- <i>overheid</i>	3,3	- 1,5
Voorraadvorming	- 0,7	- 3,2
Saldo lopende rekening	0,6	+ 2,1
Totaal	100	

<sup>1</sup> Verminderd met het saldo van de aan het buitenland verstrekte en van het buitenland ontvangen inkomensoverdrachten om niet.

Bron: CBS, Nationale Rekeningen 1980.  
CPB, Macro Economische Verkenning 1982.

Het in 1980 en 1981 gevoerde loon- en inkomensbeleid heeft weliswaar bijgedragen aan de noodzakelijke afremming van de consumptieve ontwikkeling maar heeft, zoals in paragraaf 2.5 wordt uiteengezet, niet kunnen verhinderen dat de bedrijfsrendementen in deze jaren verder onder druk zijn komen te staan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de bedrijfsinvesteringen in vaste activa (exclusief woningen), die in 1981 een scherpe terugval laten zien, zich in 1982 naar verwachting nog niet zullen herstellen. De investeringsquote blijft zich voorshands bewegen op een zorgwekkend laag niveau. Wat de investeringsquote van bedrijven (exclusief investeringen in woningen) betreft, valt uit tabel 2.4.a af te leiden dat deze in 1981 30% lager ligt dan in 1970.

Hoewel het op loonkostenmatiging gerichte beleid tot dusverre nog niet heeft kunnen bijdragen aan herstel van de investeringen, heeft de in de afgelopen jaren tot stand gebrachte kostenmatiging de concurrentiepositie van het bedrijfsleven aanzienlijk verbeterd. Zoals in paragraaf 2.2 reeds is opgemerkt, mag op grond daarvan in 1981 en 1982 een terreinwinst op buitenlandse markten worden verwacht. Gegeven het negatieve verloop van de wereldhandel in 1981 en de verwachting dat het herstel van de wereldhandel in 1982 slechts bescheiden van aard zal zijn, blijven de vooruitzichten terzake van de uitvoergroei – ondanks de terreinwinst op onze afzetmarkten – op korte termijn evenwel betrekkelijk matig. Zonder de in de afgelopen jaren opgetreden verbetering van de concurrentiepositie zouden echter de vooruitzichten voor 1982 nog minder rooskleurig zijn geweest. Het is daarom alleszins zaak deze verbetering van de concurrentiepositie te consolideren, zodat bij voortzetting van het op kostenmatiging gerichte beleid ook de vruchten in de



vorm van rendementsverbetering en versterking van de werkgelegenheid geplukt kunnen gaan worden.

De huidige ramingen van het nationale inkomen wijzen op een reële achteruitgang van circa 2½% in 1981, gevolgd door een reële stijging in 1982 die door het Centraal Planbureau wordt geraamd op 1½%. Zoals uit de voorafgaande paragrafen valt af te leiden, moet daarbij worden bedacht dat deze groeicijfers slechts mogelijk zijn dankzij de aanzienlijke bijdrage van het aardgas aan de groei van het reële nationale inkomen in deze jaren.

Uit een oogpunt van werkgelegenheidsbevordering is de investeringsneiging in de marktsector beslist onvoldoende. Daarbij speelt een veelheid van factoren een rol, waaraan in voorafgaande Miljoenennota's uitvoerig aandacht is besteed. In het bijzonder de ontwikkeling van de besparingen is illustratief voor het onevenwichtige verloop van het economische proces. De keerzijde van de stijging van het aandeel van de consumptie in het nationale inkomen is een daling van de nationale spaarquote. Niet alleen de afnemering van de spaarquote, maar vooral ook de wijziging in de samenstelling van de besparingen kan vanuit het oogpunt van herstel van de economische ontwikkeling ongunstig worden genoemd.

Tabel 2.4.b. Besparingen en investeringen in % van het nationale inkomen<sup>1</sup>

	1970	1975	1979	1980	1981
Gezinnen	10,0	10,9	8,2		
waarvan contractueel	5,5	8,1	7,9	8,0	8,0
vrij	4,4	2,7	0,3	2,1	2,1
Bedrijven	4,2	1,8	2,1		
Particuliere sector	14,2	12,7	10,3	10,1	10,1
Overheid	5,7	2,4	1,9	1,3	0,9
<i>Nationale besparingen</i>	<i>19,9</i>	<i>15,1</i>	<i>12,2</i>	<i>11,4</i>	<i>11,0</i>
Netto investeringen in vaste activa	18,7	12,6	13,3	12,4	11,1
waarvan bedrijven	14,3	8,9	10,5	9,6	8,3
overheid	4,4	3,7	2,8	2,9	2,8
Investeringen in voorraden	2,8	- 0,2	0,5	0,6	- 0,7
<i>Netto investeringen, totaal</i>	<i>21,5</i>	<i>12,3</i>	<i>13,8</i>	<i>13,0</i>	<i>10,3</i>
<i>Nationaal spaarsaldo (= saldo lopende rekening)</i>	<i>- 1,6</i>	<i>2,7</i>	<i>- 1,5</i>	<i>- 1,6</i>	<i>0,6</i>

Bron: CBS, Nationale Rekeningen 1979.  
CPB, Macro Economische Verkenning 1982.

<sup>1</sup> Als gevolg van afrondingen wijkt het totaal soms af van de som van de onderdelen.

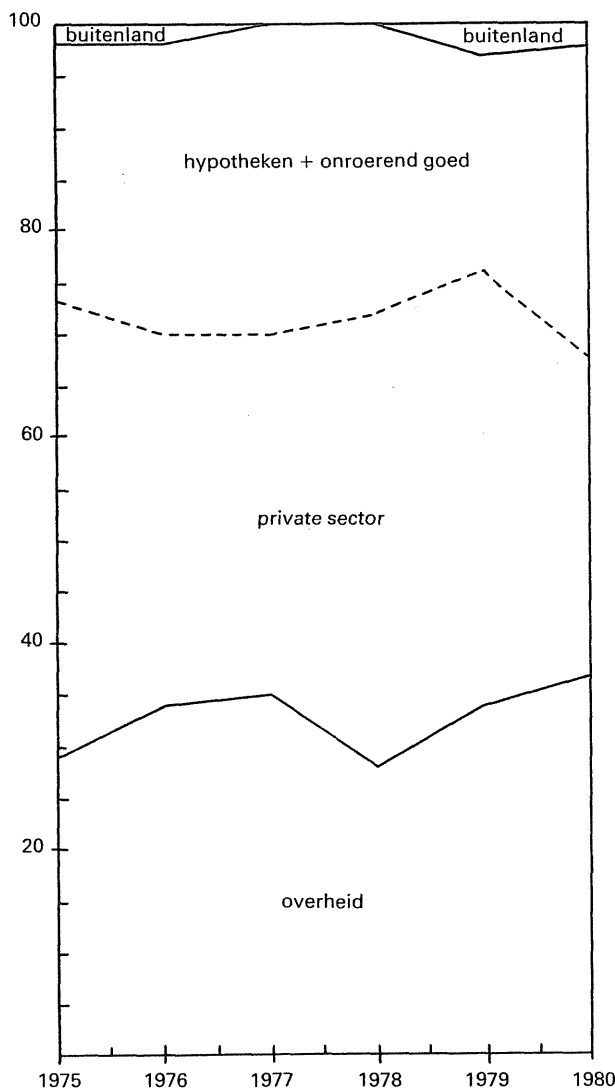
De teruggang van de spaarquote van gezinnen, die zich in de loop van de jaren zeventig heeft voltrokken, is nog beperkt gebleven doordat de sterke afnemering van de vrije gezinsbesparingen ten dele is gecompenseerd door de stijging van de contractuele besparingen, dat wil zeggen de gezinsbesparingen via pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen.

De spaarquote van bedrijven, die wordt bepaald door de ingehouden winsten, is sinds 1970 gehalveerd zoals tabel 2.4.b laat zien. De gevolgen daarvan voor de investeringsmogelijkheden van het bedrijfsleven behoeven nauwelijks betoog. De spaarquote van de overheid is in dezelfde periode met meer dan driekwart teruggelopen. Dit is vooral veroorzaakt door de toename van het financieringsstekort bij een daling van de investeringsquote van de overheid. Ook het oplopen van het financieringsstekort van de overheid bemoeilijkt, via de opwaartse invloed die daarvan uitgaat op de rentestand, weer het tot stand komen van investeringen in de particuliere sector.

In een binnenkort te verschijnen nota zal nader op de problematiek van de besparingen worden ingegaan.

Het teleurstellende investeringsverloop in ons land hangt in belangrijke mate samen met bovengenoemde ontwikkelingen. Het achterblijven van de investeringen kan niet, zoals soms ten onrechte gebeurt, worden toegeschreven aan het gedrag van institutionele beleggers. De jaarlijks te beleggen lange middelen komen overeen met circa 9% van het nationale inkomen. Uit onderstaande grafiek kan worden afgeleid dat van deze lange middelen slechts een zeer klein deel, zo'n 2 à 3%, naar het buitenland gaat. Voor het grootste deel worden deze lange middelen in de overheidsfeer alsmede in hypotheek en onroerend goed belegd. Daarbij zij nog opgemerkt dat het buitenland meer belegt in Nederland dan omgekeerd.

Grafiek 2.4. Bestemming van de jaarlijkse lange beleggingen in procenten van het totaal



Voor het vergroten van de investeringen in ons land bieden beleggingsvoorschriften geen soulaas omdat dergelijke voorschriften geen toeneming van het totale aanbod van middelen tot gevolg zullen hebben. Wel zou op de kapitaalmarkt het marktmechanisme ten dele worden vervangen door het budgetmechanisme waardoor de vrije prijsvorming op de kapitaalmarkt zou worden verstoord, met als mogelijk gevolg een structurele misallocatie van produktiefactoren. Voorts zou invoering van beleggingsvoorschriften kapi-

taalinvoer in gevaar kunnen brengen vanwege een door dergelijke maatregelen afnemend vertrouwen van buitenlandse beleggers in de Nederlandse economie. Een goed functionerende kapitaalmarkt is evenwel voor een open economie als de onze van groot belang. Beleggingsvoorschriften zouden overigens op gespannen voet staan met de geest van de geldende EG-verdragen en -richtlijnen.

## 2.5. Inkomens, prijzen en arbeidsmarkt

### Lonen

Onder invloed van het voor 1981 gevoerde loon- en inkomensbeleid zal de loonsomstijging per werknemer in het bedrijfsleven dit jaar beperkt blijven tot 4½ à 5%. Nadat in het najaar van 1980 gebleken was dat er geen volledige overeenstemming met de sociale partners bereikt kon worden over gemeenschappelijke uitgangspunten voor het arbeidsvoorwaardenbeleid 1981, zag het kabinet zich genoodzaakt een partiële loonmaatregel uit te vaardigen. De loonmaatregel bestond globaal uit een korting van 2% op de eerste prijscompensatie en een korting van 0,5% op de vakantietoeslag, benevens een maximering van de vakantietoeslag op f 5200 per jaar. Aangezien een loonmatiging op middellange termijn een gunstige invloed op de economische groei en daardoor op de omvang van het financieringstekort heeft, had het kabinet reeds in de Miljoenennota 1981 aangekondigd dat bij een minder grote loonsomstijging dan ten tijde van het opstellen van de begroting endogeen werd geraamd, het financieringstekort in 1981 iets zou kunnen worden vergroot. Ter beperking van het uit de loonmatiging voortvloeiende koopkrachtverlies werd onder meer de belastingvrije som bij de loon- en inkomstenbelasting verhoogd, de WAO-franchise opgetrokken en de kinderbijslag van het eerste en tweede kind opwaarts bijgesteld.

### Reële arbeidskosten en arbeidsinkomensquote

De beschikbare ruimte voor verbetering van het arbeids- en kapitaalinkomen in de sector bedrijven wordt niet alleen bepaald door de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit maar ook door mutaties in de ruilvoet. In onderstaande tabel wordt voor de niet-aardgassector een overzicht gegeven van deze ruimte alsmede van het beslag dat door het looninkomen op deze ruimte wordt gelegd.

**Tabel 2.5.a. Ontwikkeling van de voor ruilvoetmutaties geschoonde arbeidsproductiviteitsruimte in de niet-aardgassector en het beslag op deze ruimte (gemiddelde procentuele mutaties per jaar)**

	1971-1973	1974-1975	1976-1978	1979-1982 <sup>4</sup>
1 Ruilvoet niet-aardgassector <sup>1</sup>	¼	- 2¼	- ¼	- 2¼
2 Arbeidsproductiviteit niet-aardgassector <sup>2</sup>	4¾	¾	3¾	1¼
3 Voor verdeling beschikbare ruimte (1+2)	5	- 1½	3½	- 1
4 Reële arbeidskosten niet-aardgassector <sup>3</sup>	5½	5¼	2½	¾
5 Arbeidsinkomensquote exclusief aardgas (4-3)	½	6¾	- 1	1¼

<sup>1</sup> Ruilvoetmutatie uitgedrukt in % van de netto toegevoegde waarde van de niet-aardgassector.

<sup>2</sup> In afwijking van de gebruikelijke definitie is de arbeidsproductiviteit, terwille van de vergelijkbaarheid met de arbeidsinkomensquote, hier gedefinieerd als de reële netto toegevoegde waarde per werkende in de niet-aardgassector.

<sup>3</sup> De reële arbeidskostenstijging is hier

gedefinieerd als de loonsommutatie gedefinieerd met de prijsstijging van de bruto toegevoegde waarde van de niet-aardgassector.

<sup>4</sup> Ten dele geraamd.

Bron: CBS, Nationale Rekeningen 1980. CPB, Macro Economische Verkenning 1982.

Zoals ook het geval was na de eerste oliecrisis, wordt de arbeidsproductiviteitsstijging in de niet-aardgassector in de jaren volgend op de tweede oliecrisis ruimschoots overtroffen door de verslechtering van de ruilvoet. Juist in deze recessiejaren met omvangrijke ruilvoetverliezen ten laste van de niet-aardgassector is er sprake van een in verhouding tot eerdere jaren sterk achterblijvende arbeidsproductiviteitsontwikkeling. In beide recessieperiodes was de totale beschikbare ruimte voor verbetering van het arbeids- en kapitaalinkomen, zoals uit tabel 2.5.a (regel 3) blijkt, dan ook negatief.

De verdeling van deze produktiviteitsruimte in de niet-aardgassector kan worden belicht aan de hand van het verloop van de reële arbeidskosten (regel 4). Sinds het begin van de jaren zeventig heeft de reële arbeidskostenstijging vrijwel voortdurend, met uitzondering van de jaren 1976–1978, de voor ruilvoetmutaties gecorrigeerde produktiviteitsruimte overtroffen. De arbeidsinkomensquote van de niet-aardgassector (regel 5) is dan ook vrijwel zonder onderbreking gestegen. Dit wijst er op dat de rendementspositie van bedrijven steeds verder achteruit is gegaan.

Deze verzwakking van de positie van het bedrijfsleven heeft zich voltrokken ondanks het sedert het midden van de jaren zeventig afnemende loonstijgingstempo. De reële arbeidskostenontwikkeling werd daardoor afgeremd, zoals uit de tabel blijkt, maar in onvoldoende mate om een herstel van het overige inkomen mogelijk te maken. In de jaren 1976–1978 gaf de arbeidsinkomensquote weliswaar een lichte daling te zien, maar in de daaropvolgende jaren liep deze – mede onder invloed van conjuncturele factoren – weer sterk op, ondanks de in de laatste jaren gerealiseerde forse loonkostenmatiging. Alhoewel de stijging van de arbeidsinkomensquote sinds 1979 geringer is dan in de recessiejaren 1974–1975, kunnen de gevolgen thans veel ernstiger zijn omdat deze stijging zich voordoet in een situatie waarin de rendementspositie nog lang niet is hersteld van de in de jaren 1974–1975 opgelopen achteruitgang. Elke verdere uitholling van de rendementen zal niet alleen het herstel van de investeringen belemmeren, maar kan ook leiden tot voortgaande bedrijfssluitingen en tot een relatief grote uitstoot van arbeidskrachten.

#### Koopkracht

Zoals uit tabel 2.5.b blijkt, laat het reëel vrij beschikbare inkomen voor alle inkomenstrekkers in 1981 voor het tweede achtereenvolgende jaar een daling zien. In 1982 zal aan een verdere teruggang van de koopkracht niet kunnen worden ontkomen.

Tabel 2.5.b. Het reëel vrij beschikbare inkomen (inclusief incidenteel); procentuele mutaties t.o.v. het voorafgaande jaar

	1977	1978	1979	1980	1981	1982 <sup>3</sup>
AOW <sup>1</sup>	2 à 2½	4½	½ à 1	– ½	– 3½ à – 4 <sup>2</sup>	– 2½ à – 3
minimumloon <sup>1</sup>	2	4	1 à 1½	– ½ à – 1	– 3 <sup>2</sup>	– 2 à – 2½
minimum + modaal	3	3½	2½	– ½	– 1½	– 1½
2× modaal	2½ à 3	3	1½ à 2	– 1	– 3	– 1½
4× modaal	1½	2	½	– 2 à – 2½	– 2½ à – 3	0
	1½	2 à 2½	0 à ½	– 2½ à – 3	– 4	½

<sup>1</sup> AOW en minimumloon kennen geen incidenteel.

<sup>2</sup> In verband met de eenmalige uitkering aan de echte minima wordt de koopkrachtdaling in 1981 voor de AOW-er (gehuwd, zonder kinderen) zonder neveninkomsten beperkt tot – 2½% en voor de minimumloner (gehuwd, met twee kinderen) zonder neveninkomsten beperkt tot – 1%.

<sup>3</sup> Raming inclusief continuering van de korting op en maximering van de vakantie-toeslag (zie paragraaf 3.5.).

Bron: Centraal Planbureau.

In de brief aan de Staten-Generaal over het arbeidsvoorwaardenbeleid 1981, d.d. 19 november 1980 (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 401, nr. 9), werd voor 1981 nog een ontwikkeling van het reëel vrij beschikbare inkomen voorzien van  $-1/2$  à  $-1$  % voor het minimumloon tot  $-3 1/2$  à  $-4$  % voor 4x modaal exclusief incidenteel (overeenkomend met rond  $-2 1/2$  % inclusief incidenteel). Door verschillende oorzaken zal de uiteindelijke koopkrachtontwikkeling voor alle inkomenscategorieën negatiever uitvallen. In de eerste plaats zijn de consumptieprijzen aanzienlijk sterker gestegen dan in het na-jaar van 1980 nog werd geraamd. Dat vindt met name zijn oorzaak in de – onder invloed van de appreciatie van de dollar – veel sterkere dan voorziene invoerprijsstijging. Een tweede oorzaak van het verslechterde koopkrachtbeeld is de verhoging van de AOW- en de WW-premie per 1 juli 1981. Deze maatregel maakte deel uit van een pakket nadere uitgavenombuigingen en lastenverzwaringen in het lopende begrotingsjaar, waartoe het kabinet in maart jl. besloot in verband met de ongunstige ontwikkeling van het financieringstekort in 1981. Verder is het koopkrachtbeeld voor 1981 in vergelijking met de ramingen van eind 1980 gewijzigd doordat de toeslag van f 26 per maand, die in het kader van de loonmaatregel voor 1980 de tweede prijscompensatie in dat jaar verving, in 1981 in de meeste cao's is verwerkt als een loonstijging van 1 % voor iedereen. Deze wijze van verwerking van de genoemde toeslag in de loonschalen maakte het oorspronkelijk nivellerende karakter van het koopkrachteffect van die toeslag in 1981 vrijwel geheel ongedaan.

#### *Prijzen*

De prijsstijging van de gezinsconsumptie in 1981 wordt thans geraamd op 7%. Daarmee wordt de raming in de vorige Miljoenennota met  $3/4$  % overschreden. Deze overschrijding is de resultante van twee ontwikkelingen. Een matigende invloed op de prijsstijging ging uit van de beperking van de loonsomstijging die voortvloeide uit de eind 1980 afgekondigde partiële loonmaatregel voor dit jaar. De veel sterkere dan aanvankelijk voorziene invoerprijsstijging heeft dit effect van de loonmatiging in de nominale sfeer evenwel meer dan teniet gedaan. Werd in de vorige Miljoenennota nog  $2 1/2$  %-punt van de voor 1981 geraamde consumptieprijsstijging toegerekend aan de invoerprijsstijging, volgens de huidige raming is dit het dubbele. Voor 1982 mag enige afneming van het inflatietempo worden verwacht. Deze afneming wordt met name mogelijk gemaakt door een duidelijke vermindering, naar raming bijna een halvering, van de invoerprijsstijging.

#### *Arbeidsmarkt*

De in de loop van 1980 ingezette economische teruggang heeft ernstige gevolgen voor de werkgelegenheid. De zorgwekkende omvang van de daling van de werkgelegenheid, van gemiddeld circa 4 785 000 mensjaren in 1980 tot naar raming gemiddeld circa 4 680 000 in 1982, kan niet los worden gezien van de in de loop van de jaren zeventig vrijwel voortdurend verslechterde financiële positie van het bedrijfsleven, waardoor het bedrijfsleven vanuit een reeds sterk verzwakte positie de huidige recessie moest ingaan.

De sterke afbrokkeling van de werkgelegenheid heeft in combinatie met een forse stijging van het arbeidsaanbod tot gevolg dat het aantal geregistreerde werklozen sterk oploopt: van gemiddeld 248 000 in 1980 tot naar raming 460 000 in 1982.

De werkloosheid heeft zich de laatste jaren in ons land aanzienlijk ongunstiger ontwikkeld dan gemiddeld in de Europese Gemeenschappen. De werkgelegenheid loopt daarentegen in ons land sinds 1977 nagenoeg in de pas met het EG-gemiddelde. Het relatief ongunstige verloop van de werkloosheid in ons land vindt dan ook vrijwel geheel zijn verklaring in de forse groei van het arbeidsaanbod, waardoor de totale beroepsbevolking in ons land in de jaren 1978-1980 gemiddeld circa 0,3% per jaar sterker toenam dan gemiddeld in de Europese Gemeenschappen.

In de loop van de jaren zeventig heeft de werkloosheid in toenemende mate een structureel karakter gekregen. Deze ontwikkeling ging in de tweede helft van de jaren zeventig samen met een in omvang toenemende aansluitingsproblematiek tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Sinds het voorjaar van 1980, toen de geregistreerde openstaande vraag sterk begon te dalen en de werkloosheid in snel tempo begon op te lopen, is deze knelpuntenproblematiek evenwel sterk versluierd. Hieruit mag echter niet de conclusie worden getrokken dat de werking van de arbeidsmarkt fundamenteel is verbeterd. Verwacht moet worden dat bij economisch herstel opnieuw knelpunten naar voren zullen komen. Een betere werking van de arbeidsmarkt als allocatiemechanisme blijft dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor structureel herstel van onze economie en verbetering van de werkgelegenheid op wat langere termijn.

## 2.6. De monetaire ontwikkeling

Na vier jaren waarin de groei van de liquiditeitenmassa ondanks een grote binnenlandse creatie gematigd bleef, nam in het eerste halfjaar van 1981 de liquiditeitenmassa aanzienlijk sneller toe dan het nationale inkomen. De oorzaak hiervan lag in de eerste plaats in een omslag van het tekort op de lopende rekening in een overschot van 1,7 miljard. Tegenover de toename van de liquiditeiten uit het buitenland toevloeden. Daarnaast bleef het groeitempo van de binnenlandse liquiditeitscreatie uitgaan boven dat van het nationale inkomen.

Tabel 2.6.a. Oorzaken van de toename van de liquiditeitenmassa (in % van de liquiditeitenmassa aan het begin van het jaar)

	1977	1978	1979	1980	1981 1e halfj. <sup>2</sup>
Binnenlandse liquiditeitscreatie t.b.v.					
Rijk	1,5	1,6	4,4	1,8	} - 0,9
Lagere overheid	0,3	2,1	0,8	3,0	
Private sector <sup>1</sup>	7,0	6,6	5,6	2,9	
Totaal	8,8	10,3	10,8	7,7	6,7
Liquiditeitstoevoer uit het buitenland	- 1,2	- 4,8	- 3,9	- 3,9	4,2
Toeneming liquiditeitenmassa	7,6	5,5	6,9	3,8	10,9
Groei nationale inkomen (per ultimo)	7,8	4,9	7,3	6,0	6,0

<sup>1</sup> Inclusief overlopende posten en statistische verschillen; het cijfer voor 1977 is gecorrigeerd voor de overheveling van

spaartegoeden naar termijndeposito's.  
<sup>2</sup> Op jaarbasis en voor seizoen gecorrigeerd.

Opmerkelijk was daarbij dat in het eerste halfjaar sprake was van vernietiging van liquiditeiten door de gehele overheid in het bijzonder bij de lagere overheid. Dit laatste hing samen met de verlaging van het percentage ter vaststelling van de kasgeldlimiet. Deze maatregel is er op gericht de monetaire financiering door de lagere overheid, die in 1980 liefst 4 miljard bedroeg in 1981 terug te brengen tot 0,5 miljard.

Het netto geldscheppend bedrijf van het bankwezen (dat is het saldo van enerzijds het korte en lange krediet en anderzijds lange middelen) bedroeg in het eerste halfjaar ruim 3 miljard. Dit is een stijging van bijna 8% (op jaarbasis). De groei van de bruto kredietverlening (ruim 7%) was geringer dan in 1980 (ruim 9%) als gevolg van een verminderde groei van het korte krediet aan de private sector; bij het consumptieve krediet was zelfs sprake van een absolute daling. De hypothecaire kredietverlening op woningen door banken herstelde zich enigszins ten opzichte van het tweede halfjaar 1980, maar bleef op een laag niveau; die op het overige onroerend goed was zeer gering.

De lange middelen namen met 7% toe, dank zij een sterke toeneming van het eigenlijke spaargeld. De banken brachten hun beroep op kapitaalmarkt-middelen terug.

De ruimte onder de kredietrestrictie, die eind december al bijna 2 miljard bedroeg, liep op tot 3,8 miljard (5,5%) ultimo maart, maar was ultimo juni al weer gedaald tot 2,5 miljard (3,5%).

Voor de Nederlandsche Bank was de ontwikkeling aan het begin van dit jaar aanleiding de restrictie gedurende het tweede halfjaar van 1981 op te schorten. Aan het eind van het jaar zal worden gezien of er aanleiding is de restrictie te beëindigen dan wel te reactiveren. Hierbij zullen de vooruitzichten met betrekking tot de overheidsfinanciën, de conjunctuur, de prijsontwikkeling en de betalingsbalans worden betrokken. In geval van reactivering overweegt de Nederlandsche Bank de korte kredietverlening aan de overheid onder de kredietrestrictie te brengen.

#### *Financiering van het overheidstekort*

De omvangrijke monetaire financiering door het rijk in de eerste helft van 1981 hing blijkens onderstaande tabel samen met een sterke vergroting van het financieringstekort die de uitbreiding van het netto kapitaalmarktberoep nog overtrof.

**Tabel 2.6.b. Financieringsoverzicht van het rijk en de lagere overheid (niet gecorrigeerd voor seizoen; in miljarden guldens)<sup>1</sup>**

	1980	1980 (1e helft)	1981 (1e helft) <sup>2</sup>
Financieringstekort (-)	- 21,7	- 16,5	- 19,9
Rijk <sup>3</sup>	- 15,3	- 12,8	- 17,5
Lagere overheid	- 6,4	- 3,7	- 2,4
Kapitaalmarktberoep	15,9	7,0	13,5
Rijk	13,4	6,2	10,3
Lagere overheid	2,4	0,7	3,2
Liquiditeitstekort (-)	- 5,9	- 9,6	- 6,4
Rijk	- 1,9	- 6,6	- 7,2
Lagere overheid	- 4,0	- 3,0	0,8

<sup>1</sup> Als gevolg van afrondingen wijkt het totaal soms af van de som van de onderdelen.

<sup>2</sup> Voorlopige cijfers.

<sup>3</sup> Inclusief kapitaalverkeer met het buitenland.

Het tekort van het rijk was in de eerste helft van het jaar maar liefst 4,7 miljard groter dan in dezelfde periode van vorig jaar. Dit hield ten dele verband met een verschuiving van betalingen van het vierde kwartaal van 1980 naar het eerste kwartaal van 1981, als gevolg van de kasplafonds voor de rijksuitgaven voor 1980. In samenhang hiermee verbeterde het tekort van de lagere overheid in de eerste helft van 1981 met 1,3 miljard.

Het netto kapitaalmarktberoep van het rijk was ruim 4 miljard groter dan in de overeenkomstige periode van 1980. Een in maart uitgegeven staatslening (storting in april) leverde een recordbedrag van 2,5 miljard op. Daarvoor moest overigens ook een tot dan toe recordrente (12%) worden betaald. De laatste staatslening (storting in oktober) droeg opnieuw een recordcoupon, namelijk 12,5%. Tot nu toe zijn dit jaar acht staatsleningen uitgegeven<sup>1</sup> met een gemiddelde opbrengst van circa 900 miljoen en een gemiddelde rente van ruim 11½%. Vorig jaar bedroeg de rente gemiddeld ruim 10%. Ook het onderhandse beroep heeft een zeer sterke toeneming te zien gegeven: op kasbasis was de toeneming ten opzichte van het 1e halfjaar van 1980 maar liefst 60%. In het eerste halfjaar werd netto ruim 2 miljard aan schatkistpapier geplaatst.

<sup>1</sup> De gelijktijdige uitgifte van twee leningen in juni is hier als één uitgifte geteld.

Het kapitaalmarktberoep van de lagere overheid bedroeg in het eerste halfjaar van 1981 meer dan het viervoudige van het beroep in de overeenkomstige periode van 1980. Dit hing samen met de ongunstige ontwikkeling van het financieringstekort die zich in de tweede helft van 1980 manifesteerde en met de maatregelen die krachtens de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen genomen zijn. Het hogere kapitaalmarktberoep en het geringere financieringstekort in het eerste halfjaar van 1981 resulteerden in een liquiditeitsoverschot. De sterke uitbreiding van het kapitaalmarktberoep van de overheid was mede mogelijk door een teruglopende vraag naar lange middelen van de particuliere sector. Met name de vraag naar woninghypotheken daalde verder.

#### *Het schatkistsaldo*

Ondanks het hoge schatkistsaldo eind december van 3,8 miljard moest reeds in januari gedurende enkele dagen een beroep worden gedaan op het financieringsarrangement met de Nederlandsche Bank. Met ingang van maart jl. werd opnieuw een arrangement afgesloten ter grootte van 3% (3450 miljoen) van de begrotingsontvangsten van het voorafgaande jaar, het maximale percentage dat kan worden overeengekomen. Bepalend voor de omvang van het arrangement is het gemiddelde schatkistsaldo in het laatste kwartaal van het voorafgaande jaar. Van eind maart tot eind april was voortdurend een beroep op het arrangement nodig, evenals in het grootste deel van juni.

#### *De kapitaalmarkt*

Globaal was het beeld van de kapitaalmarkt in 1980 hetzelfde als in 1979. Een omvangrijk beroep, voor een toenemend deel afkomstig van de overheid, kon niet volledig worden gedekt door binnenlands aanbod, zodat er sprake was van een opstuwend effect op de rente en buitenlands aanbod werd uitgelokt.

**Tabel 2.6.c. Netto aanbod en beroep op de kapitaalmarkt (in miljarden guldens)<sup>1</sup>**

	1979	1980	1980 1e kw.	1981 1e kw.
<i>Netto binnenlands aanbod</i>				
Fondsen en spaarbanken	22,0	25,9	6,2	7,3
Gezinnen en bedrijven	- 0,4	1,8	0,4	0,8
<i>Hypotheekbanken en bouwfondsen</i>				
aanbod	4,4	3,1	1,1	0,5
eigen beroep	- 3,6	- 2,0	- 0,9	- 0,5
<i>Geldscheppende instellingen</i>				
aanbod	16,4	11,2	3,6	2,4
eigen beroep	- 6,7	- 5,8	- 1,4	- 0,2
Totaal	32,0	34,4	9,0	10,2
<i>Netto buitenlands aanbod</i>	4,0	4,4	0,1	0,4
<i>Totaal netto aanbod</i>	36,0	38,8	9,1	10,6
<i>Netto binnenlands beroep</i>				
Rijk	8,9	13,4	2,1	3,9
Lagere overheid	1,5	2,4	0,6	2,0
Gezinnen en bedrijven	25,6	22,9	6,4	4,7
Totaal	36,0	38,8	9,1	10,6

<sup>1</sup> Als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som van de onderdelen.



Het netto binnenlands aanbod in 1980 nam per saldo toe ten opzichte van 1979. Tegenover een forse groei van het aanbod door fondsen, spaarbanken, gezinnen en bedrijven stond een aanzienlijke terugval van de lange uitzettingen van banken, hypotheekbanken en bouwfondsen. Deze terugval kan worden toegeschreven aan de achterblijvende verstrekking van hypothecaire leningen en bedrijfskredieten als gevolg van onder meer de hoge kapitaalmarktrente en de verslechterde inkomens- en winstvooruitzichten.

Het netto buitenlandse aanbod van lange financieringsmiddelen steeg in 1980 ten opzichte van 1979 in beperkte mate; de toename van de verkoop aan niet-ingezetenen van Nederlandse effecten werd bijna volledig tenietgedaan door de toename van de aankoop door ingezetenen van buitenlandse obligaties.

Vergeleken met de laatste drie kwartalen van 1980 is in het eerste kwartaal van 1981 een drastische vermindering van de netto kapitaal invoer opgetreden onder invloed van het teruggelopen renteververschil met het buitenland.

In het eerste kwartaal van 1981 ging de uitbreiding van de eigenlijke spaargelden bij de spaarbanken samen met een vergrote uitzetting van lange middelen. Ook bij de gezinnen en bedrijven was er in die periode een stijging van het aanbod van kapitaalmarkt middelen. De verschuiving van de aandelen in het binnenlandse aanbod van kapitaalmarkt middelen van hypotheekbanken, bouwfondsen en geldscheppende instellingen naar spaarbanken, fondsen, gezinnen en bedrijven, die zich in 1980 voordeed, lijkt zich in 1981 voort te zetten.

Het netto binnenlandse beroep kenmerkt zich door een stijging van het aandeel van de gehele overheid, in 1978 was dit aandeel nog 15,7%, in 1979 al 22,5% en in 1980 34,0%. Blijkens de cijfers van het eerste kwartaal 1981 is dit aandeel opgelopen tot ruim boven de 50%. Als gevolg van de economische teruggang en de hoge rente stagneerde de vraag van het bedrijfsleven naar kapitaalmarkt middelen. De vraag van gezinnen naar woninghypotheek liep in 1980, zoals gezegd, sterk terug. Deze terugval zette in het eerste kwartaal 1981 door. Vanwege de geringere lange uitzettingen door hypotheekbanken, bouwfondsen en geldscheppende instellingen kon ook het beroep op lange financieringsmiddelen door deze instellingen in 1980 en in het eerste kwartaal van 1981 afnemen.

In maart 1980 steeg het maandgemiddelde van het rendement op de drie nieuwste staatsleningen tot 11,5%, waarna dit rendement weer afnam tot 9,7% in augustus 1980. Daarna zette een geleidelijke stijging in tot 10,5% in december 1980 en tot 12,0% in de laatste dagen van mei 1981. Na in juni weer tussen 11% en 12% te hebben geschommeld steeg de kapitaalmarktrente in augustus tot boven de 12%.

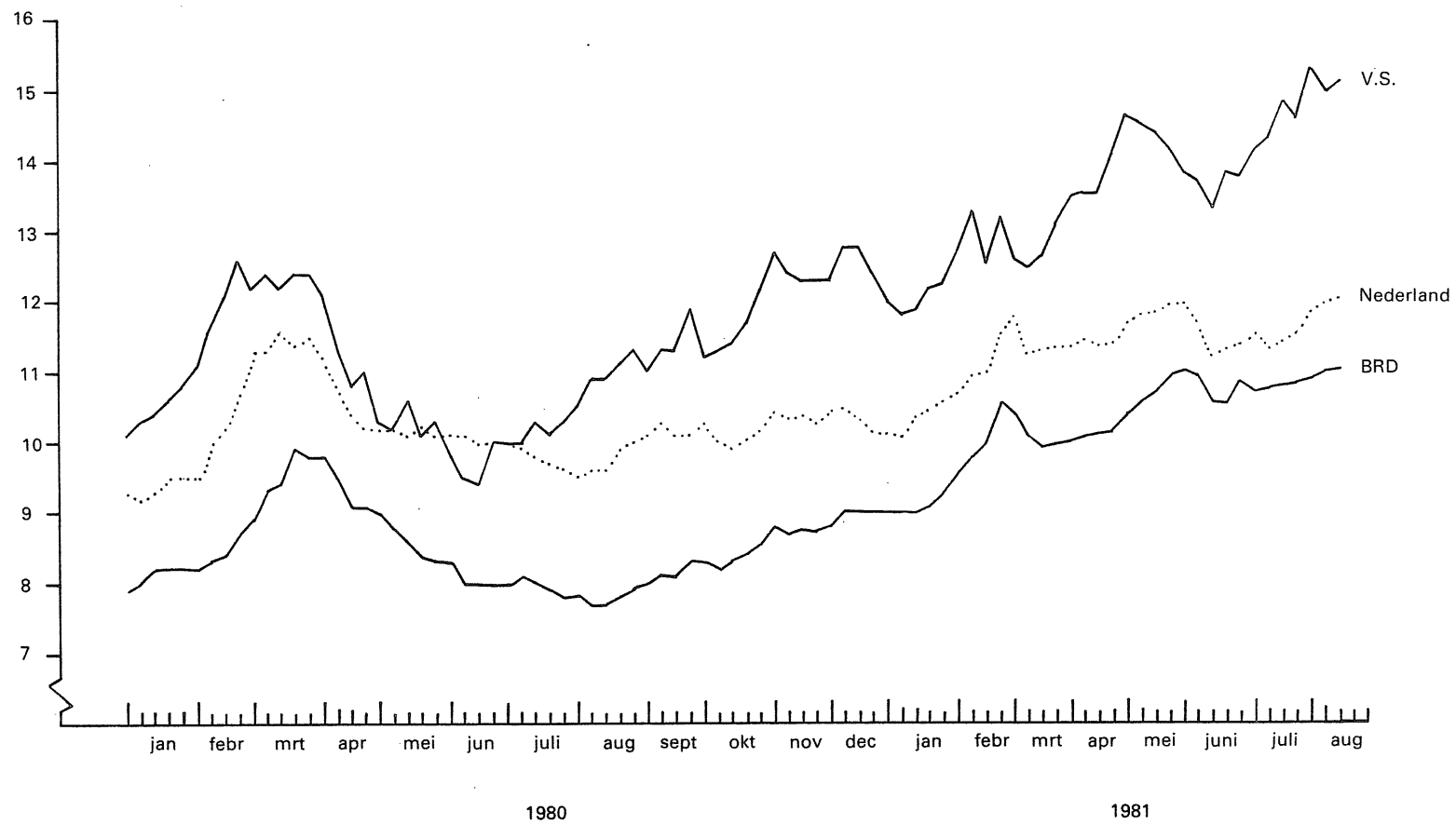
Opvallend is dat het kapitaalmarktrenteververschil met de Bondsrepubliek Duitsland aanmerkelijk is gedaald sinds het derde kwartaal 1980.

Tabel 2.6.d. Kapitaalmarktrenteververschil Nederland-Bondsrep. Duitsland en Nederland-V.S.

	1979	1980				1981	
		I	II	III	IV	I	juli
Nederland-Bondsrep. Duitsland	1,4	1,7	1,4	2,0	1,8	1,1	0,9
Nederland-V.S.	-0,5	-1,4	-0,4	-1,1	-1,8	-1,8	-2,3

De Nederlandse kapitaalmarktrente heeft de zeer sterke rentestijging in de Verenigde Staten in de eerste helft van 1981 niet volledige gevolgd; de rente in de Verenigde Staten is steeds verder op de Nederlandse uitgelopen.

Grafiek 2.6.a: rendement op langlopende staatsleningen in de VS, de Bondsrep. Duitsland en Nederland



### *De geldmarkt*

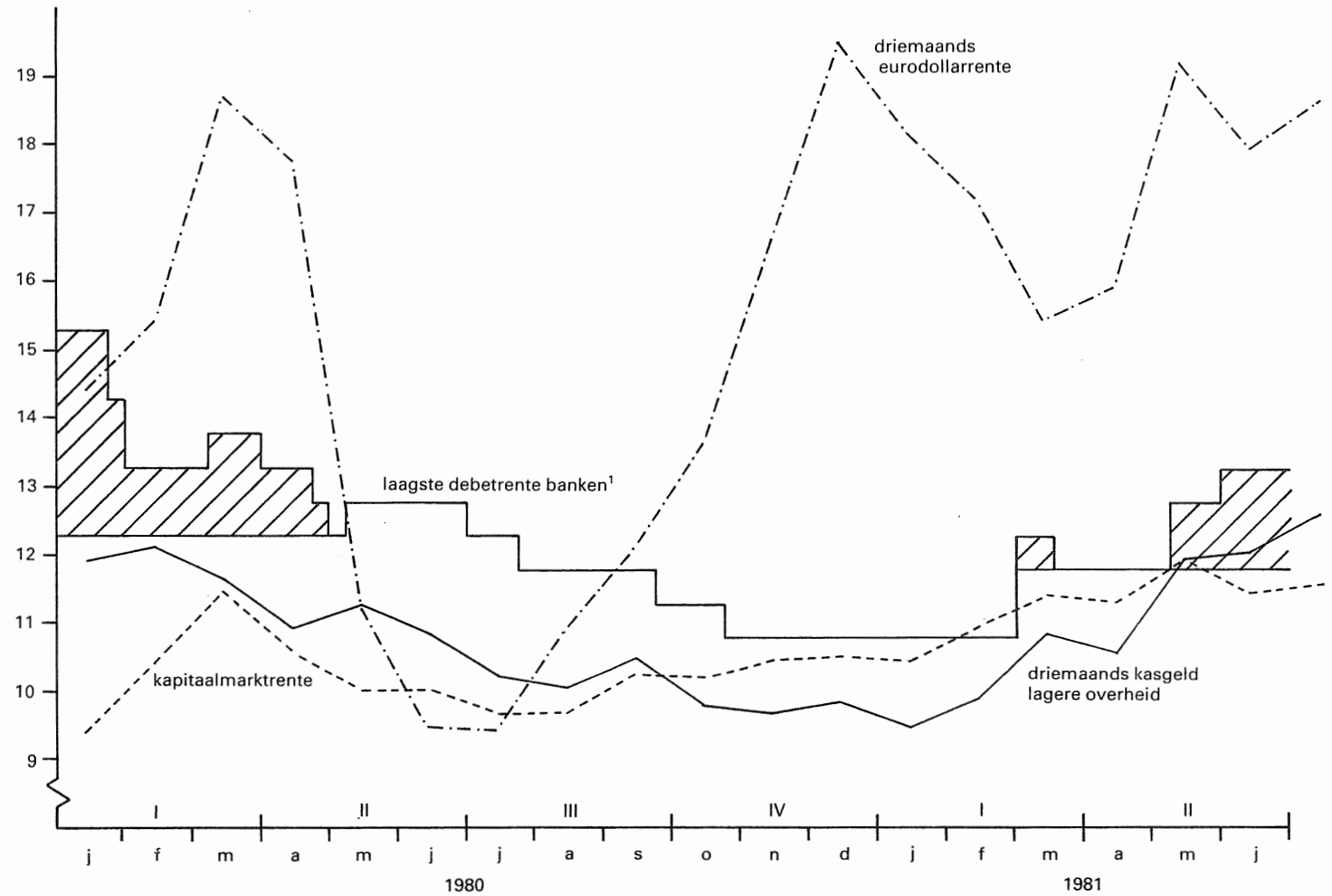
De belangrijkste determinanten van de rente op de geldmarkt zijn de geldmarktruimte, de rente in het buitenland en de officiële tarieven van de Nederlandsche Bank. De geldmarktruimte is per definitie gelijk aan het netto-beroep van het bankwezen op de kredietfaciliteiten van de Nederlandsche Bank. Deze kan de omvang van het beroep en de kosten van dat beroep voor het bankwezen reguleren. Dit geldmarktinstrumentarium wordt voornamelijk ingezet ter verwezenlijking van het wisselkoersbeleid, dat gericht is op het bewaren van stabiele koersverhoudingen met onze partners in het EMS. In de eerste helft van 1980 bewogen de tarieven op de geldmarkt zich op een relatief hoog niveau, samenhangend met de handhaving van de positie van de gulden bij hoge rentetarieven in het buitenland, met name in de Verenigde Staten.

Begin 1980 bedroeg de extra opslag die de banken eersteklas-debiteuren in rekening brengen nog 3%. Hoewel deze opslag spoedig verdween, werd toch in het voorjaar het promessedisconto nog een keer verhoogd met 1/2% tot 11 1/2%. Daardoor en door het feit dat de rente in de Verenigde Staten in de maand mei sterk daalde herstelde de gulden zich. In de tweede helft van 1980 was de gulden sterk, ook binnen het EMS. Dit maakte vier successieve discontoverlagingen van elk 1/2% mogelijk, zodat het disconto op 9 1/2% terecht kwam en de geldmarkttarieven verder konden dalen, vanaf oktober zelfs onder de 10%. Door deze ontwikkeling kwam een eind aan een periode van meer dan een jaar, waarin de geldmarktrente boven de kapitaalmarktrente had gelegen.

In het laatste kwartaal van 1980 begon de rente in de Verenigde Staten weer fors op te lopen en verkrapte de geldmarkt wegens het seizoenmatige oplopen van het saldo van 's rijks schatkist. Dank zij de geldmarktverruimende activiteiten van de Nederlandsche Bank in dezelfde periode bleef de rente in Nederland tot eind februari 1981 onder de 10%. Toen eind februari in Duitsland forse geldmarktverkrappende maatregelen werden doorgevoerd om de oplopende inflatie daar een halt toe te roepen en de kapitaalexport af te remmen, zag de Nederlandsche Bank zich genoodzaakt dit voorbeeld te volgen. Zij verhoogde haar disconto naar 10 1/2% en verkrapte de geldmarkt. Nadat begin mei ook de rente in de Verenigde Staten weer omhoog schoot, steeg eind mei de geldmarktrente tot boven de 12% en voerden de banken opnieuw een debetrente-opslag in om hun marge te handhaven.

Het forse tekort op de balans der niet-monetaire sectoren (in 1980 6,6 miljard op kasbasis) kon in 1980 worden gefinancierd met het laten oplopen van de schuld van het bankwezen aan het buitenland, nadat de Nederlandsche Bank de regeling die de expansie van het netto buitenlands passief beperkte, had opgeheven. Het netto buitenlands passief liep op van 0,4 miljard ultimo 1979 tot 6,8 miljard eind 1980. Alhoewel deze vorm van financieren van het tekort op de betalingsbalans voorkomt dat de geldmarkt verkrapt door afvloeiing van officiële deviezen, kent zij evenwel haar grenzen en nadelen. Het oplopen van het netto buitenlands passief kan het buitenlandse vertrouwen doen afnemen en een bedreiging voor de koers van de gulden vormen. De netto schuldpositie van het bankwezen ten opzichte van het buitenland nam in het begin van dit jaar af onder invloed van het overschot op de betalingsbalans in het eerste kwartaal.

Grafiek 2.6.b: Nederlandse geldmarkttarieven



¹ De minimum debetrente van de banken is normaliter gelijk aan het promessedisconto van de Nederlandsche Bank plus een opslag van 1¼%. Om hun marge te handhaven hebben de banken in de eerste vier maanden van 1980 en weer recentelijk een extra opslag (variabel) gehanteerd, welke gearceerd is weergegeven.

## 3. Het financieel-economische beleid

### 3.1. Inleiding

Het is, gezien de demissionaire status van het kabinet, niet opportuun thans een tot in details afgeronde visie op het te voeren financieel-economische beleid te geven. Maar de urgentie van de problemen maakt het niet alleen zinvol maar ook geboden enkele beleidsuitgangspunten te schetsen en de meest noodzakelijke maatregelen te nemen.

Nederland staat, evenals vele andere landen, voor een ingrijpend aanpassingsproces. Bij zich voortdurend wijzigende internationale economische verhoudingen is, voor een open economie als de Nederlandse, aanpassing altijd al een noodzaak geweest. Het niet tijdig onderkennen of tot stand brengen van wijzigingen in kostenniveaus of produktiestructuur betekent dat de binnenlandse economische activiteiten een sterke weerslag ondervinden van tegenvallende internationale economische ontwikkelingen. Anderzijds kunnen tijdige aanpassingen en een beperkte voorsprong op andere landen, ook onder ongunstige internationale economische omstandigheden, relatief grote voordelen voor de economie met zich meebrengen. Nederland heeft in het verleden steeds de vereiste aanpassingen tot stand gebracht en daarmee een grote welvaart verkregen. De huidige economische inzinking en de zeer ernstige werkloosheid in ons land kunnen weliswaar ten dele worden toegeschreven aan de verslechterde internationale situatie, maar slechts in samenhang met de constatering dat ook binnenlandse factoren een belangrijke rol hebben gespeeld. De zeer sterk gestegen energieprijzen hebben veranderingen in de inkomens- en produktiepatronen teweeggebracht die het zonder drastische herschikking van de bestedingen niet meer mogelijk maken om de klassieke doelstellingen van groei, volledige werkgelegenheid, aanvaardbare inkomensverdeling, redelijk stabiele prijzen en evenwicht op de betalingsbalans gelijktijdig te bereiken.

Voor Nederland doet zich hierbij scherper dan ooit de paradoxale situatie voor dat de toenemende aardgasbaten de noodzaak tot herstructurering versluieren, terwijl zij de mogelijkheid daartoe juist zouden kunnen vergroten.

In de meeste OESO-landen is de inflatie, hoewel na de tweede serie olieprijsstijgingen in 1979 en 1980 minder snel opgelopen dan na de eerste oliecrisis in 1973, op een duidelijk te hoog niveau gebleven. De appreciatie van de dollar, waarin de meeste grondstoffenprijzen zijn genoteerd, heeft, na de verwerking van de olieprijsstijgingen, opnieuw tot een sterke groei van de invoerprijzen in de OESO-landen (met uitzondering van de Verenigde Staten) geleid. Ten dele moet de depreciatie van de Europese valuta's ten opzichte van de dollar worden gezien als een aanpassing van de wisselkoersen aan de onderliggende economische verhoudingen en daarmee dus als een deel van het internationale aanpassingsproces. De appreciatie van de dollar heeft zich echter in een buitengewoon hoog tempo voltrokken en is gepaard gegaan met zeer hoge rentestanden. In samenhang hiermee zal het conjuncturele herstel dan ook later intreden dan tot voor kort nog werd verwacht. Van het budgettaire beleid kunnen in de huidige omstandigheden geen stimulansen worden verwacht. Doordat het begrotingsbeleid in vele landen jarenlang was afgestemd op een te optimistisch geschatte groei, hebben de met de huidige recessie stijgende werkloosheidsuitkeringen en tegenvallende

belastingopbrengsten in tal van landen tot sterk toenemende financieringsstekorten geleid. In de landen van de Europese Gemeenschappen gezamenlijk is het financieringstekort in de jaren 1978–1980 gemiddeld 3,2%- punt verslechterd ten opzichte van het gemiddelde in de jaren 1970–1972, de laatste jaren voor de periode van sterke energieprijsstijgingen.

Daarmee ontbreekt veelal de ruimte voor directe bestedingsstimulering of lastenverlaging. Immers, de daarmee gepaard gaande tekortvergroting leidt tot nog hogere rentevoeten die de bestedingen weer afremmen (woningbouw, investeringen) of tot monetaire financiering die, in een veelal reeds inflatoir milieu, tot verdere inflatie en verdere tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans leidt. Dit kan op geen enkele wijze leiden tot meer stabiele interne en externe verhoudingen. De meeste OESO-landen streven thans dan ook naar vermindering van de inflatie, beheersing van de groei van de collectieve sector en het stimuleren van en ruimte scheppen voor groei van de investeringen om structurele toeneming van de werkgelegenheid te bereiken. Internationale beleidscoördinatie is daarbij uiteraard van groot belang. Maar bij het bepalen van het economische beleid zal Nederland, gezien het open karakter van zijn economie, meer nog dan andere landen, de verwachte economische ontwikkeling en het door die landen gevoerde beleid als een gegeven moeten beschouwen. De noodzaak van snelle aanpassing die in het begin van deze inleiding is bepleit, wordt hiermee nog onderstreept.

### **3.2. Uitgangspunten voor het beleid in 1982**

Een wijziging in de bestedingsstructuur in de richting van een vergroting van het aandeel van de investeringen ten koste van het aandeel van de consumptie vergt een herstel van het overig inkomen ten koste van het aandeel van het looninkomen, waarvoor overigens de overheid door een vermindering van haar beslag op het nationale inkomen de voorwaarden moet scheppen. De daarbij behorende (loon)kostenmatiging leidt tot verbetering van de concurrentiepositie op binnen- en buitenlandse markten en vormt daarmee een stimulans voor de investeringen. Dergelijke wijzigingen zijn noodzakelijk om de stijging van de werkloosheid tot staan te brengen en om op den duur tot vergroting van de werkgelegenheid in de marktsector te komen. Zijn structuurwijzigingen bij een groeiende economie nog mogelijk door de groei van de consumptieve bestedingen te laten achterblijven bij de groei van de investeringen, in een stagnerende economie – waarvan thans duidelijk sprake is – worden de problemen aanzienlijk groter, omdat de bestaande niveaus van bepaalde bestedingscategorieën en inkomensgroepen dan niet gehandhaafd kunnen worden.

De zeer beheerste loonontwikkeling, die in 1980 en 1981 mogelijk is gebleken, heeft geleid tot een ten opzichte van concurrerende landen achtergebleven stijging van de loonkosten per eenheid produkt, waardoor een ten opzichte van die landen achterblijvende stijging van uitvoerprijzen mogelijk werd. Deze relatieve uitvoerprijzdaling is, zoals ook in de Miljoenennota 1981 betoogd, een voorwaarde voor een herstel van de exportpositie. Op grond hiervan zal dan ook een aanzienlijke volumestijging van de uitvoer mogelijk worden. In 1981 en 1982 wordt een toeneming van ons aandeel in de wereldhandel verwacht van circa 5%. Het is duidelijk dat het vasthouden en zo mogelijk versterken van deze verbeterde concurrentiepositie, in het licht ook van het anti-inflatiebeleid in concurrerende landen, van vitaal belang is. Hierbij komt dat, naast een zekere voor het vergroten van de export noodzakelijke versterking van de concurrentiepositie, ook de rendementspositie van de bedrijven verbetering behoeft. Het continueren van de zeer beheerste loonontwikkeling van de afgelopen twee jaren zal dan een belangrijke bijdrage blijven leveren aan het noodzakelijke herstructureringsproces van de Nederlandse economie.

Het in de afgelopen jaren gevoerde inkomensbeleid en het monetaire beleid hebben beide een belangrijke rol gespeeld bij de in vergelijking met andere landen gematigde prijsontwikkeling. Toch moet een nominale ontwikkeling in de orde van grootte van 7%, zoals die voor dit jaar wordt geraamd, te hoog worden geacht. Een voortzetting van het anti-inflatiebeleid, door een evenwichtig en op elkaar afgestemd budgettair, monetair en inkomensbeleid, dient dan ook als belangrijk onderdeel van het in 1982 te voeren beleid te worden beschouwd.

Zorgwekkend echter, en een gevaar voor het realiseren van de bovengenoemde doelstellingen, is de ontwikkeling van het financieringstekort van de gehele overheid. Het tekort dreigt in 1981 op  $7\frac{3}{4}\%$  van het nationale inkomen uit te komen, waarvan 6% voor het rijk en  $1\frac{3}{4}\%$  voor de lagere overheid, waarbij gegeven de onzekerheden aan inkomsten- en uitgavenzijde van de begroting een oplopen van het tekort tot tegen de 8% geenszins onwaarschijnlijk is. De reële daling van het nationale inkomen in 1980 en 1981 van in totaal  $3\frac{1}{2}\%$  leidde tot aanzienlijke tegenvallers bij de ontvangsten (ondanks de juist meevallende aardgasbaten), terwijl de uitgaven onder grote opwaartse druk bleven staan (ondanks de additionele ombuigingen waartoe in 1980 en 1981 werd besloten). De mate waarin conjuncturele factoren een rol spelen bij deze daling van het nationale inkomen en daarmee het conjuncturele deel van het tekort doen oplopen, kan moeilijk met grote precisie worden bepaald. Dat neemt niet weg dat duidelijk is dat het structurele deel van het tekort aanzienlijk te groot is. Daarbij komt dat een langdurig hoog financieringstekort de structurele problemen verzwaart, zoals in het hiernavolgende nog zal worden toegelicht. Een substantiële structurele financieringstekortvermindering in 1982 dient dan ook als een van de uitgangspunten voor het te voeren beleid te worden genomen.

Om te vermijden dat de voor de verbetering van de rendements- en concurrentiepositie van bedrijven noodzakelijke loonmatiging niet wordt gerealiseerd, is ook voor het in 1982 te voeren beleid het beheersen van de collectieve lastendrukontwikkeling van groot belang. Een van de uitgangspunten voor het beleid is daarom het zoveel mogelijk stabiliseren van de collectieve lastendruk.

### **3.3. Het budgettaire beleid**

Nadat op grond van de verslechterde economische omstandigheden dit jaar reeds beleidsaanpassingen in de collectieve sector tot stand werden gebracht, is besloten om in 1982 additionele aanpassingen in de collectieve sector aan te brengen van per saldo  $4\frac{1}{2}$  miljard. Deze aanpassingen maken een terugdringing van het financieringstekort en een vermindering van de stijging van de collectieve lasten (met name sociale verzekeringspremies) mogelijk. De wijze waarop deze ombuigingen in de ontwerp-begroting 1982 zijn aangebracht wordt elders in deze nota toegelicht. De resulterende ontwerp-begroting 1982 is verwerkt in de Macro Economische Verkenning 1982.

Toch blijft, zoals gezegd, de hoogte van het financieringstekort van de overheid zorgwekkend. In belangrijke, maar moeilijk te kwantificeren mate, wordt het oplopen van het financieringstekort in de jaren 1980/1981 veroorzaakt door een door conjuncturele factoren bepaald teruglopen van de belastingopbrengsten en oplopen van de werkloosheidsuitgaven. De internationale conjuncturele teruggang vormt hiervoor een belangrijke verklaring. Voor zover conjuncturele factoren een rol spelen zullen met het weer aantrekken van de conjunctuur ook de belastingontvangsten weer kunnen stijgen en de werkloosheidsuitgaven weer teruglopen.

Hierbij zal overigens in de huidige omstandigheden van een volledige symmetrie vermoedelijk geen sprake zijn. Bij de vennootschapsbelasting zal

vanwege de hierbij gehanteerde methodiek van verliescompensatie het herstel van de ontvangsten waarschijnlijk trager verlopen dan het conjunctuurherstel. Een onzekerheid bij het bepalen van de omvang van het conjuncturele deel van het financieringstekort vloeit voort uit het feit dat een conjuncturele inzinking voor een reeds verzwakte bedrijvensector een structurele vermindering van productiecapaciteit met zich mee kan brengen.

De ongunstige ontwikkeling van het financieringstekort in 1980 en 1981 is opgetreden ondanks de omvangrijke aardgasbaten uit binnen- en buitenland. In deze jaren stromen zij overvloediger naar het rijk dan ooit tevoren, met opbrengsten in 1980 van 12,2 miljard, in 1981 van 18,2 miljard en in 1982 van 24,7 miljard. Al te weinig wordt beseft hoezeer de jaarlijkse snelle stijging van de aardgasbaten in deze jaren de financieringsproblematiek, ontstaan door sterk achterblijvende belastingopbrengsten en olopende rente- en sociale zekerheidsuitgaven, heeft verlicht. Voor zover deze aardgasbaten verkregen zijn uit aan het buitenland verkocht aardgas leveren zij de Nederlandse economie extra middelen op; voor zover zij verkregen zijn uit in het binnenland verkocht aardgas vervangen zij betalingen aan het buitenland wegens de invoer van energie. Beide effecten begunstigen de schatkist en de betalingsbalans. Het is in dit licht teleurstellend dat het per saldo tot stand brengen van ombuigingen in deze jaren een zo weerbarstige materie is gebleken, waardoor de collectieve sector de problemen voor de marktsector per saldo eerder heeft verzwakt dan verlicht. Nu de rente internationaal zo hoog is opgelopen, is het zeer betreurenswaardig dat de staat ter financiering van het tekort zo'n groot beroep op de financiële markten heeft moeten doen, daarmee de problematiek van de particuliere kapitaalvragers verder verzwakend.

De sterk opgelopen financieringstekorten moeten worden gefinancierd, of zij nu conjunctureel bepaald zijn of niet: de hiermee gepaard gaande rente-uitgaven vormen een zware belasting voor het budget. Daarbij moet ook vernieuwing van de staatsschuld plaatsvinden tegen veelal hogere rente dan de oorspronkelijke. In 1980 bedroegen de rente-uitgaven 6,9 miljard, in 1981 worden zij geraamd op 9 miljard en in 1982 op 11,5 miljard. In deze jaren bedraagt de jaarlijkse stijging dus meer dan 2 miljard. Dit betekent dat bij een gemiddelde reële groei van het nationale inkomen van 1% per jaar – of ruim 3 miljard – en drukstabilisatie, het gehele aandeel van de collectieve sector in de groei – thans ongeveer tweederde – besteed moet worden aan extra rentebetalingen. Of, anders gezegd: andere collectieve uitgaven dan rentebetalingen kunnen bij een groei van 1% van het nationale inkomen reëel niet meer toenemen bij handhaving van de collectieve lastendruk. Gezien het feit dat de sociale zekerheidsuitgaven een aanzienlijke volumegroei vertonen zal dan een afweging moeten plaatsvinden tussen maatregelen in deze sfeer en het in volume laten dalen van de overige overheidsuitgaven.

Vermindering van het financieringstekort verscherpt deze problematiek, doch uitstel van deze vermindering verschuift dit probleem naar de toekomst en vergroot het tegelijkertijd. Immers, de rentebetalingen die in 1982 ongeveer 3,4% van het nationale inkomen bedragen en in 1985 reeds opgelopen zullen zijn tot 4,5% van het nationale inkomen, zullen dan een nog grotere stijging te zien geven.

In de Miljoenennota's van de afgelopen jaren is herhaaldelijk gepleit voor vermindering van het financieringstekort van de overheid. De hierboven beschreven gevaren van te hoge en langdurige tekorten en de directe gevolgen van de hoge financieringstekorten voor de uitgaven van de overheid zijn redenen te meer om daadwerkelijk haast te maken met deze vermindering. De vermindering van het tekort van de overheid is een onderdeel van het noodzakelijke proces van aanpassing aan gewijzigde economische verhoudingen. Maar, zoals eerder reeds aangestipt, ook dit onderdeel van het proces levert in een tijd van stagnatie aanzienlijk meer problemen op dan in een tijd



van groei. De structuur van de uitgaven van de collectieve sector, met een groot aandeel daarin van inkomensoverdrachten aan gezinnen en ten dele wettelijk vastgestelde aanpassings- en trendmechanismen, heeft een stabiliserend effect op de consumptieve bestedingen. Met name bij uit de internationale economie komende conjuncturele verstoringen leidt dit ertoe dat de nationale bestedingen op peil gehouden worden. Indien echter, zoals thans het geval is, een verandering in de bestedingsstructuur nodig is, belemmert de rigiditeit van het systeem zo'n verandering. Dit klemt te meer nu het reële nationale inkomen daalt (in de periode 1979-1982 is deze daling gemiddeld 0,4% per jaar), waardoor de verdelingsproblematiek scherper wordt.

Het kabinet heeft bij de in 1981 en 1982 nodig geoordeelde ombuigingen in de collectieve sector de investeringen van de overheid en de overdrachten aan bedrijven zoveel mogelijk ontzien. In overeenstemming hiermee zijn, zoals in de Miljoenennota 1981 reeds aangekondigd, de door heronderhandelingen met buitenlandse aardgasafnemers verkregen extra baten deels bestemd voor verlichting van de financieringsproblemen van bedrijven en vergroting van investeringsstimulansen in het kader van de WIR. Een ander betekent dat de ombuigingen in de collectieve sector in 1982 voor een belangrijk deel worden aangebracht in de sfeer van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector en de kosten van de gezondheidszorg. Op de wenselijk geachte loon- en inkomensmatiging in de particuliere sector wordt afzonderlijk teruggekomen.

De voorgestelde maatregelen leiden tot een financieringstekort van de gehele overheid in 1982 dat wordt geraamd op 6,5% van het nationale inkomen. In 1982 is, naar het zich thans laat aanzien, niet of nauwelijks sprake van conjunctureel herstel, zodat ook de tekortvermindering ten opzichte van 1981 niet of nauwelijks een conjunctureel karakter heeft. De thans geraamde structurele tekortverbetering van ruim 1%-punt is van belang voor het verminderen van het kapitaalmarktberoep van de overheid.

In dit verband moet echter worden opgemerkt dat een deel van de ombuigingen in de collectieve uitgaven het tekort vermindert, maar de ruimte op de kapitaalmarkt niet vergroot. Dit geldt voor de maatregelen met betrekking tot de pensioenen van ambtenaren, die tot een vermindering van het aanbod van kapitaalmarkt middelen leiden van ongeveer 900 miljoen; deze maatregelen leiden overigens wel tot een aanzienlijke en groeiende vermindering van de jaarlijkse rentelasten van de overheid. Daarnaast leiden het in de ontwerp-begroting opgenomen ongekeerd hoge gesubsidieerde deel van het woningbouwprogramma 1982 en een deel van de woningverbetering tot een extra kapitaalmarktberoep van circa 800 miljoen, waarvan circa 250 miljoen in 1982.

De structurele tekortvermindering van de overheid leidt derhalve niet tot een even grote verruiming van de kapitaalmarkt in 1982 ten opzichte van 1981. Maar hier staat, wat de sociale fondsen betreft, tegenover dat indien rekening wordt gehouden met de noodzakelijke financieringsbehoefte – die samenhangt met de ontwikkeling van de uitkeringen – het financieringssaldo van de fondsen een verbetering zal vertonen van globaal 3 miljard ten opzichte van 1981. De vermogenspositie van de fondsen blijft daarmee ongeveer op het niveau van 1981.

### **3.4. De omslag in de betalingsbalans en het monetaire beleid**

Voor 1982 wordt een omvangrijk overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans verwacht van 10 miljard. Dit houdt een omslag in twee jaar tijds in van liefst 4½% van het nationale inkomen ten opzichte van het tekort van bijna 5 miljard in 1980. Deze omslag is het resultaat van een aantal factoren. In de eerste plaats kan worden gewezen op de verhoging van de exportprijs van het Nederlandse aardgas als gevolg van verhoogde olieprijsen, de hoge dollarkoers en de heronderhandelingen in 1980 met onze buitenlandse afnemers, waarbij het overigens onzeker is of de dollarkoers zo hoog zal blijven. Na 1982 mag nauwelijks op een verdere groei van deze opbrengsten worden gerekend, omdat het volume van de gasexport dan verder gaat afnemen, welk proces na 1985 nog een belangrijke versnelling ondergaat.

Een tweede oorzaak van het grote overschot op de lopende rekening in 1982 is te vinden in het feit dat de recessie als gevolg van de zwakke structuur van de Nederlandse economie in ons land harder toeslaat dan gemiddeld in het buitenland, waardoor de bestedingsterugval groter is en die van de invoer ook. Indien het beleid slaagt in het tot stand brengen van een groter aandeel van de investeringen in de bestedingen en daardoor van groeiherstel, dan zal mede als gevolg van de hoge invoerquote van de investeringen het overschot op de lopende rekening afnemen. Een belangrijke versterking van de lopende rekening kan daarentegen resulteren uit de verbetering van de concurrentiepositie van de afgelopen jaren (zie hoofdstuk 2). De export zal daardoor de motor kunnen vormen voor een investeringsherstel, waarvan de noodzaak algemeen wordt erkend. Daarom ook is het van belang te voorkomen dat de consumptie zo zeer zou aantrekken dat de ruimte voor een zodanig herstel zou worden aangetast.

Een en ander houdt in dat de betalingsbalans in 1982 min of meer het omgekeerde beeld laat zien van de afgelopen jaren en meer overeenkomt met dat van de jaren 1972 tot en met 1976. In de afgelopen jaren van aanzienlijke betalingsbalanstekorten was het monetaire beleid erop gericht de liquiditeitsafvloeiing in de binnenlandse liquiditeitsverhoudingen te laten doorwerken, opdat de resulterende relatieve renteverhoging extra kapitaalimport zou uitlokken en evenwichtsherstel zou bevorderen. Daartoe was het tevens nodig dat de binnenlandse liquiditeitscreatie zelf niet groter zou zijn dan overeenstemde met de groei van het nominale nationale inkomen. Met het oog hierop handhaafde de Nederlandsche Bank gedurende vier jaar tot het voorjaar van 1981 een kredietrestrictie voor het bankwezen. Toen bleek dat onder invloed van de oplopende financieringstekorten van rijk en lagere overheid de liquiditeitscreatie te hunnen behoeve – die buiten de restrictie viel – de doelstelling voor de binnenlandse liquiditeitscreatie in het gedrang bracht, is de Nederlandsche Bank aan het einde van 1980 met de Minister van Financiën overeengekomen dat de liquiditeitscreatie ten behoeve van de gehele overheid in 1981 niet groter zou zijn dan 3 miljard. Zoals in paragraaf 8.1.3. wordt uiteengezet, zijn zowel door de Nederlandsche Bank als door de bevoegde ministers uit hoofde van de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen maatregelen getroffen om te bereiken dat de lagere overheid het voor haar voorziene aandeel in deze liquiditeitscreatie van 1/2 miljard niet zou overschrijden.

In de loop van het eerste halfjaar van 1981 bleek steeds duidelijker dat de geringe kredietvraag van de particuliere sector een grote ruimte onder het kredietplafond deed ontstaan. Dit was voor de Nederlandsche Bank aanleiding de kredietrestrictie op te schorten (zie paragraaf 2.6). Zoals gezegd zal zij zich aan het einde van 1981 beraden op de wenselijkheid de kredietrestrictie af te schaffen of te reactiveren, mede in het licht van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en de betalingsbalans. Zoals de vooruitzichten thans zijn, zal de betalingsbalansontwikkeling de monetaire beheersbaarheid ernstig bemoeilijken, indien de binnenlandse liquiditeitscreatie niet terdege in de hand wordt gehouden. Daarbij komt aan de overheid een belangrijke rol toe. Gelet op het surplus aan nationale besparingen, dat de tegenhanger vormt van de ingezakte investeringsactiviteiten, moet het mogelijk worden geacht in 1982 een relatief sterk beroep op de kapitaalmarkt te doen zonder een daling van de lange rente – ten opzichte van die in het buitenland – in de weg te staan. Die daling zal tevens bijdragen tot een negatieve uitkomst in het kapitaalverkeer met het buitenland, welke mede nodig zal kunnen zijn om een te grote opwaartse druk op de gulden te vermijden. Het spreekt vanzelf, dat de rentedaling een grotere omvang zal kunnen aannemen naarmate het financieringstekort meer wordt teruggedrongen. Langs die weg kan de structurele sanering van de overheidsfinanciën een belangrijke bijdrage leveren aan het gewenste investeringsherstel en het herstel van de woningbouw.

### 3.5. Het loon- en inkomensbeleid

Het continueren van de zeer beheerste loon- en inkomensontwikkeling van de afgelopen jaren in 1982 is om verschillende redenen gewenst. Een beperkte loonsomstijging maakt een verbetering van de concurrentiepositie mogelijk: de mate waarin dit het geval is hangt daarbij ook af van de resultaten van het op vermindering van de inflatie gerichte beleid in concurrerende landen. Het kabinet onderkent daarbij heel goed het dilemma dat een geringe consumptieve vraag voor investeerders op zichzelf geen stimulus is; er staat echter tegenover dat een betere concurrentiepositie op binnen- en buitenlandse afzetmarkten en betere rendementsvooruitzichten dat wel zijn.

In de Macro Economische Verkenning 1982 is een loonstijging geraamd die per werknemer in bedrijven uitkomt op het onrustbarende hoge cijfer van 8%. Zou deze uitkomst worden aanvaard dan zou de heilloze loon-prijsspiraal opnieuw op gang komen. Als resultaat van het in achtereenvolgende jaren gevoerde matigingsbeleid (loon- en produktiekosten) is een einde gemaakt aan de verslechtering die optrad in de Nederlandse concurrentiepositie op binnen- en buitenlandse markten. Bij een versnelling van de binnenlandse inflatoire ontwikkeling onder invloed van een hoge loonstijging in 1982 zal verdere voortgang op deze weg worden bemoeilijkt c.q. teniet worden gedaan.

Hoe ongunstig de vooruitzichten voor 1982 zijn blijkt eens te meer uit het feit dat de aanzienlijke nominale loonstijging per werknemer van 8% toch nog leidt tot een daling van het reëel vrij beschikbaar inkomen van de modale werknemer van -2 à -2,5% exclusief incidenteel. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de premiestijgingen die in 1982 nodig zijn om de toenemende sociale zekerheidsuitgaven te financieren op de werknemersinkomens drukken. Gelet op de bestaande financieringsregelingen van de verzekeringen waarop ombuigingen plaatsvinden slaan de besparingen voor het grootste deel neer in een verlichting van werkgeverspremies. In samenhang hiermee kan dan een beperkte stijging van de loonkosten per eenheid produkt worden geraamd van 2,5% ten opzichte van 1981. Desondanks neemt de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote met 1%-punt toe tot 96,5%.

Het kabinet realiseert zich dat een gemiddelde koopkrachtdaling voor het derde jaar in successie een teleurstellend vooruitzicht is nu het met de loonmatiging beoogde doel, namelijk een verbetering van de economische situatie en een toeneming van de werkgelegenheid, niet direct in zicht is. Hierbij moet allereerst worden bedacht dat ook het reële nationale inkomen in 1980 en 1981 gedaald is. Daarbij is de onbevredigende ontwikkeling van de werkgelegenheid een proces dat al jaren aan de gang is. Het tot stand brengen van een structurele toeneming van werkgelegenheid bij bedrijven en overheid tesamen kan dan ook niet in een korte periode worden bewerkstelligd. In dit verband is het nuttig er nog eens op te wijzen, dat, ondanks de aanzienlijke loonmatiging, in de jaren 1979-1981 in de niet-aardgassector toch nog een aanzienlijke stijging van de arbeidsinkomensquote plaatsvindt. De toch al lage rendementen van bedrijven kunnen verdere aantasting echter moeilijk velen, waarmee de noodzaak van lastenverlaging met name voor bedrijven wordt onderstreept. Het kabinet acht het echter gezien zijn demissionaire status niet opportuun thans één concreet oordeel uit te spreken over de wenselijke uitkomsten van het komende arbeidsvoorwaardenoverleg. Het kabinet vertrouwt erop dat de noodzaak om tot structurele verbetering van de economie en ten behoeve daarvan tot matiging van de inkomensontwikkeling te komen in dit overleg terdege in acht zal worden genomen.

De afloop van een aantal voor 1981 getroffen maatregelen en de voor volgend jaar voorziene premieverhogingen beïnvloeden het koopkrachtbeeld voor 1982 in belangrijke mate.

Eén van de maatregelen die per ultimo 1981 aflopen is de loonmaatregel. Het beëindigen daarvan zou tot gevolg hebben dat de vakantietoeslag volgend jaar voor de inkomens boven het minimumloon met 0,5%-punt zou toenemen en dat de aftopping van de vakantietoeslag op het niveau van 3x het minimumloon zou worden beëindigd. Dit zou op het koopkrachtbeeld in 1982 een sterk denivellerende invloed hebben. Het kabinet vertrouwt er daarom op dat in het overleg van de sociale partners een continuering van de maatregelen in de sfeer van de vakantie-uitkeringen kan worden overeengekomen. In het hiernavolgende overzicht van koopkrachtveranderingen in 1982 ten opzichte van 1981 is hiervan uitgegaan. Een andere aflopende maatregel is de in 1981 tot stand gebrachte tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting in verband met de financiering van de eenmalige uitkering aan de Indische ex-geïnterneerden. Van betekenis voor het koopkrachtbeeld zijn tenslotte de voor 1982 voorziene premieverhogingen, die overigens ten dele uit een overloop van de premieverhoging per 1 juli 1981 bestaan.

De veranderingen in de reële koopkracht in 1982 voor werknemers in bedrijven zijn bij de huidige ramingen de volgende:

**Tabel 3.5. Mutatie reëel vrij beschikbaar inkomen (exclusief incidenteel) in 1982**

minimumloon	- 2 à - 2,5
minimum-plus	- 2 à - 2,5
modaal	- 2 à - 2,5
2× modaal	- 0,5 à - 1
4× modaal	0

Bij dit op zichzelf onbevredigende koopkrachtbeeld zij nog het volgende opgemerkt. Het gebrekkig functioneren van de arbeidsmarkt gevoegd bij de geringe aantrekkingskracht van werk in de industrie heeft tot de overtuiging geleid dat verkleining van de inkomensverschillen aan de onderkant van het loongebouw niet langer wenselijk is. Veeleer moet, ter verbetering van de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, worden gezocht naar mogelijkheden voor een in dit kader meer gedifferentieerde inkomensontwikkeling. Hier komt bij dat het tot stand brengen van een wenselijk geachte verdeling van een noodzakelijke reële inkomensdaling over lagere en hogere inkomens in de secundaire sfeer steeds moeilijker wordt. Een verdere verdeling van de belastingtarieven dient te worden vermeden. Ook in de sfeer van de sociale verzekeringen kan, zonder afbreuk te doen aan de beginselen van het stelsel zelf, nauwelijks een bijdrage aan een gewenste wijziging van het koopkrachtbeeld worden geleverd. Uit de thans voorgestelde begroting 1982 en het daaruit resulterende financieringstekort moge duidelijk zijn dat daarin voor koopkrachtverbeterende maatregelen zeer moeilijk ruimte gemaakt zal kunnen worden.

Wel moeten thans reeds maatregelen worden genomen om de verwerking van de toeslagen en de herstructurering samenhangend met de onlangs afgesloten maar nog niet geregistreerde bouw-CAO niet in de ambtenarsalarissen, het minimumloon en de sociale uitkeringen te laten doorwerken. Ten aanzien van het minimumloon en de sociale uitkeringen zal spoedig een adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad worden voorgelegd, terwijl gelijktijdig aan de Raad van State een wetsontwerp zal worden toegezonden.

Ter gelegenheid van het arbeidsvoorwaardenoverleg in het najaar zal een nota aan de sociale partners worden gezonden, waarin de relaties worden geschetst tussen het algemeen financieel-economische beleid en het arbeidsvoorwaardenoverleg.

### 3.6. Tenslotte

In het voorgaande is een aantal uitgangspunten voor het in 1982 te voeren beleid uitgewerkt. Deze beleidslijnen beogen aan te geven langs welke weg een verdere aanpassing van de economie tot stand kan worden gebracht, en daarmee een blijvende vergroting van de werkgelegenheid. Ook de Adviescommissie inzake het industriebeleid (Commissie Wagner) heeft in haar rapport de noodzaak, en urgentie, van een dergelijke aanpak beklemtoond. In het huidige conjuncturele beeld leidt loonmatiging niet gelijktijdig tot meer werk, ombuiging van collectieve uitgaven niet gelijktijdig tot meer investeringen, kortom aanpassing niet direct tot verbetering. Maar daarmee wordt de noodzaak tot aanpassing niet minder: wanneer de internationale conjunctuur aantrekt zal de Nederlandse economie daarvan moeten kunnen profiteren. Zoals in de inleiding al is betoogd heeft Nederland in het verleden de vereiste aanpassingen tot stand kunnen brengen, ook zonder dat de resultaten ervan onmiddellijk zichtbaar konden worden gemaakt. En hoewel het aanpassingsproces thans ingrijpender moet zijn dan in de afgelopen decennia het geval was, lijkt er geen reden om aan de uitkomsten ervan te twifelen indien het uitgezette beleid tot uitvoering zou worden gebracht.

Dit neemt niet weg dat de economische vooruitzichten voor het jaar 1982 zelf uitermate zorgwekkend zijn, terwijl tegelijkertijd de financiële ruimte die de overheid heeft om maatregelen te nemen ontbreekt.

Het kabinet zal de verdere uitwerking van de in de ontwerp-begroting 1982 voorziene maatregelen, met name in de sfeer van de ombuigingen, dan ook ter hand nemen, om te voorkomen dat toepassing ervan reeds in 1982 niet meer mogelijk zou zijn.

## 4. De voorbereiding en de beheersing van de begroting

### 4.1. Enkele procedurele aspecten van de begrotingsvoorbereiding

#### 4.1.1. Inleiding

In hoofdstuk 4 van de Miljoenennota 1981 is uitvoerig ingegaan op het feit dat in de afgelopen jaren de betekenis van het trendmatige begrotingsbeleid voor de begrotingsvoorbereiding geleidelijk verloren is gegaan. Het kader waarbinnen de begroting werd voorbereid en waarbinnen de prioriteitenafweging plaatsvond was de afgelopen jaren niet meer, zoals voorheen, gebaseerd op trendmatige beleidsdoelstellingen en uitgangspunten. Centraal kwam te staan (de raming van) het feitelijke financieringstekort op kasbasis. De oorzaak hiervan was dat dit tekort door diverse factoren een dermate grote omvang had bereikt dat de grenzen van een verantwoorde financiering waren bereikt en dat een gezonde monetaire ontwikkeling gevaar liep.

De centrale rol van het feitelijke financieringstekort in het begrotingsbeleid heeft grote invloed op de wijze waarop de begrotingsvoorbereiding plaatsvindt. Een begrotingsvoorbereiding aan de hand van de raming van het feitelijke financieringstekort onderscheidt zich, wat betreft de begrotingsprocedure, namelijk op twee punten zeer wezenlijk van die conform het trendmatige begrotingsbeleid, waarbij het structurele financieringstekort centraal staat. In de eerste plaats is een trendmatig kader veel eerder beschikbaar aangezien daarvoor niet de macro-economische prognoses voor het komende begrotingsjaar, die doorgaans pas halverwege het jaar beschikbaar komen, behoeven te worden afgewacht; deze zijn juist wel noodzakelijk voor een raming van het feitelijke financieringstekort. In de tweede plaats is de raming van het feitelijke financieringstekort niet alleen met veel meer ramingstechnische onzekerheden omgeven dan die van het structurele tekort, maar bovendien zal deze raming, tot op een zeer laat moment tijdens de begrotingsvoorbereiding, ook daadwerkelijk moeten worden bijgesteld zodra zich wijzigingen voordoen in de raming van het macro-economische beeld en/of in de belastingraming. Deze factoren beïnvloeden in veel mindere mate een kader dat is gebaseerd op trendmatige uitgangspunten.

Het ontbreken van een vroegtijdig bepaald en minder aan fluctuaties onderhevig begrotingskader brengt, met name vanuit bestuurlijke overwegingen, aanzienlijke bezwaren met zich, overigens niet alleen voor de begrotingsvoorbereiding maar ook voor de begrotingsuitvoering. In de Miljoenennota 1981 is hiervan een uitvoerige schets gegeven. Het grote belang van terugkeer naar een trendmatig begrotingsbeleid werd hiermee nog eens onderstreept. Daarnaast is wederinvoering van het trendmatige begrotingsbeleid vanuit macro-economische optiek van groot belang. In het laatste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is hier nog eens uitdrukkelijk op gewezen.

#### 4.1.2. Het huidige begrotingsbeleid

Essentiële voorwaarde voor wederinvoering van het trendmatige begrotingsbeleid is dat het feitelijke financieringstekort tot een zodanige omvang is teruggebracht dat niet bij iedere tegenvaller daarin acute financieringsproblemen dreigen.

Alhoewel een tekort voor de gehele overheid van 5¼% van het nationale inkomen, zoals dat voor 1981 in de Miljoenennota 1981 werd geraamd, nog als zeer hoog was aan te merken, achtte het kabinet toch voldoende aanlei-

ding aanwezig in het begrotingsbeleid terug te keren tot een trendmatige benadering. Aangekondigd werd dat bij de uitvoering van de begroting 1981 de spelregels van het stringente begrotingsbeleid weer volledig zouden worden toegepast, hetgeen betekende dat mee- en tegenvallers in de belastingontvangsten buiten beschouwing zouden blijven. Voorts zou de voorbereiding van de begroting 1982 weer op basis van een trendmatig kader plaatsvinden.

Geconstateerd moet thans worden dat de sterk tegenvallende ontwikkeling van het financieringstekort in 1981 onverkorte uitvoering van deze voornemens in de weg heeft gestaan. Door de verslechtering van het budgettaire beeld ontviel hieraan immers de wezenlijke voorwaarde. In het voorjaar 1981 werd, in verband met omvangrijke tegenvallers, besloten tot ingrijpende beleidsbijstellingen, zowel in de sfeer van de uitgaven als in die van de ontvangsten. Aldus vond, in afwijking van de regels van het stringente begrotingsbeleid, een ingreep in de uitgaven plaats die mede was terug te voeren op belastingtegenvallers. Voorts werd overgegaan tot de instelling van kasplafonds, hetgeen ten dele een aanscherping van de regels van het stringente begrotingsbeleid betekende.

Vanzelfsprekend is de voortdurende opwaartse druk op het financieringstekort ook van invloed geweest op de voorbereiding van de begroting 1982. Hierdoor was immers niet voldaan aan de noodzakelijke voorwaarde met betrekking tot de omvang van het financieringstekort die aan wederinvoering van een trendmatig begrotingsbeleid moet worden gesteld. Niettemin is de begrotingsvoorbereiding dit jaar op een aantal punten verlopen op basis van trendmatige uitgangspunten. Reeds in een vroeg stadium is dit jaar het kader bepaald waarbinnen de begrotingsvoorbereiding zich grotendeels heeft afgespeeld. Hierdoor was het mogelijk reeds zeer vroeg een indicatie te geven van de financiële grenzen voor de afzonderlijke begrotingshoofdstukken in de vorm van zogenoemde streefcijfers voor de begroting 1982. Aldus hebben de voorbereidende bilaterale begrotingsbesprekingen duidelijk aan betekenis gewonnen.

De streefcijfers hadden een zodanige omvang dat over vrijwel de gehele lijnie ombuigingen ten opzichte van de meerjarenramingen 1982 noodzakelijk waren. Door de tegenvallers in de begrotingsuitvoering, die optraden na de ombuigingsoperatie van het voorjaar, structureel te compenseren, kon worden voorkomen dat het aanvankelijk opgestelde kader voor 1982 een verslechtering zou ondergaan door de begrotingsuitvoering 1981.

Gegeven de hoge omvang van het financieringstekort kon, zoals reeds gezegd, evenwel niet tot in de laatste fase van de begrotingsvoorbereiding uitsluitend op een trendmatig kompas worden gevaren. De uiteindelijke vaststelling van de ombuigingstaakstelling van 4½ miljard heeft daarom pas in juli plaatsgevonden in het licht van de toen beschikbaar komende actuele prognoses voor 1981 en 1982.

De hoge omvang van het thans voor 1982 geraamde financieringstekort maakt duidelijk dat, ook al blijft het beleid gericht op het terugbrengen van het tekort tot de structureel aanvaardbare waarde van 4% van het nationale inkomen, volledige wederinvoering van het trendmatige begrotingsbeleid minder snel zal kunnen plaatsvinden dan een jaar geleden nog mocht worden aangenomen. Niettemin hebben de ervaringen met de begrotingsvoorbereiding 1982 geleerd dat het mogelijk en zinvol is ook in een dergelijke situatie elementen van het trendmatige begrotingsbeleid te gebruiken. Dit is temeer van belang daar juist in budgettair zeer moeilijke situaties de behoefte aan een geordend en vroegtijdig aanvangend proces van begrotingsvoorbereiding groter is dan ooit.

#### 4.1.3. *Mogelijkheden tot verbetering*

##### 4.1.3.1. *Algemeen*

Alhoewel het in de huidige situatie niet mogelijk is volledig terug te keren tot een trendmatig begrotingsbeleid, kan wel reeds een aantal verbeteringen in

het proces van voorbereiding en beheersing van de begroting worden aan-gebracht.

Dergelijke verbeteringen zijn op diverse onderdelen denkbaar. In de vorige Miljoenennota is in dit verband reeds ingegaan op het belang van het beperken van de rol van de meerjarenramingen bij de begrotingsvoorbereiding, waardoor kan worden bijgedragen aan de vermindering van de neerwaartse inflexibiliteit van de collectieve uitgaven. Nadere aandacht bij het systeem van meerjarenramingen ware ook te geven aan mogelijkheden tot verdere beheersing van en controle op het aangaan van verplichtingen. Uitgaven vinden immers in hoge mate plaats op grond van in voorgaande jaren aangegane verplichtingen.

Ten aanzien van de flexibiliteit van de uitgaven op de rijksbegroting zijn in een bijlage van de Miljoenennota 1981 de resultaten van een studie terzake gepresenteerd. De geringe flexibiliteit op korte termijn viel daarbij sterk op. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de noodzakelijke wijzigingen in wetgeving die veelal aan substantiële neerwaartse aanpassingen van overheidsuitgaven vooraf dienen te gaan. Nadere studie naar mogelijkheden tot verhoging van deze flexibiliteit, ook van de collectieve uitgaven buiten de rijksbegroting, lijkt gewenst teneinde voorgenomen beleid sneller in concrete resultaten te kunnen laten neerslaan.

Bij de noodzakelijke verbetering van de begrotingsvoorbereiding kan voorts worden gewezen op het belang van een goede informatievoorziening. In dit verband wordt reeds aandacht besteed aan verdere verfijning en mogelijke versnelling van het ter beschikking komen van financiële gegevens ten behoeve van de besluitvorming.

Op een tweetal andere punten die kunnen leiden tot verbetering van de begrotingsvoorbereiding wordt in het vervolg van deze paragraaf ingegaan. In de eerste plaats gaat het daarbij om enkele wijzigingen die denkbaar zijn in het proces van begrotingsvoorbereiding. Hieraan zal in paragraaf 4.1.3.2 aandacht worden besteed. In paragraaf 4.1.4 zal nader worden ingegaan op de rol die de heroverwegingsprocedure in dit verband kan spelen.

Mogelijkheden tot verbetering van de begrotingsuitvoering komen aan de orde in paragraaf 4.2, waarin aandacht wordt besteed aan het systeem van kasplafonds.

#### *4.1.3.2. De begrotingsprocedure*

De bij de begrotingsvoorbereiding 1982 opgedane ervaringen hebben geleerd dat het de begrotingsvoorbereiding zeer ten goede komt, indien reeds in het begin van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar een kwantitatief kader wordt vastgesteld, ook al heeft dat kader slechts een voorlopig karakter. Aldus wordt het immers mogelijk reeds vroegtijdig een indicatie te verkrijgen van de omvang van eventueel noodzakelijke ombuigingsmaatregelen in het komende begrotingsjaar.

Om de voorbereidingen zo gericht mogelijk te doen verlopen zou in deze fase ook reeds een eerste verdeling van de eventueel noodzakelijke ombuigingen moeten plaatsvinden over de diverse onderdelen van de collectieve sector. Bij de prioriteitenstelling ter verdeling van het beschikbare bedrag kunnen de resultaten van de heroverweging die tot dan toe beschikbaar zijn gekomen, een rol spelen. Het afwegingsproces zal moeten resulteren in streefcijfers per departement. Op deze wijze kan ruimschoots voordat de eerste begrotingsontwerpen bij de Minister van Financiën moeten worden ingediend een indicatie worden verkregen van de aanvaardbare omvang van de begrotingstotalen en daarmee van de per departement noodzakelijke ombuigingen.



Bedacht zij dat het vroegtijdig beschikbaar zijn van dergelijke streefcijfers vooral in tijden met omvangrijke budgettaire problemen zeer wezenlijk is. Immers, de praktijk van de afgelopen jaren wijst uit dat het zorgvuldig en effectief tot stand brengen van beleidsombuigingen in neerwaartse richting een proces is dat veel tijd en inspanning vergt.

De bepaling van een kader zo vroeg in het jaar kan niet anders plaatsvinden dan op basis van trendmatige uitgangspunten (onder meer met betrekking tot de reële groei van het nationale inkomen). Het behoudend vaststellen van deze uitgangspunten, waarbij onder meer de groeieresultaten van het recente verleden mede in de beschouwing worden betrokken, is zeker in de huidige omstandigheden van doorslaggevende betekenis voor de zin van de eerste fase van de begrotingsvoorbereiding. Het risico dat in een later stadium het aanvankelijk vastgestelde kader substantiële neerwaartse bijstelling behoeft, wordt hierdoor beperkt.

Een verdere vermindering van dit risico zou kunnen worden gerealiseerd door in de eerste fase van de begrotingsvoorbereiding binnen de berekende begrotingsruimte een bepaald bedrag te reserveren dat in een latere fase zou kunnen worden aangewend om tegenvallers op te vangen.

Nadat in de maanden na februari een vertaling heeft plaatsgevonden van de eerdere globale budgettaire besluitvorming in zo concreet mogelijke beleidsvoorstellen en er gedetailleerd begrotingsoverleg is gevoerd, dient in de maanden juni en juli in de Ministerraad definitieve besluitvorming plaats te vinden. Op dat moment zal het aanvankelijk opgestelde budgettaire kader moeten worden gezien in het licht van de actuele prognoses voor de economische ontwikkeling in het komende begrotingsjaar en zal voorts duidelijk worden in hoeverre vanwege tegenvallende ontwikkelingen een beroep op de gereserveerde ruimte noodzakelijk is danwel in hoeverre deze reserve een andere aanwending kan krijgen.

Ook in de laatste fase van de begrotingsvoorbereiding, dat wil zeggen de fase waarin de ingediende ontwerp-begrotingen met het parlement worden besproken, zouden wellicht enige procedurele aanpassingen een nuttige functie kunnen vervullen. Een mogelijkheid daartoe zou zijn dat het in de Miljoenennota opgenomen totaalkader bij de algemene beschouwingen – uiteraard al dan niet na amendering – expliciet door het parlement wordt aangenomen als kader waarbinnen de behandeling van de afzonderlijke ontwerp-begrotingen in principe zal moeten plaatsvinden. Essentieel in deze opzet zou zijn dat het totaalkader weer expliciet aan de orde wordt gesteld, zodra bij de behandeling van een afzonderlijke ontwerp-begroting of bij de behandeling van sociaal-economische onderwerpen met belangrijke financieel-economische repercussies, bepaalde wijzigingen niet binnen dat totale kader passen. Dit betekent dat voor dergelijke wijzigingen – bij voorbeeld uitgavenverhogingen danwel het elimineren van voorgestelde uitgavenombuigingen – hetzij compenserende dekking wordt aangegeven, hetzij expliciet wordt besloten tot aanpassing van het totaalkader. Door een dergelijke procedure kan de prioriteitenstelling worden bevorderd. De algemene beschouwingen in oktober kunnen door een dergelijke opzet aan betekenis winnen.

#### 4.1.4. *Heroverweging van overheidsuitgaven*

##### 4.1.4.1. *Internationaal*

In diverse geïndustrialiseerde landen vallen ontwikkelingen waar te nemen die in de richting gaan van systematische organisatie van de beleidsevaluatie en directe koppeling van de resultaten van beleidsevaluerende studies aan de begrotingsvoorbereiding.

De Verenigde Staten zijn in deze richting het verst voortgeschreden. Aldaar is in 1974 bij wet voorzien in de splitsing van het begrotingsproces in fasen, waarbij de eerste fase wordt afgesloten met aanneming door het Congres van de zogenoemde eerste budgetresolutie. Deze resolutie omvat het

totaalkader voor de inkomsten en uitgaven alsmede streefcijfers voor de belangrijkste functionele uitgavencategorieën. De hieraan ten grondslag liggende prioriteitenstelling wordt mede gebaseerd op beleidsevaluerende studies betreffende een groot aantal terreinen van overheidszorg. De resultaten van deze studies spelen verder een belangrijke rol bij de nadere bepaling van de voorstellen per beleidsterrein die plaatsvindt in de volgende fasen van het begrotingsproces.

In Australië worden in het kader van de begrotingsvoorbereiding beleidsevaluerende studies verricht door en op initiatief van het Ministerie van Financiën. Voorgeschreven is op welke wijze de departementen wier beleidsterrein de studies betreffen, betrokken moeten worden bij de voorbereiding van de rapporten.

In Nieuw-Zeeland worden sinds enkele jaren in het kader van de begrotingsvoorbereiding beleidsevaluerende studies verricht onder verantwoordelijkheid van een ministeriële commissie («Cabinet Committee on Expenditure»). De onderwerpen voor deze studies worden door de commissie vastgesteld op basis van aanbevelingen van de departementen (ieder voor het eigen beleidsterrein), de inspecteurs van het Begrotingsministerie en een speciale ambtelijke commissie. De ministeriële commissie stelt de resultaten van de studies vast in overleg met de betrokken vakministers.

In Canada kunnen de departementen door de Ministerraad worden verplicht om evaluatiestudies te verrichten inzake de programma's waarvoor zij de verantwoordelijkheid dragen. Dergelijke studies hebben de laatste jaren een grote rol gespeeld bij omvangrijke ombuigingsoperaties die in het kader van de begrotingsvoorbereiding zijn uitgevoerd.

In Frankrijk worden beleidsanalytische studies verricht door de «Commission pour la Rationalisation des Choix Budgettaires». De beleidsanalytische capaciteit die onder de Commissie ressorteert maakt het mogelijk dat jaarlijks een tiental studies van budgettair belangrijke beleidsterreinen wordt uitgevoerd. De resultaten van deze studies worden gebruikt in het begrotingsoverleg met de departementen. Momenteel zijn ontwikkelingen gaande in de richting van een meer systematische organisatie van de beleidsevaluatie in het kader van de begrotingsvoorbereiding.

In Groot-Brittannië bestaat sinds het begin van de jaren zeventig een centrale staf voor beleidsevaluatie («Central Policy Review Staff») in het kabinet van de Prime Minister. De staf is een voornamelijk ambtelijke, a-politieke groep die Prime Ministers van verschillende politieke signatuur heeft gediend. De staf voert onafhankelijk van de betrokken departementen beleidsanalytische studies uit die zowel een evaluerend karakter (ex post studies) als een voorspellend karakter (ex ante studies) kunnen hebben. De resultaten staan ter beschikking van de Prime Minister en worden mede gebruikt bij de voorbereiding van de budgettaire besluitvorming.

In vele andere OESO-landen zijn momenteel hervormingen van budgettaire procedures in voorbereiding of in discussie die in dezelfde richting tenderen als die in de eerder genoemde landen.

Deze voorstellen worden telkens gebaseerd op soortgelijke overwegingen:

a. Er is tot op heden te weinig aandacht besteed aan beleidsevaluatie. In een tijd van sterke economische groei waren er voldoende mogelijkheden om nieuwe programma's te financieren uit extra beschikbaar komende middelen, zodat nauwelijks de noodzaak werd gevoeld om kritisch te kijken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaande programma's.

b. Het overheidsbudget is zo groot en complex geworden dat integrale prioriteitenstelling door politiek verantwoordelijke organen bemoeilijkt wordt. De besluitvorming vindt steeds meer plaats op basis van voorstellen tot marginale beleidsaanpassing en wordt steeds meer gedragen door sectorspecialisten.

Er is behoefte aan fundamentele beleidsvarianten voor een groot aantal beleidsterreinen, die een globale algemene afweging mogelijk maken.

c. Op velerlei terreinen is een herbezinning gewenst op de juiste taakafbakening tussen overheidssector en marktsector en op de taakafbakening tussen centrale overheid en lagere overheden. Hierbij gaat het niet alleen om de vraag: «wie produceert de voorziening?» (het zogenoemde privatiseringsvraagstuk), maar ook om vragen als: «wie financiert de voorziening?» (het vraagstuk van de profijitgedachte) en «waarom gebiedt of verbiedt de overheid de productie of consumptie van de voorziening?» (het reguleringsvraagstuk).

#### 4.1.4.2. De eerste ronde heroverweging

In Nederland hebben dezelfde overwegingen een rol gespeeld bij de instelling van de heroverwegingsprocedure waartoe het kabinet in januari 1981 besloten heeft<sup>1</sup> en waarvan de resultaten op 9 juni<sup>2</sup> aan de Tweede Kamer zijn aangeboden.

Deze procedure was in eerste aanleg gericht op de verkenning van besparingsmogelijkheden ten behoeve van de besluitvorming tijdens de kabinetsformatie. Grondgedachte was dat, na diverse ronden van beleidsombuigingen waarbij de noodzakelijke beperking van de uitgaven vooral via verdeelsleutels over de departementen werd verdeeld, thans een werkwijze gevolgd zou moeten worden waarbij meer recht gedaan zou kunnen worden aan allocatieve overwegingen en politieke prioriteiten. Hiertoe was te meer aanleiding, omdat te verwachten viel dat de benodigde ombuigingsbedragen voor de komende kabinetsperiode groot zouden zijn en de mogelijkheden voor nieuwe, min of meer proportionele, algemene reducties beperkt zo niet afwezig.

De heroverweging werd opgezet vanuit een zogenaamd «zero-base»-perspectief: uitgangspunt was telkens de vraag «Hoe zouden we de overheidsbemoeyenis op de diverse beleidsterreinen opzetten indien we, met de uiterst beperkte financiële ruimte in het achterhoofd, opnieuw vanuit een nul-situatie zouden starten, los van de bestaande praktijk of van bestaande regelingen en afspraken?». Terwijl bij de gebruikelijke wijze van begrotingsvoorbereiding de discussie zich concentreert op wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar, werd bij de heroverweging een benadering nagestreefd waarbij het beleid integraal aan een kritische evaluatie kon worden onderworpen.

De eerste ronde van de heroverweging heeft onder grote tijdsdruk moeten plaatsvinden. De resultaten zijn dan ook in verschillende opzichten voor uitdieping vatbaar. Toch is op overzichtelijke en systematische wijze bestaand beleid beschreven en geëvalueerd. In het algemeen kan worden geconstateerd dat interessante en soms verrassende resultaten beschikbaar zijn gekomen.

De ontwikkelde beleidsvarianten zijn te onderscheiden in een drietal hoofdtypen, te weten:

1. beleidsvarianten gericht op een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid (besparingen van 2 tot 5<sup>3</sup>/<sub>4</sub> miljard)
2. beleidsvarianten die een (versterkte) toepassing van de profijitgedachte inhouden (besparing van 1/2 tot 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> miljard) en
3. beleidsvarianten die leiden tot een beperking van (de groei van) het voorzieningenniveau (besparingen van 1/2 tot 3<sup>1</sup>/<sub>4</sub> miljard).

De som van besparingen belooft bij de meest vergaande varianten ruim 10<sup>1</sup>/<sub>2</sub> miljard ten opzichte van de meerjarenramingen in 1985. Tellen we daarbij de resultaten van de heroverweging op het terrein van de sociale zekerheid, de volksgezondheid en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve

<sup>1</sup> Zie brief Minister-President aan de Tweede Kamer d.d. 11-2-'81 (kamerstuk 16 625 nr. 1).

<sup>2</sup> Kamerstuk 16 625 nr. 2 t/m 35.

sector op, dan lopen de besparingsmogelijkheden op tot maximaal 25 miljard. Uit de rapportage wordt duidelijk dat ingediende wetsontwerpen en aangekondigde beleidswensen of toegezegd beleid voor een aantal beleids-terreinen aanzienlijk meer financiële middelen zouden vergen dan in de meerjarenramingen is opgenomen. De duidelijkste voorbeelden hiervan zijn: de spreiding rijksdiensten, het milieuhygiënisch beleid en de zogenaamde groene nota's. Een vergelijkbaar knelpunt doet zich voor bij beleids-terreinen waarvan de financiering steeds op tijdelijke basis in het kader van aanvullende programma's is geregeld en waarvoor een sterke daling in de meerjarencijfers is begrepen.

De verrichte heroverwegingsstudies kunnen als basis dienen voor de concretisering van het nieuwe middellange-termijnbeleid voor de komende kabinetsperiode. Het is aan het nieuwe kabinet om te beslissen welke van de beleidsvarianten die voor de diverse onderwerpen zijn geformuleerd daadwerkelijk tot uitvoering zullen worden gebracht.

Het belang van deze resultaten maakt het wenselijk dat de heroverweging wordt voortgezet en dat de fasering van de werkzaamheden wordt afgestemd op de budgettaire cyclus zoals die in het voorafgaande is geschetst. Op deze wijze wordt een ontwikkelingslijn met betrekking tot de verbetering van de begrotingsprocedure voortgezet, die de afgelopen jaren ook in vele andere OESO-landen zichtbaar is geworden.

#### 4.1.4.3. Procedurele aspecten van de heroverweging

Heroverwegingsstudies die in het kader van de begrotingsvoorbereiding worden verricht hebben tot doel om licht te werpen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestaande beleid, om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden voor alternatieve financieringsmethoden en organisatievormen (eventueel ook buiten de centrale overheid) en om afweging en prioriteitenstelling tussen de verschillende beleidsterreinen mogelijk te maken. In het bijzonder met het oog op het laatstgenoemde doel moeten ook beleidsvarianten worden ontwikkeld die een verlaging<sup>1</sup> van het voorzieningenniveau impliceren.

Gezien de grote belangen die bij de implicaties van dergelijke studies betrokken kunnen zijn, is het van belang dat een aantal procedurele waarborgen wordt geschapen ten aanzien van de wijze waarop deze studies tot stand komen<sup>2</sup>. Afgezien van de mogelijke inschakeling van onafhankelijke deskundigen, zijn deze waarborgen ook in de thans afgeronde fase van de heroverwegingsexercitie toegepast. Daarbij is gebleken dat ze over het algemeen bevredigend gefunctioneerd hebben.

Het gaat met name om de volgende punten:

1. Alle belangrijke beleidsterreinen van de collectieve sector worden succesievelijk in het heroverwegingsproces betrokken. Zelfs indien aan een beleidsterrein hoge politieke prioriteit wordt toegekend is het mogelijk dat vanuit de optiek van de doelmatigheid of doeltreffendheid besparingsmogelijkheden naar voren komen, die eventueel tot beleidsintensivering op hetzelfde terrein zouden kunnen leiden. In de afgesloten fase van de heroverweging zijn hiervan diverse voorbeelden naar voren gekomen.

2. De studies worden in interdepartementale werkgroepen verricht. Behalve de betrokken vakdepartementen is in ieder geval de Inspectie der

<sup>1</sup> Uitgangspunt hierbij is dat de heroverweging gericht is op het scheppen van ruimte voor eventuele nieuwe programma's maar niet op het zelfstandig genereren van nieuwe programma's.

<sup>2</sup> De interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse heeft in haar interimadvies over de voortzetting van de heroverweging uitvoerig aandacht besteed aan de hier bedoelde waarborgen. Het belang ervan voor een succesvolle voortzetting van de heroverweging wordt in het advies benadrukt (Interimadvies van de COBA inzake de opzet van de heroverweging van collectieve uitgaven na 1 juni 1981, bijlage 5, Kamerstuk 16 625, nr. 3, Tweede Kamer, zitting 1980-1981).

Rijksfinanciën en het Ministerie van Algemene Zaken vertegenwoordigd. Teneinde de vergelijkbaarheid van de rapporten te waarborgen wordt het Secretariaat van alle werkgroepen verzorgd door een centrale afdeling binnen het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting.

3. Voor de ontwikkeling van de beleidsvarianten gelden uniforme richtlijnen die centraal worden bewaakt; om te komen tot kritische rapporten is het gewenst om een vetorecht van deelnemers ten opzichte van elkaars beleidsvarianten te laten ontbreken.

4. Het fundamentele karakter van de heroverweging dient zoveel mogelijk uit de verf te komen; uiteraard zullen de te ontwikkelen beleidsvarianten rekening moeten houden met de politieke uitgangspunten van het kabinet, maar een zekere vrijheid ten aanzien van gedetailleerde beleidsafspraken of wettelijke regelingen kan niet worden gemist.

5. Het is te overwegen ook externe deskundigen of instituten in de onderzoeken te betrekken teneinde de veelzijdigheid van informatie te bevorderen.

6. Bij de ontwikkeling van beleidsvarianten wordt zorgvuldig aandacht besteed aan de wijze waarop de overheidszorg in andere, vergelijkbare landen is georganiseerd en aan gegevens omtrent de kwaliteit van de zorg in die landen.

Het ligt in de rede om de volgende ronde van de heroverweging met inachtneming van de genoemde waarborgen zo vroeg mogelijk van start te doen gaan. Daartoe zal een (bijgestelde) algemene taakopdracht voor heroverwegingswerkgroepen alsmede een lijst van aan heroverwegingsonderzoeken te onderwerpen beleidsterreinen dienen te worden vastgesteld.

## **4.2. De beheersing van de kasuitgaven tijdens de begrotingsuitvoering**

### *4.2.1. Inleiding*

De toenemende omvang van het feitelijke financieringstekort op kasbasis in de laatste jaren heeft ertoe geleid dat op de beheersing van de begroting tijdens de uitvoeringsfase steeds meer nadruk is komen te liggen.

Teneinde de opwaartse druk op het financieringstekort die van de begrotingsuitgaven zou kunnen uitgaan te beperken, is er in 1979, 1980 en 1981 toe overgegaan kasplafonds per departement in te stellen. Dit betekende ten dele een verscherping van de bij de begrotingsuitvoering gehanteerde spelregels van het stringente begrotingsbeleid. Dit was noodzakelijk omdat deze spelregels niet van toepassing zijn op de bedragen die aan de lopende begroting kunnen worden toegevoegd op grond van artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976, terwijl de opwaartse druk op het financieringstekort mede door deze bedragen wordt veroorzaakt.

Artikel 12 bepaalt dat voor daarvoor aangewezen begrotingsposten kasuitgaven die in de begroting van enig jaar zijn geraamd en waarvoor een schriftelijke verplichting is aangegaan, aan het volgende begrotingsjaar kunnen worden toegevoegd indien deze bedragen door onvoorziene omstandigheden niet tot betaling komen. Bij de voorbereiding en de uitvoering van de begroting worden deze bedragen de laatste jaren buiten het totaalbeeld van de begroting gehouden. Daarbij wordt de veronderstelling gehanteerd, dat de som van de toegevoegde bedragen aan enig jaar eenzelfde omvang zal hebben als de som van de toe te voegen bedragen aan het volgende jaar. De reden hiervoor is dat de toevoegingen niet goed geraamd kunnen worden. Bij de overgang van de Comptabiliteitswet van 1927 op die van 1976 werden aan toe te voegen bedragen strakkere eisen gesteld. Hierdoor, maar ook door het voorschrift de uitgaven voortaan op kasbasis te rammen, met daaraan toegevoegd de eis afzonderlijke ramingen te geven van de aan te gane verplichtingen die in latere jaren tot betaling zullen komen, bestond

de verwachting dat de omvang van de toevoegingen zou afnemen. Hoewel dit is geschied bestaat de indruk dat nog in onvoldoende mate is ingespeeld op de nieuwe wijze van ramen voor de uitgaven. Door de hoge omvang van het financieringstekort is op dit probleem extra nadruk komen te liggen.

Nu enige tijd ervaring is opgedaan met de werking van de kasplafonds is het zinvol om hieraan een kritische beschouwing te wijden. Daarmee wordt tevens voldaan aan een toezegging terzake bij de behandeling van de Voorjaarsnota 1981 in de Tweede Kamer op 13 mei jl.

In het navolgende zal worden ingegaan op enkele begripsomschrijvingen ten aanzien van de kasuitgaven en op de achtergronden van kasplafonds. Daarna wordt beschreven hoe de kasplafonds in de praktijk hebben gefunctioneerd. Voorts wordt geïventariseerd welke problemen zich daarbij hebben voorgedaan. Tenslotte worden enige aanzetten gegeven tot mogelijke verbeteringen in de werking van kasplafonds en in de ramingsmethodiek van de begrotingsuitgaven.

#### 4.2.2. De kasuitgaven (begripsomschrijving)

Het begrotingsstelsel zoals dat voorgeschreven is in de Comptabiliteitswet 1976 is er een van verplichtingen- en kasramingen.

Aan alle kasuitgaven gaan verplichtingen, welke de uitdrukking vormen van het gevoerde of te voeren beleid, vooraf. De in een bepaald jaar aangegane verplichtingen kunnen in verschillende jaren tot kasuitgaven leiden. Voorzover in het begrotingsjaar aan te gane verplichtingen zullen leiden tot kasuitgaven in hetzelfde jaar, moeten deze betalingen *buitenlijns* in de begroting van dat jaar worden opgenomen.<sup>1</sup>

Voorzover de verplichtingen die in het begrotingsjaar worden aangegaan pas in volgende jaren tot uitgaven leiden, dient – op grond van artikel 16, lid 3 van de Comptabiliteitswet – in de begroting een *binnenlijns* verplichtingenraming te worden opgenomen<sup>2</sup>. Voor het maximum van deze verplichtingenraming wordt in de begroting autorisatie gevraagd. In de begrotingen van de volgende jaren verschijnen de desbetreffende kasuitgaven dan als *buitenlijns* bedragen. Hieruit blijkt dat de *buitenlijns* uitgavenramingen in twee categorieën uiteenvallen, namelijk uitgaven waarvoor in het verleden al verplichtingen zijn aangegaan, en uitgaven waarvoor (in het begrotingsjaar zelf) nog verplichtingen moeten worden aangegaan. Deze laatste uitgaven vormen de zogenoemde «vrije marge» in het *buitenlijns* begrotingsbedrag. Tenslotte kunnen kasuitgaven, uitgaand boven beide componenten van het *buitenlijns* begrotingsbedrag, gedaan worden op basis van toevoegingen aan de begroting ex artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 van in het voorafgaande jaar *onverwacht* onbesteed gebleven bedragen, welke in het voorafgaande jaar al *buitenlijns* geraamd waren en welke reeds schriftelijk verplicht zijn (de zogenoemde «overloop»). De omvang van deze toevoegingen bedroeg in 1981 ruim 6 miljard.

Resumerend kunnen de kasuitgaven in enig jaar als volgt worden onderverdeeld:

- a. betaling van *buitenlijns* bedragen waarvoor in het begrotingsjaar verplichtingen worden aangegaan;
- b. betaling van *buitenlijns* bedragen waarvoor in eerdere jaren verplichtingen zijn aangegaan;
- c. kasuitgaven op grond van artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 («overloop»; niet *buitenlijns* geraamd).

In het meest extreme geval – wanneer de toegevoegde bedragen volledig tot betaling komen en de *buitenlijns* geraamde bedragen geheel besteed

---

<sup>1</sup> De som van alle *buitenlijns* bedragen vormt het begrotingstotaal.

<sup>2</sup> Tevens wordt in een bijlage aangegeven in welke jaren deze verplichtingen tot kasuitgaven zullen leiden.

worden – zou er in 1981, zonder de instelling van kasplafonds, een extra be-  
drag aan kasuitgaven kunnen optreden boven de buitenlijnse (begrotings)  
raming van rond 6 miljard.

#### 4.2.3. Kasplafonds

##### 4.2.3.1. Achtergrond

Het hoge niveau van het financieringsstekort heeft ertoe geleid dat in de af-  
gelopen jaren de beheersing van de kasuitgaven meer nadruk heeft gekre-  
gen. Als uitvloeisel daarvan is in 1979, 1980 en 1981 per departement een  
kasplafond ingesteld. Kasplafonds zijn gebaseerd op een Ministeriaals-  
afpraak en tasten de begrotingswetten niet aan.  
Een strikte naleving ervan impliceert dat:  
a. exogene tegenvallers (evenals endogene) op de desbetreffende depar-  
tementalen begroting gecompenseerd moeten worden;  
b. interning op het saldo van de overloop ex artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 slechts per departement mag plaatsvinden indien daartegen-  
over op datzelfde departement buitenlandse bedragen van dezelfde omvang  
vervallen, terwijl interning op de ene begrotingspost slechts wordt toege-  
staan indien nieuwe overloop bij een andere post wordt bereikt.

##### 4.2.3.2. Kasplafonds in de praktijk

Kasplafonds worden bij besluit van de Ministerraad vastgesteld. Zij heb-  
ben dus geen wettelijke grondslag. De Minister van Financiën heeft op  
grond van de Comptabiliteitswet 1976 slechts één instrument in handen om  
rechtstreeks invloed uit te oefenen op de begrotingsuitvoering: het vooraf-  
gaand toezicht (artikel 28, lid 2)<sup>1</sup>. Dit instrument kan zich in het kader van de  
begrotingsbeheersing in het lopende jaar echter slechts richten op de begro-  
tingsbedragen waarvoor in het begrotingsjaar nog verplichtingen moeten  
worden aangegaan («vrije marge»). Op de lopende begroting is het effect  
hiervan dan ook beperkt.

Om te bevorderen dat aan de kasplafonds de hand wordt gehouden is een  
overleg-procedure afgesproken waarbij het initiatief ligt bij het Ministerie  
van Financiën. Op basis van de ontwikkelingen van de departementale kasre-  
alisatiecijfers en -prognoses van de uitgaven wordt bezien of zich bij enig de-  
partement een tendens tot overschrijding van het kasplafond aftekent. Wan-  
neer dat het geval is wordt overleg geopend met de betrokken departemen-  
ten. Daarbij wordt gesproken over de oorzaken van de versnelde kasontwik-  
keling en de mogelijkheden om toch binnen het kasplafond te blijven.  
Deze procedure is voor het eerst in 1980 gehanteerd. Mede hierdoor is in  
dat jaar bereikt dat de uitgaven als geheel de gezamenlijke kasplafonds niet  
hebben overschreden (er trad zelfs een geringe onderuitputting op) en dat  
de overschrijdingen die bij enkele departementen zijn opgetreden beperkt  
van omvang zijn gebleven. Bij de uitvoering van deze procedure is niettemin  
aan het licht gekomen dat een strikte naleving van de kasplafonds een twee-  
tal soorten van problemen met zich mee brengt.

##### 4.2.3.3. Problemen bij de hantering van kasplafonds

De geconstateerde problemen kunnen onderscheiden worden in ramings-  
technische en beleidsmatige.

<sup>1</sup> Artikel 28, lid 2, geeft de Minister van Finan-  
ciën de bevoegdheid «artikelen van uitgaaf aan  
te wijzen ten laste waarvan geen verplichtin-  
gen mogen worden aangegaan, voordat hij  
daarmede heeft ingestemd».

#### a. *Ramingstechnische problemen*

De departementen hebben vaak zelf onvoldoende inzicht in het verloop van de betalingen. Ook de voorgeschreven verplichtingenadministratie komt slechts moeizaam van de grond. Het ontbreken van (goede) ramingen per departement van kasbetalingspatronen en verplichtingen maakt een beoordeling van de stand van zaken dikwijls moeilijk. Hiermee hangt samen dat de departementen dikwijls niet in staat zijn aan te geven wanneer en in welke mate uitgaven, die betrekking hebben op de overloop ex artikel 12, zullen worden gerealiseerd. Daardoor is moeilijk te voorzien welke de invloed zal zijn die de overloop op het realiseren van de kasplafonds zal hebben bij een overigens normale uitvoering van de begroting.

#### b. *Beleidsmatige problemen*

– Het opvangen van *alle exogene tegenvallers* binnen het kasplafond. Deze regel – die een duidelijke verscherping van de toepassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid betekent – kan in bepaalde gevallen onuitvoerbaar blijken.

– Het *doorschuiven van betalingen* naar een volgend begrotingsjaar. In de praktijk blijkt dat departementen soms betalingen doorschuiven naar het volgende jaar om binnen het kasplafond te blijven. Ook wordt soms rigoreus na een bepaalde datum geen enkele betaling meer verricht. De problemen worden zo in de tijd vooruitgeschoven. *Echte ombuigingen per departement* vinden – veelal ook doordat de verplichtingen reeds zijn aangegaan – niet plaats, waardoor de problemen zich ophopen.

– Het *verschuiven van de problemen naar de lagere overheid*. Voorzover betalingen die worden uitgesteld tot een volgend begrotingsjaar betrekking hebben op declaraties van de lagere overheden, is het gevolg hiervan dat de uitgaven van het rijk weliswaar binnen de perken blijven, maar dat daar- tegenover bij de lagere overheden een tekortvergroting kan optreden<sup>1</sup>.

#### 4.2.4. *Mogelijke verbeteringen van de beheersing van de kasuitgaven*

##### 4.2.4.1. *Inleiding*

Uitgangspunt bij de beoordeling van de mogelijkheden om tot een verbeterd kasbeheer te komen moet zijn dat aansluiting wordt gezocht bij de bron van alle kasbetalingen: de verplichtingen.

Het beïnvloeden van de kasstromen is geen blijvende oplossing voor de problemen indien de verplichtingen ongemoeid blijven, en het is zeker geen alternatief voor beleidsmatige ombuigingen.

Desalniettemin kan in veel gevallen, indien op korte termijn enig effect wordt beoogd, niet worden ontkomen aan ingrepen in de sfeer van de kasstromen.

De mogelijke verbeteringen van het kasbeheer, waarop hierna wordt ingegaan, zijn daarom onderscheiden in verbeteringen die direct effect beogen en die, welke op meer fundamentele wijze het ramingssysteem beïnvloeden.

##### 4.2.4.2. *Verbetering van het systeem van kasplafonds*

###### a. *Procedure*

De in 1980 voor het eerst in gang gezette overleg-procedure rond de bewaking van de kasplafonds kan geïntensiveerd worden. Additionele instrumenten kunnen daarbij zijn een intensivering van het voorafgaand toezicht volgens artikel 28, lid 2, van de Comptabiliteitswet 1976 en het plafonne-

---

<sup>1</sup> Dit lijkt in 1980 het geval te zijn geweest.



ren van verplichtingen. Beide mogelijkheden grijpen in op de «vrije marge» en hebben daardoor slechts een beperkt effect in het jaar zelf. Indien zich een tendens tot overschrijding van een kasplafond voordoet zou kunnen worden overwogen *alle* nieuw aan te gane verplichtingen van het betrokken departement ter voorafgaande goedkeuring aan de Minister van Financiën voor te leggen. Dit zou kunnen inhouden dat de facto een partiële verplichtingenstop wordt ingesteld, die aangrijpt bij de in het lopende begrotingsjaar aan te gane verplichtingen. Een dergelijke verplichtingenstop zou pas dan opgeheven moeten worden als het betrokken departement concreet heeft aangegeven, in overleg met de Minister van Financiën, met welke maatregelen overschrijding van het kasplafond zal worden voorkomen.

Een andere mogelijkheid bestaat hierin dat tegelijk met de instelling van kasplafonds bij de Voorjaarsnota tevens plafonds voor in het begrotingsjaar aan te gane verplichtingen die nog in datzelfde jaar tot betaling komen worden vastgesteld, die lager liggen dan de desbetreffende raming in de begroting. In de resterende loop van het begrotingsjaar kan worden gezien of deze plafonnering kan worden opgeheven.

#### b. Exogene tegenvallers

Het is gebruikelijk geworden dat kasplafonds worden vastgesteld bij de Voorjaarsnota. De reden hiervoor is dat op dat moment een groot aantal mutaties op grond van de uitvoering van de begroting bekend is. Voor het saldo van de mutaties in de uitgaven, voorzover deze exogene zijn en niet op het eigen hoofdstuk kunnen worden opgevangen, en die in de niet-belastingmiddelen, wordt conform de regels van het stringente begrotingsbeleid generale compensatie geboden. Dit heeft in het recente verleden veelal ingehouden dat het te compenseren bedrag door middel van verdeelsleutels op de departementale begrotingen in mindering werd gebracht.

Op grond van de huidige afspraken over de kasplafonds dienen exogene tegenvallers binnen het individuele kasplafond te worden gecompenseerd. Dit geldt met name voor de tegenvallers die na de Voorjaarsnota optreden.

Zoals reeds gezegd is het niet altijd mogelijk gebleken om exogene tegenvallers binnen het begrotingsbedrag van het betrokken departement op te vangen. De eerder onder 4.2.3.3 genoemde beleidsmatige problemen spelen hierbij tevens een rol.

Een mogelijkheid om deze bezwaren te ondervangen en daarmee de gegroeide praktijk van versleutelingen te vermijden is het opnemen, als aanvullende post, van een reserve, waarvoor de volgende regels zouden moeten gelden:

- a. bij de begrotingsvoorbereiding dient de reserve gevormd te worden en onaangetast te blijven tot en met de Voorjaarsnota;
- b. de reserve wordt slechts benut ná de Voorjaarsnota om exogene tegenvallers te compenseren, die met name aangewezen moeten worden (te denken ware aan posten die samenhangen met de macro-economische ontwikkeling, zoals werkloosheidsuitgaven en rente-uitgaven);
- c. *alle* overige tegenvallers na de Voorjaarsnota worden gecompenseerd op het begrotingshoofdstuk waarop zij drukken.

Indien deze reserve een voldoende omvang krijgt (hetgeen overigens door middel van ombuigingen bij de begrotingsvoorbereiding plaats moet vinden), dan kan de somtijds onwerkbare afspraak dat alle exogene tegenvallers op het betrokken hoofdstuk zelf gecompenseerd moeten worden, voor een aantal gevallen vervallen.

#### 4.2.4.3. Verbetering van de ramingen

In de Comptabiliteitswet 1976 is artikel 12 opgenomen voor die gevallen waar bij een buitenlijns opgenomen bedrag onverwacht niet tot betaling komt in het begrotingsjaar. De zich in de praktijk voordoende grote omvang van de overloop druist in tegen de bedoeling van de Comptabiliteitswet 1976 en geeft duidelijk de gebrekkige kwaliteit aan van de raming die wordt gemaakt van de relatie tussen verplichtingen en het tijdschema volgens hetwelk deze tot betaling zullen komen.

Het is daarom, juist met het oog op goede kasramingen en een effectief kasbeheer, van groot belang om artikel 12 meer aan zijn bedoelingen te laten beantwoorden en dus toepassing ervan aanzienlijk te reduceren. Met het oog hierop zal de fundamentele evaluatie van artikel 12 die plaatsvindt in het kader van de algehele evaluatie van de Comptabiliteitswet 1976<sup>1</sup> worden versneld, teneinde reeds op korte termijn tot conclusies te kunnen komen. Bij deze evaluatie zal ook de mogelijkheid van geleidelijke afbouw van de bestaande overloop en van volledige afschaffing van artikel 12 aan de orde komen. Hieraan voorafgaand c.q. gelijktijdig hiermee zal de huidige overloop in kaart worden gebracht. Daartoe moet worden onderzocht:

- a. of en in hoeverre de oude verplichtingen nog actueel zijn. De verwachting is dat dit niet voor het volle bedrag per departement het geval is. Waarschijnlijk zal een deel van de overloop op grond hiervan kunnen worden geschaft;
- b. op welke artikelen van jaar op jaar een overloop zit van min of meer gelijke omvang. Voor zover dit het geval is, wordt het buitenlijns begrotingsbedrag structureel overschat, en dient een eenmalige verlaging hiervan plaats te vinden. Ook op deze wijze verdwijnt een stuk overloop;
- c. wanneer de betalingen plaats zullen vinden. Tenminste dient te worden vastgesteld in welk jaar de betalingen zullen vallen.

Naast het in kaart brengen van de oude overloop is het ten behoeve van nieuwe overloop van belang te bezien op welke wijze de controle op de toepassing van artikel 12 kan worden verscherpt. Maatregelen op dit punt, die moeten leiden tot een geringere overloop, kunnen worden getroffen vooruitlopend op de evaluatie van de werking van dit artikel. Een handicap bij het in kaart brengen van de overloop en bij de controle op de toepassing van artikel 12 wordt gevormd door de omstandigheid dat niet alle departementen een voor dit doel bruikbare verplichtingenadministratie hebben. Verbetering hiervan is noodzakelijk en kan reeds op korte termijn worden aangevangen.

#### 4.2.5. Slot

Voor de beheersing van de kasuitgaven is het systeem van kasplafonds in de huidige omstandigheden een noodzakelijk hulpmiddel. De waarde ervan is mede gelegen in de opwekking van het bewustwordingsproces ten aanzien van het belang van goede kasramingen bij de departementen. Indien ervan wordt uitgegaan dat ook in de komende jaren de omvang van het feitelijke financieringstekort op kasbasis een belangrijke beleidsmatige grootheid blijft bij de begrotingsuitvoering, dan zijn aan het handhaven van het systeem van kasplafonds grote voordelen verbonden.

---

<sup>1</sup> Reeds eerder in dit jaar is hierover aan de Tweede Kamer een nota gezonden (kamerstuk nr. 16756, nr. 1).

## 5. De collectieve sector

### 5.1. De collectieve sector in internationaal perspectief

In de Miljoenennota van vorig jaar is aan de internationaal gezien opmerkelijke groei van de collectieve uitgaven in Nederland uitvoerig aandacht besteed, waarbij met name ook de samenstelling van de collectieve uitgaven internationaal werd vergeleken. Thans wordt volstaan met de constatering, dat deze groei zich – althans in 1979 – onverminderd heeft voortgezet.

Uit grafiek 5.1 blijkt dat in alle weergegeven landen met uitzondering van Zweden in 1975 een omslag te zien is in de ontwikkeling van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen, tot uiting komend in een verminderde stijging of zelfs daling van dit aandeel.

De verdere ontwikkeling blijft sterk uiteenlopen. In Nederland, Zweden en Japan stijgt het aandeel weer sterk in tegenstelling tot de andere landen. In West-Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten ligt het aandeel in 1979 zelfs onder het niveau van 1975. Italië vertoont na de aanzienlijke toename in 1978 een daling in 1979. De koploperpositie van Zweden en Nederland wordt door dit alles nog sterker geaccentueerd.

Er zij in dit verband overigens nog eens gewezen op de voorzichtigheid die in acht dient te worden genomen bij internationale vergelijkingen met behulp van statistische gegevens met betrekking tot de collectieve uitgaven. Een belangrijk probleem wordt daarbij gevormd door de zogenaamde «off-budget expenditures», die niet in statistieken over collectieve uitgaven tot uitdrukking komen. Hierbij valt onder meer te denken aan belastinguitgaven («tax expenditures») en reguleringen.

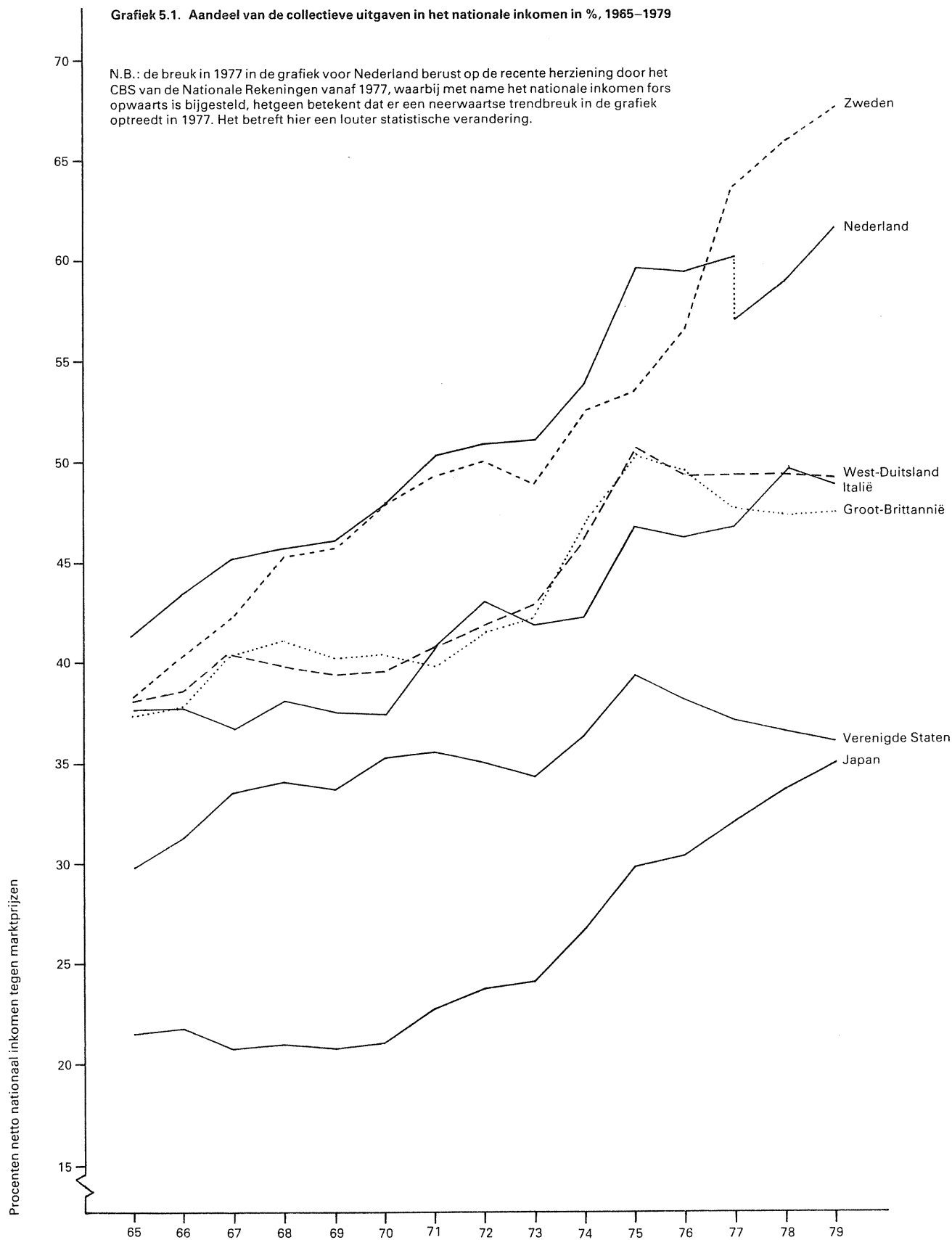
Voor internationale vergelijking van zowel omvang als ontwikkeling van de collectieve sector aan de hand van cijfers met betrekking tot de collectieve uitgaven is het van belang in hoeverre een overheid haar doeleinden nastreeft door middel van belastingfaciliteiten (zoals investeringsaftrek) en reguleringen (zoals milieuvoorschriften)<sup>1</sup> dan wel door middel van collectieve uitgaven (investeringspremies, milieu-investeringen).

Het kiezen voor substituten van collectieve uitgaven betekent weliswaar dat de collectieve uitgaven niet behoeven te stijgen of kunnen dalen, maar dit hoeft nog niet te betekenen dat de invloed van de collectieve sector hiermee geringer is geworden. Een ander probleem dat een internationale vergelijking met behulp van cijfermateriaal zoals verwerkt in grafiek 5.1. bemoeilijkt, is de omstandigheid dat daarin kredieten, deelnemingen en dergelijke niet zijn opgenomen. Niettemin vormen met name de in de grafiek waarneembare *ontwikkelingen* een verantwoorde basis om internationale vergelijkingen te maken.

---

<sup>1</sup> Voor een meer uitgebreide analyse van met name de reguleringen zij verwezen naar paragraaf 5.3.

Grafiek 5.1. Aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen in %, 1965–1979



Bron: OESO Nationaal Accounts.  
CBS Nationale Rekeningen.

## 5.2. Ontwikkeling van de collectieve sector 1982–1986 bij ongewijzigd beleid; een benadering vanuit de ontwikkeling van de uitgaven

### 5.2.1. Inleiding

In de vorige Miljoenennota is een meerjarige uitgavenanalyse opgenomen van de gehele collectieve sector waarbij een relatie kon worden gelegd tussen de ontwikkeling van het reële nationale inkomen en de ontwikkeling van de collectieve uitgaven. In deze paragraaf worden vergelijkbare berekeningen gepresenteerd. Uitgaande van het in de meerjarenramingen besloten liggende ongewijzigde beleid – handhaving van bestaande wetten, indexeringsmechanismen, regelingen en afspraken – wordt onder een aantal *technische* veronderstellingen weergegeven in welke mate gedurende de beschouwde periode de totale uitgaven van de collectieve sector zullen groeien.

Door de uitgavenontwikkeling in relatie te brengen met een structurele norm ten aanzien van de lastendrukontwikkeling in de beschouwde periode en de normatief bepaalde ontwikkeling van het financieringstekort kan een kader worden afgebakend waaruit de afwegingsproblematiek tussen de particuliere en de collectieve sector op middellange termijn op duidelijke wijze naar voren komt. De ombuigingsproblematiek is sterk afhankelijk van de veronderstelde reële loonontwikkeling. Het voordeel van de gehanteerde methodiek is dat het verband tussen een aantal centrale macro-economische variabelen en de daaruit resulterende invloed op het budgettaire kader naar voren komt.

Benadrukt zij dat de berekeningen geen macro-economische analyse omvatten. In een aantal opzichten is de benadering partieel, hetgeen inhoudt dat de cijfermatige resultaten slechts indicatief kunnen zijn en vooral de functie hebben inzicht te verschaffen in de dimensie van de toekomstige budgettaire problematiek. Nieuw ten opzichte van de analyse van vorig jaar is dat de ontwikkeling van de collectieve sector wordt uitgesplitst in rente, sociale zekerheid (inclusief gezondheidszorg) en overig (met name de rijksbegroting in enge zin).

### 5.2.2. De ontwikkeling van de collectieve uitgaven in de periode 1982–1986

Voor de rijksbegroting (inclusief begrotingsfondsen) is voor de periode 1982–1986 aangesloten bij het beleid zoals dat besloten ligt in de meerjarenramingen; voor de sociale zekerheidssector is uitgegaan van een volumeontwikkeling van circa 1½ % per jaar conform de uitgangspunten van de middellange-termijnverkenning van het CPB, gecorrigeerd voor enkele aanpassingen die sindsdien zijn opgetreden.

Wat betreft de macro-economische uitgangspunten is voor 1982 de Macro Economische Verkenning 1982 gehanteerd. Voor de jaren na 1982 is in de basisberekening, als technische veronderstelling, uitgegaan van een reële contractloonstijging van 0 % en van een stabilisatie van de werkloosheid. Met name op het belang van de loonveronderstelling zal overigens nog apart worden ingegaan. Met behulp van de genoemde uitgangspunten kan de toename van de uitgaven van de collectieve sector worden berekend. Boven deze groei is een problematiek aanwezig vanwege de noodzaak het financieringstekort van het rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen terug te dringen van 6,5 % van het nationale inkomen in 1982 tot de structureel aanvaardbare waarde van 4 %. Immers een noodzakelijke tekortreductie brengt, bij een gegeven norm voor de collectieve lastendruk, eenzelfde problematiek met zich als stijgende uitgaven. Hiermee is een bedrag gemoeid van 9 miljard.

In onderstaande tabel is aangegeven welke middelen nodig zullen zijn in de periode 1982–1986. Daarbij zijn de toename van de collectieve uitgaven bij ongewijzigd beleid en de noodzakelijke vermindering van het financieringstekort gesommeerd.

Alle bedragen zijn uitgedrukt in het prijspeil 1982. Op deze wijze wordt de onderlinge vergelijkbaarheid gewaarborgd en treedt er als gevolg van louter nominale factoren geen vertekening op.

**Tabel 5.2.2.a. De ontwikkeling van de collectieve sector in de periode 1982–1986 (in miljarden, in prijzen 1982) bij terugdringing van het financieringstekort naar 4% van het nationale inkomen en bij een stabiel werkloosheidsniveau**

Totaal in de periode 1982–1986 (cumulatief)	waarvan ten behoeve van			
	noodzakelijke terugdringing financieringstekort	rentelasten	sociale zekerheid incl. gezondheidszorg <sup>1</sup>	overig <sup>2</sup>
29	9	6,5	7	6,5

<sup>1</sup> Inclusief de sociale zekerheidsuitgaven op de rijksbegroting; deze zijn met name gelocaliseerd bij Sociale Zaken (Complementaire sociale voorzieningen) en bij CRM (Bijstand).

<sup>2</sup> Inclusief de uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen.

Uit de tabel blijkt dat de stijging voor het grootste deel wordt veroorzaakt door de terugdringing van het financieringstekort. Tevens is een flink deel hiervan nodig voor de uitgaven in de sociale zekerheid en de toenemende rentelasten als gevolg van de in de afgelopen jaren hoog opgelopen financieringstekorten.

De stijging van de categorie «overig» wordt vooral veroorzaakt door de uitgaven voor investeringsstimulering (WIR) met circa 1 miljard en de departementen Defensie en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Benadrukt zij dat in de tabel is uitgegaan van de rekenveronderstelling van een stabilisering van de werkloosheid. De uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid zouden nog een aanzienlijk forsere groei te zien geven indien van minder optimistische veronderstellingen zou worden uitgegaan. Een *jaarlijkse* toename van de werkloosheid met 20.000 mensjaren betekent 1,5 à 2 miljard aan extra uitgaven in 1986.

#### *Het belang van een gematigde loontontwikkeling*

Het aandeel van de loon gevoelige uitgaven in het totaal van de collectieve uitgaven is aanzienlijk. Daardoor heeft een mutatie in de reële loontwikkeling een grote invloed op de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in relatie tot het nationale inkomen.

In de vorige Miljoenennota is als uitgangspunt voor de loonmatiging gekozen de verandering van de loonvoet ten opzichte van de *prijsstijging van het nationale inkomen*; deze keuze ligt voor de hand aangezien het in dit verband gaat om een analyse van de ontwikkeling van de collectieve sector in relatie tot de groei van het nationale inkomen. Benadrukt zij dat het dus niet gaat om een *nominale* maar om een *reële* loonmatiging. Aldus gedefinieerd betekent een reële loonmatiging van bijvoorbeeld 1 % per jaar<sup>1</sup> een beperking van de budgettaire problematiek met circa 5 miljard. In onderstaande tabel is deze benadering gehanteerd.

<sup>1</sup> Voor een dergelijke reële loonmatiging is een nominale loonmatiging benodigd van 2 à 2,5 %.

**Tabel 5.2.2.b. De ontwikkeling van de collectieve sector (incl. tekortreductie) bij diverse loonveronderstellingen<sup>1</sup>**

Jaarlijkse mutatie loonvoet t.o.v. prijsstijging nationaal inkomen	miljarden (cumulatief, in prijzen 1982)
+ 1%	34
0%	29
- 1%	24

<sup>1</sup> Voor de interpretatie van deze tabel zij er op gewezen dat de weergegeven loonvoetmutaties niet volledig overeenkomen met hetgeen vaak onder reële loonmatiging respectievelijk-stijging wordt verstaan, te weten de mutatie van de loonvoet ten opzichte van de prijsstijging van de particuliere consumptie. Wordt reële loonmatiging (c.q. -stijging) aldus gedefiniëerd, dan

bedragen de effecten circa 2/3 van hetgeen hierboven is weergegeven. De verschillen hangen samen met het feit dat de als gevolg van een bepaalde loonvoetmutatie optredende wijziging in de prijsstijging van het nationaal inkomen afwijkt van die van de prijsstijging van de particuliere consumptie.

Ook zij hier nog eens gewezen op het partiële karakter van de benadering. Zo is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de effecten van een mutatie in de loonveronderstelling op de groei van het nationale inkomen en de werkloosheid. Op grond evenwel van de zogenoemde spoorboekjes van het Centraal Planbureau, kan worden gesteld dat de cijfers tevens een redelijke indicatie geven van het effect van loonmatiging indien geen louter partiële analyse wordt gehanteerd.

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

Door confrontatie van de becijferingen van tabel 5.2.2.a met de toename van de reële groei van het nationale inkomen is het mogelijk een indruk te krijgen van de scherpte van de afwegingsproblematiek tussen de particuliere en de collectieve sector. Bij die confrontatie is van belang welke norm voor de collectieve lastendruk wordt gehanteerd. Bij een stabilisatie van de collectieve lastendruk op het huidige niveau zal bijna  $\frac{2}{3}$  van de groei van het nationale inkomen beschikbaar komen voor de collectieve sector. Zou worden uitgegaan van een jaarlijkse opwaartse mutatie van de collectieve lastendruk van bijvoorbeeld 1 procent van het nationale inkomen, dan zou dat als zodanig na 4 jaar circa 14 miljard meer overheidsmiddelen betekenen; bij een jaarlijkse lastendrukdaling van 1 procentpunt zou voor 14 miljard aan middelen worden gederfd.

In de nu volgende tabel wordt de reële toename van het nationale inkomen in de periode 1982–1986 bij verschillende groeiveronderstellingen weergegeven. Tevens wordt aangegeven welk deel hiervan beschikbaar zou komen voor de collectieve sector bij stabilisatie van de collectieve lastendruk.

**Tabel 5.2.3. Reële toename van het nationale inkomen in de periode 1982–1986 en het aandeel van de collectieve sector daarin (in miljarden, cumulatief, prijzen 1982)**

Gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het reële nationale inkomen in de periode 1982–1986	0%	1%	2%	3%
Toename reële nationale inkomen 1982–1986	0	14	28	42
Beschikbaar voor de collectieve sector bij stabilisatie van de collectieve lastendruk	0	8	17	26

Uit bovenstaande tabellen – die slechts globale conclusies toelaten, hetgeen nog eens benadrukt wordt – blijkt dat er de komende jaren nog een groot spanningsveld bestaat tussen de collectieve en de particuliere sector als gevolg van de toenemende aanspraken van de collectieve sector.

Beleidsintensiveringen doen de problematiek uiteraard pro tanto toenemen.

## 5.3. Betekenis en invloed van de collectieve sector in ruimer zin

### 5.3.1. Inleiding

De overheid is in de loop der jaren een steeds belangrijker rol gaan spelen in onze samenleving. Ter typering van deze ontwikkeling wordt wel gesproken van een overgang van de zogenoemde «nachtwakerstaat», waarin de staatstaken zich voornamelijk beperkten tot algemeen bestuur, justitie en binnen- en buitenlandse veiligheid, naar de huidige verzorgingsstaat, waarin de overheid op velerlei andere gebieden voorzieningen treft en tevens een duidelijke herverdelende en sturende functie heeft. Dit heeft de afgelopen decennia onder andere tot een forse stijging van de collectieve uitgaven geleid.

In de voorgaande paragraaf is uiteengezet dat er in de komende jaren sprake is van een scherpe afwegingsproblematiek tussen de particuliere en de collectieve sector. Daarbij was de aandacht gericht op die vormen van overheidshandelen, die tot collectieve uitgaven leiden c.q. collectieve lasten met zich meebrengen. Voor een goede afweging tussen de particuliere en de collectieve sector kan evenwel niet uitsluitend worden volstaan met een analyse van de collectieve lasten en uitgaven. Het overheidsbudget of de som van de collectieve uitgaven vormt immers niet de volledige financiële verantwoording van het overheidshandelen. In deze paragraaf zal aandacht besteed worden aan overheidshandelen dat weliswaar niet rechtstreeks tot collectieve uitgaven leidt, maar waaraan wel financiële gevolgen voor de samenleving zijn verbonden. De financiële gevolgen van dergelijk overheidshandelen worden wel aangeduid met het begrip «off-budget expenditures».

Twee voorbeelden hiervan zijn belastinguitgaven en kredietgaranties. De effecten van dit overheidshandelen zijn onderwerp van studie (geweest)<sup>1</sup> en worden, zij het nog niet volledig, bij het budgettaire beleid betrokken. Gewezen kan worden op de betrekkelijk recente omzettingen van de fiscale regelingen voor vervroegde afschrijving, investeringsaftrek en kinderftrek in de uitgavenregelingen voor investeringspremies en kinderbijslag, die als zuivere statistische mutaties van zowel collectieve lasten als collectieve uitgaven zijn aangemerkt.

Meer in het bijzonder gaat het bij «off-budget expenditures» om een andere, meer ongrijpbare categorie namelijk de door de overheid voorgeschreven wettelijke regelingen en bepalingen (reguleringen). Hierop zal onderstaand nader worden ingegaan.

### 5.3.2. Reguleringen en budgettaire beheersing

In het voorafgaande is erop op gewezen dat het overheidsbeleid verschillende vormen kan aannemen die niet alle in collectieve uitgaven neerslaan. Een belangrijke keuze voor de overheid, indien zij de voortbrenging of het gebruik van bepaalde voorzieningen wil beïnvloeden, is of de voorziening door de particuliere sector of door de overheid zelf verzorgd moet gaan worden.

Bij dit keuzeproces tussen particuliere of collectieve voorzieningswijze gaat het in eerste aanleg om overwegingen van politieke, distributieve en allocatieve aard. In het heroverwegingsrapport over profijtgedachte en privatisering (kamerstuk 16 625 nr. 8) is hierop uitvoerig ingegaan. Laat de overheid de voorziening over aan de particuliere sector dan heeft zij in principe twee manieren om invloed uit te oefenen op de voortbrenging of het gebruik.

In de eerste plaats kan de overheid via subsidies en belastingen de productie of de consumptie stimuleren of afremmen. Dit vindt zijn weerslag in de collectieve uitgaven of de collectieve middelen.

---

<sup>1</sup> Aan de belastinguitgaven wordt aandacht besteed in de Werkgroep Tax-Expenditures, terwijl de Studiegroep Begrotingsruimte in haar zesde rapport op de garantieverlening is ingegaan.



In de tweede plaats kan de overheid haar beleid via reguleringen vorm geven. Deze reguleringen kunnen zowel op de prijsvorming als op de volumina betrekking hebben, terwijl zij bovendien allerlei kwalitatieve aspecten kunnen betreffen.

De regelgeving kan zich bij voorbeeld richten op het productieproces: het gebieden van milieubeschermdende maatregelen, normen ten aanzien van de kwaliteit van de eindprodukten of ten aanzien van de arbeidsomstandigheden. De betrokken producenten zullen de hiermee samenhangende kosten op hun afnemers verhalen of zelf moeten dragen.

Van weer een geheel ander karakter zijn de gebodsbepalingen die op de consumptieve sfeer betrekking hebben: WA-autoverzekering, veiligheidsgordels.

Tenslotte zij nog gewezen op allerlei regels op het gebied van de lonen, de prijzen, de mededinging, de ruimtelijke ordening, enzovoorts. De met deze reguleringen samenhangende kosten leiden niet tot collectieve lasten. Immers de uitgaven lopen niet via de collectieve sector, maar moeten door de betrokkenen in de particuliere sector zelf gefinancierd worden.

Niettemin kunnen ook deze kosten van het beleid, nader aan te duiden als «verborgen beleidskosten», beschouwd worden als lasten voor de gemeenschap van het gevoerde overheidsbeleid. Voor de afweging tussen particuliere en collectieve sector zijn deze kosten evenzeer van belang als de baten van reguleringen waarop doorgaans meer nadruk valt. Vele van de vormen van de hier genoemde beleidskosten die niet tot de collectieve uitgaven en lasten worden gerekend, zijn evenwel moeilijk kwantificeerbaar, zo niet onmeetbaar. Dit mag echter geen beletsel zijn om met het oog op een evenwichtig beleid ten aanzien van de verhouding tussen particuliere en collectieve sector de onderhavige categorie beleidskosten zoveel als mogelijk in de beschouwingen te betrekken.

Het lijkt zinvol de aandacht in het bijzonder te richten op die vormen van reguleringen die in de plaats kunnen treden van collectieve uitgaven, dat wil zeggen waarbij de overheid in principe kan kiezen tussen een beleidsvorm welke tot uiting komt in een collectieve uitgave en een regulering waarbij dat niet het geval is. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het heroverwegingsrapport «Studie baten en lasten milieuhygiënisch beleid» (kamerstuk 16 625 nr. 22). Daarin wordt expliciet gesteld dat «... kan worden overwogen een verminderd beslag op de rijksbegroting te bewerkstelligen door nadruk te leggen op regelgevend beleid» (blz. 23).

Zeker in een tijd van ernstige budgettaire problematiek, leidend tot ombuigingsoperaties van grote omvang, dient ervoor te worden gewaakt dat de oplossing van die problematiek zonder nadere overweging wordt gevonden in verschuivingen van collectieve uitgaven naar vervangende reguleringen. Zolang immers de beleidskosten daardoor niet afnemen is van een verlichting van de problematiek, die in feite gelegen is in de spanning tussen de particuliere en de collectieve sector, geen sprake.

Hieruit mag overigens niet de conclusie worden getrokken dat bijvoorbeeld privatisering geen bijdrage aan de oplossing van de ombuigingsproblematiek zou kunnen leveren, wanneer daarbij nieuwe voorschriften in het leven zouden worden geroepen. Een voorwaarde hierbij is echter dat de privatisering gepaard gaat met een reductie van de totale beleidskosten, dat wil zeggen dat de doelmatigheid in de particuliere sector op het betrokken onderdeel groter moet zijn dan bij de overheid.

### 5.3.3. Slot

Politieke prioriteitenstelling geschiedt in belangrijke mate binnen het afwegingsproces van collectieve uitgaven en collectieve lasten. De rijksbegroting biedt daartoe het raamwerk. In deze paragraaf is een aantal kanttekeningen geplaatst bij het gewoonlijk gebruikte «collectieve sector»-begrip. Met name werd daarbij aandacht besteed aan die kosten voor de particuliere sector die aangeduid kunnen worden met de term «verborgen beleidskosten». Deze kosten, die het gevolg zijn van regulerende overheidsmaatregelen, komen niet

tot uitdrukking in de collectieve uitgaven of in de collectieve lasten, maar vormen er wel een zeer nauw substituut van. Het lijkt noodzakelijk om deze kosten, meer dan in het verleden, expliciet te betrekken in de afweging tussen particuliere en collectieve sector. Dit is eens te meer gewenst nu zeer nadrukkelijk het regelgevend beleid in verschillende sectoren van overheidsoptreden als vervangend wordt beschouwd voor financierend beleid. In het zicht van zeer beperkte budgettaire armslag mogen «off-budget expenditures» geen vluchtweg worden voor «on-budget activities». Het grote probleem evenwel bij het in de beschouwingen betrekken van de «verborgen beleidskosten» wordt gevormd door de kwantificering daarvan.

De problematiek rond de kosten van regelgeving heeft in Nederland al enige tijd de aandacht. Gewezen kan worden op de eind 1980 gepubliceerde «Nota kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid» (kamerstuk 16 495). Hierin worden onder kosten van het milieubeleid verstaan zowel de kosten van collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld collectieve zuiveringsinstallaties) als die welke voortvloeien uit het opleggen van milieuvoorschriften die direct voor rekening van de eigenaars/gebruikers komen. In dit verband kan er tevens op worden gewezen dat de regelgeving is aangevoerd als mogelijk onderwerp voor de tweede ronde van de heroverwegingsprocedure.

Met name reguleringen die van invloed zijn op de kosten van het productieproces zouden daarbij aan de orde kunnen komen.

Tenslotte mag niet onvermeld blijven dat in deze paragraaf de kosten van het overheidsbeleid centraal hebben gestaan. De baten en de verdelingsaspecten van het beleid zijn buiten beschouwing gebleven. Het overheidsbeleid is erop gericht het positieve saldo tussen maatschappelijke baten en kosten zo groot mogelijk te maken. Een volledige afweging tussen collectieve en particuliere sector vereist derhalve dat met al deze aspecten rekening wordt gehouden.

## 6. De uitvoering van de begroting 1981

### 6.1. Inleiding

Bij de uitvoering van de begroting 1981 heeft de zorg om de ontwikkeling van het feitelijke financieringstekort van de gehele overheid voortdurend overheerst. Reeds eind 1980 werd duidelijk dat het tekort in 1981 bij ongewijzigd beleid de raming ten tijde van de Miljoenennota 1981 aanzienlijk zou overschrijden. Toen reeds ook zijn enige zogenoemde anticiperende maatregelen getroffen. Zo werden (cumulatieve) kasplafonds voor de eerste maanden van 1981 ingesteld, die beoogden het betalingstempo van de kasuitgaven niet boven dat van 1980 te laten uitgaan. Bovendien werd afgesproken dat per saldo geen intering op het saldo van de overloop ex artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 zou optreden, terwijl er tevens een rem op het aangaan van verplichtingen werd ingesteld. De anticiperende maatregelen hadden ten doel zoveel mogelijk ruimte voor tussentijdse beleidsaanpassingen in 1981 te laten. In maart 1981 zijn deze maatregelen, die een omvang hadden van 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub> miljard, vastgesteld en besproken met het parlement. In de Voorjaarsnota 1981 zijn kasplafonds per departement ingesteld. In deze en de bijgestelde Voorjaarsnota werd, afgezien van de genoemde beleidsaanpassingen, nog compensatie aangebracht in verband met nadere tegenvallers bij de begrotingsuitvoering. Desondanks is de raming van het financieringstekort 1981 van zowel het rijk als van de lagere overheid sedert de Miljoenennota 1981 aanzienlijk gewijzigd.

Ten tijde van de Miljoenennota 1981 werd nog uitgegaan van een financieringstekort voor 1981 voor het rijk van 4<sup>1</sup>/<sub>4</sub>% van het nationale inkomen en van 1% voor de lagere overheid. Het parlement is op verschillende momenten in de loop van 1981 door middel van nota's op de hoogte gesteld van de wijzigingen die zich ten opzichte van die raming hebben voorgedaan en van de daaraan ten grondslag liggende ontwikkelingen. In de meest recente rapportage, de bijgestelde Voorjaarsnota, beliep de raming van het financieringstekort in 1981 voor het rijk 5<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% van het nationale inkomen en voor de lagere overheid 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%, tesamen derhalve 7<sup>1</sup>/<sub>4</sub>% van het nationale inkomen.

Thans zijn nadere gegevens bekend over de begrotingsuitvoering. Deze leiden tot het volgende totaalbeeld voor het rijk:

Tabel 6.1.a. Totaalbeeld rijksbegroting en begrotingsfondsen 1981

	Ontwerp- begroting 1981	Bijgestelde Voorjaars- nota	Mutaties ten opzichte van bijgestelde Voorjaars- nota	Vermoedelijke uitkomsten
<i>Rijksbegroting</i>				
- uitgaven <sup>1</sup>	116 098	115 898	+ 1 567	117 465
- ontvangsten <sup>2</sup>	103 713	100 811	+ 339	101 150
	- 12 385	- 15 087	- 1 228	- 16 315
<i>Begrotingsfondsen<sup>3</sup></i>				
- uitgaven	24 075	24 019	+ 570	24 589
- ontvangsten	23 323	21 982	+ 253	22 235
	- 752	- 2 037	- 317	- 2 354
Financieringstekort	- 13 137	- 17 124	- 1 545	- 18 669
Idem als % van het nationale inkomen	4¼	5¼		6
Idem voor de gehele overheid	5¼	7¼		7¼

<sup>1</sup> Exclusief aflossingen staatsschuld 3710.

<sup>2</sup> Exclusief opbrengsten uit aanmuntingen:  
ontwerp-begroting: 130;  
huidige raming: 163.

<sup>3</sup> Gemeentefonds, Provinciefonds, Rijks-  
wegenfonds, Fonds Investeringsrekening,  
belastingafdrachten aan de EG

Ten opzichte van de bijgestelde Voorjaarsnota is het financieringstekort van het rijk met 1,5 miljard, ofwel 1/2% van het nationale inkomen, verslechterd. Dat het financieringstekort van het rijk, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen, niettemin in tabel 6.1.a slechts 1/4%-punt hoger wordt geraamd, hangt samen met de aanzienlijke statistische bijstelling die onlangs in het nationale inkomen is aangebracht. De raming in de bijgestelde Voorjaarsnota was uitgedrukt in het nationale inkomen vóór bijstelling, terwijl de huidige raming is uitgedrukt in het nationale inkomen ná bijstelling. Ook het tekort van de lagere overheid in 1981 wordt thans 1/4%-punt hoger geraamd dan in de bijgestelde Voorjaarsnota. De huidige raming hiervan belooft 1 1/2 à 2%. Thans wordt gerekend met 1 3/4%. Voor de gehele overheid resulteert aldus een raming van het financieringstekort in 1981 ter grootte van 7 3/4% van het nationale inkomen, waaraan zoals gebruikelijk nog enige onzekerheidsmarges zijn verbonden. Een uitkomst van 8% kan niet uitgesloten worden geacht. Met name in de sfeer van de uitgaven bestaat de mogelijkheid dat nog enige verslechtering van de raming resulteert. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

De verslechtering in de budgettaire ontwikkeling, die de weg terug naar het structureel aanvaardbare financieringstekort verder heeft verzwaaard, komt mede tot uitdrukking in het voortschrijdend twaalfmaandscijfer van het financieringstekort.

193  
- 187  
6

In onderstaande tabel worden de thans bekende (voorlopige) realisatiecijfers van dit tekort voor zowel het rijk als de lagere overheid gegeven.

**Tabel 6.1.b. Voortschrijdende twaalfmaandscijfers van het financieringstekort in % van het nationale inkomen<sup>1</sup>**

	Rijk	Lagere overheid	Gehele overheid
1980	5,1	2,1	7,2
1981 1e kwartaal	6,7	1,9 <sup>2</sup>	8,6 <sup>2</sup>
april	6,7	1,8 <sup>2</sup>	8,5 <sup>2</sup>
mei	6,2	1,8 <sup>2</sup>	8,0 <sup>2</sup>
juni	6,6	. <sup>3</sup>	. <sup>3</sup>
juli	6,4 <sup>2</sup>	. <sup>3</sup>	. <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Huidige raming na bijstelling door het CBS. <sup>2</sup> Voorlopige gegevens. <sup>3</sup> Gegevens ontbreken.

Op de wijzigingen in het begrotingsbeeld wordt hierna ingegaan. Allereerst zal evenwel aandacht worden geschonken aan de relatie van de uitgavenmutaties tot de ingestelde kasplafonds. Bovendien wordt op de achtergronden van de bijstelling van het tekort van de lagere overheden ingegaan.

Tenslotte zal aan de financiering van het uitzonderlijk hoge financieringstekort aandacht worden geschonken.

## 6.2. De uitgaven

### 6.2.1. Kasplafonds

In paragraaf 4.2 van deze nota is uitvoerig ingegaan op de betekenis en de werking van de kasplafonds. Bij de kasplafonds gaat het er met name om een verhogende invloed van de kasuitgaven op het feitelijke financieringstekort te voorkomen. Dit houdt onder meer in dat uitgavenverhogingen die rechtstreeks samenhangen met verhogingen van niet-belastingmiddelen (de zogenoemde desalderingen) wel tot aanpassing van de kasplafonds mogen leiden, omdat hiervan geen invloed op het financieringstekort uitgaat. De kasplafonds kunnen om dezelfde reden eveneens worden bijgesteld als gevolg van verschuivingen tussen departementale uitgaven onderling en als gevolg van verschuivingen tussen de begrotingshoofdstukken en de aanvullende posten. Andere uitgavenverhogingen moeten in principe evenwel worden opgevangen binnen de kasplafonds. De thans ten opzichte van de bijgestelde Voorjaarsnota aangebrachte verhoging van het totaal van de uitgaven van de rijksbegroting met 1567 miljoen wordt voor 355 miljoen door bovenvermelde wijzigingen verklaard (zie bijlage 4). Daarnaast is het artikel woningwetleningen op het hoofdstuk van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening met 1 miljard opwaarts bijgesteld. Deze bijstelling vloeit voort uit de beslissing om in 1981 de uitgaven die betrekking hebben op de bouw te ontzien. Tevens is als gevolg van de verdere toename van de werkloosheid het kasplafond van het departement van Sociale Zaken met ruim 200 miljoen verhoogd. Deze en de overige mutaties in de uitgaven van de rijksbegroting worden in paragraaf 6.2.2. nader toegelicht. De resterende mutaties in de uitgaven doen zich voor bij de begrotingsfondsen, waarvoor geen kasplafonds gelden.

In verband met de relatief snelle ontwikkeling van de uitgaven op een aantal departementen is door het Ministerie van Financiën met die departementen overleg gevoerd.

Dit overleg heeft ertoe geleid dat afspraken zijn gemaakt over maatregelen die de overschrijdingstendens moeten wegnemen. Bij het departement van Verkeer en Waterstaat kan het evenwel niet geheel uitgesloten worden ge-

acht dat, ondanks een maximale inspanning om dit te voorkomen, enige overschrijding van het kasplafond zal plaatsvinden ten gevolge van intering op de overloop ex artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 ten aanzien van uitgaven die de bouw betreffen. De onzekerheden terzake zijn evenwel te groot om hiervoor nu reeds over te gaan tot aanpassing van het kasplafond.

Bij enkele departementen zal het noodzakelijk zijn om, evenals vorig jaar is gebeurd, uitgaven uit te stellen. Ten aanzien van dergelijke uitgavenverschuivingen heeft het kabinet besloten dat hiervan geen invloed op het begrotingsbeeld 1982 mag uitgaan. Dit betekent dat tegelijkertijd met de kasverschuivingen aanpassingen in de verplichtingsfeer moeten worden aangebracht. Zolang de exacte maatregelen terzake door de desbetreffende departementen niet zijn aangegeven geldt een gedeeltelijke stop op het aangaan van verplichtingen. Deze zal pas, per departement, worden ingetrokken wanneer de Minister van Financiën heeft ingestemd met de te nemen maatregelen in de verplichtingsfeer.

Hierna wordt ingegaan op de mutaties in de uitgaven op de rijksbegroting.

### *6.2.2. De mutaties in de uitgaven van de rijksbegroting*

Binnen het hierboven aangegeven algemene kader is tot een aantal aanpassingen in de kasplafonds besloten.

Voor een deel zijn mutaties opgenomen die een verschuiving betekenen van de aanvullende post voor loonbijstelling inzake incidenteel loon – die in de Voorjaarsnota van de hoofdstukken is afgeboekt – naar de begrotingshoofdstukken. Het betreft hier een bedrag van 410 miljoen.

Daarnaast vindt er een aantal verschuivingen tussen begrotingshoofdstukken plaats, waarvan die betreffende bijzondere financieringskredieten (Volvo-car) de grootste is. Het totaal van deze verschuivingen belooft bijna 100 miljoen.

Voorts is een aantal mutaties toegestaan in verband met daarmee gepaard gaande verhogingen van niet-belastingmiddelen. Het betreft hier met name de vergroting van de post voor verwerving van en rente op staats-schuld bij het hoofdstuk Financiën, alsmede enige uitgaven in de investeringsfeer van de PTT.

De in paragraaf 6.2.1 genoemde uitzonderingen betreffen de hoofdstukken Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Sociale Zaken. Op de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening doet zich een onvermijdbare tegenvaller voor van 1 miljard op het artikel leningen woningwet. Het gaat bij dit artikel om leningen voor de sociale woningbouw, die thans door gemeenten sneller worden opgevraagd. Bij het hoofdstuk Sociale Zaken is het aldaar uitgetrokken bedrag voor werkloosheidsuitkeringen (WWV) in verband met de tegenvallende ontwikkeling in de werkloosheid verhoogd met 212 miljoen.

Een overzicht van de mutaties zelf is opgenomen in bijlage 4.A. De uiteindelijke resulterende kasplafonds zijn in bijlage 4.C. gegeven.

Mogelijke verdere uitvoeringsmutaties zullen binnen de kasplafonds moeten worden opgevangen.

## **6.3. De ontvangsten**

### *6.3.1. De belastingontvangsten*

Volgens de huidige ramingen komt de bruto belastingopbrengst voor 1981 uit op 91.915 miljoen. Dit is 625 miljoen ofwel ongeveer 0,7% hoger dan de in de bijgestelde Voorjaarsnota gepresenteerde prognose. Er is een tweetal oorzaken aan te wijzen dat in het algemeen verantwoordelijk is voor de nu gepresenteerde bijstelling van de ramingen. In de eerste plaats het feitelijke opbrengstenverloop bij een aantal belastingen in de eerste helft van dit jaar.

In de tweede plaats de bijstelling van de raming op transactiebasis bij de inkomsten- en vennootschapsbelasting over oudere belastingjaren dan 1981. De kwantitatief belangrijkste bijstellingen zijn die bij de accijns van lichte olie (-140 miljoen; -4,8%), de inkomstenbelasting (-100 miljoen; -1,7%), de loonbelasting (-200 miljoen; -0,6%) en de vennootschapsbelasting (950 miljoen; 8,9%). In de volgende tabel wordt een samenvattend overzicht gegeven van de verdeling van de opbrengst over de verschillende (categorieën van) belastingen en van het verschil tussen de huidige prognoses en die ten tijde van de indiening van de bijgestelde Voorjaarsnota. Voor een meer gedetailleerd overzicht zij verwezen naar bijlage 2.A.

**Tabel 6.3.1. Raming belastingopbrengsten 1981 op kasbasis**

	Ontwerp- begroting 1981	Bijgestelde Voorjaars- nota	Vermoede- lijke uitkomsten	Vershil t.o.v. bijgestelde Voorjaars- nota
Kostprijsverhogende belastingen	41 160	39 155	39 130	- 25
waarvan:				
- omzetbelasting	26 300	25 400	25 350	- 50
- accijnzen	7 385	7 030	7 040	10
- overige	7 475	6 725	6 740	15
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	56 510	52 135	52 785	650
waarvan:				
- inkomstenbelasting	6 800	6 000	5 900	- 100
- loonbelasting	34 600	32 400	32 200	- 200
- vennootschapsbelasting	11 900	10 700	11 650	950
- overige	3 210	3 035	3 035	-
Totaal-generaal	97 670	91 290	91 915	625

Met betrekking tot een aantal belangrijke bijstellingen kan het volgende worden opgemerkt. Een verdere herziening van de opbrengstraming van de accijns van lichte olie van 2940 miljoen tot 2800 miljoen is op grond van het ontvangstenverloop in de eerste helft van dit jaar noodzakelijk gebleken. De voortgaande sterke prijsstijging voor benzine is in het bijzonder debet aan deze ontwikkeling. Een bijstelling in opwaartse richting heeft plaatsgevonden bij de tabaksaccijns en de alcoholaccijns (met 75 miljoen respectievelijk 70 miljoen). De verslechtering van het algemene consumptiebeeld, die ten tijde van de bijgestelde Voorjaarsnota in de ramingen is verwerkt, is niet tot uiting gekomen in de ontvangsten in de eerste helft van dit jaar.

Oorzaak van de bijstelling bij de loonbelasting met -200 miljoen is een verdere aanpassing van de betalingsoverloop naar 1982, waarbij in het bijzonder het effect van de loonmaatregel voor 1981 van invloed is geweest op het ontvangstenpatroon binnen het jaar.

De verdere herziening van de opbrengstraming van de inkomstenbelasting is veroorzaakt door een geringe neerwaartse bijstelling van de raming op transactiebasis voor het belastingjaar 1980, die uiteraard gevolgen heeft voor de raming van dezelfde grootte in 1981. De bijstelling voor 1980 vindt haar verklaring in een verdere verslechtering dan tot nu toe was voorzien van het macro-economische winstinkomen (exclusief aardgas) in datzelfde jaar. Deze ontwikkeling weerspiegelde zich ook in een tragere ontwikkeling van de aanslagregeling dan verwacht mocht worden. Een en ander resulteert in een bijstelling op kasbasis van -100 miljoen.

De raming van de kasontvangsten van de vennootschapsbelasting wordt met 950 miljoen opwaarts bijgesteld en compenseert vrijwel volledig de in

de Voorjaarsnota vermelde bijstelling. Zoals uit het hiernavolgende blijkt, staat de redengeving voor de thans gepresenteerde bijstelling los van die uit de Voorjaarsnota.

De raming van de kasopbrengst van de vennootschapsbelasting wordt mede gebaseerd op in augustus beschikbaar komende (voorlopige) gegevens van de belastingdienst omtrent de in de zomermaanden vermoedelijk op te leggen aanslagen. Dit is extra informatie waarmee in de voorgaande ramingen voor de kasontvangsten in 1981 geen rekening kon worden gehouden. Deze gegevens laten in vergelijking met de realisaties van 1980 een stijging met circa 300 miljoen zien. Tevens blijkt dat het bedrag van de opgelegde aanslagen over de verschillende belastingjaren in het tweede kwartaal van 1981 in vergelijking met dezelfde periode vorig jaar een belangrijke stijging met ongeveer 640 miljoen te zien heeft gegeven. Ook in de kasontvangsten tot en met juli 1981 valt een soortgelijk verloop waar te nemen. Deze ontvangsten laten in vergelijking met die in de eerste helft van 1980 eveneens een belangrijke toeneming zien. Per saldo is besloten de raming van de kasontvangsten in 1981 van de niet-aardgassector van de vennootschapsbelasting met 950 miljoen opwaarts bij te stellen. Het hiervoor reeds vermelde verloop van de aanslagregeling leidt mede tot de conclusie, dat de raming van de transactie-opbrengst over het belastingjaar 1980 in opwaartse richting moet worden aangepast. Naar de oorzaken van deze bijstelling zal in de komende maanden een nader onderzoek worden ingesteld. Niet ondenkbaar is, dat de oorzaak moet worden gezocht bij de veronderstellingen over de – moeilijk vast te stellen – mate waarin de afschaffing van de faciliteiten voor vervroegde afschrijving en investeringsaftrek direct tot een meeropbrengst leidt.

#### 6.3.2. *De niet-belastingmiddelen*

Ten opzichte van de raming van de niet-belastingmiddelen in de bijgestelde Voorjaarsnota wordt een neerwaartse bijstelling verwacht van per saldo 33 miljoen. De omvangrijkste mutatie betreft de afboeking van de aanvullende post voor loon- en prijsbijstelling ad 275 miljoen. Dit bedrag wordt geacht thans in de artikelsgewijze ramingen te zijn verwerkt.

Van de overige belangrijke mutaties kan worden gemeld een extra ontvangst van 103 miljoen op het hoofdstuk Financiën verband houdende met aankoop en rente van staatsschuld. Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat eenzelfde bedrag bij de uitgaven is voorzien. Bij Verkeer en Waterstaat is een hogere winstafdracht van de PTT ter grootte van circa 70 miljoen te verwachten. Ook hier staat een uitgavenmutatie tegenover. Daarnaast zal een bedrag van 94 miljoen door een vertraagde overdracht van rijkswoningen aan de woningbouwverenigingen in Lelystad niet in 1981 doch in 1982 worden ontvangen. De overige – kleinere – mutaties belopen per saldo + 163 miljoen.

#### 6.4. **De begrotingsfondsen en belastingafdrachten aan de EG**

De belangrijkste mutatie ten opzichte van de bijgestelde Voorjaarsnota betreft de raming van de kasuitkeringen ten laste van het Fonds Investeringsrekening, die met 550 miljoen is verhoogd. In de memorie van toelichting bij de begroting van het Fonds Investeringsrekening 1982 wordt hierop nader ingegaan.

Daarnaast heeft een opwaartse bijstelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds plaatsgevonden ter grootte van 30 miljoen. Deze bijstelling is aangebracht in verband met de sterk toegenomen gemeentelijke uitgaven voor de bijstand. Bij de overige fondsen en de afdrachten aan de EG doen zich vrijwel geen nadere mutaties voor.



## 6.5. Het tekort van de lagere overheid

Het tekort van de lagere overheid is in het laatste kwartaal van 1980 sterk opgelopen, waarschijnlijk mede ten gevolge van het uitstel van betalingen van departementen aan de lagere overheden. In de eerste helft van 1981 heeft zich door dit laatste een stijging voorgedaan van de inkomsten van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Deze ontwikkeling heeft geleid tot enige verbetering van het financieringstekort, maar was onvoldoende om de sterke achteruitgang van 1980 te compenseren. Het lijkt dan ook aannemelijk dat het uitgavenniveau van de lagere overheden in 1981 een aanzienlijke stijging heeft ondergaan. Voor het tweede halfjaar van 1981 moeten de lagere overheden rekening houden met een vermindering van de groei van de inkomsten, in verband met de beperking van de volumestijging van de algemene uitkering uit het Gemeente- en het Provinciefonds, die heeft plaatsgevonden in het kader van de beleidsaanpassingen 1981. Wat de kapitaalinkomsten betreft mag door de voortdurende stagnatie op de markt van vrije-sectorwoningen nog niet worden gerekend op betere resultaten van het grondbedrijf. Indien het uitgavenniveau niet alsnog wordt aangepast aan de geringere groei van de inkomsten zal een opwaartse druk op het financieringstekort ontstaan. In dat geval zal het tekort hoger uitvallen dan de tot nu toe veronderstelde 1½% van het nationale inkomen. Het moet niet onmogelijk worden geacht dat het zelfs tot 2% van het nationale inkomen zal oplopen. Voorshands wordt de raming van het tekort van de lagere overheden bepaald op 1¾% van het nationale inkomen.

## 6.6. Financieringsoverzicht

Bij een financieringstekort van het rijk dat thans wordt geraamd op 18,7 miljard en aflossingen op de vaste schuld ten bedrage van 3,7 miljard, resulteert een financieringsbehoefte van 22,4 miljard. Tot dusver is hiervan 19,3 miljard gedekt, waarvan 18,1 miljard op de kapitaalmarkt.

Tabel 6.6. Financieringsbeeld op kasbasis (in miljarden guldens)

Financieringstekort	20.9	18,7
Aflossingen gevestigde schuld	<u>3.7</u>	3,7
Financieringsbehoefte	24.6	22,4
Gerealiseerd bruto kapitaalmarktberoep met storting in 1981:		
- voorinschrijfrekening <sup>1</sup>	3.8	4,4
- op de openbare markt gecontracteerd <sup>2</sup>	11.0	7,5
- op de onderhandse markt gecontracteerd <sup>2</sup>	<u>7.8</u>	6,2
	22.6 (22.7)	
Netto plaatsing schatkistpapier <sup>2,3</sup>	<u>2.3</u>	1,2
Resterende behoefte aan dekkingsmiddelen	24.9	3,1

<sup>1</sup> Raming voor geheel 1981.

<sup>2</sup> Tot en met 25 augustus 1981.

<sup>3</sup> Gerekend met de aflossingen in het gehele jaar.

Voor een beschrijving van het financieringsbeleid in de eerste helft van 1981 zij verwezen naar hoofdstuk 2.

Handwritten calculations and notes:

$$\begin{array}{r} 2.2 \\ \hline 9.22 \\ 9.42 \\ \hline 18.64 \\ 1.8 \\ \hline 20.44 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 22.6 \\ 3.7 \\ \hline 26.3 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 20.9 \\ 3.7 \\ \hline 24.6 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 22.6 \\ 2.3 \\ \hline 24.9 \end{array}$$

i.s  
 hL  
 s'h  
 84  
 0'11  
 8L  
 18  
 mm

# 7. De begroting 1982

## 7.1. De hoofdlijnen van de begroting 1982

De beslissingen omtrent de begroting 1982 zijn tot stand gekomen tegen de achtergrond van een verslechterende budgettaire ontwikkeling in 1981 en van weinig rooskleurige macro-economische vooruitzichten voor de komende jaren.

Reeds bij de aanpassingen in de collectieve sector die in de eerste maanden van dit jaar zijn aangebracht is er rekening mee gehouden dat het onvermijdelijk zou zijn in 1982 nadere aanpassingen aan te brengen. De ontwikkelingen sindsdien hebben de noodzaak daarvan alleen maar duidelijker gemaakt.

Het kabinet heeft besloten voor 1982 een extra aanpassing in de collectieve sector aan te brengen van 4½ miljard. Aldus kan de collectieve lastendruk nagenoeg worden gestabiliseerd en kan een reductie van het financieringstekort tot stand komen. Beide elementen zijn noodzakelijk voor een structurele verbetering van de economische ontwikkeling.

Tijdens de voorbereiding van de begroting 1982 en de invulling van het pakket aan maatregelen bleek het noodzakelijk om de omvang van het pakket te verhogen met ruim ½ miljard in verband met een inmiddels gebleken additionele problematiek voor 1982. Deze wordt hieronder gegeven.

Tabel 7.1.a. Additionele problematiek 1982

– Effect eerdere besluitvorming inzake sociale zekerheid, gezondheidszorg en arbeidsvoorwaarden collectieve sector	392
– Hogere uitgaven rijk	516
– Hogere niet-belastingmiddelen	7.347
Totaal	+ 561

Een overzicht van de beleidsmaatregelen die nodig zijn om per saldo een pakket van 4½ miljard te realiseren naar de verschillende sectoren wordt hieronder gegeven.

Tabel 7.1.b. Aanpassingen in de collectieve sector 1982

– Sociale zekerheid	1 915
– Gezondheidszorg	585 <sup>1</sup>
– Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	1 325
– Rijksbegroting in enge zin	1 140
waarvan	
uitgaven	762
niet-belastingmiddelen	338
gemeente- en provinciefonds	40
Totaal maatregelen	4 965
Waarvan ten behoeve van additionele problematiek	561
Bijdrage 1982 (per saldo)	4 404

<sup>1</sup> Inclusief verlaging bouwplafond ad 75 miljoen.

2265  
25.6  
23.3  
2.3

Zoals uit tabel 7.1.b is af te leiden heeft van het totaal aan maatregelen 3825 miljoen betrekking op de sfeer van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, terwijl 1140 miljoen de rijksbegroting in enge zin betreft. Deze verdeling is mede gebaseerd op de volgende overweging. Ondanks diverse ombuigingsoperaties die in het afgelopen decennium hebben plaatsgevonden is de groei van het totaal van de collectieve uitgaven aanzienlijk geweest.

Binnen het totaal van de collectieve uitgaven is sinds vele jaren de groei met name gelocaliseerd in de sfeer van de overdrachtsuitgaven. Deze verschuiving betekent een relatieve aantasting van het produktieve karakter van de collectieve uitgaven. Teneinde deze «scheefgroei» enigermate te redresseren is besloten bij de te treffen maatregelen het accent te leggen op de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Op de aanpassingen in deze sfeer wordt in paragraaf 7.2 nader ingegaan.

Voor de aanpassingen in de sfeer van de rijksbegroting zijn thans voor een bedrag van 694 miljoen maatregelen in de begrotingshoofdstukken opgenomen. Het gaat hier voor 431 miljoen om uitgavenverlagingen en voor 263 miljoen om verhogingen van niet-belastingmiddelen.

Bij de uitgaven heeft voor 331 miljoen nog geen concretisering plaatsgevonden. Voorshands is derhalve volstaan met een negatieve aanvullende post. Daarnaast zal nog nadere invulling moeten worden gegeven aan 75 miljoen bij de niet-belastingmiddelen, door middel van maatregelen in het kader van de profijtgedachte. Dit bedrag is voorshands eveneens in een aanvullende post opgenomen. Over de maatregelen ter invulling van de bedragen zal zo spoedig mogelijk een beslissing worden genomen. Over de invulling en de verdeling van de aandelen van de begrotingshoofdstukken en homogene groepen in de korting van 1/2 miljard op de aanvullende post voor loon- en prijsbijstelling voor 1982, waartoe ter gelegenheid van de bijgestelde Voorjaarsnota werd besloten, zal in het najaar worden beslist.

De lastendrukstijging kan worden beperkt tot 0,2%-punt, doordat tegenover een toename van de sociale premiedruk met 0,5%-punt, die mede het gevolg is van het kostendekkend maken van de sociale zekerheidsuitgaven, en een toename van de druk van de niet-belastingmiddelen met 0,4%-punt, veroorzaakt door toenemende binnenlandse aardgasbaten, een verlaging van de belastingdruk met 0,7%-punt<sup>1</sup> staat. Deze laatste mutatie vloeit voort uit het handhaven van het fiscale regime met inbegrip van een inflatiecorrectie van 100%.

Het financieringstekort van de gehele overheid komt uit op 6 1/2% van het nationale inkomen. Deze uitkomst toont aan, zeker wanneer daarbij in ogenschouw wordt aangenomen dat de opbrengsten uit de export van aardgas in 1982 met niet minder dan 3,7 miljard toenemen, hoe moeilijk de huidige budgettaire situatie is. Onder meer sterk stijgende uitgaven voor rente op staatschuld en werkloosheidsuitkeringen (tesamen met circa 4 miljard toenemend ten opzichte van 1981) zijn hiervoor bepalend.

Besloten is over de aanwending van het tweede deel – groot 700 miljoen – van de extra opbrengsten uit heronderhandelingen over de contracten met betrekking tot de export van aardgas. Hierop wordt in paragraaf 7.4 nader ingegaan. Voor het eerste deel hiervan, 1300 miljoen, zijn reeds maatregelen getroffen. Op de aanwending hiervan is in de Miljoennota 1981 ingegaan.

Hierna wordt het totaalbeeld van de uitgaven en de ontvangsten van de rijksbegroting en de begrotingsfondsen gegeven.

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 7.5.3

Tabel 7.1.c. Totaalbeeld rijksbegroting en begrotingsfondsen 1981 en 1982

	Ontwerp- begroting 1981	Vermoedelijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982
<i>Rijksbegroting</i>			
– uitgaven <sup>1</sup>	116 098	117 465	125 040
– ontvangsten <sup>2</sup>	103 713	101 150	109 022
	– 12 385	– 16 315	– 16 018
<i>Begrotingsfondsen<sup>3</sup></i>			
– uitgaven	24 075	24 589	25 947
– ontvangsten	23 323	22 235	26 121
	– 752	– 2 354	+ 174
Financieringstekort	– 13 137	– 18 669	– 15 844
Idem als % van het nationale inkomen	4¼	6	4¾
Idem voor de gehele overheid	5¼	7¾	6½

<sup>1</sup> Exclusief aflossing staatsschuld (1981: 3 710 miljoen, 1982: 3 950 miljoen).

<sup>2</sup> Exclusief opbrengsten uit aanmuntingen (1981 ontwerp-begroting: 130 miljoen, vermoedelijke uitkomsten: 163 miljoen,

ontwerp-begroting 1982: 137 miljoen).

<sup>3</sup> Gemeentefonds, Provinciefonds, Rijkswegenfonds, Fonds Investeringsrekening en belastingafdrachten aan de EG.

## 7.2. Voorgenomen aanpassingen van het beleid

### 7.2.1. Sociale zekerheid en bijstand

De ombuigingen in de sociale zekerheid zullen tot een bedrag van 1300 miljoen worden ontleend aan de in het kader van de heroverweging geformuleerde stelselherziening. In het bijzonder wordt daarbij gedacht aan maatregelen in de sfeer van het ziekteverzuim.

Over aangrijpingspunten en instrumenten tot terugdringen van het ziekteverzuim heeft het kabinet in het kader van de ombuigingen 1981 de Sociaal-Economische Raad reeds om advies gevraagd. De SER zegde in november 1980 toe om over de problematiek van verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid op zeer korte termijn afzonderlijk te zullen adviseren. Het kabinet vertrouwt erop dit advies uiterlijk in oktober aanstaande te zullen ontvangen. Het kabinet denkt de beoogde besparingen in de sfeer van het ziekteverzuim te kunnen realiseren via een evenwichtig pakket van maatregelen. Elementen van dit pakket zijn het heffen van premies voor werknemersverzekeringen over ziektegelden, het invoeren van wachtdagen voor werkgevers en de daaruit voortvloeiende volume-effecten. Voor een concrete invulling verwacht het kabinet zich op het komende SER-advies te kunnen oriënteren. Aan de SER is nadrukkelijk gevraagd – nader onderstreept in een verzoek van de Tweede Kamer tijdens de algemene beschouwingen over de begroting 1981 – in het advies ook zijn oordeel te geven over vormen van eigen risico voor werkgevers en werknemers.

De overige ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid zijn als volgt samengesteld:

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afschaffing bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek In de afgelopen jaren heeft reeds een geleidelijke afbouw plaatsgevonden. Wetsvoorstellen zullen worden ingediend om de bestaande algemene aftrekken in de vorm van belastingvrije sommen te vervangen door een buitengewone-lastenregeling. Die regeling zal slechts van toepassing zijn voor degenen, die wegens arbeidsongeschiktheid en/of ouderdom substantiële extra kosten hebben, die niet op basis van andere regelingen worden vergoed.</li> </ul>	250 miljoen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afbouw WAM-toeslagen Voorgesteld zal worden de toeslagen die bij de invoering van de Wet Aanpassingsmechanismen zijn toegekend voor lopende bovenminimale uitkeringen, in twee jaar af te bouwen.</li> </ul>	150 miljoen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herziening vervoersvoorzieningen bij arbeidsongeschiktheid De maatregelen omvatten een afschaffing van de invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting en een verlaging van de inkomensgrens voor vervoersvoorzieningen in het kader van de AAW.</li> </ul>	90 miljoen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wetsontwerp tot wijziging van de minimumdagloonbepalingen</li> </ul>	35 miljoen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herziening anticumulatiebepalingen WSW/WAO</li> </ul>	25 miljoen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herziening van de kinderbijslag-uitkeringen ten behoeve van niet in Nederland wonende kinderen. Op korte termijn zal de SER hierover advies worden gevraagd.</li> </ul>	25 miljoen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enkele maatregelen in de sfeer van de Algemene Bijstandswet De maatregelen richten zich op een stringenter beleid ten aanzien van de indirecte financiering, een herziening van de inkomensvrijlating bij nevenverdiensten en een aanpassing van het zak- en kleedgeld voor personen in inrichtingen.</li> </ul>	40 miljoen

Het totaal van de ombuigingen in de sociale zekerheid komt daarmee op 1915 miljoen.

### 7.2.2. Volksgezondheid

De bijdrage van de gezondheidszorg aan de noodzakelijke aanpassingen van 4½ miljard in 1982 bedraagt 585 miljoen. Het kabinet stelt voor deze matiging in de uitgaven voor de gezondheidszorg te effectueren met het volgende pakket van maatregelen:

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matiging en doelmatiger aanwending van de personele en materiële middelen. Om deze besparing te bereiken is herallocatie en beperking van middelen noodzakelijk. Het bedrag voor richtlijnverruiming zal in 1982 aanzienlijk worden beperkt. Ook zal in het beleid in 1982 door middel van concrete maatregelen meer aandacht worden gegeven aan beperking van de toename van het aantal zelfstandige beroepsbeoefenaren. Voorts zal de in gang gezette reductie van het aantal erkende bedden in algemene ziekenhuizen in 1982 ook moeten leiden tot een structurele afbouw van dit aantal bedden. Tenslotte zal de verlaging van het bouwplafond uit 1981 in 1982 merendeels worden gecontinueerd.</li> </ul>	240 miljoen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matiging in lonen en inkomens. De voorstellen tot aanpassing van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector zullen, voorzover van toepassing, worden doorgetrokken naar degenen die werkzaam zijn in de gezondheidszorg.</li> </ul>	60 miljoen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wijzigingen in de sociale ziektekostenverzekeringen. Deze wijzigingen hebben betrekking op een herziening van de eigenbijdragesystematiek in AWBZ en het invoeren van een eigen bijdrage voor geneesmiddelen.</li> </ul>	285 miljoen

### 7.2.3. Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

Op het onderhavige beleidsterrein wordt als bijdrage aan de voor 1982 noodzakelijke aanpassingen een pakket ter grootte van 1325 miljoen voorgesteld. Daartoe zullen de volgende elementen aan het georganiseerd overleg worden voorgelegd.

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| – Bij de invulling van ombuigingsvoorstellen op dit terrein heeft het kabinet het trendbeleid, als beginsel voor de ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel en andere werknemers in de collectieve sector, niet willen verlaten. Binnen dit kader acht het kabinet het juist om het met de invoering van de «inhouding 1981» beoogde beleid – de vertaling van mutaties in de ten laste van werknemers komende sociale verzekeringspremies – voort te zetten.   | 70 miljoen            |
| – Voorts stelt het kabinet voor de noodzakelijke ombuigingen met name te vinden op de onderdelen van het arbeidsvoorwaardenpakket welke reeds eerder – in de nota «Bestek '81» en het rapport «Heroverweging» – ter discussie zijn gesteld.<br>Op basis van aanbevelingen, neergelegd in het rapport van de zogenoemde commissie-Bosman, zal een wijziging van de inbouw van de AOW/AWW-uitkeringen in de overheidspensioenen worden voorgesteld. Hierbij wordt tevens bezien op welke wijze overeenkomstige aanpassingen in de pensioenvoorzieningen van andere werknemers in de collectieve sector kunnen worden aangebracht. | 900 miljoen           |
| – Gestreefd zal worden om te komen tot een wijziging van en een betere controle op de uitvoering van de interimregeling ziektekosten, alsmede tot het niet langer verlenen van de kindertoelage op de vakantieuitkering. Ook is het kabinet voornemens de ontslagleeftijden voor bijzondere categorieën van overheidspersoneel aan te passen (p.m.).  | 200 miljoen<br>+ p.m. |
| – Ten slotte wordt bezien op welke wijze de eerder genoemde voorstellen in de sfeer van de sociale zekerheid dienen door te werken naar de secundaire arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel.  | 155 miljoen           |

### 7.2.4. De rijksbegroting in enge zin

De ombuigingen op de verschillende hoofdstukken en homogene groepen en op het Gemeente- en Provinciefonds zijn overeenkomstig de hierna genoemde bedragen verwerkt. Deze bedragen zijn een saldo van verlagingen en verhogingen van zowel uitgaven als niet-belastingmiddelen.

Tabel 7.2.4. Ombuigingen (–) op de rijksbegroting 1982 in enge zin

Algemene Zaken	+ 1
Buitenlandse Zaken	+ 24
Justitie	– 13
Binnenlandse Zaken	+ 1
Onderwijs en Wetenschappen	– 216
Financiën	– 50
Defensie	– 15
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	– 252
Verkeer en Waterstaat	– 71
Economische Zaken	– 19
Landbouw en Visserij	– 49
Sociale Zaken	– 15
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	– 45
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	+ 37
Civiele Verdediging	– 8
Wetenschapsbeleid	– 4
Aanvullende posten (waarvan bij de uitgaven – 331 en bij de niet-belastingmiddelen + 75)	– 406
	— +
Subtotaal rijksbegroting in enge zin	– 1 100
Gemeente- en Provinciefonds	– 40
	— +
Subtotaal	– 1 140
Waarvan ten behoeve van bestaande problematiek	169
	—
Totaal	– 971

In het onderstaande worden de hiervoor genoemde bedragen per hoofdstuk van een korte toelichting voorzien.

#### *Algemene Zaken*

Het bedrag van 1 miljoen betreft een uitgavenverhoging in de materiële sfeer.

#### *Buitenlandse Zaken*

Het is noodzakelijk gebleken, gezien de internationale inflatie en de koersontwikkelingen, de uitgaven voor de Buitenlandse Dienst aanzienlijk te verhogen. Bovendien zullen voor de afronding van de bouw van een tweetal nieuwe ambassades extra gelden beschikbaar worden gesteld. Voorts worden enkele kleine ombuigingen binnen de Buitenlandse Dienst doorgevoerd.

#### *Justitie*

Verlagingen worden aangebracht op de materiële uitgaven voor de rechtspraak, de uitvoering van de psychopatenwetten en de reclasseringsregeling, alsmede de kindbescherming.

### *Binnenlandse Zaken*

Op de materiële uitgaven lager onderwijs en op de post spreidingsgelden zijn verlagingen aangebracht. Daartegenover is ingestemd met enkele onvermijdelijke uitgavenverhogingen onder andere voor de bouw van nieuwe politiebureaus en met de aanloopkosten van twee projecten op het terrein van de interdepartementale automatisering.

### *Onderwijs en Wetenschappen*

Naast de oplossing van de nog oningevulde budgettaire problematiek uit vorige jaren worden op dit hoofdstuk voor een bedrag van 216 miljoen ombuigingen doorgevoerd. Deze zullen vooral bestaan uit maatregelen in het kader van de doorlichting van de salarisstructuur van het onderwijs.

Andere voorgenomen maatregelen zijn de indexering van de school- en collegegelden, een betere afstemming van de capaciteit van bepaalde opleidingen op de maatschappelijke behoefte, een (bescheiden) beperking op projecten en de exploitatie van het wetenschappelijk onderwijs. Daar de voornoemde maatregelen veelal pas per 1 augustus 1982 kunnen ingaan is het – evenals in 1981 – onontkoombaar om daarnaast maatregelen in de kassfeer te treffen.

### *Financiën*

De bijdrage aan de oplossing van de budgettaire problematiek wordt geleverd door hogere middelen. Zo zullen als gevolg van een aanpassing van tarieven de niet-belastingmiddelen bij de Belastingdienst met een bedrag van 40 miljoen toenemen. Het gaat hier in hoofdzaak om een verhoging van de kosten van vervolging. Bij de Dienst der Domeinen is een verhoging van de ontvangsten met 10 miljoen opgenomen.

### *Defensie*

De bijdrage van Defensie ad 15 miljoen betreft een verlaging van de materiële uitgaven.

### *Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*

Naast de oplossing van budgettaire problemen uit voorgaande jaren wordt op dit hoofdstuk in totaal circa 250 miljoen omgebogen, waarvan een deel, namelijk 77 miljoen, bestaat uit hogere niet-belastingmiddelen. Een belangrijk deel van de uitgavenombuiging wordt gerealiseerd door een éénmalige verschuiving van 4000 woningwetwoningen en 1000 woningweteenheden naar zogenaamde premiecorporatie-A-woningen c.q. eenheden. Door deze verschuiving, waarmee op transactiebasis circa 500 miljoen<sup>1</sup> gemoeid is, ontstaat op de rijksbegroting 1982 een budgettaire verlichting van 126 miljoen, waarvoor bedoelde corporaties een beroep op de kapitaalmarkt moeten doen. In het licht van de conclusies van de Studiegroep Begrotingsruimte dient op grond van deze maatregel de omvang van het aanvaardbare structurele financieringstekort pro tanto in neerwaartse zin te worden bijgesteld.

Voorts zal mede op grond van de ontwikkeling van de energieprijzen het Nationaal Isolatie Programma in neerwaartse zin worden bijgesteld. Naast deze ombuigingen worden op andere beleidsterreinen kleinere uitgavenverlagingen doorgevoerd.

---

<sup>1</sup> Inclusief 6000 woningwetverbeteringen is sprake van een verschuiving van 800 miljoen op transactiebasis.



De maatregelen tot vergroting van de niet-belastingmiddelen worden genomen bij het Kadaster en in de sfeer van de woningwetleningen. Dit laatste zal geschieden door middel van een versnelde inning van de rente op deze leningen.

#### *Verkeer en Waterstaat*

Het aandeel in de ombuigingen is tot stand gebracht op vrijwel alle beleidsterreinen van dit departement. Een deel is gevonden door maatregelen in de sfeer van de niet-belastingmiddelen, waaronder maatregelen bij de PTT. Besparingen worden doorgevoerd op de materiële uitgaven van de onder het departement ressorterende diensten; zowel bij de droge als natte waterstaat wordt een enkel project vertraagd.

#### *Economische Zaken*

Naast de ombuigingen, die in het kader van de beleidsaanpassingen 1981 zijn geleverd op het energiebesparingsprogramma van de rijksoverheid, zijn op dit hoofdstuk verschillende kleinere uitgavenverhogingen en -verlagingen doorgevoerd.

#### *Landbouw en Visserij*

Op diverse terreinen zullen maatregelen worden getroffen. Zo zullen de aankoopmogelijkheden van gronden ten behoeve van de uitgifte in erfpacht (grondbank) met 9 miljoen worden beperkt. Het voor agrarische maatregelen beschikbare bedrag wordt met 6 miljoen beperkt. Op de bijdrage aan het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw wordt een verlaging van 4 miljoen aangebracht. Door het gelijkelijk toepassen van de door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen voorgenomen maatregelen ten aanzien van op het landbouwhoofdstuk voorkomende onderwijscategorieën, zullen deze met een bedrag van 15 miljoen worden verlaagd. Daarnaast worden enkele maatregelen doorgevoerd op de artikelen voor personele uitgaven en zijn voor een aantal artikelen de kasramingen herzien.

#### *Sociale Zaken*

Op het hoofdstuk Sociale Zaken vinden zowel uitgavenverhogingen als -verlagingen plaats. De uitgavenverhogingen hebben betrekking op een automatiseringsproject ten behoeve van het arbeidsvoorzieningenbeleid en het beter functioneren van de arbeidsmarkt. Tegenover deze beleidsintensiveringen staan uitgavenverlagingen in de sfeer van de emigratie en de tewerkstelling van erkende gewetensbezwaarden. Daarnaast zal de kasraming voor het aanvullend programma uit vorige jaren neerwaarts worden bijgesteld. Naast deze maatregelen wordt een aantal middelenartikelen verhoogd.

#### *Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*

De uitgavenverhogingen hebben onder andere betrekking op aankopen ten behoeve van natuurbescherming en de opvang van vluchtelingen. Tegenover deze verhogingen staat een aantal uitgavenverlagingen: maatregelen op het gebied van het openbare bibliotheekwerk en de maatschappelijke dienstverlening.

#### *Volksgezondheid en Milieuhygiëne*

Uitgavenverlagingen hebben betrekking op een fasering van de kasuitgaven voor de geluidhinderbestrijding (10 miljoen) en op de sanering van milieu-hinderlijke bedrijven. Op het terrein van de volksgezondheid vindt in 1982

evenals in 1981 een beperkte herallocatie van middelen plaats van de sociale verzekering naar de begroting ten behoeve van onder meer een vergroting van de opleidingscapaciteit voor kraamverzorgsters en van uitgaven voor kinderhygiëne.

Daartegenover staan uitgavenverhogingen voor de aanleg van rioleringen (18 miljoen) en voor een regeling in verband met fosfaathoudende wasmiddelen (3 miljoen). De raming van de opbrengsten krachtens de heffingen luchtverontreiniging is 10 miljoen lager gesteld. De uitgaven voor de bestrijding van luchtverontreiniging zijn aan deze raming aangepast. In 1982 zullen tenslotte naar verwachting geen heffingen kunnen worden ingesteld op basis van de Afvalstoffenwet. Hiervoor was aanvankelijk circa 20 miljoen geraamd.

#### *Civiele Verdediging*

Door beperking van de voorgenomen investeringen wordt een besparing van 8 miljoen bereikt.

#### *Wetenschapsbeleid*

Naast verlagingen van technische aard op de loongevoelige uitgaven worden verlagingen aangebracht bij het onderzoek op het gebied van bouwen en wonen en bij het innovatiebeleid. Daartegenover staan uitgavenverhogingen die samenhangem met de Ruimtevaartnota en het energiebesparende onderzoek in de glastuinbouw.

#### *Aanvullende posten*

Bij de aanvullende posten wordt bij de uitgaven een verlaging opgenomen van 331 miljoen en bij de niet-belastingmiddelen een verhoging van 75 miljoen.

Voor de invulling van de aanvullende post ad 75 miljoen bij de niet-belastingmiddelen zullen op korte termijn voorstellen worden geformuleerd. Hierbij wordt gedacht aan een verdere toepassing van de profijtgedachte waaraan in het kader van de heroverweging aandacht is besteed.

#### *Gemeente- en Provinciefonds*

Bij het Gemeente- en het Provinciefonds worden de uitgaven verlaagd met 60 miljoen respectievelijk 5 miljoen. Ter realisering van de uitgavenverlaging is het volume-acres van de algemene uitkering van de fondsen ingaande 1982 verlaagd van 1,5% naar 1%. Daarnaast is de algemene uitkering van het Gemeentefonds versterkt met 25 miljoen in verband met de uitbreiding van de gemeentelijke sociale diensten in het kader van de fraudebestrijding. Met deze versterking van de algemene uitkering accentueert het kabinet – ondanks de moeilijke budgettaire situatie – dat het grote waarde hecht aan de fraudebestrijding.

### **7.3. De uitgaven**

In de tabel op bladzijde 80 wordt een herleiding gegeven van het meerjarencijfer 1982, zoals dat was opgenomen in de Miljoennota 1981, tot het thans resulterende totaal van de relevante rijksuitgaven in de begroting 1982 (zie bijlage 3A).

**Tabel 7.3. Relevante rijksuitgaven 1982 (miljarden)**

	1981	1982
1. Meerjarencijfer Miljoenennota 1981	115,3	118,8
2. Mutaties uit hoofde van de Voorjaarsnota en de bijgestelde Voorjaarsnota		
a. beleidsaanpassingen 1981		- 4,1
b. overige mutaties <sup>1</sup>		+ 1,3
3. Extra uitgaven in verband met werkloosheid en rente nationale schuld		+ 3,7
4. Uitgavenombuigingen 1982		
- rijksbegroting enge zin		- 0,8
- doorwerking op rijksbegroting vanuit de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorwaarden collectieve sector		- 0,3
5. Louter nominale mutaties <sup>2</sup>		+ 3,8
6. Overige mutaties		+ 0,7
Totaal relevante uitgaven (volgens bijlage 3.A.)		123,2

<sup>1</sup> Exclusief louter nominale mutaties en uitgaven in verband met werkloosheid en rente nationale schuld.

<sup>2</sup> Inclusief die van de Voorjaarsnota en de bijgestelde Voorjaarsnota maar exclusief die als gevolg van specifieke beleidsaanpassingen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector.

Uit de tabel blijkt dat, ten opzichte van het meerjarencijfer voor 1982 zoals dat in de Miljoenennota 1981 was weergegeven, sprake is van een opwaartse bijstelling van de rijksuitgaven ter grootte van 4,3 miljard. Voor 3,8 miljard is deze bijstelling veroorzaakt door louter nominale factoren (hoger loon- en prijspeil); in reële zin is derhalve sprake van een opwaartse bijstelling van 0,5 miljard. Deze bijstelling is terug te voeren op diverse sterk uiteenlopende factoren, waarop in het navolgende nader wordt ingegaan.

Een neerwaartse invloed ten opzichte van het meerjarencijfer is uitgegaan van de doorwerking van de zogenoemde beleidsaanpassingen 1981 en van de additionele ombuigingen in 1982 waartoe thans is besloten (regels 2a en 4).

De doorwerking op de rijksuitgaven van de ombuigingen 1982 in de sfeer van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector is met een bedrag van -0,3 miljard vrij gering. De belangrijkste oorzaak hiervan is het feit dat het grootste deel van de ombuigingen in de sfeer van de sociale fondsen tot uiting komt. De geringe doorwerking van deze ombuigingen op de rijksuitgaven hangt ook samen met het bijzondere karakter van één van de ombuigingsvoorstellen, te weten de afschaffing van de bejaarden- en invaliditeitsaftrek. De daarmee gemoeide besparing ad 250 miljoen treedt op als saldo van enerzijds extra belasting- en premieontvangsten (+ 1050 miljoen) en anderzijds hogere rijksbijdragen AOW/AWW en AAW (+ 800 miljoen); voor de rijksuitgaven is het effect hiervan dus uitgavenverhogend.

Een sterke opwaartse impuls op de rijksuitgaven gaat uit van de stijgende werkloosheid. Werd in de Miljoenennota 1981 in de meerjarencijfers nog als technische veronderstelling gerekend met een stabilisatie van het werkloosheidspeil op 280 000 mensjaren, thans wordt voor 1982 gerekend met een gemiddeld jaarniveau van 460 000 mensjaren. Voor de rijksbegroting leidt dit ten opzichte van het oude meerjarencijfer tot ruim 2,2 miljard aan extra uitgaven. Ook de rentelasten leggen in 1982 een groter beslag op middelen dan in de Miljoenennota 1981 nog was voorzien.

Door de hogere financieringstekorten in 1980 en 1981 dan destijds geraamd, en doordat ook de rentevoet inmiddels hoger is komen te liggen, is een opwaartse bijstelling ten opzichte van het oude meerjarencijfer noodzakelijk van 1,5 miljard.

Voor het overige wordt de ontwikkeling van de rijksuitgaven bepaald door een veelheid aan uitvoeringsmutaties, beleidscompensaties en exogene ontwikkelingen. Per saldo hebben deze de uitgaven in 1982 ten opzichte van het oude meerjarencijfer met 2,0 miljard verhoogd (regels 2b en 6).

De in de regel 6 van de tabel weergegeven overige mutaties zijn na de bijgestelde Voorjaarsnota in beeld gekomen. Voor 0,4 miljard gaat het daarbij om een ophoging in verband met een voor het financieringstekort neutrale verschuiving tussen het Gemeentefonds en de rijksbegroting (zie ook bladzijde 87). Daarnaast zijn hierin opgenomen enkele beleidsintensiveringen in verband met de zogenoemde tweede tranche van de extra gelden die voortvloeien uit de heronderhandelingen over de export van aardgas, alsmede diverse kleinere bijstellingen.

De uitkomsten van de tabel illustreren hoe moeilijk het is om de collectieve uitgaven binnen de gestelde kaders te houden. Ook al dienen de cijfers met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd – de weergegeven cijfers representeren niet alle collectieve uitgaven en in bepaalde gevallen treden enigszins vertekende effecten op – desondanks is de strekking van de cijfers onmiskenbaar. Zelfs zeer aanzienlijke ombuigingsoperaties blijken nauwelijks in staat om de uitgavenontwikkeling daadwerkelijk een halt toe te roepen. Daarbij kan een tweetal factoren worden onderscheiden. Enerzijds duiden de vrijwel immer opwaarts gerichte uitvoeringsmutaties en exogene bijstellingen op de weerbaarheid van ombuigingsoperaties als zodanig. Anderzijds betekenen extra uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en rentelasten een dermate groot extra beslag, dat de effecten van de getroffen beleidsaanpassingen vrijwel teniet worden gedaan.

Hierna worden de uitgaven in volgorde van de begrotingshoofdstukken in kort bestek toegelicht.

#### *Hoge Colleges van Staat*

Ten behoeve van het instituut van de nationale ombudsman, dat naar verwachting op 1 januari 1982 met zijn werkzaamheden zal starten, is 3,3 miljoen uitgetrokken. Het ligt in de bedoeling, dat op die datum 20 personeelsleden beschikbaar zullen zijn, met een voorziene uitbreiding tot 38 man tegen het einde van het jaar.

#### *Justitie*

De politie-uitgaven vergen in het jaar 1982 een bedrag van ruim 1 miljard.

De achterstand, die de werkelijke sterkte van de rijkspolitie in de afgelopen jaren ten opzichte van de organieke sterkte te zien gaf, zal in 1982 grotendeels zijn ingelopen.

Bij de primaire opleiding van politiepersoneel kan daarom met lagere aantallen aspiranten worden volstaan. Vermeldde de begroting van Justitie voor 1981 950 aspiranten, voor 1982 bedraagt dit aantal aan het einde van het jaar 500. Afgezien van deze aantallen aspiranten neemt de begrotingssterkte van de politie toe van 13 015 in 1981 tot 13 683 in 1982.

De aanhoudende groei van de aantallen bij de rechter aanhangig gemaakte zaken (gerekend wordt thans met een groei van 5%) dwingt tot uitbreiding van de capaciteit van de rechterlijke organen. Door automatisering en door toepassing van meer effectieve werkmethoden en regelgeving wordt gestreefd naar het afremmen van de sterke toeneming van de voor 1982 op bijna 600 miljoen geraamde uitgaven voor de rechtspraak c.a. De begroting behelst mogelijkheden voor verdere uitbreiding van de bureaus voor rechtshulp. Ten behoeve van deze bureaus is bijna 30 miljoen uitgetrokken.

Voor het gevangeniswezen houdt de begroting rekening met het gebleken tekort aan plaatsruimte in de penitentiaire inrichtingen. Bouwkundige voorzieningen en aanpassing van personeelsformaties staan op het programma. In de sector van de kinderbescherming, waarvoor rond 568 miljoen is uitgetrokken, zal de verlaging van het aantal pupillen per maatschappelijk werker bij de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen haar beslag krijgen. Deze verlaging vindt plaats in verband met het arbeidsplaatsenplan voor de trendvolgers. De toevloed van vele minderjarige Vietnamese bootvluchtelingen zal tot regeling van de voogdij over deze kinderen leiden. Ten behoeve van de zorg aan deze minderjarigen is ruim 10 miljoen geraamd.

#### *Binnenlandse Zaken*

Voor de materiële uitgaven van het gewoon- en het buitengewoon lager onderwijs worden in 1982 aan de gemeenten uitkeringen gedaan tot bedragen van onderscheidenlijk rond 1,6 miljard en 0,6 miljard. Evenals in 1981 zullen in 1982 enige kwaliteitsverbeteringen in de sector van het buitengewoon lager onderwijs worden getroffen.

Met ingang van 1 januari 1982 zal de vergoeding voor het vakonderwijs bij het gewoon lager onderwijs worden bekostigd ten laste van de begroting van het departement van Onderwijs en Wetenschappen.

Het beleid ten aanzien van de minderheden, voor welk beleid de Minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindsman optreedt, vraagt in toenemende mate de aandacht. De bijdrageregeling voor de ontwikkeling van een gecoördineerd minderhedenbeleid (de zogenaamde bestuurskostenregeling) is per 1 januari 1981 in werking getreden. In totaal is voor de ten aanzien van het minderhedenbeleid te onderscheiden activiteiten op de betrokken begrotingshoofdstukken een bedrag van rond 600 miljoen beschikbaar.

Voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid is rond 2,3 miljard geraamd. Hiervan wordt ruim 1,8 miljard uitgekeerd aan de gemeenten met gemeentepolitie, als bijdrage in de politiekosten. De sterkte van de gemeentepolitie wordt met 300 man uitgebreid. Tevens zijn extra gelden uitgetrokken voor de huisvesting van de politie, voor materiële voorzieningen en voor automatiseringsplannen.

De eenmalige uitkering aan ex-geïnterneerden in het voormalige Nederlandsch-Indië c.q. aan hun weduwen zal in 1982 goeddeels haar beslag hebben gekregen.

Aan de gemeente Amsterdam is voor de bouw van een stadhuis/muziektheater een bijdrage in het vooruitzicht gesteld van 230 miljoen (prijspeil 1 januari 1979). De begroting 1982 voorziet in een bedrag van 30 miljoen voor de eerste fase van de bouw.

#### *Onderwijs en Wetenschappen*

De uitgaven voor het kleuter- en lager onderwijs worden in belangrijke mate bepaald door de ontwikkeling van het aantal leerlingen. Na een periode van daling gaat het aantal leerlingen bij het kleuteronderwijs zich stabiliseren.

De daling van het aantal leerlingen bij het lager onderwijs zet zich voort. De vermindering van de uitgaven die hieruit zou voortvloeien, wordt onder andere geremd door ontwikkelingen binnen de groep van onderwijsgeven. Zo is er duidelijk sprake van een toeneming van de gemiddelde leeftijd. Voor 1982 wordt voor deze sector, inclusief het buitengewoon lager onderwijs, op het hoofdstuk van Onderwijs en Wetenschappen een uitgavenpeil geraamd van ruim 5 miljard.

De sector van het voortgezet onderwijs valt uiteen in een aantal deelsectoren. Voor het algemeen voortgezet onderwijs en het onderwijs voor werken-

de jongeren is er een zekere stabilisatie in de leerlingenaantallen, die in de jaren na 1982 zal worden gevolgd door een daling. Bij het lager beroeps- onderwijs treedt in 1982 een lichte daling op in het leerlingenaantal. Bij het middelbaar beroepsonderwijs is er een niet onaanzienlijke stijging van het leerlingenaantal die uitgaat boven de vroegere ramingen. De indruk bestaat dat er een zekere verschuiving plaatsvindt van het hoger beroeps- onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs. Een voortgaande groei vindt plaats bij het dag-/avondonderwijs. Het aantal deelnemers stijgt sterk als gevolg van de invoering van de studie per vak. Voor de uitgaven in het voortgezet onderwijs zijn, evenals bij het kleuter- en lager onder- wijs, van belang de ontwikkelingen binnen de groep onderwijsgeevenden. Geconstateerd wordt dat ook hier een geleidelijke stijging van de gemiddel- de leeftijd plaatsvindt. Daarnaast is er het verschijnsel dat het percentage eerste- en tweedegraads leerkrachten toeneemt met als tegenhanger een af- neming van het percentage derdegraads leerkrachten. Deze ontwikkelingen betekenen dat ook bij gelijkblijvende aantallen leerlingen en gelijkblijvende regelingen voor toewijzing van personeel de personeelskosten in het voort- gezet onderwijs alsook de gemiddelde personeelskosten per leerling blijven stijgen. De uitgaven voor deze sectoren van voortgezet onderwijs belopen totaal ruim 7 miljard.

In het hoger beroepsonderwijs treedt in 1982 nog enige volumestijging op als gevolg van stijgende deelneming, maar die stijging blijft achter bij de oorspronkelijke ramingen. Een mogelijke oorzaak is in het voorgaande reeds genoemd. De totale uitgaven zijn geraamd op circa 1 miljard.

Voortzetting van het bestaande beleid voor het wetenschappelijk onder- wijs betekent dat ook voor 1982 wordt uitgegaan van nagenoeg gelijkblij- vende financiële middelen voor het gehele wetenschappelijk onderwijs. De raming van de uitgaven voor deze tak van onderwijs bedraagt circa 4 miljard.

#### *Nationale Schuld*

De rentelasten van de staatsschuld werden voor het jaar 1981 in de Miljoen- nota 1981 geraamd op rond 8,5 miljard. Thans worden zij voor 1981 ge- raamd op 9 miljard terwijl voor het jaar 1982 wordt gerekend met een be- drag van omstreeks 11,5 miljard.

#### *Financiën*

Voor 1982 worden krachtens de Regeling Bijzondere Financiering 1971 we- gens effectief geworden garanties betalingen voorzien aan de Nationale In- versteringsbank NV tot een bedrag van 210 miljoen. In de loop van 1981 is besloten tot invoering van een kredietvorm, die wordt aangeduid als kapi- taalkrediet, alsmede tot aanpassing van het bestaande systeem van de A-kre- dieten. Deze kredieten zijn bestemd voor goed geleide en in de kern gezonde ondernemingen met blijvende mogelijkheden tot rendement. Wegens rente- derving en verliezen op hoofdsommen ter zake van deze kredieten is 20 mil- joen uitgetrokken.

Voor de exportkredietverzekering worden de uitgaven geraamd op 237 miljoen tegen 200 miljoen in 1981. De ontvangsten zullen naar verwachting 250 miljoen bedragen hetgeen een stijging inhoudt van 75 miljoen ten op- zichte van het jaar daarvoor.

De posten verwerving en verkoop van staatsschuld worden verhoogd tot 1 miljard. Het thans beschikbare bedrag ad 100 miljoen blijkt onvoldoende voor het gestelde doel, te weten het trachten te voorkomen van koersbewe- gingen, die zich te schoksgewijze en te snel voordoen. De staatsleningen zijn namelijk qua aantal en omvang toegenomen. Aangezien het hierbij om niets anders gaat dan koop en verkoop van effecten, kan deze post als niet-rele- vant worden beschouwd. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar de Memorie van Toelichting op het begrotingshoofdstuk van Financiën.

Voor de personele en materiële uitgaven van de Belastingdienst is bijna 1,8 miljard nodig.

#### *Defensie*

De defensie-uitgaven (exclusief wetenschapsbeleid en civiele verdediging) worden voor 1982 begroot op 12 miljard. Ten opzichte van de begroting voor het jaar 1981 betekent dit een reële groei van 3%.

Evenals voor 1981 is rekening gehouden met een opwaartse bijstelling van de uitgaven met circa 72 miljoen in verband met de kasvertraging 1980 op investerings- en materiële exploitatie-artikelen.

Het voor 1982 geraamde bedrag van 12 miljard is als volgt verdeeld over het ministerie en de krijgsmacht delen (in miljarden):

– Ministerie	1,9
– Koninklijke marine	2,4
– Koninklijke landmacht	5,1
– Koninklijke luchtmacht	2,4
– Koninklijke marechaussee	0,2
	<hr/>
	12,0

Van dit totaal is ongeveer 28% bestemd voor investeringsuitgaven. Zo kan wat betreft de marine genoemd worden de aanschaf van vliegtuigen (circa 240 miljoen) en de vervanging van onderzeeboten (120 miljoen).

Bij de landmacht zijn de aanschaf van vervoermiddelen (circa 380 miljoen) en tankvervanging/verbetering van de Leopard I (circa 370 miljoen) belangrijke posten, terwijl de luchtmacht ruim 640 miljoen zal besteden voor (vervolg)aanschaf van F-16 vliegtuigen en vliegtuigmaterieel.

#### *Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*

Door diverse ontwikkelingen is de vraag naar de onderscheidene woningtypen gewijzigd. Deze wijziging van de vraag heeft geleid tot een herziening van de omvang en de samenstelling van het gesubsidieerde woningbouwprogramma 1982 zoals dat oorspronkelijk in de meerjarencijfers was opgenomen. De omvang van het aantal gesubsidieerde woningen is gebracht van 87 500 op 105 000. Tevens wordt er van uitgegaan dat in de vrije sector een programma van 10 000 woningen kan worden gerealiseerd, zodat het totale programma uitkomt op 115 000 nieuw te bouwen woningen en wooneenheden. Het programma 1981 ligt op een enigszins hoger peil dan het programma voor 1982. Daarbij zij aangetekend dat het oorspronkelijke programma 1981 van 116 000 woningen en wooneenheden tot driemaal toe is bijgesteld. De vraag of in 1982 – uit werkgelegenheidsoogpunt – tot een aanvullend werkgelegenheidsprogramma zal worden besloten, zal worden overgelaten aan het nieuwe kabinet. In dat verband kan tevens het voor 1982 te voeren woonlastenbeleid worden meegewogen.

Binnen het woningbouwprogramma is rekening gehouden met 16 000 woningwetwoningen, 28 000 premiecorporatie-A-woningen, 15 000 premiehuurwoningen, 20 000 premiekoop-A-woningen, 10 000 premiekoop-B-woningen, 10 000 vrije-sectorwoningen, alsmede 16 000 wooneenheden. Het grote aantal premiecorporatie-A-woningen heeft ertoe geleid dat het aantal woningwetwoningen kon worden beperkt, hetgeen de budgettaire problematiek heeft verlicht. Wat betreft het aantal premiehuurwoningen in het programma wordt ervan uitgegaan dat daarmee wordt beantwoord aan de hernieuwde belangstelling van institutionele beleggers. Om de vraag

naar premiekoopwoningen te stimuleren is evenals voor 1980 en 1981 besloten ook voor 1982 extra bijdragen voor kopers ter beschikking te stellen.

De huursubsidies vergen in 1982 ruim 3,2 miljard. Daarvan is ruim 1,2 miljard bestemd voor subjectsubsidies, terwijl voor objectsubsidies rond 2 miljard is geraamd. Voor de bijdragen voor eigen woningen is ruim 500 miljoen uitgetrokken.

Ter waarborging van de voortgang van de stadsvernieuwing is in 1982 ruim 700 miljoen beschikbaar.

De raming van de uitgaven voor het Nationaal Isolatie Plan (NIP) is voor 1982 verlaagd met 125 miljoen. Daarbij is mede overwogen dat de ontwikkeling van de energieprijzen de volledige handhaving van deze stimuleringsmaatregelen overbodig maakt. De stuurgroep NIP zal een advies uitbrengen over de besteding van de in 1982 voor het isolatieplan beschikbare gelden van rond 200 miljoen.

#### *Verkeer en Waterstaat*

Het beleid, dat is gericht op de bevordering van het openbaar vervoer, heeft in de jaren 1979 en 1980, versterkt door ontwikkelingen op economisch gebied (olieprijsstijgingen, loonmatiging) geresulteerd in een groeiende belangstelling voor het openbaar vervoer. De tekorten liepen de laatste jaren echter met name bij het stads- en streekvervoer sterk op.

Voor 1982 worden de tekorten van het openbaar vervoer geraamd op ongeveer 2,5 miljard. De belangrijkste oorzaken van de sterk groeiende tekorten zijn de uitbreiding van het voorzieningspeil, de verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor het vervoerpersoneel en het teruglopen van de arbeidsproductiviteit; bovendien vielen de opbrengsten als gevolg van tariefmaatregelen aanzienlijk tegen, onder meer door uitbreiding van reductiemogelijkheden, ruimere overstapfaciliteiten en het zwart dan wel grijs rijden. De bevordering van het openbaar vervoer zal slechts dan voor zowel de reizigers als voor het rijk betaalbaar blijven, wanneer deze kostenverhogende tendensen worden omgebogen. Hiertoe zijn onder andere extra inspanningen op het gebied van de efficiency vereist. Ook zijn extra tariefverhogingen met name voor het stads- en streekvervoer in 1982 noodzakelijk. Voor de aanleg van nieuwe spoorlijnen is voor 1982 bijna 300 miljoen geraamd. De perspectieven voor het goederenvervoer per spoor blijven zorgelijk; voor 1982 is met een verlies van 191 miljoen rekening gehouden.

Ter bevordering van de verkeersveiligheid zal het beleid ten aanzien van de verkeersongevallenconcentraties, dat in 1981 van start is gegaan, met kracht worden voortgezet. In 1982 zal een begin worden gemaakt met maatregelen tegen geluidhinder in de door luchtvaartlawaai meest zwaar belaste zones rond Schiphol. In de begroting 1982 is hiervoor 10 miljoen uitgetrokken, welk bedrag zal worden gedekt uit heffingen op de luchtvaart.

De uitgaven voor de natte waterstaat (bijna 2 miljard) zijn voor een belangrijk deel bestemd voor aanleg en onderhoud van waterkeringen. Het tot nu toe gehanteerde tijdschema voor de Oosterscheldewerken kan om technische redenen niet langer worden aangehouden. Na bijstelling van het tijdschema zal het financiële schema daaraan worden aangepast.

Voor de inrichting en de ontwikkeling van Almere is voor 1982 rond 85 miljoen geraamd. Voor scheepvaart en maritieme zaken is een bedrag beschikbaar van ongeveer 400 miljoen. Een belangrijk element hiervan betreft de investeringspremiereregeling, die ook voor 1982 zal gelden.

De investeringen van de PTT in 1982 worden op ruim 1,6 miljard geraamd.



### *Economische Zaken*

In de Miljoenennota 1981 werden als tweede tranche van de maatregelen gericht op de lastenverlichting voor het bedrijfsleven voor 1982 beleidsmaatregelen tot een bedrag van 700 miljoen aangekondigd. In samenhang met dit pakket beleidsmaatregelen geven de begroting 1982 en meerjarencijfers van Economische Zaken een opwaartse bijstelling te zien ten opzichte van 1981. Deze verhoging komt met name ten goede aan hoogwaardige en innovatieve activiteiten, waaronder het grote vliegtuigproject van Fokker. Ter versterking van de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven is in 1982 een even omvangrijk beleid voor exportbevordering voorgenomen als in het lopende jaar. Voor dit beleid zijn tevens structureel bedragen geraamd.

Voor het totale industriebeleid is in 1982 bijna 1,1 miljard gereserveerd. Wat het regionaal beleid betreft, kan gewezen worden op de verdere realisering van de Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid. In totaal wordt voor het regionale stimuleringsbeleid circa 600 miljoen begroot.

De circa 300 miljoen in 1982 ten behoeve van het beleid ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf betekenen een verhoging met 25% ten opzichte van het oorspronkelijk in 1981 uitgetrokken bedrag. In deze verhoging zijn onder meer extra bedragen begrepen ten behoeve van de financieringssteun aan bedrijven in deze sector. In het lopende begrotingsjaar heeft de uitvoering van het beleid zoals neergelegd in de drie delen van de Nota Energiebeleid enige wijzigingen ondergaan, die gevolgen hebben voor de begroting van Economische Zaken. Het energiebesparingsprogramma voor de rijksoverheid wordt thans niet meer direct uit de begroting van Economische Zaken bekostigd, doch wordt betaald door besparingen bij de materiële uitgaven van de verschillende departementen. Tevens bleek het voorgenomen beleid uit de Kolennota iets trager opgestart te moeten worden.

Niettemin wordt in 1982 voor de realisatie van het energiebeleid circa 430 miljoen uitgetrokken op de begroting van Economische Zaken.

### *Landbouw en Visserij*

Ten behoeve van het stimuleren van energiebesparende maatregelen in de glastuinbouw is een bedrag van 270 miljoen, gespreid over de jaren 1982 tot en met 1985, uitgetrokken. Voor 1982 is hiervoor 143 miljoen beschikbaar.

De raming van de uitgaven voor het landbouwonderwijs wordt onder meer bepaald door de leerlingen- en studentenaanwas die, gemiddeld voor de verschillende vormen van agrarisch onderwijs, circa 2,5% beloopt. Daartegenover kunnen deze uitgaven lager worden gesteld door het gelijkelijk toepassen van de door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen voorgenomen ombuigingen ten aanzien van de op het landbouwhoofdstuk voorkomende onderwijscategorieën. Het totaal van de uitgaven voor landbouwonderwijs bedraagt voor 1982 rond 690 miljoen.

Voor maatregelen in de agrarische sector, voornamelijk bestemd voor de regeling bijzondere bedrijfskredieten, voor exportbevordering en voor bosbijdragen en herbepanting is 20 miljoen begroot.

In het geheel van de structuurmaatregelen nemen de landinrichtingswerken een belangrijke plaats in. Zo is in 1981 een begin gemaakt met het programma versnelde herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse veenkolonien. Ook in 1982 is een versnelde uitvoering van werken in het veenkoloniale gebied voorzien.

In totaal belopen de diverse vormen van landinrichting voor 1982 340 miljoen. Voor de aankoop van gronden binnen en buiten de landinrichtingsgebieden door de Stichting Beheer Landbouwgronden is 104 miljoen be-

schikbaar. In verband met de verwachte stijging van het aantal beheersovereenkomsten in het kader van de Relatienota worden de uitgaven daarvoor geraamd op ruim 9 miljoen.

De bijdrage aan het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de landbouw wordt gesteld op 121 miljoen. Enkele maatregelen die leiden tot een verlaging van 6 miljoen in de personele sfeer hebben onder meer betrekking op de landbouwvoorlichting.

### *Sociale Zaken*

Een drietal beleidsterreinen bepaalt in hoofdzaak de uitgaven van het begrotingshoofdstuk voor Sociale Zaken:

- de sociale verzekeringen;
- de complementaire sociale voorzieningen;
- de arbeidsvoorziening en arbeidsomstandigheden.

Voor wat de sociale verzekeringen aangaat, betreffen de uitgaven met name de rijksbijdragen aan sociale fondsen. Het Ouderdomsfonds ontvangt ruim 1,3 miljard, het Kinderbijslagfonds ruim 3,9 miljard. Voor de vergoeding van de kosten van de vroeggehandicapten aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds is 596 miljoen gereserveerd.

In verband met de voorgenomen afschaffing van de invaliditeitsaftrek is een bedrag van 225 miljoen opgenomen als rijksbijdrage aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds. Ten behoeve van de VUT-regeling voor ex-mijnwerkers is 47 miljoen uitgetrokken. Voor 1982 is niet meer voorzien in een rijksaandeel in de financiering van het Algemeen Werkloosheidsfonds. Dit hangt samen met de bij de Wet d.d. 4 juni 1981 (Stb. 350) tijdelijk aangebrachte wijziging in de premievaststelling en -verdeling van de Werkloosheidswet. Zo spoedig mogelijk zal aan de Sociaal Economische Raad advies worden gevraagd over de structurele vormgeving van de financiering.

Voor 1982 is evenmin voorzien in een rijksbijdrage aan het Arbeidsongeschiktheidsfonds.

Ten aanzien van de uitgaven op het terrein van de complementaire sociale voorzieningen is voor de Wet Werkloosheidsvoorzieningen uitgegaan van een aantal van 156 000 uitkeringsgerechtigden. Hiermee correspondeert een bedrag van ruim 4,1 miljard. In dit bedrag is rekening gehouden met de per 1 april 1981 ingevoerde verlenging van de referte-periode.

Voor de sociale werkvoorziening is een bedrag van ruim 2,6 miljard geraamd, daarbij inbegrepen het effect van de overheveling van de gedeeltelijke financiering van deze voorziening ten laste van het Gemeentefonds naar de begroting van Sociale Zaken. In de sociale werkvoorziening zijn momenteel circa 76 000 personen werkzaam. Voor de beeldende kunstenaars is 119 miljoen geraamd. Ook is hierin het effect begrepen van de overheveling van het aandeel in de financiering van deze activiteit ten laste van het Gemeentefonds naar de begroting van Sociale Zaken. Het betrokken aantal kunstenaars is geraamd op 3250.

De uitgaven voor het arbeidsvoorzieningsbeleid weerspiegelen het belang dat wordt gehecht aan de bevordering van de arbeidsmobiliteit via scholingsmaatregelen, reden waarom een aantal scholingsactiviteiten zal worden uitgebreid. Daarbij is extra aandacht gegeven aan de categorie jeugdigen. Voorts is onder meer rekening gehouden met extra investeringen en exploitatie-uitgaven ten behoeve van de in 1980 voorgenomen verdubbeling van de capaciteit van de centra voor vakopleiding voor volwassenen. De opleidingen die door de centra voor beroepsoriëntatie en beroepsbeoefening worden verzorgd, zullen worden geïntensiveerd. Hiertoe is in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid 1981 besloten.

Ten behoeve van de verdere doorvoering van het arbeidsbureau nieuwe stijl (ANS) voorzag het meerjarencijfer 1982 reeds in een uitbreiding van personeel met 100 man.

In de afwikkeling van aanvullende programma's uit 1981 en voorgaande jaren is in de begroting 1982 voorzien; het gaat hier om een bedrag van ongeveer 460 miljoen.

#### *Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*

Bijna tweederde deel van de uitgaven van dit begrotingshoofdstuk, dat rond 11,7 miljard beloopt, is nodig voor uitgaven krachtens de Algemene Bijstandswet (rond 6,5 miljard) en voor de uitgaven krachtens de Wet Buitengewoon Pensioen en de Wet Uitkeringen Vervolgingslachtoffers 1940-1945 (rond 800 miljoen). De verlenging van de referte-periode in de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorzieningen heeft de uitgaven van de daaraan aansluitende Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers aanzienlijk verhoogd. Daarnaast is de stijgende werkloosheid en met name de structurele component daarin bepalend voor het hogere uitgavenpeil dat uit deze regeling voortvloeit. Ook het aantal thuiswonenden, dat een periodieke uitkering ontvangt en met name de groep onvolledige gezinnen, is gestegen. Van belang is voorts de voor 1982 voorziene invoering van de Wet Uitkeringen Burgeroorlogsslachtoffers, die de Rijksgroepsregeling Oorlogsslachtoffers zal vervangen.

Ten behoeve van culturele zaken en voor natuurbehoud en recreatie is rond 700 miljoen uitgetrokken.

Het uitgavenvolume van beide sectoren beweegt zich nagenoeg op hetzelfde peil als in 1981.

De uitgaven ten behoeve van de radio, televisie en pers worden geraamd op 809 miljoen. De bijdrage aan de omroepen wordt gedekt door de opbrengsten uit de omroepbijdragen en uit de STER-reclame. De financiering van de Wereldomroep komt in 1982 ten laste van de omroepmiddelen.

De uitgaven in de sector van de maatschappelijke ontwikkeling worden geraamd op circa 2,5 miljard. Het aandeel van de maatschappelijke dienstverlening daarin omvat bijna 1,6 miljard, waarbinnen de gezinsverzorging de voornaamste post is met bijna 1,2 miljard.

Het sociaal-cultureel werk, waaronder het bibliotheekwerk, waarvoor in 1982 rond 800 miljoen is uitgetrokken en de uitgaven voor culturele minderheden waarvoor ruim 160 miljoen is geraamd, zijn de andere belangrijke uitgavencomponenten in de sector van de maatschappelijke ontwikkeling.

In de sector van de maatschappelijke dienstverlening zal het beleid van een aantal voorzieningen worden gedecentraliseerd via een brede rijksbijdrageregeling.

#### *Volksgezondheid en Milieuhygiëne*

Rond 3,4 miljard van de uitgaven van dit begrotingshoofdstuk, dat bijna 4,5 miljard bedraagt, heeft betrekking op de rijksbijdragen aan de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en aan de ziekenfondsverzekeringen. De bijdrage aan de AWBZ bedraagt in 1982 1630 miljoen. De bijdragen aan de ziekenfondsverzekeringen worden voor 1982 geraamd op 1771 miljoen. Ten opzichte van de raming 1981 in de Miljoenennota 1981 komen de rijksbijdragen in totaal 97 miljoen lager uit. Dit bedrag vormt een saldo van de in de loop van 1981 aangebrachte beleidsaanpassingen van 250 miljoen, van nominale en volumebijstellingen van 209 miljoen, alsmede de toevoeging van 39 miljoen uit het arbeidsplaatsenplan en van verlagingen in 1982 van 95 miljoen. Naast de rijksbijdragen aan de sociale verzekeringen belopen de uitgaven ten behoeve van de volksgezondheid 327 miljoen.

Ter versterking van de extramurale zorg alsmede voor de eerstelijnszorg is in 1982 20 miljoen uitgetrokken. In het kader van het minderhedenbeleid

wordt de bestrijding van verslavingsziekten geïntensiveerd. Voor de uitgaven op het terrein van de milieuhygiëne is voor 1982 402 miljoen uitgetrokken (tegen 249 miljoen in 1981). Hiervan maken de uitgaven voor de Wet Geluidhinder deel uit tot een bedrag van 99 miljoen (een stijging ten opzichte van 1981 met 61 miljoen). Voor uitgaven ten behoeve van nieuwe milieuwetten alsmede voor de herziene Hinderwet, voor de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, voor de sanering van milieuhinderlijke bedrijven in de woonomgeving en voor maatregelen met betrekking tot fosfaathoudende wasmiddelen is ruim 50 miljoen uitgetrokken. De uitgaven inzake rioleringsprojecten in 1982 worden op 54 miljoen begroot. De uitgaven op het terrein van de luchtverontreiniging worden gesteld op het peil van de verwachte heffingenopbrengsten van 110 miljoen. Voor bodemsanering is, samenhangend met het aanvullend beleid 1981, in 1982 45 miljoen beschikbaar. De uitgaven ter zake van de Afvalstoffenwet en de Wet Chemisch Afval belopen tezamen 28 miljoen.

#### *Wetenschapsbeleid*

Het totaal van de uitgaven voor Wetenschapsbeleid voor 1982 bedraagt circa 1742 miljoen. De verhoging ten opzichte van de raming van 1628 miljoen in 1981 is onder meer een gevolg van het beleid met betrekking tot de ruimtevaart en het energiebesparend onderzoek.

Met de aanvaarding van de Ruimtevaartnota is gekozen voor een continuering van het Nederlandse lidmaatschap van de European Space Agency (ESA). Voor ruimtevaart is in 1982 omstreeks 120 miljoen beschikbaar. De stijging met 36 miljoen ten opzichte van 1981 is voornamelijk bestemd voor de deelneming van Nederland in een nieuwe experimentele communicatiesatelliet (de «L-Sat»), een experimentele European Remote Sensing Satellite (ERSS) en de ontwikkeling van een betere draagraket (Ariane 4).

Ten behoeve van energiebesparend onderzoek in de glastuinbouw is voor de periode 1981 tot en met 1986 30 miljoen beschikbaar gesteld. In 1982 belopen de uitgaven rond 7 miljoen.

Een bedrag van 3,5 miljoen is uitgetrokken ten behoeve van activiteiten op het gebied van de informatieverzorging met betrekking tot wetenschap en techniek.

Het subsidiebedrag voor TNO is voor 1982 vastgesteld op rond 280 miljoen. Hierbij is rekening gehouden met hogere inkomsten uit hoofde van betaalde opdrachten van het bedrijfsleven.

Ten behoeve van de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO) is rond 195 miljoen begroot. Voor de Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) is 73 miljoen uitgetrokken. De financiering van het exploitatietekort van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Laboratorium (NLR) en de Stichting Waterbouwkundig Laboratorium (SWL) vraagt ongeveer 35 miljoen.

Voor het landbouwkundig onderzoek is circa 250 miljoen beschikbaar.

#### *Ontwikkelingssamenwerking*

De Nederlandse hulpinspanning zal ook in 1982 gerelateerd zijn aan de voor dat jaar geraamde omvang van het netto nationale inkomen tegen factorkosten. Anders dan in voorgaande jaren doet zich thans evenwel de omstandigheid voor dat naast de gebruikelijke ramingsbijstellingen van het nationale inkomen, voor 1982 sprake is van een opwaartse statistische correctie van meer dan 15 miljard. Het in 1982 doen doorwerken van deze correctie in de vaststelling van de omvang van de hulpinspanning zou een aanmerkelijke reële stijging van deze inspanning betekenen waaraan aanzienlijke budget-

taire gevolgen zijn verbonden. In het licht hiervan is het kabinet van oordeel dat deze statistische correctie pas na verloop van een aantal jaren volledig dient door te werken in de hoogte van het hulpplafond. De beslissing over het tempo waarin de hulpinspanning uit hoofde van deze correctie kan worden verhoogd, wordt overgelaten aan het nieuwe kabinet.

Voor 1982 is in de ontwerp-begroting rekening gehouden met een hulpinspanning die 1 1/2% belooft van het voor 1982 geraamde nationale inkomen, nadat daarop bovengenoemde statistische correctie in mindering is gebracht.

Ook in 1982 zal een deel van de kosten gemoeid met de opvang en begeleiding van Vietnamese vluchtelingen ten laste van het plafond komen. Het betreft een bedrag van 25 miljoen. Voorts is het voor de Nederlandse Antillen beschikbare bedrag verhoogd.

Het uitgaventotaal voor 1982 bedraagt daarmee bijna 3,4 miljard.

#### **7.4. Maatregelen ten behoeve van het bedrijfsleven**

In de Miljoenennota 1981 is gesteld dat 2 miljard extra aardgasbaten uit de heronderhandelingen met betrekking tot de exportcontracten aangewend zullen worden voor lastenverlichting ten behoeve van het bedrijfsleven. Na het pakket maatregelen ad 1300 miljoen, dat in 1981 werd vastgelegd, restert thans derhalve nog 700 miljoen.

In samenhang met deze 700 miljoen is een combinatie van beleidsintensiveringen ten behoeve van de industrie ontwikkeld, waarbij tevens besloten is tot wijziging van enkele WIR-premies, alsmede tot het op andere wijze aanwenden van gelden voor investeringsstimulering, de zogenoemde Instir-gelden. Deze Instir-gelden maakten tot nu toe deel uit van de zogenoemde aanvullende posten in de Miljoenennota en zullen aangewend worden ten behoeve van gerichte innovatieve maatregelen. Tevens is besloten tot een structurele verhoging van de WIR-basispremie voor outillage. Bij opstelling van dit pakket diende rekening gehouden te worden met de schorsing van de SIR-heffing per 16 september 1981. Naast de opvang van de gederfde niet-belastingmiddelen als gevolg van deze schorsing door middel van verlaging van enkele WIR-basispremies is voor een adequate aanpassing van het regionale investeringsbeleid gekozen. De bijzondere regionale toeslag in de WIR is daarbij vervangen door een meer algemene regionale toeslag naast een modificatie van de Investerings Premie Regeling op de begroting van Economische Zaken. Tevens is binnen dit totale pakket aan maatregelen de ruimte gecreëerd voor een structurele voortzetting van het exportbeleid met inbegrip van de gemengde kredieten, voor 1982 op eenzelfde niveau als in 1981. Ten slotte is binnen dit pakket rekening gehouden met het budgettaire beslag van het onlangs aangekondigde instrument van kapitaalkredieten.

Het totale pakket maatregelen luidt:	
exportbevordering	185
gerichte industriële innovatie	230
kapitaalkrediet	20
schorsing SIR-heffing	260
regionaal investeringsbeleid	315
WIR-basispremie voor outillage structureel van 10% naar 12%	330
	<hr/>
Totaal	1 340

Daartegenover staan ter beschikking:

tweede tranche «Spierenburggeld»	700
Instirgelden uit aanvullende post van de Miljoenennota 1981	160
verlaging WIR-basispremies	
– nieuwe gebouwen van 18% naar 16%	220
– bestaande gebouwen van 11% naar 10%	30
– vaste installaties van 13% naar 12%	30
afschaffen Bijzondere Regionale Toeslag in de WIR	200
	<hr/>
Totaal	1 340

## 7.5. De ontvangsten

### 7.5.1. Het belastingbeleid

In hoofdstuk 3 is bij de behandeling van het financieel-economische beleid uiteengezet, dat het kabinet zich bij de opstelling van de rijksbegroting ten doel heeft gesteld het financieringstekort structureel te verminderen en de druk van de collectieve lasten zo veel mogelijk te stabiliseren. Voor het belastingbeleid in 1982 betekent dit laatste dat uit een oogpunt van budgettaire dekking geen nadere fiscale maatregelen behoeven te worden genomen. Afgezien van de voor 1982 te treffen fiscale maatregelen in het kader van het ombuigingsbeleid zijn de gevolgen voor 1982 van de reeds vaststaande en aangekondigde maatregelen en de endogene ontwikkeling van de belastingopbrengsten zodanig dat deze tezamen de drukstijging van de collectieve lasten uit hoofde van de niet-belastingmiddelen, exclusief die uit de export van aardgas, en de sociale premies nagenoeg geheel compenseren. Uitgangspunt bij de raming van de endogene ontwikkeling van de belastingdruk is geweest dat de inflatiecorrectie ten aanzien van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting voor 100% doorgang vindt.

Ten gevolge van maatregelen die in 1981 zijn ingegaan, dan wel binnenkort zullen ingaan, doet zich in 1982 een geringe belastingverzwaring voor. De belangrijkste verzwaring vloeit voort uit de recente verhoging van de benzine-accijns en de voorgenomen verhoging van de motorrijtuigenbelasting voor LPG- en dieselpersonenauto's.

Voorts treedt een geringe drukstijging op door twee eerder in verband met het ombuigingsbeleid getroffen maatregelen, te weten de intensivering van de fiscale fraudebestrijding en de bevrozing en verlaging van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken. Een drukdaling vloeit tenslotte voort uit het met ingang van 1982 vervallen van de verhoging die in 1981 was aangebracht in het tarief van de loon- en inkomstenbelasting in verband met de financiering van de eenmalige uitkering aan ex-geïnterneerden in het voormalige Nederlandsch-Indië. Hierdoor ontstaat enerzijds in 1982 een lastenverlichting ter grootte van 225 miljoen; anderzijds geeft de maatregel door overloop in 1982 een opbrengst van 45 miljoen. Dit betekent dat uit dezen hoofde per saldo voor 1982 een drukdaling van 180 miljoen resteert. Een overzicht van de maatregelen is opgenomen in tabel 7.5.1.a.

Tabel 7.5.1.a. De invloed op de belastingopbrengst van vaststaande maatregelen

	1982
– verhoging van de accijns op alcohol per 1-1-1981	+ 3
– verhoging van de accijns op benzine per 1-1-1981	+ 5
– verhoging van de belastingvrije sommen met 4% per 1-1-1981	– 110
– verhoging van de belasting op sigaretten en kerftabak per 15-2-1981	+ 65
– verlaging hoofdsom motorrijtuigenbelasting per 1-4-1981 i.v.m. provinciale opcentenheffing	– 40
– verhoging van de accijns op benzine per 6-7-1981	+ 90
– verhoging brandstof toeslag motorrijtuigenbelasting voor LPG- en dieselpersonenauto's	+ 100
– vrijstelling alcoholaccijns voor parfumerieën etc. per 1-10-1981	– 2
– intensivering fiscale fraude-bestrijding	+ 10
– bevrozing en verlaging van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek	+ 45
– vervallen tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting	– 180
– wijziging van de Successiewet	+ 60
	+ 46

Daarnaast is er een belastingverzwaring uit hoofde van maatregelen die reeds zijn ingediend of waarvoor binnenkort voorstellen zullen worden gedaan.

Het thans bij het parlement aanhangige wetsontwerp inzake een vermindering van het aantal aanslagen in de inkomstenbelasting geeft een extra opbrengst van 90 miljoen. Bij nota van wijzigingen is de ingangsdatum van de in dit wetsontwerp voorgestelde regeling verschoven naar 1 januari 1982. De geraamde jaaropbrengst is in vergelijking met de vorige Miljoenennota met 15 miljoen verminderd. Dit houdt verband met de wijzigingen die tijdens de parlementaire behandeling in het wetsontwerp zijn aangebracht. Het in dit voorjaar ingediende wetsontwerp tot beperking van de aftrekbaarheid van renten van schulden in de privésfeer leidt in het eerste jaar waarin de beperking van kracht zal zijn tot een meeropbrengst van 20 miljoen. Gezien het stadium waarin dit wetsontwerp verkeert, zal in elk geval niet kunnen worden ontkomen aan wijziging van de ingangsdatum van dit wetsontwerp. Voor 1982 is daarom rekening gehouden met een extra opbrengst van 20 miljoen. Op korte termijn kan de indiening worden verwacht van een wetsontwerp tot invoering van een permanente zelfstandigenaftrek in de inkomensbelasting. Deze maatregel, die in de plaats komt van de tijdelijke zelfstandigenaftrek voor de jaren 1975 tot en met 1981, brengt een vermindering van de belastingopbrengst van 20 miljoen mee. Ten slotte zal binnenkort een wetsontwerp worden ingediend in verband met enkele technische wijzigingen van de dividendbelasting. Een van de wijzigingen betreft een vervroeging van het tijdstip van teruggaaf van dividendbelasting aan beleggingsinstellingen ten einde een betere afstemming te verkrijgen op de voor beleggingsinstellingen geldende termijn voor het doen van winstuitkeringen. De vervroeging van de teruggaaf betekent een eenmalige verlaging van de opbrengst dividendbelasting van ongeveer 15 miljoen. Een overzicht van de maatregelen is opgenomen in tabel 7.5.1.b.

Tabel 7.5.1.b. De invloed op de belastingopbrengst van aangekondigde en voorgenomen maatregelen

	1982
– vermindering aantal aanslagen in de inkomstenbelasting	+ 90
– beperking aftrekbaarheid van renten in de privé sfeer	+ 20
– beperking aftrekbaarheid van termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen	+ 45
– invoering permanente zelfstandigenaftrek	– 20
– vervroeging van de teruggaaf van dividendbelasting	– 15
	+ 120

Ten slotte zal in het kader van het ombuigingsbeleid voor 1982 een tweetal fiscale maatregelen worden getroffen. In de eerste plaats wordt voorgesteld de algemeen werkende bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken in de loon- en inkomstenbelasting te vervangen door een geïndividualiseerde aftrek wegens buitengewone lasten. Deze maatregel heeft op transactiebasis een extra belastingopbrengst van 900 miljoen tot gevolg, terwijl daarnaast ook de sociale premies met 150 miljoen toenemen. De belasting- en premieverzwaarings wordt – zoals ook bij de bevrozing en verlaging van de aftrekken in 1981 het geval was – op het niveau van de sociale minimumuitkeringen voor 800 miljoen gecompenseerd vanwege de koppeling van de sociale minima aan het netto minimumloon. In de tweede plaats wordt voorgesteld in verband met een heroverweging van de vervoersvoorzieningen voor gehandicapten de invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting af te schaffen. Het uiteindelijke ombuigingsresultaat van deze twee maatregelen bedraagt circa 300 miljoen, te weten 250 miljoen in verband met de vervanging van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken en 50 miljoen in verband met het vervallen van de invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting.

#### 7.5.2. De belastingontvangsten

Voor 1982 wordt een belastingopbrengst op kasbasis geraamd van 96 800 miljoen. De stijging ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten voor 1981 bedraagt 4885 miljoen ofwel ongeveer 5,3%. Van de opbrengsten vloeit 72 942 miljoen naar het rijk en 23 858 miljoen naar de fondsen en de Europese Gemeenschappen. De in de ramingen veronderstelde autonome veranderingen in de belastingopbrengsten zijn die welke voortvloeien uit de in 1981 getroffen maatregelen, die welke het gevolg zijn van reparatiewetgeving, de afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken in de loon- en inkomstenbelasting en het vervallen van de invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 7.5.1. Daarnaast is rekening gehouden met een automatische inflatiecorrectie van 100% en met het wegvallen van de tijdelijke generieke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting van 1981. Tevens zij erop gewezen dat de in 1981 getroffen lastenverlichtende maatregelen voor het bedrijfsleven in het bijzonder bij de vennootschapsbelasting van invloed zijn op de raming van de kasontvangsten in 1982.



In tabel 7.5.2 wordt een overzicht gegeven van de opbrengstgroei verdeeld naar enkele (categorieën van) belastingen.

Tabel 7.5.2. Raming belastingopbrengsten op kasbasis

	Vermoede- lijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982	Verschil	
			Absoluut	Procentueel
Kostprijsverhogende belastingen	39 130	40 855	1 725	4,4
waarvan:				
omzetbelasting	25 350	26 470	1 120	4,4
accijnzen	7 040	7 070	30	0,4
overige	6 740	7 315	575	8,5
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	52 785	55 945	3 160	6,0
waarvan:				
inkomstenbelasting	5 900	5 875	- 25	- 0,4
loonbelasting	32 200	34 450	2 250	7,0
vennootschapsbelasting	11 650	12 440	790	6,8
overige	3 035	3 180	145	4,8
Totaal-generaal	91 915	96 800	4 885	5,3

De stijging van de ontvangsten van de omzetbelasting is niet beïnvloed door autonome belastingwijzigingen en is derhalve uitsluitend een gevolg van de groei van de bestedingen. Desondanks blijft de geraamde groei van 4,4% enigszins achter bij de groei van de nationale bestedingen (exclusief de uitvoer) in 1982 van circa 5,4%. De belangrijkste oorzaak ligt in het feit dat de voor de omzetbelasting relevante bestedingen in stijgingstempo achterblijven bij de totale bestedingen.

De voor 1982 voorziene volumedaling bij de particuliere consumptie is van invloed op de raming van de ontvangsten van de accijnzen. Voor alle accijnzen afzonderlijk wordt in 1982 een negatieve endogene groei geraamd. De resulterende toeneming in 1982 met circa 30 miljoen wordt veroorzaakt door de overloop naar 1982 van de tariefverhogingen in 1981. In het bijzonder is de raming van de accijns van lichte olie met relatief grote onzekerheidsmarges omgeven; dit vanwege de onzekerheden bij de – voor deze belasting relevante – stijging van de benzineprijzen. Naast de feitelijke situatie op de oliemarkt speelt hier vooral de koers van de dollar een belangrijke rol.

Een relatief forse toeneming is geraamd bij de overige kostprijsverhogende belastingen (575 miljoen; 8,5%). Voor een deel is dit het gevolg van een sterke groei bij de invoerrechten (175 miljoen; 11,1%) als gevolg van de – ook in 1982 – sterke toeneming van de waarde van de goederenimport. Tevens is de toeneming bij de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's (180 miljoen; 15%) en de daarmee samenhangende groei bij de motorrijtuigenbelasting (170 miljoen; 7,5%) van belang.

De voor 1982 geraamde ontwikkeling van de loonsom bij het bedrijfsleven en de overheid komt hoger uit dan in 1981, toen deze werd beperkt door de getroffen loonmaatregel. Dit is uiteraard van invloed op de raming van de endogene groei van de loonbelasting en – in mindere mate – de inkomstenbelasting. De endogene opbrengstgroei in 1982 van de loonbelasting wordt, rekening houdend met de geraamde stijging van de loonsom, op circa 11% ofwel 3525 miljoen geraamd. Rekening houdend met de overloop naar 1982 van de verschillende tariefmaatregelen van 1981, de toepassing van de automatische inflatiecorrectie van 100% en de afschaffing van de al-

gemeen werkende bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek, resulteert per saldo een groei van 2250 miljoen (7,0%).

Dat de raming van de kasontvangsten van de inkomsten- en vennootschapsbelasting met meer onzekerheden is omgeven dan de raming van de overige belastingen, is reeds in diverse nota's gememoreerd. Doordat de kasontvangsten onder meer afhankelijk zijn van de transactieopbrengsten van meerdere jaren, is tevens de relatie tussen deze kasontvangsten en de economische ontwikkeling in datzelfde jaar in beginsel minder nauw dan bij de overige belastingen, en bij de vennootschapsbelasting als gevolg van de systematiek van de aanslagregeling zelfs geheel afwezig. Voor 1982 wordt, in tegenstelling tot hetgeen bij de prognoses voor 1980 en 1981 het geval was, een geringe nominale toeneming geraamd van het voor aardgas gecorrigeerde macro-economische winstinkomen. Gelet op de versnelling in de nominale loonontwikkeling en de onvoldoende stijging in de arbeidsproductiviteit, kan hieruit allerminst een relatieve verbetering van de winstposities van bedrijven worden geconcludeerd; het tegendeel is eerder het geval. Tevens beïnvloeden, zoals al opgemerkt, de in 1981 getroffen lastenverlichtende maatregelen voor het bedrijfsleven in sterke mate de kasontvangsten van de vennootschapsbelasting in 1982. Per saldo verminderen de kasontvangsten van de vennootschapsbelasting van de niet-aardgassector met 960 miljoen. De kasontvangsten uit hoofde van de aardgasexploitatie nemen bij de vennootschapsbelasting met 1750 miljoen toe tot 6940 miljoen. In totaal resulteert aldus een stijging in 1982 met 790 miljoen.

Bij de inkomstenbelasting treedt per saldo een vermindering in de ontvangsten op van 25 miljoen (-0,4%). De toeneming in 1982 op transactiebasis werkt slechts gedeeltelijk door in de kasontvangsten voor 1982. Daar-tegenover staat een daling in de geraamde opbrengst op transactiebasis in 1981 ten opzichte van 1980. Een en ander leidt tot een geringe vermindering in de kasontvangsten voor 1982.

### 7.5.3. De belastingdruk

De huidige ramingen voor de belastingontvangsten in 1981 en 1982 leiden tot een belastingdruk (op transactiebasis) van 30,5% respectievelijk 30,2% van het nationale inkomen. De belastingdrukdaling is voor een belangrijk deel statistisch vertekend als gevolg van de afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken in 1982. Wordt hiervoor gecorrigeerd dan resulteert een belastingdrukdaling van 0,55 procentpunt. Wordt tevens gecorrigeerd voor de drukmutatie als gevolg van de opbrengsten bij de vennootschapsbelasting uit hoofde van de export van aardgas (0,15 procentpunt) dan kan een totale drukmutatie van -0,70 procentpunt worden berekend.

De totale belastingdrukdaling is in hoofdzaak het gevolg van een autonome drukdaling. Hierbij zij opgemerkt dat de drukmutatie uit hoofde van de toepassing van de automatische inflatiecorrectie (circa -0,6 procentpunt) onder de autonome factoren is gebracht.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vanuit fiscaal oogpunt bezien behoort de toepassing van de 100% inflatiecorrectie tot het vigerende fiscale regime. Aangezien de macro-economische progressiefactor evenwel wordt berekend exclusief toepassing van de inflatiecorrectie, wordt deze drukmutatie als autonoom aangemerkt.

De totale belastingdrukmutatie van 1981 op 1982 is als volgt over de verschillende (categorieën van) belastingen verdeeld:

**Tabel 7.5.3. Belastingdrukmutatie in 1982 ten opzichte van 1981 (in procentpunten)**

	Endogeen	Autonoom	Totaal
Omzetbelasting	-0,20	0	-0,20
Accijnzen	-0,20	0,05	-0,15
Overige indirecte belastingen	-0,05	0	-0,05
<b>Totaal indirecte belastingen</b>	<b>-0,45</b>	<b>0,05</b>	<b>-0,40</b>
Loon- en inkomstenbelasting	0,30	-0,40	-0,10
Vennootschapsbelasting	0,20	0	0,20
Overige directe belastingen	0	0	0
<b>Totaal directe belastingen</b>	<b>0,50</b>	<b>-0,40</b>	<b>0,10</b>
<b>Totaal-generaal</b>	<b>0,05</b>	<b>-0,35</b>	<b>-0,30</b>
waarvan statistisch		0,25	0,25
waarvan uit export van aardgas	0,15		0,15
<b>Totaal-generaal exclusief statistische mutatie en export van aardgas</b>	<b>-0,10</b>	<b>-0,60</b>	<b>-0,70</b>

#### *De endogene drukmutatie*

Het totaal van de voor de omzetbelasting relevante bestedingen blijft, zoals al opgemerkt, in stijgingstempo achter bij het totaal van de bestedingen. Gelet op het feit dat de groei van deze laatste groep reeds achterblijft bij die van het nationale inkomen en gelet op het proportionele tarief van de omzetbelasting, resulteert per saldo een endogene drukkaling bij de omzetbelasting. De endogene drukkaling bij de accijnzen kan worden verklaard uit het feit dat deze belastingen hoofdzakelijk volume-belastingen zijn. Ondanks de reeds vermelde relatief sterke stijging in de ontvangsten van de overige kostprijsverhogende belastingen, treedt er voor het totaal van deze indirecte belastingen nog een beperkte endogene drukkaling op van 0,05 procentpunt.

Als gevolg van de progressie van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting treedt er bij deze belastingen tesamen een endogene drukstijging op van 0,30 procentpunt. Daarbij zijn de gevolgen van de toepassing van de 100% inflatiecorrectie als autonoom aangemerkt.

Bij de vennootschapsbelasting treedt per saldo een endogene belastingdrukstijging op van 0,20 procentpunt. Deze stijging is in hoofdzaak het gevolg van de toeneming van de aardgasbaten, die ertoe leidt dat de opbrengsten bij de vennootschapsbelasting uit de aardgasexploitatie met 0,30 procentpunt toenemen. Bij de niet-aardgassector van de vennootschapsbelasting treedt derhalve een endogene drukkaling op van 0,10 procentpunt. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat in 1982 het macro-economische winstinkomen in stijgingstempo in belangrijke mate achterblijft bij het nationale inkomen. Rekening houdend met het proportionele tarief van de vennootschapsbelasting leidt dit tot een endogene drukkaling.

Uit tabel 7.5.3 blijkt dat per saldo een autonome belastingdrukdaling optreedt van 0,35 procentpunt. Deze autonome drukverandering geeft evenwel geen zuiver beeld van de in werkelijkheid optredende wijziging in de belastingdruk voor de particuliere sector. Als gevolg van de afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken treedt een statistische vertekening op van de belastingdruk van circa 0,25 procentpunt. Immers de hogere belastingontvangsten die het gevolg zijn van deze afschaffing, worden op het niveau van de sociale minimumuitkeringen gecompenseerd. Na correctie voor deze statistische vertekening resteert er voor de directe belastingen een autonome drukkaling van 0,65 procentpunt.

De invloed van vaststaande dan wel reeds aangekondigde belastingmaatregelen op de belastingopbrengst is per saldo gering (zie par. 7.5.1). Voor de directe belastingen treedt als gevolg hiervan een lichte autonome drukkaling op. Rekening houdend met de drukmutatie uit hoofde van de toepassing van de automatische inflatiecorrectie (-0,6 procentpunt) resulteert de reeds vermelde drukkaling van 0,65 procentpunt. Voor de indirecte belastingen leiden de autonome wijzigingen tot een geringe autonome drukstijging van 0,05 procentpunt.

#### *7.5.4. De niet-belastingmiddelen*

De raming van de relevante niet-belastingontvangsten voor 1982 bedraagt in totaal 34,2 miljard. Ten opzichte van het in de Miljoenennota 1981 voor 1982 voorziene bedrag is dit een verhoging van 4,8 miljard ofwel een stijging van 16%. Van deze toeneming maken de aardgasbaten voor het rijk het belangrijkste deel uit. Zowel de wederom gestegen wereldenergieprijzen als de resultaten van de heronderhandelingen over de aardgasexportcontracten vormen de verklaring van deze stijging.

Thans wordt uitgegaan van een totale extra aardgasopbrengst in 1982 van circa 3,8 miljard ten opzichte van de oorspronkelijke raming voor 1982 in de Miljoenennota 1981. In de nieuwe raming is een verhoging van de aardgas-tarieven voor kleinverbruikers verondersteld ter grootte van 10 cent per m<sup>3</sup>.

Bij de raming van de afdracht van de PTT is onder andere rekening gehouden met een stijging van ruim 300 miljoen ten opzichte van de oorspronkelijke meerjarenramingen 1982. Op het hoofdstuk Financiën valt eveneens een sterke stijging van de niet-belastingontvangsten te verwachten, die vooral kan worden verklaard uit de hogere winstuitkering van de Nederlandsche Bank en hogere ontvangsten op het terrein van de exportkredietverzekering.

Ten slotte is in het kader van de ombuigingen op de rijksbegroting 1982 een aanvullende post opgenomen ter grootte van 75 miljoen waarvoor nog voorstellen in de sfeer van de toepassing van het profijtbeginsel moeten worden gedaan.

#### **7.6. De begrotingsvooruitzichten in andere landen**

In de meeste lidstaten van de Europese Gemeenschappen en ook in andere landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling heeft de verslechtering van de economische situatie in 1981 ondanks bezuinigingsoperaties tot grotere financieringstekorten van de overheid geleid. Zo heeft de in het algemeen tegenvallende groei de belastingontvangsten nadelig beïnvloed, terwijl de uitgaven de oorspronkelijk vastgelegde grenzen, soms in aanzienlijke mate, overtreffen. Hiervoor zijn met name uitgaven samenhangend met de werkloosheid en rente-betalingen verantwoordelijk. Ook voor 1982 is het budgettaire beleid in de meeste landen van de OESO restrictief georiënteerd. Met dit beleid wordt beoogd de inflatie te beheersen en de financieringstekorten binnen aanvaardbare grenzen terug te brengen. Tevens is het beleid gericht op het teniet doen van de onevenwichtigheden op de betalingsbalansen van de verschillende landen.

Het is de Benelux-partner *België* tot dusver niet gelukt de beoogde vermindering van het financieringstekort van het rijk te realiseren. In plaats van een oorspronkelijk geraamd tekort in 1981 van 6,4% van het bruto nationale produkt (BNP), wordt thans een tekort van 10,5% BNP geraamd. Het tekort voor de gehele overheid wordt in 1981 op 14% BNP geraamd. Deze ongunstige ontwikkeling is, wat de uitgaven betreft, vooral toe te schrijven aan de sterk gestegen rentelasten en sociale overdrachten. Voor 1982 wordt gestreefd naar een tekort van 9% BNP voor het rijk en 12% BNP voor de gehele overheid.

Om tot dit resultaat te komen is besloten tot een pakket maatregelen, dat zowel op de uitgaven als de inkomsten betrekking heeft. Ondanks forse besnoeiingen op de uitgaven gaat de toeneming van de lopende uitgaven, als gevolg van de sterke stijging van de uitgaven met betrekking tot de staatschuld, uit boven de procentuele groei van het BNP die sinds enige jaren als norm geldt. Aan de ontvangstenkant worden over een breed terrein fiscale verhogingen en andere lastenverzwaringen voorgesteld.

In *Luxemburg* behoort de periode van overschotten op de begroting al enige jaren tot het verleden. Het financieringstekort van het rijk zal in 1981 enigszins toenemen ten opzichte van de oorspronkelijke raming als gevolg van een door loon- en prijsstijging veroorzaakte lichte overschrijding van de geraamde uitgaven. Voor 1982 wordt een financieringstekort van 4% van het bruto binnenlandse produkt (BBP) voorzien (1981: 2,5% BBP), ondanks het feit dat per 1 januari 1982 een aantal indirecte belastingen zal worden verhoogd. Deze toename van het tekort houdt onder meer verband met de budgettaire gevolgen van de inzinking in de ijzer- en staalindustrie, welke industrie voor *Luxemburg* van essentieel belang is.

Het financieringstekort van de centrale overheid in *Denemarken* zal, volgens de laatste raming, in 1981 ongeveer 8% BNP bedragen. Voor de gehele overheid wordt een tekort van ruim 9% BNP geraamd. De toeneming van het tekort die ondanks verhoging van bepaalde directe belastingtarieven optreedt, wordt veroorzaakt door conjuncturele belastingtegenvallers, alsmede door uitgavenoverschrijdingen. Evenals in 1981 zal het budgettaire beleid in 1982 in beginsel vooral gericht zijn op verbetering van de werkgelegenheid. Te dien einde wordt een toenemend aandeel van de uitgaven voor verbetering van de infrastructuur voorzien ten koste van de overdrachtsuitgaven, volksgezondheid en onderwijs. Het beleid wordt derhalve niet primair gericht op vermindering van het financieringstekort, zoals in veel andere landen het geval is.

In de *Bondsrepubliek Duitsland* moest als gevolg van lagere belastingontvangsten, hogere werkloosheidsuitgaven en andere tegenvallers (defensie, rentelasten) het in de oorspronkelijke begroting 1981 geraamde financieringstekort van de centrale overheid van DM 27 miljard tot DM 35 miljard worden verhoogd (2,2% BNP). Onlangs heeft de Minister van Financiën een uitgavenblokkering voor 1981 doorgevoerd. Deze heeft vooral betrekking op consumptieve uitgaven en subsidies. De blokkering was noodzakelijk omdat er voor dit jaar uitgegaan was van een onderuitputting van circa DM 2 miljard, die niet generaliseerd dreigde te worden.

Ook het financieringstekort van de gezamenlijke Länder stijgt sneller dan verwacht, zodat het financieringstekort van Bund en Länder daardoor in 1981 ongeveer DM 80 miljard (4,5% BNP) zal gaan belopen. De Bondsregering streeft ernaar voor 1982 haar financieringstekort terug te brengen tot ongeveer het niveau van 1980. Een financieringstekort van deze omvang is in overeenstemming met het budgettaire meerjarenplan. Daartoe zullen aanzienlijke ombuigingen in de uitgaven tot stand worden gebracht, gezien het voornemen de belastingdruk niet of nauwelijks te verhogen. Deze ombuigingen zullen vooral de consumptieve uitgaven en subsidies treffen, zodat een herschikking plaatsvindt ten gunste van de investeringsuitgaven.

Mede als gevolg van een pakket maatregelen dat de nieuwe regering heeft aangekondigd ter bestrijding van de werkloosheid en ondersteuning van de sociale minima, zal het financieringstekort van de centrale overheid in *Frankrijk* in 1981 toenemen tot ongeveer 2,5% BNP, tegen een oorspronkelijke raming van 1,5% BNP. De kosten van het pakket bedragen 10 miljard Frank. De financiering geschiedt uit een afroming van overwinsten van banken en oliemaatschappijen, alsmede uit een verhoging van belastingen op hoge inkomens.

Ook voor 1982 wordt het accent in het budgettaire beleid gelegd op uitgaven ter bevordering van de investeringen, op het scheppen van arbeidsplaatsen in de publieke sector en op uitgaven ter handhaving van de koopkracht van de minimum-inkomens. Het expansieve beleid wordt gefinancierd uit gerichte lastenverzwaringen en een vergroting van het financieringstekort tot circa 3% BNP voor de centrale overheid in 1982.

De budgettaire ontwikkeling in 1981 staat in *Griekenland* vooral onder invloed van gestegen kapitaaluitgaven en investeringssubsidies. Verwacht wordt, dat het financieringstekort van de overheid zal toenemen en daarmee het beroep op buitenlandse financieringsmiddelen. Voor 1982 wordt een restrictiever uitgavenbeleid voorzien ter ondersteuning van het op het terugdringen van de hoge inflatie gerichte monetaire beleid. Een verhoging van de budgettaire middelen wordt onder meer verwacht uit vermindering van fiscale fraude en het zwarte circuit alsmede uit de EG-begroting en aardolie.

Ook *Ierland* toont een stijgend financieringstekort, dat bij ongewijzigd beleid in 1982 op 17,3% BBP wordt geraamd, ondanks een lagere groei van de kapitaaluitgaven. De overschrijdingen die de lopende uitgaven in 1981 laten zien lijken nauwelijks gecompenseerd te kunnen worden, gezien de beperkte ruimte voor belastingverhogingen en uitgavenombuigingen. Op de middellange termijn is het elimineren van het tekort op de lopende dienst van de begroting een beleidsdoelstelling. Een groot probleem daarbij vormen de gestegen lasten van de overheidsschuld.

Ondanks pogingen een stringent beleid te voeren, wordt thans in *Italië* voor 1981 een aanzienlijke toename van het financieringstekort van de centrale overheid verwacht tot circa 10% BBP. Deze verslechtering is vooral het gevolg van een overschrijding van de lopende uitgaven en in veel mindere mate van inkomstenderving. De tekortvergroting wordt mede veroorzaakt door amenderingen van het parlement op de ontwerp-begroting. Het accent wordt gelegd op het monetaire beleid. Voor 1982 zal naar verwachting het uitgavenbeleid restrictief georiënteerd zijn bij stabilisering van de collectieve lastendruk. De ombuigingen zouden vooral betrekking hebben op uitgaven in de sociale sfeer (gezondheidszorg, sociale zekerheid) en overdrachten aan de lagere overheid.

In het *Verenigd Koninkrijk* is het op 1 april begonnen begrotingsjaar 1980/1981 afgesloten met een tekort van de gehele overheid (inclusief generationaliseerde bedrijven) van 5,9% BBP; de aanvankelijke raming bedroeg 3¼% BBP. De oorzaak van deze verslechtering was de tegenvallende conjunctuur: in 1980 daalde het reële BNP met bijna 2% en in 1981 met ruim 1%. Tegenvallende belastingopbrengsten en extra uitgaven waren hiervan het gevolg. De lopende begroting is de voortzetting van het in maart 1980 uitgezette beleid op middellange termijn. Hierbij vormt de begroting een essentieel instrument om de inflatie terug te dringen en het evenwicht tussen de consumptie- en bedrijfshuishoudingen alsmede tussen publieke en private sector te herstellen. Teneinde het totale overheidstekort (inclusief de generationaliseerde bedrijven) op een niveau te krijgen dat past in de middellange-termijnstrategie, heeft de regering een pakket maatregelen getroffen. Deze hou-

den onder meer in, dat het volume van de overheidsuitgaven niet toeneemt ten opzichte van het peil van de begroting 1980/1981. Gezien de moeilijkheden de uitgaven in voldoende mate om te buigen zijn ook belastingverhogingen noodzakelijk.

Beoogd wordt het tekort van de begroting 1981/1982, dat bij ongewijzigd beleid £ 14 miljard zou belopen, terug te dringen tot een peil van £ 10,5 miljard (4<sup>1</sup>/<sub>4</sub>% BBP). De relatieve omvang van het totale overheidstekort wordt in de middellange-termijnramingen voor 1982/83 en 1983/84 op respectievelijk 3,4% en 2% BBP gesteld.

Het beleid van de nieuwe regering in de *Verenigde Staten* is gericht op een terugdringen van de rol van de overheid door het beperken van overheidsuitgaven, belastingen en daarmee het financieringstekort, alsmede door het beperken van de diverse overheidsvoorschriften («deregulation»). Met dit beleid wordt beoogd de groei van de economie te stimuleren.

Het voorziene tekort van circa \$ 55 miljard, ongeveer 2% BNP, voor het lopende begrotingsjaar (1-10-80/30-9-81) zal naar verwachting slechts weinig worden overschreden. Dit is het resultaat van factoren aan de uitgaven- en inkomstenkant. De uitgaven worden thans \$ 6 miljard hoger geraamd dan het in maart vastgestelde plafond, hetgeen per saldo het gevolg is van het uitgavendrukkende effect van ombuigingen enerzijds en van het uitgavenvermeerderende effect van de hoge rentestand anderzijds. Daarentegen worden hogere belastingontvangsten geraamd als gevolg van de verschuiving van de ingangsdatum van de geplande belastingverlagingen. Deze verlagingen zijn eind juli door het Congres goedgekeurd. Het oorspronkelijke plan van de regering voorzag in een vermindering van de inkomstenbelasting met in totaal 30% in drie jaren, ingaande 1 juli 1981. Uiteindelijk heeft het Congres een percentage van 25 goedgekeurd, waarvan het eerste deel per 1 oktober wordt doorgevoerd.

De ombuigingen die ook voor de komende jaren zijn voorzien betreffen overdrachten aan de lagere overheden, onderwijsuitgaven, sociale zekerheid, werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Met deze ombuigingen wordt tegelijkertijd ruimte geschapen voor hogere defensie-uitgaven. Voor het begrotingsjaar 1981/82 wordt thans een vermindering van het financieringstekort tot \$ 42,5 miljard voorzien.

Sinds enige jaren is het begrotingsbeleid in *Japan* gericht op een vermindering van het stijgingstempo van de uitgaven met het doel het overheidstekort, dat in de jaren zeventig sterk is gestegen, geleidelijk terug te brengen tot het op middellange termijn aanvaardbaar geachte niveau.

In het op 1 april jl. begonnen begrotingsjaar 1981/82 wordt het financieringstekort met ongeveer 1%-punt ten opzichte van het niveau van het jaar daarvoor gereduceerd tot 4,6% BNP. Stijgende belastingopbrengsten, mede als gevolg van belastingmaatregelen, dragen aan deze vermindering bij.

## 8. De gemeenten en provincies, de begrotingsfondsen en de EG

### 8.1. De gemeenten en provincies

#### 8.1.1. Gemeentefonds en Provinciefonds

Hoewel bij de opstelling van de Miljoenennota 1981 reeds rekening was gehouden met de sombere vooruitzichten voor 1981, bleken ook tijdens de uitvoering van de begroting ingrijpende beleidsaanpassingen noodzakelijk. Ook de gemeenten en provincies hebben hier de gevolgen van moeten ondervinden. Voor 1982 zijn de economische vooruitzichten evenmin gunstig te noemen.

Dat betekent dat er geen of nauwelijks ruimte is voor reële accessen in de overheidsuitgaven. Rekening houdend met de aard van de uitgaven van de gemeenten en provincies is voor 1982 uitgegaan van een reëel accres van 1%. Daarnaast is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds verhoogd met 25 miljoen in verband met de uitbreiding van de gemeentelijke sociale diensten in het kader van de fraudebestrijding. Voorts komen uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds in 1982 nog tot uitkering bedragen die samenhangen met in 1981 genomen beslissingen die een doorwerking hebben naar 1982. Bijlage 3.D bevat een overzicht van de meerjarenramingen van het Gemeentefonds en van het Provinciefonds. In de ramingen tot en met 1986 is voorshands gerekend met een volume-acres van 1,0%.

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.

Wat betreft de inkomsten van het Gemeentefonds en het Provinciefonds dienen de z.g. aandeelpercentages in de opbrengst van de daartoe aangewezen belastingen te worden vastgesteld op respectievelijk 15,64 en 1,220. Bij de vaststelling is rekening gehouden met het voor 1982 voorziene fiscale regime en de structurele uitgaven van de fondsen. Tevens is bij de bepaling van de aandeelpercentages rekening gehouden met het wegwerken van de omvangrijke tekortposities van de fondsen per ultimo 1981, die zijn ontstaan als gevolg van een structureel te lage voeding van de fondsen.

#### 8.1.2. Indirecte kosten van specifieke uitkeringen

Vorig jaar is door de Raad voor de Gemeentefinanciën in samenwerking met de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Financiën een inventarisatie gemaakt van alle specifieke uitkeringen. Uit dat onderzoek blijkt dat er tussen de uitkeringsregelingen veel verschillen bestaan. Nog afgezien van de mogelijkheid specifieke uitkeringen onder te brengen in de algemene uitkering van het Gemeentefonds lijkt voor een aantal van deze verschillen geen harde noodzaak aanwezig te zijn. Door het stroomlijnen en het meer op elkaar afstemmen van procedures en voorts door het beperken van het aantal en de gedetailleerdheid van de voorwaarden zullen de indirecte kosten, zowel voor het rijk als voor de lagere overheden, kunnen worden beperkt.

Onder de indirecte kosten van specifieke uitkeringen worden hier begrepen:

Ten eerste de kosten die de ontvanger (de lagere overheid) moet maken om de uitkering te verkrijgen. Men kan hierbij denken aan het opstellen van



een beleidsplan, het voldoen aan speciale vormeisen van het desbetreffende departement, het overleg voeren over een begroting, het opstellen van declaraties, accountantscontrole, en dergelijke.

Ten tweede de kosten die de uitkerende instantie (het rijk) moet maken, zoals het beoordelen en controleren van plannen, begrotingen en rekeningen, het voeren van overleg over het acceptabel zijn van bepaalde kosten, beroepsprocedures, en dergelijke.

Verlaging van de indirecte kosten kan onder meer worden bereikt door de wijze waarop de hoogte van de uitkering aan de ontvanger wordt bepaald, kritisch te bezien.

De hoogte van een specifieke uitkering kan, kort samengevat, op de volgende uitgangspunten zijn gebaseerd.

Hoogte uitkering	=	aantal eenheden	×	bedrag per eenheid
1		norm aantal		norm bedrag
2		werkelijk aantal		norm bedrag
3		norm aantal		werkelijk bedrag
4		werkelijk aantal		werkelijk bedrag

Zowel voor de lagere overheden als voor het rijk nemen de indirecte kosten toe naarmate de uitkering minder gebaseerd is op de normen en meer op werkelijke kosten. Het kostbaarst is als regel het laatstgenoemde systeem. De gemeente of provincie declareert de werkelijk gemaakte kosten in het afgelopen jaar of voor een bepaald project.

Het rijk bepaalt welke kosten tot welke hoogte binnen de regeling geaccepteerd kunnen worden (subsidiabele kosten) en keert het in de regeling aangegeven percentage van deze subsidiabele kosten uit.

In dit systeem is het noodzakelijk dat het rijk ieder individueel geval gedetailleerd controleert. Dat veroorzaakt, vooral als het gaat om een groot aantal gevallen en om veel controlepunten, hoge indirecte kosten voor het rijk en de lagere overheden.

Een mogelijkheid om de indirecte kosten van niet of weinig genormeerde uitkeringen te verlagen is deze te vervangen door meer genormeerde uitkeringen. Het bepalen van normen zal weliswaar in veel situaties niet gemakkelijk zijn en enige tijd vragen, maar is vanwege de besparing op de individuele kosten vaak toch de moeite waard.

Een voorbeeld kan dit laatste verduidelijken. Vergoeding van personeelskosten op basis van werkelijke kosten betekent dat het rijk aantal, rang en (vaak) leeftijd moet controleren, welke gegevens gedetailleerd door de lagere overheden moeten worden opgegeven. Vergoeding via een normbedrag per personeelslid vergt alleen controle van het aantal daarvan. Het normbedrag dient éénmaal berekend te worden uit de gegevens over voorafgaande jaren en vervolgens te worden aangepast op grond van bijvoorbeeld de algemene salarismaatregelen. De uitkering belooft dan het aantal personeelsleden vermenigvuldigd met het normbedrag. Als ook nog het aantal (toegestane) personeelsleden genormeerd wordt, bij voorbeeld gerelateerd aan het aantal inwoners, kan de controle nog verder worden beperkt. De uitkering is dan gelijk aan het normaantal personeelsleden vermenigvuldigd met het normbedrag.

Voor bestaande specifieke uitkeringen zal worden nagegaan of verlaging van de indirecte kosten mogelijk is. Eventuele nieuwe specifieke uitkeringen zullen ook op dit aspect nauwkeurig worden bezien.

### 8.1.3. De financiering van de kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen

Uit gegevens die in het kader van de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen (Wet kpl) verschaft zijn, zou kunnen worden afgeleid dat in 1980 en in het eerste halfjaar van 1981 eerder dan voorheen een beroep wordt gedaan op lange middelen ter financiering van de kapitaaluitgaven. Terwijl de raming van de kapitaaluitgaven in 1978 nog een nominale groei vertoont van enig belang (+5%), stabiliseert deze zich daarna op een niveau van circa 15 miljard (zie tabel 8.1.3.a.).

**Tabel 8.1.3.a. De ramingen van de kapitaaluitgaven, die van de vaste financieringsmiddelen en de achteraf gerealiseerde monetaire financiering van de gemeenten, de provincies en de waterschappen (miljarden guldens)**

	1 jan. 1978	1 jan. 1979	1 jan. 1980	1 jan. 1981	1 juli 1981 <sup>1</sup>
Kapitaaluitgaven eerstvolgende 15-maandsperiode	14,0	14,7	14,9	14,9	15,0
Vaste financieringsmiddelen, overeenkomstige periode	9,7	10,3	10,9	12,1	13,2
Potentieel liquiditeitstekort	4,3	4,4	4,0	2,8	1,8
Feitelijke monetaire financiering in de overeenkomstige 15-maandsperiode	1,8	2,2	3,5		

<sup>1</sup> Voorlopig cijfer.

De te verwachten financieringsmiddelen daarentegen nemen sedert 1978 toe met gemiddeld bijna 8% per jaar. Het verschil tussen de verwachte kapitaaluitgaven en de verwachte vaste financieringsmiddelen geeft het potentiële liquiditeitstekort aan. Vanaf 1 januari 1980 vertoont dit tekort een daling. Dit had erop kunnen duiden dat het financieringsgedrag een verbetering zou gaan vertonen en dat de monetaire financiering dus zou gaan afnemen. De realisatie voor 1980 wijkt evenals andere jaren evenwel van deze verwachting af. De monetaire financiering in dit jaar is sterk opgelopen en bedroeg per saldo 3,2 miljard voor de gemeenten, de provincies en de waterschappen, tegenover 0,5 miljard in 1979. Geconcludeerd moet worden dat de informatie die krachtens de Wet kpl verschaft werd, geen goed inzicht gaf in de feitelijke ontwikkeling (zie ook bijlage 9).

De monetaire financiering in 1980 is voor 2,7 miljard afkomstig uit plaatsing van vlottende schuld en voor 0,5 miljard uit intëring op kasmiddelen. De stand van de vlottende schuld van de lagere publiekrechtelijke lichamen kwam hiermee op 8,2 miljard per ultimo 1980. Ook in de eerste twee maanden van 1981 vond vlottende schuldfinanciering plaats, waarna onder invloed van de hierna te noemen maatregelen krachtens de Wet kpl, enige consolidatie optrad.

**Tabel 8.1.3.b. De monetaire financiering in 1980 van de gemeenten, de provincies en de waterschappen (miljarden guldens)**

	kwartaal	I	II	III	IV
Monetaire financiering	(+)	1,65	0,90	-0,39	1,00
waarvan: plaatsing vlottende schuld	(+)	1,40	0,98	-0,74	1,09
intëring kasmiddelen	(+)	0,25	-0,08	0,35	-0,09

De groei van de vlottende schuld in het eerste en tweede kwartaal van 1980 (tabel 8.1.3.b.) was gedeeltelijk seizoenmatig van karakter. Aan het begin van het jaar ondergaat de kasgeldlimiet namelijk een verhoging. Hierdoor

ontstaat er meer ruimte voor monetaire financiering, waar dan ook direct gebruik van wordt gemaakt. Voorts zal ongetwijfeld een rol hebben gespeeld dat evenals in de voorgaande jaren de lange rente hoog was en voor de nabije toekomst gehoopt werd op een daling daarvan. Het effect is in 1980 echter veel sterker geweest dan in de jaren ervoor, doordat voor het eerst sinds jaren de kapitaaluitgaven belangrijk toegenomen zijn.

In het derde kwartaal van 1980 is enige consolidatie van vlottende schuld opgetreden, terwijl zich in het vierde kwartaal weer een forse stijging voerde. Dit hing direct samen met de ontwikkeling op de gewone dienst. Deze vertoonde een overschot, vóór afschrijving, van slechts 150 miljoen, terwijl dit in de overeenkomstige kwartalen van de voorafgaande jaren 1 à 2 miljard bedroeg. Het is aannemelijk dat onder invloed van de instelling van kasplafonds bij de verschillende departementen betalingen door het rijk met betrekking tot specifieke uitkeringen over de jaargrens heen getild zijn, waardoor een vermindering van kasinkomsten bij de gemeenten, de provincies en de waterschappen kan zijn opgetreden, met als direct gevolg een vergroting van het tekort en een extra beroep op monetaire financiering. Een andere oorzaak van een ongunstige tekort- en financieringssituatie zou overigens mede kunnen worden gezocht in een onvoldoende aanpassing van de uitgaven op de lopende dienst aan de structureel gewijzigde inkomensontwikkeling.

De in mei 1980 in het Staatsblad gepubliceerde wetsontwerpen tot wijziging van de Wet kpl maken het mogelijk om de kasgeldlimiet van de lagere publiekrechtelijke lichamen op een lager niveau vast te stellen dan voorheen. Het kabinet besloot het kasgeldlimietpercentage met ingang van 1 maart 1981 te verlagen tot 22 voor de gemeenten en provincies en tot 44 voor de waterschappen en met ingang van 1 mei 1981 het percentage verder aan te passen en vast te stellen op 18 respectievelijk 36. Voorts geldt een eventuele consolidatieverplichting op grond van het nieuwe artikel 2 van de Wet kpl voortaan reeds direct bij overschrijding van de limiet. De onderhavige maatregelen beogen tesamen de liquiditeitscreatie van de lagere overheid te beperken tot circa 500 miljoen in 1981.

Vooruitlopend op en in samenhang met deze maatregelen is de Nederlandsche Bank met het bankwezen overeengekomen om de groei van de korte uitzettingen aan de lagere overheid voor geheel 1981 te beperken tot 6%, hetgeen bij benadering eveneens overeenkomt met 500 miljoen.

Bij een verwacht tekort van 5,4 miljard voor de gehele lagere overheid (1<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% van het nationale inkomen) moeten de genoemde maatregelen leiden tot een netto beroep op lange middelen van bijna 5 miljard in 1981, dat is 2,5 miljard meer dan in het voorafgaande jaar. Volgens de nu bekende gegevens blijkt dat het beroep in het eerste halfjaar van 1981 belangrijk hoger ligt dan in dezelfde periode van 1980, zodat een gezondere financiering van de kapitaaluitgaven wordt gerealiseerd. De financieel-economische situatie vereist dat ook in 1982 de mogelijkheden om monetair te financieren beperkt blijven.

Ook in dat jaar zal bevorderd worden dat de kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen met vaste middelen zullen worden gefinancierd.

## **8.2. Fonds Investeringsrekening**

Zoals in paragraaf 7.4. is vermeld, worden op het terrein van de investeringsstimulering enkele nieuwe beleidsmaatregelen door het kabinet voorgesteld, waarvan een belangrijke additionele investeringsimpuls uitgaat. Financiering hiervan vindt plaats door aanwending van een gedeelte van de middelen uit de zogenaamde tweede tranche van de extra aardgasopbrengsten uit het buitenland.

Met ingang van 16 september 1981 wordt de werking van het heffingsinstrument uit hoofde van de Wet Selectieve Investeringsregeling (SIR) geschorst. In samenhang daarmee zullen enkele WIR-basispremies per 1 januari 1982 worden verlaagd. Dit betreft de premiecategorieën nieuwe gebouwen, bestaande gebouwen alsmede vaste installaties. Het basispremiepercentage voor nieuwe gebouwen wordt verlaagd met twee procentpunten (van 18 naar 16), waarmee naar raming 220 miljoen per jaar is gemoeid. Een verlaging met één procentpunt vindt plaats zowel van het premiepercentage voor bestaande gebouwen (van 11 naar 10) als van het premiepercentage voor vaste installaties (van 13 naar 12). Met deze verlaging is per genoemde premiecategorie naar schatting 30 miljoen op jaarbasis gemoeid.

Gelet op de regionale effecten van een schorsing van de SIR-heffingen wordt het regionale investeringsstimuleringsbeleid aangepast en geïntensiveerd. De aanpassingen zijn in lijn met de gedachten die terzake zijn neergelegd in de Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981–1985 en passen in het kader van het streven om tot vereenvoudiging van het overheidsinstrumentarium ten behoeve van het bedrijfsleven te komen. Wat de WIR betreft, behelzen deze gedachten met name de omzetting van de bijzondere regionale toeslag in een (lagere) regionale toeslag voor een ruimer toepassingsgebied.

Voorts wordt de huidige conjuncturele verhoging van de WIR-basispremie voor outillage, die afloopt aan het einde van 1981, per 1 januari 1982 omgezet in een structurele verhoging, gelet vooral op het grote belang dat, zeker ook in de komende jaren, moet worden toegekend aan investeringen in outillage. Deze zijn vooral van betekenis voor de vernieuwing van – in het bijzonder het industriële–voortbrengingsapparaat en daarmee voor de versterking van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven. Met deze structurele verhoging is op jaarbasis naar schatting 330 miljoen gemoeid.

Met bovenstaande voorstellen is rekening gehouden bij het opstellen van de nieuwe WIR-ramingen. Daarnaast zijn deze ramingen (opwaarts) bijgesteld op basis van recente (voorlopige) realisatiecijfers. Voor een toelichting daarop zij verwezen naar de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Fonds Investeringsrekening 1982.

Aldus ontstaat het volgende beeld van de inkomsten en uitgaven van het fonds:

**Tabel 8.2. Voeding van en uitkeringen ten laste van het Fonds Investeringsrekening**

	1978	1979	1980	1981	1982
1 Uitgaven					
a. transactiebasis	2090	5225	5305	5820	6110
b. kasbasis	8	1323	4333	5300	5800
2 Voeding	1952	3101	3119	3563	3718

### 8.3. Rijkswegenfonds

De opheffing van het Rijkswegenfonds is voorlopig uitgesteld tot december 1983. Op grond van de teruglopende groei van het autopark was in 1981 – evenals dat in 1980 het geval was – een neerwaartse bijstelling van de oorspronkelijk geraamde omvang van het fonds noodzakelijk.

Aangezien bovendien de kosten van onderhoud sterk toenamen moest op het artikel aanleg en uitbreiding aanzienlijk worden gekort om de fondsbegroting in 1981 niet te overschrijden. Deze aanzienlijke vermindering in het volume van aanleg en uitbreiding zal zich ook in 1982 voordoen.

De inkomsten en uitgaven van het fonds worden in 1982 geraamd op 1103 miljoen. De inkomsten uit de heffing van opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting worden geraamd op 990 miljoen.

#### 8.4. De financiering van de EG-begroting

In het voorontwerp van de EG-begroting 1982 werd het totaal van de betalingskredieten geraamd op 22,4 miljard Europese valuta-eenheden (ECU); de vastleggingskredieten bedroegen 23,9 miljard ECU. De Budgetraad heeft in juli jl. dit voorontwerp in eerste lezing behandeld. Tegen de achtergrond van de beperkte budgettaire mogelijkheden van de lidstaten en de nog geringe marge onder het plafond van de eigen middelen heeft de Raad het bedrag aan betalingskredieten verlaagd tot 21,7 miljard ECU en dat van de vastleggingskredieten tot 22,8 miljard ECU. Ten opzichte van de gewijzigde begroting 1981 betekent dit een stijging van de betalingskredieten met 13,6% en van de vastleggingskredieten met 10,2%. Het communautaire BTW-percentage, gebaseerd op de ontwerp-begroting, bedraagt thans 0,9 (het plafond is 1%).

Aangezien het budgettaire besluitvormingsproces nog niet is afgerond, moet met een wijziging van het uitgavenniveau rekening worden gehouden. Voorshands wordt aangenomen dat door Nederland in 1982 zal worden afgedragen 4360 miljoen, te weten 825 miljoen landbouwheffingen, 1735 miljoen invoerrechten en 1800 miljoen BTW.

Naast de besluitvorming over de begroting 1982 zal een begin moeten worden gemaakt met de herstructurering van de communautaire begroting, welke gericht dient te zijn op het wegnemen van de onevenwichtigheden in de opbouw van de begroting. Langs deze weg, waarbij het thans nog hoge aandeel van de landbouwuitgaven in de EG-begroting (1981: circa 66%) relatief zal teruglopen, zal ook het zogenaamde Britse lusten- en lastenvraagstuk structureel tot een oplossing moeten komen.

De Commissie heeft in juni jl., overeenkomstig het haar door de Europese Raad verleende mandaat, een rapport over de herstructureringsproblematiek aan de Raad uitgebracht. Dit rapport is in een eerste fase van bespreking. Binnen het huidige 1%-BTW-plafond van de eigen middelen zal de ombuiging van het landbouwbeleid ruimte dienen te scheppen voor nieuw communautair beleid. Daarbij zal steeds worden nagegaan in hoeverre sprake is van vervanging van thans nationaal gevoerd beleid. Nieuw beleid zal aan communautaire criteria dienen te voldoen. Ook zal bij de herstructurering rekening moeten worden gehouden met de toetreding van Spanje en Portugal tot de Gemeenschappen. Mede in verband met de nadering van dit plafond is een scherpere toetsing van het bestaande beleid op doelmatigheid en effectiviteit noodzakelijk.

**Bijlagen van de Miljoenennota 1982**

# 1. Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per hoofdstuk van de begrotingen 1982 en 1981

## A. Uitgaven en ontvangsten

Hoofdstukken	Uitgaven				Ontvangsten	
	Ontwerp-begroting 1982		Ontwerp-begroting 1981		Ontwerp-begroting 1982	
	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	164	0,1	149	0,1	3	3
III Algemene Zaken	53	0,0	51	0,0	5	1
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	231	0,2	181	0,2	95	80
V Buitenlandse Zaken	3 244	2,5	3 034	2,5	257	204
VI Justitie	3 018	2,3	2 936	2,5	433	427
VII Binnenlandse Zaken	5 954	4,6	5 732	4,8	360	291
VIII Onderwijs en Wetenschappen	23 023	17,9	22 770	19,0	451	404
IX A Nationale Schuld	15 411	12,0	12 206	10,2	7	7
IX B Financiën	3 981	3,1	2 831	2,4	76 444	78 708
X Defensie	12 134	9,4	11 407	9,5	482	472
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	11 953	9,3	11 327	9,5	4 789	4 280
XII Verkeer en Waterstaat	9 698	7,5	9 228	7,7	4 181	3 772
XIII Economische Zaken	3 484	2,7	3 319 <sup>1</sup>	2,8	18 186	11 975
XIV Landbouw en Visserij	2 547	2,0	2 421	2,0	323	313
XV Sociale Zaken	15 377	11,9	14 399	12,0	1 248	1 238
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	11 841	9,2	10 915	9,1	871	827
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	4 549	3,5	4 485	3,7	414	316
Aanvullende posten	2 319 <sup>2</sup>	1,8	2 408	2,0	610	525
Totaal	128 990	100,0	119 808	100,0	109 159	103 843
Saldi					— 19 831	— 15 965

<sup>1</sup> Hiervan 32 mln. conjuncturele uitgaven met betrekking tot werkgelegenheids-

programma's van vóór 1979.

<sup>2</sup> 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.

## B. Aansluiting van het relevante uitgaventotaal volgens bijlage 3-A met het uitgaventotaal volgens bijlage 1-A en tabel 7.1.c van de nota

Totaal relevante uitgaven volgens bijlage 3-A	123 150
Verwerving staatsschuld (incl. rente)	1 040
Liquiditeitsvoorschotten Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	600
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	210
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40
Totaal volgens tabel 7.1.c. van de nota	125 040
Aflossingen	3 950
Totaal volgens bijlage 1-A	128 990

## 2. Ontvangsten

### A. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1981 en 1982

	Oorspronkelijke raming 1981	Herziene raming <sup>1</sup> 1981	Vermoedelijke uitkomst 1981	Raming 1982
I Kostprijsverhogende belastingen	41 160	39 155	39 130	40 855
a. Invoerrechten	1 600	1 580	1 570-1565	1 745-173
b. Omzetbelasting	26 300	25 400	25 350-1500	26 470-173
c. Bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's	1 550	1 150	1 200	1 380
d. Accijns van lichte olie	2 950	2 940	2 800	2 850
e. Accijns van minerale oliën, andere dan lichte olie	650	615	615	610
f. Tabaksaccijns	2 050	1 900	1 975	2 005
g. Alcoholaccijns	1 100	980	1 050	1 015
h. Bieraccijns	280	270	270	270
i. Wijnaccijns	190	175	175	170
j. Suikeraccijns	25	25	25	25
k. Accijns van alcoholvrije dranken	140	125	130	125
l. Belastingen van rechtsverkeer	2 100	1 725	1 700	1 750
m. Motorrijtuigenbelasting				
1. exclusief opcenten	1 250	1 305	1 305	1 450
2. opcenten ten behoeve van het Rijkswegenfonds	975	965	965	990
II Belastingen op inkomen, winst en vermogen	56 510	52 135	52 785	55 945
a. Inkomstenbelasting	6 800	6 000	5 900	5 875
b. Loonbelasting	34 600	32 400	32 200	34 450
c. Dividendbelasting	1 100	1 090	1 090	1 135
d. Kansspelbelasting	60	95	95	100
e. Vennootschapsbelasting	11 900	10 700	11 650	12 440
f. Vermogensbelasting	1 150	1 075	1 075	1 025
g. Successierechten	900	775	775	920
III Totaal van I en II	97 670	91 290	91 915	96 800
Aandeel van het Gemeentefonds	12 341 <sup>2</sup>	11 498 <sup>2</sup>	11 582 <sup>2</sup>	14 485 <sup>6</sup>
Aandeel van het Provinciefonds	920 <sup>3</sup>	858 <sup>3</sup>	864 <sup>3</sup>	1 130 <sup>7</sup>
Aandeel van het Rijkswegenfonds	975	965	965	990
Aandeel van de Europese Gemeenschappen				
1. in de invoerrechten <sup>4</sup>	1 595	1 575	1 565	1 735
2. in de omzetbelasting	1 500	1 500	1 500	1 800
Afdracht aan de Investeringsrekening	3 796 <sup>5</sup>	3 390 <sup>5</sup>	3 563 <sup>5</sup>	3 718 <sup>5</sup>
	21 127	19 786	20 039	23 858
Ten bate van de Rijksbegroting	76 543	71 504	71 876	72 942

<sup>1</sup> Conform de ramingen in de nota over de uitvoering van de begroting 1981 (Kamerstuk 16 757, nr. 9).

<sup>2</sup> 13,15% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting.

<sup>3</sup> 0,981% van de onder 2 bedoelde opbrengst.

<sup>4</sup> Geraamde opbrengst van de invoerrechten exclusief de rechten op E.G.K.S.-goederen.

<sup>5</sup> 20,3% van de opbrengst van de inkomsten- en vennootschapsbelasting.

<sup>6</sup> 15,64% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting.

<sup>7</sup> 1,220% van de onder 6 bedoelde opbrengst.



## B. Belastingdruk 1973 t/m 1982

	Nationaal inkomen	Totale belastingbaten <sup>1</sup>		
	Netto tegen marktprijzen	Bedrag	in % van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen <sup>2</sup>	
1973	154 850	45 730	29,5	(29,2)
1974	174 660	52 360	30,0	(29,5)
1975	189 270	57 720	30,5	(29,9)
1976	218 320	66 800	30,6	(30,0)
1977	251 100	74 900	29,8	(29,3)
1978	269 990	81 200	30,1	(29,7)
1979	284 890	88 290	31,0	(30,5)
1980	299 700	94 070	31,4	(30,8)
1981	310 600	94 800	30,5	(29,5)
1982	333 350	100 850	30,2	(29,1)

<sup>1</sup> 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 1982 ongeveer 3800 miljoen. De milieuheffingen zijn, evenals de SIR-heffingen niet in de belastingbaten opgenomen. In dit opzicht bestaat er een definitie-verschil met de in de MEV 1982 opgenomen belastingdrukcijfers, waarin deze beide heffingen wel zijn begre-

pen. Hierdoor kunnen niveaoverschillen optreden met de in de MEV 1982 voor de belastingdruk gepresenteerde cijfers. Eveneens zijn de successierechten, die als een vermogensoverdracht worden gezien, niet in de opbrengst begrepen. In de laatste plaats zij erop gewezen dat de opbrengsten van de indirecte belastingen op transactiebasis gelijk gesteld zijn aan die op kasbasis. In de belastingdrukcijfers voor 1973 is de opbrengst vanwege de wiebeltax begrepen. De drukstijging in 1978 is voor 0,35 procentpunt het gevolg van de afschaffing

kinderaftrek en fiscale investeringsaftrek. In 1979 hebben deze maatregelen tot gevolg dat een statistische drukstijging optreedt van 1,1 procentpunt en in 1980 van 0,35 procentpunt. Als gevolg van de afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken treedt er in 1982 een statistische vertekening op van 0,25 procentpunt.

<sup>2</sup> 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 belastingdruk<sup>1</sup> in de laatste tien jaren

	Belasting op inkomen, winst en vermogen		Kostprijsverhogende belastingen <sup>2</sup>	
	Bedrag	in % van de totale belastingopbrengst <sup>3</sup>	Bedrag	in % van de totale belastingopbrengst <sup>3</sup>
1973	25 810	56,7 (56,2)	19 730	43,3 (43,8)
1974	31 090	59,6 (58,9)	21 060	40,4 (41,1)
1975	33 970	59,1 (58,2)	23 510	40,9 (41,8)
1976	38 700	58,2 (57,3)	27 830	41,8 (42,7)
1977	42 120	56,4 (55,6)	32 510	43,6 (44,4)
1978	44 790	55,4 (54,8)	36 100	44,6 (45,2)
1979	49 910	56,7 (56,1)	38 040	43,3 (43,9)
1980	53 080	56,6 (55,7)	40 640	43,4 (44,3)
1981	52 870	56,0 (54,5)	41 570	44,0 (45,5)
1982	57 040	56,8 (55,1)	43 430	43,2 (44,9)

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

<sup>2</sup> Dit betreft het totaal van de belastingbaten vermeld onder punt B, exclusief de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (circa 390 miljoen in 1982).

<sup>3</sup> 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 (in miljoenen guldens)**

Omschrijving	Ontwerp- begroting 1981	Vermoedelijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982
Kanselarijleges	48	48	49
Aflossing en rente uit leningen aan ontwikkelingslanden	49	49	50
Terugontvangen verpleegkosten uit het A.W.B.Z.-fonds	85	85	85
Gerechtelijke boeten	220	212	222
Geneeskundige verzorging politie	142	150	173
Computercentra: werkzaamheden voor derden	122	122	153
Schoolgelden	85	85	71
Studiefinanciering: terugbetalingen	99	99	120
Voortgezet onderwijs: teveel betaalde voorschotten	49	49	52
Smallenbroekfondsen	–	56	48
Winstuitkering van de Nederlandsche Bank	720	921	915
Ontvangsten van de Dienst der Domeinen	184	215	220
Opbrengst Staatsloterij	140	135	135
Exportkredietverzekering	175	200	250
Verkoop en rente van staatsschuld	103	206	– <sup>1</sup>
Vergoeding wegens inningskosten EG-douanerechten	160	154	168
Vergoeding werkzaamheden voor derden van de belastingdienst	282	282	291
Overige ontvangsten van de belastingdienst	136	142	183
Ontvangsten kantinedienst	83	83	82
Ontvangsten kleding, huisvesting en voeding	187	187	180
Rente woningwetleningen	3 553	3 553	4 005
Aflossingen van woningwetleningen	259	259	285
Ontvangsten Rijksgebouwendienst	271	271	276
Kadastraal recht en andere rechten	139	139	146
Restituties in verband met beschikkingen woningwetbouw	50	50	55
Loodsgelden e.d.	169	169	175
Rijksdienst voor het wegverkeer: kentekenbewijzen, keuringen, e.d.	108	108	122
Ontvangsten luchtverkeersbeveiliging	72	72	77
Doorgeleverde materialen van de Rijkswaterstaat	134	134	134
Heffing lozen afvalstoffen in rijkswateren	162	162	145
Rijksdienst IJsselmeerpolders: domeinbeheer, cultuurtechnische werken, e.d.	243	167	131
Spoor- en tramwegen	–	74	–
Uitkeringen van de P.T.T. (inclusief rente)	2 811	3 015	3 220
Selectieve investeringsregeling	299	299	226
Bijdrage van het Landbouw-Egalisatiefonds A	73	58	68
Landinrichtingsdienst	90	111	93
Veterinaire dienst: keuringsgelden e.d.	76	76	75
Complementaire Sociale Voorzieningen	569	544	583
Omroepbijdragen en ontvangsten radio- en televisiereclame	740	740	810
Terugontvangen subsidies maatschappelijke ontwikkeling	64	64	21
Heffingen milieuwetten	143	115	232
Keuringsdiensten gezondheidszorg	81	81	81
Overige ontvangsten	1 675	1 721	1 981
Totaal exclusief aardgasopbrengsten	14 850	15 462	16 388
Aardgasopbrengsten	11 520	13 012	17 802
Totaal van de relevante niet-belastingontvangsten	26 370	28 474	34 190

<sup>1</sup> Met ingang van 1982 niet relevant verklaard.

Omschrijving	Ontwerp- begroting 1981	Vermoedelijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982
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	150
Tijdelijke financiering N.F.O.	40	40	40
Verkoop en rente van staatsschuld	–	–	1 040
Aflevering munt	130	163	137 <sup>1</sup>
Aflossing liquiditeitsvoorschot Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	600	600	600
<b>Totaal van de niet relevante niet-belastingontvangsten</b>	<b>930</b>	<b>963</b>	<b>2 027</b>
<b>Totaal van de relevante en de niet relevante niet-belastingontvangsten</b>	<b>27 300</b>	<b>29 437</b>	<b>36 217</b>

<sup>1</sup> Van de in de begroting 1982 vermelde 149 miljoen (artikel 31 hoofdstuk IX B-middelen) is 12 miljoen als relevant aangemerkt.

### 3. De meerjarenramingen 1982–1986

#### A. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen

	1982	1983	1984	1985	1986
<i>I Huis der Koningin</i>	9	9	9	10	11
<i>II Hoge Colleges van Staat</i>	164	165	166	167	169
<i>III Algemene Zaken</i>	53	54	54	55	56
<i>IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	3	3	3	3	3
<i>V Buitenlandse Zaken</i>	331	340	353	368	383
1. Buitenlandse Dienst	206	212	221	232	242
2. Diversen	125	128	132	136	141
<i>VI Justitie</i>	3 015	3 067	3 119	3 175	3 238
<i>VII Binnenlandse Zaken</i>	5 818	5 858	5 894	6 009	6 164
1. Materiële uitgaven lager onderwijs	2 150	2 217	2 207	2 242	2 292
2. Annuïteiten A.B.P. en N.S.-pensioenfonds	31	31	31	31	31
3. Bijdrage aan de gemeentepolitie	2 136	2 197	2 253	2 314	2 370
4. Toeslagen op pensioenen; garantiewetten Indonesië	611	534	514	513	526
5. Overige uitgaven	890	879	889	909	945
<i>VIII Onderwijs en Wetenschappen</i>	22 396	22 676	22 855	22 963	22 960
1. Algemeen	745	759	761	762	765
2. Kleuteronderwijs en gewoon lager onderwijs	4 729	4 629	4 618	4 625	4 657
3. Buitengewoon onderwijs	688	691	689	685	676
4. Algemeen voortgezet onderwijs; lager en middelbaar beroepsonderwijs; onderwijs voor volwassenen	7 406	7 531	7 586	7 514	7 320
5. Onderwijs en vorming werkende jongeren	518	514	510	511	515
6. Opleiding docenten; her- en bijscholing	574	589	595	603	613
7. Bouwzaken onderwijs	884	942	960	977	993
8. Hoger beroepsonderwijs	996	992	1 043	1 091	1 119
9. Universiteiten en hogescholen	3 459	3 515	3 571	3 636	3 708
10. Academische ziekenhuizen	664	705	698	715	732
11. Investerings wetenschappelijk onderwijs	369	418	421	427	432
12. Rijksstudietoelagen	1 364	1 391	1 403	1 417	1 430
<i>IX-A Nationale Schuld</i>	11 461	13 800	16 150	18 550	21 050
1. Rente	11 461	13 800	16 150	18 550	21 050
2. Aflossingen	(3 950)	(3 900)	(5 400)	(6 400)	(7 700)
<i>IX-B Financiën</i>	2 668	2 615	2 868	2 615	2 640
<i>X Defensie</i>	12 015	12 391	12 754	13 209	13 676

	1982	1983	1984	1985	1986
<i>XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</i>	11 891	12 082	12 390	12 846	13 208
1. Woningwetwoningen	5 024	4 555	4 613	4 751	4 841
2. Huursubsidies	3 766	4 356	4 589	4 917	5 160
3. Stadsvernieuwing	714	823	852	887	919
4. Infrastructuur	385	397	398	358	326
5. Rijksgebouwendienst	1 140	1 161	1 139	1 118	1 133
6. Overige uitgaven	862	790	799	815	829
<i>XII Verkeer en Waterstaat</i>	9 592	9 713	9 746	9 690	9 818
1. Waterstaat	2 179	2 184	2 071	1 847	1 838
2. Wegen en infrastructuur openbaar vervoer	1 252	1 262	1 273	1 296	1 328
3. Bijdragen verliezen openbaar vervoer	2 712	2 827	2 899	2 988	3 036
4. Overige diensten	593	540	538	541	540
5. Personeel	1 242	1 256	1 275	1 288	1 301
6. P.T.T.	1 614	1 644	1 690	1 730	1 775
<i>XIII Economische Zaken</i>	2 955	3 098	3 091	3 163	2 911
1. Industrie en economische politiek	1 144	1 162	1 122	1 274	1 080
2. Prijzen, ordening en regionale economische politiek	619	706	757	735	658
3. Handel, ambacht en diensten	316	340	344	346	346
4. Energievoorziening	431	451	400	345	327
5. Overige uitgaven	445	439	468	463	500
<i>XIV Landbouw en Visserij</i>	2 232	2 156	2 159	2 150	2 144
1. Landbouwonderwijs	690	713	723	735	741
2. Onderzoek en voorlichting	392	314	297	275	257
3. Structuurmaatregelen	605	592	601	603	604
4. Overige uitgaven	545	537	538	537	542
5. Landbouw-Egalisatiefonds A	-	-	-	-	-
<i>XV Sociale Zaken</i>	14 757	14 649	14 475	14 340	14 438
1. Sociale verzekeringen	6 472	6 511	6 536	6 554	6 572
2. Complementaire sociale voorzieningen	6 904	7 070	6 980	6 916	6 988
3. Overige uitgaven	994	672	558	465	468
4. Personeel	387	396	401	405	410
<i>XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</i>	11 682	12 208	12 692	13 172	13 665
1. Ministerie	119	110	105	106	107
2. Culturele zaken	367	369	373	351	353
3. Natuurbehoud en recreatie	250	252	252	254	255
4. Radio, televisie en pers	809	897	1 003	1 112	1 210
5. Maatschappelijke ontwikkeling	2 487	2 505	2 497	2 520	2 540
6. Bijstand	6 542	6 937	7 298	7 641	7 981
7. Verzetsdeelnemers en vervolgdgen	817	844	868	888	917
8. Personeel	291	294	296	300	302
<i>XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne</i>	4 452	4 615	4 841	5 070	5 300
<i>Civiele Verdediging</i>	204	209	213	219	223
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	3 391	3 427	3 443	3 441	3 448

	1982	1983	1984	1985	1986
<i>Wetenschapsbeleid</i>	1 742	1 824	1 881	1 933	1 898
1. Onderwijs en Wetenschappen	557	573	585	599	608
2. Defensie	90	97	101	103	107
3. Verkeer en Waterstaat	87	79	80	81	81
4. Economische Zaken	513	576	613	645	596
5. Landbouw en Visserij	300	302	304	301	304
6. Volksgezondheid en Milieuhygiëne	88	89	89	90	91
7. Overige departementen	107	108	109	114	111
<i>Aanvullende posten</i>	2 319	2 635	2 953	3 271	3 597
a. reserve voor personeelsuitbreiding	31	92	156	220	286
b. arbeidsplaatsen ISP/PNL	93	93	93	93	93
c. nader in te vullen ombuigingen 1982	- 331	- 331	- 331	- 331	- 331
d. loon- en prijsbijstelling	2 526	2 781	3 035	3 289	3 549
Totaal relevante uitgaven	123 150	127 594	132 109	136 419	141 000

### Aanvullende posten uitgaven

Onder post a is de algemene reserve voor personeelsuitbreiding opgenomen. Voor 1982 zal uit deze post een totaal van 1000 man kunnen worden verdeeld.

In afwachting van een volledige toedeling aan de betrokken departementen is onder punt b een voorziening getroffen voor de extra arbeidsplaatsen, die het kabinet in 1981 heeft toegezegd aan het zogenaamde I.S.P.- en P.N.L.-gebied. In totaal gaat het hierbij om onderscheidenlijk 1200 en 800 arbeidsplaatsen.

Post c heeft betrekking op nader in te vullen ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin.

Post d strekt ertoe het totaal van de uitgaven te doen aansluiten bij de in de Macro Economische Verkenning 1982 geraamde loon- en prijsstijgingen. De ombuigingen in de sfeer van de ambtenaren- en trendvolgerssalarissen zijn derhalve – voorzover de maatregelen doorwerken op de rijksbegroting – in deze staartpost verwerkt. In de begrotingshoofdstukken is voor de loonkostenontwikkeling 1981 en 1982 2% opgenomen.

Voorts is in post d verwerkt de beperking ad 0,5 miljard op de prijsbijstelling 1982, waartoe bij de bijgestelde Voorjaarsnota 1981 is besloten.

**B. Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken**

	1982	1983	1984	1985	1986
II Hoge Colleges van Staat	3	3	3	3	3
III Algemene Zaken	5	5	5	5	5
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	35	20	19	19	19
V Buitenlandse Zaken	107	115	116	117	117
VI Justitie	433	442	450	459	469
VII Binnenlandse Zaken	359	377	399	418	437
VIII Onderwijs en Wetenschappen	451	458	427	442	461
IX-A Nationale Schuld	7	7	7	7	7
IX-B Financiën	2 285	2 114	2 030	2 026	2 039
X Defensie	482	485	488	491	494
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	4 789	5 340	5 892	6 387	6 782
XII Verkeer en Waterstaat	4 181	4 061	4 123	4 109	4 044
XIII Economische Zaken	18 186	20 728	22 858	23 238	22 118
(waarvan uit aardgas)	(17 802)	(20 422)	(22 652)	(23 037)	(21 940)
XIV Landbouw en Visserij	323	337	351	362	372
XV Sociale Zaken	648	628	612	596	591
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	871	849	1 050	1 161	1 265
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	414	447	459	471	483
Civiele Verdediging	1	1	1	1	1
Aanvullende posten:					
Nader in te vullen ombuigingen (toepassing profijtgedachte)	75	75	75	75	75
Loon- en prijsbijstelling	285	285	285	285	285
Globale correctie op de artikelsgewijze ramingen	250	250	250	250	250
<b>Totaal van de relevante niet-belastingontvangsten</b>	<b>34 190</b>	<b>37 027</b>	<b>39 900</b>	<b>40 922</b>	<b>40 317</b>

### C. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1982-1985

In onderstaand overzicht<sup>1</sup> wordt een aansluiting gegeven tussen de voorafgaande bijlage 3A, dat wil zeggen de huidige meerjarencijfers van de rijks-uitgaven, met die van de Miljoenennota 1981. Voor een specificatie uit hoofde van de Voorjaarsnota 1981 en de bijgestelde Voorjaarsnota wordt verwezen naar de Kamerstukken 16 757 nr. 1 en 9.

	1982	1983	1984	1985
<i>I Huis der Koningin</i>		- 1	- 1	
Diversen		- 1	- 1	
<i>II Hoge Colleges van Staat</i>	14	14	13	12
Voorjaarsnota	7	7	7	7
Diversen	7	7	6	5
<i>III Algemene Zaken</i>	1	1		
Ombuigingen 1982	1	1	1	1
Diversen			- 1	- 1
<i>IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>				- 1
Diversen				- 1
<i>V Buitenlandse Zaken</i>	22	17	16	14
Voorjaarsnota	1	- 1	- 1	- 1
Ombuigingen 1982	24	21	21	21
Diversen	- 3	- 3	- 4	- 6
<i>VI Justitie</i>	- 32	- 62	- 84	- 110
Voorjaarsnota	- 23	- 19	- 18	- 20
Bijgestelde voorjaarsnota	1	1	1	1
Ombuigingen 1982	- 13	- 23	- 23	- 24
Incidenteel	- 22	- 45	- 69	- 94
Loonbijstelling (correctie)	16	16	16	16
Harmonisatie pensioenregeling PGGM	10	10	10	10
Diversen	- 1	- 2	- 1	1
<i>VII Binnenlandse Zaken</i>	335	304	260	257
Voorjaarsnota	94	23	- 1	2
Bijgestelde voorjaarsnota	- 2	- 2	- 2	- 2
Ombuigingen 1982	1	4	4	4
Loonbijstelling (correctie)	35	35	36	36
Vervroegde uittreding (ABP)	121	122	124	125
Desalderingen	51	55	64	70
Minderhedenbeleid	25	25	25	25
Materiële uitgaven lager onderwijs	81	134	108	100
Stadhuis Amsterdam	30			
Vakleerkrachten lager onderwijs	- 90	- 87	- 85	- 83
Diversen	- 11	- 5	- 13	- 20

<sup>1</sup> Mutaties beneden 5 miljoen worden over het algemeen niet afzonderlijk vermeld.



	1982	1983	1984	1985
<i>Voorjaarsnota</i>	403	449	448	454
<i>Bijgestelde voorjaarsnota</i>	24	24	24	24
<i>Ombuigingen 1982</i>	216	216	216	216
<i>Desaldering</i>	30			
<i>Friscompensatie</i>	90	93	95	96
<i>Incidenteel</i>	288	318	348	380
<i>Vakonderwijs</i>	90	87	85	83
<i>Exogene bijstelling</i>	120	196	269	342
<i>Loonbijstelling</i>	287	290	293	302
<i>Diversen</i>	106	164	337	502
<b><i>Nationale schuld</i></b>	<b>1 461</b>	<b>2 400</b>	<b>3 350</b>	<b>4 300</b>
<i>Rente</i>	1 461	2 400	3 350	4 300
<i>Aflossingen</i>	(- 850)	(- 1 900)	(- 2 500)	(- 3 600)
<b><i>Financien</i></b>	<b>126</b>	<b>100</b>	<b>389</b>	<b>88</b>
<i>Voorjaarsnota</i>	40	40	39	39
<i>Bijgestelde voorjaarsnota</i>	3	3	3	3
<i>B.F. kredieten</i>	131	127	149	136
<i>Exportkredietverzekering</i>	77	90	135	135
<i>Kapitaaldeelname E.I.B.</i>			22	22
<i>Portefeuille staatschuld</i>	103	103	103	103
<i>Muntmetaal</i>	14	9		
<i>Erediensten</i>	27	19	7	5
<i>Belastingdienst</i>	11	11	11	11
<i>Domeinen</i>	12	10	36	63
<i>Diversen</i>	293	220	121	94
<i>Voorjaarsnota</i>	142	127	144	166
<i>Bijgestelde voorjaarsnota</i>	75	59	12	12
<i>Ombuigingen 1982</i>	15	33	57	86
<i>Loonbijstelling</i>	44	45	45	46
<i>Incidenteel</i>	43	22	1	20
<i>Diversen</i>	4			
<b><i>Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</i></b>	<b>459</b>	<b>591</b>	<b>673</b>	<b>842</b>
<i>Voorjaarsnota</i>	529	722	768	915
<i>Bijgestelde voorjaarsnota</i>	7	9	9	20
<i>Ombuigingen 1982</i>	175	192	186	176
<i>Woningbouwprogramma 1981</i>	10	66	93	98
<i>Overdracht woningen Leystad</i>	94			
<i>Diversen</i>	8	5	11	15

VIII

*Onderwijs en Wetenschappen*

IX A

*Nationale schuld*

IX B

*Financien*

X

*Defensie*

XI

*Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*

	1982	1983	1984	1985
<i>XII Verkeer en Waterstaat</i>	420	443	476	516
Voorjaarsnota	159	156	130	114
Bijgestelde voorjaarsnota	- 1	- 3	- 3	- 3
Ombuigingen 1982	- 28	- 47	- 50	- 50
Loonbijstellingen	- 4	- 46	- 89	- 132
Natte waterstaat (technische correctie)	55	74	93	113
Bijdrage rijkswegenfonds	8	6	4	2
Openbaar vervoer	100	178	259	345
Arbeidsplaatsenplan ISP/PNL	7	7	7	7
Bijstelling investeringsniveau PTT	125	117	122	122
Diversen	- 1	1	3	- 2
<i>XIII Economische Zaken</i>	129	198	298	383
Voorjaarsnota	119	35	45	31
Bijgestelde voorjaarsnota	- 11	- 14	- 14	- 14
Ombuigingen 1982	- 19	- 1	- 2	- 3
Compensatie Volvo-car	- 100	- 25	- 10	
Ruimtevaartnota (t.b.v. W.B.)	- 14			
Exportbevordering	20	66	86	103
Gemengde kredieten	15	50	50	50
Fokker MDF-100	50	50	50	50
Hoogwaardige industrie	100	100	100	100
Ontwikkelingskredieten	15	39	48	57
IPR	10	20	30	35
Ramingsbijstelling + diversen	- 56	- 122	- 85	- 26
<i>XIV Landbouw en Visserij</i>	98	- 8	- 41	- 81
Voorjaarsnota	- 9	- 13	- 12	- 12
Bijgestelde voorjaarsnota	3	- 2	- 2	- 2
Ombuigingen 1982	- 49	- 50	- 55	- 58
Loonbijstelling	15	15	16	16
Incidenteel	- 11	- 23	- 35	- 47
Glastuinbouw	143	63	44	20
Diversen	6	2	3	2
<i>XV Sociale Zaken</i>	703	732	438	202
Voorjaarsnota	- 1 657	- 1 685	- 1 748	- 1 782
Bijgestelde voorjaarsnota	- 15	- 41	- 88	- 122
Ombuigingen 1982	- 3	- 3	- 3	- 3
Incidenteel	- 133	- 186	- 234	- 289
Rijksbijdrage A.K.W.	261	261	261	261
Rijksbijdrage A.A.W.	244	247	249	252
Rijksbijdrage A.O.W.	631	637	643	650
Rijksbijdrage W.W.V.	1 314	1 676	1 618	1 496
Overheveling W.S.W. gemeentefonds	384	387	391	395
Referte-eis W.W.V.	- 319	- 578	- 671	- 678
Diversen	- 4	17	20	22

	1982	1983	1984	1985
<i>XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</i>	634	692	697	697
Voorjaarsnota	419	422	422	424
Bijgestelde voorjaarsnota	- 2	- 2	- 2	
Ombuigingen 1982	- 45	- 60	- 61	- 61
Harmonisatie pensioenregeling P.G.G.M.	24	26		
Desaldering	- 29	- 29	- 29	- 29
Vluchtelingen	15			
Bijstand	243	311	325	326
Verzetsdeelnemers en vervolgd	29	35	37	35
Incidenteel	- 13	- 42	- 72	- 103
Ramingsbijstelling omroep	- 5	24	62	98
Diversen	- 2	7	9	7
<i>XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne</i>	- 221	- 268	- 277	- 289
Voorjaarsnota	- 184	- 223	- 219	- 218
Bijgestelde voorjaarsnota	7	3	3	4
Ombuigingen 1982	9	18	18	18
Incidenteel	- 17	- 35	- 52	- 69
Aanpassingen pensioenregeling P.G.G.M.	- 58	- 59	- 60	- 62
Rijksbijdrage A.W.B.Z.	- 95	- 96	- 97	- 98
Loonbijstelling	113	119	127	133
Diversen	4	5	3	3
<i>Civiele Verdediging</i>	- 8	- 8	- 8	- 7
Voorjaarsnota	- 1	- 1	- 1	- 1
Ombuigingen 1982	- 8	- 8	- 8	- 8
Diversen	1	1	1	2
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	129	113	97	81
Bijstelling aan ontwikkeling N.N.I.	129	113	97	81
<i>Wetenschapsbeleid</i>	80	86	95	79
Bijgestelde voorjaarsnota	- 1	- 1	- 1	- 1
Ombuigingen 1982	- 4	1	- 7	1
Incidenteel	- 7	- 13	- 20	- 27
Desaldering	11	11	11	11
Energiebesparing glastuinbouw	9	9	9	3
Ruimtevaartnota	34	38	40	39
Ontwikkelingskredieten	37	39	46	62
Diversen	1	2	17	- 9
<i>Aanvullende posten</i>	- 490	- 578	- 560	- 796
a. Reserve voor personeelsuitbreiding	- 57	- 65	- 71	- 78
b. Arbeidsplaatsen ISP/PNL	93	93	93	93
c. Nader in te vullen ombuigingen 1982	- 331	- 331	- 331	- 331
d. Loon- en prijsbijstelling	- 576	- 662	- 651	- 889
e. Gericht beleid 1980	- 214	- 218	- 220	- 221
f. Minderhedenbeleid	- 25	- 25	- 25	- 25
g. Beleidsvoornemens t.a.v. overheidssalarissen (inclusief pensioenen, rechtstreeks op de rijksbegroting geraamd)	510	520	530	540
h. Effecten beperking overheidssalarissen op de trendvolgers	110	110	115	115
<b>Totaal</b>	<b>4 309</b>	<b>5 117</b>	<b>6 011</b>	<b>6 288</b>

## D. Meerjarenramingen Gemeentefonds en Provinciefonds

Uitgangspunten	1982	1983 t/m 1986
– Volumegroei algemene uitkering	1,0%	1,0%
– Prijsstijging nationaal inkomen	6,3%	0,0%
– Invloed hogere prijsstijging nationaal inkomen 1981	0,5%	
– Prijsstijging materiële overheidsconsumptie	6,0%	0,0%
– Algemene salarismaatregelen	2,3% <sup>1</sup>	1,0%

<sup>1</sup> Inclusief de effecten op de gemeentelijke loonsom van de voorstellen tot inbouw van de AOW/AWW in de pensioenen. Voors- hands is hierbij tevens rekening gehouden met het effect van deze maatregel op de gemeentelijke overheidsbedrijven.

### 1. Gemeentefonds (exclusief uitkering lager onderwijs)

Op basis van de vorenstaande gegevens is de toeneming van de uitkering uit het Gemeentefonds t/m 1986 als volgt:

	1982	1983	1984	1985	1986
<i>Accres uitkering</i>					
1. Uitkering sociale zorg	ƒ. 357,5 <sup>2</sup>	ƒ. 6,5	ƒ. 6,5	ƒ. 1,3	ƒ. 1,2
2. Algemene uitkering					
a. 1,0% volume-accres	117,0	122,7	125,0	127,1	129,3
b. 2,3/1,0% algemene salarismaatregelen <sup>1</sup>	198,6	89,3	91,2	93,0	94,9
c. 6,0/0,0% prijscompensatie	194,2	–	–	–	–
d. verzwaring referte-eis	7,5	–	–	–	–
e. herziening Ubink-normen	25,0	–	–	–	–
f. accres in verband met uitbreiding gemeentelijke sociale diensten (fraudebestrijding)	25,0	–	–	–	–
g. overheveling vergoeding verkeerslichten	2,3	–	–	–	–
h. accres in verband met bevordering deeltijdarbeid	1,9	–	–	–	–
i. accres in verband met Brandweerwet I	–	9,0	9,0	–	–
3. Vergoeding aan Vereniging van Nederlandse Gemeenten	0,1	–	–	–	–
4. Kosten onderzoek bebouwingsmaatstaf	6,7	ƒ. 4,8	–	–	–
<b>Totaal accres lopend jaar</b>	<b>220,8</b>	<b>209,7</b>	<b>218,7</b>	<b>218,8</b>	<b>223,0</b>

#### *Nadere accressen over 1981 ten opzichte van de Miljoenennota 1981*

– afrekening salariscompensatie 1980	13,2				
– aanpassing salariscompensatie 1981 (–0,3% i.p.v. 2,0%)	ƒ. 195,0				
– doorwerking aanpassing prijscompensatie 1981 (8,0% i.p.v. 6,0%)	62,3				
– ombuigingen 1981	ƒ. 145,0				
– herziening Ubink-normen	50,0				
– verzwaring referte-eis WW/WWV	18,2				
– accres in verband met bijstandontwikkeling	30,0				
<b>Totaal accres lopend jaar t.o.v. de Miljoenennota 1981</b>	<b>54,5</b>	<b>209,7</b>	<b>218,7</b>	<b>218,8</b>	<b>223,0</b>

<sup>1</sup> Inclusief de effecten op de gemeentelijke loonsom van de voorstellen tot inbouw van de AOW/AWW in de pensioenen. Voors-

hands is hierbij tevens rekening gehouden met het effect van deze maatregel op de gemeentelijke overheidsbedrijven.

<sup>2</sup> Waarvan ƒ. f 376,2 in verband met overheveling van WSW en BKR naar Sociale Zaken.

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

	1982	1983	1984	1985	1986
1. Uitkering van het vorig jaar	12 339,1	12 393,6	12 603,3	12 822,0	13 040,8
2. Accres	54,5	209,7	218,7	218,8	223,0
3. Uitkering	12 393,6	12 603,3	12 822,0	13 040,8	13 263,8

## 2. Provinciefonds

Het volume-acces van de uitkering uit het Provinciefonds bedraagt in 1982 1,0%. Tesamen met het prijsstijgingspercentage van het nationale inkomen, dat op 6,3% wordt geraamd, bedraagt het groeipercentage van de uitkering in 1982 7,4%. Voor 1983 en volgende jaren is voor de accresberekening uitgegaan van een volume-acces van 1,0% en een prijsstijging van het nationale inkomen van 0%.

	1982	1983	1984	1985	1986
1. Uitkering van het vorig jaar	920,3	964,5	974,1	983,8	999,2
2. Ombuigingen 1981	7. 15,0	-	-	-	-
3. Hogere prijsstijging nationaal inkomen 1981	4,3	-	-	-	-
4. Accres 7,4%/1,0% <sup>1</sup>	52,8	9,6	9,7	9,9	9,9
5. Accres in verband met bevordering deeltijdarbeid	0,1	-	-	-	-
6. Accres in verband met Wet Waterhuishouding	-	-	-	5,5	-
7. Accres in verband met uitvoering regionaal sociaal-economisch beleid	2,0	-	-	-	-
8. Uitkering	964,5	974,1	983,8	999,2	1 009,1

<sup>1</sup> Inclusief de effecten op de provinciale loonsom van de voorstellen tot inbouw van de AOW/AWW in de pensioenen. Voors-

hands is hierbij tevens rekening gehouden met het effect van deze maatregel op de provinciale overheidsbedrijven.

## 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 de CPB-middellange termijnverkenning «De Nederlandse economie in 1985».

	1982	1983	1984	1985	1986
Investeringspremies en -toeslagen (constante prijzen)	5 800	6 275	6 275	6 550	6 775

## 4. Overzicht van mutaties ten opzichte van de bijgestelde Voorjaarsnota (1981)

### A. UITGAVENMUTATIES\*

II	<b>Hoge Colleges van Staat</b>		+	<b>0,2</b>
	incidenteel		* +	0,2
V	<b>Buitenlandse Zaken</b>		+	<b>2,9</b>
	loonbijstelling		* +	2,9
VI	<b>Justitie</b>		-	<b>0,8</b>
	overboekingen		* -	0,8
VII	<b>Binnenlandse Zaken</b>		+	<b>12,4</b>
	loonbijstelling Politie		* +	10,5
	loonbijstelling Lager Onderwijs		* +	1,8
	incidenteel Lager Onderwijs		* +	2,9
	overboekingen		* -	2,8
VIII	<b>Onderwijs en Wetenschappen</b>		+	<b>272,2</b>
	incidenteel trendvolgers		* +	55,1
	incidenteel ambtenaren		* +	196,9
	overboekingen		* +	0,2
	diversen		+	20,0
IX B	<b>Financiën</b>		+	<b>185,6</b>
	bijzondere financieringskredieten (Volvo-car, compensatie bij Hoofdstuk XIII)		* +	75,0
	verwerving en rente van staatsschuld (zie niet-belastingmiddelen)		+	103,0
	bedrijven in eigen beheer (Oost-Flevoland, van Hoofdstuk XII)		* +	7,6
X	<b>Defensie</b>		+	<b>85,0</b>
	incidenteel		* +	64,0
	desalderingen (zie niet-belastingmiddelen)		+	15,0
	diversen (zie niet-belastingmiddelen)		+	6,0
XI	<b>Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</b>		+	<b>1 007,0</b>
	leningen Woningwet		+	823,6
	leningen Woningwet (intering overloop)		+	176,4
	overboekingen		* +	7,0
XII	<b>Verkeer en Waterstaat</b>		+	<b>234,2</b>
	bedrijven in eigen beheer (Oost-Flevoland, naar Hoofdstuk IX B)		* -	7,6
	incidenteel streekvervoer		* +	30,0
	tekorten Openbaar Vervoer (zie niet-belastingmiddelen)		+	63,8
	investeringen PTT (zie niet-belastingmiddelen)		+	117,0
	diverse bijstellingen (zie niet-belastingmiddelen)		+	30,0
	overboekingen		* +	1,0
XIII	<b>Economische Zaken</b>		-	<b>73,6</b>
	compensatie ten behoeve van Hoofdstuk IX B in verband met Volvo-car		* -	75,0
	overboekingen		* +	1,4

\* Posten voorzien van een ster betreffen verschuivingen tussen hoofdstukken dan wel verdelingen van de aanvullende posten over de hoofdstukken en beïnvloeden niet het uitgaventotaal.

XIV	<b>Landbouw en Visserij</b>		+	<b>0,1</b>
	overboekingen		* +	0,1
XV	<b>Sociale Zaken</b>		+	<b>229,6</b>
	WWV-bijstelling werkloosheidsramingen		+	212,4
	rijksbijdragen AOW		* +	19,2
	overboekingen		* -	2,0
XVI	<b>Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</b>		+	<b>22,1</b>
	incidenteel trendvolgers		* +	15,0
	overboekingen		* +	7,1
XVII	<b>Volksgezondheid en Milieuhygiëne</b>		-	<b>3,6</b>
	overboekingen		* -	3,6
	<b>Wetenschapsbeoefening</b>		+	<b>4,0</b>
	incidenteel		* +	10,0
	loonbijstelling		* +	1,6
	overboekingen		* -	7,6
	<b>Aanvullende posten</b>		-	<b>410,1</b>
	f. loon- en prijsbijstelling		* -	410,1
	<b>Totaal uitgavenmutaties</b>			<b>+ 1 567,2</b>

#### B. MUTATIES NIET-BELASTINGMIDDELEN

III	<b>Algemene Zaken</b>		+	<b>5,7</b>
	communicatietechniek		+	5,7
VI	<b>Justitie</b>		-	<b>3,0</b>
	diversen		-	3,0
IX A	<b>Nationale Schuld</b>		+	<b>14,4</b>
	rente van kortlopende vorderingen		+	9,1
	diversen		+	5,3
IX B	<b>Financiën</b>		+	<b>146,9</b>
	exportkredietverzekering		+	25,0
	verkoop en rente staatsschuld (zie uitgaven)		+	103,0
	opbrengst verkoop onroerende goederen Domeinen		+	15,0
	overige ontvangsten Domeinen		+	11,4
	diverse ontvangsten Belastingdienst		-	11,0
	diversen ministerie		+	3,5
X	<b>Defensie</b>		+	<b>31,6</b>
	desalderingen (zie uitgaven)		+	15,0
	desalderingsartikelen (loon- en prijsbijstelling)		+	8,6
	diversen (zie uitgaven)		+	8,0

XII	<b>Verkeer en Waterstaat</b>	+ 35,0
	bedrijven in eigen beheer (naar Hoofdstuk IX B)	- 5,4
	verrekening tekorten stadsvervoer 1978/79 (zie uitgaven)	+ 29,4
	verrekening strippenkaart 1980 met NS (zie uitgaven)	+ 8,9
	verrekening overschot 1979 met NS (zie uitgaven)	+ 25,5
	hogere afdrachten PTT (zie uitgaven)	+ 70,0
	vertraagde overdracht rijkswoningen RIJP	- 94,0
	diversen	+ 0,6
XIV	<b>Landbouw en Visserij</b>	+ 0,5
	diversen	+ 0,5
XV	<b>Sociale Zaken</b>	+ 25,4
	restituties volksverzekeringen	+ 20,2
	diversen	+ 5,2
XVI	<b>Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</b>	+ 2,0
	diversen	+ 2,0
XVII	<b>Volksgezondheid en Milieuhygiëne</b>	- 16,9
	Wet Luchtverontreiniging	- 17,0
	diversen	+ 0,1
	<b>Aanvullende posten</b>	- 275,0
	loon- en prijsbijstelling	- 275,0
	<b>Totaal mutaties niet-belastingmiddelen</b>	- 33,4

#### C. HERZIENE KASPLAFONDS 1981

	Vastgestelde plafonds bij bijgestelde Voorjaarsnota	Mutaties vermoedelijke uitkomsten	Herziene kasplafonds
I Huis der Koningin	9,1		9,1
II Hoge Colleges van Staat	151,6	+ 0,2	151,8
III Algemene Zaken	51,0		51,0
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	180,6		180,6
V Buitenlandse Zaken	3 004,7	+ 2,9	3 007,6
VI Justitie	2 899,0	- 0,8	2 898,2
VII Binnenlandse Zaken	5 673,8	+ 12,4	5 686,2
VIII Onderwijs	22 471,7	+ 272,2	22 743,9
IX B Financiën	2 786,1	+ 185,6	2 971,7
X Defensie	11 720,1	+ 85,0	11 805,1
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	11 823,6	+ 1 007,0	12 830,6
XII Verkeer en Waterstaat	9 410,6	+ 234,2	9 644,8
XIII Economische Zaken	3 529,2	- 73,6	3 455,6
XIV Landbouw en Visserij	2 459,6	+ 0,1	2 459,7
XV Sociale Zaken	13 688,2	+ 229,6	13 917,8
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	11 394,4	+ 22,1	11 416,5
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	4 250,1	- 3,6	4 246,5
Wetenschapsbeoefening	- 1,2	+ 4,0	2,8
	105 502,2	+ 1 977,3	107 479,5



#### D. MUTATIE-OVERZICHT VAN DE BEGROTINGSFONDSEN

		Stand Voorjaars- nota	Mutaties bijgestelde Voorjaarsnota	Stand bijgestelde Voorjaarsnota	Mutaties vermoedelijke uitkomsten	Stand vermoedelijke uitkomsten
a Gemeentefonds:						
uitgaven	14.216	14 216	-	14 216	+ 30	14 246
ontvangsten	12.341	13 787	- 188	13 599	+ 84	13 683
		- 429	- 188	- 617	+ 54	- 563
b Provinciefonds:						
uitgaven		908	-	908	-	908
ontvangsten		872	- 14	858	+ 6	864
		- 36	- 14	- 50	+ 6	- 44
c Rijkswegenfonds:						
uitgaven		1 070	-	1 070	-	1 070
ontvangsten		1 060	-	1 060	-	1 060
		- 10	-	- 10	-	- 10
d Fonds Investeringsrekening:						
uitgaven		4 750	-	4 750	+ 550	5 300
ontvangsten		3 451	- 61	3 390	+ 173	3 563
		- 1 299	- 61	- 1 360	- 377	- 1 737
e Belastingafdrachten aan de EG:						
uitgaven		3 075	-	3 075	- 10	3 065
ontvangsten		3 075	-	3 075	- 10	3 065
		-	-	-	-	-
Totaal uitgaven		24 019	-	24 019	+ 570	24 589
Totaal ontvangsten		22 245	- 263	21 982	+ 253	22 235
		- 1 774	- 263	- 2 037	- 317	- 2 354



## 5. De kasontwikkeling van het rijk

Tabel I. Ontvangsten en betalingen van het rijk op kasbasis

Ontvangsten	1979	1980		1981 1e halfjaar	
		1e halfjaar	2e halfjaar		Totaal
<b>Budgettaire ontvangsten</b>					
1 Belastingen	66 339	29 244	42 480	71 724	29 958
2 Overige begrotingsontvangsten	20 249	9 157	14 535	23 692	11 115
	86 588	38 401	57 015	95 416	41 073
Kastekort wegens begrotingstransacties	16 539	16 866	–	15 910	18 555
	103 127	55 267	57 015	111 326	59 628
<b>Overige ontvangsten</b>					
Kasoverschot wegens begrotingstransacties	–	–	956	–	–
5 Opneming van langlopende binnenlandse staatsschuld	11 730	9 146	8 179	17 325	12 951
6 Wijziging in de voorinschrijfrekening betreffende deelneming in staatsleningen (zie ook post 11)	–	–	471	–	–
7 Netto plaatsing van schatkistpapier (zie ook post 12)	1 673	4 908	–	3 368	3 318
8 Wijziging in de schuldverhouding met provincies en gemeenten (uit hoofde van belastingen) en met het Provinciefonds en het Gemeentefonds (zie ook post 13)	–	–	731	–	–
9 Wijziging in het saldo van de Investeringsrekening (zie ook post 14)	1 778	–	–	–	–
10 Wijzigingen in diverse vorderingen en schulden op kortetermijn (zie ook post 15)	–	4 555	–	–	1 820
	15 181	18 609	10 337	20 693	18 089
Afneming van liquide middelen van het rijk	2 420	1 283	–	–	4 024
	17 601	19 892	10 337	20 693	22 113

Betalingen	1979	1980			1981 1e halfjaar	
		1e halfjaar	2e halfjaar	Totaal		
<b>Budgettaire betalingen</b>						
3	Aflossingen van langlopende binnenlandse schuld	2 796	1 756	1 517	3 273	1 886
4	Overige begrotingsbetalingen	100 331	53 511	54 542	108 053	57 742
		103 127	55 267	56 059	111 326	59 628
	Kasoverschot wegens begrotingstransacties	–	–	956	–	–
		103 127	55 267	57 015	111 326	59 628
<b>Overige betalingen</b>						
	Kastekort wegens begrotingstransacties	16 539	16 866	–	15 910	18 555
11	Wijziging in de voorinschrijfrekening betreffende deelneming in staatsleningen (zie ook post 6)	118	1 147	–	676	782
12	Netto aflossing van schatkistpapier (zie ook post 7)	–	–	1 540	–	–
13	Wijziging in de schuldverhouding met provincies en gemeenten (uit hoofde van belastingen) en met het Provinciefonds en het Gemeentefonds (zie ook post 8)	785	1 668	–	937	1 815
14	Wijziging in het saldo van de Investeringsrekening (zie ook post 9)	–	211	1 003	1 214	961
15	Wijzigingen in diverse vorderingen en schulden op korte termijn (zie ook post 10)	159	–	4 930	375	–
		17 601	19 892	7 473	19 112	22 113
	Toeneming van liquide middelen van het rijk	–	–	2 864	1 581	–
		17 601	19 892	10 337	20 693	22 113

Tabel II. Financieringsoverzicht van het rijk

	1979	1980	1e halfjaar 1980	1e halfjaar 1981
1 Kastekort wegens begrotingstransacties -	16 539	15 910	16 866	18 555
2 Mutatie in de Investeringsrekening +	- 1 778	1 214	211	961
3 Wijziging in de schuldverhouding met de lagere overheid:				
a. Kastekort van het Gemeente- en het Provinciefonds -	946	946	1 638	1 785
b. Mutatie uit hoofde van de onroerend-goedbelasting +	- 161	- 9	30	30
	785	937	1 668	1 815
X 4 Diverse mutaties -	207	233	- 3 982	- 1 986
	15 753	18 294	14 763	19 345
Te elimineren:				
5 Aflossing gevestigde binnenlandse schuld	2 796	3 273	1 756	1 886
X 6 Overige ,	401	- 111	- 131	464
	3 197	3 162	1 625	2 350
7 Financieringstekort -	12 556	15 132	13 138	16 995
8 Kapitaalverkeer met het buitenland -	519	150	- 320	537
9 Netto beroep (-) op de binnenlandse kapitaalmarkt:				
- door openbare emissies	- 3 960	- 7 390	- 3 664	- 5 593
- door plaatsing van onderhandse leningen	- 7 770	- 9 935	- 5 482	- 7 358
- via voorinschrijfrekening	118	676	1 147	782
- aflossing gevestigde schuld (excl. schatkistcertificaten 1972)	2 746	3 223	1 756	1 886
	- 8 866	- 13 426	- 6 243	- 10 283
10 Liquiditeitstekort	4 209	1 856	6 575	7 249
11 Tot uitdrukking komend in:				
- netto plaatsing van schatkistpapier	1 673	3 368	4 908 <sup>b</sup>	3 318 <sup>c</sup>
- aflossing van EG-krediet aan Italië	59	-	-	-
- netto toeneming van andere vlottende schuld	107	119	384	- 93
- aflossing van schatkistcertificaten 1972	- 50	- 50	-	-
- afnemning c.q. toeneming (-) van liquide middelen van het rijk	2 420	- 1 581	1 283	4 024

<sup>a</sup> Volgens gegevens januari t/m mei 1981; een nader blijvende mutatie in juni 1981 heeft een tegengestelde beïnvloeding van het financieringstekort tot gevolg.

<sup>b</sup> Waaronder 1 210 bij de Nederlandsche Bank u.h.v. het financieringsarrangement

<sup>c</sup> idem 1 140

Tabel III. Liquide middelen van het rijk

	31 dec. 1978	31 dec. 1979	30 juni 1980	31 dec. 1980	30 juni 1981
Saldo bij de Nederlandsche Bank	3 208	930	655	3 819	- 143
Idem bijzondere rekening uit hoofde van IMF-positie	1 400	1 400	-	-	-
Kas-, bank- en girosaldi van comptabelen	1 007	865	1 257	957	895
	5 615	3 195	1 912	4 776	752
Wijziging ten opzichte van vorige datum		- 2 420	- 1 283	2 864	- 4 024

## 6. De uitgaven en de ontvangsten 1981-1982 ingedeeld volgens de functionele classificatie

### A. Totaaloverzicht

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982	Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982
00 ✓	<i>Algemeen bestuur</i>	4 718	4 803	5 798	2 241	2 542	3 522
00.0 ✓	Algemene uitgaven - ontvangsten	431	467	411	4	7	8
00.1 ✓	Wetenschappelijk onderzoek	295	285	306	7	7	8
00.2 ✓	Financieel bestuur en domeinen	2 346	2 339	3 301	1 803	2 088	3 032
00.3 ✓	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	1 646	1 712	1 780	427	440	474
01 ✓	<i>Defensie</i>	11 397	11 793	12 124	472	516	482
01.0 ✓	Algemene uitgaven - ontvangsten	745	752	776	40	55	41
01.1 ✓	Wetenschappelijk onderzoek	84	87	84	-	-	-
01.2 ✓	Landmacht	4 950	5 107	5 336	310	331	317
01.3 ✓	Luchtmacht	2 297	2 395	2 400	53	56	54
01.4 ✓	Marine	2 218	2 295	2 352	69	74	70
01.5 ✗	Militaire pensioenen en wachtgelden	1 103	1 157	1 176	-	-	-
02 ✓	<i>Buitenlandse betrekkingen</i>	327	355	433	223	217	233
02.0 ✓	Algemene uitgaven - ontvangsten	58	62	84	58	58	59
02.2 ✓	Vertegenwoordiging in het buitenland	211	235	232	5	5	6
02.3 ✓	Internationale organisaties en conferenties	58	58	117	160	154	168
02/03 ✓	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	3 405 <sup>1</sup>	3 405	3 581	252	252	319
02.4 ✓	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	3 226 <sup>1</sup>	3 226	3 352	172	172	224
03.4 ✓	Nederlandse Antillen	179	179	229	80	80	95
04 ✓	<i>Justitie en politie (incl. civiele verdediging)</i>	4 965	4 935	5 119	420	402	426
04.0 ✓	Algemene uitgaven - ontvangsten	123	121	127	103	97	102
04.1 ✓	Wetenschappelijk onderzoek	4	4	3	-	-	-
04.2 ✓	Rechtspraak	577	569	598	244	232	246
04.3 ✓	Rijkspolitie	1 034	1 022	1 062	39	39	44
04.4 ✓	Gemeentepolitie	1 860	1 861	1 938	2	2	2
04.5 ✓	Strafrechtstoepassing	502	496	508	17	17	17
04.6 ✓	Binnenlandse veiligheid	110	110	110	2	2	2
04.7 ✗	Civiele verdediging	209	214	205	1	1	1
04.8 ✗	Kinderbescherming	546	538	568	12	12	12
05 ✓	<i>Verkeer en waterstaat</i>	8 616	9 018	9 144	2 891	3 180	3 167
05.0 ✓	Algemene uitgaven - ontvangsten	285	288	313	5	22	5
05.1 ✓	Wetenschappelijk onderzoek	84	89	94	4	4	-
05.20 ✓	Aanleg en onderhoud van landwegen	1 132	1 151	1 160	57	57	1
05.21 ✓	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	1 753	1 890	1 915	109	147	198
05.3 ✓	Landaanwinning	62	63	67	4	4	1
05.4 ✓	Zee- en rivierwaterkering en afwatering	1 244	1 264	1 332	196	196	149

<sup>1</sup> Gecorrigeerd t.o.v. Miljoenennota 1981.

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982	Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982
05.50	Zeescheepvaart	454	469	386	174	174	182
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	672	669	641	67	88	6
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	38	38	57	7	7	79
05.6	Verkeer per spoor	1 273	1 335	1 400	-	36	-
05.7	Burgerlijke luchtvaart	165	167	163	77	77	93
05.8	Pijpleidingen	1	1	1	-	-	-
05.9	PTT	1 453	1 594	1 615	2 191	2 368	2 453
06	<i>Handel en nijverheid</i>	2 649	2 734	3 317	12 005	13 506	18 222
06.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	101	101	91	2	2	6
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	567	535	313	9	9	11
06.2	Handel en ambacht	248	282	364	8	8	8
06.3	✓ Industrie	1 587	1 670	2 252	446	455	374
06.4	✓ Mijnwezen	103	103	32	11 540	13 032	17 823
06.5	✓ Energieproductie	1	1	223	-	-	-
06.6	Toerisme	42	42	42	-	-	-
07	<i>Landbouw en visserij</i>	2 018	2 075	2 145	567	500	570
07.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	185	184	190	79	67	81
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	318	330	321	10	10	13
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt	594	593	673	121	115	134
07.3	Cultuurtechnische werken	460	488	484	90	111	93
07.4	Bosbouw	124	135	127	16	16	16
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	26	26	26	8	9	8
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	311	319	324	243	172	225
08a	<i>Onderwijs en wetenschappen</i>	25 403	25 357	25 749	421	486	472
08.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	741	776	811	42	42	48
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	608	591	562	1	1	1
08.2	Lager onderwijs	8 381	8 354	8 576	134	136	106
08.3	Voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	4 454	4 501	4 418	26	26	24
08.40	Nijverheidsonderwijs	3 044	2 986	3 161	52	52	48
08.41	Lager en middelbaar land- en tuinbouw- onderwijs	488	486	488	2	2	2
08.42	Ander vak- en beroepsonderwijs	2 545	2 536	2 539	60	65	68
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	5 142	5 127	5 194	104	162	175
08c	<i>Cultuur en recreatie</i>	2 425 <sup>1</sup>	2 443	2 454	819	821	864
08.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	121	122	73	-	2	-
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	5	-	5	-	-	-
08.6	Vrijtijdsbesteding, jeugdvorming, volksontwikkeling en sport	983	998	1 005	65	65	40
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	546	549	557	14	14	14
08.8	Radio, televisie en pers	765 <sup>1</sup>	769	810	740	740	810
08.9	Erediensten	5	5	4	-	-	-

<sup>1</sup> Gecorrigeerd t.o.v. Miljoenennota 1981.

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982	Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	28 157	28 705	29 550	1 409	1 467	1 450
09.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	239	238	208	37	42	43
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	26	26	25	-	-	-
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgeld)	15 048	14 869	15 707	753	800	784
09.3	Sociale bijstand	6 426	7 004	7 323	1	1	1
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen, voortvloeiende uit het eertijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	623	494	475	-	-	-
09.42							
09.43							
09.44	Sociale hulp	1 738	1 755	1 827	-	-	-
09.45							
09.5	Arbeidersbescherming	79	70	85	11	11	11
09.6	Maatregelen in het belang van de werkgelegenheid	3 961	4 232	3 882	607	613	611
09.7	Arbeidsverhoudingen	17	17	18	-	-	-
10	<i>Volksgesondheid en milieuhygiëne</i>	940	935	1 094	312	286	409
10.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	164	163	154	6	8	9
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	89	88	90	-	-	-
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	160	162	168	4	4	4
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	60	59	62	41	41	45
10.4	Openbare gezondheid	467	463	620	261	233	351
11	<i>Volkshuisvesting</i>	10 171	11 555	10 712	456	456	508
11.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	67	52	84	1	1	1
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	13	13	20	-	-	-
11.2	Volkshuisvesting	9 772	11 167	10 299	316	316	361
11.3	Ruimtelijke ordening	319	323	309	139	139	146
13	<i>Nationale schuld</i>	12 209	12 787	15 451	4 287	4 556	4 963
13.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	-	100	-	-	100	-
13.2/3	Rente	8 499	8 977	11 501	4 270	4 439	4 943
13.4/5	Aflossing	3 710	3 710	3 950	17	17	20
	Niet verdeelde aanvullende posten:	2 408	275	2 319	525	250	610
	<i>Totaal niet-belastingontvangsten</i>				27 300	29 437	36 217
16	<i>Belastingen</i>				76 543	71 876	72 942
	Kostprijsverhogende belastingen (rijksaandeel)				31 814	30 778	30 912
	Belastingen op inkomen, winst en vermogen (rijksaandeel)				44 729	41 098	42 030
	<b>Totaal van de uitgaven/ontvangsten</b>	<b>119 808</b>	<b>121 175</b>	<b>128 990</b>	<b>103 843</b>	<b>101 313</b>	<b>109 159</b>



## B. Rubricering per begrotingshoofdstuk

		Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982	Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982
00	<i>Algemeen bestuur</i>	4 718	4 803	5 798	2 241	2 542	3 522
I	Huis der Koningin	9	9	9	—	—	—
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	138	141	152	1	1	2
III	Algemene Zaken	50	50	52	1	11	5
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	1	1	1	—	—	—
VII	Binnenlandse Zaken	487	520	546	129	137	164
IX B	Financiën	2 449	2 436	3 376	1 831	2 114	3 067
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1 134	1 203	1 209	271	271	276
XII	Verkeer en Waterstaat	218	222	220	2	2	2
XIII	Economische Zaken	232	221	232	6	6	6
XV	Sociale Zaken	—	—	1	—	—	—
01	<i>Defensie</i>	11 397	11 793	12 124	472	516	482
X	Defensie	11 378	11 774	12 105	472	516	482
XV	Sociale Zaken	19	19	19	—	—	—
02	<i>Buitenlandse betrekkingen</i>	327	355	433	223	217	233
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	1	2	—	—	—
V	Buitenlandse Zaken	287	315	321	53	53	55
VII	Binnenlandse Zaken	—	—	3	—	—	—
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	—	—	1	—	—	—
IX B	Financiën	17	17	19	170	164	178
XIII	Economische Zaken	—	—	60	—	—	—
XIV	Landbouw en Visserij	22	22	25	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	—	—	2	—	—	—
02/03	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	3 405 <sup>1</sup>	3 405	3 581	252	252	319
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	179	179	229	80	80	95
V	Buitenlandse Zaken	2 738	2 783	2 912	131	131	183
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	67	67	—	—	—	—
IX B	Financiën	223	223	273	41	41	41
XIII	Economische Zaken	—	—	9	—	—	—
XIV	Landbouw en Visserij	10	10	12	—	—	—
XV	Sociale Zaken	—	—	8	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	188 <sup>1</sup>	143	138	—	—	—
04	<i>Justitie en politie</i>	4 965	4 935	5 119	420	402	426
VI	Justitie	2 788	2 749	2 869	415	397	421
VII	Binnenlandse Zaken	2 102	2 111	2 176	5	5	5
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	2	2	2	—	—	—
X	Defensie	29	29	29	—	—	—
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	2	2	3	—	—	—
XII	Verkeer en Waterstaat	18	18	18	—	—	—
XIII	Economische Zaken	9	9	8	—	—	—
XIV	Landbouw en Visserij	4	4	3	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	1	1	1	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	10	10	10	—	—	—

<sup>1</sup> Gecorrigeerd t.o.v. Miljoenennota 1981.

	Uitgaven			Ontvangsten		
	Ontwerp- begroting 1981 uitkomsten 1981	Vermoe- delijke 1981	Ontwerp- begroting 1982	Ontwerp- begroting 1981 uitkomsten 1981	Vermoe- delijke 1981	Ontwerp- begroting 1982
05 Verkeer en Waterstaat	8 616	9 018	9 144	2 891	3 180	3 167
XII Verkeer en Waterstaat	8 616	9 018	9 105	2 891	3 180	3 167
XIII Economische Zaken	—	—	39	—	—	—
06 Handel en nijverheid	2 649	2 734	3 317	12 005	13 506	18 222
V Buitenlandse Zaken	1	1	2	—	—	—
IX B Financiën	90	164	211	35	35	41
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	—	—	—	—	—	—
XII Verkeer en Waterstaat	—	—	—	2	11	2
XIII Economische Zaken	2 558	2 569	3 104	11 968	13 460	18 179
XV Sociale Zaken	—	—	—	—	—	—
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	—	—	—	—	—	—
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	—	—	—	—	—	—
07 Landbouw en Visserij	2 018	2 075	2 145	567	500	570
IX B Financiën	14	22	26	14	14	26
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	—	2	—	—	—	—
XII Verkeer en Waterstaat	324	322	329	244	168	226
XIV Landbouw en Visserij	1 680	1 729	1 790	309	318	318
08o Onderwijs en wetenschappen	25 403	25 357	25 749	421	486	472
V Buitenlandse Zaken	3	3	3	—	—	—
VII Binnenlandse Zaken	2 102	2 092	2 151	—	—	—
VIII Onderwijs en Wetenschappen	22 546	22 513	22 826	402	467	449
XII Verkeer en Waterstaat	24	24	24	11	11	13
XIV Landbouw en Visserij	680	677	693	4	4	5
XV Sociale Zaken	1	1	1	—	—	—
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	10	10	10	—	—	—
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	37	37	41	4	4	5
08c Cultuur en recreatie	2 425 <sup>1</sup>	2 443	2 454	819	821	864
VIII Onderwijs en Wetenschappen	5	5	7	—	—	—
IX B Financiën	4	4	4	—	—	—
XII Verkeer en Waterstaat	1	1	—	—	—	—
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	2 415 <sup>1</sup>	2 433	2 443	819	821	864
09 Sociale voorzieningen	28 157	28 705	29 550	1 409	1 467	1 450
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	10	10	10	2	2	1
III Algemene Zaken	1	1	1	—	—	—
IV Nederlands-Antilliaanse Zaken	1	1	1	—	—	—
V Buitenlandse Zaken	2	2	2	—	—	—
VI Justitie	148	150	149	12	12	12
VII Binnenlandse Zaken	1 041	974	1 078	142	150	173
VIII Onderwijs en Wetenschappen	150	147	187	2	2	2
IX B Financiën	31	41	32	6	6	7
X Defensie	—	—	—	—	—	—
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	28	78	37	—	—	—

<sup>1</sup> Gecorrigeerd t.o.v. Miljoenennota 1981.

	Uitgaven			Ontvangsten		
	Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982	Ontwerp- begroting 1981	Vermoe- delijke uitkomsten 1981	Ontwerp- begroting 1982
	XII Verkeer en Waterstaat	27	35	2	-	-
XIII Economische Zaken	520	662	32	-	-	-
XIV Landbouw en Visserij	25	25	24	-	-	-
XV Sociale Zaken	14 379	14 498	15 349	1 238	1 288	1 248
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	8 293	8 815	9 241	7	7	7
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3 501	3 266	3 405	-	-	-
10 <i>Volksgezondheid en milieuhygiëne</i>	940	935	1 094	312	286	409
V Buitenlandse Zaken	3	3	3	-	-	-
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	937	932	1 091	312	286	409
11 <i>Volkshuisvesting</i>	10 171	11 555	10 712	456	456	508
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	10 163	11 547	10 704	456	456	508
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	8	8	8	-	-	-
13 <i>Nationale schuld</i>	12 209	12 787	15 451	4 287	4 556	4 963
V Buitenlandse Zaken	-	-	-	20	20	19
VII Binnenlandse Zaken	-	-	-	15	15	18
IX A Nationale Schuld	12 206	12 681	15 411	7	21	7
IX B Financiën	3	106	40	69	190	142
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	-	-	-	3 553	3 553	4 005
XII Verkeer en Waterstaat	-	-	-	622	756	771
XIII Economische Zaken	-	-	-	1	1	1
XIV Landbouw en Visserij	-	-	-	-	-	-
XV Sociale Zaken	-	-	-	-	-	-
16 <i>Belastingen</i>				76 543	71 876	72 942
IX B Financiën				76 543	71 876	72 942
	117 400	120 900	126 671	103 318	101 063	108 549
Niet verdeelde aanvullende posten	2 408	275	2 319	525	250	610
Totaal van de uitgaven/ontvangsten	119 808	121 175	128 990	103 843	101 313	109 159

# 7. De uitgaven en de ontvangsten 1978-1982 ingedeeld volgens de economische classificatie

922 900

## A. Indeling in hoofdgroepen

	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
<i>Uitgaven</i>	96 826	103 223	111 299	121 175	128 990
1 Lopende uitgaven voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)	19 511	21 478	22 750	24 057	25 610
2 Rente, pacht en bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	5 076	5 719	7 141	9 205	11 776
3 Inkomenoverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	11 293	11 447	12 322	13 385	13 211
4 Inkomenoverdrachten binnen de sector overheid	42 474	46 049	49 374	50 438	54 530
5 Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	3 596	4 195	4 328	5 028	5 012
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	2 714	2 713	2 354	3 167	2 893
7 Investerings	2 006	2 146	2 733	2 707	2 811
8 Kredietverleningen en deelnemingen	7 690	6 579	6 924	9 277	8 528
9 Overheidsschuld en ontminting	2 466	2 897	3 373	3 911	4 950
Nog nader in te vullen ombuigingen	-	-	-	-	- 331
<i>Ontvangsten</i>	83 421	86 685	95 328	101 313	109 159
1 Lopende ontvangsten voor goederen en diensten	2 291	2 478	2 653	2 609	2 700
2 Rente, pacht en andere opbrengsten van vermogen en van ondernemingsactiviteit	10 386	10 930	13 969	19 048	24 558
3 Inkomenoverdrachten van andere sectoren dan de overheid	64 606	67 558	73 159	73 384	74 501
4 Inkomenoverdrachten binnen de sector overheid	736	1 107	1 149	1 009	911
5 Kapitaaloverdrachten van andere sectoren dan de overheid	835	926	1 218	1 350	1 470
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	58	33	28	26	4
7 Desinvesteringen	59	69	59	48	33
8 Kredietaflossingen en liquidatie van deelnemingen	4 311	3 388	2 799	3 111	3 508
9 Overheidsschuld en aanmuntingen	139	196	294	363	1 149
Globale correctie op de niet-belasting-ontvangsten	-	-	-	+ 365	+ 325
Begrotingssaldo	- 13 405	- 16 538	- 15 971	- 19 862	- 19 831
Saldo fondsen	+ 2 190	+ 867	- 1 556	- 2 354	+ 174
Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	+ 2 393	+ 3 115	+ 2 395	+ 3 547	+ 3 813
<b>Financieringssaldo</b>	<b>- 8 822</b>	<b>- 12 556</b>	<b>- 15 132</b>	<b>- 18 669</b>	<b>- 15 844</b>

Handwritten notes and corrections:

① xxd opmunting  
steeds sch. 1981  
8: xxd!  
7: ind.  
10.7  
15.1  
5.6  
13.1

## B. Indeling in subgroepen

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

Code	Omschrijving	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	19 511	21 478	22 750	24 057	25 610
✓ 11	Lonen en sociale lasten	12 659	13 619	14 480	15 030	15 445
✓ 12 en 14	Aankoop van niet duurzame goederen en van diensten	3 321	3 770	4 154	4 488	5 264
✓ 13	Aankoop van duurzame militaire goederen	6872 } 2 908	7859 } 3 374	8219 } 3 406	9027 } 3 800	10165 } 4 138
✓ 16	Afdracht omroepbijdragen	623	715	710	739	763
	<i>Ontvangsten</i>	2 291	2 478	2 653	2 609	2 700
✓ 11	Inhoudingen op lonen (voornamelijk wegens inkoop van diensttijd voor pensioen)	35	45	56	47	55
✓ 16 en 17	Verkoop van goederen en diensten	2 256	2 433	2 597	2 562	2 645
	<i>Saldo</i>	- 17 220	- 19 000	- 20 097	- 21 448	- 22 910

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

Code	Omschrijving	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	5 076	5 719	7 141	9 205	11 776
✓ 21	Rente overheidsschuld	4 751	5 464	6 878	8 954	11 474
✓ 22	Bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	325	255	263	251	302
	<i>Ontvangsten</i>	10 386	10 930	13 969	19 048	24 558
✓ 26	Rente van overheidsvorderingen	3 154	3 614	3 890	4 532	5 099
✓ 27	Aandeel in exploitatiewinsten van overheidsbedrijven	596	414	478	514	519
✓ 28	Overige opbrengsten van vermogen (voornamelijk aardgasopbrengsten)	6 636	6 902	9 601	14 002	18 940
	<i>Saldo</i>	+ 5 310	+ 5 211	+ 6 828	+ 9 843	+ 12 782

22: 325    255    263    251    302  
 r.3: 11.293    11.447    12.322    13.385    13.211  
 r.4: 42.474    46.049    49.374    50.438    54.530  
54.092    57.751    61.959    64.074    68.043

135.380

3. Inkomensoverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
✓	<i>Uitgaven</i>	11 293	11 447	12 322	13 385	13 211
✓ 30.1	Inkomensoverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	351	437	437	448	487
✓ 31.1	Huur- en renteverlagende subsidies aan bedrijven	655	898	906	787	1 327
✓ 31.2 en 31.3	Prijssubsidies en andere exploitatiesubsidies aan bedrijven	2 160	2 092	2 300	2 314	2 522
✓ 32	Andere inkomensoverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	633	823	1 004	1 353	1 224
	<i>Inkomensoverdrachten:</i>					
✓ 33	Aan privaatrechtelijke instellingen zonder winst-oogmerk t.b.v. gezinnen	2 784	2 947	3 155	3 355	2 019
✓ 34	Aan gezinnen	2 230	2 372	2 638	3 041	3 304
✓ 35.1, 35.2 en 35.3	Aan E.G.-instellingen en -landen	1 076	210	110	66	72
✓ 35.4, 35.5 en 35.6	Aan andere internationale instellingen en andere landen	1 404	1 668	1 772	2 021	2 256
	<i>Ontvangsten</i>	64 606	67 558	73 159	73 384	74 501
✓ 30.6	Inkomensoverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	351	437	437	448	487
✓ 36	Indirecte belastingen en heffingen	27 817	28 552	30 727	30 994	31 113
✓ 37 <i>Bnl</i>	Directe belastingen	35 742	37 832	41 083	41 098	42 030
✓ 38	Overige inkomensoverdrachten van bedrijven, financiële instellingen, privaatrechtelijke instellingen en gezinnen	646	672	781	767	776
39.1, 39.2 en 39.3	✓ Inkomensoverdrachten van E.G.-instellingen en -landen	49	63	65	76	61
39.4, 39.5 en 39.6	Inkomensoverdrachten van andere internationale instellingen en andere landen	1	2	66	1	34
	<i>Saldo</i>	+ 53 313	+ 56 111	+ 60 837	+ 59 999	+ 61 290

30.6	351	437	437	448	487
(	646	672	781	767	776
(	348	265	472	301	360
	1345	1374	1690	1516	1623
✗	994	937	1253	1068	1136

	27 817	28 552	30 727	30 994	31 113
<i>mtl. 8</i>	27 261	28 017	29 581	30 778	30 912
			-666	-765	corr. succ. re.

<i>h/h 36</i>	556	535	746	882	966
<i>h/h m (73)</i>	208	270	273	581	606
	348	265	472	301	360

4. Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	42 474	46 049	49 374	50 438	54 530
	Inkomensoverdrachten:					
41.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	2 562	2 743	3 177	2 825	2926 3211 V
41.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	3188 } 626	3448 } 705	3582 } 416	517 } 692	700415 - V
41.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	1 436	1 459	1 389	1 393	1 423
42	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	8 763	9 884	11 400	9 756	10 150
43.1	Aan provincies	798	936	993	959	957808
43.2	Aan gemeenten	16 766	18 021	19 405	21 859	25259 25408
43.3	Aan waterschappen	8	5	3	5	3
43.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	333	377	409	464	470
43.5	Aan overige regionale en lokale overheden	164	173	182	185	185
44	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	11 018	11 746	12 000	12 300	12 457
	<i>Ontvangsten</i>	736	1 107	1 149	1 009	911
	Inkomensoverdrachten:					
46	Van de centrale overheid	22	30	50	7	15
47	Van de sociale verzekeringsinstellingen	500	750	743	750	769
48	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	110	220	272	149	40
49	Van het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	104	107	84	103	87
	<i>Saldo</i>	- 41 738	- 44 942	- 48 225	- 49 429	- 53 619

r.5	3596	4195	4328	5028	5012
r.6	2714	2713	2354	3167	2893
	6310	6908	6682	8195	7905
Z54	488	545	613	681	605
	5822	6363	6069	7508	7300

1140  
975  
1165

10110  
9713  
+400

## 5. Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	3 596	4 195	4 328	5 028	5 012
50.1	Kapitaaloverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	91	46	57	151	147
51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen	1 589	1 874	2 075	2 153	2 097
51.2	Andere kapitaaloverdrachten aan bedrijven	106	119	290	268	-311
51.3 en 51.4	Andere kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen	742	807	509	672	-967
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	59	186	73	105	57
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen (voornamelijk investeringsbijdragen)	521	618	711	992	808
54.1, 54.2 en 54.3	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-instellingen en -landen	33	144	128	157	150
54.4, 54.5 en 54.6	Kapitaaloverdrachten aan andere internationale instellingen en andere landen	488 } 455	745 } 401	613 } 485	687 } 530	665 } 455
	<i>Ontvangsten</i>	835	926	1 218	1 350	1 470
50.6	Kapitaaloverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	91	46	57	151	147
56	Vermogensheffingen	502	618	640	666	765
57	Kapitaaloverdrachten van bedrijven en financiële instellingen	202	182	351	405	444
58	Kapitaaloverdrachten van privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	2	4	87	53	59
59	Kapitaaloverdrachten van het buitenland	38	76	83	75	55
	<i>Saldo</i>	- 2 761	- 3 269	- 3 110	- 3 678	- 3 542

## 6. Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	2 714	2 713	2 354	3 167	2 893
	Kapitaaloverdrachten:					
61.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	170	203	195	195	188
61.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	60	62	49	60	33
61.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	56	22	31	37	26
62	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	245	243	233	235	236
63.1	Aan provincies	31	22	23	36	26
63.2	Aan gemeenten	1 568	1 592	1 256	1 991	1 785
63.3	Aan waterschappen	131	120	136	155	141
63.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	104	27	30	56	29
63.5	Aan andere regionale en lokale overheden	20	41	12	17	17
64	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	329	381	389	385	412
	<i>Ontvangsten</i>	58	33	28	26	4
68	Kapitaaloverdrachten: Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	58	33	28	26	4
	<i>Saldo</i>	- 2 656	- 2 680	- 2 326	- 3 141	- 2 889



7. Investerings en desinvesteringen

104774

Code	Omschrijving	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	2 006	2 146	2 733	2 707	2 811
71	Aankoop van grond en gebouwen	49	127	81	97	64
72	Nieuwbouw van gebouwen	583	573	757	772	775
73.1	Aanleg van wegen	83	75	119	124	154
73.2, 73.3 en 73.4	Aanleg van waterbouwkundige werken, pijpleidingen en overige werken	1 033	1 154	1 525	1 449	1 530
74	Verwerving van andere investeringsgoederen	258	217	251	265	288
	<i>Ontvangsten</i>	59	69	59	48	33
76 en 77	Verkoop van investeringsgoederen	59	69	59	48	33
	Saldo	- 1 947	- 2 077	- 2 674	- 2 659	- 2 778

8. Kredietverleningen en aflossingen, deelnemingen en liquidatie van deelnemingen

Code	Omschrijving	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	7 690	6 579	6 924	9 277	8 528
81.1 en 81.2	Kredietverleningen aan bedrijven en kredietinstellingen	2 963	1 578	1 608	1 665	1 740
81.4	Deelnemingen in bedrijven	211	219	261	169	163
83	Kredietverleningen aan gezinnen	338	336	347	540	467
84.1	Kredietverleningen aan het buitenland	7	9	10	8	8
84.2	Deelnemingen in het buitenland	92	95	128	189	240
85.1	Kredietverleningen aan de centrale overheid	240	158	158	143	149
85.2	Kredietverleningen aan sociale verzekeringsinstellingen	473	368	-	600	600
85.3	Kredietverleningen aan regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	3 366	3 816	4 412	5 963	5 161
	<i>Ontvangsten</i>	4 311	3 388	2 799	3 111	3 508
86	Kredietaflossingen door en liquidatie van deelnemingen in bedrijven en financiële instellingen	3 351	1 884	2 049	2 121	2 462
87.2	Kredietaflossingen door gezinnen	65	77	94	88	110
88.1	Kredietaflossingen door het buitenland	419	157	40	40	55
88.2	Liquidaties van deelnemingen in het buitenland	10	11	4	3	4
89.2	Kredietaflossingen door sociale verzekeringsinstellingen	473	473	368	600	600
89.3	Kredietaflossingen door regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	376	786	244	259	277
	Saldo	- 3 379	- 3 191	- 4 125	- 6 166	- 5 020

1740  
1516  
164

- 1600 min -1700  
-1700  
dus  
Bem. l. op. + 51.

6179 6924 9277 8528  
99 100 200 1.000  
6678 7024 9477 9528  
- 3300: 2198: 3111: 3508:  
106: 110: 200: 1000:  
3494 2909 3311 4508  
142

9. Overheidsschuld

Code	Omschrijving	1978 Voorlopige rekening	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Vermoedelijke uitkomsten	1982 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	2 466	2 897	3 373	3 911	4 950
90.1	Verwerving van staatsschuld	64	99	100	200	1 000
91	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	2 402	2 798	3 273	3 711	3 950
	<i>Ontvangsten</i>	139	196	294	363	1 149
90.6	Verkoop van staatsschuld	61	106	110	200	1 000
96	Opnemng van gevestigde overheidsschuld	(10 586)	(11 730)	(17 325)	(p.m.)	(p.m.)
97	Aanmuntingen	78	90	184	163	149
	<i>Saldo</i>	- 2 327	- 2 701	- 3 079	- 3 548	- 3 801
	Saldo rekeningen 1 t/m 9	- 13 405	- 16 538	- 15 971	- 20 227	-20 487
	Globale correctie op de uitgaven en niet-belasting- ontvangsten	-	-	-	+ 365	656
	Begrotingssaldo	- 13 405	- 16 538	- 15 971	- 19 862	- 19 831
	Saldo fondsen	+ 2 190	+ 867	- 1 556	- 2 354	+ 174
	Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	+ 2 393	+ 3 115	+ 2 395	+ 3 547	+ 3 813
	Financieringssaldo	- 8 822	- 12 556	- 15 132	- 18 669	- 15 844

*M.H.*

*fontein  
30 07-15/8*

*→ rente  
D. 130*

*3911 x  
363  
3548*

*4550  
1137  
3813*

*-18.669  
- 3.547  
-22.216*

*0: 365*

*0: 331*

*0: 325 hb.c*

*3911  
3147*

*ov. mut. + aff.  
- aff.  
ov. mut.*

2393	3115	2395	3547	3813
2402	2798	3273	3711	3950
-9	317	-878	-164	-137

*700  
163  
1503*

*1834*

*1826*

*15.282  
15.132  
150*

*-3079*

*233  
111  
150  
494  
2771  
3265*

*3950  
1137  
3813*

## 8. Tienjarenoverzicht 1973-1982

### A. Totalen van uitgaven en ontvangsten

	Rekening				Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoe- delijke uitkomsten	Ont- werp- begroting
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Uitgaven	45 390	52 181	65 218	76 039	83 325	96 826	103 223	111 299	121 175	128 990
Ontvangsten <sup>1</sup>	45 639	49 525	57 681	67 336	76 790	83 421	86 685	95 328	101 313	109 159
Saldo	+ 249	- 2 656	- 7 537	- 8 703	- 6 535	- 13 405	- 16 538	- 15 971	- 19 862	- 19 831
Saldo fondsen						+ 2 190	+ 867	- 1 556	- 2 354	+ 174
Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)						+ 2 393	+ 3 115	+ 2 395	+ 3 547	+ 3 813
Financieringssaldo						- 8 822	- 12 556	- 15 132	- 18 669	- 15 844
						- 9 255	- 13 075	- 15 202	- 18 960	

<sup>1</sup> Exclusief opnemings gevestigde staatsschuld.

### B. Uitgaven per functie

	Rekening				Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uitkomsten	Ont- werp- be- groting
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Algemeen bestuur <sup>1</sup> 00	2 311	2 221	3 391	2 645	3 039	3 708	4 196	4 715	4 803	5 798
Defensie 01	5 434	6 275	7 395	7 824	9 117	9 745	10 689	11 005	11 793	12 124
Buitenlandse betrekkingen (exclu- sief ontwikkelingssamenwerking) 02	890	962	1 017	455	687	1 282	477	423	355	433
Ontwikkelingssamenwerking 03	752	1 125	1 420	1 865	1 999	2 259	2 607	2 852	3 405	3 581
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging) 04	2 076	2 479	2 914	3 333	3 758	4 179	4 622	4 730	4 935	5 119
Verkeer en waterstaat 05	3 995	4 206	5 143	6 225	6 685	8 931	7 888	8 901	9 018	9 144
Handel en nijverheid 06	808	881	1 170	973	1 412	2 094	2 174	2 794	2 734	3 317
Landbouw en visserij 07	1 046	1 409	1 428	1 611	1 670	1 899	1 892	2 079	2 075	2 145
Onderwijs en wetenschappen 08	12 093	14 158	16 815	19 182	20 847	22 554	24 347	25 202	25 357	25 749
Cultuur en recreatie 08 <sup>c</sup>	986	1 140	1 349	1 503	1 658	1 926	2 233	2 288	2 443	2 454
Sociale voorzieningen 09	7 205	9 059	13 775	18 852	19 121	22 972	24 565	26 234	28 705	29 550
Volksgezondheid en milieuhygiëne 10	411	475	530	616	691	833	890	795	935	1 094
Volkshuisvesting 11	4 093	4 487	4 979	6 110	6 655	7 306	8 296	9 111	11 555	10 712
Nationale schuld 33	3 290 <sup>2</sup>	3 304	3 892	4 845	5 986	7 138	8 347	10 170	12 787	15 451
Onverdeeld:									275	2 319
Totaal van de uitgaven	45 390	52 181	65 218	76 039	83 325	96 826	103 223	111 299	121 175	128 990

<sup>1</sup> Hieronder wegens staatsgaranties aan de Nederlandsche Bank voor koersverliezen in verband met re- en devaluaties in 1973: 523 miljoen, in 1974: 300 miljoen, in 1975: 1 083 miljoen.

<sup>2</sup> Hieronder wegens versterkte aflossing op de buitenlandse staatsschuld in 1973: 387 miljoen.

<sup>3</sup> Hieronder begrepen 411 miljoen wegens verleend EG-krediet aan Italië.

<sup>4</sup> Met ingang van 1979 is de begrotings- bijdrage aan de EG vervangen door een belastingafdracht.

<sup>5</sup> Voor 1460 miljoen beïnvloed door de gewijzigde verrekening met de PTT.

1) 1981: 2153!

C. Ontvangsten per functie

	Rekening				Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- grooting
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Algemeen bestuur	734	1 368 <sup>2</sup>	1 275 <sup>2</sup>	1 912 <sup>3</sup>	1 204	1 762	2 142	2 483	2 542	3 522
Defensie	97	117	113	127	135	623	644	580	516	482
Buitenlandse betrekkingen (exclusief ontwikkelingssamenwerking)	2 109 <sup>1</sup>	131	178	192	199	540 <sup>4</sup>	188	230	217	233
Ontwikkelingssamenwerking	24	28	30	40	28	200	150	117	252	319
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	111	123	136	155	650	326	354	374	402	426
Verkeer en waterstaat	1 297	1 487	1 495	1 812	2 204	4 075 <sup>6</sup>	2 555	3 063	3 180	3 167
Handel en nijverheid	629	1 129	3 042	5 184	6 342	6 209	6 282	9 105	13 506	18 222
Landbouw en visserij	262	244	224	333	380	506	461	510	500	570
Onderwijs en wetenschappen	124	148	225	232	202	387	422	469	486	472
Cultuur en recreatie	417	490	519	516	589	660	813	836	821	864
Sociale voorzieningen	71	44	58	63	372	712	1 435	1 289	1 467	1 450
Volksgezondheid en milieuhygiëne	97	120	132	156	166	211	238	233	286	409
Volkshuisvesting	182	212	295	304	333	583	956 <sup>7</sup>	515	456	508
Nationale schuld <sup>5</sup>	1 390	1 657	1 957	2 354	2 764	3 122	3 579	3 820	4 556	4 963
Onverdeeld									250	610
Totaal niet-belastingontvangsten	7 544	7 298	9 679	13 380	15 568	19 916	20 219	23 624	29 437	36 217
Kostprijsverhogende belastingen	15 406	16 262	18 343	21 336	25 012	27 261	28 017	29 981	30 278	30 942
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	22 689	25 965	29 659	32 620	36 210	36 244	38 449	41 723	41 098	42 830
Totaal van de ontvangsten	45 639	49 525	57 681	67 336	76 790	83 421	86 685	95 328	101 313	109 159
Opnemings gevestigde staatschuld						10 586	11 730	17 325	P.M.	P.M.

<sup>1</sup> 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.  
<sup>2</sup> 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.  
<sup>3</sup> Hieronder een ontvangst van de Nederlandsche Bank N.V. ad 871 miljoen wegens verrekening van koersverschillen.

<sup>4</sup> Hieronder begrepen 367 miljoen wegens aflossing EG-krediet door Italië.  
<sup>5</sup> Exclusief opnemings gevestigde staatschuld.  
<sup>6</sup> Voor 1800 miljoen beïnvloed door de gewijzigde verrekening met de PTT.  
<sup>7</sup> Hieronder wegens terugbetaling voorfinanciering van leningen te verstrekken door institutionele beleggers: 473 miljoen.

Handwritten calculations and notes:

- 29.981  
41.723  
71.704
- 17.844  
3.550  
19.784
- 19.962  
3.947  
23.709
- 22.216  
1.114  
23.330
- 17.869
- 66.466
- 28.017  
38.449  
66.466
- 20.219  
23.624  
29.437  
36.217
- 20.129  
3.288  
16.741
- 23.640  
2.797  
20.641
- 29.274  
3.111  
26.163
- 36.217  
3.5  
145
- Handwritten notes: "1) + 26", "2) + 6", "3) + 13", "4) + 11", "5) + 10", "ind. 9/pf: +13", "LB. -> ... +12."

Bijlage 8-C

## 9. De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan, 1975–1981

In tabel 1 is een samenvatting te vinden van de voornaamste gegevens die de gemeenten, de provincies en de waterschappen in het kader van de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen (Wet kpl) hebben verschaft. Allereerst valt op dat per 1 januari 1981 de netto vlottende schuld, dat is de vlottende schuld verminderd met het bezit aan kasmiddelen, in één jaar tijd meer dan verdubbeld is. Er blijkt een forse stijging van de vlottende schuld (+ 2,7 miljard) te hebben plaatsgevonden en er is ingeteerd op de voorraad kasmiddelen (0,5 miljard). Deze ontwikkeling is de weerslag van de sterke stijging van het financieringstekort en de onvoldoende financiering met kapitaalmarktmiddelen, hetgeen verderop nog uitvoeriger zal worden behandeld.

De ramingen van de kapitaaluitgaven ondergaan sinds 1978 nauwelijks enige verandering. In de vorige Miljoenennota is reeds gewezen op de noodzaak dat de lagere overheden in het kader van de Wet kpl zorgdragen voor een nauwgezette informatieverschaffing. Ook voor de 15-maandsperiode vanaf 1 januari 1980 blijkt weer een aanzienlijk verschil tussen raming en realisatie (tabel 2).

Allereerst moet worden opgemerkt dat de ramingen continu de gerealiseerde kapitaaluitgaven onderschatten. Dit hangt onder meer samen met het feit dat uitsluitend op de peildatum reeds goedgekeurde kapitaaluitgaven in de ramingen worden meegenomen, terwijl voorts geen rekening zal zijn gehouden met prijsstijgingen. Tenslotte moet worden aangenomen dat de ramingen aan de voorzichtige kant zijn.

De raming van de kapitaaluitgaven door de lagere publiekrechtelijke lichamen geeft dus een onvolkomen inzicht in de werkelijke plannen, waardoor ook de kwaliteit van de raming van de resterende behoefte aan lange financieringsmiddelen twijfelachtig wordt.

De raming van de vaste financieringsmiddelen stijgt geleidelijk in de loop van de tijd (tabel 1). Wat betreft 1980 mag zeker een verband worden verondersteld met de werkelijke groei van de kapitaaluitgaven. Door de krachtens de Wet kpl genomen maatregelen, moet in 1981 eerder dan voorheen een beroep worden gedaan op lange financieringsmiddelen, wil men althans goedkeuring verkrijgen voor nieuwe kapitaaluitgaven.

De kasgeldlimiet, die op 1 januari 1981 nog ruim 11 miljard bedroeg voor het geheel van gemeenten, provincies en waterschappen, is door verschillende maatregelen inmiddels teruggebracht tot ruim 8 miljard waardoor de mogelijkheden voor verdere liquiditeitscreatie verminderd zijn en deze voor 1981 voor de gehele lagere overheid beperkt zou kunnen blijven tot 500 miljoen.

De ontwikkeling van de verschillende kapitaaluitgavencategorieën van provincies en gemeenten blijkt uit tabel 3. Het totaal aan kapitaaluitgaven exclusief aflossingen gaf in 1980 een stijging van 2,1 miljard of bijna 18% te zien ten opzichte van 1979. In aanmerking genomen een prijsstijging van overheidsinvesteringen van 7% betekent dit een stijging van het volume van circa 10%. Uitgedrukt in procenten van het bruto nationale product (BNP) vertoonden de kapitaaluitgaven een stijging van 3,7% in 1979 tot 4,2% in 1980.

Hiermede werd de dalende tendens die begonnen was in de jaren zestig (kapitaaluitgaven 1965: 7,1% BNP) onderbroken. Er mag echter niet worden aangenomen dat dit een aanwijzing zou zijn voor een permanent herstel. In de eerste plaats is de budgettaire situatie van de gemeenten en provincies moeilijker dan in de voorafgaande jaren, waardoor er minder ruimte is dan voorheen om rente- en aflossingsverplichtingen die voortvloeien uit nieuwe investeringen te financieren uit de gewone dienst. Voorts moet de stijging in 1980 worden gezien tegen het lage investeringsniveau in de eerste helft van 1979 als gevolg van de lange vorstperiode, waardoor de uitvoering van veel bouwprojecten stagneerde. Het vierde kwartaal van 1980 gaf dan ook vrijwel geen stijging meer te zien ten opzichte van hetzelfde kwartaal in 1979.

De stijging van de kapitaaluitgaven wordt in belangrijke mate verklaard door de uitgaven voor volkshuisvesting en de daaraan complementaire uitgaven.

Zowel de eigen investeringen van de gemeenten in woningbouw als ook de doorgegeven rijks-woningwetleningen stegen aanzienlijk (900 miljoen). De met volkshuisvesting samenhangende activiteiten, te weten het aankopen van onroerende goederen, het bouwrijp maken van gronden en het uitvoeren van openbare werken, namen toe met 500 miljoen. De uitgaven voor stadssanering en krotopruijing ondergingen daarentegen geen verandering. Opmerkelijk is voorts de stijging in de uitgaven van de nutsbedrijven (270 miljoen).

In tabel 4 wordt een overzicht gegeven van de financiering van de kapitaaluitgaven van provincies en gemeenten. Allereerst blijkt dat de eigen kapitaalinkomsten, die voor het overgrote deel bestaan uit de opbrengst van de verkoop van bouwrijpgemaakte gronden, belangrijk zijn gedaald (250 miljoen). De oorzaak hiervan moet worden gezocht in de nog steeds stagnerende woningmarkt in de vrije sector. Bij de toerekening van de kosten van het bouwrijp maken aan de woningwet-, de premie- en de vrije sector, worden relatief meer kosten ten laste van de vrije sector gebracht. Een achteruitgang of stilstand in de verkoop in laatstgenoemde sector heeft daarmee grote gevolgen voor het resultaat van de gemeentelijke grondbedrijven. De van het rijk opgenomen woningwetleningen waren meer dan voldoende om de uitgaven voor volkshuisvesting te dekken, zodat van de stijging van de woningbouwactiviteiten op zich geen negatieve impuls is uitgegaan op de omvang van het financieringstekort. De grote tegenvaller zit in de ontwikkeling van de gewone dienst. Het saldo van deze dienst, vóór afschrijvingen, daalde met 2,13 miljard tot iets onder de 2 miljard. Omdat de afschrijvingen geschat worden op 3 miljard betekent dit dat de gewone dienst een benaderd tekort op kasbasis vertoonde van iets meer dan 1 miljard. Een negatief exploitatiesaldo is na 1975 niet meer voorgekomen; in 1979 was zelfs sprake van een overschot van 1,2 miljard. De oorzaak van deze achteruitgang kan maar zeer ten dele worden gezocht in de tussentijdse ombuiging op de uitkeringen van het Gemeente- en het Provinciefonds, die 250 miljoen bedroeg. Omdat bij nadere beschouwing de achteruitgang van de gewone dienst, op kasbasis, zich het duidelijkst in het vierde kwartaal heeft voorgedaan, ligt het voor de hand een verband te veronderstellen met de instelling van kasplafonds voor de verschillende departementen. Hierdoor zijn wellicht ook betalingen van specifieke bijdragen tijdelijk uitgesteld. Voorts heeft de hoge rentestand een negatieve invloed gehad op de omvang van de uitgaven. In dat kader kan speciaal worden gedacht aan de herfinanciering van de op 1 januari 1980 aanwezige vlottende schuld van ruim 5 miljard tegen aanzienlijk hogere rentetarieven dan voorheen. Tenslotte kan de vraag worden gesteld of de lagere overheden hun uitgavenniveau al hebben aangepast aan de niet alleen incidenteel maar ook structureel afgenomen groei van de inkomsten.

Het resultaat van hogere kapitaaluitgaven, minder kapitaalinkomsten en een kleiner overschot op de gewone dienst is een aanzienlijk hoger financieringstekort. Voor de gehele lagere overheid steeg dit van 2,0 miljard in 1979 tot 6,4

miljard in 1980. De financieringstekorten van gemeenten en provincies tesa-  
men bedroegen in genoemde jaren 1,3 miljard resp. 5,0 miljard. Het laatstge-  
noemde tekort werd voor 1,9 miljard gedekt met kapitaalmarkt middelen; in  
de resterende 3,1 miljard werd voorzien door een beroep op vlottende schuld-  
financiering (2,7 miljard) en intering op kasmiddelen (0,4 miljard).

**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	1981
1 Netto vlottende schuld <sup>1</sup>	2,42	2,80	2,14	1,23	2,08	2,60	5,77
2 Geraamde kapitaal- uitgaven <sup>2</sup>	10,82	12,37	12,90	13,98	14,70	14,86	14,92
3 Verwachte vaste finan- cieringsmiddelen <sup>2</sup>	7,68	9,26	9,22	9,67	10,33	10,85	12,10
4 = 2 - 3 Netto betalings- verplichtingen <sup>2</sup>	3,14	3,11	3,68	4,31	4,37	4,01	2,82
5 = 1 + 4 Netto kapitaal- behoefte	5,56	5,91	5,82	5,54	6,45	6,61	8,59
6 Kasgeldlimiet <sup>1</sup>	5,34	6,63	7,83	8,80	9,61	10,28	11,10
7 = 6 - 5 Netto ruimte (+) c.q. overschrijding (-)	- 0,22	+ 0,72	+ 2,01	+ 3,26	+ 3,16	+ 3,67	+ 2,51
waarvan a) ruimte	0,95	1,70	2,47	3,51	3,43	3,97	3,22
b) overschrijding	- 1,17	- 0,98	- 0,46	- 0,25	- 0,27	- 0,30	- 0,71

<sup>1</sup> Stand aanvang januari.

<sup>2</sup> Betreft de 15-maandsperiode volgend op 1 januari.

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

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Geraamde kapitaal- uitgaven <sup>1</sup>	10,32	11,73	12,35	13,40	14,15	14,30	14,23
Gerealiseerde kapitaal- uitgaven <sup>2</sup>	15,07	16,65	16,59	16,91	18,45	20,62	

<sup>1</sup> Gegevens ingevolge de Wet kapitaal-  
uitgaven publiekrechtelijke lichamen.

<sup>2</sup> Gegevens CBS.

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

Jaar	1977	1978	1979	1980
Volkshuisvesting				
Eigen investeringen	0,80	0,71	0,83	1,19
Verstreckte bijdragen	0,05	0,07	0,03	0,04
Doorgegeven rijksleningen woningwet	2,03	2,16	2,39	2,92
Totaal volkshuisvesting	2,88	2,94	3,25	4,15
Aankoop en bouwrijp maken van gronden etc.	1,94	2,13	2,31	2,72
Stadssanering en krotopruijing	0,25	0,30	0,30	0,30
Openbare werken	1,83	1,89	1,92	2,09
Onderwijs:				
Eigen investeringen	0,69	0,74	0,60	0,63
Verstreckte bijdragen	0,36	0,35	0,29	0,22
Totaal Onderwijs	1,05	1,09	0,89	0,85
Cultuur en Recreatie	0,75	0,77	0,76	0,87
Volksgesondheid	0,32	0,30	0,28	0,33
Nutsbedrijven	1,02	0,99	0,98	1,25
Overige kapitaaluitgaven				
Eigen investeringen	0,90	0,79	0,80	0,91
Verstreckte bijdragen	0,06	0,06	0,07	0,05
Overige, waaronder verstreckte geldleningen	0,15	0,18	0,13	0,26
Totaal overige kapitaaluitgaven	1,11	1,03	1,00	1,22
Totaal kapitaaluitgaven	11,15	11,44	11,69	13,78
Idem in % BNP	4,1	3,9	3,7	4,2



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

Jaar	1977	1978	1979	1980
<b>Kapitaaluitgaven</b>				
Eigen investeringen	8,50	8,61	8,79	10,35
Doorgegeven rijksleningen woningwet	2,03	2,18	2,38	2,92
Verstrekte bijdragen	0,47	0,47	0,39	0,32
Overige kapitaaluitgaven	0,15	0,18	0,13	0,19
Totaal kapitaaluitgaven	11,15	11,44	11,69	13,78
Betaalde aflossingen rijksleningen	0,20	0,31	0,61	0,35
Overige betaalde aflossingen	2,27	2,44	2,68	2,82
Financieringsbehoefte	13,62	14,19	14,98	16,95
<b>Financieringsmiddelen</b>				
Opbrengst verkoop goederen	2,13	2,13	1,93	1,67
Opgenomen rijksleningen woningwet	3,03	3,16	3,44	4,23
Ontvangen bijdragen	1,19	1,11	0,98	0,88
Overige kapitaalinkomsten	0,12	0,10	0,13	0,10
Overschot gewone dienst (voor afschrijvingen)	4,02	3,73	4,09	1,96
Ontvangen aflossingen	0,23	0,31	0,43	0,32
Bruto beroep op lange middelen	3,56	2,69	3,45 <sup>1</sup>	4,70
Liquiditeitstekort (+)	- 0,66	0,96	0,53 <sup>1</sup>	3,09
Totaal	13,62	14,19	14,98	16,95

<sup>1</sup> 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 rekening-

houders van de Gemeentegiro omgezet in een vaste geldlening van de PCGD en de RPS aan de gemeente Amsterdam.

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

### A. Vóór 1981 aangegane verplichtingen<sup>1</sup>

Hoofdstuk	Waarop te betalen			
	in 1982 (1)	in 1983 (2)	in 1984 (3)	na 1984 (4)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	–	–	–	–
Algemene Zaken	–	–	–	–
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	41	27	31	25
Buitenlandse Zaken	432	197	49	–
Justitie	1	–	–	–
Binnenlandse Zaken	126	134	74	113
Onderwijs en Wetenschappen	493	329	241	907
Financiën	171	161	114	50
Defensie	2 202	1 835	1 287	1 411
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1 583	557	343	818
Verkeer en Waterstaat	929	630	294	469
Economische Zaken	697	489	345	320
Landbouw en Visserij	297	261	228	832
Sociale Zaken	263	48	2	2
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	120	66	59	48
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	13	2	–	–
<b>Totaal</b>	<b>7 368</b>	<b>4 736</b>	<b>3 067</b>	<b>4 995</b>
Staatsbedrijf der P.T.T.	110	6	3	2

<sup>1</sup> Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren (z.g. binnenlijnse verplichtingen ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976).

**B. In 1981 aangegane of nog aan te gane verplichtingen<sup>1</sup>**

Hoofdstuk	Waarop te betalen				Verplichtingen geraamd in de begroting 1981 (5)
	in 1982	in 1983	in 1984	na 1984	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	2	–	–	–	2
Algemene Zaken	1	–	–	–	1
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	26	20	13	7	66
Buitenlandse Zaken	316	339	192	40	957 <sup>2</sup>
Justitie	39	9	1	–	49
Binnenlandse Zaken	58	33	17	20	128
Onderwijs en Wetenschappen	268	181	103	132	684
Financiën	105	104	150	526	28 <sup>3</sup>
Defensie	1 352	884	510	1 082	3 828
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	3 736	1 377	308	521	5 764 <sup>4</sup>
Verkeer en Waterstaat	900	513	340	465	1 818 <sup>4</sup>
Economische Zaken	735	402	244	381	1 762
Landbouw en Visserij	61	30	35	263	389
Sociale Zaken	251	143	95	3	427 <sup>4</sup>
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	73	33	20	151	277
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	151	41	17	2	211
<b>Totaal</b>	<b>8 074</b>	<b>4 109</b>	<b>2 045</b>	<b>3 593</b>	<b>16 391</b>
Staatsbedrijf der P.T.T.	780	260	40	20	1 100

<sup>1</sup> Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren (z.g. binnenlijnse verplichtingen ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976).

<sup>2</sup> De in 1981 aangegane en aan te gane verplichtingen blijven onder het in de begroting geraamde maximum.

<sup>3</sup> Naast de in de begroting 1981 geraamde verplichtingen, is bij afzonderlijke machtigingswetten autorisatie voor het aangaan van verplichtingen verleend.

<sup>4</sup> De geraamde verplichtingen worden in 1981 suppletoir aangepast.

**C. In 1982 aan te gane verplichtingen**

Hoofdstuk	Waarop te betalen				Totaal aan te gane verplichtingen in 1982 <sup>2</sup> (5 = 2+3+4)
	in 1982 <sup>1</sup> (1)	in 1983 (2)	in 1984 (3)	na 1984 (4)	
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	–	2	–	–	2
Algemene Zaken	7	2	–	–	2
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	18	29	19	19	67
Buitenlandse Zaken	988	369	357	254	980
Justitie	294	46	6	1	53
Binnenlandse Zaken	3 993	43	33	64	140
Onderwijs en Wetenschappen	166	266	164	175	605
Financiën	250	53	–	–	53
Defensie	1 964	1 262	1 080	1 385	3 727
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	2 853	2 904	863	646	4 413
Verkeer en Waterstaat	928	919	457	1 105	2 481
Economische Zaken	720	780	392	622	1 794
Landbouw en Visserij	284	99	40	330	569 <sup>3</sup>
Sociale Zaken	16	17	10	3	30
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	353	170	84	89	343
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	188	163	44	11	218
<b>Totaal</b>	<b>13 022</b>	<b>7 124</b>	<b>3 549</b>	<b>4 704</b>	<b>15 477</b>
Staatsbedrijf der P.T.T.	718	815	275	60	1

<sup>1</sup> In deze kolom zijn slechts de kasbetalingen opgenomen van die begrotingsartikelen, waarbij tevens binnenlijns verplichtingen (ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976) zijn geraamd.

<sup>2</sup> Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren (z.g. binnenlijns verplichtingen ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976).

<sup>3</sup> 100 miljoen nog nader over de jaren 1983, 1984 en later te verdelen.

**A + B + C tezamen**

Hoofdstuk	Kasbetalingen te verrichten			
	in 1982 (1)	in 1983 (2)	in 1984 (3)	na 1984 (4)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	2	2	–	–
Algemene Zaken	8	2	–	–
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	85	76	63	51
Buitenlandse Zaken	1 736	905	598	294
Justitie	334	55	7	1
Binnenlandse Zaken	4 177	210	124	197
Onderwijs en Wetenschappen	927	776	508	1 214
Financiën	526	318	264	576
Defensie	5 518	3 981	2 877	3 878
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	8 172	4 838	1 514	1 985
Verkeer en Waterstaat	2 757	2 062	1 091	2 039
Economische Zaken	2 152	1 671	981	1 323
Landbouw en Visserij	642	390	303	1 425
Sociale Zaken	530	208	107	8
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	546	269	163	288
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	352	206	61	13
<b>Totaal</b>	<b>28 464</b>	<b>15 969</b>	<b>8 661</b>	<b>13 292</b>
Staatsbedrijf der P.T.T.	1 608	1 081	318	82

## 11. Overzicht van de garantieverlening door het rijk

Hoofdstuk	Risico van de Staat aan het einde van			Machtiging tot het verlenen van garanties krachtens begroting	
	1980	1981	1982	1981	1982
Algemene Zaken	—	—	—	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	353	416	465	60	60
Buitenlandse Zaken	2 704	3 463	4 294	1 148	1 327
Justitie	—	—	—	10	9
Binnenlandse Zaken	32	40	43	8	3
Onderwijs en Wetenschappen	3 323	3 339	3 381	1 748	1 839
Financiën	31 631	930 <sup>2</sup>	789 <sup>2</sup>	593	868
Defensie	291	291	291	—	—
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening <sup>1</sup>	82	110	141	231	191
Verkeer en Waterstaat	2 279	2 796	3 418	365	695
Economische Zaken	3 199	3 856	5 094	197	1 243
Landbouw en Visserij	245	255	273	24	27
Sociale Zaken	7	11	15	5	5
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	651	737	821	191	191
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	2 473	3 011	3 531	600	600
<b>Totaal</b>	<b>47 270</b>	<b>19 255</b>	<b>22 556</b>	<b>5 180</b>	<b>7 058</b>

<sup>1</sup> Exclusief garanties inzake door derden verstrekte leningen ten behoeve van de woningbouw.

<sup>2</sup> Voor een drietal posten, die in de stand aan het einde van 1980 voor een bedrag

van 30,7 miljard zijn opgenomen, is het niet mogelijk een bedrag te ramen, zodat deze «pro memorie» zijn vermeld (zie bijlage IV bij de memorie van toelichting van hoofdstuk IX B).

## 12. De Nationale Schuld

### A. De Nationale Schuld

Uit een vergelijking van de nationale schuld per 30 juni 1981 met de stand per 31 december 1980 blijkt dat gedurende dit halfjaar de totale staatsschuld is gestegen met ruim 14,7 miljard tot 114,3 miljard (een stijging van 15% ten opzichte van de staatsschuld ultimo 1980).

#### Mutaties Nationale Schuld

	1979	1980		1981 1e halfjaar	Stand per 30-6-1981
		1e halfjaar	2e halfjaar		
Vaste binnenlandse schuld	8 906	7 353	6 651	10 997	89 087
Schatkistpapier in omloop	1 673	4 908	- 1 540	3 318	17 541
Voorinschrijfrekening	- 118	- 1 147	471	- 782	552
Overige schulden	1403	4 438	- 6 011	1 216	7 092
Totale schuld	11 864	15 552	- 429	14 749	114 272

#### Vaste binnenlandse schuld

De vaste binnenlandse schuld is in het eerste halfjaar 1981 gestegen met circa 11 miljard (14%). Op de openbare kapitaalmarkt zijn in die periode leningen aangegaan tot een bedrag van ruim 5,5 miljard.

#### Uitgifte van openbare leningen: 1e halfjaar 1981

Datum storting	Omschrijving	Gem. looptijd	Bedrag	Koers	Rendement
19-1-1981	10¼% lening 1980 per 1986/1995 2e uitgifte	10½	350	100,1	10,73
2-3-1981	10¼% lening 1981 per 1987/1991	8	1000	100,6	10,63
15-4-1981	12% lening 1981 per 1987/1991	8	2500	101,2	11,76
18-5-1981	11½% lening 1981 per 1987/1991	8	600	100,2	11,46
18-6-1981	12% lening 1981 per 1985/1988	5½	1100	100,5	11,87

Van de voorinschrijfrekening is nominaal ruim 3,1 miljard omgezet in onderhandse leningen met het Algemeen burgerlijk pensioenfonds. Op de onderhandse markt is een beroep gedaan van bijna 4,2 miljard tegen rendementen tussen 10,4% en 12,5%. Tegenover deze bruto toeneming van de vaste schuld van in totaal 12,9 miljard staat een daling door inkoop en periodieke aflossingen tot een bedrag van 1,9 miljard.

#### Schatkistpapier

Het bedrag aan uitstaand schatkistpapier op de binnenlandse geldmarkt is in het eerste halfjaar 1981 toegenomen met 3,3 miljard (23%) tot 17,5 miljard. In deze periode werd bij inschrijvingen volgens het terndersysteem 3,1 miljard aan schatkistbiljetten geplaatst. Daartegenover werd 0,9 miljard aan biljetten afgelost.

**Afgifte van schatkistpapier: 1e halfjaar 1981**

Datum van storting	Looptijd schatkistbiljetten/promessen	Toegewezen bedragen	Rentepercentage respectievelijk disconto
16-1-1981	5 jaar	954	10 3/8
26-2-1981	5 jaar	750	10 7/8
3-4-1981	5 jaar	727	10 7/8
3-4-1981	3 jaar en 4 maanden	250	10 3/4
12-6-1981	5 jaar	415	11 1/4

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 1980 tot 30 juni 1981 aan promessen ruim 8,7 miljard bij deze instelling geplaatst en 7,6 miljard afgelost.

**Voorinschrijfrekening**

De Voorinschrijfrekening daalde in de beschouwde periode met 0,8 miljard. Deze daling is de resultante van een reservering van circa 2,4 miljard en omzetting in onderhandse leningen tot een bedrag van 3,2 miljard.

**Overige schulden**

De mutaties in de overige schulden resulteerden per saldo in een toeneming van 1,2 miljard. Hieronder is een bedrag van 0,6 miljard aan kasgeldleningen begrepen, dat nog in 1981 zal worden afgelost en circa 0,6 miljard aan diverse rekeningcourantverhoudingen.

**Overzicht van de ontwikkeling van de nationale schuld sinds 1971**

per ultimo	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Vaste binnenlandse schuld	24 598	26 651	27 489	29 880	34 765	40 983	47 029	55 180	64 086	78 090	96.830 <sup>2)</sup>
Schatkistpapier in omloop	6 444	4 477	4 287	4 974	6 400	8 372	8 772	9 182	10 855	14 223	} 21.624 <sup>3)</sup>
Voorinschrijfrekening	2 091	2 200	2 704	2 617	2 002	1 986	2 606	2 128	2 010	1 334	
Overige binnenlandse schulden	1 932	3 179	4 273	3 820	3 598	3 665	3 305	6 046	7 449	5 876	
Totaal binnenlandse schuld	35 065	36 507	38 753	41 291	46 765	55 006	61 712	72 536	84 400	99 523	118.459
Vaste buitenlandse schuld	74	60	39	23	12	-	-	-	-	-	-
Totale schuld	35 139	36 567	38 792	41 314	46 777	55 006	61 712	72 536	84 400	99 523	117 000 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> raming.

*Handwritten calculations and notes:*

80: 17.285 + 3.291 = 20.576

81: 22.472 + 3.732 = 26.204

26.204 - 14.004 = 12.200

12.200 - 7.346 = 4.854

4.854 - 5.100 = -0.246

-0.246 + 4840 = 4594

22.472 - 18.740 = 3.732

3.732 - 10.900 = -7.168

-7.168 + 3.200 = -3.968

-3.968 + 7.772 = 3.804

3.804 + 22.471.7 = 26.275.7

26.275.7 - 3.732.0 = 22.543.7

22.543.7 + 18.739.7 = 41.283.4

1) 38.220 oprecl. lenij

2) 36.993 voor inschrij

21.617 overrecl.

Vlootwissel: 80: 3368

81: 2264

3368 - 2264 = 1104

1104 - 223 = 881

881 - 11648811 = -11560730

Bilagje 12

500000000 (per 50)

= vutskant

81: 156

2264 - 2066 = 198

198 vutskant

## B. Toelichting op de meerjarenramingen van de rentelasten

Ter raming van de rentelasten in de meerjarenramingen zijn meer methoden denkbaar. De twee belangrijkste methoden worden hieronder kort besproken.

De eerste methode berekent de verwachte nominale rente voor de staatschuld als de som van de geprognoseerde reële rente en het geraamde inflatiepercentage. Een tweede methode neemt als uitgangspunt dat de nominale rente in de toekomst gelijk zal zijn aan de rente op de meest recente staatsobligatielening.

Bij de eerste methode wordt gepoogd de nominale rente zo goed mogelijk te voorspellen op grond van de te verwachten economische ontwikkeling.

De moeilijkheid bij de raming van de toekomstige reële rente en de inflatie is, dat er sprake is van een complex van factoren die beide grootheden beïnvloeden. Te noemen valt de gebrekkige kennis van het (te verwachten) beloop van de reële rente en de inflatie in het buitenland, de ontwikkeling van het financieringstekort van de overheid, het toekomstige buitenlandse monetaire beleid, het beloop van de besparingen, de investeringen en de kredietvraag.

Maar ook zouden al deze factoren bekend zijn, dan nog is een voorspelling van bijvoorbeeld de reële rente een uiterst moeilijke zaak. Deze methode, die in het verleden wel eens is toegepast, is a fortiori in de huidige onzekere economische omstandigheden onvoldoende betrouwbaar.

De tweede methode gaat uit van de zogenoemde naïeve voorspelling, dat de couponrente op de meest recente staatsobligatielening ook zal gelden voor de nieuw aan te gane schuld in de jaren waarover de rentelasten worden geraamd. De ratio hiervan is dat de rentestand op het moment van de raming tevens verwachtingen van de marktpartijen in binnen- en buitenland bevat ten aanzien van de toekomstige rentestand. Opgemerkt zij dat, doordat de rentebetalingen pas achteraf plaatsvinden, de verschillen met vertraging in de cijfers tot uitdrukking komen.

Er wordt bij de meerjarenramingen zowel als bij de ramingen voor het komende begrotingsjaar uitgegaan van de nominale rente op de jongste staatsobligatielening (voor de rijksbegroting 1982 is dit 12½%). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de rente op kortlopende en langlopende schuld. De reden hiervan is dat op voorhand niet bekend is in welke verhouding het financieringstekort met korte of lange schuld dan wel door intering op het schatkistsaldo wordt gedekt en voorts dat leningen op de onderhandse kapitaalmarkt in de regel tegen een enigszins hogere rente dan op de openbare kapitaalmarkt worden afgesloten, terwijl de financiering via het beroep op het financieringsarrangement bij de Nederlandsche Bank en in het algemeen ook die van de verkoop van schatkistpapier tegen een enigszins lagere rente geschiedt.

Ter illustratie van de betekenis van een verandering van de 'rekenrente' voor de nieuw aan te gane staatsschuld voor de rentelasten tot en met 1986 is hieronder een overzicht opgenomen dat de rentelasten weergeeft bij verschillende 'rekenrentes'. In de tabel wordt uitgegaan van een financieringstekort van 15,8 miljard per jaar in 1982 en daarna.

Tabel: Rentelasten (in miljarden) bij een financieringstekort voor het rijk van 15,8 miljard in 1982 en later

Rekenrente	1981	1982	1983	1984	1985	1986
8%	9,0	11,2	12,4	13,7	15,1	16,3
10%	9,0	11,3	13,0	14,8	16,6	18,4
12%	9,0	11,4	13,6	15,9	18,1	20,5
14%	9,0	11,5	14,2	17,0	19,6	22,6

Uit deze tabel blijkt dat de ramingen van de rentelasten betrekkelijk gevoelig zijn voor de aangenomen 'rekenrente'; het verschil tussen de rentelasten tegen 10% en die tegen 12% bedraagt in 1986 circa 2,1 miljard.



## 13. Staatsbalans per 31 december 1980

(met ter vergelijking de cijfers van de balans 1979)

Activa		1979	1980
1	Kas-, bank- en girosaldi	3 195	4 776
2	Vorderingen op korte termijn:		
	a. belastingen	20 485	19 625
	b. overige vorderingen	10 565	12 641
		31 050	32 266
3	Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan (contrapost aan de creditzijde onder no. 10)	12 719	12 964
4	Vorderingen op lange termijn:		
	a. leningen woningwetbouw	39 812	43 986
	b. overige vorderingen	5 856	6 367
		45 668	50 353
5	Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	5 545	4 948
6	Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	31 500	34 165
7	Onroerende en roerende goederen	81 950	90 890
8	Diverse activa	77	57
		211 704	230 419

Passiva		1979	1980
9	Schulden op korte termijn:		
	a. schatkistpapier in omloop	10 855	14 223
	b. onbelegde gelden Postcheque- en Girodienst	1 902	1 610
	c. overige schulden	22 267	23 256
		<hr/>	<hr/>
		35 024	39 089
10	Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegen- over vorderingen staan (contrapost aan de debetzijde onder no. 3)	12 719	12 964
11	Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	4 265	3 651
12	Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	2 010	1 334
13	Schulden op lange termijn:		
	a. geconsolideerde binnenlandse schuld	64 086	78 090
	b. verplichtingen betreffende het Algemeen burgerlijk pensioenfonds	4 611	4 539
	c. verplichtingen betreffende andere pensioenfondsen	1 953	1 818
	d. verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	1 820	1 745
	e. overige schulden	643	630
		<hr/>	<hr/>
		73 113	86 822
14	Reserve waardeveranderingen	54 040	60 855
15	Saldo	30 533	25 704
		<hr/>	<hr/>
		211 704	230 419
		<hr/>	<hr/>
	Door het rijk verstrekte garanties e.d.	58 768	67 068

**Toelichtingen op de balanscijfers****Post 1. Kas-, bank- en girosaldi****Specificatie:**

	1979	1980
Nederlandsche Bank – rekening-courant	930	3 819
bijzondere rekening	1 400	–
Postrekening 1	100	211
Overige saldi	765	746
	<u>3 195</u>	<u>4 776</u>

**Post 2. Vorderingen op korte termijn***a. Belastingen*

De samenstelling van het bedrag van 19 625 miljoen luidt als volgt:

<b>1</b> Kohierbelastingen:		
Reeds opgelegd (saldo kohierdebiteuren)		8 615
Nog niet opgelegd (globale schatting):		
over 1979 en voorgaande jaren	1 025	
over 1980	5 405	
	<u>        </u>	6 430
		<u>15 045</u>
<b>2</b> Niet-kohierbelastingen:		
Loonbelasting	5 480	
Omzetbelasting	4 100	
Accijnzen	1 240	
Successierechten	570	
Diversen	95	
	<u>        </u>	11 485
		<u>26 530</u>
Hierop in mindering gebracht:		
Aandeel Gemeentefonds en aandeel Provinciefonds	3 730	
Aandeel Fonds Investeringsrekening	2 940	
Aandeel van de Europese Gemeenschappen in de omzetbelasting	235	
	<u>        </u>	6 905
		<u>19 625</u>

*b. Overige vorderingen*

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1979	1980
Vorderingen inzake aardgasbaten	2 795	3 735
Lopende rente leningen ingevolge de woningwet	1 924	2 240
Gemeentefonds	698	1 552
Vorderingen in rekening-courant met de Staatsbedrijven	1 489	1 534
Winst van de Nederlandsche Bank N.V.	830	921
Vorderingen op gemeenten inzake onroerend-goedbelastingen	434	425
Diverse vorderingen	2 395	2 234
	10 565	12 641

**Posten 3. 10. Vorderingen respectievelijk verplichtingen uit hoofde van contracten e.d.**

De balansbedragen hebben voornamelijk betrekking op het Departement van Defensie (ca. 9591 miljoen) en het Departement van Verkeer en Waterstaat (ca. 2476 miljoen).

**Post 4. Vorderingen op lange termijn**

*a. Leningen woningwetbouw*

In 1980 werden leningen verstrekt tot een bedrag van 4438 miljoen; aan aflossingen werd ontvangen 264 miljoen.

*b. Overige vorderingen*

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1979	1980
Studievoorschotten	1 991	2 233
Op derden te verhalen ruil- en herverkavelingskosten	1 171	1 279
Voorschotten aan de Stichting Beheer Landbouwgronden	725	789
Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (inzake leningen aan diverse landen)	768	744
Vordering op de Nederlandse Antillen met betrekking tot het leningsgedeelte van de ontwikkelingshulp	281	273
Vordering op Indonesië krachtens de overeenkomst van 1966	168	160
Academische Ziekenhuizen wegens verstrekte financieringsmiddelen	128	145
Vordering op het Havenschap Delfzijl (renteloze lening)	113	113
Vordering op de Stichting Waterbouwkundig Laboratorium	75	86
Bijdrage aan de Europese Investeringsbank ten behoeve van de kredietverlening aan Turkije	79	79
Vordering inzake leningen voor warmte-isolatie woningwoningen	8	75
Diverse vorderingen	349	391
	5 856	6 367

**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)	
	1979	1980	1979	1980
Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling	2 576	2 086	2 328	1 877
Internationale Ontwikkelingsassociatie	1 372	1 282	580	483
Europese Investeringsbank	1 137	1 158	1 047	1 052
Aziatische Ontwikkelingsbank	217	176	195	150
Aziatisch Ontwikkelings Fonds	78	78	33	22
Afrikaans Ontwikkelings Fonds	56	45	39	32
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank	26	21	24	18
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank – Fonds voor Speciale Operaties	26	21	17	6
Internationale Financierings Maatschappij	15	31	–	10
Diversen	42	50	2	1
	5 545	4 948	4 265	3 651

De waardering van de deelnemingen in en verplichtingen aan de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling, de Internationale Ontwikkelingsassociatie, de Aziatische Ontwikkelingsbank, het Afrikaans Ontwikkelings Fonds en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (inclusief het Fonds voor Speciale Operaties) is – voorzover deze tot en met 1979 geschiedde op basis van zgn. gouddollars (of een afgeleide daarvan) – ultimo 1980 geschied op basis van SDR's. De als gevolg hiervan te verrekenen verschillen zijn opgenomen als vordering onder balanspost 2b.

Overigens zijn de verplichtingen jegens de Internationale Ontwikkelingsassociatie in 1980 verminderd met een bedrag van 97 miljoen als gevolg van de verzilvering van «notes».

De toeneming van de balansbedragen met betrekking tot de Internationale Financierings Maatschappij is voornamelijk een gevolg van een verhoging van de deelneming.

De deelnemingen zijn 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 N.V., Nederlandsche Middenstandsbank N.V., A.K.Z.O. N.V.) is de beurskoers op de balansdatum als grondslag voor de waardebepaling gebruikt.

Specificatie van het balansbedrag:

	1979	1980
Staatsbedrijf der P.T.T.	20 187	22 160
Rijkspostspaarbank	1 918	2 165
	22 105	24 325
N.V. DSM	3 215 <sup>1</sup>	3 245 <sup>1</sup>
N.V. Nederlandse Spoorwegen	1 860 <sup>2</sup>	2 136 <sup>2</sup>
De Nederlandsche Bank N.V.	1 301	1 416
Koninklijke Luchtvaart Mij N.V.	764 <sup>3</sup>	770 <sup>3</sup>
N.V. Luchthaven Schiphol	685	725
N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	458 <sup>4</sup>	524 <sup>4</sup>
Nederlandsche Middenstandsbank N.V.	262	253
Nationale Investeringsbank N.V.	190 <sup>5</sup>	188 <sup>5</sup>
Ultra Centrifuge Nederland N.V.	193	143
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf	97	98
Nederlandse Energie Ontwikkelings Mij. B.V.	56 <sup>6</sup>	56 <sup>6</sup>
Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V.	78	51
N.V. Nederlandse Gasunie	40	40
Overige Staatsbedrijven en deelnemingen	196 <sup>7</sup>	195 <sup>7</sup>
	31 500	34 165

<sup>1</sup> Waarvan nog te storten 190 miljoen (ultimo 1979: 245 miljoen), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c; bovendien inclusief verstrekte lening ad 25 miljoen.  
<sup>2</sup> Inclusief verstrekte lening ad 49 miljoen (ultimo 1979) resp. 43 miljoen (ultimo 1980).  
<sup>3</sup> Inclusief 5% preferente niet-winstdelende aandelen ad. nominaal 400 miljoen, waarvan nog te storten 100 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.

<sup>4</sup> Waarvan nog te storten 42 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.  
<sup>5</sup> Inclusief verstrekte lening ad 48 miljoen (ultimo 1979), resp. 43 miljoen (ultimo 1980).  
<sup>6</sup> Waarvan nog te storten 21 miljoen (ultimo 1979: 41 miljoen), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.  
<sup>7</sup> Waarvan nog te storten 2 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.

De toeneming van het balansbedrag in 1980 met 2665 miljoen heeft voornamelijk betrekking op netto-investeringen ten bedrage van 740 miljoen, netto-toeneming van de reserves van 895 miljoen, waardestijging van 975 miljoen (welk bedrag op de Staatsbalans is gereserveerd onder post 14), alsmede op het door de Staat in 1980 betaalde deel ad 50 miljoen van de bijdrage aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen wegens de exploitatie-tekorten tot en met 1975. Van deze bijdrage was ultimo 1980 nog 1000 miljoen verschuldigd. Bij de waardebepaling van deze deelneming voor de Staatsbalans is dit bedrag in mindering gebracht op de intrinsieke waarde van de N.V., gebaseerd op haar balans ultimo 1980.

**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 gebaseerd op de voor elke groep geschatte economische levensduur, de verstreken gebruikstijd en de geschatte residuwaarde. De samenstelling van het balansbedrag en de mutaties in 1980 blijken uit onderstaand overzicht.

	(Gecorri- geerde) waarde per 31-12-1979	Investe- ringen in 1980	Afschrij- vingen in 1980	Verhoging waarde i.v.m. stijging prijspeil	Waarde per 31-12-1980
Departement van Defensie:					
Marine	5 508	651	201	105	6 063
Landmacht	9 583	1 170	604	995	11 144
Luchtmacht	4 858	898	373	130	5 513
Departement van Verkeer en Waterstaat					
Waterstaat	40 359	1 592 <sup>1</sup>	516	3 125	44 560
Burgerlijke rijks- gebouwen	10 333	575	148	1 170	11 930
Agrarische eigendommen <sup>2</sup>	9 501	186	32	310	9 965
Diversen	1 790	37 <sup>3</sup>	43	5	1 715
	81 932	5 035	1 917	5 840	90 890

<sup>1</sup> Inclusief investeringen ten laste van het Rijkswegenfonds.

<sup>2</sup> Inclusief waterbouwkundige werken in de IJsselmeerpolders.

<sup>3</sup> Tegenover diverse investeringen ten bedrage van 84 miljoen was er in 1980 een afnemering van de voorraden van het Landbouw Egalisatiefonds van 121 miljoen.

Het bedrag van 5840 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

#### Specificatie van het balansbedrag:

	1979	1980
In 's rijks kas gestorte reserves van het Staatsbedrijf der PTT	5 873	6 619
Nog ten laste van 1979 resp. 1980 en voorgaande jaren te betalen bedragen	4 446	4 784
Lopende interest van de Staatsschuld	2 862	3 653
Fonds Investeringsrekening	3 721	2 507
Nog te verrekenen voorlopige en tijdelijke ontvangsten van de ontvangers der belastingen	1 173	1 213
Ontmuntingsreserve	941	1 098
Schulden aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen	1 123	804
Beleggingen Postcheque- en Girodienst in 's rijks schatkist	802	802
Verplichtingen verband houdende met de deelneming van het rijk in Nederlandse ondernemingen	430	355
Algemeen burgerlijk pensioenfonds inzake vervallen doch niet betaalde annuïteiten	—	212
Diverse schulden	896	1 209
	22 267	23 256

**Post 12. Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen**

Het bedrag van 1334 miljoen heeft geheel betrekking op de stortingen (ingevolge de beleggingswet) door het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.

De mutaties in 1980 kunnen als volgt worden gespecificeerd:

**Deelnemingen in Staatsleningen:**

9¼% onderhandse lening 1980	498	
9½% onderhandse lening 1980	695	
11½% onderhandse lening 1980	1 000	
10½% onderhandse lening 1980	1407	
10 % onderhandse lening 1980	500	
10¼% onderhandse lening 1980	600	
10¾% onderhandse lening 1980	401	
	<hr/>	
	5 101	
Uitbetaald ten laste van de gestorte bedragen	31	
	<hr/>	
		5 132
Stortingen ten bedrage van		4 456
	<hr/>	
Saldo afneming in 1980		676
	<hr/>	

**Post 13. Schulden op lange termijn**

*a. Geconsolideerde binnenlandse schuld*

In het «Algemeen verslag van de stand der Staatsschuld op 31 december 1980» zijn specificaties van de ultimo 1980 openstaande leningsbedragen opgenomen.

De mutaties in 1980 worden gevormd door de uitgifte van leningen tot een bedrag van 17 285 miljoen en amortisatie ten bedrage van 3281 miljoen.

*b. Verplichtingen betreffende het Algemeen burgerlijk pensioenfonds*

De vermindering van de verplichtingen in 1980 bestaat uit de aflossingsbestanddelen van de in 1980 vervallen doch niet betaalde annuïteiten, welke zijn begrepen in het onder balanspost 9c opgenomen bedrag van 212 miljoen.

*c. Verplichtingen betreffende andere pensioenfonds*

Van het balansbedrag heeft 1456 miljoen betrekking op het Spoorwegpensioenfonds en 362 miljoen op het Algemeen Mijnerwerkersfonds.

De verplichtingen verminderden in verband met de in 1980 aan de betrokken instellingen gedane betalingen.

*d. Verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds*

Op grond van de thans beschikbare gegevens kan het tekort globaal becijferd worden op 1745 miljoen.



*e. Overige schulden*

Van het balansbedrag heeft 509 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 121 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 reserve in 1980 wordt verwezen naar de toelichting bij de balansposten 6 en 7.

**Post 15. Balanssaldo**

Het voordelig balanssaldo is in 1980 gedaald met 4829 miljoen. Dit verschil kan als volgt worden geanalyseerd:

Voorlopig rekeningcijfer 1980 der uitgaven		111 295	
bij: in 1981 betaalde bedragen welke als lasten van 1980 zijn aan te merken	4 775		
af: in 1980 betaalde bedragen welke als lasten van 1979 zijn aan te merken	4 162		
		<u>613</u>	
			111 908
In het bedrag ad 111 908 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen lasten vormen:			
– aflossing op Staatsleningen	3 281		
– investeringen in Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	1 991		
– investeringen in onroerende en roerende goederen	4 677		
– verstrekte leningen en voorschotten:			
leningen woningwetbouw	4 438		
overige leningen en voorschotten	785		
		<u>5 223</u>	
			15 172
Herziene uitgaven			96 736
Voorlopig rekeningcijfer 1980 der middelen		112 653	
bij: in 1981 ontvangen bedragen welke als baten van 1980 zijn aan te merken (excl. belastingen)	5 286		
af: in 1980 ontvangen bedragen welke als baten van 1979 zijn aan te merken (excl. belastingen)	4 668		
		<u>618</u>	
			113 271
In het bedrag ad 113 271 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen baten vormen:			
– opbrengst Staatsleningen	17 285		
– desinvesteringen Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	1 128		
– ontvangen aflossingen op leningen en voorschotten (incl. leningen woningwetbouw 264 mln.)	517		
		<u>18 930</u>	
Herziene middelen			94 341
Herzien tekort dienst 1980			2 395
Bijzondere posten:			
– toeneming reserves Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen		146	
– 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.)		518	
		<u>664</u>	
Afschrijving onroerende en roerende goederen	1 917		
Nadelig saldo inzake belastingen	860		
Diversen (dit bedrag bestaat uit een groot aantal kleinere posten, welke elkaar in belangrijke mate compenseren), per saldo nadelig	321		
		<u>3 098</u>	
			2 434
			<u>4 829</u>

**Door het rijk verstrekte garanties e.d.**

	1979	1980
Export- en importgaranties	25 814	28 191
Garanties inzake door derden verstrekte leningen aan resp. ten behoeve van:		
de woningbouw	18 746	22 886
Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	2 237	2 976
diverse bedrijven:		
inzake bijzondere financieringen	2 350	2 545
in verband met de uitvoering van werkgelegenheidsprogramma's	81	—
	<u>2 431</u>	<u>2 545</u>
ziekenhuizen e.d.	2 102	2 503
het onderwijs:		
voortgezet onderwijs en vormingswerk	1 557	1 524
wetenschappelijk onderwijs	413	422
landbouwonderwijs	86	83
	<u>2 056</u>	<u>2 029</u>
de N.V. Nederlandse Spoorwegen	1 188	1 342
de middenstand	972	1 027
volksontwikkeling en maatschappelijk werk	561	656
de Europese Maatschappij tot financiering van Spoorwegmaterieel (Eurofima)	352	417
de E.E.G. in verband met financiering door lid-staten van de uit olieprijsverhogingen voortvloeiende betalingsbalanstekorten	388	416
de ontwikkeling van de Nederlandse Antillen	299	338
de N.V. Luchthaven Schiphol	321	310
de N.V. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij	237	268
het Borgstellingsfonds voor de Landbouw	167	167
de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	162	143
De N.V. Koninklijke Nederlandse Vliegtuigenfabriek «Fokker»	115	112
autobusondernemingen	11	111
hotels	71	71
de Volvo Car B.V. (voorheen N.V. D.A.F. Personenautofabriek)	78	70
het «Institut International des Brevets»	51	50
Stichting Industrieel Garantiefonds	20	39
de Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium	31	31
studenten die niet voor een rijksstudietoelage in aanmerking komen	24	30
de Stichting Scheepsbouwkundig Proefstation	27	26
rijksambtenaren in verband met aangegane leningen bij aankoop van een woning	18	25
de N.V. Nederlandse Pijpleidingmaatschappij	25	24
de N.V. Industriebank L.I.O.F.	21	24
de N.V. Vuilafvoer Maatschappij V.A.M.	21	21
de N.V. Nederlands Congresgebouw	16	16
overige garanties inzake leningen	28	24
Garantie krachtens artikel N 2 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet	145	142
Verplichtingen aan het Waarborgfonds Motorverkeer	33	38
Garanties voor schaden 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 Luchtvaartverzekeringwet 1939	P.M.	P.M.
Verplichtingen van de Rijkspostspaarbank jegens inleggers	P.M.	P.M.

	1979	1980
Garanties 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 douane- vervoer 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. als uitvoerend orgaan van de collectieve garantie- regeling als bedoeld in art. 44 van de Wet Toezicht Kredietwezen	–	P.M.
Waarborg tot het nakomen van de betalingsverplichtingen van de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	–	P.M.
Waarborg tot het nakomen van de betalingsverplichtingen van de Nederlandse Waterschaps- bank N.V.	–	P.M.
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.
	58 768	67 068

Tenslotte volgt nog een opstelling waarin de Staatsbalans ultimo 1980 en de balansen van de vier voorafgaande jaren in gecombineerde vorm zijn weergegeven.

**Gecomprimeerde Staatsbalansen**

Activa	31 dec. 1976	31 dec. 1977	31 dec. 1978	31 dec. 1979	31 dec. 1980
Kas-, bank- en giroaldi	5 612	5 606	5 615	3 195	4 776
Vorderingen op korte termijn:					
a. Belastingen	16 005	19 780	18 025	20 485	19 625
b. Overige	7 778	8 236	8 750	10 565	12 641
Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan	6 625	9 149	9 538	12 719	12 964
Vorderingen op lange termijn:					
a. Leningen woningwetbouw	30 961	33 676	36 272	39 812	43 986
b. Overige	4 578	4 971	5 508	5 856	6 367
Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	3 664	4 423	5 538	5 545	4 948
Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	22 285	25 365	28 200	31 500	34 165
Onroerende en roerende goederen	59 555	66 715	74 030	81 950	90 890
Diverse activa	101	53	92	77	57
	157 164	177 974	191 568	211 704	230 419

## Gecomprimeerde Staatsbalansen

Passiva	31 dec. 1976	31 dec. 1977	31 dec. 1978	31 dec. 1979	31 dec. 1980
Schulden op korte termijn:					
a. Schatkistpapier in omloop	8 372	8 772	9 182	10 855	14 223
b. Overige	15 990	15 759	20 840	24 169	24 866
Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan	6 625	9 149	9 538	12 719	12 964
Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	2 679	3 309	4 354	4 265	3 651
Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	1 986	2 606	2 128	2 010	1 334
Schulden op lange termijn:					
a. Binnenlandse schuld	40 983	47 029	55 180	64 086	78 090
b. Verplichtingen betreffende pensioenfondsen en het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	9 247	9 022	8 961	8 384	8 102
c. Overige	686	686	685	643	630
Reserve waardeveranderingen	37 705	42 590	47 785	54 040	60 855
Saldo	32 891	39 052	32 915	30 533	25 704
	157 164	177 974	191 568	211 704	230 419
Door het rijk verstrekte garanties e.d.	39 820	50 561	62 319	58 768	67 068

## 14. Burgerlijk rijkspersoneel per departement

### A. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement

Hoofdstuk/Fonds	Begroting 1981 <sup>1</sup>	Werkelijke sterkte per 30-6-1981 <sup>2</sup>	Begroting 1982
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1 225	1 050	1 256
III Algemene Zaken	370	345	370
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	49	49	56
V Buitenlandse Zaken (waarvan t.b.v. ontwikkelingssamenwerking)	3 887 (970)	3 855 (936)	3 887 (970)
VI Justitie (excl. Rijkspolitie)	13 937	13 411	13 894
Rijkspolitie	13 976	13 322	14 183
VII Binnenlandse Zaken (incl. civiele verdediging)	3 603	2 985	3 703
VIII Onderwijs en Wetenschappen (excl. rijksonderwijsinstellingen)	3 692	3 592	3 692
Rijksonderwijsinstellingen	4 040	4 040	4 040
IXB Financiën <sup>3</sup>	31 743	31 381	31 748
X Defensie	27 091	27 124	27 116
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	7 652	7 554	7 652
XII Verkeer en Waterstaat	20 500	20 157	20 500
XIII Economische Zaken	7 022	6 513	7 220
XIV Landbouw en Visserij	11 959	11 557	11 963
XV Sociale Zaken	6 577	5 930	6 677
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	4 747	4 558	4 750
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3 888	3 832	3 888
Algemeen burgerlijk pensioenfonds	2 574	2 466	2 825
<b>Totaal</b>	<b>168 532</b>	<b>163 721</b>	<b>169 420</b>

<sup>1</sup> Inclusief de in de loop van 1981 toegevoegde uitbreidingen.

<sup>2</sup> Inclusief service-krachten.

<sup>3</sup> Ministerie: resp. 2694, 2544 en 2699.  
Belastingdienst: resp. 29049, 28837 en 29049, waarvan t.b.v. derden resp. 4525, 4505 en 4548.

## 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 BBRA<sup>1</sup> 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>	1980	1981
1 Overig personeel	25,4%	25,2%
2 Middelbaar personeel	42,9%	43,1%
3 Hoger personeel II	27,3%	24,4%
4 Hoger personeel I	4,4%	7,3%

<i>Algemene Zaken</i>	1980	1981
1 Overig personeel	39,6%	39,1%
2 Middelbaar personeel	36,9%	37,6%
3 Hoger personeel II	16,6%	16,6%
4 Hoger personeel I	6,9%	6,7%

<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	1980	1981
1 Overig personeel	35,4%	36,7%
2 Middelbaar personeel	37,5%	34,7%
3 Hoger personeel II	20,8%	22,5%
4 Hoger personeel I	6,3%	6,1%

<i>Buitenlandse Zaken (exclusief Buitenlandse Dienst)</i>	1980	1981
1 Overig personeel	36,2%	37,0%
2 Middelbaar personeel	35,0%	33,6%
3 Hoger personeel II	26,5%	26,9%
4 Hoger personeel I	2,3%	2,5%

<i>Justitie (inclusief rijkspolitie)</i>	1980	1981
1 Overig personeel	35,4%	35,6%
2 Middelbaar personeel	56,2%	56,2%
3 Hoger personeel II	6,1%	6,0%
4 Hoger personeel I	2,3%	2,2%

<sup>1</sup> BBRA: Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren.



<i>Binnenlandse Zaken</i>		1980	1981
1	Overig personeel	29,9%	30,0%
2	Middelbaar personeel	47,8%	47,8%
3	Hoger personeel II	19,3%	18,8%
4	Hoger personeel I	3,0%	3,4%

<i>Onderwijs en Wetenschappen (exclusief instellingen van wetenschappelijk onderwijs)</i>		1980	1981
1	Overig personeel	27,3%	26,0%
2	Middelbaar personeel	44,4%	46,0%
3	Hoger personeel II	25,8%	25,7%
4	Hoger personeel I	2,5%	2,3%

<i>Financiën</i>		1980	1981
1	Overig personeel	17,0%	20,5%
2	Middelbaar personeel	74,8%	71,3%
3	Hoger personeel II	7,4%	7,4%
4	Hoger personeel I	0,8%	0,8%

<i>Defensie</i>		1980	1981
1	Overig personeel	73,0%	74,7%
2	Middelbaar personeel	20,9%	22,0%
3	Hoger personeel II	5,2%	3,2%
4	Hoger personeel I	0,9%	0,1%

<i>Vokshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</i>		1980	1981
1	Overig personeel	35,1%	34,8%
2	Middelbaar personeel	54,6%	54,5%
3	Hoger personeel II	9,6%	9,8%
4	Hoger personeel I	0,7%	0,9%

<i>Verkeer en Waterstaat</i>		1980	1981
1	Overig personeel	46,5%	45,8%
2	Middelbaar personeel	42,7%	41,0%
3	Hoger personeel II	10,1%	12,6%
4	Hoger personeel I	0,7%	0,6%

<i>Economische Zaken</i>		1980	1981
1	Overig personeel	38,8%	37,1%
2	Middelbaar personeel	38,7%	40,4%
3	Hoger personeel II	20,5%	20,7%
4	Hoger personeel I	2,0%	1,8%

<i>Landbouw en Visserij (exclusief instellingen wetenschappelijk onderwijs)</i>		1980	1981
1	Overig personeel	34,6%	34,1%
2	Middelbaar personeel	47,2%	47,3%
3	Hoger personeel II	16,9%	17,3%
4	Hoger personeel I	1,3%	1,3%

<i>Sociale Zaken</i>		1980	1981
1	Overig personeel	15,2%	15,0%
2	Middelbaar personeel	71,5%	71,8%
3	Hoger personeel II	11,4%	11,3%
4	Hoger personeel I	1,9%	1,9%

<i>Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</i>		1980	1981
1	Overig personeel	32,2%	32,6%
2	Middelbaar personeel	46,2%	45,7%
3	Hoger personeel II	20,6%	20,7%
4	Hoger personeel I	1,0%	1,0%

<i>Volksgezondheid en Milieuhygiëne</i>		1980	1981
1	Overig personeel	44,7%	44,1%
2	Middelbaar personeel	34,2%	33,8%
3	Hoger personeel II	15,9%	17,0%
4	Hoger personeel I	5,2%	5,1%

<i>Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds</i>		1980	1981
1	Overig personeel	29,6%	31,8%
2	Middelbaar personeel	65,1%	63,2%
3	Hoger personeel II	4,6%	4,3%
4	Hoger personeel I	0,7%	0,7%

## 15. De uitgaven van de collectieve sector<sup>1</sup>

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 collectieve sector gegeven. Bij de daarin opgenomen splitsing tussen rijk en overige publiekrechtelijke lichamen zijn de uitgaven toegerekend 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.

Recent heeft het CBS de Nationale Rekeningen vanaf 1977 vrij ingrijpend herzien. Voor 1977 is zowel de situatie vóór als na revisie opgenomen. Dienengevolge treedt er in dat jaar een trendbreuk op. Het toenemend aandeel van de collectieve uitgaven in procenten van het nationale inkomen in de loop der tijd wordt er echter niet door verstoord.

---

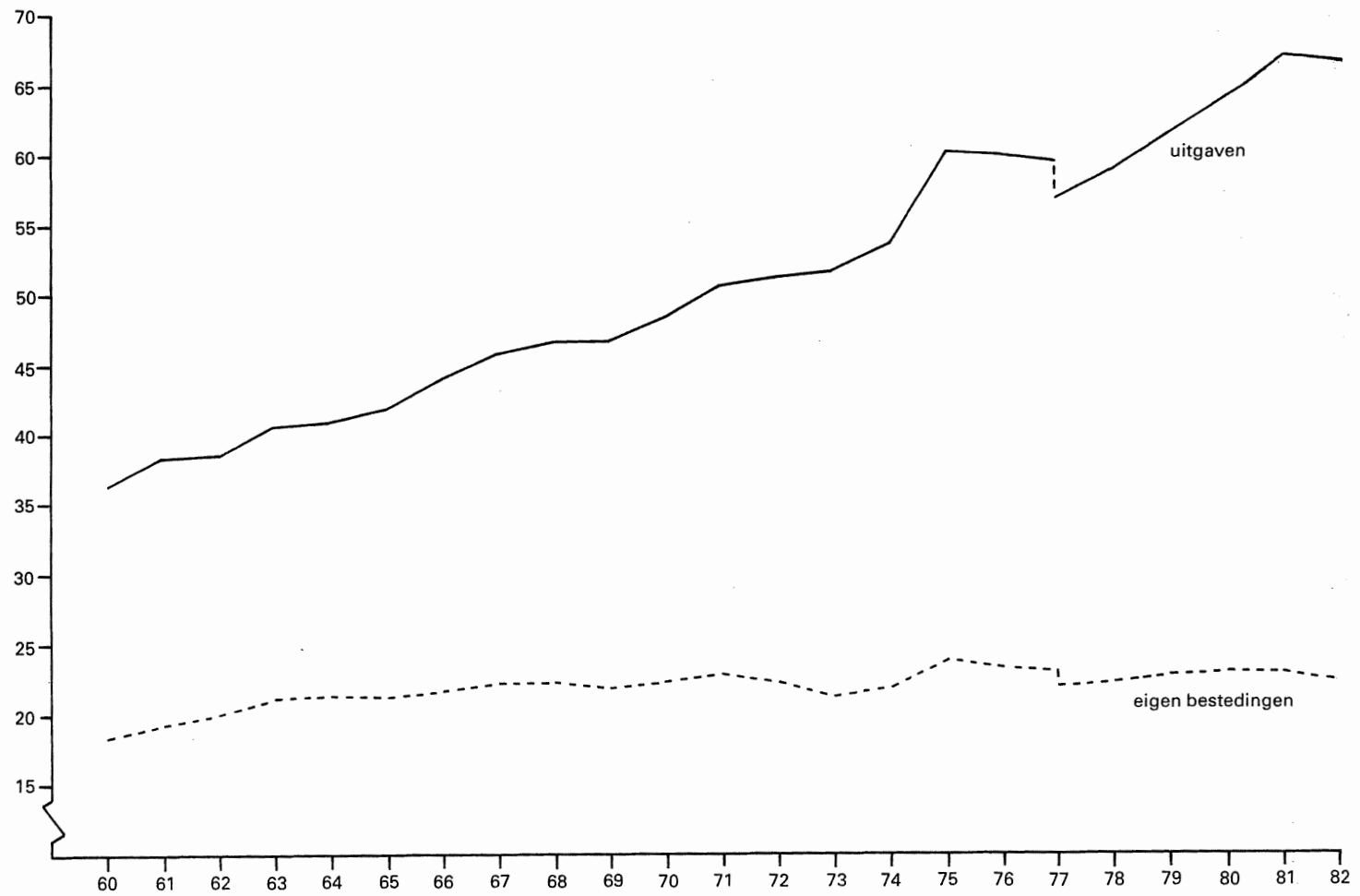
<sup>1</sup> Ontleend aan de Nationale Rekeningen; 1981 en 1982 prognoses van het CPB.

Jaar	Nationaal inkomen (netto marktprijzen)	Rijk		Overige publiekrechtelijke 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 guldens)									
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
1977 <sup>1</sup>	251,1	39,5	15,8	49,9	19,9	53,6	21,3	143,0	57,0
1978 <sup>1</sup>	270,0	45,5	16,9	53,6	19,8	60,5	22,4	159,6	59,1
1979 <sup>1</sup>	284,9	52,9	18,6	57,4	20,1	66,7	23,4	177,0	62,1
1980 <sup>1</sup>	299,7	57,3	19,1	61,2	20,4	73,0	24,4	191,5	63,9
1981 <sup>1</sup>	310,6	62,7	20,2	64,8	20,8	78,5	25,3	206,0	66,3
1982 <sup>1</sup>	333,4	67,5	20,3	69,7	20,9	81,9	24,5	219,1	65,7

<sup>1</sup> Hier is rekening gehouden met de CBS-revisie van de Nationale Rekeningen.

In de hierna volgende grafiek is de ontwikkeling weergegeven van de uitgaven respectievelijk de eigen bestedingen (salarissen, materiële consumptie en netto investeringen) van de collectieve sector, dat wil zeggen van de gehele overheid en van de sociale verzekeringen tezamen. De eigen bestedingen blijken als percentage van het netto nationale inkomen sinds 1960 slechts in beperkte mate te zijn gestegen. De totale uitgaven daarentegen zijn in die periode expansief toegenomen. Deze ontwikkeling is met name veroorzaakt door de sterke groei van de inkomensoverdrachten. Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, kan een niet onbelangrijk deel van de groei van de inkomensoverdrachten worden gelocaliseerd bij de sociale verzekeringen.

**Uitgaven resp. eigen bestedingen van de collectieve sector, 1960-1982**  
(in procenten van het nationale inkomen)



## 16. De begrotingen 1982 van de fondsen en de staatsbedrijven

### A. Algemeen burgerlijk pensioenfonds

<i>Lasten</i>		15 758	<i>Baten</i>		15 758
Toeneming actuariële voorziening		5 721	Toeneming contante waarde overrente		8 469
Pensioenen en uitkeringen		5 878	Bijdragen		
Pensioenen	5 359		Pensioenbijdragen	7 666	
Pensioenvervangende uitkeringen	122		Bijdrage van het Rijk wegens vervroegd uittreden	125	
Uitkeringen	397		Wachtgeldtjdbijdragen	85	
Apparaatskosten		215	Bijdragen van het Rijk voor de pensioenen als bedoeld in art. R1 van de Algemene Militaire Pensioenwet	151	
Batig saldo		3 944	Overige bijdragen	1	
			Meerdere ontvangsten aan bijdragen i.v.m. algemene loon- en salarismaatregelen	441	
			Doorberekende apparaatskosten		57
			Beleggingsresultaten		7 229
			Diverse baten		3

### B. Rijkswegenfonds

<i>Uitgaven</i>		1 103	<i>Ontvangsten</i>		1 103
Aanleg en uitbreiding van door het Rijk te beheren of beheerde wegen en oeververbindingen		547	Bijdragen van hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting		93
Onderhoud en verbetering van door het Rijk beheerde wegen en oeververbindingen		484	Bijdragen van derden in de kosten van uit te voeren werken		20
Uitkeringen ter zake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen		5	Opcenten op de motorrijtuigenbelasting		990
Overige uitgaven		14			
Bijdrage aan hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting t.b.v. de aanleg van fietspaden		53			

### C. Landbouw-Egalisatiefonds (Afdeling A)

<i>Uitgaven</i>		120	<i>Inkomsten</i>		120
Uitvoering van maatregelen door produktschappen, diensten en instellingen		45	Voordelig saldo van niet voor rekening van de Europese Gemeenschappen komende ontvangsten en uitgaven voortvloeiende uit EEG-maatregelen		25
Bijdrage aan het Pensioenfonds Produktschappen Voedselvoorziening in verband met verhoging van pensioengrondslagen		3	Bijdrage van de Europese Gemeenschappen van 10% van de door Nederland afgedragen landbouwheffingen		85
Schoolmelkvoorziening		3	Opbrengst van vervallen waarborgsommen		4
Onvoorzien uitgaven		1	Overige ontvangsten		6
Bijdrage aan hoofdstuk XIV (Landbouw en Visserij)		68			

**D. Gemeentefonds**

<i>Uitgaven</i>		<i>Ontvangsten</i>	
Uitkering lager onderwijs	16 560	15,64% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	16 635
Uitkering sociale zorg	2 150	Rijksuitkering lager onderwijs	14 485
Algemene uitkering	49	Rente over de reserve	2 150
Aanvullende bijdrage	11 993		P.M.
Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	195		
Kosten onderzoek bebouwingsmaatstaf	2		
Nadelig saldo van de vorige dienst	16		
	2 155		

**E. Provinciefonds**

<i>Uitgaven</i>		<i>Ontvangsten</i>	
Uitkeringen aan provincies, als bedoeld in artikel 160 van de Provinciewet	965	1,220% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	1 130
	965		1 130

**F. Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf**

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>		<i>Baten</i>	
Bedrijfsrekeningen	230	Omzetten	230
Papier en andere directe materialen	88		
Werk voor derden	46		
Afschrijvingen	73		
Vennootschapsbelasting	7		
Rente en assurantie	2		
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo van de exploitatie	11		
Kapitaaluitgaven en -ontvangsten	3		
<i>Uitgaven</i>	18	<i>Ontvangsten</i>	18
Gebouwen en terrein	4	Uitkering van het rijk voor investeringen	11
Overige duurzame produktiemiddelen	7	Afschrijvingen op duurzame produktiemiddelen	7
Uitkering aan het rijk wegens afschrijvingen op duurzame produktiemiddelen	7		

16.560  
2.150  
18.710  
2.155  
16.555

12.353  
12.215  
128

**G. Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie en de Rijkspostspaarbank**

Lasten en baten van de exploitatie van de PTT

<i>Lasten</i>		<i>10 164</i>	<i>Baten</i>		<i>10 164</i>
Posterijen	3 019		Posterijen		2 794
Telegrafie	326		Telegrafie		391
Telefonie	4 321		Telefonie		4 502
Omroep en televisie	105		Omroep en televisie		105
Postcheque- en Girodienst	1 570		Postcheque- en Girodienst		1 581
waarvan komt ten laste van afschrijving, rente en overige lasten	- 2 185		Saldo ingecalculeerde en verschuldigde rente		47
zodat wordt uitgetrokken		7 156	Overige baten		744
Afschrijvingen		1 368			
Rente		817			
Overige lasten		1			
Toevoeging aan fondsen en reserves		807			
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo		15			

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten van de PTT

<i>Uitgaven</i>		<i>3 790</i>	<i>Ontvangsten</i>		<i>3 790</i>
Kosten van voorbereiding, oprichting, uitbreiding en vernieuwing van duurzame bedrijfsmiddelen		1 608	Uitkering van het rijk ter bekostiging van kapitaaluitgaven		1 608
Deelneming International telecommunications satellite organization		2	Uitkering van het rijk wegens financiering deelneming International telecommunications satellite organization		2
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		1 368	Afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen		1 368
Deponering bij het rijk wegens toevoeging aan fondsen en reserves		807	Toevoeging aan fondsen en reserves		807

**Rijkspostspaarbank**

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>		<i>1 909</i>	<i>Baten</i>		<i>1 909</i>
Bedrijfslasten		1 572	Bedrijfsbaten		1 909
Toevoeging aan fondsen en reserves		337			

<i>Uitgaven</i>		<i>10</i>	<i>Ontvangsten</i>		<i>10</i>
Kosten van aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden		10	Beschikking over de middelen van de reserve voor de aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden		10



#### H. Staatsmuntbedrijf

##### Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>14</i>	<i>Baten</i>	<i>14</i>
Personeel	7	Bijdrage van het rijk tot dekking van de exploitatielasten	6
Afschrijvingen en overige uitgaven	7	Opbrengst van voor derden uitgevoerde werkzaamheden	8

##### Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>4</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>4</i>
Uitbreiding en vernieuwing van gebouwen en terreinen	1	Uitkering van het rijk voor investeringen	3
Aanschaffing van werktuigen en meubelen en aanmaak van werktuigen	2	Afschrijving voor aflossing op het kapitaal	1
Uitkering aan het rijk wegens aflossing op het kapitaal	1		

#### I. Staatsvissershavenbedrijf

##### Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>14</i>	<i>Baten</i>	<i>14</i>
Uitgaven voor havens, hallen, water, elektriciteit, terreinen, sloopshellingen en droogdok e.d.	13	Inkomsten van havens, hallen, waterleiding, elektriciteit, terreinen, sloopshellingen en droogdok e.d.	11
Afschrijvingen en reservering	1	Uitkering van het rijk ten bedrage van het nadelig saldo van het bedrijf	3

##### 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>38</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>27</i>
Uitgifte van renteloze leningen	36	Rente uit fondsgelden	7
Uitvoeringskosten	2	Aflossing van renteloze leningen	19
		Overige inkomsten	1

#### K. Fonds Investeringsrekening

<i>Uitgaven</i>	<i>5 800</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>3 718</i>
Investeringsbijdragen en investeringstoelagen	5 800	Inkomsten uit inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting	3 718
		Desinvesteringen	P.M.

# 17. Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindslieden gedane toezeggingen in het parlementaire jaar 1980/1981

## A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Omschrijving	Vindplaats	Stand van zaken
Lubbers c.s.: Verzoek tot ontwikkelen van een voortvarend industriebeleid in aansluiting op WRR-rapport 'Taak en plaats van de Nederlandse industrie'.	Kamerstuk 16400, nr. 18.	In haar op 4 december 1980 gepubliceerde standpunt over het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' stelt de regering met de WRR van mening te zijn dat diverse vormen van gericht beleid van essentiële betekenis zijn. Zij geeft tevens als haar mening te kennen dat zowel de door de WRR bepleite meer geïntegreerde en offensieve benadering van het industriebeleid als een actieve, initiërende rol van de overheid goed aansluit op de in de Sectornota en de Innovatienota ontvouwde industriële strategie. De regering heeft haar streven om het zoeken naar nieuwe producties en producten te stimuleren op verschillende terreinen kracht bijgezet.
Lubbers c.s.: Verzoek tot versterking van de werkgelegenheid door gericht overleg tussen regering en sociale partners.	Kamerstuk 16400, nr. 19.	Bij de onderhandelingen met de sociale partners in het najaar over de arbeidsvoorwaarden 1981 en bij de in november 1980 getroffen maatregelen inzake het sociaal-economisch beleid 1981 door de regering heeft deze motie een rol gespeeld. De gevraagde substantiële arbeidskostenmatiging heeft d.m.v. een beperkte loonmaatregel vorm gekregen door een beperking van de eerste prijscompensatie met 2% en een korting op alsmede maximering van de vakantietoeslag. In samenhang met deze inkomensmatiging heeft de regering het financieringstekort met bijna 1 miljard verhoogd.
Lubbers c.s.: Het ontzien van de koopkracht van de laagst betaalden.	Kamerstuk 16400, nr. 20.	Motie is binnen het arbeidsvoorwaarden-overleg geëffectueerd.
Lubbers c.s.: Verhoging van het aantal maandelijks afgegeven vergunningen in de diverse categorieën van het woningbouwprogramma.	Kamerstuk 16400, nr. 21.	Binnen het woningbouwprogramma 1981 is uitvoering gegeven aan deze motie.
Terlouw c.s.: Heroverweging maatregelen tot afschaffen teruggaaf van AOW-premie gehuwde vrouw.	Kamerstuk 16400, nr. 22.	Deze motie heeft zijn neerslag gevonden in de adviesaanvraag over gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW welke Staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken op 17 juli dit jaar aan de SER heeft verzonden.
Rietkerk: Voorstellen voor bezuinigingen op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen	Kamerstuk 16400, nr. 23	Verwezen wordt naar de wijziging in de begroting van het Departement van Onderwijs en Wetenschappen (Kamerstuk 16669).
Engwirda c.s.: Instellen regeringscommissie ter uitwerking WRR-rapport 'Plaats en toekomst van onze industrie'.	Kamerstuk 16400, nr. 28.	N.a.v. het genoemde WRR-rapport heeft de regering een Adviescommissie inzake het industriebeleid ingesteld. Deze commissie heeft in juni 1981 het rapport 'Een nieuw industrieel elan' uitgebracht. Voorts is n.a.v. het WRR-rapport de SER advies gevraagd over onder meer het sectorstructuur- en het aandachtsgebiedenbeleid en de door de WRR bepleite institutionele vormgeving. In deze adviesaanvraag wordt de SER tevens de instelling van een commissie voor de industriepolitiek in overweging gegeven. Ter behandeling van (een deel van) deze adviesaanvraag heeft de SER de Commissie 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' ingesteld.

Omschrijving	Vindplaats	Stand van zaken
Engwirda c.s.: Verzoek tot een betere verdeling van het beschikbare werk door het scheppen van deeltijdbanen.	Kamerstuk 16400, nr. 29.	In reactie op deze motie heeft de Minister-President tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen de wenselijkheid om afspraken over deeltijdbanen op te nemen in werkgelegenheidsafspraken in brede zin ondersteund. Het Ministerie van Sociale Zaken kent sinds 1 januari 1980 een experimentele regeling 'Bevordering deeltijdarbeid' in zes regio's. Die regeling houdt zowel voor werkgevers als voor werknemers een mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidies in. Ter bevordering van deeltijdarbeid in de kwartaire sector heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken een tijdelijke subsidie-regeling (10 miljoen) van 1 juli 1981 tot 1 juli 1982 ingesteld, als tegemoetkoming van de extra kosten verbonden aan het creëren van deeltijdbanen bij departementen, lagere overheden en een groot aantal gesubsidieerde instellingen.
Kombrink c.s.: Herziening van het staatsaandeel in de gaswinning op de kleinere gasvelden.	Kamerstuk 16400, nr. 32.	De Minister van Economische Zaken heeft hierover op 12 mei een brief aan de Kamer geschreven (kamerstuk 16400 XIII, nr. 109).
Kombrink c.s.: Verzoek aan de regering een beperking van de rente-af trek te realiseren.	Kamerstuk 16400, nr. 13/gew. nr. 33	Het wetsontwerp inzake beperking rente-af trek is bij de Tweede Kamer ingediend op 14 maart 1981 (Kamerstuk 16677).
Nijhof: Vermindering schadeloosstelling van Kamerleden evenredig aan loonmatiging van ambtenaren met salaris van vergelijkbaar niveau.	Kamerstuk 16401, nr. 23.	Per 1.7.81 is dit wettelijk geregeld volgens het in de motie verwoorde voorstel. Brief aan de Kamer hierover van 17 maart (Kamerstuk 16401, nr. 50).
Weyers c.s.: Aftopping vakantietoeslag	Kamerstuk 16401, nr. 25/nr. 30.	Motie is geëffectueerd binnen het arbeidsvoorwaardenoverleg.
De Korte c.s.: Wettelijke regeling werkgelegenheids-overleg na raadpleging Stichting van de Arbeid	Kamerstuk 16401, nr. 26.	De Minister van Sociale Zaken heeft deze motie uitgevoerd d.m.v. een brief aan het Bestuur van de Stichting van de Arbeid d.d. 20 januari 1981. In deze brief wordt aan de Stichting van de Arbeid advies gevraagd over de wenselijkheid en eventuele inhoud van een wettelijke regeling van het werkgelegenheids-overleg.

#### B. Door de bewindslieden gedane toezeggingen

Omschrijving	Vindplaats	Stand van zaken
Inbouwen van een correctiemechanisme bij het structurele begrotingsbeleid om te voorkomen dat materiële uitgaven en investeringen te zwaar onder druk komen door het beschermen van de overdrachtsuitgaven.	Toezegging door de Minister van Financiën in de Tweede Kamer. Handelingen blz. 224.	De mogelijkheden tot dergelijke correctiemechanismen zijn in studie; overigens wordt het beleidsmatig uitgangspunt reeds in praktijk gebracht (zie o.a. hoofdstuk 7.1. van deze nota).
Uitbrengen van een spaarnota.	Toezegging gedaan in de Tweede Kamer door de Minister van Financiën. Handelingen 3118 b.	De voorbereiding van de gevraagde nota verkeert in een vergevorderd stadium.
Verhoging WIR basispremie voor outillage bij ongunstige ontwikkeling bedrijfsinvesteringen.	Toezegging gedaan in de Tweede Kamer door de Minister van Financiën. Handelingen blz. 4694.	In een beschikking van 1 juli 1981 is deze WIR basispremie tijdelijk van 10% naar 12% verhoogd. Overigens bestaat thans het voornemen om deze verhoging structureel te maken.
Uitvoerige beschouwing over kasplafonds.	Toezegging gedaan in de Tweede Kamer door de Minister van Financiën. Handelingen blz. 4915.	In de Miljoenennota 1982 is deze beschouwing in par. 4.2 opgenomen.

# 18. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis

## **Aanvullende posten**

Posten die nog niet in de ontwerp-begrotingswetten konden worden opgenomen maar die terwille van een volledig beeld wel reeds in de totaalcijfers van de Miljoenennota zijn begrepen (veelal posten waarvan de verdeling over de begrotingshoofdstukken nog niet kan worden aangegeven).

## **Accijns**

Het bedrag dat de overheid heft per eenheid van bepaalde goederen, zoals alcoholische dranken en tabak, bij verkoop daarvan aan de consument.

## **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 (deels) wordt gelegd op de schouders van andere personen of instellingen dan waarop de collectieve last bedoeld is te drukken, 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 ten opzichte van die van de belangrijkste handelspartners. De bij de berekening van deze koers gebruikte gewichten kunnen bijvoorbeeld 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 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 productie 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.

## **Begrotingstekort, aanvaardbaar structureel**

Die omvang van het begrotingstekort (meestal het begrotingstekort vermindert met de aflossingen, of wel het financieringstekort) die op middellange termijn gezien vanuit macro-economische 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.

## **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-transactie 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.

## **Belastinguitgave ('tax-expenditure')**

Een voorziening in de belastingwetgeving, die afwijkt van de normale structuur van het belastingstelsel en die de belasting voor het subject verlaagt. Voorbeelden ervan zijn bepaalde aftrekposten en speciale tariefreducties. Belastinguitgaven vormen veelal nauwe substituten van collectieve uitgaven (bijvoorbeeld van subsidies).

## **Bestedingen**

Uitgaven waarbij rechtstreeks beslag wordt gelegd op produktiemiddelen. De bestedingscategorieën die kunnen worden onderscheiden zijn de particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de overheidsinvesteringen, de bedrijfsinvesteringen in woningen, overige vaste activa en voorraden en de export.

De overheidsconsumptie (dat wil zeggen de materiële consumptie door de overheid en de lonen en salarissen van het overheidspersoneel) en de overheidsinvesteringen vormen samen de overheidsbestedingen. 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 (respectievelijk daaraan betaalde) inkomsten uit vermogen en arbeid en tevens de secundaire inkomensoverdrachten.

De kapitaalrekening geeft een beeld van het kapitaalverkeer met het buitenland.

## **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, vermindert met de beloning van in Nederland werkzame buitenlandse produktiefactoren en vermeerderd met de beloning van in het buitenland werkzame Nederlandse produktiefactoren.

Het netto nationaal produkt is het BNP minus de afschrijvingen. In lopende prijzen is dit tevens het netto nationale inkomen.

## **Collectieve lasten**

De heffingen die worden opgelegd door het rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale verzekeringsinstellingen. Zij worden gevormd door belastingen, sociale premies en niet-belastingmiddelen.

De baten uit de export van aardgas worden hierbij buiten beschouwing gelaten. De collectieve lasten, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen vormen de collectieve lastendruk.

## **Collectieve sector**

De collectieve sector wordt wel onderscheiden in twee sub-sectoren, namelijk:

a. Rijk en overige publiekrechtelijke lichamen,

b. Sociale verzekeringen.

In de Nationale Rekeningen wordt de collectieve sector aangeduid als de sector overheid.

## **Collectieve voorzieningen**

Voorzieningen die (deels) 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 1976**

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 de economische bedrijvigheid.

**Consolidatie**

Het gelijktijdig aflossen van korte schuld en uitbreiden van lange schuldverplichtingen.

**Depreciatie (van een munteenheid)**

Zie Appreciatie.

**Directe investeringen in het buitenland**

Investeringen in het buitenland, in bedrijven of outillage, door Nederlandse ingezetenen.

**Economische classificatie**

Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar macro-economische categorieën, waardoor begrotings- en rekeningscijfers 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.

**ECU ('European Currency Unit')**

De Europese Valuta-Eenheid, opvolger van en thans identiek aan de Europese Rekeneenheid, vormt de spil van het Europese Monetair Stelsel.

De ECU is een gewogen gemiddelde van de deelnemende valuta's.

**Endogene groei van de belastingsopbrengsten**

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 respectievelijk beleidsinstanties op voorhand wordt aangenomen respectievelijk gewenst. Deze raming behoeft dus niet gelijk te zijn aan de uitkomst van berekeningen op grond van economische relaties.

**Energie-intensieve sectoren**

Bedrijfstakken die verhoudingsgewijs veel energie gebruiken bij de productie van goederen en diensten.

**Europese Monetair Stelsel (EMS)**

Het EMS is een stelsel gericht op het creëren van een zone van monetaire stabiliteit in de Europese Gemeenschappen, bestaande uit een overeenkomst om fluctuaties in de wisselkoersen binnen bepaalde marges te houden en een overeenkomst betreffende onderlinge betalingsfinanciering.

**Externe positie**

Het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans. Zij vormt een maatstaf voor het resultaat van de economische betrekkingen met het buitenland.

**Extrapolaties; geëxtrapoleerde (meerjaren-)ramingen**

Ramingen op basis van de veronderstelling dat geen wijzigingen in het beleid worden aangebracht. Deze veronderstelling houdt in dat, rekening houdend met een bepaalde loon- en prijsstijging, wordt uitgegaan van bestaande wettelijke regelingen, concrete afspraken op kabinets- of ministerieel niveau, aangevane 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 Nederlandse 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 (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 respectievelijk deflatoire**

Het stimulerende respectievelijk dempende karakter van de invloed die door wijzigingen in de gevoerde economische politiek, inclusief 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.

**Incidentele loonstijging**

Het verschil tussen de feitelijke toename van het looninkomen per werknemer en de toename van de contractionen. Dit verschil wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld promoties en overwerk.

**Inflatie**

Aanhoudende stijging van het algemene prijspeil. Al naar gelang de oorzaak ervan spreekt men van kosteninflatie (inflatie als gevolg van de stijging van de kosten per eenheid produkt) dan wel van bestedingsinflatie (inflatie 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, de vermogensbelasting en de successierechten om de stijging van de druk van deze belastingen, veroorzaakt door de inflatie en dus niet door een toename van de (reële) draagkracht, te voorkomen.

**Initiële loonstijging**

Het deel van de in de arbeidsovereenkomst vastgelegde contractloonstijging dat niet voortvloeit uit de toepassing van de prijsindexatie.

**Inkomensverdeling, 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.

**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.

**Invoerpenetratie**

Zie Invoerquote

**Invoerquote**

Het aandeel van geïmporteerde produkten in de binnenlandse bestedingen. Indien dit aandeel toeneemt is sprake van invoerpenetratie, bij afnemning 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 is het maximum voor het totaal van de netto vlottende schuld van een publiekrechtelijk lichaam en de binnen 15 maanden te verwachten betalingen voor reeds goedgekeurde kapitaaluitgaven, welk totaal wordt vermindert met de binnen dat tijdvak te verwachten vaste financieringsmiddelen (waaronder vaste geldleningen voorzover gecontracteerd). De limiet wordt vastgesteld als percentage (minimaal 15) van de inkomsten van de gewone dienst van de laatst goedgekeurde begroting.

**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.

**Koopkracht**

Zie Reëel vrij beschikbaar inkomen.

**Koppelingsmechanismen**

Het verschijnsel dat op grond van de wet of uit hoofde van een overeenkomst een automatische aanpassing plaatsvindt van de economische grootte (bijvoorbeeld de sociale minimumuitkeringen) aan het verloop van de andere (minimumloon).

**Kredietgarantie**

De overheid stelt zich garant voor een krediet in die zin dat, indien de kredietnemer niet (tijdig) aan de aflossing of rentebetaling kan voldoen, de overheid deze op zich neemt.

**Kredietplafond of kredietnorm**

Het tussen de Nederlandsche Bank en het bankwezen (inclusief 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 respectievelijk -verzwaring**

Een al dan niet voor iedereen doorgevoerde verlaging (respectievelijk verhoging) van sociale verzekeringspremies en/of tarieven van belastingen en niet-belastingmiddelen, dan wel een verruiming (respectievelijk beperking) van fiscale afrekmogelijkheden.

**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**

Vergroting van de liquiditeitenmassa als gevolg van

- een liquiditeitstekort van de overheid
  - korte kredietverlening door het bankwezen aan de particuliere sector
  - toeneming van de lange uitzettingen van de banken, welke de aanwas van de aan hen toe-vertrouwde spaargelden overtreft
  - toevoer van liquiditeiten uit het buitenland.
- De liquiditeitscreatie ten behoeve van de overheid en het netto geldscheppende bedrijf der geldscheppende instellingen vormt 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, respectievelijk 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.

**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 ziektefondsz verzekering ligt (circa f 35 000 in 1981).

**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.

**Nationale reserves**

De officiële goud- en deviezenvoorraad van de Nederlandsche Bank en het netto buitenlandse 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 een 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, dat wil zeggen 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 ten opzichte van 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 (bij een tekort) 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 (door middel van 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

### **Overloop (ex artikel 12 Comptabiliteitswet 1976)**

Toevoeging aan een dienstjaar van onverwacht onbesteed gebleven bedragen uit het vorige dienstjaar, krachtens artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976. Deze bedragen zijn aan een maximum gebonden (dat in de begroting per artikel wordt vastgelegd) en moeten schriftelijk verbonden zijn.

### **Premiedruk (sociale)**

De opbrengst van de sociale premies in een bepaald jaar, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

### **Progressie (loon- en inkomstenbelasting)**

Het verschijnsel dat in verhouding tot het inkomen meer belasting moet worden betaald naarmate het inkomen hoger is.

### **Progressiefactor, macro-economische**

De verhouding tussen de procentuele endogene groei van de totale belastingontvangsten en de procentuele stijging van het nationale inkomen.

### **Promessedisconto**

Officieel rentetarief van de Nederlandsche Bank waaraan de banken hun debetrente voor cliënten koppelen.

### **Provinciefonds**

Fonds waarin een deel (het 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 respectievelijk 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 productie.

### **Reguleringen**

De door de overheid op velerlei gebied voorgeschreven wettelijke regelingen en bepalingen.

### **Relevante begrotingsmutaties**

Wijzigingen in een begrotingspost die 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.

### **Ruilvoetwinst, respectievelijk -verlies**

Indien de exportprijzen sneller stijgen dan de importprijzen is er sprake van een ruilvoetwinst, terwijl bij ruilvoetverlies het omgekeerde geldt. Bij een gelijkblijvend saldo op de lopende rekening en een constant exportvolume betekent een ruilvoetverlies dat het importvolume afneemt, waardoor de binnenlandse bestedingsmogelijkheden beperkt worden. Een dergelijk ruilvoetverlies kan ook een gunstig aspect hebben. Immers zij kan het gevolg zijn van een relatief matige exportprijsstijging, hetgeen een verbetering van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven met zich mee kan brengen.

### **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 rond de spilkoers 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.

### **Trendmatige reële groeivoet van het nationale inkomen**

Een over een periode van meerdere jaren verwachte jaarlijkse groeivoet van het reële nationale inkomen.

### **Trendvolgers**

Werknemers in de kwartaire sector, waarvan het salaris is gekoppeld aan de trend van de ambtenarensalarissen.

### **Vastleggingskredieten**

Het bedrag waartoe de EG verplichtingen mag aangaan voor projecten met een meerjarige looptijd. De feitelijke uitgaven op grond hiervan vinden dus in meerdere jaren plaats. Deze feitelijke uitgaven vormen in de desbetreffende jaren een deel van de *betalingskredieten*: in de EG-begroting opgenomen uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in het begrotingsjaar en/of in vorige begrotingsjaren zijn aangegaan.

### **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.

### **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.

ISBN 90 12 03666 6

101000F