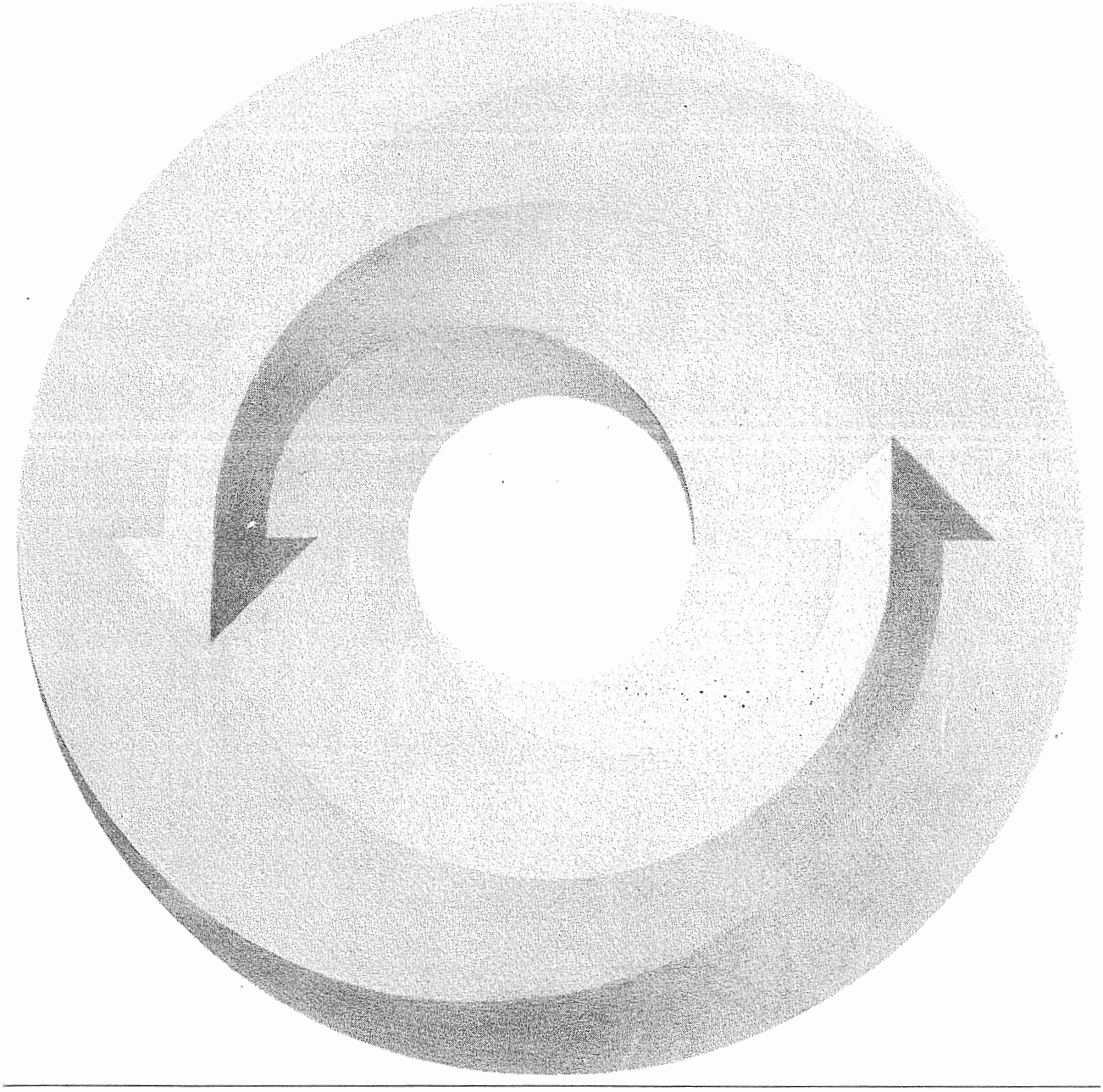
Miljoenennota 1983



Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1982–1983

Rijksbegroting voor het jaar 1983

17 600

Nr.1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIEN
Aangeboden 21 september 1982

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

Woord vooraf

Bij de opstelling van de begroting voor 1983 heeft het kabinet een groot aantal diepingrijpende beslissingen moeten nemen om de welhaast explosieve groei van het financieringstekort te beteugelen.

De voor 1983 voorgestelde maatregelen zullen door velen als uiterst pijnlijk worden ervaren.

Het kabinet is er echter van overtuigd dat een herstel van economische groei en uitbreiding van de werkgelegenheid slechts mogelijk is als aan de steeds verder gaande verslechtering van de overheidsfinanciën een halt wordt toegeroepen.

De Minister van Financiën,
Van der Stee

Inhoudsopgave

1.	**Inleiding**	**7**
2.	**De economische situatie**	**12**
2.1.	De internationale economische situatie	12
2.2.	De Nederlandse economie in internationale context	15
2.3.	Concurrentiepositie en betalingsbalans	16
2.4.	Onevenwichtige structuur van middelen en bestedingen	20
2.5.	De financiering van de overheid en het bedrijfsleven	25
2.6.	De toekomstige rente- en aflossingslasten van het rijk	28
2.7.	De monetaire ontwikkeling in 1981 en 1982	30
2.8.	Onevenwichtige verdeling van het nationale inkomen	33
3.	**Het financieel-economische beleid**	**41**
3.1.	Inleiding	41
3.2.	Financieel-economisch beleid	42
3.3.	Budgettair beleid 1983	45
3.4.	Inkomensontwikkeling	47
3.5.	Tenslotte	49
4.	**De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven**	**51**
4.1.	Inleiding	51
4.2.	Enkele algemene beschouwingen naar aanleiding van het interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte	52
4.3.	Enkele specifieke onderwerpen	54
4.4.	De voorbereiding van de begroting 1983	57
4.5.	Slot	58
5.	**De ontwikkeling van de collectieve sector**	**59**
5.1.	De collectieve sector in internationaal perspectief	59
5.2.	De ontwikkeling van de collectieve sector na 1983	64
6.	**De hoofdlijnen van het begrotingsbeleid 1982 en 1983**	**69**
6.1.	De begroting 1982	69
6.2.	De hoofdlijnen van de begroting 1983	73
6.3.	Voorgenomen ombuigingen	78
6.4.	Het belastingbeleid	84
6.5.	De gemeenten en provincies	85

Bijlagen Miljoenennota 1983

1. **Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per hoofdstuk van de begrotingen 1982 en 1983** **90**

A. Uitgaven en ontvangsten 90
B. Aansluiting van het relevante uitgaventotaal volgens bijlage 3-A met het uitgaventotaal volgens bijlage 1-A 90

2. **Ontvangsten** **91**

A. Ramingen belastingopbrengsten voor 1982 en 1983 91
B. Belastingdruk 1974 t/m 1983 92
C. Verdeling van de belastingdruk in de laatste tien jaren 92
D. Overzicht van de niet-belastingontvangsten 93

3. **De meerjarenramingen 1983–1987** **95**

A. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen 95
B. Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken 98
C. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1983–1986 99
D. Samenvattende aansluitingstabel meerjarencijfers 1983–1986 103
E. Meerjarenramingen Gemeentefonds en Provinciefonds 106
F. Meerjarenramingen Fonds Investeringsrekening 109

4. **De uitvoering van de begroting 1982** **110**

4.1. De uitgaven 110
4.2. De ontvangsten 112
4.3. De begrotingsfondsen en de belastingafdrachten aan de E.G. 115
4.4. Financieringsoverzicht van het rijk 116
4.5. De lagere overheid 116
4.6. Overzicht van mutaties ten opzichte van de Voorjaarsnota 1982 117
4.7. Overzicht bijgestelde kasplafonds 1982 122

5. **Nadere toelichting op de begroting 1983** **123**

5.1. De uitgaven per hoofdstuk 123
5.2. De niet-belastingontvangsten 131
5.3. De belastingontvangsten 132
5.4. Het Fonds Investeringsrekening, het Rijkswegenfonds en de financiering van de EG-begroting 137

6. **De heroverwegingsvarianten waarvan tot (gedeeltelijke) uitvoering is besloten** **140**

7. **Interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte: beheersbaarheid van de collectieve uitgaven** **144**

8. **De kasontwikkeling van het rijk** **164**

9. **De uitgaven en de ontvangsten 1982–1983 ingedeeld volgens de functionele classificatie** **167**

A. Totaaloverzicht 167
B. Rubricering per begrotingshoofdstuk 170

10. **De uitgaven en de ontvangsten 1979–1983 ingedeeld volgens de economische classificatie** **173**

A. Indeling in hoofdgroepen 173
B. Indeling in subgroepen 174

11. **Tienjarenoverzicht 1974–1983** **180**

A. Totalen van uitgaven en ontvangsten 180
B. Uitgaven per functie 180
C. Ontvangsten per functie 181

12. **De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan** **182**

13. **De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen** **188**

14. **Overzicht van de garantieverlening door het rijk** **191**

15. **De nationale schuld** **192**

16. **Staatsbalans per 31 december 1981** **196**

17. **Burgerlijk rijkspersoneel per departement** **210**

A. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement 210
B. Overzicht van de personeelssamenstelling naar rang per departement 211

18. **De uitgaven van de collectieve sector** **214**

19. **De begrotingen 1983 van de fondsen en de staatsbedrijven** **217**

20. **Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindslieden gedane toezeggingen in het parlementaire jaar 1981/1982** **221**

21. **Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis** **222**

1. Inleiding

De ontwikkeling van de overheidsfinanciën en de Nederlandse economie in 1982 is uiterst ernstig. Ook de vooruitzichten voor 1983 zijn somber. In sterke mate doet zich het feit gevoelen dat in onze economie in diverse opzichten sprake is van scheefgegroeide verhoudingen. Deze maken het, juist in een tijd waarin de internationale situatie weinig perspectieven biedt, steeds moeilijker om een economisch herstel te realiseren. Zij zullen ook een belemmering vormen om – wanneer zich internationaal gunstiger ontwikkelingen gaan voordoen – daarvan de vruchten te plukken.

Een heel bijzondere plaats in dit geheel wordt ingenomen door de ontwikkeling van de collectieve sector. In de afgelopen decennia is het beslag van de collectieve uitgaven op het nationale inkomen in een steeds sneller tempo gestegen. Internationaal bezien neemt Nederland daarin een uitzonderlijke positie in. De ombuigingsexercities die zijn ingezet naar aanleiding van het terugvallen van de groei van het nationale inkomen, hebben die positie niet gewijzigd. De groei van de collectieve uitgaven ging gepaard met een sterke verschuiving van overheidsuitgaven met een produktief karakter naar de overdrachtsuitgaven. Een vrijwel continue stijging van de collectieve lastendruk kon niet verhinderen dat het financieringstekort tot ongekende hoogten opliep.

Voor een deel zijn deze ongewenste ontwikkelingen in de overheidsfinanciën het uitvloeisel van de teleurstellende economische ontwikkelingen. Oplopende werkloosheids- en andere overdrachtsuitgaven, oplopende rentelasten, tegenvallende aardgasontvangsten en tegenvallende belastingontvangsten hebben het budget vooral in de afgelopen jaren in grote problemen gebracht. Niettemin moet worden geconstateerd dat de ingrepen die in de collectieve sector zijn gepleegd onvoldoende zijn geweest om de collectieve uitgaven in proportie te brengen met de geringe economische mogelijkheden. Het gevolg daarvan is dat vanuit de collectieve sector zelve een steeds sterker ontwrichtende werking is uitgegaan op onze economie. De voortgaande stijging van de collectieve lastendruk, het enorme beslag dat de overheid legt op de kapitaalmarkt, de mede daardoor hoge rentetarieven en de aanhoudende verschuiving binnen de nationale bestedingen van investeringen naar consumptieve bestedingen zijn in hoge mate belemmerend voor het economische herstel.

Centraal punt in het beleid dat de komende jaren zal moeten worden gevoerd is dan ook het orde op zaken stellen in de overheidsfinanciën. Gezocht zal moeten worden naar wegen om de trekken van onbeheersbaarheid die de collectieve sector vertoont het hoofd te bieden. De weg van verdere lastenverzwaring of het verder oprekken van het tekort loopt dood; zeer forse ombuigingen zullen onvermijdelijk zijn. Als we daarin slagen zal onze economie een kans op duurzaam herstel maken, en kunnen aanhaken wanneer zich internationaal een economische opleving zal voordoen. Laten we evenwel de vereiste aanpassingen achterwege, dan woekert onherroepelijk de scheefgroei in de nationale bestedingen voort met gevolgen, die op de langere termijn nog aanzienlijk pijnlijker zullen blijken dan de aanpassingen die nu vereist zijn. Het is in dit kader van het

grootste belang dat niet meer, zoals in het verleden veelal gebeurde, kan worden volstaan met aanpassingen van marginale aard en omvang. Daarbij zal de in de afgelopen decennia gegroeide instelling die gebaseerd is op ruime groeimogelijkheden voor de collectieve uitgaven moeten worden verlaten.

Overigens zijn het, vooral in het lopende jaar, de feitelijke budgettaire ontwikkelingen zelf geweest die hardhandig hebben duidelijk gemaakt dat alleen ingrijpende aanpassingen van het beleid tot sanering kunnen leiden. Begin dit jaar werd nog beoogd via een ombuigingsbedrag van 3½ miljard in 1982 en 8½ miljard in 1983 het tekort te reduceren tot beneden de 7% respectievelijk de 6% van het nationale inkomen.

Thans moet worden geconstateerd dat deze maatregelen volstrekt onvoldoende zijn. Tal van nieuwe verslechteringen van uitgaven en ontvangsten hebben zich voorgedaan die voor 1982 het financieringstekort boven de 10% doen uitstijgen. Voor 1983 zou zonder nadere ingrepen het financieringstekort zelfs verder oplopen tot circa 12%. Ook een interim-kabinet was daardoor gehouden aanvullende maatregelen in overweging te nemen, zelfs in de wetenschap dat het demissionair zou zijn op het moment van indiening van de ontwerp-begroting. In dat licht is besloten – boven wat reeds in de Voorjaarsnota voor 1983 was opgenomen – tot een additioneel pakket tekortbeperkende maatregelen van per saldo 4½ miljard. Zelfs een pakket maatregelen van circa 13 miljard – 8½ miljard uit de Voorjaarsnota en 4½ miljard additioneel – blijkt nog onvoldoende om te kunnen spreken van een daadwerkelijke sanering van de overheidsfinanciën; het financieringstekort dat voor 1983 wordt voorzien gaat nog uit boven het recordniveau van 1982.

Bij de invulling van het additionele pakket maatregelen van 4½ miljard moest er rekening mee worden gehouden dat enkele van de in de jongste Voorjaarsnota voor 1983 aangekondigde maatregelen geen doorgang vinden of nog nader moesten worden geconcretiseerd. Ook moesten nog «gaten» in eerdere ombuigingen worden gedicht en moest enige ruimte worden gecreëerd voor nieuw beleid.

Staande voor de huidige uiterst zware problematiek heeft het kabinet gemeend dat hierbij, mede met het oog op de werkgelegenheidssituatie, de overheidsinvesteringen en de directe werkgelegenheid zoveel mogelijk dienen te worden ontzien en dat derhalve maatregelen in de inkomenssfeer behoren te worden overwogen. Vanuit die gedachte heeft het kabinet besloten als één van zijn uitgangspunten te kiezen dat in de eerste plaats maatregelen dienen te worden getroffen voor die sectoren waarvoor de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt. Na zorgvuldige afweging heeft het kabinet tot maatregelen besloten die volgens de huidige gegevens neerkomen op een bruto bevriezing van de sociale uitkeringen en de salarissen van ambtenaren en trendvolgers. Mochten die gegevens anders uitkomen dan zal het kabinet nader moeten beslissen of de bijstelling van maatregelen plaatsvindt in de inkomenssfeer, in de sfeer van het dekkingsplan, dan wel dat gekozen wordt voor een combinatie van beide.

Zoals uit de navolgende tabel blijkt schieten de voorgenomen ombuigingen tekort om tot een additioneel bedrag van 4½ miljard ten opzichte van de taakstelling uit de Voorjaarsnota te komen. Verdere ombuigingen die in lijn zouden liggen met de omvang van de budgettaire problematiek werden met het oog op de maatschappelijke consequenties onwenselijk geacht. Daarmee werden voor de resterende problematiek lastenverzwarende maatregelen onvermijdelijk.

Gezien de noodzaak om het financieringstekort niet verder te laten oplopen zal het totale effect van het pakket – alsmede dat van de Voorjaarsnota – ten gunste worden gebracht van de rijksbegroting. Daartoe zal een aanzienlijk bedrag aan rijksbedragen uit de sociale fondsen worden teruggetrokken.

Tabel 1.1. Overzicht tekortbeperkende maatregelen (in mld.)

I	*Ombuigingen*		
	– Bruto-bevriezing salarissen ambtenaren en trendvolgers, sociale uitkeringen en kinderbijslagen	5,0	
	– Specifieke maatregelen sociale zekerheid, volksgezondheid en rijksbegroting	1,3	
			6,3
II	*Vervallen van ombuigingen en uitgaven voor nieuw beleid*		
	– Vervallen van ombuigingen uit de Voorjaarsnota (inclusief verhoging niet-belastingmiddelen)	– 3,2	
	– Vervallen eerder voorgenomen ombuigingen	– 0,5	
	– Beleidsintensiveringen	– 0,5	
			– 4,2
	Per saldo additionele ombuigingen ten opzichte van de Voorjaarsnota		2,1
III	*Maatregelen in de lastensfeer*		
	– Belastingplan	1,6	
	– Lastenverlichting bedrijven conform Voorjaarsnota	–0,5	
	– Beperking aardgasprijsverhoging kleinverbruikers	– 0,3	
	– Premieverhoging ten bate van financieringstekort (inclusief doorwerking naar ambtenarensalarissen en uitkeringen)	1,6	
	Per saldo lastenverzwaring		2,4
	Totaal tekortbeperkende maatregelen		4,5

Het kabinet acht het juist dat de inkomens in de marktsector op overeenkomstige wijze als in de publieke sector gematigd worden. Om die reden zal het een dringend beroep doen op de sociale partners om het voorbeeld van de overheid bij de matiging van inkomens in de collectieve sector ook in het bedrijfsleven te volgen. Als blijkt dat aan dit verlangen in onvoldoende mate gehoor wordt gegeven, zal het kabinet zijn eigen verantwoordelijkheid terzake nemen. In het met de sociale partners te voeren overleg over de arbeidsvoorwaarden voor 1983 wil het kabinet naast de wenselijk geachte loonmatiging het koopkrachtbeeld voor de verschillende inkomensgroepen betrekken. Geluiden die van de zijde van de sociale partners tot op heden naar voren zijn gekomen versterken het vertrouwen van het kabinet dat in gezamenlijk overleg voldoende voorwaarden kunnen worden geschapen voor maatregelen die leiden tot de door het kabinet gewenste evenwichtige ontwikkeling in de inkomensverhoudingen, die stroken met de prioriteit die alom wordt toegekend aan de werkgelegenheid en aan een rechtvaardige verdeling van lasten. Het kabinet is daarbij in ieder geval van oordeel dat voor de sociale minima een verdere teruggang in de koopkracht dan 5% niet toelaatbaar is, terwijl voor de zogenoemde echte minima een bijzondere koopkrachtbescherming zal dienen te gelden. In de loop van 1983 zal het kabinet dan ook nader dienen te beslissen over de concrete uitwerking van deze bijzondere voorziening en over de financiering daarvan. Ofschoon voor de koopkrachtontwikkeling de primaire loonvorming van het grootste belang is heeft ook de samenstelling van het dekkingsplan daar invloed op. Het is om die reden dat de invulling van het dekkingsplan eerst zal worden vastgesteld na het overleg met de Stichting van de Arbeid, met dien verstande dat zal moeten worden zeker gesteld dat de te treffen maatregelen per 1 januari 1983 kunnen ingaan.

Zoals reeds is aangegeven resulteert – ondanks de tekortbeperkende maatregelen voor 1983 van in totaal circa 13 miljard – toch nog geen florissant beeld van de overheidsfinanciën.

Beloopt het financieringstekort in 1982 circa 10¼% van het nationale inkomen, van 1982 op 1983 zal het verder oplopen tot een niveau van 10¾% van het nationale inkomen. Dit moet als uiterst ernstig worden aangemerkt. Triester nog is de constatering dat hiervoor niettemin een verzwaring van de collectieve lastendruk van 1982 op 1983 met 1½ procent van het nationale inkomen nodig is. Meer in het algemeen moet worden gesteld dat deze uitkomsten illustreren dat aan verdergaande bezuinigingen in de naaste toekomst niet zal zijn te ontkomen om de groei van de collectieve uitgaven – en daarmee van het financieringstekort en/of de collectieve lasten – een daadwerkelijk halt toe te roepen. Globale berekeningen in deze nota duiden op een zeer aanzienlijke ombuigingsproblematiek.

In de presentatie van het hierna volgende totaalbeeld van de overheidsfinanciën is overigens, in lijn met de voorstellen van de Studiegroep Begrotingsruimte, gekozen voor een bredere opzet dan gebruikelijk. Daarbij wordt enerzijds een volledíger beeld van de collectieve sector beoogd en anderzijds een beter inzicht in de structurele ontwikkelingen.

Tabel 1.2. Financieringstekort gehele overheid (als % van het nationale inkomen)

	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
Rijk	4,8	8,5	9,1
Lagere overheden	1,7	1,7	1,7
Gehele overheid	6,5	10,2	10,8
Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven	1,3	1,2	1,1
Overheid in ruime zin	7,8	11,4	11,9

Tabel 1.3. Collectieve lastendruk (als % van het nationale inkomen)

	Ontwerp-begroting resp. MEV 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting resp. MEV 1983
Belastingen	30,2	28,9	28,0
Premies	22,1	22,5	24,5
Niet-belastingmiddelen	7,4	7,2	7,6
Totaal	59,7	58,6	60,1

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn geworden dat de collectieve sector tekenen van onbeheersbaarheid vertoont. Ofschoon de problemen in belangrijke mate worden veroorzaakt door economische factoren, doet zich ook gevoelen dat in het bestuurlijke, procedurele en financieel-technische vlak sprake is van gebreken, waardoor de beleidsvoorbereidende, besluitvormende en uitvoerende instanties in wezen nauwelijks zijn opgewassen tegen de sterk toegenomen noodzaak tot ombuigen.

In de komende jaren zal dit thema een steeds belangrijker rol gaan spelen. De reductie van het financieringstekort, die noodzakelijk is voor een structureel herstel van de werkgelegenheid, maakt het, in samenhang met de teruglopende gasbaten en de alom onderschreven onwenselijkheid van het verder oplopen van de collectieve druk, onvermijdelijk dat in de komende jaren nog voor tientallen miljarden zal moeten worden omgebogen. In dit licht is een advies gevraagd aan de Studiegroep Begrotingsruimte met betrekking tot de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven in de meest brede zin. Inmiddels heeft de Studiegroep, met het oog op de kabinetsformatie, een interim-rapport uitgebracht waarin kort de hoofdlijnen worden geschetst waarlangs verbeteringen mogelijk zijn. Ten dele zijn deze voorstellen bij de beleidsvoorbereiding en besluitvorming voor 1983 reeds in de praktijk gebracht. Vanwege het zeer actuele en belangwekkende karakter van de desbetreffende materie zal – in afwachting van het definitieve rapport – in deze Miljoenennota reeds op het interim-rapport worden ingegaan.

2. De economische situatie

2.1. De internationale economische situatie

De westerse industriële wereld bevindt zich reeds lange tijd in een proces van aanpassing aan structureel gewijzigde verhoudingen. Deze zijn niet in de eerste plaats een gevolg van veranderde externe omstandigheden, zoals die welke voortvloeien uit de schoksgewijze stijging van de energieprijzen in de jaren 70. Dit blijkt uit de ontwikkeling van het internationale betalingsbalanspatroon dat, na de ernstige verstoringen in het afgelopen decennium, intussen duidelijk naar een evenwichtiger situatie tendeert. Niettemin blijven vrijwel alle landen met grote structurele problemen geconfronteerd. Deze komen tot uitdrukking in een verzwakking van de aanbodzijde van hun economieën en in een verslechtering van de bestedingsstructuur. Een en ander weerspiegelt zich vooral in het onbevredigende verloop van de investeringsactiviteit. De volumestijging van de bruto investeringen in vaste activa in de gezamenlijke OESO-landen bedroeg in de periode 1973–1980 gemiddeld slechts 0,6% en bleef daarmede belangrijk achter bij de, op zich zelf reeds bescheiden, groei van het bruto nationaal produkt van gemiddeld 2,5%. Nadien wijst de ontwikkeling in afzonderlijke landen op een verdere verzwakking of zelfs een stagneren van de investeringsactiviteit die naar verwachting ook in 1983 geen opleving van betekenis te zien zal geven. Volgens een analyse van de Bank for International Settlements zou de industriële capaciteit daardoor thans 10 à 15% lager zijn dan bij voortzetting van de vroegere trend zou zijn gerealiseerd.

Het is mede om deze reden dat de vooruitzichten voor een hervatting van de economische groei in de geïndustrialiseerde landen op korte termijn weinig bemoedigend zijn. Volgens een recente prognose zou de groei van de gezamenlijke OESO-landen in het tweede halfjaar 1982 2% (op jaarbasis) kunnen bereiken, oplopend tot 3% in de tweede helft van 1983. Deze groeiraming berust evenwel geheel op een verwachte aanvulling van voorraden en een beperkte stijging van de particuliere consumptie. Aanwijzingen voor een spontane opleving van de investeringsactiviteit ontbreken echter vooralsnog.

De voor een economisch herstel noodzakelijke herstructurering en uitbreiding van de investeringen worden door een aantal structurele factoren belemmerd. Sommige daarvan zijn van een algemene aard, al loopt de intensiteit waarmede zij zich in individuele landen voordoen uiteen. Voor zover het deze niet-specifieke factoren betreft verschilt de problematiek waar ons land voor staat dan ook niet wezenlijk van die waarmede andere industriële landen worden geconfronteerd. Een belangrijke oorzaak van de verzwakte investeringsactiviteit is de onevenwichtige verdeling tussen factorinkomens. In vele landen namen de reële arbeidskosten, mede als gevolg van afwenteling van belasting- en premiedrukstijging en van het door de olieprijsverhogingen veroorzaakte ruilvoetverlies, sterker toe dan de produktiviteit. Bovendien vertoonden deze kosten veelal een grote mate van starheid in neerwaartse richting. Dit legde een druk op de rentabiliteit van bedrijven waardoor de mogelijkheden van zowel zelffinanciering als van het aantrekken van vreemd vermogen sterk werden beperkt. In de vier grote E.G.-landen nam de netto-opbrengst van het in vaste activa geïnvesteerde kapitaal af van gemiddeld 18,7% in de periode 1960–1973 tot bijna 13,5% in de tweede helft van de jaren 70. In de V.S.

daalde het rendement in dezelfde perioden van ruim 29% tot 20½% en in Japan van ruim 34% tot 32%.

Daarbij komt dat in de meeste landen het groeiherstel is belemmerd door het vaak explosief gegroeide beslag van de overheidssector op reële en financiële middelen hetgeen ten koste ging van de particuliere sector en met name van de particuliere investeringen. Illustratief voor het toegenomen beslag op reële middelen zijn de door de OESO berekende verhoudingscijfers van het aandeel van de totale overheidsuitgaven in het bruto binnenlands produkt. Voor de OESO als geheel nam dit aandeel toe van 28½% in 1960 tot ruim 39% in 1980. In landen als Zweden en Nederland deed zich zelfs een verdubbeling voor (van ruim 30% tot meer dan 60%). In Duitsland, Engeland, Frankrijk en Italië was de stijging ten opzichte van een ongeveer gelijke uitgangssituatie weliswaar minder sterk maar bewoog het aandeel in 1980 zich toch rond de 45%. In de V.S. en Canada was de ontwikkeling ook minder geprononceerd maar wel duidelijk opwaarts gericht, evenals in Japan en Zwitserland waar het overheidsaandeel in de genoemde periode toenam van rond 20% tot circa 30%. In de loop van de jaren 70 heeft deze trend zich in de meeste Europese landen versneld. Voorlopige indicaties wijzen erop dat zij zich ook na 1980 heeft voortgezet en zelfs nog in verscherpte mate. Vooral de groei van de overdrachtsuitgaven met hun overwegend consumptief karakter speelde een grote rol. Dit te meer omdat deze uitgavencategorie een eigen dynamiek ontwikkelde als gevolg van de uitbreiding die in jaren van sterke economische groei aan de desbetreffende wettelijke voorzieningen was gegeven. Het gevolg was dat in de structuur van de overheidsbegrotingen een verschuiving plaatsvond van investeringsuitgaven naar consumptieve bestedingen. In de groep van E.G.-landen liep het aandeel van de bruto investeringen van de totale overheid in het bruto binnenlands produkt daardoor terug van ruim 4% in 1970 tot ruim 3% in 1981.Tegelijkertijd steeg het aandeel van de lopende uitgaven in dezelfde periode van 33% tot 45%.

In alle landen werd de stijging van de overheidsuitgaven voor een deel gefinancierd door een verhoging van de belasting- en premiedruk en van de niet-belastingmiddelen. Een benadering daarvan geven de verhoudingscijfers van het aandeel van de lopende overheidsontvangsten in het bruto binnenlands produkt. Voor de gehele OESO liep het percentage op van 28¼ in 1960 tot ruim 36½ in 1980, ook hier met een duidelijke versnelling in de jaren 70. De landen met de relatief sterkste stijging van de overheidsuitgaven gaven ook de grootste drukstijging te zien. In enkele Scandinavische landen en Nederland liep de lastendruk in de genoemde periode op met 20 à 25%-punten tot 54 à 57% in 1980. In de grote landen varieerde de drukstijging tussen 5 en 11%-punten en liep het drukniveau in 1980 uiteen van ruim 28% in Japan tot bijna 45½% in Frankrijk. De stijging en het relatief hoge niveau van de collectieve druk zijn in veel landen een zelfstandige oorzaak geweest van de stagnatie. Door de kostenopdrijvende werking die hiervan direct en indirect op het bedrijfsleven is uitgegaan zijn vooral de particuliere investeringen in het gedrang gekomen.

Als gevolg van de geschetste trendmatige ontwikkeling van de overheidsuitgaven, die moeilijk bleek af te remmen, en een in de laatste jaren toenemende weerstand tegen verdere verhoging van de collectieve druk is het financieringstekort van de overheidshuishouding in de meeste landen sterk gestegen. Ondanks pogingen deze ontwikkeling af te remmen of om te buigen namen de tekorten verder toe onder invloed van de inzakkende conjunctuur die zich weerspiegelde in afnemende belastingopbrengsten en hogere uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en additionele werkgelegenheidsprogramma's. Ook de omvangrijke schuldendienst, nog verzwaard als gevolg van de internationale rentestijging, droeg in de laatste jaren in toenemende mate aan de tekortvergroting bij. In feite is het begrotingsbeleid, zeker niet alleen als gevolg van conjuncturele tegenvallers, vaak minder restrictief geweest dan bij de beleidsvoorbereiding werd beoogd.

Met de snelle stijging van de overheidstekorten is een toenemend beslag van de collectieve sector op financiële middelen gepaard gegaan. Dit had tot gevolg dat de financieringsruimte voor de particuliere investeringen werd beperkt waardoor ook langs die weg het noodzakelijke investeringsherstel werd bemoeilijkt. Tentatieve analyses van OESO en IMF laten zien dat in de groep van zeven grote OESO-landen het beroep van de overheid op de besparingen van andere sectoren van de economie in de afgelopen tien jaren aanzienlijk is gestegen. Deze opwaartse trend in het overheidsbeslag was in deze landen het meest manifest in Duitsland en (meer recent) in Italië en Frankrijk. Verwacht wordt dat, onder invloed van het beloop van de besparingen en de begrotingsontwikkeling in de V.S., de quote van het overheidsberoep in deze landengroep als geheel in de jaren 1982 en 1983 verder zal toenemen.

De met de tekortvergroting gepaard gaande stijging van de leningbehoefte van de overheid ten opzichte van de beschikbare besparingen heeft er mede toe bijgedragen dat de nominale en de reële rente tot een, voor een conjunctuurdal uitzonderlijk, hoog peil opliepen en langdurig op dat peil bleven. Bovendien versterkten de grote overheidstekorten in een aantal landen de inflatieverwachtingen van de financiële markten die hierop reageerden met het incalculeren van een «risico-premie» in de nominale rente. Mede daardoor bleef in landen als de V.S., waar bovendien in het beleid een relatief zwaar accent wordt gelegd op monetaire restrictie, de nominale rente zich ook bij een afnemende inflatie op een hoog peil bewegen.

Recentelijk lijkt deze ontwikkeling een keer te hebben genomen, vooral onder invloed van de dalende tendens in de Amerikaanse geldmarkttarieven. In een kort tijdsbestek werd het disconto in de V.S. verlaagd van 12% rond medio juli tot 10% per ultimo augustus. In samenhang daarmee daalden ook de door het bankwezen aan particulieren in rekening gebrachte tarieven (de zg. prime rate) in dezelfde periode van circa 16% tot 13½%. Dit rentebeloop werd vooral mogelijk gemaakt door de met de recessie gepaard gaande terugvallende kredietvraag van het bedrijfsleven en de maatregelen van de federale overheid tot beperking van de groei van het begrotingstekort in de komende jaren. De Amerikaanse monetaire autoriteiten konden daardoor de geldmarkt recentelijk enigszins verruimen zonder directe ongewenste gevolgen voor de groei van de geldhoeveelheid. Voor andere landen is deze ontwikkeling van veel belang omdat voor hen de, veelal door wisselkoersoverwegingen beperkte, speelruimte voor een renteverlaging in eigen land daardoor wordt vergroot. De daling van de geldmarkttarieven zal ook de rente op de kapitaalmarkten neerwaarts beïnvloeden. Wanneer bovendien ook in andere landen de financieringsbehoefte van de overheid kan worden teruggedrongen worden de financieringsmogelijkheden en -condities voor potentiële particuliere investeerders verbeterd. Dit laatste is een belangrijke voorwaarde voor een herstel van de investeringsactiviteit die tot dusverre in hoge mate werd belemmerd door de hoge (reële) rentevoeten.

Als gevolg van de dominerende invloed van de eerdergenoemde structurele problemen verlieten de meeste landen de eerder gekozen weg om via een bestedingsverruimend beleid uit de recessie te komen. Daarbij werd lering getrokken uit de ervaring die werd opgedaan met het na de eerste oliecrisis van 1973/1974 gevoerde expansieve bestedingsbeleid. Dat is gebleken veeleer contraproduktief te zijn geweest omdat onvoldoende rekening werd gehouden met, toen en ook nu, bestaande knelpunten in het economische bestel, zoals de nog steeds hoge inflatiegraad, de relatief grote overheidstekorten, de onevenwichtige betalingsbalansverhoudingen en het gebrekkige functioneren van de arbeidsmarkten. Bovendien heeft een aantal landen in de afgelopen jaren reeds extra programma's uitgevoerd om de ongunstige repercussies van de recessie op korte termijn op te vangen. Daarbij werden soms grote risico's genomen, gelet op het in snel tempo opgelopen peil van overheidsuitgaven en financieringstekorten,

maar bleven de resultaten in termen van werkgelegenheidscreatie niettemin teleurstellend.

Over een brede linie hebben thans in het beleid structurele aspecten een sterker accent gekregen: het aanpassen van de produktiestructuur door middel van een verschuiving in de factorprijsverhouding en het aanpassen van de bestedingsstructuur door middel van een verhoging van de investeringsquote. In het loonoverleg wordt geleidelijk aan meer rekening gehouden met de gevolgen van een te hoge reële loonkostenstijging voor de werkgelegenheid en de noodzaak ingezien van een terugkeer naar een kostenverhouding tussen arbeid en kapitaal waarin de relatieve schaarste van deze produktiefactoren beter tot uitdrukking komt. Daarnaast wordt in het begrotingsbeleid sterker de nadruk gelegd op beperking van de groei van de collectieve uitgaven, verlaging van het overheidstekort en verbetering van de structuur van het overheidsbudget, teneinde aldus wat de aanbodzijde betreft de voorwaarden te scheppen voor een herstel van investeringen in de marktsector.

Een groot aantal van de bij de OESO aangesloten landen voert thans een restrictief begrotingsbeleid waarbij sommige vooral trachten het relatieve aandeel van de overdrachtsuitgaven in het begrotingstotaal terug te brengen. Frankrijk vormde daarop tijdelijk een uitzondering. De Franse regering die in het voorjaar van 1981 aantrad, voerde aanvankelijk een beleid dat onder meer via verhoging van de sociale uitkeringen en van het minimumloon de bedrijvigheid beoogde te stimuleren. De versnelde groei van de binnenlandse inflatie en het oplopen van de tekorten op de begroting en de betalingsbalans, resulterend in devaluaties van de Franse franc in het EMS op 4 oktober 1981 en 12 juni 1982, dwongen haar echter tot een drastische beleidswijziging waarbij onder andere werd besloten tot een tijdelijke bevriezing van inkomens en prijzen en tot ombuigingen in het overheidsbudget, met name in de sector van de sociale zekerheid.

Voor de meeste westerse landen geldt dat zij zich in hun beleid in grote lijnen conformeren aan de aanbevelingen zoals die nog onlangs door de OESO-Ministerraad werden geformuleerd. Daarin werd vooropgesteld dat vermindering van de werkloosheid een urgente doelstelling is die echter niet duurzaam kan worden verwezenlijkt indien niet tegelijkertijd resultaten worden geboekt met de inflatiebestrijding. Voor het begrotingsbeleid impliceert dit onder meer dat begrotingstekorten die ten opzichte van daarvoor gestelde structurele normen te hoog zijn, op korte termijn dienen te worden teruggedrongen.

2.2. De Nederlandse economie in internationale context

De sterke afzwakking van de economische groei, die zich internationaal sinds de oliecrisis van 1973/1974 heeft gemanifesteerd, heeft onze economie niet onberoerd gelaten. Ook in ons land is het groeitempo van de produktie sindsdien sterk teruggevallen.

Tabel 2.2.1. Volume bruto binnenlands produkt (gemiddelde procentuele mutaties per jaar)

	1963–1973	1973–1977	1977–1982
OESO-totaal	5	2¼	2
OESO-Europa	4¾	2	1¾
Nederland	5½	2½	¾

Bron: OESO, Economic Outlook, nr. 31 (juli 1982).

Geconstateerd moet worden dat het sterk vertraagde groeitempo van onze economie sinds 1977 verder is afgezwakt en sedertdien de internationale economische groei niet meer heeft kunnen bijhouden. Na 1976 liep onze

economie ten opzichte van het OESO-gebied een groeiachterstand op van in totaal circa 7%. Aanvankelijk, in de jaren 1977 en 1978, werd dit in overwegende mate veroorzaakt door de verzwakte concurrentiepositie van ons land waardoor in die jaren onze uitvoergroei in totaal meer dan 9% achter bleef bij de wereldhandelsgroei. Voor de latere jaren zijn het in eerste instantie vooral de sterk teruglopende investeringen geweest die er toe hebben bijgedragen dat dit voor ons land nadelige verschil in economische groei bleef aanhouden. Uit de aldus ontstane groeiachterstand vloeide als logische consequentie voort dat in de laatste jaren ook de consumptiegroei in ons land die in het OESO-gebied niet meer heeft kunnen bijhouden.

Het achterblijven van de investeringen, niet alleen in absolute zin maar ook – in vergelijking met de rest van de industriële wereld – in relatieve zin, heeft in eerste instantie via het bestedingseffect een remmende invloed op onze groeiprestaties. Deze investeringsachterstand is echter des te ernstiger omdat daardoor via het capaciteitseffect tevens de groei van het produktieve vermogen van onze economie wordt afgeremd. Dit bergt het gevaar in zich dat de positie van onze economie binnen de industriële wereld voor een lange reeks van jaren wordt verzwakt.

Tabel 2.2.2. Bruto investeringen in vaste activa, uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands produkt

	niveau	mutaties in %-punten		niveau
	1963	1963–1973	1973–1982	1982
OESO-totaal	20,6	+ 2,6	– 2,3	20,9
OESO-Europa	22,3	+ 1,0	– 3,3	20,0
Nederland	23,8	– 0,7	– 4,9	18,2

Bron: OESO, Economic Outlook, nr. 31 (juli 1982).

In de vorige paragraaf werd er reeds op gewezen dat in de industriële wereld het proces van herstructurering en investeringsherstel wordt belemmerd door een aantal structurele onevenwichtigheden van algemene aard. Onze economie vormt daarop geen uitzondering, integendeel. In die paragraaf bleek reeds dat de collectieve sector in ons land een aanzienlijk expansievere ontwikkeling heeft doorgemaakt dan in doorsnee in de industriële wereld. Dit ging gepaard met de opbouw van een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen. Maar de keerzijde van de medaille was dat de armslag van de particuliere sector in ons land des te sterker in het gedrang kwam. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat het proces van verdringing van investeringen door consumptie in ons land grotere vormen heeft aangenomen dan elders. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de achtergronden en gevolgen van de onevenwichtigheden die in de loop van de tijd in onze economie zijn ontstaan. Zoals in de volgende paragraaf wordt toegelicht is ook de concurrentiepositie van ons land niet los te zien van deze onevenwichtigheden.

2.3. Concurrentiepositie en betalingsbalans

In de vorige Miljoenennota is uitgebreid aandacht besteed aan de factoren die ten grondslag liggen aan het betalingsbalansherstel zoals zich dat sinds 1980 in snel tempo heeft voltrokken. Toen werd voor het saldo op de lopende rekening van 1980 op 1981 een omslag voorzien van 6,7 miljard. Achteraf valt te constateren dat die omslag bijna het dubbele bedroeg, 13,1 miljard, wat resulteerde in een overschot van 8,2 miljard in 1981.

Tabel 2.3.1. Saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans op transactiebasis (in miljarden guldens)

	Saldo goederen-verkeer (fob)	Saldo onzichtbaar verkeer	waarvan				Saldo lopende rekening	Pro memorie
			vervoer	reis-verkeer	kapitaal-opbreng-sten	overig		directe bijdrage van het aardgas
1979	– 2,8	– 0,7	4,2	– 5,3	– 0,1	0,5	– 3,5	17
1980	– 2,7	– 2,2	5,5	– 6,0	– 0,6	– 1,1	– 4,9	22½
1981	10,0	– 1,8	6,7	– 5,2	– 0,9	– 2,4	8,2	30½
2e kw 1981 t/m 1e kw 1982	13,9	– 2,8	6,9	– 5,3	– 0,7	– 3,7	11,1	.

Bron: DNB, Kwartaalbericht 1982 nr. 1
(gegevens aardgasbijdrage: CPB).

Naar verwachting zal dit overschot in 1982 verder oplopen tot 14 miljard. Ten opzichte van 1980 betekent dit een omslag van 19 miljard, 4 miljard meer dan een jaar geleden werd voorzien.

Het grote betalingsbalansoverschot is geen weerspiegeling van kracht van onze economie. De in de vorige Miljoenennota verwachte terreinwinst op exportmarkten van totaal circa 5% in 1981 en 1982 is volgens de huidige ramingen beperkt gebleven tot rond 2%. Achter deze uitkomst gaan verschillende ontwikkelingen schuil.

In een periode waarin de wereldhandel weinig expansie vertoont en de internationale concurrentiestrijd zich verscherpt, is het realiseren van marktwinst geen eenvoudige opgave. Niettemin heeft de Nederlandse exportindustrie zich dankzij de relatief lage loonkostenstijgingen van de afgelopen jaren in het algemeen goed staande kunnen houden op buitenlandse markten. Buiten de sfeer van aardgas en olieprodukten kon in 1981 en 1982 een niet onaanzienlijke terreinwinst worden geboekt. Op het gebied van energieprodukten, die in ons exportpakket relatief sterk zijn vertegenwoordigd, werd daarentegen een verder terreinverlies op exportmarkten geleden. Dit laatste hangt voor een groot deel samen met de veel sterkere dan een jaar geleden verwachte terugval van de aardgasexport in 1981 en 1982.

Geconstateerd moet worden dat in totaliteit tot dusverre slechts een beperkt gedeelte is teruggewonnen van het in de tweede helft van de jaren zeventig verloren gegane marktaandeel. Om de aan dit herstel van het marktaandeel ten grondslag liggende internationale concurrentiepositie te beschrijven moet naast de relatieve kostenontwikkeling ook rekening worden gehouden met het verloop van de nominale wisselkoers. De nominale effectieve koers van de gulden wordt voornamelijk bepaald door de koersontwikkeling ten opzichte van de EMS-valuta's en van de dollar. In de eerste helft van 1980 zette zich een daling van de nominale effectieve koers van de gulden in, die aanhield tot in de zomer van 1981. Die daling werd vooral veroorzaakt door een sterke appreciatie van de dollar in deze periode. De koersverhoudingen binnen het EMS bleven in dat tijdvak betrekkelijk stabiel. Door de achterblijvende kosten- en prijsontwikkeling in ons land werd de verbetering van onze concurrentiepositie nog versterkt. De gedeeltelijke terugval van de dollar maar vooral de drie achtereenvolgende devaluaties van enkele voor Nederland belangrijke EMS-valuta's sedert september 1981 brachten daarin verandering. De hierdoor veroorzaakte appreciatie van de gulden onderbrak sindsdien het herstel van de concurrentiepositie, die het gevolg was van de gematigde kostenontwikkeling. Door deze appreciatie is de nominale koers van de gulden overigens op een niveau gebracht dat slechts iets hoger ligt dan in 1979.

Per saldo is de koers van de gulden in nominale termen de laatste drie jaren dan ook nauwelijks gestegen, ondanks het in ons land relatief achterblijvende tempo van loon- en prijsstijging. Onder deze omstandigheden kon de in de afgelopen jaren verwezenlijkte loonmatiging daadwerkelijk bijdragen aan verbetering van onze kostenverhouding ten opzichte van buitenlandse concurrenten. De sterke verslechtering die deze kostenverhouding in de jaren zeventig had ondergaan kon daardoor in 1980 en 1981 in belangrijke mate ongedaan worden gemaakt.

In de afgelopen jaren kon niettemin in totaliteit slechts een bescheiden terreinwinst op exportmarkten worden geboekt. Dit hangt samen met het feit dat de concurrentiekracht niet alleen wordt bepaald door de kostenverhouding ten opzichte van het concurrerende buitenland. Ook het financiële weerstandsvermogen van bedrijven en de samenstelling van ons produktie- en exportpakket zijn van essentieel belang voor de concurrentiepositie. In de tweede helft van de jaren zeventig zijn onze exportprestaties gemiddeld naar schatting ruim ½% per jaar negatief beïnvloed door de eenzijdigheid van ons exportassortiment. Deze trend heeft zich, zoals uit het voorafgaande valt af te leiden, in het begin van de jaren tachtig voortgezet.

Onze export bestaat voor een relatief groot gedeelte uit agrarische en energie-intensieve produkten terwijl investeringsgoederen in vergelijking met andere landen in ons exportpakket zijn ondervertegenwoordigd. De daaruit voortvloeiende kwetsbaarheid wordt nog vergroot door de beperkte geografische spreiding van onze uitvoer, die in belangrijke mate is georiënteerd op West-Europa. Het concurrentievermogen van onze economie is dan ook gebaat bij het ontwikkelen van nieuwe produkten en produktietechnieken alsmede het bewerken van en penetreren op nieuwe afzetmarkten. De mate waarin bedrijven in staat zijn de daaraan verbonden risico's te dragen, en de daarvoor benodigde investeringen te verrichten, is mede afhankelijk van hun winst- en vermogensposities. Versterking van de concurrentiepositie van onze economie vereist derhalve niet alleen dat de in de afgelopen jaren weer in belangrijke mate herstelde loonkostenverhouding ten opzichte van buitenlandse concurrenten wordt geconsolideerd. Herstel van het financiële weerstandsvermogen, dat de laatste jaren ondanks de gematigde loonkostenontwikkeling verder onder druk is komen te staan, is daarvoor evenzeer van belang.

Ten tijde van de vorige Miljoenennota werd voor 1981 en 1982 gerekend op een uitvoergroei van totaal 6%. Volgens de huidige ramingen is deze groei, met name als gevolg van de veel geringere dan destijds voorziene marktwinst, beperkt gebleven tot circa 3%. Onze exportprestaties hebben dan ook in geringere mate bijgedragen aan de forse betalingsbalansomslag dan een jaar geleden werd verwacht. Andere factoren hebben daaraan bijgevolg een des te sterkere bijdrage geleverd.

In dit verband moet onder meer worden gewezen op de ruilvoetontwikkeling. De ruilvoet geeft de verhouding weer tussen het prijspeil van de uitvoer en dat van de invoer. Van ruilvoetwinst is sprake indien de uitvoerprijzen sneller stijgen dan de invoerprijzen. Dan kan tegenover een gelijkblijvende hoeveelheid uitgevoerde produkten een grotere hoeveelheid goederen worden ingevoerd, zonder dat daardoor het betalingsbalanssaldo verandert. In de vorige Miljoenennota werd van 1980 op 1982 een nagenoeg ongewijzigd ruilvoetverloop voorzien, als resultante van een verwachte ruilvoetwinst uit hoofde van aardgas van 9 à 10 miljard en een ruilvoetverlies voor de niet-aardgassector in dezelfde orde van grootte. Naar huidige inzichten mag van 1980 op 1982 gerekend worden op een ruilvoetwinst van rond 5 miljard. Daarbij is van belang dat de ruilvoetwinst uit hoofde van aardgas in deze jaren volgens de huidige ramingen beperkt blijft tot 6 à 7 miljard. Het ruilvoetverlies van de niet-aardgassector is derhalve van 1980 op 1982 beperkt gebleven tot naar schatting 1 à 2 miljard. Dat dit ruilvoetverlies veel geringer is dan een jaar geleden werd verwacht, hangt vooral samen met de sterkere dan destijds voorziene daling van de wereldmarktprijzen van olie en andere grondstoffen.

Een volgende factor, die heeft bijgedragen aan de betalingsbalansomslag, is de volumedaling van de particuliere consumptie van 1980 op 1982. Deze is naar huidige inzichten iets beperkter gebleven dan een jaar geleden werd geraamd. Daaraan kan derhalve geen verklaringsgrond worden ontleend voor het feit dat de betalingsbalansomslag aanzienlijk forser is uitgevallen dan destijds was voorzien.

Geheel anders ligt dit voor het verloop van de bedrijfsinvesteringen. De voorraadinvesteringen blijven in 1982 naar verwachting 2½ miljard achter bij het een jaar geleden geraamde niveau. Veel ernstiger is dat de terugval van het volume van de bedrijfsinvesteringen in vaste activa (exclusief woningen) van 1980 op 1982, die vorig jaar was geraamd op 10%, volgens de huidige inzichten circa 17% beloopt.

Het voorafgaande maakt duidelijk dat de grote betalingsbalansomslag tussen 1980 en 1982, die zich vrijwel geheel in de sfeer van het goederenverkeer heeft voltrokken, in nog sterkere mate voortvloeit uit zwakte van onze economie dan in de vorige Miljoenennota werd geschetst. Het voor versterking van onze economie noodzakelijke investeringsherstel zal in de toekomst het overschot op de lopende rekening van onze betalingsbalans aanzienlijk doen teruglopen.

De kapitaalrekening

Nadat in 1980 de kapitaalrekening, voor het eerst sinds de lopende rekening een tekort ging vertonen, een – beperkt – overschot te zien gaf ging de omslag van de lopende rekening in 1981 gepaard met een netto-kapitaaluitvoer, die het positieve lopende-rekeningsaldo vrijwel compenseerde. Zodoende bleef in het laatstgenoemde jaar de netto toeneming van de nationale reserves beperkt tot 0,4 miljard.

Tabel 2.3.2. De financiering van het saldo op de lopende rekening (miljarden guldens)

	Lopende rekening op kas-basis	Kapitaalrekening					Mutatie nationale reserves		
		effekten-verkeer	directe investeringen	overig lang	overig[1]	totaal	banken-verkeer	officiële reserves[2] (– = toeneming)	totaal
1979	– 4,5	+ 5,3	– 2,2	– 2,2	– 1,4	– 0,5	+ 4,0	+ 1,0	+ 5,0
1980	– 7,3	+ 6,3	– 2,7	– 1,5	– 1,5	+ 0,6	+ 8,8	– 2,1	+ 6,7
1981	+ 5,8	+ 2,6	– 4,9	– 1,8	– 1,3	– 5,4	– 2,1	+ 1,7	– 0,4
2e kw 1981 t/m 1e kw 1982	+ 9,2	+ 1,6	– 6,8	– 1,8	– 0,9	– 7,9	+ 0,3	– 1,6	– 1,3

[1] Inclusief nog te rubriceren betalingen.

[2] Exclusief toewijzing bijzondere trekkingsrechten (SDR's), die los staat van de financiering van het saldo op de lopende rekening.

Bron: De Nederlandsche Bank.

Het opgetreden tekort op de kapitaalrekening in 1981 is hoofdzakelijk het gevolg van een verdere vergroting van het tekort in de sfeer van de directe investeringen en van een sterk afgenomen overschot in het effektenverkeer.

In 1981 lag de netto kapitaaluitvoer uit hoofde van directe investeringen 2,2 miljard hoger dan in 1980, hetgeen volledig is toe te schrijven aan hogere Nederlandse directe investeringen in het buitenland. Deze groei voltrok zich nagenoeg geheel buiten de Verenigde Staten. Onze netto directe investeringen in de Verenigde Staten beliepen in 1981, evenals in voorafgaande jaren, circa 1 miljard. Dit is aanzienlijk minder dan Amerikaanse cijfers terzake suggereren. Die cijfers hebben evenwel betrekking op de totale investeringen van Nederlandse bedrijven in de Verenigde Staten, inclusief de investeringen die zijn gefinancierd op de Amerikaanse kapitaalmarkt of uit aldaar ingehouden winsten.

Overigens is op wat langere termijn bezien het oplopen van het tekort in de sfeer van de directe investeringen niet zozeer het gevolg van het toenemen van de Nederlandse directe investeringen in het buitenland als wel van het teruglopen van de buitenlandse in Nederland. Uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen blijken bij vergelijking van de periode 1970–1975 met 1976–1981 de Nederlandse investeringen in het buitenland gemiddeld licht te zijn afgenomen van bijna 2% naar 1¾%, terwijl de buitenlandse investeringen in Nederland meer dan gehalveerd zijn, van ruim 1,5% tot 0,7%. Deze ontwikkeling kan niet los worden gezien van uiteenlopende rentabiliteitsperspectieven in ons land en in het buitenland. Het is een signaal te meer van de verzwakking van de positie van onze economie binnen de industriële wereld.

De positieve bijdrage van het effektenverkeer aan de kapitaalrekening kwam in 1981 aanzienlijk lager uit dan het jaar daarvoor. Netto stroomde 3,7 miljard minder kapitaal toe. Alhoewel ook de aandelensector daarin haar aandeel had is de teruggang met 68% in de obligatiesector – zeker gezien het kwantitatief grote aandeel – daar hoofdzakelijk debet aan. De reden van deze ontwikkeling moet worden gezocht in de toegenomen voorkeur van buitenlandse beleggers voor dollarbeleggingen. Deze voorkeur werd gevoed door een aantrekkelijke dollarrente en een stijgende dollarkoers bij een – onder invloed van het sterk verbeterende saldo op de lopende rekening – relatieve daling van het Nederlandse renteniveau. Daarnaast was de recessieve economische ontwikkeling van invloed, waardoor de emissie-aktiviteit van de particuliere sektor – normaal een belangrijke bron van kapitaalinvoer – terugliep. De afneming van het positieve saldo van het obligatieverkeer komt geheel voor rekening van de particuliere sektor. De dominerende rol van de overheid op de binnenlandse kapitaalmarkt wordt daarmee eens te meer tot uitdrukking gebracht.

2.4. Onevenwichtige structuur van middelen en bestedingen

Bestedingsstructuur

Onderstaande tabel geeft aan hoezeer onze bestedingsstructuur sinds het begin van de jaren zeventig is gewijzigd ten nadele van de investeringen. In de afgelopen jaren van economische stagnatie kwamen de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid en de werkloosheid zeer scherp naar voren. Deze tabel bevestigt ook dat het huidige overschot op de lopende rekening van onze betalingsbalans voornamelijk een weerspiegeling is van de sterk teruggevallen bedrijfsinvesteringen.

Tabel 2.4.1. Nationale bestedingen (in procenten van het netto beschikbare nationale inkomen tegen lopende prijzen)

	mutaties in %-punten		niveau
	1963/1973	1973/1982	1982
Consumptieve bestedingen	− 4,6	+ 9,9	87,7
− *particuliere consumptie*	*− 5,6*	*+ 6,8*	*67,9*
− *overheidsconsumptie*	*+ 1,0*	*+ 3,1*	*19,8*
Netto investeringen in vaste activa	+ 0,3	− 7,6	8,5
− *bedrijven*	*− 1,5*	*− 5,0*	*2,0*[1]
− *woningen*	*+ 2,7*	*− 1,9*	*3,8*[1]
− *overheid*	*− 0,9*	*− 0,7*	*2,7*
Voorraadvorming	+ 0,7	− 2,3	− 0,5
Saldo lopende rekening	+ 3,6	− 0,0	4,3
Totaal			100

[1] De uitsplitsing van de netto investeringen tussen bedrijven en woningen berust voor 1982 op een voorlopige raming.

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 1982, Macro Economische Verkenning 1983.

Nadat de consumptiequote in 1981 een hoogtepunt bereikte van bijna 89%, zal deze quote in 1982 voor het eerst sinds vele jaren een daling te zien geven, tot naar verwachting ruim 87½% van het beschikbare nationale inkomen. Daarmee ligt die quote nog 12% à 13% hoger dan aan de vooravond van de eerste oliecrisis het geval was.

Een jarenlang proces van uitholling van de winsten en van het eigen vermogen van bedrijven heeft er toe geleid dat de netto bedrijfsinvesteringen thans tot een zorgwekkend minimum zijn teruggelopen. Conjuncturele factoren hebben dit proces in de laatste jaren vanzelfsprekend versneld. Dit mag echter niet verhullen dat in de onderliggende trendmatige investeringsteruggang ernstige risico's liggen besloten voor de produktiecapaciteit, en daarmee voor het groeivermogen van onze economie, de welvaart en de werkgelegenheid op wat langere termijn.

Kostenontwikkeling

Verschillende factoren hebben er toe bijgedragen dat de winstpositie en de vermogensstructuur van bedrijven steeds sterker onder druk zijn komen te staan.

In de vorige Miljoenennota (paragraaf 2.5) is uiteengezet dat de reële loonstijging de – voor ruilvoetmutaties gecorrigeerde – produktiviteitsruimte gedurende een lange reeks van jaren aanzienlijk heeft overtroffen. Daaraan werd in belangrijke mate bijgedragen door tendenties tot afwenteling van de door de overheid opgelegde stijging van collectieve lasten. Dit uitte zich in een stijging van de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote tussen 1973 en 1981 met 10%-punten, tot een niveau van 91%. Deze quote zal in 1982 voor het eerst sinds vele jaren een niet onaanzienlijke daling te zien geven, tot naar verwachting 89%.

De kentering die recentelijk valt waar te nemen in de loonkostenontwikkeling heeft voorshands slechts een bescheiden terreinwinst op exportmarkten mogelijk gemaakt (zie paragraaf 2.3). Resultaten in de vorm van een wezenlijk herstel van winsten en investeringen konden tot dusverre evenwel niet worden geboekt. Dat hangt wellicht mede samen met het gevoerde prijsbeleid. Op grond daarvan behoort de matiging van de loonkosten in beginsel te worden doorberekend in de binnenlandse prijzen. Daarnaast is van invloed geweest dat de afremming van de loonkostenstijging de laatste jaren in toenemende mate werd overschaduwd door het verloop van andere kostencomponenten, in het bijzonder de groeiende rentelasten. Ook deze ontwikkeling kan, zoals in het vervolg van dit hoofdstuk nader wordt toegelicht, niet los worden gezien van het overheidsbeleid. De per saldo door bedrijven betaalde rente steeg, buiten het bank- en verzekeringsbedrijf, van 10% van de toegevoegde waarde van bedrijven in 1977 tot 14% in 1980. Tegelijkertijd nam het aandeel van de loonsom toe van 62½ tot 63½%. In 1981 daalde deze loonquote weliswaar weer tot 62½%, maar daar stond een verdere stijging van het aandeel van de rentelasten tot 15½% tegenover.

Deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat thans per saldo buiten de aardgassector en het bankwezen van winst nauwelijks meer sprake is. Onder deze omstandigheden blijft kostenmatiging meer dan ooit geboden, als onderdeel van een beleid dat is gericht op het redresseren van de ontwikkelingen die hebben geleid tot de ernstig verzwakte winst- en vermogenspositie van bedrijven.

Expansie collectieve sector

Het proces van verdringing van investeringen door consumptie hangt ten nauwste samen met de in de loop der jaren scheefgegroeide verhouding zowel tussen het looninkomen en het winstinkomen als tussen de particuliere en de collectieve sector. In het voorafgaande kwam dit reeds op enkele punten naar voren. Het sinds de eerste oliecrisis sterk teruggevallen

groeitempo van onze economie heeft tot dusverre nauwelijks zijn vertaling gevonden in een matiging van de uitgavengroei van de collectieve sector. Uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen nam het aandeel van de collectieve uitgaven tussen 1973 en 1982 toe met ruim 18 procentpunten, tot een niveau van ruim tweederde van het nationale inkomen.

Tabel 2.4.2 geeft een beeld van de explosieve groei van de collectieve sector in de afgelopen decennia. Daaruit blijkt dat de stijging van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen vrijwel geheel was gelocaliseerd bij de overdrachten aan gezinnen. In hoofdstuk 5 wordt hierop teruggekomen.

Tabel 2.4.2. Ontvangsten en uitgaven van de collectieve sector naar herkomst en bestemming (in procenten van het nationale inkomen)

	1960/1964	1965/1969	1970/1974	1975/1979	1981
Ontvangsten naar herkomst					
Collectieve sector	0,7	1,0	1,7	2,0	2,3
Bedrijven	14,9	16,0	17,7	19,0	21,1[2]
Gezinnen	22,4	26,4	30,8	35,0	35,4
Buitenland	0,1	0,2	1,2	2,3	3,2
Totaal	38,1	43,6	51,4	58,3	62,1
Uitgaven naar bestemming					
Collectieve sector (directe collectieve bestedingen)	20,0	21,9	22,2	23,5	22,9
Bedrijven (overdrachten[1])	3,5	4,0	3,0	3,0	6,7[2]
Gezinnen (overdrachten[1])	16,7	21,4	26,8	34,2	38,2
Buitenland (overdrachten[1])	0,5	0,5	1,3	2,1	2,1
Totaal	40,7	47,8	53,3	62,8	69,9
Saldo ontvangsten en uitgaven					
Collectieve sector	− 19,3	− 20,9	− 20,5	− 21,5	− 20,6
Bedrijven	11,4	12,0	14,7	16,0	14,4
Gezinnen	5,7	5,0	4,0	0,8	− 2,8
Buitenland	− 0,4	− 0,3	− 0,1	0,2	1,1
Totaal (financieringssaldo)	− 2,6	− 4,2	− 1,9	− 4,5	− 7,8

[1] Overdrachten in ruime zin, d.w.z. inclusief kostprijsverlagende subsidies en rentebetalingen die ten goede komen aan de desbetreffende sectoren.

[2] De omzetting van de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijving in de WIR heeft statistisch geleid tot omzetting van belastingvermindering in vermogensoverdrachten.

Bron: Spaarnota (Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17381, nr. 2); CPB.

De sterke groei van de collectieve uitgaven maakte een voortgaande verzwaring van collectieve lasten noodzakelijk. De totale collectieve lastendruk liep tussen 1973 en 1982 op met ruim 11%-punten tot een niveau van rond 60% van het nationale inkomen.

Wanneer de collectieve uitgaven worden bezien in samenhang met de collectieve ontvangsten, blijkt de expansie van de collectieve sector in de afgelopen decennia vooral ten laste te zijn gekomen van de sector bedrijven. De netto afdrachten van bedrijven aan de collectieve sector zijn namelijk toegenomen van ruim 11% van het nationale inkomen in de eerste helft van de jaren zestig tot ruim 14% in 1981. De netto afdrachten door gezinnen, die in de eerste helft van de jaren zestig nog bijna 6% beliepen, zijn daarentegen sterk teruggelopen en waren in 1981 zelfs negatief. De sector gezinnen heeft dus ten koste van de bedrijvensector directe baat gehad bij de uitbreiding van de collectieve sector.

Bedrijven hebben deze ontwikkeling niet kunnen doorberekenen naar afnemers of werknemers. Integendeel, in de beschouwde periode nam het aandeel van de bruto lonen in de toegevoegde waarde van bedrijven toe, mede als gevolg van de bovengenoemde tendens bij werknemers tot afwenteling van de stijging van de collectieve lasten die op hen drukken.

Uit het voorafgaande moet worden geconcludeerd dat de verdringing van investeringen door consumptie in belangrijke mate valt toe te schrijven aan zowel de ontwikkeling binnen de collectieve sector ten gunste van gezinnen en ten nadele van bedrijven, als de sterke verzwaring van collectieve lasten en de daaruit voortvloeiende opwaartse druk op de lonen. De expansieve groei van de collectieve sector heeft zodoende een belangrijke bijdrage geleverd aan de tot voor kort uitbundige consumptiegroei. De repercussies van die expansieve groei voor de positie van het bedrijfsleven hebben evenwel verhinderd dat deze snelle consumptiegroei een toeneming van de investeringen vermocht uit te lokken.

De aanhoudende verzwaring van collectieve lasten, die de logische consequentie was van de sterke expansie van de collectieve sector, heeft niet kunnen verhinderen dat tegelijkertijd het financieringstekort van de overheid fors is opgelopen. Van 1973 op 1982 nam dit tekort toe van 1½ tot meer dan 10% van het nationale inkomen. Zelfs de aanzienlijke stijging van de aardgasbaten, van 1% van het nationale inkomen in 1973 tot 6% in 1982, heeft niet kunnen voorkomen dat het financieringstekort inmiddels bijna het drievoudige beloopt van de waarde die de laatste jaren als structureel aanvaardbaar wordt beschouwd.

De consequentie van een en ander was dat de overheid direct en indirect in toenemende mate beslag heeft gelegd zowel op de produktie als op kapitaalmarktmiddelen. De hierboven beschreven repercussies van de expansie van de collectieve sector voor de positie van het bedrijfsleven werden de laatste jaren nog versterkt door de gevolgen van het hoog opgelopen financieringstekort van de overheid. Het kapitaalmarktbeslag van overheidswege – waarop in paragraaf 2.5 nader wordt ingegaan – liep explosief op, en de nationale spaarquote viel sterk terug.

Besparingen

De factoren die ten grondslag liggen aan het proces van verdringing van investeringen door consumptie, hebben in nauwe samenhang daarmee eveneens een daling van de spaarquote tot gevolg gehad.

Tabel 2.4.3. Besparingen en investeringen (in % van het nationale inkomen)[1]

	1974	1980	1981	1982
Besparingen				
Gezinnen, contractueel	6,6	7,8	7,7	8,4
Gezinnen, vrij	5,4	1,3	2,4	
Gezinnen, subtotaal	12,0	9,1	10,1	5,1
Bedrijven	3,3	1,1	0,5	
Particuliere sector	15,3	10,2	10,7	13,5
Collectieve sector	5,2	1,3	0,4	–1,3
Nationale besparingen	20,5	11,5	11,0	12,2
Netto investeringen				
Bedrijven, woningen	4,6	5,1	4,4	3,8[2]
Bedrijven, overige vaste activa	5,9	4,4	2,7	2,0[2]
Bedrijven, voorraden	3,1	0,8	– 1,4	– 0,5
Collectieve sector	3,4	2,8	2,8	2,6
Totaal netto investeringen	17,1	13,1	8,4	7,9
Nationaal spaarsaldo (= saldo lopende rekening)	3,4	– 1,6	2,6	4,2

[1] Als gevolg van afrondingen kan het totaal soms afwijken van de som der onderdelen.

[2] Voorlopige raming.

Bron: Spaarnota; CBS; CPB.

De nationale spaarquote, die sinds 1955 schommelde rond ongeveer 20% van het nationale inkomen, is na 1974 in snel tempo teruggelopen. In 1981 werd een dieptepunt van 11% bereikt terwijl in 1982 waarschijnlijk slechts een beperkte stijging zal optreden. Vooral de besparingen van bedrijven en van de collectieve sector zijn sterk afgenomen.

De besparing van bedrijven – ingehouden winsten – zijn bijna tot het nulpunt gedaald. De ernstige consequenties daarvan voor de mogelijkheden tot zelffinanciering van investeringen worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

De besparingen van de collectieve sector – het saldo van de lopende ontvangsten en uitgaven – zijn gelijk aan de som van de investeringen en kapitaaloverdrachten van die sector verminderd met het financieringstekort. De investeringen en de kapitaaloverdrachten van de collectieve sector zijn als percentage van het nationale inkomen slechts weinig veranderd. De zeer sterke daling van de spaarquote van de collectieve sector – in 1982 wordt die quote naar verwachting zelfs negatief – weerspiegelt dus vrijwel geheel de stijging van het financieringstekort.

Ook de spaarquote van gezinnen is afgenomen, maar deze daling was relatief gering. Tegenover de teruggang van de vrije gezinsbesparingen stond namelijk een toeneming van de contractuele besparingen (vooral via pensioenfondsen) die kan worden toegeschreven aan demografische factoren, invoering en verbetering van pensioenregelingen en stijging van het nominale eindloon. Ook voor de toekomst wordt voorlopig nog enige verder stijging van de contractuele gezinsbesparingen verwacht. De voor 1982 verwachte stijging van de som van de vrije gezinsbesparingen en de bedrijfsbesparingen komt waarschijnlijk grotendeels voor rekening van de vrije gezinsbesparingen.

Van de verschillende besparingscomponenten is verhoging van de spaarquote van bedrijven en van de collectieve sector het meest urgent.

Niet als doel op zichzelf, maar terwille van een meer evenwichtige ontwikkeling ten aanzien van zowel de verhouding tussen de collectieve sector en de particuliere sector als de verhouding tussen het looninkomen en het winstinkomen.

Willen de bedrijfsbesparingen kunnen toenemen, dan zal de winstgevendheid van bedrijven moeten verbeteren. Dit zal vooral, zoals reeds eerder werd opgemerkt, moeten geschieden door het zoveel mogelijk beperken van de stijging van de totale bedrijfskosten, waarbij voortzetting van een beleid gericht op bevordering van loonkostenmatiging van groot belang blijft. Opvoering van de besparingen van de collectieve sector vereist terugdringing van het financieringstekort, eventueel in combinatie met uitbreiding van de overheidsinvesteringen. Het geringere beroep dat de overheid dan op de kapitaalmarkt behoeft te doen vergroot tevens de mogelijkheden voor bedrijven om hun beperkte mogelijkheden voor interne financiering aan te vullen met externe middelen.

2.5. De financiering van de overheid en het bedrijfsleven

De ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren op de kapitaalmarkt hebben voorgedaan geven eens te meer een onthullend beeld van de gevolgen die de groei van de collectieve sector heeft gehad voor de positie van het bedrijfsleven.

Het netto kapitaalmarktberoep van de overheid is zeer snel gestegen, van 3,5% van het nationale inkomen in 1977 tot 8% in 1981. Voor 1982 moet een verdere stijging worden verwacht, tot bijna 10% van het nationale inkomen. Wordt bovendien rekening gehouden met de uitgaven in verband met de woningbouw die buiten de begroting zijn gebracht (gedebudgetteerd), dan bedraagt het beslag van de overheid op de kapitaalmarkt zelfs bijna 11%. Dit cijfer steekt schril af tegen de structurele ruimte voor de overheid op de kapitaalmarkt, die tot dusverre op circa 4% van het nationale inkomen werd becijferd. Het feitelijke beroep van de overheid kan dit jaar oplopen tot bijna het drievoudige hiervan.

Onderstaande tabel laat zien dat het aandeel van het overheidsbeslag op het binnenlandse kapitaalmarktaanbod in snel tempo is opgelopen tot 63% in 1981; inclusief de debudgettering komt dat aandeel naar schatting zelfs uit op circa 70%. Wordt daarnaast rekening gehouden met de overige woningbouw, dan blijkt dat er buiten de overheid en de woningbouw nauwelijks nog vermogen beschikbaar komt voor de financiering van produktieve investeringen.

Tabel 2.5.1. Het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt

	1973	1977	1978	1979	1980	1981	3e kw 1981 t/m 2e kw 1982[1]
Netto beroep overheid, in miljarden guldens	3,8	8,7	8,0	10,4	15,9	24,9	27,5
Idem, in % van het nationale inkomen	2,5	3,5	3,0	3,7	5,3	8,0	8,5
Idem, in % van het binnenlandse kapitaalmarktaanbod	18	20	16	25	38	63	

[1] Lagere overheid geraamd.

Bron: De Nederlandsche Bank.

Had het rijk in 1973 aan één staatslening (van 350 miljoen gulden) voldoende, in 1981 moest elf keer een openbare lening worden uitgegeven (met een gemiddelde opbrengst van 950 miljoen gulden).

Daarenboven leende het rijk in 1981 op de onderhandse kapitaalmarkt een bedrag van bijna 8 miljard gulden; in 1973 werd zelfs nog niet aan toetreding tot deze markt gedacht.

Dat aan het oplopen van het financieringstekort van het rijk in de eerste helft van 1982 nog geen einde is gekomen, blijkt duidelijk uit onderstaand financieringsoverzicht.

Tabel 2.5.2. Financieringsoverzicht van het rijk en de lagere overheid (in miljarden guldens op kasbasis)

	1980	1981	eerste halfjaar 1981	1982[1]
Financieringstekort (–)				
– rijk	– 15,3	– 20,9	– 17,5	– 20,9
– lagere overheid	– 6,4	– 4,9	– 2,5	– 2,7
Netto kapitaalmarktberoep				
– rijk	13,4	19,1	10,3	13,2
– lagere overheid	2,4	5,8	3,5	3,1
Liquiditeitstekort (–)				
– rijk	– 1,9	– 1,8	– 7,2	– 7,7
– lagere overheid	– 4,0	0,9	1,0	0,4

[1] Lagere overheid geraamd. Bron: De Nederlandsche Bank.

Om het voor heel 1982 geraamde financieringstekort te dekken zal, gegeven de doelstelling ten aanzien van de monetaire financiering, een zeer groot beroep op de kapitaalmarkt nodig zijn. Dit beroep wordt nagestreefd door zowel de frequentie als de omvang van het beroep op de openbare kapitaalmarkt tot het uiterste op te voeren. Mede dankzij de omslag op de lopende rekening van de betalingsbalans kon in de eerste helft van dit jaar een gemiddelde leningomvang van 1,8 miljard worden gerealiseerd, bijna het dubbele van die in 1981 (950 miljoen). Het is zeer de vraag of dit gemiddelde kan worden gehandhaafd, laat staan nog verder vergroot. Het succes van de uitgegeven staatsleningen hing vooral samen met de dalende renteontwikkeling, het grotendeels wegvallen van het bedrijfsleven als beleggingsalternatief en de krachtige positie van de gulden op de valutamarkt.

Ook het beroep op de onderhandse markt was in het eerste halfjaar van 1982 wederom aanzienlijk, hoewel het enigszins achterbleef bij dat in de overeenkomstige periode van vorig jaar. Dit komt met name door het grote beroep van het rijk in de tweede helft van 1981. Veel aanbieders van kapitaal waren hierdoor dermate voorbelegd geraakt, dat het aanbod begin 1982 maar moeilijk loskwam.

Naast het omvangrijke beroep op de kapitaalmarkt werd in de eerste helft van het jaar schatkistpapier geplaatst tot een netto bedrag van 2 miljard.

Het kapitaalmarktberoep van de lagere overheid staat mede onder invloed van de maatregelen die krachtens de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen zijn genomen. Deze beogen de vlottende financiering dit jaar te beperken tot 0,5 miljard. Het financieringstekort van de lagere overheid lijkt zich in de eerste helft van 1982 te hebben gestabiliseerd, nadat het van 1980 op 1981 met 0,4%-punt tot 1,7% van het nationale inkomen was gedaald.

De sterke uitbreiding van het kapitaalmarktberoep van de overheid werd mede mogelijk gemaakt door, maar heeft vooral ook bijgedragen aan de zeer grote daling van het beroep van de particuliere sector. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het beroep ten behoeve van de woningbouw en dat ten behoeve van overige investeringen. Hoewel de hypothecaire kredietverlening de afgelopen jaren zeer sterk is gedaald, was

het kapitaalmarktbeslag ten behoeve van de woningbouw vrij stabiel, mede door de toeneming van de door de overheid gefinancierde dan wel gegarandeerde woningbouw. Het beroep van de particuliere sector voor overige investeringen kreeg de grootste klap en is thans nog slechts van een zeer geringe omvang. Het hoog opgelopen overheidsbeslag kon slechts worden gerealiseerd door het bieden van gunstige leningvoorwaarden, waaronder een relatief hoge rente. De renteopdrijvende werking die hiervan is uitgegaan droeg er toe bij dat de laatste jaren een steeds groter deel van het sterk geslonken overige inkomen van bedrijven is opgeslokt door snel groeiende rentelasten. Mede daardoor zijn de winsten in het bedrijfsleven praktisch tot nul gedaald.

Een en ander maakt duidelijk, dat de expansie van de collectieve sector de ruimte voor particuliere investeringen drastisch heeft ingeperkt. Nu in het bedrijfsleven als geheel van winstinkomen nauwelijks meer sprake is, is de mogelijkheid van zelffinanciering vrijwel geheel verloren gegaan. Bovendien staat de sterk teruggelopen rentabiliteit een beroep op risicodragend vermogen door uitgifte van aandelen in de weg.

Dit alles klemt te meer omdat ook de mogelijkheden van financiering van investeringen met vreemd vermogen sterk onder druk zijn komen te staan. De in de loop der jaren scheefgegroeide vermogensstructuur van bedrijven stelt op zich reeds duidelijke grenzen aan het aantrekken van vreemd vermogen. Ter illustratie zij opgemerkt dat het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen voor de groep van industriële beurs-N.V.'s is geslonken van 46% in 1965 tot 22% in 1980. De desondanks zeer sterk afgenomen rentabiliteit en deze scheefgetrokken vermogensverhoudingen hebben er toe geleid dat verschaffers van vreemd vermogen veelal een niet onaanzienlijke risicopremie verlangen. Die komt bovenop de door overheidstoedoen toch al relatief hoge rentestand. Het aantrekken van vreemd vermogen gaat dan ook in de huidige omstandigheden de financiële draagkracht van steeds meer bedrijven te boven.

Onderstaande tabel laat zien dat het beroep van bedrijven op de emissiemarkt (d.w.z. de markt waar nieuwe effecten, obligaties en aandelen worden uitgegeven) is gedaald van bijna 20% in 1977 tot niet meer dan 5% van het totale beroep in 1981. De uitgifte van aandelen kwam zelfs vrijwel geheel tot stilstand.

Tabel 2.5.3. Het beroep op de emissiemarkt, in procenten van het totale beroep

	1973	1977	1978	1979	1980	1981
Overheid	50	51	52	55	66	76
Financiële instellingen	29	25	24	27	17	11
_ *(w.v. aandelen)*	*(1)*	*(4)*	*(3)*	*(2)*	*(1)*	*(2)*
Bedrijven	21	19	17	13	12	5
_ *(w.v. aandelen)*	*(2)*	*(1)*	*(4)*	*(1)*	*(2)*	*(0)*
Buitenland	–	5	7	5	5	8
Totaal	100	100	100	100	100	100
(idem, in mld. gld.)	(2,3)	(7,0)	(7,2)	(7,7)	(11,6)	(15,2)

Bron: De Nederlandsche Bank.

De bedrijven zijn al een aantal jaren bij een overigens laag investeringsniveau bijna volledig aangewezen op bankkrediet. Ook daar komen de grenzen inmiddels in zicht. De risico's van geldgevers nemen toe, ondanks het feit dat steeds vaker zekerheid in de vorm van hypotheken wordt geboden. De omvangrijke toevoegingen aan de Voorziening Algemene Risico's in de laatste jaren vormen hiervan een illustratie. De toeneming van de risico's

voor de banken heeft bovendien een versterking van hun solvabiliteit nodig gemaakt. In de jaren 1977 tot en met 1981 kwam dan ook meer dan de helft van het met alle aandelenemissies gemoeide – overigens relatief geringe – totaalbedrag van iets minder dan 2 miljard op naam van banken.

2.6. De toekomstige rente- en aflossingslasten van het rijk

Rentelasten

De renteverplichtingen uit hoofde van de hoge financieringstekorten zullen, bij het ontbreken van een perspectief van hoge economische groei, een excessief beslag leggen op het overheidsbudget in de komende jaren. Als gevolg hiervan zullen andere overheidsuitgaven worden verdrongen. Ook de herfinanciering van de staatsschuld kan de overheid voor benauwende problemen plaatsen. Om dit duidelijk te maken worden onderstaand twee varianten gepresenteerd, die uitgaan van een verschillende ontwikkeling van het financieringstekort.

De eerste variant gaat ervan uit dat het financieringstekort na 1983 geleidelijk wordt teruggedrongen tot de in het verleden gehanteerde waarde van het structureel aanvaardbare financieringstekort ter grootte van 4% van het netto nationale inkomen, waarvan circa 2,5% voor het rijk, te bereiken in 1986. Verondersteld is dat dit beleid parallel aan de terugdringing van het tekort een bijdrage levert aan een daling van de reële rente van het huidige hoge niveau tot circa 1% vanaf 1986, daar het beroep op kapitaalmarktmiddelen door het rijk wordt teruggedrongen. Immers een beleid gericht op verkleining van begrotingstekorten zal leiden tot een groter vertrouwen van geldgevers in de financieel-economische ontwikkeling, waardoor deze zullen volstaan met een lagere rente. Ook in de jaren zestig en zeventig, toen het financieringstekort zich rond het toenmalige structureel aanvaardbare niveau bewoog, bedroeg de reële rente gemiddeld ongeveer 1%.

In de tweede variant blijft het tekort van het rijk vanaf 1983 op het veronderstelde niveau van ruim 9% van het netto nationale inkomen. In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de rentelast weergegeven, waarbij voor variant 2 een rekenrente[1] van 10% is gehanteerd die ongeveer met het huidige rentepeil overeenkomt: door de rijksfinanciën wordt immers geen enkele bijdrage tot rentedaling geleverd[2]. De berekening van de rentelasten is op partiële wijze geschied; er is bijvoorbeeld afgezien van een verschillend effect op het nationale inkomen bij een andere hoogte van het financieringstekort.

Tabel 2.6.1. Rentelast van het rijk, 1980–1990 (in lopende prijzen en in miljarden guldens)

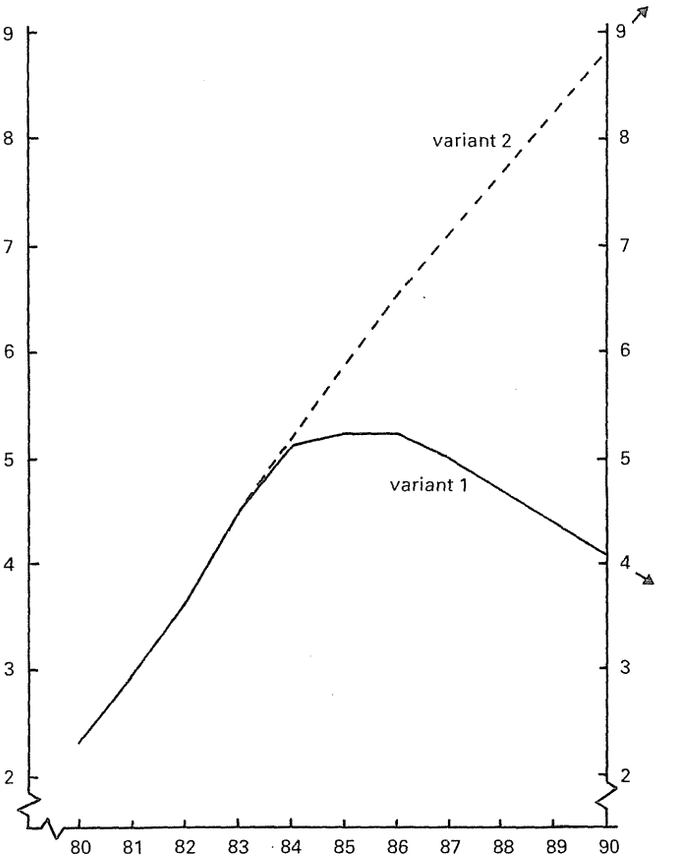
	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1990
Variant 1	6,9	12,0	15,2	18,2	19,6	20,5	19,9
Variant 2	6,9	12,0	15,2	18,5	21,9	25,6	42,1

Indien het tekort van het rijk in 1986 tot 2,5% is teruggedrongen en in de daaropvolgende jaren op dat peil gehandhaafd blijft, zal de rentelast in 1990 met 8 miljard zijn gestegen ten opzichte van 1982. Wanneer echter het tekort van het rijk op het huidige zeer hoge peil blijft, zal de rentelast vanaf 1982 tot 1990 meer dan verdrievoudigen en zal rond 1990 22% van alle rijksuitgaven worden opgeslokt door rentebetalingen, uitgaande van een gelijkblijvend aandeel van deze uitgaven in het nationale inkomen. Ook daarna loopt dit percentage aanzienlijk op.

[1] Voor een toelichting op deze zogeheten «rekenrente», zie de Miljoenennota 1982, blz. 157.

[2] In beide varianten wordt verondersteld dat het netto nationale inkomen met 5% toeneemt (namelijk een reële groei van 1% en een prijscomponent van 4%).

Grafiek 2.6. Rentelast van het rijk 1980–1990, in % van het netto nationale inkomen



In de variant met een voortdurend financieringstekort van ruim 9% voor het rijk is er aanvankelijk meer ruimte voor overheidsvoorzieningen dan in de variant waarin het tekort wordt teruggedrongen tot 2,5%. Deze ruimte wordt door de oprukkende rentelast evenwel spoedig verbruikt. Zo zal in 1990 de rentelast bij een blijvend hoog financieringstekort (variant 2) reeds 8,8% van het nationale inkomen bedragen.

Uit de tabel blijkt dat bij de in variant 1 veronderstelde terugdringing van het tekort de rentelast in 1986 al ruim 5 miljard gulden lager is dan wanneer het tekort ruim 9% blijft; daarna loopt het verschil zeer snel op tot ruim 22 miljard gulden in 1990.

Eén en ander illustreert dat een spoedige terugdringing van het financieringstekort gewenst is, mede om in de toekomst de collectieve voorzieningen op peil te kunnen houden.

Aflossingsverplichtingen

Behalve met sterk oplopende rentelasten zal het rijk in de toekomst ook worden geconfronteerd met een snel groeiende herfinancieringsproblematiek van vervallende schuld. Tot dusver zijn de ervaringen niet in strijd met de gehanteerde veronderstelling dat grosso modo vervallende staatsschuld in nieuwe schuld wordt omgezet, zodat de staat doorlopend een beslag legt op eenmaal aangetrokken middelen. De onderstaande tabel geeft het beloop weer van de aflossingen van de staatsschuld in de periode 1980–1990.

Tabel 2.6.2. Aflossingen op gevestigde staatsschuld, 1980–1990, in lopende prijzen en in miljarden guldens (tussen haakjes: in % van het nationale inkomen)

	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1990
Variant 1	3,2 (1,1)	4,0 (1,2)	4,0 (1,2)	5,2 (1,4)	6,7 (1,8)	8,6 (2,2)	29,3 (6,1)
Variant 2	3,2 (1,1)	4,0 (1,2)	4,0 (1,2)	5,2 (1,4)	6,7 (1,8)	8,6 (2,2)	31,2 (6,5)

Als gevolg van de looptijdstructuur der staatsleningen (een aflossingsvrije periode is gebruikelijk) ijlen de aflossingsbedragen na op de financieringstekorten. Vandaar ook dat het verschil in aflossingen tussen beide varianten pas zichtbaar wordt vanaf 1990. In 1990 zal het kapitaalmarktberoep door de staat uit hoofde van aflossingen ruim 29 miljard bedragen, een verzevenvoudiging in een periode van acht jaar.

Of de zeer omvangrijke aflossingsbedragen in de toekomst opnieuw kunnen worden gecontracteerd, zal mede afhangen van de hoogte van het financieringstekort in met name de tweede helft van de jaren tachtig. Verwacht moet worden dat een permanent omvangrijk aanbod van schuldpapier door de staat vroeg of laat leidt tot verzadiging van de financiële markten met dit papier[1]. Het moment van verzadiging en de hoeveelheid staatsschuld waarbij dit geschiedt, is niet alleen afhankelijk van de hoeveelheid aangeboden schuld, maar uiteraard ook van de factoren die de vraag naar staatsschuld bepalen. Zo kunnen buitenlandse houders van staatsobligaties in de toekomst hun middelen uit Nederland terugtrekken voor belegging dan wel besteding in eigen land of elders. Ook is in dit verband van belang hoe het beloop van de wisselkoers van de gulden zal zijn alsmede de verwachtigingen dienaangaande. Daarbij komt dat ook binnenlandse houders van staatsschuld hun gelden in de toekomst wel eens niet in dezelfde omvang aan de staat ter beschikking zouden kunnen stellen. Zo is het onzeker of de huidige relatief omvangrijke inschrijving van gezinnen op staatsobligatieleningen in stand zal blijven.

Wanneer de herfinanciering van zeer grote bedragen aan vervallende staatsschuld in de toekomst gepaard zou moeten gaan met de dekking van een hoog financieringstekort dreigt de hierboven genoemde verzadiging. Ten einde dit laatste te voorkomen zal de stijging van de herfinancieringslast moeten worden vergezeld van afnemende financieringstekorten.

2.7. De monetaire ontwikkeling in 1981 en 1982

De monetaire ontwikkeling in 1981 stond onder sterke invloed van drie deels samenhangende factoren: de tweede oliecrisis van 1979/1980, de hoge rentestanden in de Verenigde Staten en het oplopende financieringstekort van de overheid.

De hoge rente in de Verenigde Staten zorgde begin 1981 voor spanningen binnen het Europese Monetaire Stelsel. Vooral de Duitse mark kwam onder druk. In februari zag de Bundesbank zich genoodzaakt de geldmarkt fors te verkrappen om de depreciërende mark te steunen en de aantrekkende inflatie te beteugelen. De korte rente steeg fors. De Nederlandsche Bank kon vervolgens in de eerste helft van 1981 niet verhinderen dat ook in Nederland de korte rente opliep. Ten einde de positie van de gulden binnen het Europese Monetaire Stelsel te handhaven moesten geldmarktverkrappende interventies worden verricht.

[1] De grafiek in bijlage 15 geeft een indruk van de omvang van de Nederlandse overheidsschuld in vergelijking met die van het buitenland.

Grafiek 2.7. De korte rente in de Verenigde Staten, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland; driemaands Eurovalutatarieven

Tegelijkertijd liep ook de lange rente op, onder invloed van de hoge rente in de Verenigde Staten en het sterk toenemende beroep van de overheid op de kapitaalmarkt. De combinatie van gestegen energieprijzen en oplopende rentelasten, bovenop de problematiek van een reeds jaren onvoldoende renderend bedrijfsleven, heeft belangrijk bijgedragen tot het inzakken van de investeringen op sinds de Tweede Wereldoorlog ongekende schaal. Vooral als gevolg hiervan sloeg de lopende rekening van 1980 op 1981 met meer dan 4%-punten van het nationale inkomen om van een tekort in een overschot, ondanks het sterk oplopende financieringstekort van de overheid.

De monetaire keerzijde van het inzakken van de investeringen was de zeer geringe geldschepping door de banken in 1981 (zie tabel 2.7.1). Ook de monetaire financiering van de overheid liep sterk terug, na een periode waarin de geldschepping ten behoeve van de overheid zeer aanzienlijk was. Dit was het uitvloeisel van een afspraak tussen de Minister van Financiën en de Nederlandsche Bank om de monetaire financiering van de overheid in 1981 te beperken tot 3 miljard. Van de voor het rijk bestemde ruimte van 2,5 miljard is slechts 1,7 miljard gebruikt. Maatregelen ter beteugeling van de monetaire financiering van de lagere overheid resulteerden zelfs in enige liquiditeitsvernietiging bij deze sector, zodat het doel ruimschoots is gerealiseerd. Het grote overschot op de lopende rekening leidde anderzijds tot een stroom van liquiditeiten uit het buitenland,

waartegen de afvloeiing in het kapitaalverkeer niet opwoog. Weliswaar was er sprake van een niet onaanzienlijke kapitaalexport uit hoofde van directe investeringen, maar in het voor de renteverhoudingen gevoelige kapitaalmarktverkeer vond nog enige toestroming plaats. Deze laatste kan worden toegeschreven aan het grote beroep van de overheid op de kapitaalmarkt, dat ter dekking van het financieringstekort noodzakelijk was. Per saldo was de totale liquiditeitscreatie in 1981 toch nog groter dan in 1980; wel bleef zij iets ten achter bij de nominale groei van het nationale inkomen, zodat de liquiditeitsquote enige daling liet zien.

Tabel 2.7.1. De monetaire ontwikkeling 1980–1982 (in miljarden guldens)

	1980	1981	juli 81/juni 82[4]
Binnenlandse liquiditeitscreatie	8,2	3,0	4,5
waarvan: overheid	*4,9*	*1,1*	*2,6*
banken[1]	*3,3*	*1,9*	*1,9*
Liquiditeitstoevoer buitenland[2]	– 4,0	3,8	4,9
waarvan: lopende rekening	*– 7,9*	*5,3*	.
kapitaalverkeer[2]	*3,9*	*– 1,5*	.
Totale liquiditeitscreatie[1]	4,2	6,8	9,4
Idem, %-mutatie[1]	3,9	6,4	7,9
Liquiditeitsquote per ultimo in %[1 3]	36,5	36,2	36,8

[1] Gecorrigeerd voor fluctuaties in transitorische posten.
[2] Door rapportageverschillen kunnen de cijfers sterk afwijken van die uit de betalingsbalansregistratie.
[3] Voor seizoen gecorrigeerd.
[4] Voorlopige cijfers.
Bron: De Nederlandsche Bank.

Omdat de geldschepping door de banken in de eerste helft van 1981 ver achter bleef bij de norm en omdat geen opleving van de kredietvraag van de particuliere sector werd voorzien, schortte de Nederlandsche Bank halverwege het jaar de kredietrestrictie op. Ook voor 1982 gelden geen beperkingen ten aanzien van de kredietverlening door de banken, om de bedrijven zoveel mogelijk ruimte te geven. Wel bestaat er ook dit jaar een afspraak over beperking van de monetaire financiering door het rijk tot een omvang die aanzienlijk geringer is dan de maximaal toelaatbare omvang van 2,5 miljard in 1981.

De forse omslag op de lopende rekening, die zich in 1982 in bescheidener mate voortzet, verruimt de beschikbaarheid van middelen in Nederland. Hierdoor wordt rentedaling op de geld- en kapitaalmarkt bevorderd, een daling die sinds augustus/september 1981 ook feitelijk heeft plaatsgevonden. Het oplopende financieringstekort van de overheid maakt echter een voortgezet stijgend kapitaalmarktberoep noodzakelijk, waardoor de rentedaling op de kapitaalmarkt wordt tegengewerkt. Ook de afvloeiing van middelen naar het buitenland via de kapitaalmarkt is daarom beperkt, zodat, ondanks de aanzienlijke kapitaalexport uit hoofde van het structurele kapitaalverkeer, in 1982 dan ook met liquiditeitstoevoer uit het buitenland moet worden rekening gehouden.

Tabel 2.7.2. Aanbod en beroep op de kapitaalmarkt 1980–1982 (in miljarden guldens)

	1980	1981	apr 81/mrt 82
Netto binnenlands aanbod	31,3	37,7	39,6
– *fondsen en spaarbanken*	*25,8*	*27,5*	*29,8*
– *banken*	*5,5*	*10,2*	*9,8*
Netto binnenlands beroep	35,7	38,7	39,3
– *rijk*	*13,4*	*19,1*	*19,4*
– *lagere overheid*	*2,4*	*5,8*	*5,4*
– *gezinnen en bedrijven*	*19,9*	*13,8*	*14,5*
Netto buitenlands aanbod (+)/ beroep (–)	4,4	1,0	– 0,3

Bron: De Nederlandsche Bank.

Ook de geldschepping door het bankwezen zou kunnen toenemen, mede gelet op de daling van de korte en lange rente. Behalve tegemoetkomen aan de particuliere kredietvraag, waarvan het groeitempo vooralsnog beperkt is, kunnen de geldscheppende instellingen doorgaan met de sterke uitbreiding van hun lange krediet aan de overheid. Voorts spelen financieringstekorten bij de sociale fondsen een rol, die voor een deel met kort bankkrediet worden gefinancierd.

Tabel 2.7.3. Monetair bedrijf van de geldscheppende instellingen 1980–1982 (procentuele mutaties t.o.v. het voorafgaande jaar)

	1980	1981	juli 81/juni 82[1]
Bankkrediet aan de private sector	10	5	4
– *kort*	*9*	*5*	*5*
– *hypothecair*	*10*	*5*	*2*
– *overig lang*	*12*	*8*	*6*
Lang bankkrediet aan de overheid	– 4	19	28
Bruto geldscheppend bedrijf	9	6	6
Lange passiva	11	8	7
– *eigenlijk spaargeld*	*10*	*13*	*10*
– *overige*	*13*	*3*	*2*
Netto geldscheppend bedrijf	6	3	5

[1] Voorlopige cijfers. Bron: De Nederlandsche Bank.

2.8. Onevenwichtige verdeling van het nationale inkomen

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de inkomensverdeling in ons land, en van de verschuivingen die daarin zijn opgetreden onder invloed van de in paragraaf 2.4 geschetste wijzigingen in de structuur van onze economie.

De groei van het reëel vrij beschikbaar inkomen van loon- en uitkeringstrekkenden is gedurende een lange reeks van jaren aanzienlijk uitgegaan boven de reële groei van het nationale inkomen. Daarbij tekent zich, mede onder invloed van het gevoerde loon- en inkomensbeleid, de laatste jaren een duidelijke koopkrachtmatiging af. Die is evenwel onvoldoende geweest om de daling van het reëel beschikbaar overig inkomen tot staan te brengen. Tabel 2.8.1. maakt een en ander zichtbaar. Deze tabel toont

eveneens aan dat de verdeling van de beschikbare ruimte sterk wordt belast door de groei van het aantal inkomenstrekkers.

De verdelingsproblematiek wordt in het bijzonder verscherpt door de sterke groei van het aantal niet-actieven, dat ten laste komt van de collectieve sector. Het aandeel van het vrij beschikbare overdrachtsinkomen aan niet-actieven in het nationale inkomen is sinds 1973 met meer dan 50% gestegen. Dit valt in belangrijke mate toe te schrijven aan de groei van het aantal werklozen, arbeidsongeschikten en AOW-gerechtigden. Daarnaast is ook de optrekking in het verleden van het minimum-uitkeringsniveau van invloed geweest.

Hoezeer het netto beschikbare overig inkomen in het gedrang is gekomen, moge duidelijk zijn indien wordt beseft dat, zoals het CPB in het Centraal Economisch Plan 1982 constateert, het overig inkomen na aftrek van met name rentebetalingen thans volstrekt tekort schiet om de zelfstandigen een inkomen uit arbeid te verschaffen dat overeenkomt met het gemiddelde loon van werknemers in bedrijven.

Tabel 2.8.1. Reëel vrij beschikbaar looninkomen, overdrachtsinkomen en overig inkomen; gemiddelde procentuele mutaties per jaar[1] (cijfers tussen haakjes: mutaties per inkomenstrekker in de betrokken categorie[2])

		1963–1973	1973–1977	1977–1982[6]
1	Reële groei nationaal inkomen	5½ (4)	1½ (0)	0 (– 1½)
2	Koopkracht looninkomen[3]	5 (4)	2 (2)	– 1 (– 1)
3	Koopkracht overdrachtsinkomen[4]	8½ (4)	7 (1½)	4 (– 1)
4	Koopkracht loon- en overdrachtsinkomen (2 + 3)	6 (4)	3½ (1½)	½ (– 1)
5	Reëel netto beschikbaar overig inkomen[5]	1½	– 8½	– 4

[1] De nominale mutaties zijn gedefleerd met behulp van de prijsindex van het nationale inkomen (netto, marktprijzen).
[2] De cijfers tussen haakjes zijn de gemiddelde mutaties respectievelijk per inkomenstrekker (regel 1), per loontrekkende (regel 2), per uitkeringstrekkende (regel 3), en per inkomenstrekker exclusief zelfstandigen (regel 4); alle herleid tot mensjaren.
[3] Inclusief overdrachten aan loontrekkers (m.n. kinderbijslag en uitkering bij ziekte).
[4] Exclusief overdrachten aan loontrekkers, zelfstandigen en bedrijven.
[5] Inclusief toegerekend loon van zelfstandigen en overdrachten aan zelfstandigen (m.n. kinderbijslag), alsmede overdrachten aan bedrijven.
[6] Ten dele geraamd.

Bron: Centraal Planbureau, De Nederlandsche Bank.

Loon- en inkomensmatiging

Eerder in dit hoofdstuk werd reeds geschetst dat het op loon- en inkomensmatiging gerichte beleid vooralsnog niet heeft geleid tot het beoogde winstherstel. De stijgende trend van de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote is pas recentelijk tot staan gebracht en in 1982 voor het eerst sinds vele jaren onderbroken door een daling. De moeizaamheid waarmee dit tot stand kwam hangt onder meer samen met het bestaan van verschillende koppelingsmechanismen en met de groei van het aantal inkomenstrekkers.

In de loop der jaren zijn verscheidene indexeringsmechanismen ontstaan die in de kern der zaak beogen de inkomens in de collectieve sector parallel te doen verlopen met de looninkomens in de particuliere sector. In die omstandigheden leidt hantering van de maatstaf dat het reële loon per werknemer in bedrijven zou mogen stijgen overeenkomstig de gemiddelde toeneming van de arbeidsproduktiviteit in die sector, er onherroepelijk toe dat de inkomensstijging per inkomenstrekker groter zal uitvallen dan de reële groei van het nationale inkomen per inkomenstrekker. Want deze reële groei per inkomenstrekker blijft achter bij de arbeidsproduktiviteitsontwikkeling per werknemer in bedrijven. Ten eerste valt de produktivi-

teitsstijging van werkenden in de kwartaire sector lager uit en ten tweede is bij de niet-actieven van een produktiviteitsstijging per definitie geen sprake.

De desbetreffende indexeringsmechanismen kunnen dan ook slechts samengaan met een evenwichtige ontwikkeling tussen loon- en overdrachtsinkomen enerzijds en overig inkomen anderzijds indien de loonontwikkeling in bedrijven duidelijk achterblijft bij de produktiviteitsstijging in die sector. Jarenlang is echter juist het tegendeel het geval geweest. Onder die omstandigheden resulteerden in des te sterkere mate onevenredig grote claims van het loon- en overdrachtsinkomen op de economische groei, ten koste van het reëel beschikbare overig inkomen. Het rechttrekken van de gedurende een lange reeks van jaren scheefgegroeide inkomensverhoudingen is op zich reeds een zware opgave. Deze wordt nog bemoeilijkt doordat het dilemma van conflicterende claims steeds klemmender wordt. Want de groei van het totale aantal inkomenstrekkers is inmiddels volledig gelocaliseerd bij de sterk in omvang toenemende categorie niet-actieven, die thans al meer dan 35 % van het totale aantal inkomenstrekkers omvat.

Zoals uit tabel 2.8.1. blijkt, is het totale reëel beschikbare inkomen van loontrekkenden (werknemers en ambtenaren) in de periode 1977/1982 gemiddeld rond 1 % per jaar achtergebleven bij de nulgroei van het reële nationale inkomen in deze periode. Maar het aantal werkenden in loondienst gaf in die periode geen groei meer te zien, terwijl het totale aantal inkomenstrekkers daarentegen met circa 1½ % per jaar bleef toenemen. Het gevolg van een en ander was dat de koopkrachtmutatie per loontrekkende in de beschouwde periode gemiddeld rond ½ % per jaar bleef uitgaan boven de (negatieve) groei van het reële nationale inkomen per inkomenstrekker, ondanks de in deze periode allengs negatiever wordende koopkrachtontwikkeling. Zelfs in 1981, toen de modale werknemer inclusief incidenteel 3½ % in koopkracht achteruitging, stak deze koopkrachtdaling nog niet ongunstig af tegen de daling van het reële nationale inkomen per inkomenstrekker van 3½ % in dat jaar. Eerst in 1982 is een situatie bereikt waarin de koopkrachtmutatie (inclusief incidenteel) van −2½ % voor de modale werknemer werkelijk achterblijft bij de reële economische groei per inkomenstrekker, die dit jaar naar raming ruim −1 % zal belopen. En gelet op de scheefgegroeide inkomensverhoudingen, zoals die uit tabel 2.8.1. blijken, kan niet anders worden geconcludeerd dan dat pas in 1982 een werkelijke, zij het bescheiden aanzet is gegeven in de richting van herstel van deze verhoudingen.

De achteruitgang van de reëel vrij beschikbare inkomens, die zich in 1982 voordoet, is langs verschillende wegen door het beleid beïnvloed. Nadat met de sociale partners geen overeenstemming kon worden bereikt over het arbeidsvoorwaardenbeleid voor 1982, werd opnieuw besloten tot een partiële looningreep. Naast het continueren van de korting op en maximering van de vakantietoeslag is in 1982 de prijscompensatie afgetopt. Daarnaast zijn de inkomens in de collectieve sector halverwege 1982 extra gekort. Verder ondervindt de koopkracht de gevolgen van een sterke stijging van enkele werknemerspremies. Tenslotte wordt de koopkracht dit jaar beperkt door de tijdelijke en eenmalige solidariteitsheffing ten behoeve van het werkgelegenheidsplan 1982.

Teneinde het koopkrachtbeeld voor 1982 meer in overeenstemming te brengen met de vorig najaar gehanteerde uitgangspunten, werd naast de genoemde nivellerende maatregelen in de sfeer van de vakantietoeslag en de prijscompensatie de premie-inkomensgrens voor de volksverzekeringen extra verhoogd. Bovendien waren koopkrachtoverwegingen mede bepalend voor de vormgeving van de solidariteitsheffing. Van deze maatregelen, waarvan het nivellerende karakter alleen in de koopkrachtmutaties van 1982 ten opzichte van 1981 tot uiting komt, lopen sommige per ultimo 1982 af.

Personele inkomensverdeling

Sinds geruime tijd wordt in het inkomensbeleid in het kader van het sociaal-economische beleid de aandacht vooral geconcentreerd op de mutaties in de koopkracht bij enkele inkomenshoogten (minimum, modaal, 2x modaal en 4x modaal). Daarbij werd veelal een nivellerende ontwikkeling nagestreefd. Daaraan lag de gedachte ten grondslag dat van de welvaartsgroei een meer dan evenredig deel aan de laagstbetaalden diende toe te vallen en – wat de laatste jaren betreft – dat de hoger betaalden een meer dan evenredige bijdrage in de inkomensmatiging dienden te leveren. De concentratie op koopkrachtmutaties heeft tot gevolg gehad dat enkele andere aspecten van de inkomensproblematiek min of meer op de achtergrond zijn geraakt.

In de eerste plaats is de vraag welke verhouding tussen de *niveaus* van netto inkomens aanvaardbaar of wenselijk is naar de achtergrond geschoven. Zonder recente informatie over de feitelijke verhouding tussen inkomensniveaus, zonder inzicht in de oorzaken van die inkomensverschillen en zonder doelstellingen voor de inkomensverhoudingen, is het echter niet goed mogelijk doelstellingen voor inkomensmutaties te beoordelen. Daarom wordt in tabel 2.8.2 informatie gepresenteerd uit een raming van de inkomensverdeling in een recent jaar (1980). Teneinde zoveel mogelijk aan te sluiten bij de zogenaamde koopkrachtplaatjes, heeft ook deze tabel alleen betrekking op gehuwde mannelijke werknemers met twee kinderen.

In de tabel zijn de werknemers ingedeeld naar de hoogte van hun bruto inkomen uit arbeid. Dat is het loon vermeerderd met uitkeringen uit hoofde van loondervingsverzekeringen. Deze uitkeringen zijn meegenomen om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij het volledige jaarloon. De beschikbare gegevens over het loon hebben namelijk betrekking op het loon dat een werknemer in het gehele jaar 1980 verdiende, ongeacht het aantal uren dat hij werkte. Werknemers die als gevolg van ziekte of werkloosheid slechts een deel van het jaar werken zouden, indien alleen naar het loon werd gekeken, in een lagere inkomensklasse terecht komen dan bij een verdeling die uitgaat van het uurloon of van het volledige jaarloon. Dit bezwaar wordt in belangrijke mate ondervangen door de loondervingsuitkeringen mee te nemen. Voor werknemers met een deeltijdbetrekking en voor werknemers die slechts een deel van het jaar werken, maar geen recht hebben op een loondervingsuitkering, blijft dit bezwaar echter bestaan. Mede daardoor komen in de tabel werknemers voor met een bruto inkomen uit arbeid beneden het niveau van het wettelijke minimumloon.

Kolom 1 van de tabel laat de verdeling van werknemers over klassen bruto inkomen uit arbeid zien. Kolom 3 toont het bijbehorende netto inkomen uit arbeid. Dat is het netto inkomen dat na belasting- en premieheffing zou resulteren bij afwezigheid van andere primaire inkomensbestanddelen, belaste inkomensoverdrachten uit anderen hoofde dan loondervingsverzekeringen en individueel bepaalde fiscale aftrekposten. Kolom 4 heeft betrekking op het netto inkomen dat gemiddeld ontstaat indien de genoemde elementen wel in de beschouwing worden betrokken. Het verschil tussen kolom 4 en kolom 3 laat dus de gezamenlijke invloed zien van de andere primaire inkomensbestanddelen, andere belaste inkomensoverdrachten en fiscale aftrekposten. Tot een niveau van het bruto inkomen uit arbeid van ongeveer f 25 000 blijkt het gemiddelde netto inkomen hoger te liggen dan het gemiddelde netto inkomen uit arbeid, als gevolg van andere ontvangen inkomensoverdrachten (zoals huursubsidies) en ander primair inkomen. Boven dit niveau ligt daarentegen ten gevolge van individueel bepaalde fiscale aftrekposten het gemiddelde netto inkomen uit arbeid hoger dan het gemiddelde netto inkomen.

De tabel geeft onder andere een indruk van de beloningsverschillen in de brutosfeer, en van de mate waarin deze in de nettosfeer worden teruggebracht.

– Het wettelijk minimumloon bedroeg in 1980 f 23 800. De vijfde regel van de tabel laat zien, dat daarbij een netto inkomen uit arbeid van iets meer dan f 17 800 behoorde. Vervolgens kan uit de kolommen 1 en 3 worden afgelezen dat circa 99% van de gehuwde mannelijke werknemers met twee kinderen een netto inkomen uit arbeid ontving van niet meer dan f 52 400, ofwel circa 3x het netto minimumloon. Deze uitkomst kan ook worden bezien tegen het licht van de norm uit de Interim-nota Inkomensbeleid (1975) van het kabinet-Den Uyl. Deze hield in dat de verhouding tussen de netto inkomens van de laagstbetaalden en van de hoogste salarisgroepen bij de rijksoverheid aanvaardbaar viel te noemen. Die verhouding bedroeg toen 1:5.

– Het modale loon bedroeg in 1980 f 33 500. Daarbij werd blijkens kolom 3 een netto inkomen uit arbeid gerealiseerd van iets meer dan f 23 600. Het brutoverschil tussen minimum en modaal van 40% werd dus door de belastingprogressie en de franchise in de WAO-premie teruggebracht tot ruim 30% in de nettosfeer. Indien vervolgens rekening wordt gehouden met het niet in de tabel zichtbare effekt van de kinderbijslag voor 2 kinderen, neemt het nettoverschil af tot rond 25%. Buiten beschouwing blijft dan nog de invloed van inkomensoverdrachten uit anderen hoofde dan loondervingsverzekeringen (bij voorbeeld huursubsidies).

– De tabel (kolom 1) laat voorts zien dat in 1980 aanzienlijk minder dan 1% van het aantal werknemers met 2 kinderen een bruto inkomen uit arbeid genoot ter grootte van het 4x modale loon (f 134 000 in 1980) of hoger.

Tabel 2.8.2. Verdeling van gehuwde mannelijke werknemers[1] met 2 kinderen over inkomensklassen, 1980[2]

Klasse bruto inkomen uit arbeid[3] (× f 1 000)	Aantal werknemers (× 1 000)		Gemiddeld bruto inkomen uit arbeid (× f 1 000)	Gemiddeld netto inkomen uit arbeid[4] (× f 1 000)	Gemiddeld netto inkomen[5] (× f 1 000)
	(1)		(2)	(3)	(4)
0– 5	1,6	(0,2)[6]	2,7	2,1	4,5
5– 10	2,1	(0,6)	7,6	6,3	7,4
10– 15	2,3	(0,9)	12,4	10,3	12,8
15– 20	3,3	(1,4)	17,6	14,0	16,8
20– 25	10,9	(3,0)	23,0	17,8	18,9
25– 30	52,9	(11,0)	28,1	20,9	20,8
30– 35	120,6	(29,3)	32,7	23,6	23,2
35– 40	130,1	(49,0)	37,4	26,1	25,7
40– 45	101,8	(64,4)	42,4	28,1	27,6
45– 50	73,3	(75,4)	47,3	30,7	29,6
50– 60	82,9	(88,0)	54,3	34,2	32,6
60– 70	37,4	(93,6)	64,4	39,2	36,9
70– 80	20,1	(96,7)	74,2	44,1	40,5
80– 90	9,8	(98,1)	84,3	48,2	44,7
90–100	5,5	(99,0)	94,7	52,4	48,7
100–125	4,2	(99,6)	110,9	58,2	54,3
125–150[7]	1,5	(99,8)	135,8	66,2	61,5
Totaal	661,4	(100,0)			

[1] Exclusief directeuren BV/NV.
[2] Gebaseerd op een extrapolatie van de CBS-statistiek De Personele Inkomensverdeling 1975.
[3] Fiscaal loon (bruto loon minus pensioenpremie) vermeerderd met uitkeringen in verband met loonderving (ZW, WW, WWV, WAO).
[4] Belastbaar *inkomen uit arbeid* minus *loonbelasting*. De invloed op het netto-inkomen van andere primaire inkomensbestanddelen (winst en inkomsten uit vermogen) is hier dus buiten beschouwing gelaten; in de loonbelasting wordt voorts alleen rekening gehouden met fiscale aftrekposten waarvan alle werknemers gebruik maken. Het begrip belastbaar inkomen uit arbeid minus loonbelasting wijkt op drie punten af van de gebruikelijke definitie van het vrij beschikbare inkomen: de kinderbijslag blijft buiten beschouwing, de ziekenfondspremie is niet in mindering gebracht, terwijl het reis- en verwervingskostenforfait als aftrekpost is meegenomen.
[5] Belastbaar *inkomen* minus *loon- en inkomstenbelasting*. Hierin is rekening gehouden met alle primaire inkomensbestanddelen, alle belaste inkomensoverdrachten en alle fiscale aftrekposten. Ook hier blijft de kinderbijslag (onbelast) dus buiten beschouwing.
[6] In % van het totaal, gecumuleerd.
[7] Werknemers met een inkomen uit arbeid van meer dan f 150 000 zijn in verband met het geringe aantal en de grote inkomensspreiding niet in de extrapolatie opgenomen.

In de tweede plaats is door de concentratie op koopkrachtmutaties het volgende aspect op de achtergrond geraakt. Koopkrachtplaatjes geven alleen een beeld van de wijzigingen die bij de onderscheiden individuele inkomensniveaus optreden. Daarbij blijft buiten beschouwing hoe de groepen werknemers met inkomens tussen die verschillende niveaus qua leeftijd en gezinsgrootte zijn samengesteld, en waar en in welke mate dubbele inkomens binnen huishoudens voorkomen. Voor de doelstellingen van het inkomensbeleid kan dit echter niet onverschillig zijn, omdat deze faktoren van belang zijn voor de relatie tussen inkomens respectievelijk inkomensperspectieven enerzijds en behoeften anderzijds.

Als voorbeeld kan worden genoemd dat uit CBS-onderzoekingen blijkt, dat in 1979 meer dan de helft van de werknemers met een inkomen op of onder het wettelijk minimum(jeugd)loon bestond uit personen jonger dan 23 jaar. Koopkrachtplaatjes die relatief gunstig uitvallen voor het minimum, verbeteren bij werknemers dus in belangrijke mate de inkomenspositie van jongeren. De vraag kan worden gesteld of een dergelijk effect wel wenselijk is, gezien het feit dat inkomens over het algemeen gedurende zekere tijd met de leeftijd toenemen, en gezien de vaak geringere noodzakelijke uitgaven van jongeren. In 1981 heeft overigens een neerwaartse aanpassing plaatsgevonden van het niveau van de minimumjeugdlonen. Een ander voorbeeld is dat, aldus het CPB in het Centraal Economisch Plan 1982, dubbele inkomens relatief sterk zijn geconcentreerd bij gezinnen met jeugdige partners. Individueel behoren de partners dan veelal tot de lagere inkomens maar gezamenlijk scoren zij vrij hoog in de inkomensverdeling naar huishoudens.

Illustratief is in dit verband ook, dat van het totale aantal inkomenstrekkers met een volledig jaarinkomen op of onder het minimum (volgens een schatting van het CBS in 1977 circa 2 miljoen) slechts een relatief klein deel behoort tot de groep «echte minima». Als echte minima werden daarbij beschouwd de gezinnen, samenwonenden en alleenstaanden die van één inkomen ter hoogte van de netto-bijstandsnorm moeten rondkomen. In 1981 ontvingen circa 315 000 huishoudens de eenmalige uitkering voor de echte minima.

Een derde element dat door de concentratie op de koopkrachtmutaties op de achtergrond is geraakt, is het allocatieve aspect van de inkomensontwikkeling. Mede daardoor is er in de afgelopen jaren weinig ruimte geweest voor een differentiatie in de loonontwikkeling naar beroepsgroepen of bedrijfstakken. Dit bemoeilijkt aanpassingen in de samenstelling van het aanbod van arbeid bij verschuivingen in de vraag. In een recent rapport wijst de OESO[1] erop, dat de aanpassingen in een open economie aan structuurwijzigingen in principe op twee manieren kunnen plaatsvinden. In het ene alternatief wordt de nadruk vooral gelegd op verschuiving van produktiefaktoren van minder naar meer produktieve aktiviteiten. Dit kan consistent zijn met beperkte beloningsverschillen tussen bedrijfstakken, maar vereist in dat geval wel het aanvaarden van relatief grote verschuivingen in de sectorale werkgelegenheid. Het andere alternatief legt meer de nadruk op flexibiliteit van de inkomens, zodat de beloningsverhoudingen beter kunnen aansluiten bij produktiviteitsverschillen en vraag/aanbod-verhoudingen. In dit geval kunnen weliswaar de beloningsverschillen groter worden, maar de snelheid van het aanpassingsproces kan worden gematigd, en sectorspecifieke werkgelegenheid kan gemakkelijker worden gehandhaafd.

Ook aan het veelal nivellerende karakter van de ingrepen van de afgelopen jaren in de primaire loonsfeer zijn allocatieve aspecten verbonden. Met deze ingrepen werd vooral een matiging van loonkosten beoogd teneinde de werkgelegenheidsperspectieven te verbeteren. Loonmatiging remt de uitstoot van arbeid, samenhangend met het onrendabel worden van kapitaalgoederen, af. Bovendien wordt daardoor op zich een bijdrage geleverd aan verbetering van de winstpositie van bedrijven. Maatregelen als aftopping van de prijscompensatie en maximering van de vakantietoeslag komen evenwel vrijwel uitsluitend de – doorgaans kapitaalintensieve – sectoren met relatief veel hoger betaald personeel ten goede. De meer arbeidsintensieve – en veelal zwakkere – sectoren ondervinden daarvan echter nauwelijks voordeel, terwijl juist in die sectoren veelal sprake is van een omvangrijke uitstoot van arbeid.

Los van het voorafgaande zij tenslotte gewezen op de gevolgen van nivellering voor de overheidsfinanciën. Nivellering leidt als gevolg van de belastingprogressie tot een derving van belastingopbrengsten. Ter illustratie zij de volgende ruwe indicatie gegeven. In 1982 is door aftopping van de prijscompensatie en maximering van de vakantietoeslag op een niveau van

[1] OESO, Positive Adjustment Policies (Summary and Conclusions), 1982

iets minder dan het 2x modale inkomen een autonome loonmatiging van ruim 0,5% bewerkstelligd. Uit tentatieve becijferingen van het CPB[1] kan worden afgeleid dat zich door deze nivellerende loonmatiging in vergelijking met een even grote uniforme loonmatiging voor de overheid een inkomstenderving heeft voorgedaan die in de orde van grootte van 1/4 à 1/2 miljard ligt. Bovendien kan van nivellering een opwaartse invloed uitgaan op sommige overheidsuitgaven (zoals WWV- en bijstandsuitkeringen). En voor zover nivellering plaatsvindt beneden de premie-inkomensgrenzen, ondervinden ook de sociale fondsen nadeel, vanwege de uiteenlopende effecten op de premie-opbrengsten en de door de fondsen te betalen uitkeringen.

Afgezien van deze budgettaire consequenties lijkt het, gezien het voorgaande, wenselijk om meer dan tot nu toe in de doelstellingen voor het inkomensbeleid rekening te houden met de verhouding tussen de inkomensniveaus, met de samenstelling van de verschillende inkomensgroepen en hun behoeften alsmede met het allocatieve aspect van de loon- en inkomensontwikkeling. Een en ander is niet goed mogelijk zonder een verbeterde coördinatie van het overheidsbeleid voor zover dat beleid gevolgen heeft voor de inkomensverdeling.

[1] CPB, Centraal Economisch Plan 1981 (blz. 150).

3. Het financieel-economische beleid

3.1. Inleiding

De crisis in de Nederlandse economie breidt zich nog steeds uit. De sterke verslechtering van de economische en budgettaire ontwikkeling in de loop van dit jaar wijst daarop. Het meest zichtbare teken van de crisis is de dramatische stijging van de werkloosheid. Minder zichtbaar, maar allengs meer voelbaar, is dat de economie ook steeds minder inkomen verschaft. De looninkomens in de particuliere sector, de salarissen in de overheidssfeer en de overdrachtsinkomens zijn in de jaren zeventig aanvankelijk sneller gestegen, later langzamer gedaald dan het reële nationale inkomen per inkomenstrekker. Daling van de besparingen, daling van het eigen vermogen van bedrijven, verbruik van aardgas en financiering van een toenemend gedeelte van de collectieve uitgaven uit besparingen van de particuliere sector maakten dit mogelijk. Het aandeel van de consumptieve bestedingen steeg in de periode 1973/1982 dan ook met bijna 10%-punt tot ruim 87,5% van het nationale inkomen.

De overheidsfinanciën verslechterden zeer snel: een jaar geleden werd voor 1982 een financieringstekort van 6,5% van het nationale inkomen geraamd, thans 10¼%. De tegenvallende aardgasbaten komen daarbij hard aan: een jaar geleden werd voor 1982 een 5 miljard hogere opbrengst geraamd dan thans. Dit wijst erop dat de financiële problematiek van de collectieve sector meer nog dan in de afgelopen jaren aandacht verdient. Toch is in deze jaren steeds gestreefd naar herstel van evenwichtige verhoudingen en naar een beleid dat ertoe zou leiden dat weer voldoende werkgelegenheid kon worden verschaft. Het tot nu toe gevoerde financieel-economische beleid blijkt niet tot het beoogde resultaat te hebben geleid. Wat is er gebeurd?

In de jaren vijftig stond in Nederland het herstel van de particuliere sector, industrie en export, centraal. Geholpen door de afbraak van handelsbelemmeringen, zowel in Europa als wereldwijd, zette een sterke economische expansie in. De collectieve uitgaven stegen in deze periode met 0,5 % van het nationale inkomen per jaar. In de jaren zestig werden de grondslagen gelegd voor de uitbreiding van de collectieve sector en met name van het sociale zekerheidsstelsel. De collectieve uitgaven stegen met 1,2%-punt per jaar. In de jaren zeventig, de periode waarin de terugval van het groeivermogen van de particuliere sector reeds was begonnen, zette de uitbreiding van de collectieve sector versterkt door. Van 1970 tot 1980 stegen de collectieve uitgaven met 1,8% van het nationale inkomen per jaar. Van 1980 tot 1982 bedroeg de stijging zelfs 1,9%-punt per jaar.

Met name in de jaren zeventig berustte de uitbreiding van de collectieve uitgaven op twee motieven. Enerzijds gold nog steeds een politiek motief: handhaving en uitbreiding van de diensten van de overheid en van inkomensoverdrachten ten behoeve van individuele burgers bevorderen de welvaart en de spreiding daarvan. Anderzijds was er een algemeen economisch motief: verhoging van de collectieve uitgaven zou ook betekenen een verhoging van de totale bestedingen, waarvan in die jaren van afnemende economische groei een positief en duurzaam effect op het herstel van de economie werd verwacht.

Daarnaast was het zo dat de verwachting dat collectieve lastenstijgingen zouden worden afgewenteld ertoe leidde dat terughoudendheid werd betracht bij het verhogen van de collectieve lasten. In samenhang met de positieve bestedingseffecten van de collectieve uitgaven werd dit als gunstig voor de economie beschouwd (inverdieneffecten).

De beide motieven ten aanzien van de collectieve uitgaven en de ongunstige effekten van de verzwaring van de collectieve lasten maakten de relatie tussen collectieve uitgaven en collectieve lasten in de jaren zeventig als het ware steeds losser. De groeiende aardgasbaten versluierden dit proces aanvankelijk, maar tenslotte ontstonden er toenemende begrotingstekorten, eerst geleidelijk, nu welhaast explosief. De gevolgen van de financiering van die tekorten, zowel voor de overheidsfinanciën zelf als voor het functioneren van de economie, werden door velen veronachtzaamd en uiteindelijk steeds weer aanvaard.

In de meer recente jaren liepen de begrotingstekorten mede op door de toenemende werkloosheid, de achterblijvende groei van de belastingopbrengsten en oplopende rentebetalingen. Dat niet tijdig en niet voldoende werd ingegrepen in deze uiteenlopende ontwikkeling van collectieve uitgaven en ontvangsten berustte in wezen op dezelfde motieven als in de jaren zeventig, zij het in omgekeerde zin: de vrees voor de negatieve gevolgen van verlaging van collectieve uitgaven respectievelijk verhoging van de collectieve lasten voor de totale bestedingen en daarmee voor de economie (uitverdieneffecten).

Geconstateerd moet worden dat het gevoerde beleid niet het groeistimulerende effect heeft gehad waarop in de afgelopen jaren was gerekend. Ook hierdoor is het aandeel van de collectieve uitgaven en in het verlengde daarvan het aandeel van de consumptieve bestedingen in het nationale inkomen steeds verder gestegen. Het financieringstekort is toegenomen tot een hoogte die nooit eerder in Nederland is voorgekomen. De expansie van de collectieve sector heeft tot een verdringing van besparingen en investeringen vooral in de particuliere sector geleid. De expansiemogelijkheden van de particuliere sector zijn daardoor wezenlijk beperkt. Algemeen wordt beseft dat het aandeel van de investeringen zal moeten worden verhoogd en dat van de consumptie verlaagd. Daartoe moet het aandeel van de collectieve sector in het nationale inkomen worden teruggedrongen.

Het kabinet is van oordeel dat het terugdringen van het financieringstekort, en daarmee van het beslag van de overheid op particuliere besparingen, prioriteit verdient en dat zulks zoveel mogelijk moet worden bewerkstelligd door een vermindering van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen. Daarmede wordt de marktsector de gelegenheid gegeven weer een bijdrage te leveren aan de toeneming van de werkgelegenheid, een bijdrage die onmisbaar is om de werkloosheid te kunnen terugdringen. Dit betekent dat ingrijpende beslissingen moeten worden genomen. Beslissingen waarbij men zich minder laat leiden door de voorbijgaand ongunstige gevolgen van beperking van de consumptieve bestedingen dan de gewoonte was in het financieel-economische beleid zoals dat in de afgelopen jaren in Nederland is gevoerd. Beslissingen ook die moeilijk kunnen worden onderbouwd met ramingen van beleidseffecten die berusten op ervaringen in een periode waarin zúlke lage besparingen en investeringen en een zó hoog financieringstekort zich niet voordeden. De ernstige crisis in onze economie maakt het nu dringend noodzakelijk de bakens te verzetten.

3.2. Financieel-economisch beleid

De expansie van de collectieve sector heeft niet de investeringen en de groei gestimuleerd, maar wel een belangrijke bijdrage geleverd aan de snellere groei van de consumptieve bestedingen dan die van het nationale inkomen. De besparingen en de investeringen zijn bijgevolg als aandeel van het nationale inkomen teruggelopen. Beziet men de ontwikkeling van

besparingen en investeringen in de jaren zeventig nader dan blijkt dat de daling van de besparingen voornamelijk zichtbaar is in een daling van de besparingen van de overheid en van de bedrijven. De besparingen van gezinnen zijn in veel mindere mate aangetast. Als aandeel van het nationale inkomen zijn de netto investeringen van bedrijven in deze periode tot een minimum teruggelopen, terwijl de investeringen van de overheid met een kwart zijn verminderd. Herstel van de bedrijfs- en overheidsbesparingen is ook vanuit deze zienswijze in ieder geval een noodzakelijke voorwaarde voor investeringsherstel. Duurzaam herstel van werkgelegenheid vergt naast een gematigde loonontwikkeling in bedrijven dat de overheid, zoals eerder aangegeven, prioriteit geeft aan terugdringing van het financieringstekort. Daarbij mag er niet op worden gerekend dat een eventueel aantrekken van de economische groei al in de nabije toekomst tot een snelle stijging van de belastingontvangsten of een snelle daling van de werkloosheidsuitgaven zal leiden. Hiervan uitgaande zal de tekortvermindering zijn beslag moeten krijgen door structurele maatregelen. Het centraal stellen van maatregelen gericht op verlaging van collectieve uitgaven is in wezen een intensivering van het beleid zoals dat in de afgelopen jaren is gevoerd: weliswaar bestaat de indruk dat sinds 1976 aanzienlijke ombuigingen tot stand zijn gebracht, in werkelijkheid zijn die ombuigingen deels niet doorgegaan, deels te niet gedaan door nieuwe uitgaven en deels onvoldoende geweest om oplopende rente- en werkloosheidsuitgaven te compenseren. Alvorens op de voor 1983 voorgestelde maatregelen in te gaan verdient een drietal punten nadere aandacht.

Overschot lopende rekening

Allereerst dient de vraag beantwoord te worden of het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans (4,2% van het nationale inkomen in 1982) betekent dat er een zodanige ruimte is tussen nationale middelen en bestedingen dat het mogelijk zou zijn het tekort van de overheid te handhaven of zelfs te vergroten. Zeker is dat de oorzaak van dit overschot op de lopende rekening niet ligt in een teruglopen van het financieringstekort. Ook de ontwikkeling van de nationale besparingen verklaart het snel gestegen overschot niet: het aandeel van de besparingen in het nationale inkomen is ten opzichte van 1980 slechts weinig gestegen. Het huidige overschot is vrijwel geheel een weerspiegeling van de zeer snel afgenomen particuliere investeringen. Het te voeren beleid zal het mogelijk moeten maken dat juist de investeringen van deze ruimte gebruik maken.

Vergelijkt men de financieel-economische situatie in de jaren 1974 en 1982 dan blijkt in beide jaren een aanzienlijk overschot op de lopende rekening te bestaan, respectievelijk 3,4% en 4,2% van het nationale inkomen. In 1974 was dit overschot (mede) aanleiding tot de beslissing om tot een expansief overheidsbeleid over te gaan. De ervaring heeft uitgewezen, zoals eerder betoogd, dat het toen ingezette expansieve beleid (en de ook in latere jaren niet aan de teruggevallen groei van het nationale inkomen aangepaste stijging van de collectieve uitgaven) wel tot expansie van de consumptieve bestedingen leidde, maar niet tot duurzame groei van de investeringen en van het nationale inkomen. Deze ervaring moet op zichzelf al aanleiding geven tot de conclusie dat een vergelijkbaar beleid nu geen uitzicht biedt op succes. Dit temeer nu de uitgangssituatie van de economie in 1982 veel ongunstiger is dan die in 1974: als aandeel van het nationale inkomen zijn de besparingen geringer, terwijl de netto investeringen van bedrijven tot een zeer laag peil zijn gereduceerd; de rendementen zijn zeer gering en het financieringstekort van de overheid bedraagt in 1982 naar raming 10¼% van het nationale inkomen, tegen 2,9% in 1974.

Onder de huidige omstandigheden dient de overheid meer dan ooit een beleid te voeren dat het mogelijk maakt dat de particuliere investeringen weer aantrekken. Tekortverlaging zal leiden tot een geringer beroep van de overheid op particuliere besparingen waardoor relatieve renteverlaging mogelijk wordt. De rendementsverbetering en de lagere kosten van kapitaal zullen de investeringen doen aantrekken, waardoor het overschot op de lopende rekening terugloopt.

Conclusie is dat het overschot op de lopende rekening geen argument mag zijn om tekortvergroting aanvaardbaar te maken, omdat daardoor de investeringsbestedingen juist worden ontmoedigd.

Vraaguitval

Een tweede vraag is of de terugval van de consumptieve bestedingen en de toeneming van de investeringsbestedingen zich wel in hetzelfde tempo zullen voltrekken. Allereerst moet nog eens worden herhaald dat de in de jaren zeventig relatief toegenomen consumptieve bestedingen juist ernstige nadelige repercussies voor de investeringsbestedingen hebben gehad. De remedie voor de kwaal kan dan ook niet zijn het in stand houden van de oorzaak van de kwaal.

Daaraan zij toegevoegd dat het voorgestelde beleid in de kern der zaak is gericht op bestrijding van een reeds jarenlang bestaande vraaguitval: de scherpe terugval van de particuliere investeringen. Deze investeringsuitval is des te ernstiger omdat deze niet zonder gevolgen is voor het groeivermogen van onze economie op wat langere termijn en daarmede voor de toekomstige werkgelegenheid en welvaart. Onder de huidige omstandigheden, waarin de winst- en vermogenspositie van het bedrijfsleven ernstig in het gedrang is gekomen, mag niet worden gerekend op herstel van de bedrijfsinvesteringen indien daarvoor langs de wegen van sanering van de overheidsfinanciën en vermindering van de consumptieve bestedingen geen middelen worden vrijgemaakt.

De voorgenomen vermindering van de collectieve uitgaven zal leiden tot verlaging van de door de overheid geïnitieerde consumptieve bestedingen in de economie. Er staat tegenover dat de hiermee gepaard gaande financieringstekortverlaging leidt tot een geringer beroep van de overheid op de besparingen. Aangezien de andere kapitaalvragers de overheid niet van de kapitaalmarkt kunnen verdringen, moet de overheid wel het initiatief nemen om ruimte te maken. Op zichzelf heeft dit geringere beroep voorts een rentedrukkende werking: de stimulans voor andere kapitaalvragers (investeerders, particuliere woningbouw) om besparingen op te nemen neemt daardoor toe. Beide factoren zullen ook de toekomstverwachtingen van investeerders dat wil zeggen de perspectieven op groeiherstel en daarmede op toekomstige afzet in gunstige zin kunnen beïnvloeden. Het tijdsverloop van deze processen kan echter verschillend zijn. Dit zal evenwel moeten worden aanvaard, want de vermindering van de consumptieve bestedingen is noodzakelijk om met het aanpassingsproces te kunnen aanvangen: de herstructurering van het Nederlandse produktie-apparaat zal immers plaats moeten vinden door te investeren in innoverende, minder energie-intensieve en op nieuwe buitenlandse markten gerichte produktie. Slechts op deze wijze zal de afbraak van werkgelegenheid tot staan kunnen worden gebracht en zal het herstel van werkgelegenheid kunnen aanvangen.

Het aanpassingsproces dat moet leiden tot investeringsherstel zal vanzelfsprekend zoveel mogelijk moeten worden ondersteund. Dit kan uiteraard niet gebeuren door de verlaging van collectieve uitgaven in de consumptieve sfeer in dezelfde mate gepaard te laten gaan met maatregelen in de sfeer van de investeringen. Wel heeft het kabinet bij de verlaging van de collectieve uitgaven die uitgaven en lastenverlichtende maatregelen die de particuliere investeringen beogen te stimuleren zoveel mogelijk onaangetast gelaten, respectievelijk nog uitgebreid. Daartoe behoren de faciliteiten van de Wet Investeringsrekening, de vermogens- en voorraadaftrek voor bedrijven, de verschillende en onlangs nog uitgebreide financieringsfaciliteiten van de Nationale Investeringsbank en de voorgenomen oprichting van de Maatschappij voor Industriële Projekten. Ook het voorstel tot verdere verhoging van de voorraad- en vermogensaftrek dient in dit verband te worden vermeld.

De betekenis van de bestaande instrumenten is aanzienlijk. Indien door geleidelijke terugdringing van het financieringstekort de ruimte voor particuliere investeringen toeneemt en de (rente)kosten afnemen kan de effectiviteit van het bestaande instrumentarium alleen maar groter worden.

De financiële huishouding van het rijk

Een derde aspect betreft de financiële positie van de collectieve sector zelf, en met name van het rijk. De begrotingstekorten van de laatste jaren hebben geleid tot een sterke stijging van de staatsschuld en daarmede tot een snel toenemende rentelast. In 1980 was de rentelast 6,9 miljard, in 1983 15,2 miljard. Handhaving van het huidige tekort zou bij een economische groei van 1% per jaar tot een rentelast van circa 25½ miljard 1986 leiden. Bij terugdringing van het tekort naar de waarde die in het verleden als structureel aanvaardbaar werd beschouwd, zal de rentelast in 1986 rond 20½ miljard bedragen. De sanering van de overheidsfinanciën is in feite reeds te lang uitgesteld. Ook de sterk stijgende rentelasten dwingen dus tot maatregelen om tot een beheersing van de tekortontwikkeling te komen. Uitstel van ombuigingen nu betekent meer ombuigen in de naaste toekomst. En dan zullen daardoor meer diensten van de overheid, meer inkomensoverdrachten ten behoeve van individuele burgers moeten worden verminderd dan het geval zou zijn wanneer nu adequate maatregelen worden genomen.

3.3. Budgettair beleid 1983

Inzet van het kabinet was om ten behoeve van structureel herstel van werkgelegenheid in 1983 een feitelijke vermindering van het financieringstekort te bereiken. In het vroege voorjaar van 1982, toen de voorbereidingen werden getroffen voor de besluitvorming over de Voorjaarsnota, werd het nog mogelijk geacht met een uitgavenbeperking van 8 à 9 miljard in 1983 een financieringstekort van 5½ à 6% van het nationale inkomen te realiseren. Dit vormde de basis voor de in de Voorjaarsnota vermelde ombuigingsmaatregelen tot een bedrag van circa 8,5 miljard in 1983. De verslechtering van de overheidsfinanciën hield echter sinds dat vroege voorjaar aan en het werd allengs duidelijker dat deze verslechtering ook in 1983 dreigde door te gaan. Op grond daarvan is aan het begin van de zomer besloten om in 1983 nog eens 4,5 miljard aan maatregelen te nemen om tot terugdringing van het financieringstekort te komen. Uitkomst is zoals uit het volgende zal blijken dat het tekort in 1983 toch nog enigszins stijgt ten opzichte van het thans voor 1982 geraamde tekort. Bij het beoordelen van het beleid voor 1983 dient dan ook beseft te worden dat de door het kabinet voorgestelde maatregelen weliswaar ingrijpend zijn – althans in vergelijking met ombuigingen op collectieve uitgaven tot dusverre – maar dat zij slechts te vermijden zijn door óf een verdergaande lastendrukstijging óf een verdere financieringstekortvergroting te aanvaarden.

Uitgaven

De voorgenomen ombuigingen in de sociale zekerheidsuitgaven bestaan ten dele uit in 1982 getroffen maatregelen die doorwerken naar 1983, in het bijzonder de beperking van de aanpassing van de inkomens en de premieverhoging per 1 juli 1982.

Nu de herziening van het stelsel van sociale zekerheid haar beslag nog niet heeft gekregen is besloten per 1 januari en 1 juli 1983 geen brutoverhoging van het minimumloon en van de inkomens in de sociale zekerheid tot stand te brengen. De voorgenomen ombuigingen in de sociale zekerheid in 1983 berusten op de noodzaak om het financieringstekort te beperken door middel van het terugtrekken van rijksbijdragen aan de sociale fondsen, en wel tot een bedrag van 6,4 miljard. Aangezien het aantal personen dat een beroep doet op de sociale uitkeringen in 1983 aanzienlijk zal stijgen en de ombuigingen leiden tot vermindering van rijksbijdragen, vereist een kostendekkende financiering van de sociale fondsen premieverhoging. In totaal resulteert een premiedrukstijging, in procenten van het nationale inkomen, van 2,0% ten opzichte van 1982. Daarbij is er voorts naar gestreefd de sociale lasten van werkgevers niet te laten stijgen om loonkostenstijging langs deze weg te vermijden.

In de Voorjaarsnota zijn reeds maatregelen aangegeven die in 1983 doorwerken in de salarissen van ambtenaren en trendvolgers. Het kabinet ziet daarnaast geen mogelijkheden meer om in 1983 de inkomens van ambtenaren en trendvolgers bruto te verhogen.

Volgens de nu bekende gegevens komen bovengenoemde maatregelen neer op bevriezing van de bruto-inkomens van sociale uitkeringstrekkers, ambtenaren en trendvolgers. Mochten die gegevens anders uitkomen dan zal het kabinet nader moeten beslissen of bijstelling van de maatregelen plaats zal vinden in de inkomenssfeer, in de sfeer van het dekkingsplan dan wel een combinatie van beide.

De budgettaire situatie enerzijds, en de wens om bij de noodzakelijke ombuigingen in 1983 zoveel mogelijk af te zien van vermindering van overheidsinvesteringen en van vermindering van werkgelegenheid bij de overheid anderzijds, maken het onvermijdelijk deze maatregelen in de inkomenssfeer te nemen.

De ernst van de economische situatie en van de structurele onevenwichtigheden in de economie worden scherp getekend door de uitkomsten. Ondanks deze toch zeer ingrijpende maatregelen stijgen de uitgaven van het rijk nog van 152 miljard in 1982 naar 156 miljard in 1983, dat wil zeggen met 4 miljard.

Inkomsten

In de vorige Miljoenennota kon nog worden geschreven dat al te weinig wordt beseft hoezeer de jaarlijkse snelle stijging van de aardgasbaten de financieringsproblematiek, ontstaan door sterk oplopende uitgaven en achterblijvende belastingopbrengsten, heeft verlicht. Dit besef wordt ons nu hardhandig bijgebracht. Reeds in de loop van dit jaar bleken de aardgasbaten ver achter te blijven bij de ramingen in de vorige Miljoenennota.

De thans voor 1983 geraamde opbrengsten uit aardgas zijn ruim 8½ miljard lager dan de een jaar geleden gemaakte raming voor 1983. De huidige ramingen voor 1982 (19,7 miljard) en voor 1983 (20 miljard) betekenen dat de aardgasbaten de groeiende financieringsproblematiek van de collectieve sector, anders dan in de voorafgaande jaren, niet meer verlichten. Daarbij komt dat naar raming de groei van de belastingontvangsten evenals in 1981 en 1982 ook volgend jaar zal achterblijven bij de groei van het nationale inkomen.

Een tweetal voorgenomen maatregelen leidt in 1983 tot inkomstenderving voor het rijk. Besloten is dat de stijging van het aardgastarief voor kleinverbruikers per 1 januari 1983 3 cent per m^3 zal bedragen. Om een versnelde gelijktrekking te bereiken met de prijzen van huisbrandolie was tot dusverre een hogere stijging voorzien. Een tweede maatregel die tot inkomstenderving in 1983 leidt is de fiscale lastenverlichting voor bedrijven, in de vorm van verhoging van de vermogens- en voorraadaftrek over 1982. Een verdere verhoging van deze aftrekken over 1983 zal vooral na 1983 tot derving van opbrengsten leiden. Voorstellen terzake zullen binnenkort aan de Kamer worden voorgelegd. Deze fiscale maatregel beoogt een verlichting te geven voor de zeer ernstige financieringsproblemen die het gevolg zijn van de verzwakte vermogenspositie van de bedrijven.

Mede ter compensatie van deze beide maatregelen en in aanvulling op een aantal belastingmaatregelen die in hoofdstuk 6 en bijlage 5 worden toegelicht zullen nadere belastingmaatregelen tot een bedrag van 1.600 miljoen worden voorgesteld op een zodanig tijdstip dat zij per 1 januari 1983 kunnen ingaan.

Samengevat vertonen de belastingopbrengsten en de overige inkomsten het volgende beeld (in miljarden):

	1982	1983
– belastingopbrengsten (exclusief vennootschapsbelasting aardgas)	85,5	85,6
– niet-belastingmiddelen (exclusief aardgasbaten)	18,9	19,5
– aardgasbaten	19,7	20,0
– totaal	124,1	125,1

De druk van belastingen en niet-belastingmiddelen (exclusief aardgasexport) zal in 1983 35,6% van het nationale inkomen bedragen. De premiedruk beloopt 24,5%. De collectieve lastendruk zal in 1983 derhalve 60,1% bedragen, een stijging ten opzichte van 1982 met 1,5%-punt. Uitgaande van het voorziene pakket aan ombuigingsmaatregelen zou een op zichzelf wenselijke stabilisatie van de collectieve lastendruk in 1983 alleen te bereiken zijn door de lasten naar de toekomst te verschuiven, dat wil zeggen door het financieringstekort verder te laten oplopen.

Financieringstekort

De maatregelen ten aanzien van de collectieve sector leiden tot een financieringstekort van het rijk in 1983 van 31 miljard. Tezamen met een geraamd tekort van de overige publiekrechtelijke lichamen van 1¾% bedraagt het tekort van de overheid in 1983 dan 10¾% van het nationale inkomen. Hierbij is rekening gehouden met de macro-economische effecten van het beleid, zoals door het Centraal Planbureau berekend in de Macro Economische Verkenning 1983.

Een dergelijk tekort kan moeilijk als aanvaardbaar beschouwd worden. Financiering van een tekort van ruim 10% en dan nog voor het tweede achtereenvolgende jaar heeft in Nederland nooit eerder plaatsgevonden. Ervaringen in andere landen met renteverhoging, looptijdverkorting, afhankelijkheid van het buitenland en overmatige geldschepping noden niet tot navolging. Daarbij komt dat financiering in deze omvang, zo al mogelijk, in ieder geval ten koste van andere aanwendingen gaat. De opwaartse druk van de tekortfinanciering op de rente maakt de bestaande kapitaalgoederen minder rendabel en ontmoedigt nieuwe investeringen. Het is slechts in het licht van de omvang van de uitgavenbeperkende en lastenverzwarende maatregelen die reeds genomen moeten worden om dit resultaat te bereiken dat thans van verdere maatregelen wordt afgezien.

3.4. Inkomensontwikkeling

De steeds onevenwichtiger structuur van onze economie en de geleidelijk verdwenen groei van het nationale inkomen hangen samen met de onevenwichtige verdeling van het nationale inkomen. In de periode 1977/1982 is het reëel beschikbaar loon- en overdrachtsinkomen (de gezinsinkomens) met ½% per jaar toegenomen, terwijl het reëel nationaal inkomen niet toenam. Als gevolg hiervan daalde het reëel beschikbaar overig inkomen (de winsten) met 4% per jaar. Dit was, zij het in mindere mate, een voortzetting van de reeds langer bestaande onevenwichtige ontwikkeling in de verdeling van het nationale inkomen. De gecorrigeerde arbeidsinkomensquote lag in 1981 op een niveau van 91%. In 1982 zal mogelijk een daling van de arbeidsinkomensquote optreden tot 89%, waarmee dan een bescheiden begin met het voor herstel van de economie zo broodnodige winstinkomen kan worden gemaakt.

Herstel van winstinkomens is, bij een beheerste ontwikkeling van de gezinsinkomens, mede afhankelijk van herstel van de economische groei. Bij de huidige desastreuze winst- en vermogenspositie van het particuliere bedrijfsleven is echter herstel van winstinkomens vooral ook voorwaarde voor herstel van de economische groei. Verdere verbetering van de winstinkomens kan bij de thans zeer geringe groei van het nationale inkomen en bij de huidige stijging van het aantal inkomenstrekkers met circa 1,5% per jaar niet anders dan gepaard gaan met een daling van het reële inkomen per inkomenstrekker.

Op zichzelf bezien is de omvang van de onvermijdelijke daling van het reële inkomen per inkomenstrekker afhankelijk van de financiële positie van de bedrijven in de particuliere sector, van de overheid en van de sociale fondsen.

De financiële mogelijkheden van bedrijven in de *particuliere sektor* worden bepaald door de ruimte die ontstaat door de (voor ruilvoetveranderingen gecorrigeerde) toeneming van de arbeidsproduktiviteit en stijging van afzetprijzen. Stijgen de looninkomens sneller dan volgt op den duur verlies van werkgelegenheid. De financiële mogelijkheden van de *overheid* worden bepaald door de ruimte die de belastingopbrengsten en niet-belastingmiddelen bieden om naast de andere uitgaven de salarissen van ambtenaren en trendvolgers alsmede de inkomensoverdrachten ten laste van het rijk te betalen. Stijgen die salarissen en overdrachten sneller, dan dienen de belastingen te worden verhoogd of de werkgelegenheid te worden teruggebracht door vermindering van overheidstaken. De financiële mogelijkheden van de *sociale fondsen* worden uitsluitend bepaald door de ruimte die de premie-opbrengsten bieden. Immers na de voorziene terugtrekking van rijksbijdragen in 1983 zal een vrijwel volledige ontvlechting van de financiering van de sociale fondsen en de rijksbegroting ontstaan. Stijgen de sociale uitkeringen sneller, dan dienen op grond van het vereiste van een jaarlijks sluitende exploitatie de premies te worden verhoogd.

De huidige financiële problematiek van respectievelijk de particuliere sector, de overheidssector en de sociale verzekeringssector noopt over de gehele linie tot een matiging van inkomensaanspraken. De wenselijke inkomensmatiging zal echter langs verschillende lijnen moeten verlopen indien rekening wordt gehouden met de specifieke situatie en met de specifieke vereisten van het beleid ten aanzien van de drie genoemde sectoren.

De financiële problematiek van de collectieve sector in zijn geheel en de absolute noodzaak om in ieder geval een verdere verhoging van het financieringstekort te vermijden heeft deels tot uitgavenverminderingen geleid, deels tot lastenverzwaringen. Deze lastenverzwaringen betekenen op zichzelf een inkomensvermindering in de particuliere sector, een inkomensvermindering die overigens ook de inkomens in de collectieve sector treft. Er wordt dus ook van werknemers in de particuliere sector een bijdrage gevraagd in de financiering van de snel stijgende kosten van de sociale zekerheid. Daarnaast blijft, zoals gezegd, loonmatiging van groot belang voor de rendementspositie van de bedrijven zelf, en daarmede voor behoud en creatie van werkgelegenheid. Het kabinet acht het juist dat de inkomens in de marktsector op overeenkomstige wijze als in de publieke sector gematigd worden. Om die reden zal het een dringend beroep doen op de sociale partners om het voorbeeld van de overheid bij de matiging van de inkomens in de collectieve sector in het bedrijfsleven te volgen. Als blijkt dat aan dit verlangen in onvoldoende mate gehoor wordt gegeven, zal het kabinet zijn eigen verantwoordelijkheid terzake nemen. Het gaat er evenwel vanuit dat het beroep op de sociale partners, gezien de ernst van de situatie, gehoor zal vinden. Geluiden die van de zijde van de sociale partners naar voren komen versterken het vertrouwen dat ook langs de weg van de arbeidsvoorwaarden zal kunnen worden bijgedragen aan het herstel van de werkgelegenheid. In het overleg terzake zullen ook initiatieven

moeten worden genomen tot verdere herverdeling van werk, vooral ook in het belang van jongeren.

Tenslotte, maar zeker niet tenminste, de verdeling van de koopkrachtvermindering over de verschillende inkomensgroepen. Verschillende factoren leiden ertoe dat de algemene inkomensvermindering tot een denivellerend koopkrachtbeeld leidt. Dit geldt voor het aflopen van de in het afgelopen jaar uitdrukkelijk als tijdelijk, respectievelijk zelfs éénmalig bedoelde maatregelen: de korting op en maximering van de vakantietoeslag en de solidariteitsheffing. Doordat deze maatregelen een tijdelijke en dus niet structurele invloed op de inkomensverdeling in ons land hebben, geeft het koopkrachtbeeld de indruk van denivellering, terwijl in feite het aflopen van de tijdelijke maatregelen de oorspronkelijke inkomensverdeling slechts herstelt. Een andere eveneens tijdelijke maatregel, de aftopping van de prijscompensatie, blijft wel structureel zijn invloed op de inkomensverdeling behouden, maar het aflopen daarvan impliceert dat de inkomensverdeling daardoor in 1983 niet opnieuw wijzigt.

Gelet op deze factoren en op de betekenis van de primaire loonvorming zijn ten aanzien van de koopkrachtontwikkeling van de onderscheiden inkomensgroepen thans geen richtsnoeren aangegeven. Het kabinet gaat er overigens van uit dat de maatregelen in de sfeer van de vakantietoeslag door de sociale partners zullen worden gecontinueerd. Het is voorts in ieder geval van oordeel dat voor de minima een verdere teruggang van koopkracht dan 5% niet toelaatbaar is, terwijl voor de zogenoemde echte minima een bijzondere koopkrachtbescherming zal dienen te gelden. Daarnaast zal het kabinet over de vormgeving van de nog te treffen belastingmaatregelen voor 1983 van 1600 miljoen beslissen na overleg met de sociale partners, zulks met het oog op een rechtvaardige verdeling van de koopkrachtoffers in 1983. Voorts dient in de loop van 1983 nader te worden besloten over de omvang en de financiering van een tegemoetkoming aan de echte minima.

Wel zij hierbij het volgende aangetekend. Zoals uit de beschouwing in hoofdstuk 2 blijkt, is de inkomensverdeling in ons land thans veel gelijkmatiger dan bij het uitbrengen van de Interim-nota Inkomensbeleid van het kabinet-Den Uyl aanvaardbaar werd geacht. Ook bij de wijze waarop de wijzigingen in de inkomensverdeling worden gemeten kunnen nogal wat kanttekeningen worden geplaatst. En tenslotte dient de inkomensverdeling niet alleen te worden getoetst aan rechtvaardigheidsmaatstaven; er kan niet worden voorbijgegaan aan de vraag wat de gevolgen van inkomensnivellering voor het functioneren van de economie zijn. Het kabinet is daarom van oordeel dat een fundamentele herbezinning op de doeleinden en instrumenten van het inkomensbeleid noodzakelijk is.

3.5. Tenslotte

De uitbreiding van de collectieve sector in de afgelopen decennia is in veel opzichten van zeer grote betekenis geweest voor de welvaart en de spreiding ervan in Nederland. Het lijdt geen twijfel dat elk kabinet in Nederland het tot zijn taak zal rekenen om ten aanzien van de collectieve sector waar mogelijk een «behoudend» beleid te voeren. Toch mag ook ten aanzien van de financiering van de collectieve sector tenminste de eis worden gesteld dat een redelijk evenwicht tussen inkomsten en uitgaven, bij de sociale verzekeringen en bij de overheid zelf, tot stand wordt gebracht. Dit betekent dat het tekort van de overheid, behoudens korte-termijnschommelingen, in overeenstemming dient te zijn met het structureel aanvaardbare tekort.

Maar het lijdt ook geen twijfel dat elk kabinet in Nederland een ruimere taak heeft, namelijk om ten aanzien van de economie in zijn geheel een «behoudend» beleid te voeren. Ook vanuit dit gezichtspunt is naast algemene inkomensmatiging tekortvermindering een eerste vereiste.

De discussie over het te voeren financieel-economische beleid gaat niet over het al-dan-niet afbreken van de collectieve sector. Evenmin gaat het over het al-dan-niet verantwoordelijk willen zijn voor hen die op een inkomen uit de collectieve sector zijn aangewezen. De discussie gaat over de vraag of de huidige inrichting, omvang en financiering van de collectieve sector verenigbaar zijn met de wens om weer een evenwichtig groeiende economie met werk voor allen die dat willen en kunnen tot stand te laten komen. Die discussie zal niet uit de weg mogen worden gegaan.

4. De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven

4.1. Inleiding

In de vorige twee Miljoenennota's is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd geweest aan de voorbereiding en de beheersing van de begroting. Daarbij is onder meer aandacht besteed aan de problemen bij het proces van begrotingsvoorbereiding, het vaststellen van het budgettaire kader, het systeem van meerjarenramingen, de heroverwegingsprocedure, de flexibiliteit van de rijksuitgaven en het systeem van kasplafonds.

De steeds scherper wordende problematiek van de publieke financiën en de trekken van onbeheersbaarheid die de ontwikkeling van de collectieve uitgaven vertoont zijn voor het vorige kabinet aanleiding geweest om het vraagstuk in breder verband te laten bezien.

Hiertoe is in februari jl. de Studiegroep Begrotingsruimte gereactiveerd met het verzoek een studie te verrichten naar de problematiek van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Daarbij zou de nadruk moeten liggen op de bestuurlijke, procedurele en financieel-technische aspecten.

De Studiegroep heeft haar werkzaamheden nog niet afgerond doch heeft onlangs wel een interim-rapportage uitgebracht[1].

Het kabinet heeft zich nog onvoldoende kunnen beraden op de analyse en de aanbevelingen van het interim-rapport om op alle onderdelen een afgerond standpunt te kunnen innemen. Beslissingen naar aanleiding van het rapport zullen vooral tijdens de kabinetsformatie en in het nieuwe kabinet moeten worden genomen. Het kabinet acht het interim-rapport wel zodanig belangrijk dat het daar in deze Miljoenennota niet aan voorbij wil gaan.

De analyse van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft betrekking op de periode vanaf 1960 doch spitst zich in het bijzonder toe op de periode vanaf 1976 tot en met de voorbereiding van de begroting 1982. Daarbij wordt erop gewezen dat de aanbevelingen mede zijn ingegeven door de huidige zeer benarde budgettaire problematiek en de verwachting dat ook in de nabije toekomst niet aan omvangrijke ombuigingen kan worden ontkomen. De belangrijkste conclusies die uit de eerste vier paragrafen naar voren komen zouden in de volgende stellingen kunnen worden samengevat:

1. Het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven – en daarmee het beleid ten aanzien van de ombuigingen – is gebaseerd geweest op te optimistische veronderstellingen ten aanzien van de economische ontwikkeling.

2. Daarnaast is de ombuigingsomvang kunstmatig beperkt door bepaalde uitgaven buiten de begroting te brengen en te financieren door een rechtstreeks kapitaalmarktberoep onder rijksgarantie.

3. Nog los van de twee eerdere punten blijkt dat het beleid dat vanaf 1976 is gevoerd per saldo niet heeft geleid tot een beperking van de groei van de uitgaven ten opzichte van de eerdere voornemens, hoewel juist dat was beoogd. Dit hangt onder meer samen met het ieder jaar opnieuw formuleren

[1] Deze interim-rapportage is opgenomen als bijlage 7 bij deze nota.

van doelstellingen voor tekort en lastendruk ten opzichte van realisaties van het voorgaande jaar, met het loslaten van een meerjarige aanpak en met een besluitvormingsprocedure die afspraken over de ombuigingstaakstellingen tot op het laatste moment uitstelt. Dit heeft bovendien geleid tot een gebrekkige prioriteitenafweging en een kwalitatief slechte invulling, en slechts gedeeltelijke realisering van ombuigingen.

In paragraaf 4.2. wordt ingegaan op het algemene deel van de analyse en de aanbevelingen van de Studiegroep, terwijl in paragraaf 4.3. enkele specifieke thema's – waaronder de heroverwegingsprocedure – worden behandeld. In paragraaf 4.4. wordt de begrotingsvoorbereiding 1983 besproken in het licht van de aanbevelingen van de Studiegroep.

4.2. Enkele algemene beschouwingen naar aanleiding van het interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte

De constatering van de Studiegroep dat bij het uitzetten van het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven – achteraf bezien – van te gunstige veronderstellingen in de macro-economische sfeer is uitgegaan kan niet worden tegengesproken. Bij het 1%-beleid, dat de jaren 1977 tot en met 1980 besloeg, werd bij de bepaling van de noodzakelijke ombuigingen gerekend met een reële groei van het nationale inkomen van 3¾% per jaar en met een daling van de werkloosheid tot 150 000 arbeidsjaren. In werkelijkheid beliep de groei in die jaren gemiddeld circa 1%, terwijl de werkloosheid opliep tot 247 000 arbeidsjaren in 1980. Voor Bestek '81 dat betrekking had op de jaren 1979 tot en met 1981 geldt iets soortgelijks. Gerekend werd met een groei van 3% per jaar en opnieuw met een daling van het werkloosheid tot 150 000 arbeidsjaren. De realisaties laten zien dat het nationale inkomen reëel niet groeide maar daalde, terwijl de werkloosheid in 1981 was opgelopen tot 385 000 arbeidsjaren. Bij deze constateringen achteraf moet wel worden aangetekend dat in die tijd slechts zeer weinigen hebben voorzien dat de stagnatie in de economische ontwikkeling – ook internationaal – zulke ernstige vormen zou aannemen. De macro-economische prognoses uit die tijd indiceerden dit in ieder geval niet. Ook andere industrielanden hebben bij het uitzetten van hun beleid te optimistische veronderstellingen aangehouden. Bovendien werd vaak een gematigd expansief beleid gevoerd waarvan een stimulans voor het economisch herstel werd verwacht. Vele landen kampen nu dan ook met het probleem van min of meer ontwrichte publieke financiën.

Het advies van de Studiegroep om in de komende jaren van behoedzame kwantitatieve uitgangspunten uit te gaan bij de bepaling van de ruimte voor de collectieve uitgaven, is des te meer van belang waar thans als vertrekpunt uit het lood geslagen publieke financiën gelden. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling om aan de hand van zulke uitgangspunten een consequent meerjarig beleid te voeren in de vorm van een voortrollende meerjarenplanning van ombuigingen. Wel kan men zich afvragen of de vuistregel om bij het trendmatig bepaalde budgettaire kader uit te gaan van 1% reële groei per jaar wel echt behoedzaam zal blijken te zijn. De voorgestelde jaarlijkse actualisering is daarom des te meer noodzakelijk. Daarbij kunnen immers tussentijds opgetreden mee- en tegenvallers in de nieuwe taakstelling worden verdisconteerd.

De Studiegroep oefent kritiek uit op het feit dat uitgaven die normaliter op de begroting worden verantwoord vervolgens onder rijksgarantie rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd (debudgettering). Naast een deel van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, waar deze praktijk in de eerste helft van de jaren zeventig is gegroeid toen het plafond werd verhoogd, zijn de leningen ten behoeve van de sociale woningbouw de meest recente en kwantitatief belangrijkste categorie hiervan. Voor 1982

gaat het daarbij om een bedrag van 3,5 miljard. De bekritiseerde handelwijze moet wel worden gezien tegen de achtergrond van de bijzondere ontwikkelingen in de woningbouwsector. De woningbouwaktiviteiten in de niet-gesubsidieerde sector liepen de afgelopen jaren zeer sterk terug. De dreigende abrupte afbraak van de bouwcapaciteit en de daarmee samenhangende werkgelegenheid waren voor de diverse kabinetten aanleiding om daaraan een tegenwicht te bieden door middel van extra programma's in de sociale woningbouw. Bij de begroting 1983 is overigens in belangrijke mate aan de aanbevelingen van de Studiegroep terzake tegemoetgekomen (zie ook paragraaf 4.4.).

In het interim-rapport wordt beschreven hoe – toen in 1979 het feitelijke financieringstekort de belangrijkste randvoorwaarde voor het financieel-economisch beleid werd en het trendmatig begrotingskader werd verlaten – het voordien ook al moeizame proces van begrotingsvoorbereiding uitliep in wat wordt omschreven als een patstelling. Het proces van begrotingsvoorbereiding werd doorkruist door tussentijdse ombuigingsoperaties in de lopende begroting, de besluitvorming werd steeds verder uitgesteld en van een meerjarige aanpak was geen sprake meer. Hierdoor ontstond de paradoxale situatie dat de beheersing van de overheidsfinanciën eerder werd bemoeilijkt dan vergemakkelijkt.

Naar aanleiding van deze beschrijving door de Studiegroep is het goed om het dilemma waarvoor de kabinetten in het recente verleden werden geplaatst iets uitvoeriger te schetsen.

Toen in 1979 het financieringstekort aanzienlijk begon uit te gaan boven de omvang die op langere termijn als aanvaardbaar werd beschouwd, was het niet langer verantwoord om het begrotingsbeleid volledig op trendmatige uitgangspunten te baseren. Dit zou immers betekenen dat alle afwijkingen tussen de feitelijke ontwikkeling en de veronderstelde trendmatige ontwikkeling ten laste van het financieringstekort zouden komen. In een tijd dat het financieringstekort zich dicht bij de structurele waarde bevindt en er zich een duidelijke trend in de economische ontwikkeling aftekent is dat niet bezwaarlijk; integendeel.

In een tijd waarin het financieringstekort al aanzienlijk is uitgestegen boven de waarde die structureel aanvaardbaar is en er onzekerheid is over de trend in de economische ontwikkeling is dat onaanvaardbaar. De accentverlegging naar de beheersing van het feitelijke financieringstekort was en is dus alleszins verdedigbaar. Helaas moet wel worden geconstateerd dat de manier waarop daaraan vorm werd gegeven met veel problemen gepaard is gegaan.

De raming van het financieringstekort voor een komend begrotingsjaar is sterk afhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen in de lopende begroting en van de actuele macro-economische prognoses. Dit betekent dat het niet goed mogelijk was om reeds in een vroegtijdig stadium van de begrotingsvoorbereiding (bijvoorbeeld februari) afspraken te maken over de ombuigingsomvang. In juli/augustus zou dan immers kunnen blijken dat hetzij de afgesproken ombuigingsbedragen te gering zijn om de doelstelling voor het financieringstekort te realiseren, hetzij er zwaardere ombuigingen zijn afgesproken dan strikt nodig is. Hierdoor ontbrak bij het begin van de begrotingsvoorbereiding een besluit van de Ministerraad over de omvang en de verdeling van de ombuigingen. Weliswaar werd in januari/februari in de begrotingsaanschrijving aan de departementen geschreven dat aanzienlijke ombuigingen noodzakelijk zouden zijn en dat die voorbereid moesten worden, en werden bij de voorbereiding van de begroting 1982 opnieuw streefcijfers opgesteld, maar dit bleek een te zwakke basis voor het bilateraal begrotingsoverleg. De door de departementen bij het Ministerie van Financiën ingediende concept-begrotingen waren in totaal veelal zelfs enkele miljarden hoger dan de (te hoge) meerjarenraming. Ombuigingen waren daarin veelal niet opgenomen, extra uitgaven voor nieuw beleid of beleidsintensiveringen wel.

Het bilateraal begrotingsoverleg dat vervolgens in mei/juni plaatsvond liep voor de meeste begrotingshoofdstukken uit op een patstelling. Als vervolgens in juli/augustus het beeld rond de publieke financiën voor het komende jaar zich scherper begon af te tekenen, moesten vrijwel alle beslissingen over de collectieve sector nog worden genomen. Gelet op de omvang en complexiteit van het vraagstuk is een zorgvuldige en afgewogen besluitvorming in een zo korte tijd nauwelijks mogelijk. Noodgedwongen moest dan nogal eens genoegen genomen worden met een hogere uitkomst voor het financieringstekort dan overeenkwam met de kabinetsdoelstelling en werd soms een minder adequate invulling van ombuigingen aanvaard. Omdat ieder jaar meer dan genoeg had aan zijn eigen zorgen raakte ook het meerjarig perspectief van het begrotingsbeleid op de achtergrond.

In het licht van het bovenstaande verdienen de aanbevelingen die de Studiegroep ten aanzien van de begrotingsprocedure heeft gedaan ernstige overweging: een vroegtijdige afspraak over de (meerjarige) ombuigingsomvang en de verdeling ervan; herijking in juli/augustus wat de omvang betreft aan de hand van de raming van het financieringstekort, en zonodig nog een beperkt aantal maatregelen die over de hele breedte van de collectieve sector reiken. Een planmatige, zorgvuldige en gedisciplineerde aanpak van het ombuigingsvraagstuk is een vereiste in een periode waarin we – zoals blijkt uit hoofdstuk 5 van deze nota – hoe dan ook worden geconfronteerd met een aanzienlijk oplopende ombuigingstaakstelling.

4.3. Enkele specifieke onderwerpen

De normering van de collectieve lasten

Een van de aspecten ten aanzien van het collectieve lastenbegrip – waarover de Studiegroep haar beraadslagingen nog niet heeft voltooid – betreft de vraag of een doelstelling ten aanzien van de druk van belastingen en premies moet worden uitgedrukt *als aandeel van het nationale inkomen* of dat de normering zich zou moeten toespitsen op het saldo van lastenverzwarende *maatregelen*. Dit vraagstuk heeft vooral de laatste jaren aan actualiteit gewonnen. Zo trad in 1981 en naar raming ook in 1982 een daling van de belastingdruk op, na correctie voor de wijzigingen in fiscale tarieven (endogene daling van de belastingdruk). Het hanteren van een collectieve lastennorm die, zoals de laatste jaren gebruikelijk is, wordt uitgedrukt als aandeel van het nationale inkomen komt er op neer dat dergelijke (endogene) drukdalingen volledig zouden mogen worden opgevuld met lastenverzwarende maatregelen.

In hoofdstuk 5 wordt erop gewezen dat loonmatiging via de indexeringsmechanismen er weliswaar toe leidt dat een verlaging van uitgaven optreedt doch dat daartegenover een vrijwel gelijk bedrag aan premieopbrengsten, loonbelasting en kostprijsverhogende belastingen wegvalt. Een voordeel in de sfeer van de winstbelastingen is in het eerste jaar geheel afwezig (afdracht vindt achteraf plaats) en in de huidige situatie is dat voordeel ook in de daarop volgende jaren beperkt van omvang (verliesgevende bedrijven, en in voorafgaande jaren opgebouwde fiscale verliescompensatie door winstgevende bedrijven). Algemene loonmatiging betekent voor de collectieve sector dan ook een (endogene) verlaging van de belasting- en premiedruk – uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen – en een navenante daling van het aandeel van de uitgaven in het nationale inkomen; het financieringstekort blijft ongewijzigd. En ook hier zou strikte hantering van een norm voor de collectieve lasten die is uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen leiden tot lastenverzwarende maatregelen, hetgeen als een pikante reactie kan worden beschouwd op de nagestreefde loonmatiging.

Het kabinet is dan ook zeer geïnteresseerd in de beschouwingen die de Studiegroep in haar eindrapport aan dit vraagstuk zal wijden.

Wettelijke regelingen en verplichtingen

Uit het interim-rapport komt naar voren dat de technische flexibiliteit van de collectieve uitgaven vrij beperkt is, althans op korte termijn. Deze conclusie was in de Miljoenennota 1981 ook al getrokken ten aanzien van de rijksuitgaven. Het is een verontrustend gegeven dat meer dan de helft van de collectieve uitgaven niet wordt gelimiteerd door een beschikbaar bedrag doch volledig wordt gedetermineerd door de in (wettelijke) regelingen vastgelegde rechten en het beroep dat daarop wordt gedaan. Het verschijnsel dat in de afgelopen decennia steeds meer (financiële) rechten in regelingen zijn vastgelegd zonder enige budgettaire randvoorwaarde kan niet anders worden begrepen dan in het licht van de als vrij onbeperkt beschouwde groeimogelijkheden van de collectieve uitgaven. In de huidige omstandigheden zal meer prioriteit moeten worden gegeven aan de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven en zullen vooral regelingen die geen basisvoorziening zijn zoveel mogelijk aan een budgettaire limiet moeten worden onderworpen.

Uitgaven die niet door een (wettelijke) regeling worden gedetermineerd worden bepaald door het aangaan van privaatrechtelijke verplichtingen (contracten, bestellingen, schriftelijke toezeggingen, etc.). De tijd die verstrijkt tussen het aangaan van de verplichting en het tot stand komen van de betaling verschilt per uitgavencategorie.

Voor investeringen bijvoorbeeld kunnen de betalingen zich uitstrekken over enkele jaren; voor kleinere aanschaffingen is het tijdsverloop soms slechts enkele dagen. In de afgelopen jaren is diverse malen het aangaan van verplichtingen aan een min of meer restrictief regime onderworpen geweest in de vorm van verplichtingenstops met uitzonderingsclausules. Dit gebeurde veelal in samenhang met de voorbereiding van een (tussentijdse) ombuigingsoperatie.

De verplichtingenstops hadden een ad hoc karakter, waren vooral gericht op het behouden van flexibiliteit in het lopende begrotingsjaar en werden opgeheven, nadat de ombuigingen waren afgesproken en ingevuld. Het is echter van belang om bij een meerjarig begrotingsbeleid ook het aangaan van verplichtingen en de daarmee samenhangende flexibiliteit in een meerjarig perspectief te plaatsen. Daarbij zou als algemene regel moeten gelden dat het niet is toegestaan om zodanig verplichtingen aan te gaan dat de in de begroting en meerjarencijfers opgenomen kasbedragen volledig zijn vastgelegd.

In plaats daarvan zou in de begroting en in de meerjarenramingen voor de diverse beleidsonderdelen een in de tijd oplopend bedrag aanwezig moeten zijn waarover nog nader kan worden beslist. Het spreekt overigens voor zich dat het niet zo moet zijn dat bij (meerjarige) ombuigingsoperaties deze nog flexibele bedragen als eerste worden geëlimineerd; ook de (wettelijke) regelingen dienen dan in de beschouwing te worden betrokken. Zo niet, dan zouden overheidsinvesteringen en materiële uitgaven te zeer worden aangetast.

Verhouding rijk – lagere overheden

De conclusies op het gebied van de uitgaven van de lagere overheden liggen in lijn met het decentralisatiestreven van dit en het vorige kabinet. Vooral de gedachte dat de gemeentelijke vrijheid voor afweging en prioriteitenstelling moet worden verruimd en dat daartoe een drastische reductie moet plaatsvinden van de honderden specifieke uitkeringen ondervindt brede politieke steun. Ook vanuit efficiency-overwegingen kan dit ten zeerste worden bepleit. Waar het dan wel op aankomt is dat daaruit de logische consequentie wordt getrokken, namelijk dat de invloed van de centrale overheid op de diverse beleidsterreinen dient af te nemen. Zo past bijvoorbeeld in deze gedachtengang niet een specifieke uitkering voor de

aanleg van gemeentelijke fietspaden: gemeenten zijn zelf wel in staat om te beslissen of en in welke mate fietspaden worden aangelegd. Verruiming van financiële mogelijkheden voor gemeenten dient dan plaats te vinden via de verhoging van de – vrij besteedbare – algemene uitkering ten laste van de af te schaffen specifieke uitkeringen. Een belangrijke toetssteen voor het werkelijke gehalte van het decentralisatiestreven zal in de komende jaren gelegen zijn in de aantallen specifieke uitkeringen die worden afgeschaft. Het jongste heroverwegingsrapport over de financiële verhouding rijk – lagere overheden biedt daarvoor ruim voldoende aanknopingspunten.

Financieel-technische aspecten van de rijksbegroting

Ofschoon de bevindingen van de Studiegroep op dit gebied zeer beknopt zijn geformuleerd geven ze wel aan dat ook op het gebied van de financiële techniek er veel verbeteringen gewenst zijn. De conclusies op het vlak van het begrotingsstelsel sluiten ook aan op de verrichte evaluatie op het gebied van artikel 12 en 16 van de Comptabiliteitswet[1]. Ook bij die evaluatie werd geconcludeerd dat het huidige begrotingsstelsel en de daarmee samenhangende spelregels te sterk het accent leggen op de kasuitgaven, en het aangaan van verplichtingen respectievelijk het bestaan van continue verplichtingen (wettelijke regelingen) onderbelichten. Daarbij komt dat het regime van kasplafonds kunstmatig de kasdruk van in het verleden aangegane verplichtingen tracht te beperken. Het kabinet is van oordeel dat mede aan de hand van het eindrapport van de Studiegroep deze problematiek met voortvarendheid in interdepartementaal verband moet worden aangevat en dat zo nodig een aanpassing van de Comptabiliteitswet moet worden voorbereid.

Daarbij dient dan tevens te worden betrokken de verbetering van de financiële informatievoorziening, de inrichting van de administraties en een geïntegreerde aanpak van het automatiseringsgebeuren op dit gebied. Overigens zal de noodzakelijke versterking van de Centrale afdelingen financieel-economische zaken, de automatisering en de intensivering van de aandacht voor ramingstechnische kwesties niet zonder (relatief beperkte) financiële consequenties zijn. Daarvoor zal dan binnen de rijksbegroting enige ruimte vrij gemaakt moeten worden. Vooral in een tijd waarin de budgettaire problematiek nog langdurig zeer zwaar zal zijn is het echter van groot belang om over betrouwbare informatie en zo goed mogelijke ramingen te beschikken en het financiële management van de begroting te versterken.

De heroverwegingsprocedure

In het heroverwegingsproces kunnen twee duidelijk afgebakende fasen worden onderscheiden. De eerste fase is die van de ambtelijke werkzaamheden waarbij in interdepartementale werkgroepen beleidsterreinen worden beschreven en geëvalueerd en waarbij varianten worden opgesteld die een besparing opleveren ten opzichte van de bestaande meerjarenramingen. Twee rondes zijn nu voor wat betreft de ambtelijke fase afgerond; in totaal zijn thans 49 rapporten gepubliceerd.

De tweede fase betreft de politieke beoordeling van de ambtelijke heroverwegingsresultaten.

Naar het oordeel van het kabinet is een adequate politieke beoordeling niet goed mogelijk zonder daarbij de budgettaire problematiek te betrekken. Voor veel heroverwegingsrapporten geldt immers dat een bewindspersoon slechts in het licht van een ombuigingsnoodzaak of een herallocatie ten behoeve van nieuw beleid uitvoering van een van de varianten zal willen overwegen. Het is daarom ook dat de aanbeveling van de Studiegroep om de heroverwegingsprocedure aan te laten sluiten bij de begrotingscyclus navolging verdient. Juist bij de besluitvorming over de totale problematiek

[1] Artikel 12 staat onder bepaalde voorwaarden toe dat in een bepaald jaar onbesteed gebleven gelden waarvoor verplichtingen schriftelijk zijn aangegaan worden toegevoegd aan het volgende begrotingsjaar. Artikel 16 schrijft voor dat in de begroting wordt opgenomen het maximum-bedrag waarvoor verplichtingen mogen worden aangegaan die in latere jaren tot betaling leiden.

van de collectieve uitgaven is een politieke afweging van heroverwegingsvarianten onderling en ten opzichte van andere bezuinigingsmogelijkheden bij uitstek mogelijk.

Bij de opstelling en bijstellingen van de begroting 1982 en de voorbereiding van de begroting 1983 hebben vooral de heroverwegingsrapporten uit de eerste ronde een belangrijke rol gespeeld. Mede door de beschikbaarheid van de heroverwegingsrapporten was het mogelijk dat de Minister van Financiën begin dit jaar zijn voorstellen voor de verdeling van de ombuigingstaakstellingen kon baseren op een pakket concrete maatregelen. Hierdoor ontstond een beter inzicht in de mogelijke consequenties van de ombuigingstaakstellingen en werd een betere politieke prioriteitenstelling mogelijk. Ook bij de uiteindelijke invulling van de ombuigingstaakstellingen, die – conform de staatsrechtelijke verhoudingen – een primaire verantwoordelijkheid is van de minister die het betreffende beleidsterrein beheert, is een nuttig gebruik gemaakt van de diverse heroverwegingsrapporten. Uit het overzicht van bijlage 6 van deze nota blijkt dat in de voorliggende begroting 1983 circa 3 miljard aan heroverwegingssuggesties is verwerkt.

4.4. De voorbereiding van de begroting 1983

Het interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is gebaseerd op een evaluatie van het beleid tot en met de opstelling van de begroting 1982. In een aantal opzichten kan worden gesteld dat de voorbereiding van de begroting 1983 reeds in lijn is geweest met de aanbevelingen van de Studiegroep.

Zo is in februari van dit jaar, op basis van actuele budgettaire gegevens, trendmatige uitgangspunten voor de macro-economische ontwikkeling en de doelstellingen uit het regeerakkoord, een calculatie gemaakt van de ombuigingsproblematiek voor zowel het lopende als het komende begrotingsjaar. Dit heeft geleid tot een voorstel van de Minister van Financiën voor de omvang van de ombuigingen voor zowel 1982 als 1983. Daarbij was tevens een verdeling voorgesteld over de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden collectieve sector en de volksgezondheid enerzijds en het restant van de rijksbegroting – «de rijksbegroting in enge zin» – anderzijds. Voor de rijksbegroting in enge zin was daaraan gelijktijdig een voorstel voor de verdeling over de hoofdstukken toegevoegd wat in tweeërlei opzicht voldeed aan de aanbevelingen van de Studiegroep. In de eerste plaats was dit verdelingsvoorstel niet gebaseerd op een verdeelsleutel, doch was dit samengesteld aan de hand van een concreet pakket ombuigingsmaatregelen, die in belangrijke mate waren afgeleid uit de beschikbare heroverwegingsrapporten. In de tweede plaats was dit voorstel in een meerjarig perspectief geplaatst en was ook voor de jaren na 1983 voorzien in een oplopende taakstelling. Ten aanzien van de ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden collectieve sector en de volksgezondheid kon een afweging en invulling plaatsvinden op basis van inventarisaties (inclusief heroverwegingsvoorstellen) die waren verricht.

Bij dit alles moet wel worden aangetekend dat de besluitvorming daarover niet zonder grote moeite is verlopen. Het vorige kabinet kwam eerst half april tot een beslissing over de hoofdlijnen van de ombuigingen 1982 en 1983, waarna het begin mei bij de nadere uitwerking toch nog ten val kwam. Bovendien – zo blijkt uit deze Miljoenennota – is een aantal voorstellen in de sfeer van sociale zekerheid die destijds zijn aanvaard niet uitvoerbaar, althans niet per 1 januari 1983. Ook het besluit dat de ombuigingen voor de rijksbegroting in enge zin ook voor de jaren na 1983 taakstellend zijn werd eerst in juli genomen.

Ondanks de relatief late besluitvorming kan vooral ten aanzien van de rijksbegroting in enge zin worden gesteld dat het bilateraal begrotingsoverleg zeer duidelijk aan nut heeft gewonnen. Omdat de ombuigingstaakstellingen voor de diverse departementen door de Ministerraad waren

vastgesteld kon zinvol worden gesproken over (alternatieve) invulling daarvan. De expliciete afspraak dat meevallers niet konden fungeren als invulling van de taakstelling is bovendien de kwaliteit van de ombuigingen ten goede gekomen.

De nadere toetsing van de totale omvang van de ombuigingen in het licht van de actuele gegevens in juli/augustus, heeft geleid tot een aanvullend pakket maatregelen. Daarbij is het accent gelegd op generieke maatregelen en – met uitzondering van een versoberingsaanslag van beperkte omvang – is geen invulling gepleegd via versleutelingen of aftrekposten.

Een ander besluit dat in lijn is met de aanbevelingen van de Studiegroep is het weer ten laste van de begroting brengen van de kredieten ten behoeve van de sociale woningbouw. Voor 1983 wordt geen nieuw contingent woningwetwoningen onder de benaming premiecorporatie-A-woningen rechtstreeks ten laste van de kapitaalmarkt gefinancierd. Wel is er nog sprake van een rechtstreeks beroep in verband met de financiering van eerdere programma's. Eenzelfde rebudgettering is op beperkte schaal toegepast voor Ontwikkelingssamenwerking.

Ten aanzien van de problematiek van de druk op de kasuitgaven vanwege eerder aangegane verplichtingen die nog niet tot betaling hebben geleid (de stuwmeer-problematiek) is een voorziening ter grootte van 0,5 miljard in het begrotingsbeeld verwerkt om enige afbouw van de stuwmeren mogelijk te maken. Hiervan is 200 miljoen op voorhand bestemd voor Ontwikkelingssamenwerking. Over de verdeling van het restant zal tijdens de uitvoering van de begroting 1983 besloten moeten worden wanneer er meer zicht bestaat op de feitelijke kasbehoefte.

Tot slot verdient nog vermelding dat door middel van de overzichten in hoofdstuk 6 gevolg is gegeven aan de aanbeveling van de Studiegroep om in de Miljoenennota een overzicht op te nemen met betrekking tot de gegevens over het financieringstekort en de collectieve lastendruk en de extra-budgettaire uitgaven. Daarbij wordt zowel een vergelijking gemaakt met de (vermoedelijke) uitkomsten van het voorafgaande jaar als met de oorspronkelijke voornemens van dat jaar.

4.5. Slot

Ofschoon het interim-rapport van de Studiegroep veelal is geformuleerd in procedurele en financieel-technische termen komt er scherp in naar voren dat het proces van begrotingsvoorbereiding in de afgelopen jaren nog sterk is gedomineerd door een besluitvormingscultuur uit een periode met ruime mogelijkheden voor de groei van de collectieve uitgaven.

Toen was het nog mogelijk pijnlijke keuzen te ontlopen en het ene te doen en het andere niet te laten. Toen waren compromissen gemakkelijk te sluiten door ieder iets meer ruimte te geven; toen ook liep het niet zo'n vaart met het financieringstekort en waren meevallers minstens zo frequent als tegenvallers. De aanbevelingen van de Studiegroep vereisen een nogal drastische wijziging in de benadering van de beheersing van de collectieve uitgaven:

– in plaats van het hanteren van optimistische uitgangspunten worden terughoudende uitgangspunten voorgesteld;
– in plaats van ieder jaar op «zien komen» spelen wordt een meerjarige ombuigingsplanning aanbevolen;
– in plaats van vervelende beslissingen uit te stellen tot op het laatste moment worden vroegtijdige afspraken bepleit;
– in plaats van het versleutelen en vaag invullen van ombuigingen worden echte politieke keuzen gevraagd met concrete ombuigingsmaatregelen.

Zodanige wijzigingen vereisen een instelling die doordrongen is van de noodzaak om de publieke financiën op orde te brengen.

5. De ontwikkeling van de collectieve sector

5.1. De collectieve sector in internationaal perspectief

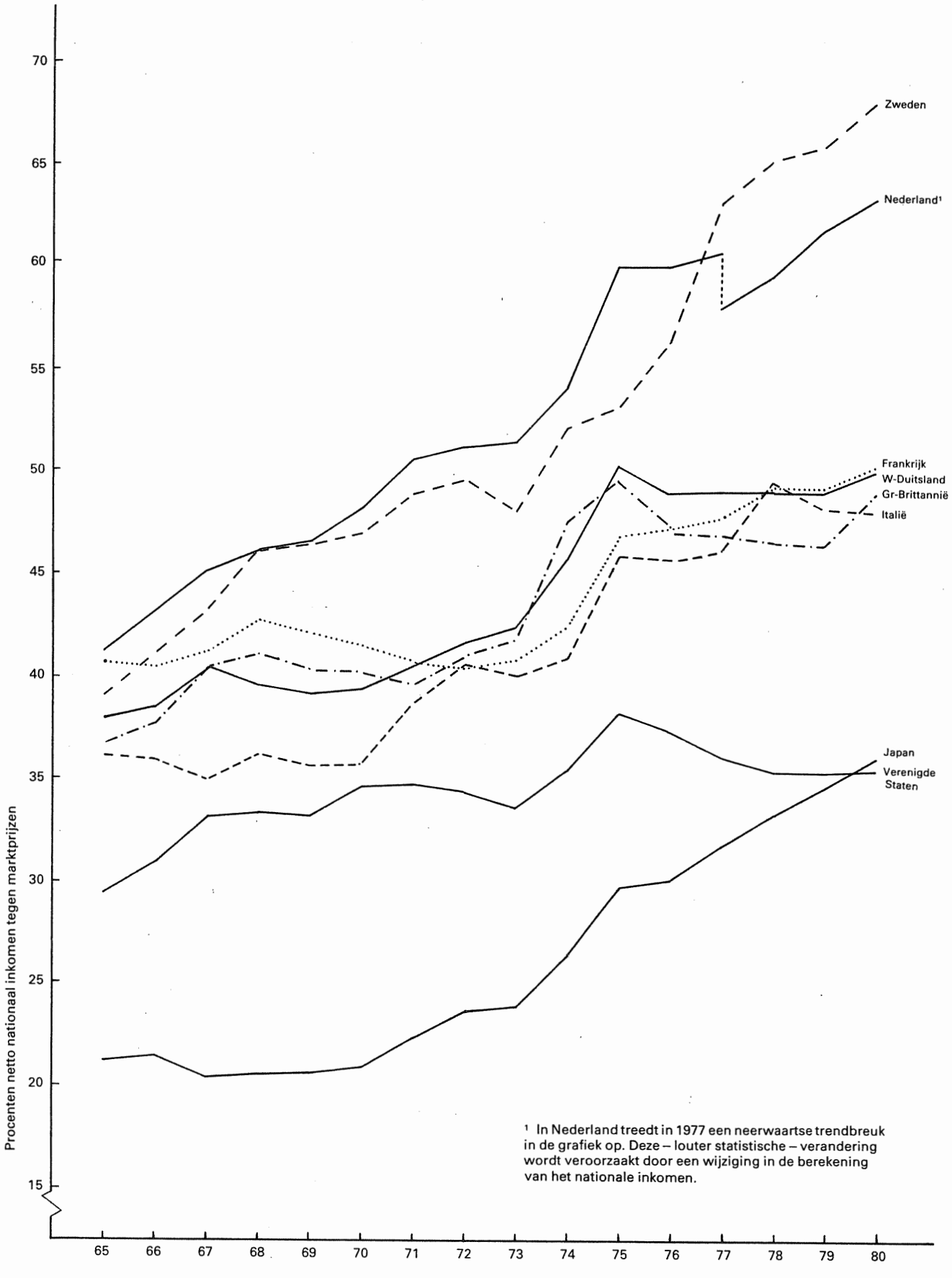
De periode vanaf 1973 tot aan de tweede oliecrisis

Reeds in vorige Miljoenennota's is aangegeven dat de ontwikkeling van de collectieve sector in Nederland ook in internationaal perspectief opmerkelijk is geweest. In grafiek 5.1.1. is voor de periode 1965 tot en met 1980 de ontwikkeling van de collectieve uitgaven als aandeel van het nationale inkomen weergegeven voor Nederland en enkele qua economische structuur min of meer vergelijkbare landen. Blijkens de grafiek is ons land sinds 1965 geëvolueerd van een deelnemer met een bescheiden voorsprong tot een van de ware koplopers. Dit is vooral toe te schrijven aan het volledig tot ontwikkeling komen van het vrij unieke sociale zekerheidsstelsel en het sterk groeiende beroep daarop. Het is interessant om de ontwikkeling nader te bezien voor de periode vanaf 1973. In dat jaar is immers met de eerste oliecrisis een nieuw economisch tijdperk aangebroken met een aanzienlijk minder uitbundige economische ontwikkeling dan in de periode daaraan voorafgaand. In alle landen kan in de jaren 1974 en 1975 een scherpe stijging van het aandeel van de collectieve uitgaven worden gezien. Niet alleen is dit een gevolg van het expansieve uitgavenbeleid waarmee men toen de crisisverschijnselen dacht te kunnen bestrijden, maar ook de scherpe toename van de werkloosheidsuitgaven en de stagnatie of zelfs daling van de reële groei van het nationale inkomen die in de meeste landen optrad leidden tot een stijging van de quote.

In de jaren 1975 tot en met 1979 trad in veel landen – Frankrijk, West-Duitsland, Groot-Brittannië, Italië en de Verenigde Staten – een zekere stabilisatie van de relatieve omvang van de collectieve uitgaven op. Naast een voorzichtig budgettair beleid werd dit bevorderd door de afremming van de werkloosheidsstijging en enig herstel van de economische groei. Deze ontwikkeling doet denken aan de zogenoemde «plateautheorie»: een scherpe stijging van het aandeel van de collectieve uitgaven in een crisisperiode met daarna een stabilisatie op een hoger niveau. Ook de ontwikkeling in Nederland leek zich aanvankelijk volgens deze lijn te voltrekken doch vanaf 1978 zette zich hier opnieuw een vrij sterke stijging in. Daarmee werd de ontwikkeling van Zweden opnieuw gevolgd waar de stijging van de relatieve omvang van de collectieve sector zich na de oliecrisis ononderbroken had voortgezet. Hetzelfde geldt voor Japan, zij het dat daar de collectieve sector traditioneel van veel geringere omvang is in vergelijking met andere geïndustrialiseerde landen.

Grafiek 5.1.1. Aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen in %, 1965–1980

Bron: OESO National Accounts



¹ In Nederland treedt in 1977 een neerwaartse trendbreuk in de grafiek op. Deze – louter statistische – verandering wordt veroorzaakt door een wijziging in de berekening van het nationale inkomen.

In onderstaande tabel wordt de groei van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen voor de periode 1973 tot en met 1980 uitgesplitst naar economische categorieën.

Tabel 5.1.1. Ontwikkeling van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen, 1973 t/m 1980 (mutaties in procentpunten)

	Nederland	Zweden	Frankrijk	Italië	W-Duitsland	G-Brittannië	Japan	V.S.
Eigen bestedingen	1,8	7,1	1,9	1,4	2,9	1,3	2,7	–
– consumptie	2,4	7,9	2,6	0,9	2,9	4,2	2,1	0,9
– investeringen	– 0,6	– 0,8	– 0,7	0,5	–	– 2,9	0,6	– 0,9
Overdrachten	10,2	12,9	7,4	7,0	4,6	5,7	9,4	2,1
– sociale zekerheid	6,9	6,8	6,4	2,5	3,1	3,4	6,0	2,8
– overige overdrachten	3,3	6,1	1,0	4,5	1,5	2,3	3,4	– 0,7
Totale collectieve uitgaven	12,0	20,0	9,3	8,4	7,5	7,0	12,1	2,1

Bron: OESO National Accounts.

Uit de tabel blijkt dat in alle landen de overdrachten verreweg de sterkst dragende factor zijn geweest van de uitgavenstijging in de periode 1973–1980.

De eigen bestedingen hebben met uitzondering van Zweden overal een relatief gematigde ontwikkeling doorgemaakt. Daarbij is het aandeel van de investeringen in de meeste landen gedaald. Bij de overdrachten zijn het vooral de uitgaven in verband met de sociale zekerheid geweest die aan de stijging hebben bijgedragen; Nederland realiseerde daarbij de sterkste stijging.

Recente ontwikkelingen

De tweede oliecrisis van eind 1979 was minder scherp maar langduriger dan de voorgaande. Door het inmiddels naar voren treden van het structurele karakter van de economische onevenwichtigheden werd veelal niet de aanpak gekozen van een expansief uitgavenbeleid.

Betrouwbaar statistisch materiaal terzake voor nà 1980 is niet beschikbaar. Op grond van voorlopig materiaal kan evenwel worden geconstateerd dat zich in de meeste landen een zekere stijging voordoet van het aandeel van de collectieve sector in het nationale inkomen. Nederland neemt daarbij zelfs een positie in van een aanzienlijke groeier. Die tendens is ook aanwezig in Frankrijk en Italië, waar zich een duidelijk snellere groei dan in de jaren daarvoor aftekent.

In het algemeen kan worden gesteld dat de ombuigingsinspanningen in de diverse landen tot nu toe tekort zijn geschoten om de opwaartse druk vanwege de rentelasten, de werkloosheidsuitgaven en het teruglopen van de economische groei te compenseren. Dit heeft tot gevolg dat in vrijwel alle landen het al dan niet officiële beleidsstreven – tekortreductie en lastenstabilisatie of -verlichting –, niet of slechts in beperkte mate wordt gerealiseerd. In dat dilemma wordt, zo komt uit de beschikbare informatie naar voren, veelal prioriteit gegeven aan de beheersing van de ontwikkeling van het begrotingstekort, boven de wens tot stabilisatie van de lastendruk.

In de *Verenigde Staten* staat het beperken van de bemoeienis van de centrale overheid voorop. In dat kader wordt gestreefd naar deregulering en naar een decentralisatie van het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid richting afzonderlijke staten. Bij het uitgavenbeleid ligt het accent op vermindering van de federale uitgaven ten behoeve van de sociale zekerheid, sanering van het federale overheidsapparaat en verhoging van de Defensie-uitgaven. Nadat het beleid van President Reagan geruime tijd

in het teken heeft gestaan van belastingverlaging, staat thans de beheersing van het financieringstekort voorop en zijn daarvoor zelfs aanzienlijke belastingverhogingen voorgesteld.

In *Japan* is het begrotingsbeleid reeds enkele jaren gericht op een beperking van het begrotingstekort. Meer concreet is het doel om financiering van de lopende uitgaven op de kapitaalmarkt in het begrotingsjaar 1984 te beëindigen. Dit middellange-termijnstreven wordt vooral geconcretiseerd door een beperking van de stijging van de overheidsuitgaven en niet of in slechts beperkte mate door verhoging van de belastingdruk. Wel is sprake van enige stijging van de belastingdruk door het ontbreken van een inflatiecorrectie.

Het begrotingsbeleid van de *Bondsrepubliek Duitsland* wordt gekenmerkt door het streven naar verbetering van de begrotingsstructuur (verschuiving van consumptieve naar investeringsuitgaven) en vermindering van het financieringstekort op middellange termijn bij stabilisatie van de belastingdruk. In de federale begroting voor 1982 kreeg dit gestalte in ombuigingen van uitgaven, maar er was ook sprake van een forse verhoging van belastingen en sociale premies. Tevens was er sprake van intensiveringen van investeringsbevorderende maatregelen. Aanzienlijke tegenvallers zullen echter desondanks leiden tot een hoger tekort dan beoogd (huidige raming: D.M. 34 miljard ofwel ruim 2% van het bruto nationale produkt). De ontwerpbegroting 1983 voorziet in nieuwe uitgavenombuigingen (circa D.M. 9 miljard, met name in de vorm van verlaging van bijdragen van de Bond aan enkele sociale fondsen) en beperking van fiscale faciliteiten. Daardoor resulteert voor dat jaar een tekort op de federale begroting van naar raming D.M. 28,5 miljard, dat is bijna 1¾% van het bruto nationale produkt.

In *Frankrijk* begon de regering in 1981 met een expansief budgettair beleid, hetgeen heeft geleid tot een fors oplopend beslag van de collectieve sector. Mede doordat de veronderstelde inverdieneffecten achterwege bleven is de regering, getuige de ontwerp-begroting 1983, daarop teruggekomen. Voor 1983 is een aanzienlijke bezuiniging op tal van overheidsuitgaven voorgenomen ten gunste van investeringsstimulering voor onderzoek en industrie (herschikking). Als streefcijfer voor het financieringstekort 1983 geldt 3% van het bruto nationale produkt. De belastingdruk zal niet stijgen. Daarbij zij aangetekend dat voor het eerst de sociale begrotingen niet gelijktijdig met de normale begroting zijn ingediend. De lastendrukstijging die hieruit voort kan vloeien blijft daarom vooralsnog onbekend.

In *Groot-Brittannië* is het beleid vooral gericht op terugdringing van de inflatie en het bieden van meer ruimte aan de particuliere sector. In dat kader wordt onder andere beperking van het begrotingstekort en het aandeel van de collectieve uitgaven nagestreefd. In 1980/1981 beliep het begrotingstekort van de gehele overheid nog 6% van het bruto nationale produkt, voor 1981/1982 werd 4¼% gerealiseerd. Voor het jaar 1982/1983 wordt een verdere reductie tot 3½% voorzien. Dit laatste is slechts mogelijk door middel van een stijging van de collectieve lastendruk; het aandeel van de uitgaven in het nationale inkomen blijft in de begroting voor het jaar 1982/1983 ongewijzigd. Binnen de overheidsontvangsten en -uitgaven zijn verschuivingen aangebracht om lastenverlichting voor bedrijven en specifieke werkgelegenheidsprogramma's mogelijk te maken.

Het budgettaire beleid in *Italië* is gericht op beheersing van de expansieve uitgavenontwikkeling en van het omvangrijke en sterk oplopende begrotingstekort, maar is daarin tot dusverre niet geslaagd. Het tekort voor 1982, aanvankelijk begroot op 10½ à 11% van het bruto nationale produkt, dreigde medio dit jaar de 15% te overschrijden, terwijl zich voor 1983 een tekort aftekende van 16 à 17%. Dit vormde eind juli aanleiding voor het

vorige – en inmiddels gerestaureerde – kabinet tot afkondiging, met onmiddellijke ingang, van drastische tekortbeperkende maatregelen: voornamelijk verhoging van indirecte belastingen, vennootschapsbelasting en sociale werkgeverslasten (tezamen goed voor vergroting van de overheidsinkomsten met circa 1,75% van het bruto nationale produkt). Daarmee wordt gehoopt het begrotingstekort in 1982 te beperken tot rond 13%. Het parlement zal zich een dezer dagen over deze maatregelen uitspreken. Verder kondigde het vorige kabinet aan dat voor 1983 maatregelen ter afremming van de uitgavenontwikkeling zullen worden voorbereid. Om het begrotingstekort in 1983 te reduceren tot circa 11,5% zijn bovendien verdere lastenverzwaringen ter grootte van rond 1,25% van het bruto nationale produkt in het vooruitzicht gesteld.

In *Zweden* is in 1980 de doelstelling geformuleerd om tot en met 1985 het begrotingstekort jaarlijks met één procent van het bruto nationale produkt terug te dringen. Uitgaande van een tekort van 10% van het bruto nationale produkt in 1981 zou dit in 1985 op 6% uit moeten komen. In 1981 liep het tekort echter op tot 11% en in 1982 zal waarschijnlijk de 13% worden gehaald. In de uitgaven zijn voor dit jaar forse ombuigingen aangebracht. Zowel op de overheidsbestedingen als in de overdrachtsinkomens wordt bezuinigd. Desondanks blijft het tekort oplopen omdat de belastingopbrengsten een lage groei vertonen en de betalingen aan rente op staatsschuld een explosieve groei te zien geven. Ten opzichte van vorig jaar stijgen de rentelasten in 1982 met 32% en deze lasten beslaan nu ruim 16% van de begroting.

Ontwikkeling van de collectieve uitgaven in Nederland: 1950–1982

In onderstaande tabel is weergegeven de gemiddelde jaarlijkse toename van de collectieve uitgaven als aandeel van het nationale inkomen in de periode 1950–1982. Daarbij is een splitsing aangebracht tussen het aandeel van de eigen bestedingen (lonen en sociale lasten, materiële consumptie en investeringen) en de overdrachten (overdrachten om niet aan gezinnen, bedrijven en buitenland, prijsverlagende subsidies en rente). In bijlage 18 van deze Miljoenennota wordt een meer gedetailleerd overzicht gegeven.

Tabel 5.1.2. Gemiddelde jaarlijkse stijging van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen (in procentpunten)

	Totaal	waarvan eigen bestedingen	waarvan overdrachten
1950–1960	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,3
1960–1970	+ 1,2	+ 0,4	+ 0,8
1970–1980[1]	+ 1,8	+ 0,2	+ 1,6
1980–1982	+ 1,9	− 0,3	+ 2,2

[1] Gecorrigeerd is voor de statistische bijstelling van het nationale inkomen vanaf 1977.

Uit de tabel wordt duidelijk dat het aandeel van de totale collectieve uitgaven in het nationale inkomen in een steeds sneller tempo is toegenomen en dat deze toename in steeds sterkere mate is gelocaliseerd bij de overdrachten.

Bezien we de achterliggende factoren van deze langere-termijnontwikkeling, dan moet allereerst worden geconstateerd dat de reële groei van het nationale inkomen in de jaren vijftig en zestig zo'n 5 à 6% per jaar beliep.

Voor de jaren zeventig als geheel was deze groei slechts 2% per jaar terwijl de eerste jaren tachtig – evenals de laatste jaren zeventig – in het geheel geen groei laten zien. Bij een onvoldoende aanpassing van de groei van de collectieve uitgaven, die nog wordt bemoeilijkt door de groei van de werkloosheidsuitgaven ontstaat alleen al daardoor een snellere groei van het aandeel in het nationale inkomen.

Bij de eigen bestedingen zijn het in de jaren vijftig en zestig vooral de salarissen en de investeringen geweest die de toename hebben veroorzaakt. De materiële consumptie is vrijwel constant gebleven. In de jaren zeventig is het aandeel van de overheidsinvesteringen fors gedaald, hetgeen onder meer samenhangt met het feit dat op investeringen op korte termijn en zonder al te veel weerstand bezuinigd kon worden. Het aandeel van de materiële consumptie en de salarisuitgaven is toegenomen. Sedert 1980 vertonen de salarisuitgaven als aandeel van het nationale inkomen een gestage daling, zulks vooral onder invloed van de doorwerking van de loonmatiging en de kortingen in het kader van het ombuigingsbeleid. Het aantal personeelsleden groeit overigens nog steeds. Het aandeel van de materiële consumptie neemt in de jaren tachtig nog toe, zulks mede onder invloed van de groei van de materiële uitgaven voor Defensie. De daling van het aandeel van de overheidsinvesteringen zet zich voort.

De groei van het aandeel van de overdrachten is in de jaren vijftig en zestig volledig gelocaliseerd bij de overdrachten aan gezinnen, hetgeen uiteraard samenhangt met het tot stand komen van vrijwel alle sociale zekerheidswetten in die periode[1].

Enige stijging valt ook te constateren bij de inkomensoverdrachten aan het buitenland (Ontwikkelingssamenwerking) terwijl een terugloop valt te constateren bij de overdrachten aan bedrijven. In de jaren zeventig treedt bij alle categorieën van overdrachten een stijging op. Het sterkst is dit het geval bij de overdrachten aan gezinnen hetgeen vooral zijn verklaring vindt in het optrekken van de uitkeringsniveaus (in termen van koopkracht) en de zeer sterke groei van het aantal uitkeringsgerechtigden.

De groei van de overdrachten aan bedrijven vindt vooral zijn verklaring in de toenemende steunverlening en de introductie van de WIR, terwijl de overdrachten aan het buitenland toenemen door de verhoging van het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking. De rentelasten beginnen vanaf 1978 sterk toe te nemen; voordien waren ze vrijwel stabiel. Het patroon in de eerste jaren tachtig wijkt niet wezenlijk af van dat in de laatste jaren zeventig: toenemende overdrachten aan gezinnen en een snelle stijging van de rentelasten.

5.2. De ontwikkeling van de collectieve sector na 1983

Inleiding

Al enkele jaren is het gebruik om in de Miljoenennota via een globale analyse, opgezet vanuit de uitgavenkant, een inzicht te presenteren in de ontwikkeling van de collectieve sector op de middellange termijn. Confrontatie van de benodigde met de beschikbare middelen levert vervolgens op welke budgettaire problematiek zich in de komende periode zal voordoen.

Het uitgangspunt van de analyse is dat – telkens in prijzen van het basisjaar – de uitgavengroei volgens de meerjarenramingen wordt becijferd en wordt vertaald in een beslag op het nationale inkomen. Daarnaast wordt becijferd hoeveel middelen benodigd zijn om het financieringstekort van de overheid (in 1983: 10¾% NI) terug te dringen naar de structureel aanvaardbaar geachte waarde van 4%.

De som van beide – het groeiend uitgavenbeslag conform de meerjarencijfers en de noodzakelijke tekortreductie – wordt vervolgens geconfronteerd met de uit de groei van het nationale inkomen beschikbaar komende

1 Alleen de AAW dateert uit de jaren zeventig.

middelen. Daartoe dienen veronderstellingen ten aanzien van de toegestane collectieve lastendruk en ten aanzien van de reële groeivoet van het nationale inkomen te worden gehanteerd.

De uit deze confrontatie naar voren komende resultaten zijn als indicatief te beschouwen. Zij brengen met name in beeld de orde van grootte van de voor de komende jaren te verwachten ombuigingsproblematiek, alsmede de belangrijkste determinerende factoren. De becijferingen berusten overigens niet op een macro-economisch model: de macro-variabelen zijn veronderstellenderwijs gehanteerd.

Een becijfering van de benodigde middelen vanuit de uitgavenontwikkeling en de noodzakelijke tekortreductie

Wat betreft de ontwikkeling van de rijksuitgaven is uitgegaan van het beleid zoals dat in de meerjarenramingen van deze Miljoenennota ligt besloten.

Voor de uitgavenontwikkeling van de sector gezondheidszorg is uitgegaan van de projecties van het Financiële Overzicht van de Gezondheidszorg. Voor de overige sociale verzekeringsuitgaven, exclusief de werkloosheidsuitgaven, is een jaarlijkse volumegroei van 1½% gehanteerd; dit sluit aan bij de laatste middellange-termijnprognose van het Centraal Planbureau. Wat betreft de werkloosheidsuitgaven tenslotte is uitgegaan van een jaarlijkse toename van de totale werkloosheid conform de groei van het trendmatige arbeidsaanbod van 70.000 arbeidsjaren.

Uitgaande van een jaarlijkse reële contractloonstijging na 1983 van 0% is vervolgens de volumegroei van de collectieve uitgaven omgezet in een groei van het beslag van de collectieve uitgaven op het nationale inkomen of, vanuit de andere kant geredeneerd, in een bedrag aan benodigde middelen ter dekking van die uitgaven (zie tabel 5.2.1).

Naast de financiering van de groei van de uitgaven zijn extra middelen c.q. ombuigingen nodig voor de noodzakelijke reductie van het financieringstekort van de overheid. In 1983 beloopt dit naar huidige raming 10¾% van het nationale inkomen, terwijl de stuctureel aanvaardbare waarde rond 4% van het nationale inkomen ligt.

Het te overbruggen gat beloopt derhalve 6¾% van het nationale inkomen, ofwel – in prijzen 1983 – circa 24 miljard.

Ten aanzien van de toename van de rentelasten is verondersteld dat het financieringstekort van de gehele overheid in 1986 zal zijn teruggedrongen tot 4% van het nationale inkomen. Daarbij is tevens verondersteld dat in samenhang daarmee de reële rente zal teruglopen tot 1% in 1986. Gegeven deze uitgangspunten stijgen de rentelasten in de periode 1983–1987 met circa 2½ miljard (prijzen 1983). Zou deze tekortreductie niet lukken en bijvoorbeeld slechts een tekortstabilisatie op het niveau 1983 resulteren, dan lopen de rentelasten aanzienlijk harder op, ook omdat dan geen daling van de reële rente mag worden verwacht. Een dergelijke ontwikkeling zou circa 7½ miljard *extra* aan rente-uitgaven vergen.

In de volgende tabel zijn de uitkomsten van de becijferingen weergegeven. Daarbij is de ontwikkeling van de uitgaven uitgesplitst naar een aantal in het oog springende categorieën. De tabel bestrijkt de periode *na* 1983, lopende tot en met 1987.

Tabel 5.2.1. De benodigde middelen ten behoeve van de collectieve sector bij ongewijzigd beleid en ten behoeve van reductie van het financieringstekort tot 4% NI; t/m 1987 (mld.; prijspeil 1983)

Totaal	waarvan ten behoeve van			
	noodzakelijke tekort-reductie[1]	rente-lasten[2]	sociale zekerheid inclusief gezondheids-zorg[3]	overig[4]
45	24	2½	15	3½

[1] Hierbij is verondersteld dat de ombuigingen welke ten tijde van de voorbereiding van de begroting 1983 zijn voorgenomen volledig zullen worden gerealiseerd.
[2] De rentelastenontwikkeling is sterk afhankelijk van de veronderstelde tekortontwikkeling. In de tabel is gerekend met een daadwerkelijke tekortreductie tot 4% NI in 1986 en in samenhang daarmee een terug-lopen van de reële rente tot 1% in 1986. Handhaving van het tekort en rentevoet op het huidige peil betekent 7½ miljard extra rentelasten.
[3] Inclusief jaarlijkse mutatie van de werkloosheid van 70.000 arbeidsjaren.
[4] Inclusief de overige publiekrechtelijke lichamen.

Zeer pregnant komt uit de tabel naar voren dat alleen al de noodzakelijke tekortreductie een enorme ombuigingsinspanning zal eisen. Daarbij zij bedacht dat elke verdere verslechtering in het financieringstekort de problematiek in de latere jaren slechts kan vergroten, niet alleen omdat de noodzakelijke tekortreductie zelf toeneemt, maar ook vanwege de ermee gepaard gaande hogere rentelasten.

In het stijgend uitgavenbeslag in de sociale zekerheidssfeer is een bedrag aan extra werkloosheidsuitkeringen vervat van circa 7 miljard.

De voorziene groei op de rijksbegroting in enge zin is afgevlakt in verhouding tot eerdere ramingen. Van invloed daarop is onder andere het oplopen van de ombuigingen die in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1983 zijn overeengekomen, alsmede het feit dat een aantal uitgavenverhogingen in 1983 als een aflopend bedrag in de meerjarencijfers is verwerkt. Het betreft onder andere de gerebudgetteerde woningbouw en een aantal aflopende beleidsintensiveringen. Mocht naderhand alsnog worden besloten deze te continueren, dan zal het uitgavenbeslag pro tanto opwaarts moeten worden bijgesteld.

Een confrontatie met de beschikbaar komende middelen

Onder de in de afgelopen jaren gebruikelijke veronderstelling van een stabilisatie van de collectieve lastendruk komen er uit de groei van het nationale inkomen middelen beschikbaar voor de collectieve sector, welke kunnen dienen ter dekking van de hiervoor geschetste problematiek.

Hierbij doet zich een tweetal complicaties voor. In de eerste plaats is dat de hanteerbaarheid van de veronderstelling van stabilisatie van de collectieve lastendruk. Met name in de afgelopen jaren is gebleken dat zonder stijgingen van belastingtarieven de macro-economische belastingdruk de neiging heeft te dalen. Voor het economische gebeuren houdt lastendrukstabilisatie derhalve al gauw verhoging van belastingtarieven en premiepercentages in. Deze complicatie stelt de problematiek in een nog scherper daglicht.

Een tweede complicatie die zich voordoet betreft de ontwikkeling van de *niet* tot de collectieve lastendruk gerekende ontvangsten.

In de afgelopen jaren mocht er, vooral in verband met de uit het buitenland ontvangen aardgasbaten, van worden uitgegaan dat deze baten zich globaal tenminste conform de groei van het nationale inkomen zouden ontwikkelen. Inmiddels gaat dit niet meer op: gerekend moet worden met een relatief achterblijven van deze ontvangsten bij het nationale inkomen.

Dit impliceert dat, bij stabilisatie van de collectieve lastendruk, de *totale* aan de overheid toevallende ontvangsten een zekere daling als aandeel in het nationale inkomen te zien zullen geven. Dit is in de navolgende tabel verwerkt. Concreet betekent dit dat het teruglopen van de buitenlandse aardgasbaten tot een vergroting van de budgettaire problematiek leidt.

Tabel 5.2.2. De toename van de voor de collectieve sector beschikbaar komende middelen uit de groei van het nationale inkomen, bij stabilisatie van de collectieve lastendruk; t/m 1987 (mld.; prijspeil 1983)

gemiddelde jaarlijkse reële groeivoet van het nationale inkomen in de periode t/m 1987	0%	1%	2%
reële toename nationale inkomen in miljarden	0	14	28
beschikbaar komende middelen voor de collectieve sector	– 1	7	16

Uit de tabel komt naar voren dat de beschikbaar komende middelen zelfs in de variant met jaarlijks 2% reële groei van het nationale inkomen nog lang niet opwegen tegen de eerder geschetste middelenbehoefte van 45 miljard.

Daarbij zij bedacht dat de groei in de recent achter ons liggende jaren gemiddeld negatief is geweest, en in 1982 en 1983 naar verwachting de 1% per jaar niet zal halen. Bezien in dat perspectief moet met een aanzienlijke ombuigingsproblematiek worden gerekend in de komende kabinetsperiode. Een ombuigingsproblematiek zou pas afwezig zijn bij een jaarlijkse reële groei van het nationale inkomen van 5 à 6%.

De reële loonontwikkeling

De collectieve uitgaven zijn sterk loongevoelig. Daardoor heeft een mutatie in de reële loonontwikkeling een grote invloed op de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in relatie tot het nationale inkomen. Naarmate de reële loonontwikkeling gematigder is zal het beslag dat door de collectieve uitgaven op het nationale inkomen wordt gelegd lager uitvallen; de uitgavendruk zal derhalve lager uitvallen. Zou zonder meer worden vastgehouden aan de veronderstelling van stabilisatie van de collectieve lastendruk, dan zou dit betekenen dat pro tanto de budgettaire problematiek wordt verlicht.

Bij vorige gelegenheden is reeds aangegeven dat het daarbij om aanzienlijke bedragen gaat. Een jaarlijks 1% lagere reële loonstijging[1] beperkt na 4 jaar het uitgavenbeslag met circa 6 miljard. Evenzo leidt een 1% hogere reële loonstijging na 4 jaar tot een extra uitgavenbeslag van circa 6 miljard.[2]

Het is evenwel niet zonder meer verantwoord deze bedragen simpelweg als vermindering of verzwaring van de budgettaire problematiek te beschouwen. De vraag die zich, toegespitst op *loonmatiging,* namelijk voordoet is in hoeverre het voor de hand ligt om zonder meer met de veronderstelling van stabilisatie van de collectieve lastendruk te blijven rekenen.

Als *endogeen* effect van een loonmatiging zal, ook op middellange termijn, een daling van de collectieve druk resulteren. Tegenover de lagere ontvangsten over looninkomens (belastingen en premies) zullen waarschijnlijk geringere extra opbrengsten in de sfeer van de winstbelastingen staan. Een belangrijke factor daarbij wordt gevormd door de in de afgelopen jaren opgebouwde verliescompensaties in het bedrijfsleven die tot gevolg hebben dat, ook als het winstinkomen toeneemt, dit niet altijd tot hogere winstbelastingen behoeft te leiden.

[1] Onder de reële loonmutatie is hier verstaan het verschil van de nominale loonvoetmutatie en de prijsstijging van het nationale inkomen.
Om dit verschil 1% te laten belopen zal een *nominale loonvoetmutatie van 2 à 2½%* nodig zijn.
Overigens komt een aldus gedefinieerde reële loonmutatie met 1% overeen met een matiging van circa 1½% van de nominale loonvoet ten opzichte van de prijsstijging van de particuliere consumptie.

[2] Hierbij zij aangetekend dat deze becijferingen partieel zijn. Zo wordt geen rekening gehouden met de effecten van een wijziging in de loonveronderstelling op de groei van het nationale inkomen en de werkloosheid. Hantering van zogenoemde spoorboekjes van het Centraal Planbureau geven overigens effecten in dezelfde orde van grootte.

Het gevolg van een en ander is dat de als gevolg van loonmatiging optredende daling van het uitgavenbeslag zich grotendeels niet zal vertalen in een lager financieringstekort, maar in een lagere collectieve lastendruk. Opvulling van de lastendruk tot macro-stabilisatie met het oogmerk het uitgavenvoordeel toch geheel aan het financieringstekort ten goede te doen komen, zou een te mechanische benadering van de lastendruknorm kunnen betekenen: om alsnog op een stabilisatie uit te komen zouden belastingtarieven en/of premiepercentages moeten worden verhoogd, hetgeen micro-economisch als een lastenverzwaring wordt ervaren, ook al zou de macro-economisch gemeten collectieve lastendruk «slechts» stabiliseren.

De conclusie is derhalve dat loonmatiging in ieder geval wel het uitgavenbeslag van de collectieve sector beperkt, maar dat dit voordeel niet zonder meer ten volle op de budgettaire problematiek mag worden afgeboekt. Een belangrijk deel van het voordeel zal «weglekken» in een lagere collectieve lastendruk, tenzij tot verhoging van belastingtarieven en/of premiepercentages wordt besloten.

Slot

De ombuigingsproblematiek in de komende jaren zal zonder meer ongekend groot zijn. Indien wordt uitgegaan van een jaarlijkse reële groeivoet van het nationale inkomen van 1% – als zodanig geen pessimistische veronderstelling – moet worden gedacht aan tientallen miljarden. Wordt de ombuigingsproblematiek toegespitst op de komende kabinetsperiode – lopend van 1983 t/m 1986 – dan kan deze worden becijferd – uitgaande van een tekortreductie tot 4% NI en van een groeivoet van 1% – op een totaalbedrag van circa 34 miljard. Ten opzichte van de in tabel 5.2.1. gegeven becijferingen voor de periode tot en met 1987 – een vierjaarstermijn in plaats van een driejaarstermijn – blijft het voor de noodzakelijke tekortreductie benodigde bedrag gelijk, terwijl de uitgavenstijging globaal op driekwart van de daar gegeven bedragen uitkomt. Tegenover de aldus te becijferen middelenbehoefte van 39 à 40 miljard komt in drie jaar tijds slechts 5 à 6 miljard aan middelen uit de groei van het nationale inkomen beschikbaar (vergelijk tabel 5.2.2.). De ombuigingsproblematiek beloopt dan dus circa 34 miljard.

Per jaar betekent dit nà 1983 een bedrag van circa 11 miljard aan additionele ombuigingen. Daarbij is dan nog afgezien van eventuele beleidsintensiveringen. Deze zullen de ombuigingsproblematiek pro tanto vergroten.

6. De hoofdlijnen van het begrotingsbeleid 1982 en 1983

6.1. De begroting 1982

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de ontwikkeling in 1982 van de collectieve sector in zijn geheel. Daaropvolgend wordt aandacht besteed aan de uitvoering van de begroting met name sinds de Voorjaarsnota 1982.

De ontwikkeling van de collectieve sector

Voor een algemene beoordeling van het beleid ten aanzien van de collectieve sector kan niet worden volstaan met het weergeven van de gegevens over het financieringstekort van de overheid in de diverse stadia van voornemens en uitvoering. In drieërlei opzicht is een aanvulling noodzakelijk.

In de eerste plaats moet bij de beoordeling worden betrokken de ontwikkeling van traditionele overheidsuitgaven die thans onder rijksgarantie rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd. Momenteel betreft dit de rechtstreekse kapitaalmarktfinanciering van de sociale woningbouw en de ontwikkelingssamenwerking. Eerst nadat deze bij het financieringstekort zijn opgeteld ontstaat een adequaat beeld van het kapitaal- en geldmarktbeslag dat gemoeid is met de financiering van overheidsuitgaven.

In de tweede plaats is – naast de ontwikkeling van het financieringstekort – de ontwikkeling van de collectieve lastendruk een belangrijk kerngegeven. Het betreft hier de belastingdruk, de premiedruk en de tot de collectieve lastendruk gerekende niet-belastingmiddelen. Door financieringstekort en lastendruk tezamen te bezien komt het beslag op het nationale inkomen tot uitdrukking dat gemoeid is met de financiering van de collectieve uitgaven.

Tot slot is het van belang om bij de gegevens omtrent financieringstekort en lastendruk een goede vergelijkingsmaatstaf te hebben. Hierbij moet niet alleen worden vergeleken met de *realisaties* maar ook met de *voornemens* van het voorafgaande jaar. Zou dit niet gebeuren dan worden in feite alle afwijkingen die in het voorafgaande jaar zijn opgetreden ten opzichte van de voornemens «vergeten en vergeven». Voor de beoordeling van de structurele ontwikkeling van de collectieve sector is dit onjuist. Het mag niet zo zijn dat goede voornemens jaarlijks worden vergeleken met uit de hand gelopen realisaties (of vermoedelijke uitkomsten).

Alvorens over te gaan tot de tabel met kerngegevens voor de collectieve sector die van belang zijn voor de beoordeling van 1982, nog enkele opmerkingen over het saldo van de sociale fondsen dat in die tabel tussen haakjes is opgenomen. Het kabinet is van oordeel dat de financiering van de sociale verzekeringsuitgaven volledig moet zijn verzekerd via premies en – eventueel – rijksbijdragen. Consequente toepassing van dit uitgangspunt impliceert dat het geraamde financieringssaldo van de sociale fondsen overeenkomt met de noodzakelijke reservevorming en de bedragen die gemoeid zijn met het gladtrekken van afwijkingen tussen prognoses en realisaties van het voorafgaande jaar. Vanuit die optiek is er ten behoeve van de beleidsbeoordeling geen aanleiding om het saldo van de sociale fondsen te consolideren met het financieringstekort van de overheid: de kosten van de sociale verzekeringsuitgaven worden dan immers volledig weerspiegeld in de premiedruk (behoudens eventuele rijksbijdragen die in de belastingdruk en het financieringstekort van de overheid worden

weerspiegeld). Sterker nog: een dergelijke consolidatie is ongewenst omdat dan snel het uitgangspunt van lastendekkende financiering uit het oog wordt verloren en de neiging ontstaat om een saldo dat nodig is om de in een vorig jaar aangesproken reserve op peil te brengen als een reductie van het collectieve beslag te zien, vergelijkbaar met een reductie van het financieringstekort van de overheid.

Anderzijds is het in het verleden ook wel voorgekomen dat bewust is ingeteerd op de reserves van de fondsen teneinde hetzij ombuigingsomvang, hetzij premiedruk, hetzij financieringstekort kunstmatig te beperken. Het is om die reden dat in de navolgende tabel het saldo van de sociale fondsen niet is weggelaten maar tussen haakjes is opgenomen.

Tabel 6.1.1. Overzicht kerngegevens collectieve sector (in % NI)

	Ontwerp-begroting resp. MEV 1981	Realisatie 1981	Ontwerp-begroting resp. MEV 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Mutaties 1982	
					t.o.v. ontwerp-begroting resp. MEV 1981	t.o.v. realisatie 1981
Financieringssaldo gehele overheid	– 5,2	– 8,3	– 6,5	– 10,2	– 5,0	– 1,9
Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven[1]	– 0,8	– 0,9	– 1,3	– 1,2	– 0,4	– 0,3
Financieringssaldo overheid in ruime zin	– 6,0	– 9,2	– 7,8	– 11,4	– 5,4	– 2,2
(Saldo sociale fondsen)	(–)	(– 0,3)	(+ 0,6)	(–)	(–)	(+ 0,3)
Belastingdruk	32,9	30,7	30,2	28,9	– 4,0	– 1,8
Premiedruk	21,7	21,3	22,1	22,5	+ 0,8	+ 1,2
Druk niet-belastingmiddelen met collectieve lastenkarakter[2]	6,7	6,9	7,4	7,2	+ 0,5	+ 0,3
Collectieve lastendruk	61,3	58,9	59,7	58,6	– 2,7	– 0,3

[1] Het betreft de uitgaven die samenhangen met traditionele overheidstaken te weten de sociale woningbouw en Ontwikkelingssamenwerking doch die onder rijksgarantie rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd (NIO/FMO).

[2] De relevante niet-belastingmiddelen exclusief aardgas buitenland.

De cijfers uit bovenstaande tabel weerspiegelen heel duidelijk de nogal dramatische ontwikkeling van de publieke financiën. Het financieringstekort van de overheid in ruime zin komt ruim 2 procentpunten uit boven de realisatie van 1981. Een vergelijking met het aanvankelijke voornemen voor 1981 – dat een aanzienlijk lager financieringstekort voor dat jaar impliceerde – geeft zelfs een stijging te zien van meer dan 5 procentpunten. Uit het saldo van de sociale fondsen blijkt dat de financiële positie daar verder is verslechterd. Kon in 1981 de verslechtering van die positie voor een groot deel worden opgevangen door de afbouw van toen aanwezige overreserves, in 1982 is de vereiste reservetoeneming van 0,6% van het nationale inkomen in het geheel niet gerealiseerd.

De collectieve lastendruk 1982 daalt ten opzichte van de realisatie 1981 met 0,3 procentpunt, terwijl ten opzichte van de ramingen ten tijde van de Miljoenennota 1981 er een daling van de druk met bijna 3 procentpunten plaatsvindt. Een en ander hangt vooral samen met het sterk achterblijven van de belastingen ten opzichte van het nationale inkomen, terwijl de premiedruk – als gevolg van de stijgende uitgaven en de beperking van rijksbijdragen – aanzienlijk toeneemt.

De uitvoering van de rijksbegroting 1982

Reeds vrij snel na de indiening van de begroting tekenden zich op allerlei terreinen verslechteringen af die – naarmate de tijd verstreek – steeds concretere vormen begonnen aan te nemen. De vraag kan worden gesteld of het – zoals voor 1982 is gebeurd – wel zinvol is om frequent het begrotingsbeeld bij te stellen voor voorziene afwijkingen ten opzichte van de eerdere verwachtingen. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het bijstellen van het begrotings*beeld* en het bijstellen van het begrotings*beleid*.

Het vrijwel continue bijhouden van een actueel overzicht van de ontwikkeling van de openbare financiën is een normale verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Informatieverschaffing daarover aan Ministerraad en Parlement (soms op verzoek) mag ook tot zijn normale taken worden gerekend. Een andere kwestie is het of iedere keer als nieuwe inzichten naar voren komen het begrotingsbeleid opnieuw moet worden bijgesteld. Dat laatste is een niet begaanbare weg en is overigens voor 1982 ook niet begaan.

Slechts op twee momenten, te weten bij de herziening van de begroting door het nieuwe kabinet in oktober/november en bij de besluitvorming ter voorbereiding van de Voorjaarsnota 1982 hebben deze nieuwe inzichten een rol gespeeld. Met twee tussentijdse herzieningen van het begrotingsbeleid is het maximum overigens ook wel bereikt. Dit ontslaat de Minister van Financiën niet van de plicht om ook anderen dan zichzelf in kennis te stellen van belangrijke wijzigingen in het financiële beeld. Deze wijzigingen spelen ook een rol bij de hardnekkigheid waarmee hij een eerder ingediend voorstel verdedigt respectievelijk op uitvoering van een eerder genomen besluit aandringt.

De voortgaande verslechtering van het financiële beeld heeft meerdere malen tot bijstelling van de raming van het financieringstekort 1982 geleid. Het was mede de ontwikkeling van het financieringstekort die het kabinet ertoe bracht additionele ombuigingen ter grootte van ruim 3 miljard voor 1982 en 8½ miljard voor 1983 af te spreken. Vervolgens kwam tijdens de voorbereiding van de Voorjaarsnota 1982 uit het overleg tussen Financiën en de departementen naar voren dat zich uit hoofde van de begrotingsuitvoering aanzienlijke verslechteringen voordeden. Daarenboven bleken de eerder voorziene tegenvallers uit anderen hoofde nog aanzienlijker te zijn.

Als indicatie van de verslechteringen wordt hieronder de raming van het financieringstekort voor 1982 op verschillende tijdstippen weergegeven, waarbij bedacht moet worden dat in de voorjaarsnotaraming de additionele ombuigingen zijn begrepen.

Tabel 6.1.2. Raming financieringstekort 1982 bij verschillende nota's aan het Parlement (in % NI)

	Miljoenennota 1982	Nota d.d. 4-12-1981[1]	Nota d.d. 17-3-1982[2]	Voorjaarsnota 1982
– Financieringstekort rijk	4¾	5½	6¼	8
– Idem, gehele overheid	6½	7¼	8	9¾

[1] Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17100, nr. 10

[2] Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17351, nr. 2

Thans zijn nadere gegevens bekend met betrekking tot de uitvoering van de begroting; daaruit resulteert een verdere verslechtering van het begrotingsbeeld.

De raming van de belastingontvangsten is opnieuw verlaagd en wel met 1¾ miljard tot 91¾ miljard. De raming van de niet-belastingmiddelen wordt per saldo met ruim 200 miljoen neerwaarts bijgesteld, hetgeen voornamelijk is terug te voeren op verder achterblijvende inkomsten uit aardgas.

De uitgaven van de rijksbegroting zijn met 325 miljoen verhoogd in verband met de extra uitgaven voor werkloosheid en bijstand. De kasplafonds voor de departementen Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn daarvoor bijgesteld. Voor het overige zijn de kasplafonds in beginsel alleen bijgesteld voor mutaties die het financieringstekort niet verhogen, zoals de verdeling van de aanvullende post voor loon- en prijsbijstelling, verrekeningen tussen begrotingshoofdstukken en extra uitgaven waartegenover extra niet-belastingmiddelen staan.

Dit betekent niet dat bij de uitvoering van de begroting zich anderszins geen afwijkende ontwikkelingen in de uitgaven van de rijksbegroting aftekenen. Uit het overleg met de departementen en op grond van de kasrealisatiecijfers tot en met juli komt een overschrijdingstendens naar voren in het bijzonder bij de departementen van Onderwijs en Wetenschappen en Verkeer en Waterstaat. Met de departementen zal het gebruikelijke overleg worden geïntensiveerd. Er zal naar gestreefd worden de kasplafonds niet te overschrijden. In het algemeen zal vermeden worden problemen op te lossen door het verschuiven van kasbetalingen van 1982 naar 1983; daardoor wordt immers de druk naar de begroting 1983 verschoven, hetgeen – gezien de vooruitzichten – vermeden moet worden. Om die reden moet het niet helemaal uitgesloten worden geacht dat toch overschrijdingen zullen optreden. Bij enige andere departementen daarentegen kan een tendens worden geconstateerd tot het achterblijven van de uitgaven.

Bij de uitgaven van de begrotingsfondsen is een neerwaartse bijstelling ad 250 miljoen aangebracht bij de geraamde uitkeringen uit het WIR-fonds; de tegenvallende investeringsontwikkeling is hieraan debet. Daarenboven zal de afdracht van BTW-gelden en invoerrechten aan de EG naar raming 100 miljoen respectievelijk 70 miljoen lager uitvallen. In de volgende tabel wordt het thans voorziene totaalbeeld weergegeven.

Tabel 6.1.3. Totaalbeeld rijksfinanciën 1982; inclusief begrotingsfondsen

	Ontwerp-begroting 1982	Voorjaars-nota 1982	Mutaties	Vermoedelijke uitkomsten 1982
Uitgaven[1]	148 744	152 079	– 104	151 975
Ontvangsten[2]	132 900	126 032	– 1 969	124 063
Financierings-saldo	– 15 844	– 26 047	– 1 865	– 27 912
(Idem in % NI)	(4,8)	(8)		(8,5)
(Idem voor de gehele overheid)	(6,5)	(9,7)		(10,2)

[1] Inclusief begrotingsfondsen en afdrachten aan EG; exclusief aflossingen; gecorrigeerd voor bijdragen van begrotingshoofdstukken aan begrotingsfondsen.

[2] Exclusief ontvangsten uit aanmuntingen (137 miljoen).

De voortschrijdende twaalfmaandscijfers voor het financieringstekort bevestigen het beeld van het oplopende financieringstekort. Onderstaande tabel geeft hiervan een indruk.

Tabel 6.1.4. Voortschrijdende twaalfmaandscijfers voor het financieringstekort (in % NI)

	Rijk	Lagere overheid
1981 (uitkomst)	6,7	1,6
1982		
1e kwartaal (realisatie)	6,8	1,6
2e kwartaal (realisatie)	7,6	.[1]
juli (realisatie)	7,9	.[1]
augustus (voorlopig)	7,8	.[1]

[1] Gegevens ontbreken.

Wel zij er op gewezen dat het huidige cijfer voor 1982 van 8½% voor het rijk nog altijd het karakter van een raming heeft, waaraan de gebruikelijke onzekerheidsmarges kleven.

6.2. De hoofdlijnen van de begroting 1983

Reeds in het eerste kwartaal van 1982 zijn in het kabinet aan de hand van actuele budgettaire gegevens en trendmatige uitgangspunten voor de economische ontwikkeling in 1983 de besprekingen over de begroting 1983 gestart. Daarbij is een nauw verband gelegd tussen de bijstelling van het beleid voor 1982 en de voorbereiding van de begroting 1983. Op grond van de toen bekende verslechteringen in het budgettaire beeld – die vooral werden veroorzaakt door tegenvallers in de sfeer van de belastingen, de werkloosheidsuitgaven en de aardgasbaten – werd door het vorige kabinet besloten om voor 1982 een bedrag van ruim 3 miljard om te buigen, terwijl in samenhang daarmee voor 1983 een bedrag aan ombuigingen van 8½ miljard werd overeengekomen.
In de Voorjaarsnota is niet alleen een overzicht gegeven van de op grond daarvan te treffen maatregelen maar ook werden nadere tegenvallers in 1982 ad 7,4 miljard aangegeven waarvoor op dat moment geen compensatie werd geboden. Deze tegenvallers werkten voor vrijwel het volle bedrag door naar 1983. Sinds het verschijnen van de Voorjaarsnota zijn bovendien nog verdere verslechteringen van het beeld voor 1983 opgetreden.

De additionele tegenvaller in de raming van de belastingopbrengsten in 1982 werkt door naar 1983, de raming van de aardgasbaten voor 1983 is verder verlaagd, de besprekingen over de begroting 1983 tussen de departementen en Financiën brachten een aantal tegenvallers aan het licht, terwijl meest recente macro-economische prognoses van het CPB tot verdere verslechteringen in het begrotingsbeeld 1983 leidden, met name ten gevolge van de verder stijgende werkloosheid.

Was begin dit jaar nog de gedachte dat met 8½ miljard ombuigingen een tekort van 5½ à 6% kon worden gerealiseerd voor 1983, rekening houdend met de nieuwe gegevens zou ondanks die ombuigingen het tekort zelfs tot 12% oplopen. Het kabinet was echter niet in staat om deze verslechteringen in één jaar door middel van additionele ombuigingen geheel teniet te doen. In dat licht heeft het kabinet besloten de problematiek gefaseerd op te lossen: voor 1983 zijn nadere maatregelen ter grootte van 4½ miljard overeengekomen.

In de Voorjaarsnota 1982 is voor 1983 een pakket maatregelen van 8478 miljoen gepresenteerd. Hiervan bleek een deel niet realiseerbaar. Ook

diende nog een oplossing te worden gevonden voor reeds eerder afgesproken ombuigingen die geen doorgang vinden en moest compensatie worden geboden voor door het kabinet afgesproken uitgavenverhogingen. De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

Tabel 6.2.1. Vervallen van eerder voorgenomen ombuigingen; beleidsintensiveringen

a Niet doorgaan van maatregelen uit de Voorjaarsnota 1982		
– differentiatie sociale uitkeringen naar relatieve behoefte en glijdende schaal (incl. doorwerking ambtenaren)	1 360	
– herstructurering kinderbijslagen	500	
– doorwerking 1% investeringsloon naar sociale uitkeringen	420	
– doorwerking 1% investeringsloon naar ambtenaren en trendvolgers	660	
– ombuigingen rijksbegroting in enge zin	10	
– verhoging niet-belastingmiddelen	250	
		3 200
b Vervallen eerder afgesproken ombuigingen		
– doorwerking ziektewetmaatregelen naar ambtenarensalarissen	400	
– diversen sociale zekerheid	90	
		490
c Beleidsintensiveringen (uitgavenverhogend)		
– diverse maatregelen op de rijksbegroting (w.o. bestrijding jeugdwerkloosheid)	286	
– overige	250	
		536
Totaal		4 226

Ter compensatie van deze problematiek en als bijdrage aan de additionele taakstelling van 4½ miljard is besloten tot de volgende ombuigingen:

Tabel 6.2.2. Ombuigingen in de collectieve uitgaven

a Bruto-bevriezing inkomens		
– sociale uitkeringen	2 425	
– ambtenaren en trendvolgers	2 310	
– kinderbijslagen	260	
		4 995
b Specifieke maatregelen sociale zekerheid		555
c Specifieke maatregelen volksgezondheid		500
d Specifieke maatregelen rijksbegroting		254
Totaal		6 304

De omvang van de voorgestelde ombuigingen levert per saldo een additioneel bedrag ten opzichte van de Voorjaarsnota op van 2078 miljoen (6304–4226). Om niettemin te komen op 4½ miljard tekortbeperkende maatregelen heeft het kabinet besloten tot een aantal per saldo lastenverzwarende maatregelen die in onderstaande tabel zijn weergegeven.

Tabel 6.2.3. Maatregelen in de belasting- en de premiesfeer

– Belastingplan	1 600
– Beperking stijging kleinverbruikerstarief aardgas tot 3 cent	– 250
– Tweede tranche lastenverlichting bedrijfsleven	– 500
– Premieverhoging ten behoeve van het financieringstekort en doorwerkingseffecten op salarissen en uitkeringen	
– verhoging A.O.W.-premie met 0,4%-punt	780
– diverse doorwerkingseffecten	800
Totaal	2 430

Langs deze weg wordt de beoogde taakstelling van 4½ miljard aan extra maatregelen ten opzichte van de taakstelling uit de Voorjaarsnota gerealiseerd. In totaal belopen de maatregelen voor 1983 aldus 13 miljard (8½ + 4½). Deze 13 miljard kan als volgt worden gerecapituleerd:

– Pakket Voorjaarsnota voor 1983	8 478
– Vervallen ombuigingen en uitgavenverhogingen (tabel 6.2.1.)	⁻/- 4 226
– Thans voorgenomen nieuwe ombuigingen (tabel 6.2.2.)	6 304
– Lastenverzwaringen en doorwerkingseffecten (tabel 6.2.3.)	2 430
Totaal	12 986

Bezien we de maatregelen die daar thans mee gemoeid zijn, dus samen met de maatregelen uit de Voorjaarsnota, voor zover niet vervallen, dan kan het volgende overzicht worden gegeven. Zoals bekend zijn overigens diverse maatregelen reeds in 1982 ingegaan en belopen voor dat jaar een bedrag van meer dan 3 miljard.

Tabel 6.2.4. Totaal van de maatregelen voor 1983 conform de Voorjaarsnota en het additionele pakket; een geconsolideerde opstelling

1	Algemene kortingen resp. bevriezing arbeidsvoorwaarden collectieve sector[1]	2 970
2	Bevriezing sociale uitkeringen	2 425
3	Bevriezing kinderbijslagen	260
4	Specifieke maatregelen arbeidsvoorwaarden collectieve sector[2]	180
5	Specifieke maatregelen sociale zekerheid[3]	465
6	Specifieke maatregelen gezondheidszorg	1 000
7	Ombuigingen rijksbegroting in enge zin	2 059
8	Beleidsintensiveringen	– 738
9	Fasering kasuitgaven 1982	– 250
10	Maatregelen ter bestrijding van misbruik en fraude	250
11	Belastingplan 1983 (per saldo) en gasprijs	850
12	Premieverhogingen en -verschuivingen en daarmee samenhangende doorwerkingseffecten op salarissen en uitkeringen	
	– extra premieopbrengsten	1 365
	– doorwerkingseffecten	2 150
	Totaal	12 986

[1] Inclusief doorwerking korting per 1-7-1982.

[2] Inclusief de effecten van het niet doorgaan van de Ziektewetvoorstellen (– 400 mln.).

[3] Inclusief 'oud zeer' (– 90 mln.)

De maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid en van de volksgezondheid zijn getroffen om het financieringstekort van het rijk te beperken. Daartoe zijn ten bedrage van 6,4 miljard rijksbijdragen teruggetrokken, zodanig dat geen verzwaring van werkgeverslasten optreedt.

Naast de herschikking op de rijksbegroting, die uit de tabellen 6.2.1 en 6.2.2 blijkt, heeft het kabinet tevens besloten tot rebudgettering van uitgaven ten behoeve van sociale woningbouw van ruim 1,2 miljard en 50 miljoen kapitaalmarktmiddelen van Ontwikkelingssamenwerking, die anders rechtstreeks via de kapitaalmarkt gefinancierd zouden worden. Tenslotte is het kabinet aan de tijdens het begrotingsoverleg gebleken dreiging tot intering op de overloop ex artkel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 tegemoet gekomen door reeds op voorhand een voorziening terzake te creëren van 0,5 miljard. Eisen van behoorlijk bestuur en correcte raming van de begrotingsuitgaven nopen hiertoe. Het kabinet heeft thans reeds besloten 200 miljoen van deze voorziening te bestemmen voor Ontwikkelingssamenwerking. Het restant van de voorziening zal eerst tijdens de begrotingsuitvoering 1983 worden aangewend aan de hand van de dan beschikbaar komende gegevens.

De geschetste ontwikkeling en de getroffen maatregelen leiden tot het volgende beeld van de overheidsfinanciën.

Tabel 6.2.5. Totaalbeeld rijksfinanciën 1982 en 1983; inclusief begrotingsfondsen

	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
Uitgaven[1]	148 744	151 975	156 283
Ontvangsten[2]	132 900	124 063	125 073
Financieringssaldo	– 15 844	– 27 912	– 31 210
(Idem in % NI)	(4,8)	(8,5)	(9,1)
(Idem voor de gehele overheid)	(6,5)	(10,2)	(10,8)

[1] Inclusief begrotingsfondsen en afdrachten aan EG; exclusief aflossingen; gecorrigeerd voor bijdragen van begrotingshoofdstukken aan begrotingsfondsen.

[2] Exclusief ontvangsten uit aanmuntingen (1982: 137 mln.; 1983: 129 mln.).

De uitgaven van de rijksbegroting (inclusief begrotingsfondsen) vertonen – na correctie voor de invloed van loon- en prijsstijging, rijksbijdragen, liquiditeitsvoorschotten en rebudgettering – een groei van 4,7% van 1982 op 1983. Deze groei kan als volgt worden uitgesplitst:

Tabel 6.2.6. Volumegroei 1983 rijksuitgaven (inclusief begrotingsfondsen)

	Groeivoet (volume)	Bijdrage aan totale volumegroei
Rentelasten	27 %[1]	2,3
Sociale zekerheid	19 %	2,4
Overige rijksuitgaven	0 %	0,0
Totaal		4,7

[1] Aangezien er geen eenduidige prijsindex bestaat van de rente is hier met de nominale groei gerekend.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de volumegroei van de rijksuitgaven volledig wordt gedragen door de uitgaven voor rente en sociale zekerheid. Voor het totaal van de overige rijksuitgaven is de volumegroei nihil. Daarbinnen is overigens nog een relatief aanzienlijke volumegroei voorzien bij Defensie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Ontwikkelingssamenwerking, terwijl de volumegroei bij de andere departementen (vrijwel) afwezig of negatief is.

In de navolgende tabel worden de gegevens met betrekking tot de collectieve sector als geheel gegeven. Met betrekking tot de overwegingen voor het opnemen van deze tabel zij verwezen naar paragraaf 6.1.

Tabel 6.2.7. Overzicht kerngegevens collectieve sector 1982 en 1983 (in % NI)

	Ontwerp-begroting resp. MEV 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting resp. MEV 1983	Mutatie 1983	
				t.o.v. ontwerp-begroting 1982	t.o.v. vermoedelijke uitkomsten 1982
Financieringssaldo gehele overheid	− 6,5	− 10,2	− 10,8	− 4,3	− 0,6
Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven[1]	− 1,3	− 1,2	− 1,1	+ 0,2	+ 0,1
Financieringssaldo overheid in ruime zin	− 7,8	− 11,4	− 11,9	− 4,1	− 0,5
(Saldo sociale fondsen)	(+ 0,6)	(−)	(+ 0,7)	(+ 0,1)	(+ 0,7)
Belastingdruk	30,2	28,9	28,0	− 2,2	− 0,9
Premiedruk	22,1	22,5	24,5	+ 2,4	+ 2,0
Druk niet-belastingmiddelen met collectieve lastenkarakter[2]	7,4	7,2	7,6	+ 0,2	+ 0,4
Collectieve lastendruk	59,7	58,6	60,1	+ 0,4	+ 1,5

[1] Betreft de onder rijksgarantie rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde uitgaven voor de sociale woningbouw en Ontwikkelingssamenwerking (NIO/FMO).

[2] Betreft de relevante niet-belastingmiddelen exclusief aardgas buitenland.

Tabel 6.2.7 geeft aan dat ten opzichte van de Vermoedelijke uitkomsten een stijging van de collectieve lastendruk met 1,5% van het nationale inkomen is voorzien. Het financieringstekort van de overheid in ruime zin neemt met 0,5%-punt toe. Het saldo van de sociale fondsen vertoont een verbetering met 0,7%-punt, hetgeen ten gunste komt van de vermogensposities.

Indien de voornemens voor 1983 vergeleken worden met die voor 1982, zoals die in de Miljoenennota 1982 tot uitdrukking zijn gebracht, dan ontstaat een nog somberder beeld. Het tekort van de overheid in ruimere zin neemt zeer sterk toe (met 4,1%-punt).
De collectieve lastendruk loopt op met 0,4% van het nationale inkomen. Dit wordt met name veroorzaakt door de sterke stijging van de premiedruk waartegenover de daling van de belastingdruk onvoldoende tegenwicht biedt. Ondanks per saldo verhoging van belastingtarieven daalt de druk op grond van endogene factoren. Ten opzichte van de Miljoenennota 1982 is het beeld van de overheidsfinanciën aanzienlijk verslechterd; de voorgestelde maatregelen kunnen de tussentijds opgetreden tegenvallende ontwikkelingen in het geheel niet compenseren.

In de volgende paragrafen worden de maatregelen waartoe het kabinet heeft besloten nader toegelicht. In bijlage 5 wordt ingegaan op de overige beleidsvoornemens ten aanzien van de uitgaven van de rijksbegroting en van de begrotingsfondsen. Aldaar wordt tevens ingegaan op de raming van de belastingontvangsten en van de niet-belastingmiddelen en op de ontwikkeling van de belastingdruk.

6.3. Voorgenomen ombuigingen

Rijksbegroting

In tabel 6.2.4 is weergegeven dat op de rijksbegroting in enge zin tot een bedrag van 2059 miljoen aan ombuigingen is gevonden.

In tabel 6.3 wordt een overzicht gegeven van de verdeling van deze ombuigingen over de begrotingshoofdstukken voor 1983 tot en met 1987. Wat betreft de invulling van een en ander zij opgemerkt dat deze tot een bedrag van circa 1 miljard reeds heeft plaatsgevonden via de doorwerking van de ombuigingen 1982 zoals opgenomen en toegelicht in de Voorjaarsnota 1982. In de toelichting op de tabel wordt na een korte recapitulatie van de maatregelen die al in de Voorjaarsnota zijn uiteengezet met name ingegaan op de maatregelen die eerst per 1983 ingaan.

Tabel 6.3. Ombuigingen 1983 tot en met 1987

	1983	1984	1985	1986	1987
Hoge Colleges van Staat	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Algemene Zaken	2,0	3,0	3,6	3,9	4,2
Buitenlandse Zaken	8,0	15,0	22,0	22,0	29,0
Justitie	62,9	109,0	146,3	172,8	196,2
Binnenlandse Zaken	185,6	212,0	236,0	250,5	281,9
Onderwijs en Wetenschappen	404,4	673,2	725,0	796,0	804,0
Financiën	63,0	70,0	125,0	192,0	227,0
Defensie	87,0	90,0	93,0	96,0	100,0
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	314,1	438,2	564,1	595,8	599,4
Verkeer en Waterstaat	249,0	249,0	249,0	249,0	249,0
Economische Zaken	123,1	198,7	212,3	260,5	277,2
Landbouw en Visserij	52,2	55,1	61,0	61,5	61,5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	15,0	18,0	22,0	22,0	22,0
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	133,5	116,8	135,3	143,8	148,8
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	24,5	33,6	37,6	41,0	42,0
Wetenschapsbeleid	30,9	44,1	56,0	61,0	66,0
Civiele Verdediging	13,0	17,0	21,0	21,0	21,0
Alle hoofdstukken	142,1	142,1	142,1	142,1	142,1
Gemeente- en Provinciefonds	144,0	182,0	212,0	212,0	212,0
Totaal	2 058,9	2 671,4	3 067,9	3 347,5	3 487,9

Buitenlandse Zaken

De ombuiging ten aanzien van de Buitenlandse Dienst die (netto) oploopt van 1,5 miljoen in 1983 tot 9,0 miljoen in 1985 zal worden gerealiseerd door diverse maatregelen in de sfeer van de valuta-inkomens en de volumecomponenten.

Daarnaast zal een verhoging van de niet-belastingontvangsten worden gerealiseerd door een periodieke verhoging van de paspoortleges en kanselarijrechten. De verhoging per 1 januari 1983 betekent een meeropbrengst van 6,5 miljoen.

Justitie

In 1982 zijn maatregelen getroffen die doorwerken naar 1983 en latere jaren op het terrein van de kinderbescherming, de rechtshulp, de delinquentenzorg en de rijkspolitie. Deze maatregelen zijn zodanig geïntensiveerd dat hiermee tevens aan het in de Voorjaarsnota 1982 openstaande aandeel in de taakstelling is voldaan.

De overige ombuigingen worden overwegend in de niet-belastingontvangsten gerealiseerd. In het bijzonder op het vlak van de griffierechten zal van de justitiabelen een wat grotere bijdrage in de kosten van de rechtspraak worden gevraagd. Hiermee is in 1983 15 miljoen gemoeid en in latere jaren 30 miljoen. Bij de uitgaven is de groei die ten behoeve van de reclassering in de meerjarencijfers was verdisconteerd geëlimineerd. Efficiency-maatregelen zullen de gevolgen hiervan voor de werklast moeten opvangen.

Binnenlandse Zaken

In 1982 zijn maatregelen getroffen die doorwerken naar 1983 en latere jaren onder meer op het terrein van de gemeentepolitie, waaronder temporisering sterkte-uitbreiding en beperking van de groei van de materiële normvergoeding. Hierbij is de sterkte-uitbreiding van de grote steden uitgezonderd.

Voor 1983 zijn onder meer de maatregelen met betrekking tot de gemeentepolitie geïntensiveerd.
De uitgaven op het onderdeel lager onderwijs zijn met ongeveer 53 miljoen verlaagd voornamelijk door een beperking van de vergoeding voor het aantal noodlokalen en lokalen in dependances, van de component randvoorzieningen en van de stichtingskostenvergoeding in het eerste jaar.

In het kader van de Reorganisatie Binnenlands Bestuur zullen nadere maatregelen worden getroffen die tot een vermindering van de uitgaven met 20 miljoen leiden bij diverse departementen. In afwachting van nadere besluitvorming is dit bedrag evenals het onverdeelde bedrag van 12,4 miljoen op dit terrein, voorlopig in mindering gebracht op de begroting van Binnenlandse Zaken.

Onderwijs en Wetenschappen

Op het hoofdstuk Onderwijs en Wetenschappen wordt in 1983 een ombuigingstaakstelling van 102 miljoen, die voortvloeit uit de begrotingsvoorbereiding 1982, structureel ingevuld. Voorts is de structuur van de begroting verbeterd, omdat aanvankelijk beoogde kasverschuivingen mede door beleidsmatige beperkingen op dit hoofdstuk ongedaan worden gemaakt.

De Voorjaarsnota 1982 geeft aan dat voortvloeiend uit de beleidsaanpassingen 1982 de taakstelling voor dit departement in 1983 inclusief Wetenschapsbeleid 415 miljoen bedraagt.

In die nota zijn al enkele ombuigingen verwerkt die dienen ter invulling van deze taakstelling, zoals de afschaffing van de schoorsteenuren, de beheersing van de verhouding tussen het aantal docenten en studenten in het hoger beroepsonderwijs en een beperking van vervanging in situaties als bedoeld in artikel 28, lid 5 van de Wet Lager Onderwijs.

Deze beperken de uitgaven in 1983 met 33 miljoen.

De ontwerp-begroting voorziet thans in een groot aantal nieuwe maatregelen waardoor het totaal van de hierboven geschetste problematiek structureel wordt gedekt. Zo zullen de exploitatie-uitgaven van het wetenschappelijk onderwijs en van de academische ziekenhuizen onder andere door een betere doorberekening van kosten met 65 miljoen worden beperkt.

Bovendien zal op grond van de maatschappelijke behoefte een beperking van de instroom van studenten in het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs worden geëffectueerd. Over het gehele hoofdstuk gespreid worden investeringen en aanschaffingen beperkt, terwijl tevens de ingangs-

datum van nieuwe faciliteiten wordt vertraagd, tezamen tot een bedrag van 153 miljoen.

Tenslotte zal in afwachting van de herstructurering van de onderwijssalarisstructuur voor 277 miljoen een maatregel in de salarissfeer worden getroffen.

Financiën

Voor een deel kunnen de ombuigingen gevonden worden door voorstellen over te nemen uit het rapport Heroverweging Groei Belastingdienst en door verdere efficiency-bevorderende maatregelen. Daarnaast zullen maatregelen worden getroffen die tot hogere opbrengsten zullen leiden, bijvoorbeeld bij de Staatsloterij.

Defensie

Op het begrotingshoofdstuk Defensie wordt in 1983 voor 87 miljoen omgebogen. Dientengevolge kan Defensie rekenen op een reële groei van 2% in 1983.

Over de uiteindelijke hoogte van de ombuigingen in de jaren 1984 en verder zal door dit kabinet geen beslissing worden genomen. In verband hiermee wordt voor de jaren 1984 en verder ramingstechnisch uitgegaan van een jaarlijkse reële groei van 3% ten opzichte van het verlaagde niveau voor 1983.

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

In 1982 zijn onder meer maatregelen getroffen die doorwerken naar 1983 en latere jaren op het terrein van de Rijksgebouwendienst, het Nationaal Isolatie Programma en het groeikernenbeleid. Het in de Voorjaarsnota 1982 nog openstaande aandeel in de taakstelling is gerealiseerd binnen de homogene groep Stadsvernieuwing.

Voorts zullen in 1983 de niet-belastingmiddelen 61,1 miljoen hoger uitkomen, doordat als gevolg van een versnelde administratieve afhandeling van reeds verstrekte woningwetleningen het mogelijk is over te gaan tot een vervroeging van de inning van rente.

Het bedrag aan leningen en subsidies in het kader van het Nationaal Isolatie Programma is voor 1983 additioneel met 20 miljoen verlaagd. Ook is een ombuiging aangebracht op het Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid in groeikernen.

Verkeer en Waterstaat

In 1982 zijn ombuigingen die doorwerken naar 1983 en latere jaren met name getroffen in de sfeer van de PTT en de wegenaanleg.

Verlagingen tot een bedrag van 19 miljoen zijn daarnaast mogelijk door een beperking van het onderzoek op het gebied van de waterhuishouding en een vermindering van aanleg en onderhoud van infrastructurele werken.

Door een herziening van de structuur van de telefoontarieven in 1983 zal een extra bedrag aan ontvangsten van tenminste 50 miljoen op de begroting van Verkeer en Waterstaat worden gerealiseerd.

Economische Zaken

In 1982 zijn ombuigingsmaatregelen getroffen die doorwerken naar 1983 en latere jaren, met name bij structuurversterkende maatregelen, de hoogwaardige industrie, de gemengde kredieten, de Investeringspremieregeling, de bijdrage van dit departement in de stadsvernieuwing en de ontwikkeling van het kolenbeleid. Voorts is het budget voor regionaal

beleid vanaf 1984 met 10 miljoen op transactiebasis beperkt en is een forse verlaging aangebracht bij de toedeling van het budget voor prijsbijstelling.

Landbouw en Visserij

In 1982 zijn maatregelen getroffen die doorwerken naar 1983 en latere jaren op het terrein van de beheersovereenkomsten, de aankopen Staatsbosbeheer, de infrastructuur landelijk gebied en het landbouwonderwijs.

Daarnaast vindt enige inkrimping van de personeelsformatie plaats en zal de regeling bijzondere bedrijfskredieten niet worden verlengd.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In 1982 zijn onder meer ombuigingen gerealiseerd die doorwerken naar 1983 en latere jaren met betrekking tot de beroepskeuzevoorlichting, de plaatsingsbevorderende maatregelen en de verplaatsingskostenregeling.

Voorts kan een verlaging van 2 miljoen worden gerealiseerd bij de zogenaamde sociale paragraaf.

Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

In de Voorjaarsnota zijn maatregelen voor 1983 aangegeven op het terrein van de democratische planning, de rijksbijdrage sociaal cultureel werk, de vormingsinternaten, het bibliotheekwerk en de uitgaven voor muziek en dans.

Daarenboven wordt voor 35 miljoen omgebogen bij dienstverlenende instellingen welke indirect gefinancierd worden krachtens de Algemene Bijstandswet. Bij de beëindiging van deze financieringsvorm per 1 januari 1983 zal een aantal instellingen niet tot de directe financiering worden toegelaten. Voorts worden de personeelsformaties van de bejaardenoorden beperkt, waardoor een verlaging van 16 miljoen mogelijk is. In de overige sectoren wordt een aantal ombuigingsmaatregelen getroffen met een geringer budgettair effect. Zo zal de bijdrage aan de lagere overheden in het kader van de rijksbijdrageregeling maatschappelijke dienstverlening met 8 miljoen worden verlaagd.

Volksgezondheid en Milieuhygiëne

Het in de Voorjaarsnota nog openstaande aandeel in de taakstelling voor het onderdeel milieuhygiëne is gerealiseerd door ombuigingen op de begrotingsartikelen inzake luchtverontreiniging, geluidshinder en rioleringen.

Voorts zal de ouderbijdrage voor minderjarige kinderen in (semi) residentiële voorzieningen worden verhoogd.

Dientengevolge kan terugtrekking van de rijksbijdrage in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten met 5 miljoen (1984) plaatsvinden.

Vanaf 1984 worden verlagingen aangebracht bij de ramingen voor de vleeskeuringsdiensten.

Wetenschapsbeleid

Voor 1983 worden tot een bedrag van 31 miljoen verlagingen aangebracht op het onderzoeksbudget van Economische Zaken (8 miljoen), TNO (4 miljoen), landbouwonderzoek (4 miljoen) en diverse kleinere instituten.

Voorts worden, voornamelijk bij instituten voor zuiver wetenschappelijk onderzoek, maatregelen getroffen tot een bedrag van 18 miljoen.

Alle Hoofdstukken

Besloten is om de bij de Voorjaarsnota reeds uitgestelde realisering van de personeelsuitbreiding 1982 met 1000 plaatsen geheel achterwege te laten. De hierbij behorende bedragen tot een totaal van (structureel) circa 60 miljoen voor personele en materiële uitgaven zijn van de hoofdstukken afgeboekt.

Bij alle departementen zal een algemene versobering in acht worden genomen bij de materiële uitgaven tot een totaal van 80 miljoen. Gedacht kan worden aan maatregelen in de sfeer van dienstreizen, de produktie en de verzending van drukwerken en andere materiële behoeften.

Gemeentefonds en Provinciefonds

In 1982 zijn structurele verlagingen aangebracht op de uitkeringen uit het Gemeente- en het Provinciefonds. Voor 1983 bedragen deze 137 miljoen. Hiervan betreft 6 miljoen beperking van het onderzoek naar een nieuwe bebouwingsmaatstaf. Voor het overige wordt een korting op de algemene uitkering aangebracht. De voorgenomen herziening van de Leegstandwet betekent dat voor de uitvoering van deze wet met een bedrag van 7 miljoen vanaf 1984 kan worden volstaan. Derhalve is met ingang van 1983 nog een structurele verlaging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds van 7 miljoen mogelijk.

Tekortbeperkende maatregelen ICCK

In paragraaf 6.2. is reeds aangegeven door welke factoren de taakstelling voor ombuigingen in 1983 werd bepaald.

In de eerste plaats moest nog een oplossing worden gevonden voor enkele problemen in de sfeer van de invulling en doorvoering van reeds voorgenomen ombuigingen voor 1983 tot een totaalbedrag van 490 miljoen, waarvan 400 miljoen in verband met het niet doorgaan van de Ziektewetmaatregelen. Vervolgens bleek dat de discussie met de Tweede Kamer ter zake van de stelselherziening sociale zekerheid vooralsnog onvoldoende aangrijpingspunten bood om per 1 januari 1983 reeds invulling te geven aan de in de Voorjaarsnota opgenomen specifieke maatregelen in de sfeer van de loondervingsregelingen. Dit betrof een bedrag ad 1360 miljoen inclusief de doorwerking naar de ambtenaren. Daarnaast moest worden voorzien in de ingeboekte 500 miljoen met betrekking tot de herstructurering van de kinderbijslag, alsmede in het bedrag ad 1080 miljoen aan doorwerking naar de sociale uitkeringen en de salarissen van ambtenaren en trendvolgers in relatie met het investeringsloon. In totaal diende derhalve nog een bedrag ad 2940 miljoen uit hoofde van het niet doorgaan van voorgenomen ombuigingen te worden opgelost.

Tenslotte zag het kabinet zich in het licht van de verslechterde perspectieven genoodzaakt tot aanzienlijke additionele tekortbeperkende maatregelen, die voor een belangrijk deel in de sfeer van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorwaarden collectieve sector moesten worden gevonden.

Het kabinet heeft op deze terreinen tot de volgende maatregelen besloten.

A. *Bevriezing inkomens*

Het kabinet heeft tot maatregelen besloten die volgens de huidige gegevens neerkomen op een bruto bevriezing van de sociale uitkeringen en de salarissen van ambtenaren en trendvolgers. Mochten die gegevens anders uitkomen dan zal het kabinet nader moeten beslissen of de bijstelling van maatregelen plaatsvindt in de inkomenssfeer, in de sfeer van het dekkingsplan, dan wel dat gekozen wordt voor een combinatie van beide. Ook bij de kinderbijslagen zal geen verhoging plaatsvinden.

B. *Specifieke maatregelen sociale zekerheid*

Het kabinet heeft besloten op het terrein van de sociale zekerheid een aantal specifieke maatregelen te treffen. De toeslagen die bij de invoering van de Wet Aanpassingsmechanismen zijn toegekend voor lopende bovenminimale uitkeringen zullen met ingang van 1983 niet meer worden verleend.

In de fiscale sfeer zal worden overgegaan tot het afschaffen van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken, hetgeen overigens geen materieel effect heeft op de minimumuitkeringen. Tegenover de extra-belastingopbrengsten ad 475 miljoen zijn 350 miljoen extra-uitgaven voorzien ten behoeve van de minimumuitkeringen. Op het terrein van de kinderbijslag zal een aantal maatregelen worden doorgevoerd waarvan de inhoud reeds is verwoord in een adviesaanvrage aan de SER. Het gaat hier om een aanpassing van de kinderbijslag voor in het buitenland verblijvende kinderen en voor in een inrichting verblijvende invalide kinderen, alsmede om de afschaffing van de kinderbijslagen voor huishoudkinderen.

Bij de bepaling van de minimumdaglonen voor de loondervingsregelingen wordt voorgesteld om met ingang van 1 januari 1983 rekening te houden met de gezinssituatie.

Ten aanzien van de AOW wordt voorgesteld om na het overlijden van één van de partners het gehuwdenpensioen niet langer 5, maar 2 maanden door te betalen. Met betrekking tot de samenloop van WAO en loon wordt een regeling voorbereid om te voorkomen dat iemand met een WAO-uitkering en (een WSW) loon meer dan 90% van het eigen loon voor de intrede van de arbeidsongeschiktheid kan ontvangen.

C. *Specifieke maatregelen volksgezondheid*

Op het terrein van de volksgezondheid zal allereerst een aantal maatregelen worden getroffen in de personele en materiële sfeer. Besloten is de personeelstoename in de intramurale sector additioneel aan de reeds voorgenomen maatregelen te beperken.

Het tempo van de versterking van de extramurale sector zal worden verlaagd als gevolg waarvan de kosten van tandheelkunde, fysiotherapie, ambulante geestelijke gezondheidszorg en het kruiswerk kunnen worden gematigd. Het bouwplafond zal additioneel worden verlaagd.

Vooruitlopend op nieuwe richtlijnen ter zake zal de prijscompensatie voor materiële uitgaven in de intramurale sector met 2% worden beperkt.

Vervolgens wordt voorgesteld per 1 januari aanstaande eigen bijdragen voor geneesmiddelen in te voeren en de ingangsdatum voor eigen bijdragen voor enkele groepen personen, in een AWBZ-inrichting opgenomen, te vervroegen.

D. *Maatregelen in de premiesfeer*

Mede in samenhang met de terugtrekking van rijksbijdragen uit de sociale fondsen zijn in de premiesfeer enkele maatregelen getroffen. Dit betreft een verhoging van de AOW-premie met 0,4%, alsmede verschuivingen van werkgevers- naar werknemerspremies in de WW en WAO, ter grootte van 1,05% (als maximaal mogelijke verschuiving) respectievelijk 0,6% gemiddeld. De verhogingen van werknemerspremies werken via de netto-nettokoppeling door naar de sociale minimumuitkeringen. De doorwerking naar de bovenminimale uitkeringen vindt plaats via de zogenaamde vereveningsbijdragen, terwijl de doorwerking naar de ambtenarensalarissen wordt geëffectueerd via de zogenaamde inhoudingspost. De opbrengst van deze maatregelen is gesaldeerd met de doorwerkingskosten die optreden als gevolg van een extra verhoging van de WAO-franchise.

Samengevat en gekwantificeerd luidt het pakket aan tekortbeperkende maatregelen in de sfeer van de ICCK aldus:

a	Bevriezing inkomens collectieve sector		4 995
	– sociale uitkeringen (5,45%)	2 425	
	– salarissen overheidspersoneel en trendvolgers (3,5%)	2 310	
	– kinderbijslag (3,5%)	260	
b	Specifieke maatregelen sociale zekerheid		555
	– afschaffing WAM-toeslagen	230	
	– afschaffing bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken (475–350)	125	
	– diverse maatregelen in de kinderbijslag	70	
	– differentiatie minimum-daglonen	55	
	– vermindering doorbetaling gehuwdenpensioen AOW	50	
	– samenloop WSW/WAO	25	
c	Specifieke maatregelen volksgezondheid		500
	– additionele beperking personeelstoename intramurale sector	60	
	– herbezinning op het tempo van de versterking van de extramurale sector:		
	– tandheelkunde en fysiotherapie	32	
	– ambulante geestelijke gezondheidszorg en kruiswerk	18	
	– additionele verlaging bouwplafond	90	
	– materiële uitgaven	75	
	– eigen bijdragen geneesmiddelen	175	
	– vervroeging ingangsdatum eigen bijdragen AWBZ	50	
Subtotaal			6 050
d	Maatregelen in de premiesfeer		1 580
	– verhoging premie AOW met 0,4%	780	
	– doorwerkingseffecten naar sociale uitkeringen en ambtenarensalarissen als gevolg van premiemutaties (opbrengsten) en verhoging franchise WAO (kosten) per saldo	800	
Totaal			7 630

6.4. Het belastingbeleid

Algemeen

Met betrekking tot het tarief van de loon- en inkomstenbelasting is voor 1983 uitgegaan van een volledige inflatiecorrectie en een beëindiging van de zogenaamde solidariteitsheffing. In de te publiceren nota over het tarief van de loon- en inkomstenbelasting, de zogenaamde Contourennota, wordt uiteen gezet dat er naar de mening van het kabinet alle aanleiding is om op korte termijn tot een zekere matiging van dat tarief te komen en in samenhang daarmee tot een beperking van aftrek posten. Daarnaast is het belastingbeleid voor 1983 in belangrijke mate bepaald door een tweetal verschuivingsmaatregelen in de opbrengstensfeer. Voor de laatstelijk in de Voorjaarsnota 1982 aangekondigde tweede tranche van de fiscale lastenverlichting voor het bedrijfsleven is een compensatie noodzakelijk ter grootte van 500 miljoen. Daarnaast moet compensatie worden gevonden voor de gevolgen voor de rijksbegroting van de beperking van de verhoging van de kleinverbruikstarieven voor aardgas tot 3 cent. Met het oog op het bereiken van de taakstelling voor de additionele tekortbeperkende maatregelen heeft het kabinet besloten tot een belastingplan van 1600 miljoen. Voor de hiermee

gemoeide maatregelen zullen, na overleg met de sociale partners, zo spoedig mogelijk voorstellen worden ingediend, opdat de maatregelen met ingang van 1 januari 1983 in werking zullen kunnen treden.

Met betrekking tot de laatstelijk in de Voorjaarsnota aangekondigde fiscale lastenverlichting voor het bedrijfsleven zal het kabinet een voorstel indienen tot verhoging van de voorraadaftrek en van de vermogensaftrek in de inkomstenbelasting en in de vennootschapsbelasting. Deze maatregel, die leidt tot een vermindering van de knelpunten die ten gevolge van de inflatie ontstaan in de belastingheffing van winst, verbetert het netto-bedrijfsrendement en daarmede tevens de mogelijkheden om via winstinhouding te komen tot versterking van de eigen-vermogenspositie.

In het kader van de ombuigingen op het terrein van de sociale zekerheid stelt het kabinet voor de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken in de loon- en inkomstenbelasting definitief af te schaffen. Deze maatregel leidt tot een extra opbrengst in de belasting- en sociale premiesfeer van 475 miljoen. Deze belasting- en premiedrukverzwaring wordt door het koppelingsmechanisme voor 350 miljoen op het niveau van de sociale minimumuitkeringen gecompenseerd.

Op basis van het onderzoek dat is verricht naar de wenselijkheid van en de behoefte aan een zelfstandigenaftrek tegen de achtergrond van het totaal van maatregelen dat voor zelfstandigen geldt, heeft het Kabinet geconcludeerd tot het permanent maken van deze – thans tijdelijke – aftrek. Dit neemt niet weg dat in een later stadium de vormgeving mogelijkerwijs zal worden aangepast in het licht van de uitkomsten van een nadere bezinning op de belastingheffing van inkomen winst.

De hiervoor geschetste maatregelen zullen, tezamen met de effecten van de wijzigingen in de belastingen die reeds vaststaan respectievelijk waaromtrent voorstellen aanhangig zijn gemaakt, leiden (inclusief de endogene ontwikkeling) tot een mutatie in de belastingdruk van bijna – 0,9%-punt. Op bovengenoemde vaststaande en aangekondigde maatregelen zal in bijlage 5.5. worden ingegaan.

6.5. De gemeenten en provincies

Gemeentefonds en Provinciefonds

Het volume-accres van de algemene uitkering aan gemeenten en provincies uit respectievelijk het Gemeentefonds en het Provinciefonds is als gevolg van de verminderde economische groei de afgelopen jaren steeds verder verlaagd. Bedroeg het volume-accres in 1978 nog 3,5%, voor 1982 is bij de opstelling van de ontwerp-begroting van het Gemeentefonds respectievelijk het Provinciefonds uitgegaan van een accres van 1%. Voor 1983 is het volume-accres eveneens vastgesteld op 1%, zij het dat hierop het aandeel 1983 in de beleidsaanpassingen overeenkomstig de Voorjaarsnota 1982 in mindering is gebracht.

Hoewel de algemene uitkering in totaliteit nog een lichte groei kent betekent een volume-accres van minder dan 1% voor de individuele gemeenten veelal geen of zelfs een negatieve groei. Tegenover het volume-accres staat namelijk een groeiend beslag op de algemene uitkering ten gevolge van autonome uitgavenontwikkelingen die tegen de daarvoor gebruikelijke bedragen per eenheid bekostigd moeten worden (de groei van de aantallen inwoners en woningen). Naast de verminderde groei van de inkomsten worden met name de gemeenten ook geconfronteerd met een aantal forse uitgavenstijgingen die op hun budget drukken, zoals het gemeentelijk aandeel in de uitgaven van de Algemene Bijstandswet en de rente-uitgaven. De Raad voor de Gemeentefinanciën raamt de reële groei van 1982 op 1983 voor deze twee uitgavencategorieën alleen al op circa

120 miljoen (hetgeen overeenkomt met 1% van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds). De ontwikkelingen in de bijstandsuitgaven zijn aanleiding geweest om de gemeenten in 1982 een extra structurele tegemoetkoming te verstrekken van 27,5 miljoen. In de loop van 1983 zal nader worden bepaald in hoeverre ten aanzien van de ontwikkelingen die zich in 1983 in de bijstandsuitgaven voordoen aanvullende maatregelen dienen te worden getroffen.

Bijlage 3-E bevat een overzicht van de raming van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds respectievelijk het Provinciefonds voor 1983. Tevens is in de bijlage een overzicht van de meerjarenramingen van deze fondsen opgenomen.

Wat betreft de inkomsten van het Gemeentefonds en het Provinciefonds dienen de zogenaamde aandeelpercentages in de opbrengst van de daartoe aangewezen belastingen te worden vastgesteld op respectievelijk 15,30 en 1,20. Bij de vaststelling is rekening gehouden met het voor 1983 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 tekortposities van de fondsen ultimo 1982, die zijn ontstaan als gevolg van tegenvallende belastingopbrengsten in 1981 en 1982.

Financiële verhouding rijk-lagere overheden

Door de verslechterde sociaal-economische toestand van ons land komen de inkomsten van de lagere overheden steeds meer onder druk te staan. Het aanpassingsproces waartoe de lagere overheden genoodzaakt zijn kan onder andere door de volgende ontwikkelingen bevorderd worden:

1. verruiming mogelijkheden van verwerving van eigen middelen
2. verbetering van de verdeelsystemen van de algemene uitkering
3. omzetten van specifieke uitkeringen in algemene middelen.

ad 1. De gemeenten en provincies verkrijgen slechts een beperkt deel (gemeenten 7%, provincies 14%) van de inkomsten uit eigen bronnen, zoals belastingen, heffingen en tarieven. Dit deel is evenwel voor vergroting vatbaar. In het kader van de tweede ronde Heroverweging Rijksbegroting is onder meer naar dit punt door de werkgroep Financiële verhouding rijk-lagere overheden onderzoek gedaan.

De werkgroep acht het in beginsel mogelijk de opbrengst van de gemeentelijke tarieven, thans 1720 miljoen, op een daarmee gemoeid uitgavenbedrag van rond 6 miljard, te verhogen met 1750 miljoen.

Naast de algemene gedragslijn om aan het profijtbeginsel een wijdere toepassing te geven kan de vraag worden gesteld of de huidige omvang van het belastinggebied van de lagere overheden voldoende groot is. Het gaat immers om een juiste evenwichtige afweging tussen het nut van een bepaalde voorziening en het offer dat de belastingplichtigen zich moeten getroosten om de te treffen voorzieningen te realiseren en in stand te houden. Zeker met betrekking tot die terreinen waar gemeenten en provincies beleidsvrijheid hebben, zou gedacht kunnen worden aan een verschuiving van rijksuitkeringen naar eigen belastingmiddelen van lagere overheden. Omstreeks de jaarwisseling 1982/1983 hoopt de Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (Commissie Christiaanse) een eindadvies over deze aangelegenheid uit te brengen. Hoewel aan een vergroting van het belastinggebied van de lagere overheden in de Nederlandse situatie duidelijke randvoorwaarden moeten worden gesteld, moet wel worden geconstateerd dat internationaal gezien het aandeel van de eigen inkomsten van de lagere overheden in het totaal van haar uitgaven bijzonder laag is.

ad 2. Als gevolg van de ombuigingen komen de verdeelsystemen van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en uit het Provinciefonds onder

zwaardere druk te staan. Juist in een tijd van geringer wordende inkomstenstromen is het noodzakelijk dat het mindere zo goed mogelijk wordt verdeeld. Dit betekent dat de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering de relatieve – objectiveerbare – behoeften aan middelen zo dicht mogelijk moeten benaderen en dat bovendien de verdeelsystemen flexibel dienen te zijn, zodat zo goed mogelijk ingespeeld kan worden op zich wijzigende verhoudingen in de behoeften aan algemene middelen als gevolg van het wijzigen van de takenpakketten van de gemeenten respectievelijk de provincies (decentralisatie, nieuwe taken, vervallen van taken).

Op dit moment ligt een voorstel tot wijziging van de verdeelsystematiek en de verdeelsleutel van het Provinciefonds bij de Tweede Kamer (zitting 1981–1982, 16975). Met betrekking tot het Gemeentefonds is binnenkort de indiening te verwachten van een ontwerp van een nieuwe Financiële-Verhoudingswet, dat onder andere voorziet in een vernieuwd stelsel van verdeelmaatstaven van de algemene uitkering.

ad 3. Bij de gemeenten en provincies vindt de bekostiging van de gewone dienst voor het grootste deel plaats door middel van specifieke uitkeringen. Dit zijn uitkeringen van het rijk waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten. De invloed van het rijk op de aard en de omvang van een groot deel van de uitgaven van de lagere overheden draagt ertoe bij dat het financiële aanpassingsproces, waarvoor de lagere overheden thans staan, belemmerd wordt.

Op grond hiervan bevat de hiervoor genoemde ontwerp-Financiële-Verhoudingswet ook algemeen werkende bepalingen op het terrein van de specifieke uitkeringen. Deze beogen de huidige ondoorzichtigheid op dit terrein op te heffen (er zijn thans meer dan 500 uitkeringen) en de weg te openen naar een betere verhouding tussen de inkomstenbronnen van de lagere overheden. Zij bieden tevens hulpmiddelen om de opneming in de algemene uitkering van gelden, gemoeid met tot dusverre bestaande specifieke uitkeringen, te vereenvoudigen. De ad 1. reeds genoemde werkgroep heeft in belangrijke mate het inzicht vergroot in de indirecte kosten van de algemene uitkeringen en van de specifieke uitkeringen, deels via enquêtering, deels via schattingen.

Tabel 6.5. Indirecte kosten 1981

	bij rijk × 1 mln.	bij lagere overheden × 1 mln.	totaal × 1 mln.	totaal in glds. per f 1 000,– middelen
Algemene uitkeringen	8,5	18,8	27,3	2,06
Specifieke uitkeringen	135,5	196,8	332,3	11,13
	144,0	215,6	359,6	

Uit deze tabel blijkt dat de algemene uitkeringen veel minder indirecte kosten veroorzaken dan de specifieke. Daarbij zij aangetekend dat de indirecte kosten van specifieke uitkeringen in bepaalde gevallen waarschijnlijk zijn onderschat. Naast verbetering van de verhouding tussen de inkomstenbronnen leidt het opheffen van specifieke uitkeringen, al dan niet via opneming in de algemene uitkeringen, tot een aanzienlijke kostenbesparing.

Bijlagen van de Miljoenennota 1983

1. Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per hoofdstuk van de begrotingen 1983 en 1982

A. Uitgaven en ontvangsten

Hoofdstukken		Uitgaven				Ontvangsten	
		Ontwerp-begroting 1983		Ontwerp-begroting 1982		Ontwerp-begroting 1983	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	160	0,1	164	0,1	4	3
III	Algemene Zaken	51	0,0	53	0,0	5	5
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	245	0,2	231	0,2	80	95
V	Buitenlandse Zaken	3 537	2,6	3 244	2,5	265	257
VI	Justitie	3 121	2,3	3 018	2,3	460	433
VII	Binnenlandse Zaken	5 939	4,3	5 954	4,6	387	360
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	23 285	17,0	23 023	17,9	549	451
IX-A	Nationale Schuld	19 168	14,0	15 411	12,0	8	7
IX-B	Financiën	4 105	3,0	3 981	3,1	71 024	76 444
X	Defensie	12 673	9,2	12 134	9,4	557	482
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	13 950	10,2	11 953	9,3	5 497	4 789
XII	Verkeer en Waterstaat	10 150	7,4	9 698	7,5	4 439	4 181
XIII	Economische Zaken	3 842	2,8	3 484	2,7	15 115	18 186
XIV	Landbouw en Visserij	2 481	1,8	2 547	2,0	355	323
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	14 917	10,9	15 377	11,9	1 313	1 248
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	13 979	10,2	11 841	9,2	994	871
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3 840	2,8	4 549	3,5	399	414
	Aanvullende posten	1 678[1]	1,2	2 319	1,8	300	610
	Belastingplan	–	–	–	–	1 600	–
Totaal		137 130	100,0	128 990	100,0	103 351	109 159
Saldi						– 33 779	– 19 831

[1] Voor een specificatie zie bijlage 3-A.

De uitgavenbedragen 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

Totaal relevante uitgaven volgens bijlage 3-A	131 251
Verwerving staatsschuld (incl. rente)	1 040
Liquiditeitsvoorschotten Invaliditeits- en ouderdomsfonds	600
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	210
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40
Aflossingen	3 989
Totaal volgens bijlage 1-A	137 130

2. Ontvangsten

A. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1982 en 1983

		Oorspronkelijke raming 1982	Herziene raming[1] 1982	Vermoedelijke uitkomst 1982	Raming 1983
I	Kostprijsverhogende belastingen	40 855	39 470	38 730	38.850
	a Invoerrechten	1 745	1 640	1 570	1 640
	b Omzetbelasting	26 470	25 400	24 800	24 800
	c Bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen	1 380	1 170	1 250	1 300
	d Accijns van lichte olie	2 850	2 850	2 825	2 770
	e Accijns van minerale oliën, andere dan lichte olie	610	605	605	600
	f Tabaksaccijns	2 005	1 960	1 920	1 920
	g Alcoholaccijns	1 015	1 010	1 050	1 050
	h Bieraccijns	270	430	440	465
	i Wijnaccijns	170	190	185	185
	j Suikeraccijns	25	35	40	45
	k Accijns van alcoholvrije dranken	125	190	225	230
	l Belastingen van rechtsverkeer	1 750	1 600	1 450	1 420
	m Motorrijtuigenbelasting				
	1 exclusief opcenten	1 450	1 435	1 415	1 450
	2 opcenten ten behoeve van het Rijkswegenfonds	990	955	955	975
II	Belastingen op inkomen, winst en vermogen	55 945	54 030	53 020	50 250
	a Inkomstenbelasting	5 875	6 300	6 100	6 100
	b Loonbelasting	34 450	32 600	32 400	30 550
	c Dividendbelasting	1 135	1 180	1 130	1 145
	d Kansspelbelasting	100	100	100	110
	e Vennootschapsbelasting	12 440	12 000	11 700	10 800
	f Vermogensbelasting	1 025	950	830	810
	g Successierechten	920	900	760	735
III	Subtotaal	96 800	93 500	91 750	89 100
IV	Belastingplan 1983				1 600[8]
V	Totaal van III en IV	96 800	93 500	91 750	90 700
	Aandeel van het Gemeentefonds	14 485[2]	13 993[2]	13 733[2]	13 010[6]
	Aandeel van het Provinciefonds	1 130[3]	1 092[3]	1 071[3]	1 020[7]
	Aandeel van het Rijkswegenfonds	990	955	955	975
	Aandeel van de Europese Gemeenschappen				
	1 in de invoerrechten[4]	1 735	1 630	1 560	1 630
	2 in de omzetbelasting	1 800	1 800	1 700	1 775
	Afdracht aan de Investeringsrekening	3 718[5]	3 715[5]	3 613[5]	3 431[5]
		23 858	23 185	22 632	21 841
	Ten bate van de Rijksbegroting	72 942	70 315	69 118	68 859

[1] Conform de ramingen in de nota over de uitvoering van de begroting 1982 (Kamerstuk 17351, nr. 10).
[2] 15,64% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting.
[3] 1,220% van de onder 2 bedoelde opbrengst.
[4] Geraamde opbrengst van de invoerrechten exclusief de rechten op E.G.K.S.-goederen.
[5] 20,3% van de opbrengst van de inkomsten- en vennootschapsbelasting.
[6] 15,30% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting.
[7] 1,20% van de onder 6 bedoelde opbrengst.
[8] Bij de berekening van het aandeel van de fondsen is het belastingplan buiten beschouwing gebleven.

B. Belastingdruk 1974 t/m 1983

	Nationaal inkomen	Totale belastingbaten[1]		
	Netto tegen marktprijzen	Bedrag	in % van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen[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	251 080	74 950	29,9	(29,7)
1978	269 960	80 940	30,0	(29,5)
1979	286 250	88 160	30,8	(30,3)
1980	302 400	93 900	31,1	(30,4)
1981	313 560	94 260	30,1	(29,1)
1982	330 300	95 320	28,9	(28,1)
1983	341 150	95 515[3]	28,0	(27,3)

[1] Het betreft hier belastingen die aan het desbetreffende jaar kunnen worden toegerekend, geheven door het rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen. De laatste belopen, met inbegrip van de onroerendgoedbelastingen en de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, in 1983 ongeveer 4600 miljoen. De milieuheffingen zijn, evenals de SIR-heffingen niet in de belastingbaten opgenomen. In dit opzicht bestaat er een definitieverschil met de in de MEV 1983 opgenomen belastingdrukcijfers, waarin deze beide heffingen wel zijn begrepen. Hierdoor kunnen niveauverschillen optreden met de in de MEV 1983 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 1983 een statistische vertekening op van 0,10 procentpunt.
[2] De cijfers tussen haakjes geven de belastingdruk weer, indien de belastingbaten gecorrigeerd worden voor de opbrengsten van de vennootschapsbelasting die voortvloeien uit de export van aardgas.
[3] Inclusief het nader in te vullen belastingplan ad 1 600 mln.

C. Verdeling van de belastingdruk[1] in de laatste tien jaren

	Belasting op inkomen, winst en vermogen			Kostprijsverhogende belastingen		
	Bedrag	in % van de totale[2] belastingopbrengst[3]		Bedrag	in % van de totale[2] belastingopbrengst[3]	
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	42 160	56,4	(55,7)	32 520	43,6	(44,3)
1978	44 520	55,2	(54,5)	36 110	44,8	(45,5)
1979	49 780	56,7	(56,0)	38 020	43,3	(44,0)
1980	52 900	56,5	(55,6)	40 650	43,5	(44,4)
1981	52 830	56,3	(54,9)	41 050	43,7	(45,1)
1982	53 270	56,1	(55,0)	41 660	43,9	(45,0)
1983[4]	51 510	55,1	(53,9)	42 010	44,9	(46,1)

[1] 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.
[2] Dit betreft het totaal van de belastingbaten vermeld onder punt B, exclusief de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (circa 400 miljoen in 1983).
[3] 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.
[4] Het nader in te vullen belastingplan is in deze opstelling niet meegenomen.

D. Overzicht van de niet-belastingonvangsten (in miljoenen guldens)

Omschrijving	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
Kanselarijleges	49	49	56
Aflossing en rente uit leningen aan ontwikkelingslanden	50	50	53
Terugontvangen verpleegkosten uit het A.W.B.Z.-fonds	85	92	83
Gerechtelijke boeten	222	206	225
Geneeskundige verzorging politie	173	158	177
Computercentra: werkzaamheden voor derden	153	153	175
Uitkeringen A.A.W. aan O&W via ABP	40	40	60
Schoolgelden	71	113	76
Studiefinanciering: terugbetalingen	120	125	142
Onderwijs: teveel betaalde voorschotten	132	305	140
Honorariumfondsen	48	83	57
Winstuitkering van de Nederlandsche Bank	915	1 319	1 072
Ontvangsten van de Dienst der Domeinen	220	260	241
Opbrengst Staatsloterij	135	135	140
Exportkredietverzekering	250	215	280
Vergoeding wegens inningskosten EG-douanerechten	168	168	165
Vergoeding werkzaamheden voor derden van de belastingdienst	291	291	313
Overige ontvangsten van de belastingdienst	183	199	207
Ontvangsten kantinedienst	82	82	130
Ontvangsten kleding, huisvesting en voeding	180	180	172
Rente woningwetleningen	4 005	3 980	4 607
Aflossingen van woningwetleningen	285	330	288
Ontvangsten Rijksgebouwendienst	276	266	266
Kadastraal recht en andere rechten	110	104	188
Restituties woning(wet)bouw en subjectsubsidies	67	102	82
Loodsgelden en dergelijke	175	175	192
Rijksdienst voor het wegverkeer: kentekenbewijzen, keuringen, en dergelijke	122	127	131
Ontvangsten luchtverkeersbeveiliging	77	77	85
Doorgeleverde materialen van de Rijkswaterstaat	134	134	145
Heffing lozen afvalstoffen in rijkswateren	145	145	130
Rijksdienst IJsselmeerpolders: domeinbeheer, cultuurtechnische werken, e.d.	131	131	137
Uitkeringen van de P.T.T. (inclusief rente)	3 220	3 302	3 541
Selectieve investeringsregeling	226	226	50
Particuliere bedrijven (dividend, terugontvangen steun)	61	61	57
Bijdrage van het Landbouw-Egalisatiefonds A	68	48	79
Landinrichtingsdienst	93	113	115
Veterinaire dienst: keuringsgelden en dergelijke	75	64	56
Complementaire Sociale Voorzieningen	583	575	645
Omroepbijdragen en ontvangsten radio- en televisiereclame	810	826	901
Terugontvangen subsidies maatschappelijke ontwikkeling	21	68	68
Heffingen Milieuwetten	232	179	227
Keuringsdiensten gezondheidszorg	82	82	72
Overige ontvangsten	1 863	1 591	1 547
Totaal exclusief aargasopbrengsten	16 367	16 929	17 573
Aardgasopbrengsten	17 823	13 453	14 900
Totaal van de relevante niet-belastingontvangsten	34 190	30 382	32 473

Omschrijving	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
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	150	150	150
Tijdelijke financiering N.F.O.	40	40	40
Verkoop en rente van staatsschuld	1 040	1 040	1 040
Aflevering munt	137	137	129[1]
Aflossing liquiditeitsvoorschot Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	600	600	600
Totaal van de niet relevante niet-belastingontvangsten	2 027	2 027	2 019
Totaal van de relevante en de niet relevante niet-belastingontvangsten	36 217	32 409	34 492

[1] Van de in de begroting 1983 vermelde 132 miljoen (artikel 29 hoofdstuk IX B-middelen) is 3 miljoen als relevant aangemerkt.

3. De meerjarenramingen 1983–1987

A. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen

		1983	1984	1985	1986	1987
I	*Huis der Koningin*	*9*	*9*	*10*	*10*	*10*
II	*Hoge Colleges van Staat*	*160*	*160*	*160*	*160*	*160*
III	*Algemene Zaken*	*50*	*50*	*49*	*50*	*49*
IV	*Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken*	*3*	*3*	*3*	*3*	*3*
V	*Buitenlandse Zaken*	*363*	*369*	*385*	*401*	*415*
	1. Buitenlandse Dienst	235	234	244	256	268
	2. Diversen	128	135	141	145	147
VI	*Justitie*	*3 118*	*3 114*	*3 116*	*3 126*	*3 143*
VII	*Binnenlandse Zaken*	*5 821*	*5 755*	*5 813*	*5 935*	*6 073*
	1. Materiële uitgaven lager onderwijs	2 153	2 115	2 128	2 158	2 171
	2. Annuïteiten A.B.P. en N.S.-pensioenfonds	174	183	186	202	211
	3. Bijdrage aan de gemeentepolitie	2 157	2 182	2 207	2 249	2 319
	4. Toeslagen op pensioenen; garantiewetten Indonesië	372	359	352	345	330
	5. Overige uitgaven	965	916	940	981	1 042
VIII	*Onderwijs en Wetenschappen*	*22 601*	*22 194*	*22 146*	*21 949*	*21 799*
	1. Algemeen	789	782	777	771	772
	2. Kleuteronderwijs en gewoon lager onderwijs	4 620	4 514	4 523	4 511	4 543
	3. Buitengewoon onderwijs	711	691	675	658	644
	4. Algemeen voortgezet onderwijs; lager en middelbaar beroepsonderwijs; onderwijs voor volwassenen	7 586	7 381	7 264	7 080	6 882
	5. Onderwijs en vorming werkende jongeren	536	532	529	529	530
	6. Opleiding docenten; her- en bijscholing	552	543	541	546	550
	7. Bouwzaken onderwijs	943	935	947	959	968
	8. Hoger beroepsonderwijs	959	962	1 000	1 038	1 048
	9. Universiteiten en hogescholen	3 434	3 424	3 392	3 377	3 380
	10. Academische ziekenhuizen	595	559	563	560	564
	11. Investeringen wetenschappelijk onderwijs	386	392	436	406	389
	12. Rijksstudietoelagen	1 490	1 479	1 499	1 514	1 529
IX-A	*Nationale Schuld*	*15 179*	*18 450*	*21 900*	*25 550*	*29 300*
	1. Rente	15 179	18 450	21 900	25 550	29 300
	2. Aflossingen	(3 989)	(5 100)	(6 700)	(8 600)	(11 700)
IX-B	*Financiën*	*2 703*	*2 929*	*2 581*	*2 521*	*2 486*
X	*Defensie*	*12 547*	*12 826*	*13 213*	*13 614*	*14 026*
	1. Centrale Organisatie	821	816	813	813	820
	2. Pensioenen en wachtgelden	1 262	1 297	1 332	1 367	1 402
	3. Koninklijke Marine	2 439	2 418	2 538	2 676	2 865
	4. Koninklijke Landmacht	5 341	5 635	5 734	5 863	5 854
	5. Koninklijke Luchtmacht	2 459	2 438	2 570	2 661	2 848
	6. Koninklijke Marechaussee	225	222	226	234	237

		1983	1984	1985	1986	1987
XI	*Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*	*13 897*	*15 768*	*14 938*	*15 382*	*16 122*
	1. Woningwetleningen	5 888	6 912	5 330	5 312	5 516
	2. Huursubsidies	4 489	5 229	5 877	6 287	6 706
	3. Stadsvernieuwing	1 063	1 225	1 402	1 478	1 605
	4. Infrastructuur	394	390	343	308	290
	5. Rijksgebouwendienst	1 143	1 104	1 073	1 077	1 082
	6. Overige uitgaven	920	908	913	920	923
XII	*Verkeer en Waterstaat*	*10 057*	*10 123*	*9 989*	*10 130*	*10 177*
	1. Waterstaat	2 162	2 136	1 816	1 923	1 905
	2. Wegen en infrastructuur openbaar vervoer	1 275	1 267	1 344	1 304	1 315
	3. Bijdragen verliezen openbaar vervoer	3 074	3 051	3 120	3 157	3 187
	4. Overige diensten	606	656	656	644	639
	5. Personeel	1 285	1 283	1 283	1 287	1 271
	6. P.T.T.	1 655	1 730	1 770	1 815	1 860
XIII	*Economische Zaken*	*3 301*	*3 293*	*3 206*	*2 979*	*2 888*
	1. Industrie en economische politiek	1 265	1 261	1 266	1 120	1 023
	2. Prijzen, ordening en regionale economische politiek	758	854	825	775	769
	3. Handel, ambacht en diensten	361	363	351	336	335
	4. Energievoorziening	477	375	321	307	317
	5. Overige uitgaven	440	440	443	441	444
XIV	*Landbouw en Visserij*	*2 159*	*2 134*	*2 098*	*2 080*	*2 081*
	1. Landbouwonderwijs	696	695	697	698	698
	2. Onderzoek en voorlichting	307	292	267	247	247
	3. Structuurmaatregelen	610	604	596	596	596
	4. Overige uitgaven	546	543	538	539	540
	5. Landbouw-Egalisatiefonds A	–	–	–	–	–
XV	*Sociale Zaken en Werkgelegenheid*	*14 290*	*14 045*	*13 843*	*13 611*	*13 567*
	1. Sociale verzekeringen	1 141	1 156	1 158	1 147	1 135
	2. Complementaire sociale voorzieningen	11 430	11 351	11 332	11 324	11 324
	3. Overige uitgaven	1 314	1 132	947	734	702
	4. Personeel	405	406	406	406	406
XVI	*Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*	*13 835*	*14 321*	*14 745*	*15 200*	*15 615*
	1. Ministerie	86	88	89	89	92
	2. Culturele zaken	452	442	395	394	394
	3. Natuurbehoud en recreatie	253	257	259	260	264
	4. Radio, televisie en pers	901	1 004	1 134	1 253	1 337
	5. Maatschappelijke ontwikkeling	3 149	3 155	3 177	3 207	3 242
	6. Bijstand	7 869	8 228	8 562	8 868	9 158
	7. Verzetsdeelnemers en vervolgden	839	861	843	843	842
	8. Personeel	286	286	286	286	286
XVII	*Volksgezondheid en Mileuhygiëne*	*3 746*	*3 804*	*3 907*	*4 088*	*4 283*
	Civiele Verdediging	*180*	*180*	*179*	*183*	*186*
	Ontwikkelingssamenwerking	*3 736*	*3 747*	*3 736*	*3 733*	*3 749*

	1983	1984	1985	1986	1987
Wetenschapsbeleid	*1 818*	*1 867*	*1 919*	*1 917*	*1 935*
1. Onderwijs en Wetenschappen	618	638	665	704	722
2. Defensie	99	103	104	99	100
3. Verkeer en Waterstaat	78	75	74	74	72
4. Economische Zaken	528	561	589	562	564
5. Landbouw en Visserij	306	303	296	295	294
6. Volksgezondheid en Milieuhygiëne	82	81	81	80	81
7. Overige departementen	107	106	110	103	102
Aanvullende posten	*1 678*	*1 612*	*1 937*	*2 274*	*2 614*
a. reserve voor personeelsuitbreiding	31	92	153	214	275
b. loon- en prijsbijstelling	1 297	1 520	1 784	2 060	2 339
c. reserve intering overloop ex artikel 12 CW 1976	350				
Totaal relevante uitgaven	131 251	136 753	139 873	144 896	150 681

Aanvullende posten

Onder post a. is de algemene reserve voor personeelsuitbreiding opgenomen. Voor 1983 zal uit deze reserve een totaal van 1000 man kunnen worden verdeeld.

Post b. strekt er toe het totaal van de uitgaven te doen aansluiten bij de in de Macro Economische Verkenning 1983 geraamde loon- en prijsstijgingen. De beleidsaanpassingen in de sfeer van de ambtenaren- en trendvolgerssalarissen zijn – voorzover de maatregelen doorwerken op de rijksbegroting – in deze aanvullende post verwerkt. In de begrotingshoofdstukken is voor 1983 en latere jaren 0 procent loon- en prijsstijging opgenomen.

Ten behoeve van intering op de overloop ex artikel 12 CW 1976 is een reserve opgenomen van 350 miljoen. Van dit bedrag is 50 miljoen bestemd voor Ontwikkelingssamenwerking, waarvan een deel betrekking kan hebben op de kapitaalmarkt. Voor het overige zal de aanwending eerst gedurende de begrotingsuitvoering 1983 aan de orde zijn in het licht van de dan bekende gegevens.

B. Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken

		1983	1984	1985	1986	1987
II	*Hoge Colleges van Staat*	*4*	*4*	*4*	*4*	*4*
III	*Algemene Zaken*	*5*	*5*	*6*	*6*	*6*
IV	*Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken*	*20*	*19*	*23*	*22*	*22*
V	*Buitenlandse Zaken*	*115*	*115*	*122*	*121*	*128*
VI	*Justitie*	*460*	*479*	*494*	*499*	*504*
VII	*Binnenlandse Zaken*	*386*	*408*	*420*	*450*	*469*
VIII	*Onderwijs en Wetenschappen*	*549*	*474*	*473*	*496*	*517*
IX-A	*Nationale Schuld*	*8*	*8*	*8*	*8*	*8*
IX-B	*Financiën*	*2 556*	*2 468*	*2 353*	*2 365*	*2 376*
X	*Defensie*	*557*	*546*	*549*	*552*	*558*
XI	*Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*	*5 497*	*6 220*	*6 937*	*7 514*	*7 987*
XII	*Verkeer en Waterstaat*	*4 439*	*4 587*	*4 745*	*4 843*	*4 905*
XIII	*Economische Zaken*	*15 115*	*16 105*	*16 147*	*15 837*	*15 848*
	(waarvan uit aardgas)	(14 900)	(15 900)	(15 900)	(15 600)	(15 600)
XIV	*Landbouw en Visserij*	*355*	*367*	*375*	*386*	*386*
XV	*Sociale Zaken en Werkgelegenheid*	*713*	*617*	*603*	*592*	*587*
XVI	*Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*	*994*	*1 097*	*1 227*	*1 346*	*1 472*
XVII	*Volksgezondheid en Milieuhygiëne*	*399*	*406*	*416*	*426*	*437*
	Civiele Verdediging	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*
	Aanvullende posten:					
	Loon- en prijsbijstelling	*300*	*300*	*300*	*300*	*300*
Totaal van de relevante niet-belastingontvangsten		*32 473*	*34 226*	*35 203*	*35 768*	*36 515*

C. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1983–1986

In onderstaand overzicht[1] wordt een aansluiting gegeven tussen de voorafgaande bijlage 3-A, dat wil zeggen de huidige meerjarencijfers van de rijksuitgaven, met die van de Miljoenennota 1982. Voor een specificatie uit hoofde van de Voorjaarsnota 1982 wordt verwezen naar Kamerstuk 17 351, nr. 10.

		1983	1984	1985	1986
I	*Huis der Koningin*	–	–	–	– *1*
	Extrapolaties	–	–	–	– 1
II	*Hoge Colleges van Staat*	– *5*	– *6*	– *7*	– *9*
	Voorjaarsnota	– 1	– 1	– 1	– 1
	Ombuigingen	– 3	– 3	– 3	– 3
	Diversen	– 1	– 2	– 3	– 5
III	*Algemene Zaken*	– *4*	– *4*	– *6*	– *6*
	Voorjaarsnota	– 3	– 4	– 4	– 4
	Ombuigingen	– 1	– 1	– 1	– 1
	Diversen	–	+ 1	– 1	– 1
V	*Buitenlandse Zaken*	+ *23*	+ *16*	+ *17*	+ *18*
	Voorjaarsnota	+ 1	+ 3	+ 3	+ 3
	Extrapolaties	– 2	– 2	– 3	– 4
	Ombuigingen	– 5	– 12	– 12	– 12
	Loonbijstelling	+ 1	+ 1	+ 1	+ 1
	Buitenlandse Dienst	+ 20	+ 21	+ 22	+ 23
	Gebouwen buitenland	+ 4	–	–	–
	Diversen	+ 4	+ 5	+ 6	+ 7
VI	*Justitie*	+ *51*	– *5*	– *59*	– *112*
	Voorjaarsnota	+ 51	+ 21	– 6	– 34
	Extrapolaties	– 52	– 77	– 101	– 127
	Ombuigingen	– 14	– 15	– 17	– 17
	Loonbijstelling	+ 61	+ 61	+ 61	+ 61
	Diversen	+ 5	+ 5	+ 6	+ 5
VII	*Binnenlandse Zaken*	– *37*	– *139*	– *196*	– *229*
	Voorjaarsnota	– 62	– 81	– 69	– 61
	Extrapolaties	– 65	– 99	– 148	– 185
	Ombuigingen	– 101	– 115	– 140	– 153
	Loonbijstelling	+ 86	+ 86	+ 86	+ 86
	Stadhuis Amsterdam	+ 66	–	–	–
	ME-toelage	+ 11	+ 11	+ 11	+ 11
	Computercentra	+ 23	+ 32	+ 32	+ 42
	Politie grote steden	+ 10	+ 15	+ 15	+ 15
	Diversen	– 5	+ 12	+ 17	+ 16
VIII	*Onderwijs en Wetenschappen*	– *75*	– *661*	– *817*	– *1 011*
	Voorjaarsnota	+ 214	+ 138	+ 72	+ 15
	Extrapolaties	– 560	– 752	– 939	– 1 119
	Ombuigingen	– 370	– 589	– 612	– 657
	Exogene bijstelling	+ 240	+ 266	+ 405	+ 510
	Loonbijstelling	+ 306	+ 306	+ 306	+ 306
	Desaldering	+ 7	– 29	– 46	– 41
	Diversen	+ 88	– 1	– 3	– 25

[1] Mutaties beneden 5 miljoen worden over het algemeen niet afzonderlijk vermeld.

		1983	1984	1985	1986
IX-A	*Nationale Schuld*	+ *1 379*	+ *2 300*	+ *3 350*	+ *4 500*
	Rente	+ 1 379	+ 2 300	+ 3 350	+ 4 500
	(Aflossingen)	(+89)	(−300)	(+300)	(+900)
IX-B	*Financiën*	+ *88*	+ *61*	− *34*	− *119*
	Voorjaarsnota	+ 44	+ 25	+ 24	+ 24
	Extrapolaties	− 45	− 62	− 80	− 99
	Ombuigingen	− 40	− 37	− 107	− 174
	Loonbijstelling	+ 32	+ 32	+ 32	+ 32
	BF-kredieten	+ 35	+ 35	+ 35	+ 35
	Automatisering belastingdienst	+ 23	+ 23	+ 23	+ 23
	Exportkredietverzekering	+ 42	+ 40	+ 40	+ 40
	Diversen	− 3	+ 5	− 1	−
X	*Defensie*	+ *156*	+ *72*	+ *4*	− *62*
	Voorjaarsnota	+ 93	+ 80	+ 86	+ 92
	Extrapolaties	− 130	− 203	− 275	− 351
	Ombuigingen	− 15	− 15	− 15	− 15
	Loonbijstelling	+ 184	+ 184	+ 184	+ 184
	Meerkosten F-16	+ 9	+ 11	+ 10	+ 4
	Herstructurering BBRA	+ 19	+ 19	+ 19	+ 19
	Diversen	− 4	− 4	− 5	+ 5
XI	*Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*	+ *1 815*	+ *3 378*	+ *2 092*	+ *2 174*
	Voorjaarsnota	+ 577	+ 1 017	+ 1 421	+ 1 644
	Extrapolaties	− 28	− 78	− 141	− 206
	Ombuigingen	− 35	− 40	− 56	− 48
	Loonbijstelling	+ 8	+ 8	+ 8	+ 8
	Woningbouwprogramma	+ 1 231	+ 2 395	+ 792	+ 724
	Desaldering	+ 20	+ 25	+ 25	+ 30
	Herziening kasritme	+ 20	−	−	−
	Exogene bijstelling	+ 15	+ 44	+ 41	+ 21
	Diversen	+ 7	+ 7	+ 2	+ 1
XII	*Verkeer en Waterstaat*	+ *344*	+ *377*	+ *299*	+ *312*
	Voorjaarsnota	+ 41	− 35	− 42	− 42
	Extrapolaties	− 57	− 92	− 120	− 149
	Ombuigingen	− 34	− 34	− 34	− 34
	Loonbijstelling	+ 55	+ 55	+ 56	+ 57
	Natte Waterstaat	+ 20	+ 112	+ 19	+ 136
	Exogene bijstelling	+ 199	+ 146	+ 218	+ 154
	Verschuiving met middelen	+ 152	+ 158	+ 181	+ 195
	Investeringspremieregeling zeescheepvaart	+ 14	+ 14	+ 14	+ 14
	Diversen	− 46	+ 53	+ 7	+ 1

		1983	1984	1985	1986
XIII	*Economische Zaken*	+ *203*	+ *202*	+ *43*	+ *68*
	Voorjaarsnota	+ 70	+ 65	+ 84	+ 135
	Extrapolaties	– 18	– 26	– 35	– 44
	Ombuigingen	– 23	– 47	– 54	– 58
	Loonbijstelling	+ 16	+ 16	+ 16	+ 16
	Midden- en kleinbedrijf	+ 23	+ 28	+ 36	+ 28
	Kolenbeleid	– 10	– 19	– 27	– 22
	Herziening kasritme Maatschappij voor Industriële Projecten	+ 100	+ 148	–	–
	Integraal Structuurplan Noorden des lands	+ 20	+ 23	– 27	+ 20
	Diversen	+ 25	+ 14	– 4	– 7
XIV	*Landbouw en Visserij*	+ *3*	– *25*	– *52*	– *64*
	Voorjaarsnota	+ 22	+ 26	+ 25	+ 25
	Extrapolaties	– 30	– 43	– 55	– 68
	Ombuigingen	– 19	– 27	– 31	– 32
	Loonbijstelling	+ 25	+ 25	+ 25	+ 25
	Vleeskeuring	– 14	– 14	– 14	– 14
	Diversen	+ 19	+ 8	– 2	–
XV	*Sociale Zaken en Werkgelegenheid*	– *359*	– *430*	– *497*	– *827*
	Voorjaarsnota	+ 1 873	+ 1 699	+ 1 675	+ 1 570
	Extrapolaties	– 73	– 247	– 362	– 471
	Ombuigingen	– 11	– 14	– 18	– 18
	Loonbijstelling	+ 457	+ 457	+ 457	+ 457
	Indexaanpassingen rijksbijdragen	+ 277	+ 280	+ 287	+ 287
	Bestrijding werkloosheid	+ 180	+ 407	+ 326	+ 196
	Herziening kasritme aanvullend beleid	+ 100	–	–	–
	Wet Werkloosheidsvoorzieningen	+ 2 251	+ 2 400	+ 2 540	+ 2 538
	Rijksbijdrage AOW	– 1 138	– 1 138	– 1 138	– 1 138
	Rijksbijdrage AKW	– 4 131	– 4 131	– 4 131	– 4 131
	Rijksbijdrage AAW	– 137	– 137	– 137	– 137
	Diversen	– 7	– 6	+ 4	+ 20
XVI	*Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*	+ *1 627*	+ *1 629*	+ *1 573*	+ *1 535*
	Voorjaarsnota	+ 485	+ 550	+ 545	+ 575
	Extrapolaties	– 87	– 178	– 275	– 394
	Ombuigingen	– 70	– 54	– 72	– 81
	Bijstand	+ 897	+ 924	+ 974	+ 1 002
	Overboeking uit gemeentefonds	+ 48	+ 48	+ 48	+ 48
	Loonbijstelling	+ 351	+ 363	+ 376	+ 385
	Diversen	+ 3	– 24	– 23	+ 8
XVII	*Volksgezondheid en Milieuhygiëne*	– *869*	– *1 037*	– *1 163*	– *1 212*
	Voorjaarsnota	– 36	– 126	– 183	– 196
	Extrapolaties	– 36	– 72	– 110	– 148
	Ombuigingen	– 9	– 12	– 14	– 17
	Loonbijstelling	+ 14	+ 14	+ 14	+ 14
	Herziening kasritme bosemsanering	+ 25	+ 25	–	–
	Indexaanpassing rijksbijdrage AWBZ	+ 114	+ 114	+ 114	+ 114
	Bodemsanering	+ 40	–	–	–
	Ziekenfondsverzekering	+ 17	+ 18	+ 18	+ 20
	Rijksbijdrage AWBZ	– 1 000	– 1 000	– 1 000	– 1 000
	Diversen	+ 2	+ 2	– 2	+ 1

	1983	1984	1985	1986
Civiele Verdediging	– *29*	– *33*	– *40*	– *40*
Voorjaarsnota	– 12	– 16	– 20	– 20
Extrapolaties	– 3	– 4	– 5	– 7
Correctie Voorjaarsnota	– 14	– 14	– 14	– 14
Diversen	–	+ 1	– 1	+ 1
Ontwikkelingssamenwerking	+ *309*	+ *304*	+ *295*	+ *285*
Voorjaarsnota	+ 100	+ 100	+ 100	+ 100
Aanpassing aan ontwikkeling NNI	+ 39	+ 34	+ 25	+ 15
Omzetting kapitaalmarktmiddelen	+ 50	+ 50	+ 50	+ 50
Herschatting NNI	+ 120	+ 120	+ 120	+ 120
Wetenschapsbeleid	– *6*	– *14*	– *14*	+ *19*
Voorjaarsnota	– 14	– 17	– 15	– 9
Extrapolaties	– 16	– 25	– 31	– 40
Ombuigingen	– 15	– 11	– 3	+ 2
Loonbijstelling	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
Verschuivingen	+ 14	+ 13	+ 13	+ 4
Diversen	– 5	– 4	– 8	+ 32
Aanvullende posten	– *957*	– *1 341*	– *1 334*	– *1 323*
a reserve voor personeelsuitbreiding	– 61	– 64	– 67	– 72
b loon- en prijsbijstelling	– 1 484	– 1 515	– 1 505	– 1 489
c reserve intering ex artikel 12 CW 1976	+ 350	–	–	–
d arbeidsplaatsen ISP/PNL	– 93	– 93	– 93	– 93
e nader in te vullen ombuigingen 1982	+ 331	+ 331	+ 331	+ 331
Totaal	+ 3 657	+ 4 644	+ 3 454	+ 3 896

D. Samenvattende aansluitingstabel meerjarencijfers 1983–1986 (in miljarden)

	1983	1984	1985	1986
Meerjarenramingen Miljoenennota 1982	127,6	132,1	136,4	141,0
Nota Beleidsbijstellingen 16 november 1982				
Ombuigingen: – rijksbegroting in enge zin	– 0,3	– 0,3	– 0,3	– 0,4
– ICCK	– 0,3	– 0,3	– 0,3	– 0,3
Lastenverzwaringen en doorwerkingseffecten	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Beleidsintensiveringen	+ 1,3	+ 1,2	+ 1,4	+ 1,4
Rebudgettering	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1
Voorjaarsnota 1982 en Begroting 1983				
Ombuigingen: – rijksbegroting in enge zin	– 1,7	– 2,1	– 2,3	– 2,6
– ICCK	– 7,1	– 7,1	– 7,1	– 7,1
Lastenverzwaringen en doorwerkingseffecten	– 3,3	– 3,3	– 3,3	– 3,3
Beleidsintensiveringen	+ 0,7	+ 0,9	+ 0,8	+ 0,7
Fasering kasuitgaven 1982	+ 0,3	+ 0,2	–	–
Rente	+ 1,4	+ 2,3	+ 3,4	+ 4,5
Werkloosheid	+ 4,7	+ 4,9	+ 5,0	+ 4,9
Reserve artikel 12 CW 1976	+ 0,5	–	–	–
Rebudgettering	+ 1,3	+ 2,1	+ 0,3	+ 0,2
Nominale mutaties: – i.v.m. lonen en prijzen 1982 en 1983	+ 3,3	+ 3,3	+ 3,3	+ 3,4
– i.v.m. technische correctie	–	– 0,7	– 1,4	– 2,1
Verschuivingen en desalderingen	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,8
Overige mutaties	+ 2,1	+ 2,8	+ 3,2	+ 3,8
Meerjarenramingen Miljoenennota 1983	131,3	136,8	139,9	144,9

Een toelichting op de samenvattende aansluitingstabel

De meerjarige aansluitingstabel geeft een overzicht van de mutaties in de relevante rijksuitgaven ten opzichte van de vorige Miljoenennota. Daarbij is een groepering gekozen die zoveel mogelijk gelijksoortige mutaties onder een gelijke noemer brengt (ombuigingen, beleidsintensiveringen, werkloosheid, rente, nominale mutaties, etc.).

De tabel geeft in diverse opzichten inzicht in de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Zij laat het belang zien van de invloed vanuit het economische gebeuren (werkloosheid), van de hoge financieringstekorten (rente), en van het overige uitgavenbeleid. Daarnaast wordt duidelijk hoe zich de rijksuitgaven in meerjarig perspectief ontwikkelen.

Bij de tabel zij bedacht dat het gaat om de *rijksuitgaven*. Mutaties in de ontvangsten (belasting en niet-belastingmiddelen) blijven buiten beschouwing terwijl ook de begrotingsfondsen niet in het beeld zijn betrokken. De sociale verzekeringsuitgaven worden niet *rechtstreeks* in de cijfers betrokken, maar veelal indirect via de (mutaties in de) rijksbijdragen. Om deze redenen wijken de in de aansluitingstabel gegeven cijfers soms af van die uit hoofdstuk 6, met name daar waar het ombuigingen betreft. Een en ander zal worden toegelicht. Allereerst zal worden ingegaan op mutaties uit hoofde van de Nota Beleidsbijstellingen van november 1981 (Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17 100 nr. 9). Vervolgens wordt ingegaan op de daarna opgetreden mutaties (Voorjaarsnota 1982 en begrotingsvoorbereiding 1983). Dit onderscheid is ook in de tabel gehanteerd.

Nota Beleidsbijstellingen

In de Nota Beleidsbijstellingen was vervat een ombuigingstaakstelling op de rijksbegroting van 1,1 miljard, waarvan 0,3 miljard reeds als stelpost in de Miljoenennota was vervat; per saldo beliep de taakstelling derhalve 0,8 miljard. Daarvan is 0,5 miljard ingevuld via verhogingen van niet-belastingmiddelen, zodat in de tabel slechts een uitgavendaling resulteert van 0,3 miljard. De beleidsintensiveringen ad 1,3 miljard in 1983 betreffen grotendeels het werkgelegenheidsplan. Buiten beschouwing daarbij blijven dan nog de buiten het budget om gefinancierde uitgaven (rechtstreekse kapitaalmarktfinanciering).

Voorjaarsnota 1982 en begrotingsvoorbereiding 1983

Mede met het oog op de herleiding tot de in hoofdstuk 6 gegeven becijferingen zijn in de aansluitingstabel de Voorjaarsnota en de begrotingsvoorbereiding gezamenlijk bezien.

Daardoor is een en ander met name vergelijkbaar met tabel 6.2.4. In onderstaande tabel wordt weergegeven op welke punten verschillen te localiseren zijn.

	Totaal 1983 conform tabel 6.2.4.	waarvan		
		niet-belasting-middelen	begrotings-fondsen	rijksuitgaven: zie aansluitingstabel
Ombuigingen:		miljarden		
– rijksbegroting	– 2,05[1]	– 0,2	– 0,15	– 1,7
– ICCK	– 7,4[2]	–	– 0,3	– 7,1[4]
Lastenverzwaringen en doorwerkingseffecten	– 3,5[3]	–	– 0,2	– 3,3[4]

[1] Tabel 6.2.4., regel 7.
[2] Tabel 6.2.4., regels 1 t/m 6 en regel 10 (deels).
[3] Tabel 6.2.4., regel 12.
[4] Grotendeels via terugtrekking rijksbijdragen.

Wat betreft de aansluitingstabel zelve kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

De ombuigingen op de rijksbegroting geven een oplopend beeld te zien. Dit brengt tot uitdrukking het meerjarige perspectief dat bij de begrotingsvoorbereiding 1983 is gehanteerd.

De ombuigingen in de ICCK en de premieverzwaringen en de doorwerkingseffecten hebben, voor een belangrijk deel via terugtrekking van rijksbijdragen, een uitgavenverlagend effect. Vanwege het generieke karakter van de maatregelen lopen de bedragen niet op in de tijd.

Een zeer forse bijstelling van de meerjarencijfers vloeit voort uit de rentelasten; daarbij is vooral de meerjarige doorwerking opvallend. Deze bijstelling is des te opvallender aangezien de gehanteerde rentevoet lager is dan vorig jaar. De bijstelling weerspiegelt het uit de hand gelopen financieringstekort; in de gehanteerde ramingsmethodiek wordt uitgegaan van een na 1983 constant blijvend tekort. Overigens zij bedacht dat de bijstellingen in de rente plaatsvinden ten opzichte van meerjarencijfers, waarin reeds een aanzienlijke stijging is vervat. Zo nemen de rentelasten in 1983 ten opzichte van 1982 in totaal toe met meer dan 3 miljard.

Ook de werkloosheidsuitgaven geven een zeer forse bijstelling te zien, deels als gevolg van een stijgend aantal werklozen (690 000 in plaats van 460 000), deels als gevolg van een verschuiving van de premiesfeer (WW) naar de rijksbegroting (RWW en WWV). Voor nà 1983 is als technische veronderstelling uitgegaan van stabilisatie van de werkloosheid op een

niveau van 690 000 arbeidsjaren. De uitgaven in verband met rebudgettering leiden vooral in 1983 en 1984 tot een opwaartse bijstelling. De reserve voor intering op de overloop ex artikel 12 CW is voorshands alleen voor 1983 opgenomen; daarvan is overigens 150 miljoen ten behoeve van OS rechtstreeks op de begrotingshoofdstukken geraamd. Het aflopen van beide in de tijd berust grotendeels op de wijze van budgettaire verwerking. In de regel nominale mutaties zijn de bijstellingen opgenomen die samenhangen met de opgetreden loon- en prijsstijgingen. Tevens is in deze regel het effect verwerkt dat thans in de meerjarencijfers louter nog in constante lonen en prijzen worden geraamd. Ten opzichte van de oude meerjarencijfers, waarin nog als technische veronderstelling een jaarlijkse stijging van de lonen en van de bouwkosten met 1 procent was verwerkt, resulteert een neerwaartse bijstelling. De regel verschuivingen en desalderingen bevat een aantal mutaties van louter technische aard, welke niet als «reële» uitgavenverhoging dienen te worden aangemerkt.

Tenslotte de regel overige mutaties. Het betreft hier de in de Voorjaarsnota reeds aangegeven doorwerking van zogeheten uitvoeringsmutaties en andere naderhand opgetreden (exogene) bijstellingen. De omvang ervan is zeer fors en opvallend is ook het oplopen ervan in de tijd. Het gaat om een grote diversiteit aan bijstellingen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de tabel blootlegt dat de gepleegde ombuigingen van onvoldoende omvang zijn gebleken om de opwaartse druk vanuit de rente-uitgaven, de werkloosheidsuitgaven en diverse overige mutaties teniet te doen.

Voor een goed inzicht hierin ware de tabel voor een aantal posten te schonen, namelijk die welke geen «reële» uitgavenmutatie representeren. Het gaat dan om de regels betreffende lastenverzwaringen en doorwerkingseffecten, rebudgettering, nominale mutaties en verschuivingen en desalderingen. Worden de resterende regels tezamen beschouwd dan blijkt dat het meerjarencijfer 1983 ten opzichte van een jaar geleden met ruim 1½ miljard opwaarts is bijgesteld, ondanks forse (tussentijdse) ombuigingen. In de loop van de jaren loopt deze bijstelling zelfs nog aanzienlijk op tot 5 miljard in 1986.

Het is in dit licht geenszins verwonderlijk dat de ontwikkeling van het financieringstekort en de collectieve lastendruk de ontwikkeling te zien geven die in deze nota is geschetst.

E. Meerjarenraming Gemeentefonds en Provinciefonds

Uitgangspunten	1983	1984 t/m 1987
– Volumegroei algemene uitkering	1,0%	1,0%
– Prijsstijging nationaal inkomen	3,3%	0,0%
– Invloed lagere prijsstijging N.I. 1982	– 1,1%	
– Prijsstijging materiële overheidsconsumptie	5,0%	0,0%
– Algemene salarismaatregelen	– 1,5%	0,0%

1. Gemeentefonds (exclusief uitkering lager onderwijs)

Voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is voor 1983 het in de meerjarenraming 1983 begrepen volume-accres van 1 procent gehandhaafd, echter onder aftrek van het aandeel in de beleidsaanpassingen voor 1983 overeenkomstig de Voorjaarsnota 1982. De algemene uitkering is bovendien verlaagd met 7 miljoen in het kader van de additionele ombuigingen 1983. Daarnaast is de algemene uitkering voor 1983 en 1984 verhoogd met telkens 9 miljoen in verband met de gevolgen van de ontwerp-Brandweerwet. Voorts komt in 1983 nog 14,5 miljoen tot uitkering hetgeen samenhangt met de beslissing tot halvering in 1982 van het kasritme van beleidsintensiveringen.

De voorgenomen beëindiging van de indirecte financiering van instellingen (exclusief bejaardenoorden) krachtens de Algemene Bijstandswet ingaande 1983 betekent dat bij de gemeenten een bedrag vrijvalt van naar schatting 47,7 miljoen in verband met wegvallende bijstandskosten (zgn. 10 procent-aandeel van de gemeenten). Dit bedrag zal op de algemene uitkering in mindering worden gebracht.

In de meerjarenramingen 1984 tot en met 1987 is voorshands gerekend met een volume-accres van 1%, verminderd met het aandeel in de beleidsaanpassingen volgens de Voorjaarsnota 1982. In het overzicht van de uitkeringen uit het Gemeentefonds zijn niet begrepen de uitkeringen voor de materiële kosten van het gewoon lager en buitengewoon lager onderwijs, die vooralsnog uit een daartoe ontvangen bijdrage van de rijksbegroting (hoofdstuk VII, Binnenlandse Zaken) via het fonds worden verstrekt. Overheveling van deze uitkering naar hoofdstuk VIII (Onderwijs en Wetenschappen) is echter in voorbereiding.

Op basis van de bovenstaande gegevens is de toeneming van de uitkering uit het Gemeentefonds als volgt:

	1983	1984	1985	1986	1987
Accres uitkering					
1 Uitkering sociale zorg	14,0	– 14,4	– 8,6	– 3,9	– 3,5
2 Algemene uitkering					
a 1,0% volume-accres[1]	48,1	89,1	95,3	125,5	127,2
b ⁻/₋ 1,5/0,0% algemene salarismaatregelen	– 134,4	–	–	–	–
c 5,0/0,0% prijscompensatie	168,9	–	–	–	–
d uitbreiding werkgelegenheid kwartaire sector	14,5	–	–	–	–
e accres i.v.m. ontwerp-Brandweerwet	9,0	9,0	–	–	–
f decres i.v.m. overname door CRM van Gemeentefonds-aandeel in monumentenrestauraties	– 93,5	–	–	–	–
g afwikkeling oude verplichtingen o.g.v. verfijning monumenten	93,5	– 0,2	– 0,3	– 0,3	– 0,3
h wijziging Leegstandwet	– 7,0	–	–	–	–
i beëindiging indirecte financiering via ABW	– 47,7	–	–	–	–
3 Vergoeding aan Vereniging van Nederlandse Gemeenten	0,1	–	–	–	–
4 Kosten onderzoek bebouwingsmaatstaf	– 4,8	–	–	–	–
Totaal accres lopend jaar	60,7	83,5	86,4	121,3	123,4
Nadere accressen over 1982 t.o.v. de Miljoenennota 1982					
– aanpassing salariscompensatie 1982 (2,5% i.p.v. 2,3%)[2]	16,7				
– ombuigingen 1982	– 72,9				
– herziening Ubink-normen burgemeesters	5,0				
– accress i.v.m. Leegstandwet	14,0				
– uitbreiding werkgelegenheid kwartaire sector	14,6				
– accres i.v.m. bijstandontwikkeling	27,5				
Totaal accres lopend jaar t.o.v. de Miljoenennota 1982	65,6	83,5	86,4	121,3	123,4

[1] Op de bedragen zijn de ombuigingen in mindering gebracht, waartoe in het kader van de Voorjaarsnota is besloten.

[2] Inclusief ongedaan maken van de gevolgen van de inbouw AOW/AAW in de pensioenen van de gemeentelijke bedrijvensector (+ 37 mln.).

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

	1983	1984	1985	1986	1987
1 Uitkering van het vorig jaar	12 393,6	12 459,2	12 542,7	12 629,1	12 750,4
2 Accres	65,6	83,5	86,4	121,3	123,4
3 Uitkering	12 459,2	12 542,7	12 629,1	12 750,4	12 873,8

2. Provinciefonds

Het volume-accres van de uitkering uit het Provinciefonds bedraagt in 1983 1%. Tezamen met het prijsstijgingspercentage van het nationale inkomen dat op 3,3% wordt geraamd, bedraagt het groeipercentage van de uitkering in 1983 4,3%. Op dit accres wordt de ombuiging 1983 waartoe in het kader van de Voorjaarsnota 1982 is besloten in mindering gebracht. Voor 1983 en volgende jaren is voor de accresberekening uitgegaan van een volume-accres van 1% (te verminderen met de ombuigingen conform de Voorjaarsnota 1982) en een prijsstijging van het nationale inkomen van 0,0, %.

		1983	1984	1985	1986	1987
1	Uitkering van het vorig jaar	964,5	993,3	998,9	1 013,3	1 023,6
2	Uitbreiding werkgelegenheid kwartaire sector (1982)	1,9	–	–	–	–
3	Ombuigingen 1982	– 2,1	–	–	–	–
4	Inbouw AOW/AWW in de pensioenen van de provinciale bedrijvensector	+ 3,0	–	–	–	–
5	Lagere prijsstijging nationale inkomen 1981 en 1982	– 12,8	–	–	–	–
6	Uitbreiding werkgelegenheid kwartaire sector (1983)	2,0	–	–	–	–
7	Accres 4,3%/1,0%[1]	34,8	5,6	8,9	10,3	10,4
8	Accres i.v.m. Wet veiligheid en hygiëne zweminrichtingen	2,0	–	–	–	–
9	Accres i.v.m. Wet waterhuishouding	–	–	5,5	–	–
10	Uitkering	993,3	998,9	1 013,3	1 023,6	1 034,0

[1] Op de bedragen zijn de ombuigingen in mindering gebracht, waartoe in het kader van de Voorjaarsnota 1982 is besloten.

F. Meerjarenramingen Fonds Investeringsrekening

De meerjarenramingen van het Fonds Investeringsrekening zijn vanaf 1984 gebaseerd op een gemiddelde volumegroei van de bedrijfsinvesteringen met circa 7 procent per jaar.

	1983	1984	1985	1986	1987
Investeringspremies en -toeslagen (constante prijzen)	5 300	5 400	5 650	6 000	6 400

4. De uitvoering van de begroting 1982

4.1. De uitgaven

Afspraken met betrekking tot de begrotingsuitvoering

Al in een vroeg stadium van het begrotingsjaar heeft het kabinet afspraken gemaakt met betrekking tot de begrotingsuitvoering. Het doel van die afspraken was onder meer de dreigende verslechtering van het begrotingsbeeld 1982 tot een minimum te beperken.

De gemaakte afspraken hebben zowel betrekking op de feitelijke kasuitgaven in 1982 als op het niveau van nog aan te gane verplichtingen.

Begin mei heeft het kabinet besloten een generale verplichtingenpauze af te kondigen.

In de Voorjaarsnota zijn – evenals in voorafgaande jaren – kasplafonds per departement ingesteld. Zoals in deze nota is aangegeven, betekenen kasplafonds een verscherping en een uitbreiding van de regels van het stringente begrotingsbeleid. Zo dienen de departementen alle tegenvallers (ook exogene) binnen het kasplafond op te vangen. Verder mag intering op de overloop ex artikel 12 van de Comptabiliteitswet bij artikelen alleen plaatsvinden indien daartegenover bedragen vervallen en/of toename van overloop op andere artikelen staat.

Uitgavenmutaties die rechtstreeks samenhangen met mutaties van niet-belastingmiddelen mogen wel leiden tot aanpassing van kasplafonds. Ook zijn bijstellingen toegestaan die samenhangen met verschuivingen tussen begrotingshoofdstukken onderling en tussen begrotingshoofdstukken en aanvullende posten.

Door bovengenoemde bijstellingen treedt thans een verhoging van de uitgaven ten opzichte van de Voorjaarsnota 1982 op van 20 miljoen.

Daarnaast zijn de kasplafonds van de departementen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aangepast voor ontwikkelingen op het terrein van werkloosheid en bijstand met respectievelijk 250 miljoen en 75 miljoen. Het totaal van de uitgaven voor de rijksbegroting komt – met inbegrip van enige overige mutaties – per saldo 319 miljoen hoger uit dan in de Voorjaarsnota 1982 is geraamd.

Bij het merendeel van de departementen moet ervan worden uitgegaan dat – bij onverkorte voortzetting van een noodzakelijkerwijze strakke begrotingsdiscipline – de uitgaven het niveau van de bijgestelde kasplafonds niet zullen overschrijden.

Uit het overleg met de departementen en de kasrealisaties tot en met juli is gebleken dat bij een gering aantal departementen overschrijding van de afgesproken uitgavenplafonds dreigt. Dit geldt in het bijzonder voor de departementen van Onderwijs en Wetenschappen en Verkeer en Waterstaat. Voor beide departementen is het niet geheel uit te sluiten dat nadere tegenvallers zullen optreden, welke een zodanige omvang zouden kunnen hebben dat deze – ondanks een maximale inspanning – redelijkerwijze niet binnen de geldende kasplafonds kunnen worden opgevangen.

Bij enkele departementen bestaat er een tendens tot achterblijvende kasuitgaven.

Met de departementen waar overschrijding van de kasplafonds dreigt, is inmiddels overleg geopend over maatregelen die de overschrijdingstendens moeten wegnemen dan wel tot een minimum moeten beperken.

Het maken van beleidsmatige afspraken staat hierbij voorop. Maatregelen die de problematiek voor latere jaren verzwaren – bijvoorbeeld kasverschuivingen – dienen in beginsel vermeden te worden.

De mutaties in de uitgaven op de rijksbegroting

Binnen het kader van de hierboven geschetste systematiek is besloten tot een aantal bijstellingen van de kasplafonds. Een overzicht van deze mutaties is opgenomen in paragraaf 4.6. De uiteindelijk resulterende kasplafonds zijn in paragraaf 4.7 weergegeven.

Allereerst zijn mutaties verwerkt die een verschuiving betekenen tussen de aanvullende posten en de begrotingshoofdstukken. Het betreft hier loonbijstellingen en andere salarismaatregelen (882 miljoen) en een deel van de gelden beschikbaar voor werkgelegenheid en investeringen bij de overheid (100 miljoen). Daarnaast is inmiddels de compensatieproblematiek (100 miljoen) uit hoofde van de koopkrachtmaatregel 1982 ten behoeve van de echte minima aan de hoofdstukken toegedeeld. Per saldo treedt voorts een verlaging op van de aanvullende post voor loonbijstelling van circa 45 miljoen, waarin onder meer zijn begrepen de tekorten bij de arbeidsvoorwaarden collectieve sector in verband met vertraging bij de inwerkingtreding van ombuigingsmaatregelen. Verder vindt er een aantal overboekingen tussen begrotingshoofdstukken plaats, die elk afzonderlijk gezien gering van omvang zijn.

Daarnaast is een aantal mutaties verwerkt in verband met direct daarmee samenhangende mutaties van de niet-belastingmiddelen.

De in de vorige paragraaf genoemde uitzonderingen betreffen de hoofdstukken Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Thans wordt uitgegaan van 540.000 werklozen in plaats van 525.000 zoals opgenomen in de Voorjaarsnota. Verder moet worden gerekend met een stijgend gemiddeld uitkeringsbedrag. Bij het hoofdstuk Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het uitgetrokken bedrag voor werkloosheidsuitkeringen (WWV) dan ook verhoogd met 250 miljoen. Bij het hoofdstuk Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk is 75 miljoen aan de begroting toegevoegd (bijstand).

Voortgangscontrole ombuigingen

In de Voorjaarsnota 1982 is voor de eerste maal verslag gedaan van de voortgangscontrole ombuigingen. Er werden tekorten geconstateerd zowel op de rijksbegroting als op het ICCK-terrein.

Deze tekorten waren overigens van relatief beperkte omvang. Nu zijn naast de ombuigingen die zijn verwerkt in de Miljoenennota 1982, de Nota Beleidsbijstellingen en de Nota Begrotingsbeeld[1] bij de procedure betrokken de ombuigingen die in het kader van de Voorjaarsnota zijn getroffen.

Voor het in de Voorjaarsnota 1982 vermelde tekort in 1982 van circa 40 miljoen in verband met de vervroegde inning schoolgelden op de rijksbegroting, is binnen de begroting van Onderwijs en Wetenschappen compensatie gevonden. De tekorten op de rijksbegroting voor 1983 en volgende jaren zijn bij de voorbereiding van de begroting 1983 betrokken. Dit heeft ertoe geleid dat voor het overgrote deel van deze tekorten op de hoofdstukken die het aangaat compenserende maatregelen zijn getroffen.

[1] Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17 100, nr. 10.

Op het ICCK-terrein werd in de Voorjaarsnota 1982 een tijdelijk tekort in 1982 geconstateerd van circa 105 miljoen + p.m. Tevens werd een structureel tekort gemeld van 35 miljoen.

Daarna zijn er additionele, tijdelijke, tekorten in 1982 opgetreden, die in belangrijke mate voortvloeien uit een latere ingangsdatum van maatregelen dan was voorzien. In de sfeer van de sociale zekerheid treedt een tekort op in 1982 in verband met het niet doorgaan van de maatregel inzake de WAM-toeslagen (25 miljoen) en een latere ingangsdatum van de maatregel met betrekking tot de inkomensgrens in de AAW en de afschaffing van de vrijstelling motorrijtuigenbelasting (10 miljoen). In de sector volksgezondheid doen zich tekorten voor bij de maatregelen inkomensmatiging medische specialisten (65 miljoen) en beperking van de aanschaf medische apparatuur (20 miljoen). Bij de arbeidsvoorwaarden collectieve sector doet zich bij diverse maatregelen vertraging bij de inwerkingtreding voor; aldus is voor 1982 in deze sector een tekort ontstaan van 123 miljoen +p.m.

Compenserende maatregelen voor het ICCK-terrein zijn inmiddels doorgevoerd voor een bedrag van 58 miljoen. Voor een enkele maatregel moet nog een compenserende invulling gerealiseerd worden. Per saldo resulteert dit jaar een verslechtering van circa 290 miljoen.

De tekorten voor 1983 en volgende jaren zijn voor het overgrote deel betrokken bij de ombuigingstaakstellingen voor die jaren. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 6.3 van de hoofdtekst.

4.2. De ontvangsten

De belastingontvangsten

Naar de huidige inzichten zal de bruto belastingopbrengst in 1982 91.750 miljoen bedragen. Dit is 1.750 miljoen, ofwel 1,9%, minder dan in de Voorjaarsnota 1982 werd geraamd.

Op een aantal punten is na het opstellen van de Voorjaarsnota 1982 nieuwe informatie beschikbaar gekomen welke heeft geleid tot deze neerwaartse bijstelling. Het betreft hier het feitelijke verloop van de belastingontvangsten in het lopende jaar, de betalingsoverlopen uit 1981 bij de loonbelasting en de omzetbelasting en het verloop van de aanslagregeling bij de kohierbelastingen.

Wat betreft de macro-economische prognoses is uitgegaan van het in de Macro-Economische Verkenning 1983 gepresenteerde beeld.

De belangrijkste aanpassingen hebben plaatsgevonden bij de omzetbelasting (–600 miljoen), de vennootschapsbelasting (–300 miljoen), de loonbelasting (–200 miljoen), de inkomstenbelasting (–200 miljoen), en de belastingen van rechtsverkeer (–150 miljoen).

Het verloop van de ramingen per belastingcategorie sinds de vorige Miljoenennota is weergegeven in de volgende tabel, waarin tevens de verschillen zijn aangegeven tussen de voorjaarsnotaraming en de Vermoedelijke uitkomst.

Een gedetailleerd overzicht van de geraamde belastingontvangsten is te vinden in bijlage 2-A.

Tabel 4.2.1. Raming belastingopbrengsten 1982 op kasbasis

	Ontwerp-begroting 1982	Voorjaars-nota 1982	Vermoede-lijke uitkomst	Verschil t.o.v. Voor-jaarsnota
Kostprijsverhogende belastingen	40 855	39 470	38 730	– 740
waarvan:				
– omzetbelasting	26 470	25 400	24 800	– 600
– accijnzen	7 070	7 270	7 290	+ 20
– overige	7 315	6 800	6 640	– 160
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	55 945	54 030	53 020	– 1 010
– inkomstenbelasting	5 875	6 300	6 100	– 200
– loonbelasting	34 450	32 600	32 400	– 200
– vennootschaps-belasting	12 440	12 000	11 700	– 300
– overige	3 180	3 130	2 820	– 310
Totaal-Generaal	96 800	93 500	91 750	– 1 750

Hierna zal worden ingegaan op de ramingen van de afzonderlijke belastingsoorten.

Omzetbelasting

De huidige raming van de kasopbrengst van de omzetbelasting bedraagt 24 800 miljoen. Deze raming ligt daarmee zo'n 150 miljoen onder de kasopbrengst in 1981. Ook op transactiebasis is sprake van een endogene daling ten opzichte van vorig jaar. De waarde van de nationale bestedingen stijgt dit jaar evenwel met ongeveer 2,5%. In de huidige raming ligt derhalve een daling van de gemiddelde druk van de omzetbelasting op de nationale bestedingen besloten. Deze daling hangt vooral samen met een verschuiving binnen de particuliere consumptie.

Uit CBS-gegevens over de particuliere consumptie in het eerste kwartaal van dit jaar vergeleken met vorig jaar valt af te leiden, dat de nominale groei van de consumptie rust op de groei van de consumptie van voedings- en genotmiddelen. Hieronder vallen relatief veel goederen waarop het 4%-tarief drukt. Ook de groei van de consumptie van overige goederen en diensten, waarin de van omzetbelasting vrijgestelde woning- en gezondheidsdiensten een belangrijk aandeel hebben, was groter dan de gemiddelde groei van de consumptie. De aanschaf van duurzame consumptiegoederen welke veelal met 18% zijn belast liep evenwel met ruim 3% in waarde terug.

Op grond van de voorziene koopkrachtontwikkeling in het lopende jaar mag worden verwacht dat deze dalende tendens in de gemiddelde BTW-druk op de particuliere consumptie zich zal voortzetten. In eerdere ramingen is met dit effect minder rekening gehouden dan thans noodzakelijk blijkt te zijn.

Voorts is op grond van na de Voorjaarsnota 1982 beschikbaar gekomen informatie over de betalingsoverlopen de opbrengst op transactiebasis van 1981 neerwaarts bijgesteld. Dit heeft tot een lagere opbrengst op transactiebasis in 1982 geleid, hetgeen ook een lagere kasopbrengst in 1982 veroorzaakt.

Accijnzen

Bij de accijnzen van bier, suiker en alcoholvrije dranken waar per 1 januari van dit jaar forse tariefverhogingen hebben plaatsgevonden verlopen de opbrengsten tot op heden beter dan ten tijde van de Voorjaarsnota 1982 was voorzien. Bij deze accijnzen zijn opwaartse bijstellingen van respectievelijk 10 miljoen, 5 miljoen en 35 miljoen aangebracht.

De raming van de opbrengst van de tabaksaccijns is ten opzichte van de Voorjaarsnota 1982 enigszins verlaagd. Het verbruik van tabak zal dit jaar naar verwachting een grotere daling te zien geven dan waarvan oorspronkelijk werd uitgegaan. Een positief effect op de opbrengsten zal naar verwachting uitgaan van de toegestane prijsverhoging van sigaretten. Per saldo leiden deze wijzigingen tot een neerwaartse bijstelling van 40 miljoen.

Gezien de ontwikkeling van de kasopbrengsten van de alcoholaccijns is de raming van deze belasting met 40 miljoen opwaarts bijgesteld. In de huidige raming ligt een lichte endogene groei van de ontvangsten besloten.

Het opbrengstverloop van de accijnzen van lichte olie en van wijn heeft aanleiding gegeven de ramingen met respectievelijk 25 en 5 miljoen te verlagen.

De raming van de opbrengst van de accijns van zware olie is ten opzichte van de Voorjaarsnota 1982 niet veranderd.

Overige kostprijsverhogende belastingen

De opbrengst van de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen in het eerste halfjaar geeft aanleiding tot een opwaartse bijstelling van de jaarraming van 80 miljoen. Deze bijstelling spoort met het herstel in de verkoop van personenauto's dat in het tweede kwartaal is ingetreden. De ontvangsten van de belastingen van rechtsverkeer kennen een zorgwekkend verloop, met name bij de overdrachtsbelasting. Voor deze belastingen is de totale raming verlaagd met 150 miljoen. Dit hangt uiteraard nauw samen met de aanhoudend slechte ontwikkeling van de waarde en het aantal verkopen van woningen.

De raming van de opbrengsten van de invoerrechten is ten opzichte van de Voorjaarsnota 1982 met 70 miljoen neerwaarts bijgesteld. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat de groei van de goedereninvoerwaarde (exclusief energie) door het CPB thans lager wordt geraamd dan ten tijde van de Voorjaarsnota 1982.

Vanwege het feit dat de afschaffing van de invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting in 1982 niet doorgaat is de raming van deze belasting met 20 miljoen verlaagd.

Inkomstenbelasting

Aanpassingen in de transactieramingen op grond van het aanslagverloop voor 1982 en eerdere jaren leiden tot een verlaging van de kasraming voor 1982. Ook de kasontvangsten welke tot nu toe zijn gerealiseerd suggereren een lagere opbrengst dan ten tijde van de Voorjaarsnota 1982 was berekend. De neerwaartse bijstelling bedraagt 200 miljoen.

Loonbelasting

Bij de loonbelasting heeft de ontwikkeling van de betalingsoverloop uit 1981, welke grootheid pas in de tweede helft van het lopende jaar definitief bekend wordt, geleid tot een neerwaartse bijstelling van deze overloop ten opzichte van de raming die in de Voorjaarsnota 1982 is gehanteerd. De raming van de kasopbrengst van de loonbelasting in 1982 is als gevolg hiervan met 200 miljoen verlaagd.

Vennootschapsbelasting

De raming van de kasopbrengsten van de vennootschapsbelasting (niet-aardgassector) is met 300 miljoen verlaagd. Dit is gedaan op grond van informatie over de in 1982 op te leggen voorlopige en nader voorlopige aanslagen. Voor beide geldt dat de op te leggen bedragen thans lager zijn dan waarvan bij de Voorjaarsnota 1982 werd uitgegaan.

In de raming van de kasopbrengsten uit de aardgassector is geen wijziging opgetreden.

Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen

Bij de successierechten en de vermogensbelasting hebben relatief omvangrijke neerwaartse bijstellingen van respectievelijk 140 en 120 miljoen plaatsgevonden. In beide gevallen gaf het opbrengstenpatroon in het eerste halfjaar hiertoe aanleiding. De bij de overdrachtsbelasting genoemde aanhoudende daling van de waarde van woningen speelt ook bij deze belastingen een rol. Het opbrengstenverloop van de dividendbelasting geeft aanleiding de raming met 50 miljoen te verlagen. Thans is bij de dividendbelasting uitgegaan van een endogene groei van 1%. De raming van de kansspelbelasting tenslotte is ten opzichte van de Voorjaarsnota 1982 niet veranderd.

Niet-belastingmiddelen

Ten opzichte van de raming van de niet-belastingmiddelen in de Voorjaarsnota 1982 wordt een neerwaartse bijstelling aangebracht van per saldo 201 miljoen.

Belangrijke mutaties doen zich voor bij Verkeer en Waterstaat en bij Economische Zaken. Bij eerstgenoemd departement is de middelenraming voor de PTT-afdrachten met 100 miljoen verlaagd vanwege tegenvallende bedrijfsresultaten. Bij Economische Zaken treedt een kastegenvaller op van 200 miljoen als gevolg van vertraging in de voortgang van de wetgeving inzake de Meeropbrengst heffing aardgas.

4.3 De begrotingsfondsen en de belastingafdrachten aan de E.G.

De uitkeringen uit het WIR-fonds worden thans 250 miljoen lager geraamd dan tijdens de Voorjaarsnota 1982. Dit hangt samen met het achterblijven van de investeringen.

Op basis van de huidige inzichten wordt voorshands aangenomen dat het bedrag aan BTW, dat dit jaar aan de EG zal worden afgedragen, circa 1700 miljoen zal bedragen (was 1800 miljoen).

Deze raming, waarbij ondermeer rekening is gehouden met de definitieve vaststelling van de BTW-grondslag over de voorgaande jaren en de recente koersaanpassingen, kan verdere wijziging ondergaan. Enerzijds is een dergelijke wijziging met name afhankelijk van de omvang van de zich aftekenende meevaller in de sector van landbouwuitgaven. Anderzijds echter kan de raming van de eigen middelen – en met name die ten aanzien van de invoerrechten – een tegengesteld effect hebben.

De raming van de afdracht van invoerrechten aan de EG is met 70 miljoen neerwaarts bijgesteld, tot 1560 miljoen, als gevolg van de lagere opbrengsten.

De overige fondsen kennen behoudens een technische correctie t.o.v. Voorjaarsnota ad. 18 miljoen met betrekking tot de L.O. uitkering aan het Gemeentefonds geen wijziging in de raming van de uitgaven.

4.4. De lagere overheid

Van de voor 1982 voorziene betalingen van het rijk aan de provincies en de gemeenten ten bedrage van bijna 51 miljard is in het eerste halfjaar 25 miljard gerealiseerd. Het gaat hier om de uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds, de bevoorschotting onroerend-goedbelasting en de specifieke uitkeringen van de departementen, daaronder begrepen de woningwetleningen van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De betalingen vinden in een enigszins hoger tempo plaats dan in de voorafgaande jaren. Dit valt met name toe te schrijven aan de specifieke uitkeringen in de categorie «sociale voorzieningen en volksgezondheid». Dit kan wijzen op een eveneens hoger uitgavenpatroon bij de gemeenten. Opgemerkt kan worden dat hogere inkomsten en uitgaven op zich niet behoeven te leiden tot een wijziging van het financieringstekort.

De verstrekking van woningwetleningen aan de gemeenten blijft achter bij die van 1981. Door de hoge korte rente in laatstgenoemd jaar vond toen consolidatie van vlottende voorfinanciering ten behoeve van de woningbouw plaats door een inhaalvraag van de gemeenten naar rijksleningen. Bovendien werden voor nieuwe projecten sneller dan voorheen woningwetleningen aangevraagd. Het wegvallen van de inhaalvraag in 1982 leidt tot een opwaartse druk op het financieringstekort van de gemeenten.

Een iets hoger financieringstekort van de lagere overheid dan in 1981 (1,6% van het nationale inkomen) kan derhalve mogelijk zijn. Er is echter geen reden aanwezig om de tot nu toe gehanteerde raming voor het tekort in 1982, 1¾%, bij te stellen.

4.5 Financieringsoverzicht van het rijk

Uitgaande van een financieringstekort van het rijk dat thans wordt geraamd op 28,1 miljard, en aflossingen op de vaste schuld van 4,0 miljard, bedraagt de financieringsbehoefte 32,1 miljard. Tot nu toe is hiervan 25,2 miljard gedekt, zodat nog een omvangrijke behoefte aan dekkingsmiddelen resteert.

Tabel 4.5.1. Financieringsbeeld op kasbasis (in miljarden guldens)

Financieringstekort		28,1
Aflossingen gevestigde schuld		4,0
Financieringsbehoefte		32,1
Gerealiseerd bruto kapitaalmarktberoep met storting in 1982:		
– voorinschrijfrekening [1]	4,1	
– op de openbare markt gecontracteerd [2]	14,3	
– op de onderhandse markt gecontracteerd [2]	5,6	
		24,0
Netto plaatsing schatkistpapier [2] [3]		1,2
Resterende behoefte aan dekkingsmiddelen		6,9

[1] Raming voor geheel 1982.
[2] Tot en met 31 augustus.
[3] Gerekend met de aflossingen in het gehele jaar.

Het financieringsbeleid in het eerste halfjaar van 1982 is beschreven in paragraaf 2.5. van de hoofdtekst

4.6. Overzicht van mutaties ten opzichte van de Voorjaarsnota 1982

A. UITGAVENMUTATIES

II	**Hoge Colleges van Staat**		**0,1**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	* −	0,2
	loonbijstelling	* +	0,1
III	**Algemene Zaken**		**0,2**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	* −	0,1
	loonbijstelling	* −	0,1
V	**Buitenlandse Zaken**		**0,5**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	* −	0,3
	loonbijstelling	* −	0,3
	overboeking (van Hoofdstuk VII)	* +	0,1
VI	**Justitie**		**15,7**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	* −	3,3
	loonbijstelling	* +	13,9
	salarismaatregel politie (ME en toelage onregelmatige diensten)	* +	5,1
VII	**Binnenlandse Zaken**		**48,0**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	* −	6,3
	loonbijstelling	* +	50,3
	salarismaatregel politie (ME en toelage onregelmatige diensten)	* +	11,7
	overboeking (naar Hoofdstuk V)	* −	0,1
	overboeking (naar Hoofdstuk XI)	* −	4,0
	verlaging Civiele Verdediging	* −	3,6
VIII	**Onderwijs en Wetenschappen**		**28,2**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	* −	24,8
	loonbijstelling	* −	82,6
	desaldering (zie niet-belastingmiddelen)		10,0
	overboeking (van Hoofdstuk XIII)	* +	2,6
	bouw scholen (werkgelegenheid en investeringen bij de overheid)	* +	10,0
	automatisering (zie niet-belastingmiddelen)	+	31,0
	SPD-examens (zie niet-belastingmiddelen)	+	0,2
	doorwerking incidenteel 1981	* +	22,9
	technische correctie	+	16,5
	uitgaven ten behoeve van werkende jongeren (zie niet-belastingmiddelen)	+	6,0
IX B	**Financiën**		**5,7**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	* −	3,0
	loonbijstelling	* −	2,7
X	**Defensie**		**124,9**
	loonbijstelling	* +	121,7
	groot onderhoud gebouwen (werkgelegenheid en investeringen bij de overheid)	* +	2,6
	overboeking PNL	* +	0,2
	verhoging bijstandstoelagen marechaussee	* +	0,4

XI	**Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening**		**+ 39,4**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	*	– 12,3
	loonbijstelling	*	– 0,5
	overboeking (van Hoofdstuk VII)	*	+ 4,0
	volkshuisvesting en stadsvernieuwing, Rijksgebouwendienst (werkgelegenheid en investeringen bij de overheid)	*	+ 67,3
	bouw en aankoop ten behoeve van derden (zie ook niet-belastingmiddelen)		– 20,0
	terugboeking ombuiging Voorjaarsnota (zie niet-belastingmiddelen)		+ 1,0
	verlaging Civiele Verdediging	*	– 0,1
XII	**Verkeer en Waterstaat**		**+ 13,2**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	*	– 7,2
	loonbijstelling	*	+ 14,5
	dijkverzwaring (werkgelegenheid en investeringen bij de overheid)	*	+ 10,0
	overboeking ISP/PNL (naar Hoofdstuk XIV, XV en XVI)	*	– 3,4
	verlaging Civiele Verdediging	*	– 0,7
XIII	**Economische Zaken**		**+ 3,4**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	*	– 3,1
	loonbijstelling	*	+ 9,6
	overboeking ISP (naar Hoofdstuk XIV)	*	– 2,0
	overboeking PNL (naar Hoofdstuk XII)	*	– 0,6
	verlaging Civiele Verdediging	*	– 0,5
XIV	**Landbouw en Visserij**		**+ 16,8**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	*	– 2,3
	loonbijstelling	*	+ 2,7
	desaldering (zie niet-belastingmiddelen)		+ 0,5
	terugboeking ombuiging Voorjaarsnota; aankopen Stichting Beheer Landbouwgronden (zie niet-belastingmiddelen)		+ 15,0
	bijstelling ISP/PNL (van Hoofdstuk XII)	*	+ 0,9
XV	**Sociale Zaken en Werkgelegenheid**		**+ 600,3**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	*	– 15,3
	loonbijstelling	*	+ 365,3
	overboeking ISP/PNL (van Hoofdstuk XII)	*	+ 0,3
	Wet Werkloosheidsvoorziening		+ 250,0
XVI	**Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk**		**+ 384,5**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	*	– 11,9
	loonbijstelling	*	+ 315,9
	overboeking ISP/PNL (van Hoofdstuk XII)	*	+ 2,2
	overboeking ISP/PNL (van Hoofdstuk XIII)	*	+ 0,8
	restauratie monumenten (werkgelegenheid en investeringen bij de overheid)	*	+ 2,5
	bijstand		+ 75,0
XVII	**Volksgezondheid en Milieuhygiëne**		**+ 6,3**
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	*	– 4,9
	loonbijstelling	*	+ 8,9
	uitgaven geluidhinder		– 5,0
	bouw basis-gezondheidsvoorzieningen, rioleringen (werkgelegenheid en investeringen bij de overheid)	*	+ 7,6
	diversen (zie niet-belastingmiddelen)		– 0,3

Civiele Verdediging		**+ 4,5**
compensatie voor koopkrachtmaatregel	*	– 0,2
loonbijstelling	*	– 0,2
ombuiging Voorjaarsnota alsmede koopkrachtmaatregel en loonbijstelling (zie Hoofdstuk VII, XI, XII en XIII)	*	+ 4,9
Wetenschapsbeleid		**+ 23,7**
compensatie voor koopkrachtmaatregel	*	– 1,8
loonbijstelling	*	+ 25,4
compensatie voor koopkrachtmaatregel (Hoofdstuk XII)	*	– 0,5
desaldering, Hoofdstuk XIV		+ 0,6
Aanvullende posten		**– 926,6**
loonbijstelling (naar hoofdstukken)	*	– 841,9
werkgelegenheid en investeringen bij de overheid (naar hoofdstukken)	*	– 100,0
koopkrachtmaatregel	*	+ 100,0
saldo bijstelling en reserve loonbijstelling		– 44,6
overige salarismaatregelen	*	– 40,1
Totaal uitgavenmutaties		+ 319,4

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

B. MUTATIES NIET-BELASTINGMIDDELEN

V	**Buitenlandse Zaken**	+ **3,5**
	diversen	+ 3,5
VI	**Justitie**	+ **0,1**
	diversen	+ 0,1
VIII	**Onderwijs en Wetenschappen**	+ **27,2**
	uitgaven t.b.v. werkende jongeren (zie uitgaven)	+ 6,0
	SPD-examens (zie uitgaven)	+ 0,2
	automatisering (zie uitgaven)	+ 31,0
	desaldering (zie uitgaven)	− 10,0
IX B	**Financiën**	+ **31,9**
	terugbetaling verleende garanties	+ 28,0
	inkomsten uit Domeinen	+ 16,3
	diversen	− 12,4
X	**Defensie**	+ **14,6**
	desalderingsartikelen	+ 4,1
	diversen	+ 10,5
XI	**Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening**	− **5,2**
	restituties woningbouw	+ 5,0
	rente leningen woningwet	− 35,2
	aflossingen leningen woningwet	− 4,8
	extra aflossingen leningen woningwet	+ 40,0
	rente leningen warmte-isolatie	+ 8,0
	bouw en aankoop ten behoeve van derden (zie uitgaven)	− 14,0
	kadaster	− 26,0
	extra middelen (ombuiging Voorjaarsnota)	+ 1,0
	extra terugbetaling te veel betaalde voorschotten woningwetleningen	+ 19,9
	diversen	+ 0,9
XII	**Verkeer en Waterstaat**	− **66,5**
	diversen	+ 0,4
	compensatie voor koopkrachtmaatregel	+ 2,5
	terugbetaling Steunverlening Zeescheepvaart	+ 30,6
	PTT	− 100,0
XIII	**Economische Zaken**	− **200,0**
	aardgas	− 200,0
XIV	**Landbouw en Visserij**	+ **15,5**
	desaldering (zie uitgaven)	+ 0,5
	extra middelen (ombuigingen Voorjaarsnota)	+ 15,0
XVII	**Volksgezondheid en Miliehygiëne**	− **23,2**
	diversen	− 13,2
	wet geluidhinder	− 10,0
	Wetenschapsbeleid	+ **0,6**
	desaldering, Hoofdstuk XIV (zie uitgaven)	+ 0,6
	Totaal mutaties niet-belastingmiddelen	− 201,5

C. MUTATIE-OVERZICHT VAN DE BEGROTINGSFONDSEN

	Ontwerp-begroting 1982	Mutaties Voorjaarsnota	Stand Voorjaarsnota	Mutaties vermoedelijke uitkomsten	Stand vermoedelijke uitkomsten
a Gemeentefonds:					
uitgaven	14 544	+ 100	14 644	– 18[1]	14 626
ontvangsten	16 635	– 403	16 232	– 278	15 954
	+ 2 091	– 503	+ 1 588	– 260	+ 1 328
b Provinciefonds:					
uitgaven	965	– 13	952	–	952
ontvangsten	1 130	– 38	1 092	– 21	1 071
	+ 165	– 25	+ 140	– 21	+ 119
c Rijkswegenfonds:					
uitgaven	1 103	– 50	1 053	–	1 053
ontvangsten	1 103	– 85	1 018	–	1 018
	–	– 35	– 35	–	– 35
d Fonds Investeringsrekening:					
uitgaven	5 800	– 150	5 650	– 250	5 400
ontvangsten	3 718	– 3	3 715	– 102	3 613
	– 2 082	+ 147	– 1 935	+ 148	– 1 787
e Belastingafdrachten aan de E.G.:					
uitgaven	3 535	– 105	3 430	– 170	3 260
ontvangsten	3 535	– 105	3 430	– 170	3 260
	–	–	–	–	–
Totaal uitgaven	25 947	– 218	25 729	– 438	25 291
Totaal ontvangsten	26 121	– 634	25 487	– 571	24 916
	+ 174	– 416	– 242	– 133	– 375

[1] Betreft 18 mln. technische correctie t.o.v. de Voorjaarsnotastand.

4.7. Overzicht bijgestelde kasplafonds 1982 (exclusief liquiditeitsvoorschotten en exclusief restant aanvullende posten)

		Vastgestelde kasplafonds bij bij Voorjaars-nota	Mutaties vermoedelijke uitkomsten excl. W.B.	Mutaties in vermoedelijke uitkomsten W.B.	Bijgestelde kasplafonds
I	Huis der Koningin	9,1	–	–	9,1
II	Hoge Colleges van Staat	160,5	– 0,1	–	160,4
III	Algemene Zaken	51,2	– 0,2	–	51,0
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	230,8	–	–	230,8
V	Buitenlandse Zaken	3 358,4	– 0,5	–	3 357,9
VI	Justitie	3 078,6	+ 15,7	–	3 094,3
VII	Binnenlandse Zaken	6 046,0	+ 48,0	–	6 094,0
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	23 580,4	– 28,2	+ 14,0	23 566,2
IX B	Financiën	3 063,3	– 5,7	–	3 057,6
X	Defensie	12 390,8	+ 124,9	– 0,2	12 515,5
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	12 261,0	+ 39,4	– 0,1	12 300,3
XII	Verkeer en Waterstaat	9 868,6	+ 13,2	+ 1,8	9 883,6
XIII	Economische Zaken	3 806,1	+ 3,4	+ 5,7	3 815,2
XIV	Landbouw en Visserij	2 564,9	+ 16,8	+ 1,4	2 583,1
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	16 187,0	+ 600,3	–	16 787,3
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	12 229,3	+ 384,5	+ 0,6	12 614,4
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	4 484,3	+ 6,3	+ 0,5	4 491,1
	Civiele Verdediging	– 4,5	+ 4,5	–	–
	Totaal	113 365,8	+ 1 222,3 *	+ 23,7 *	114 611,8

* Van de totale bijstelling ad 1246 miljoen geschiedt 904 miljoen budgettair neutraal.

5. Nadere toelichting op de begroting 1983

5.1. De uitgaven per hoofdstuk

Buitenlandse Zaken

De uitgaven voor de Buitenlandse Dienst worden (exclusief de financiering ten laste van Ontwikkelingssamenwerking) voor 1983 geraamd op 235 miljoen. Hierin is begrepen een opwaartse bijstelling voor de gevolgen van internationale inflatie en wisselkoersontwikkelingen.

Justitie

De uitgaven voor de politie worden geraamd op bijna 1060 miljoen en de personeelssterkte wordt gesteld op 14346 mensen. De begroting voorziet in maatregelen ter verhoging van de effectiviteit van de politie en in tal van kostenbesparende maatregelen.

De aantallen door het rechterlijk apparaat af te handelen zaken blijven groeien in een tempo van dooreengenomen 5% per jaar. De toeneming van de werklast stelt hoge eisen aan de effectiviteit van de organisatie. Voor de rechtspraak is ruim 432 miljoen voorzien.

De beschikbare middelen maken het noodzakelijk dat, wil de afhandeling der zaken niet te veel vertraging ondervinden, al het mogelijke wordt gedaan tot vereenvoudiging van procedures en regelgeving.
Voor de rechtshulp vermeldt de begroting 231 miljoen, een bedrag dat bijna 50 miljoen hoger is dan dat in de begroting 1982. Deze toename die een gevolg is van de explosieve groei van in het bijzonder de toevoeging van raadslieden in civiele zaken noopt tot beperking. Maatregelen zullen worden genomen teneinde deze beperking te realiseren.

Het gevangeniswezen kampt met een tekort aan capaciteit in de penitentiaire inrichtingen. De begroting voorziet in het in gebruik nemen van additionele ruimte.
Ten behoeve van de kinderbescherming is ruim 565 miljoen begroot. Bij de vaststelling van dit bedrag is gerekend met een zekere reductie in de capaciteit van de inrichtingen mede in samenhang met een verdere bevordering van plaatsing van pupillen in pleeggezinnen.

Binnenlandse Zaken

Voor de materiële uitgaven van het gewoon respectievelijk het buitengewoon lager onderwijs worden in 1983 aan de gemeenten uitkeringen gedaan tot bedragen van ruim 1,5 miljard respectievelijk bijna 0,6 miljard.

Bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is een ontwerp van wet ingediend waarin onder meer wordt voorgesteld de uitkeringen lager onderwijs met ingang van 1983 te brengen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen. Indien dit voorstel tot wet zal zijn verheven, zal het op hoofdstuk VII (Binnenlandse Zaken) opgenomen begrotingsbedrag voor de ingevolge artikel 5 van de Financiële

Verhoudingswet 1960 te verrichten uitkeringen worden overgebracht naar hoofdstuk VIII (Onderwijs en Wetenschappen).

Voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid is 2,3 miljard geraamd. Hiervan wordt rond 1,9 miljard uitgekeerd aan de gemeenten met gemeentepolitie, als bijdrage in de politiekosten.

Voor het minderhedenbeleid is 54 miljoen extra beschikbaar gesteld die in het in maart 1982 gepubliceerde werkgelegenheidsplan (kamerstuk 1981–1982 nr. 17 341, onderdeel kwartaire sector) voor dit doel is opgenomen. In totaal is daarmee voor 1983 voor het treffen van specifieke voorzieningen ten behoeve van minderheidsgroeperingen op de betrokken hoofdstukken een bedrag van circa 675 miljoen beschikbaar.

Voor de voortgang in 1983 van de bouw van een stadhuis/muziektheater in Amsterdam voorziet de begroting 1983 in een bijdrage aan de gemeente Amsterdam van 66 miljoen.

Onderwijs en Wetenschappen

De daling van het leerlingenaantal is in het kleuteronderwijs bij ruim 400 000 leerlingen tot staan gekomen. In het lager onderwijs daalt het leerlingental echter nog steeds met 50 000 leerlingen tot rond 1,2 miljoen.

In deze ramingen is een opwaartse bijstelling begrepen ten gevolge van de gezinshereniging van culturele minderheden. Hoewel in het buitengewoon onderwijs een daling met 600 leerlingen in de ramingen was voorzien, doet zich door een toenemende verwijzing naar deze kostbare onderwijssoort een stijging met 3100 leerlingen voor. De uitgaven voor de drie genoemde onderwijssoorten belopen tezamen ruim 5 miljard.

De uitgaven voor het voortgezet onderwijs zullen rond 8 miljard belopen voor 1 420 000 leerlingen. In toenemende mate doet zich met name bij het middelbaar technisch onderwijs, waarin thans ruim 50 000 leerlingen verblijven, het verschijnsel voor dat leerlingen die vroeger gemakkelijk naar de arbeidsmarkt konden doorstromen, thans voor een langere leerweg kiezen.

Bij het kort middelbaar beroepsonderwijs zal uit werkgelegenheidsgelden enige uitbreiding plaatsvinden.

Bij het hoger beroepsonderwijs blijft het leerlingental, behalve voor het heao, wederom iets beneden de prognose. De uitgaven voor deze sector bedragen 1 miljard voor rond 120 000 leerlingen.

In het wetenschappelijk onderwijs wordt nu de twee-fasen-structuur ingevoerd. Pas over vier jaar kan hieruit een vermindering van de uitgaven met betrekking tot de universiteiten en hogescholen voortvloeien. Voor de exploitatie-uitgaven van het wetenschappelijk onderwijs is rond 4 miljard uitgetrokken.

Het aantal studenten dat in aanmerking komt voor studiefinanciering, waarvoor 1,5 miljard is uitgetrokken, neemt ten gevolge van de inkomensontwikkeling van de ouders toe.

Financiën

Voor 1983 worden uit hoofde van de Regeling Bijzondere Financiering 1971 betalingen aan de Nationale Investeringsbank N.V. geraamd wegens effectief geworden staatsgaranties tot een bedrag van 220 miljoen.

Bij de exportkredietverzekering worden de uitgaven in 1983 geraamd op 240 miljoen, hetzelfde peil als in 1982.

De raming 1983 voor de personele en materiële uitgaven van de Belastingdienst is gehandhaafd op het niveau van 1982 en beloopt in totaal een bedrag van 1,8 miljard.

Defensie

De Defensie-uitgaven (exclusief Wetenschapsbeleid en Civiele Verdediging) worden voor 1983 begroot op ruim 12,5 miljard. Ten opzichte van de begroting 1982 betekent dit een reële groei van circa 2%.

Het voor 1983 geraamde bedrag is als volgt verdeeld (in miljarden):

Ministerie	0,8
Pensioenen en wachtgelden	1,3
Koninklijke Marine	2,4
Koninklijke Landmacht	5,3
Koninklijke Luchtmacht	2,5
Koninklijke Marechaussee	0,2
	12,5

Van dit bedrag is circa 30% bestemd voor investeringsuitgaven. Bij de Koninklijke Marine zal circa 160 miljoen hiervan worden bestemd voor de bouw van mijnenbestrijdingsvaartuigen, circa 220 miljoen voor aanschaffing van vliegtuigen (Orion) en circa 100 miljoen voor bewapeningsmaterieel.

Bij de Koninklijke Landmacht is met name de tankvervanging en -verbetering van de Leopard I van belang (circa 670 miljoen), terwijl tevens belangrijke bedragen worden besteed aan vervoermiddelen (circa 370 miljoen) en springstoffen en munitie (circa 210 miljoen).

Voor wat betreft de Koninklijke Luchtmacht is met name de vervolgaanschaf van F-16 vliegtuigen van belang (circa 630 miljoen).

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Over de omvang en samenstelling van het voor 1983 geldende gesubsidieerde woningbouwprogramma is beslist tegen de achtergrond van de wens om in samenhang met een te voeren woonlastenbeleid te komen tot een meerjarig bouwprogramma op een hoger niveau dan in de meerjarenramingen was voorzien. Gezien het overgangskarakter van het kabinet is evenwel alleen een concrete beslissing genomen over het programma 1983 alsmede in samenhang daarmee over enkele woonlastenmaatregelen, zij het dat zowel het woningbouwprogramma 1983 als de woonlastenmaatregelen uitdrukkelijk als eerste stap moeten worden gezien van een door een volgend kabinet vast te stellen meerjarig woningbouwprogramma en het daarmee samenhangende woonlastenbeleid.

De omvang van het aantal gesubsidieerde woningen is gebracht van 87 500, zoals oorspronkelijk voor 1983 in de meerjarencijfers was geraamd, op 105 000.

De regering heeft besloten dat de premiecorporatie-A-sector als type verdwijnt en opgenomen wordt in het contingent woningwetwoningen. De hiermede samenhangende rebudgettering is een voortzetting van de al in 1982 als gevolg van onvoldoende aanbod van klimleningen gerealiseerde gedeeltelijke rebudgettering. Binnen het woningbouwprogramma is rekening gehouden met 39 500 woningwetwoningen, 20 000 premiehuurwoningen, 17 000 premiekoop-A-woningen, 9500 premiekoop-B-woningen en 19 000 wooneenheden. Daarnaast is rekening gehouden met 33 000 woningwetverbeteringen. Dit impliceert een toename van 16 000 ten opzichte van het voor 1983 in de Miljoenennota 1982 voorziene aantal.

Voor de homogene groep huursubsidies is rekening gehouden met uitgaven tot een totaal van 4,5 miljard. Hiervan is 1,5 miljard bestemd voor subjectsubsidies en 2,4 miljard voor objectsubsidies. Voor de bijdragen voor eigen woningen is 0,6 miljard uitgetrokken.

Voor de homogene groep stadsvernieuwing is een bedrag uitgetrokken van 1,1 miljard terwijl in de begroting 1982 rekening was gehouden met ruim 700 miljoen.

Voor de uitvoering van het Nationaal Isolatie Plan (NIP) is – rekening houdend met de aangebrachte ombuigingen – 250 miljoen beschikbaar, die voornamelijk in de huursector zal worden aangewend.

Verkeer en Waterstaat

De ontwerp-begroting van Verkeer en Waterstaat gaat in 1983 de 10 miljard te boven.
Hiervan zal rond 2,9 miljard nodig zijn voor de tekortafdekking van het openbaar vervoer.

Het beleid, dat gericht is op de bevordering van het openbaar vervoer, werpt thans duidelijk resultaat af: de reeds in de Miljoenennota 1982 gesignaleerde groeiende belangstelling voor het openbaar vervoer zet zich onverminderd voort. Het opvangen van de extra reizigers veroorzaakt echter wel aanzienlijke kosten zowel voor investeringen ten behoeve van de infrastructuur als voor materieel en personeel.

Ondanks de recente extra tariefverhogingen voor het stads- en streekvervoer en efficiency-maatregelen kon de sterk opwaartse trend van de tekorten niet worden omgebogen. Teneinde hierin verandering aan te brengen wordt voor 1983 voor het gehele openbaar vervoer opnieuw een extra tariefverhoging voorgesteld. Hieraan wordt thans de voorkeur gegeven boven een verlaging van het huidige voorzieningenniveau. Voor de aanleg van nieuwe spoorlijnen is in de begroting 1983 ruim 240 miljoen uitgetrokken.

De verslechterde situatie op de vervoermarkt staat een verbetering van het resultaat van het NS-goederenvervoer vooralsnog in de weg. Voor 1983 is met een verlies van circa 200 miljoen rekening gehouden.

De uitgaven op grond van de Wet Uitkeringen Wegen zijn voor 1983 begroot op 716 miljoen.

Ten behoeve van de verkeersveiligheid zal de aandacht sterk gericht blijven op de bestrijding van verkeersongevallenconcentraties en op de bescherming van kwetsbare verkeersdeelnemers. Op korte termijn zal een nationaal plan voor de verkeersveiligheid aan de Kamer worden aangeboden.

De uitgaven voor de Natte Waterstaat zullen ook het komend jaar voor een groot deel besteed worden aan de Oosterscheldewerken (854 miljoen); andere belangrijke beleidsterreinen binnen de Natte Waterstaat zijn de waterkeringen en het onderhoud van scheepvaartwegen en havens.

Van het begrotingsbedrag van 320 miljoen voor de Rijksdienst IJsselmeerpolders is 76 miljoen bestemd voor de woningbouw en infrastructurele werken ten behoeve van Almere. De geraamde uitgaven in 1983 ten behoeve van het waterkwaliteitsbeheer op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren bedraagt 145 miljoen.

Voor scheepvaart en maritieme zaken is circa 375 miljoen beschikbaar. Een belangrijk deel hiervan, circa 230 miljoen, is bestemd voor het loodswezen; hiervan wordt in 1983 28 miljoen besteed aan het verkeersbegeleidingssysteem aan de Nieuwe Waterweg.

Het budget van het KNMI bedraagt 53 miljoen en dat van de Rijksluchtvaartdienst ruim 230 miljoen. De investeringen van de PTT zijn voor 1983 begroot op 1655 miljoen.

Economische Zaken

De ontwerp-begroting van Economische Zaken voor 1983 voorziet vooral in een voortzetting en uitbouw van het bestaande beleid. Ter versterking van de marktsector zijn buiten deze ontwerp-begroting een tweetal belangrijke maatregelen getroffen.

In de eerste plaats is er de lastenverlichting voor het bedrijfsleven in de vorm van fiscale en verdere algemene beleidsmaatregelen. Daarnaast is er een overeenkomst goedgekeurd tussen de elektriciteitsproducenten en de Gasunie die ertoe strekt de grote elektriciteitsgebruikers een ten opzichte van het buitenland meer concurrerend stroomtarief te bieden.

Het begrotingstotaal voor Economische Zaken (exclusief Wetenschapsbeleid, Ontwikkelingssamenwerking en Civiele Verdediging) bedraagt voor 1983 3300 miljoen. In 1983 kan op grond van het ingediende voorstel dan voor 2200 miljoen aan nieuwe programma's worden verplicht.

Voor het industriebeleid is in 1983 ruim 1,2 miljard op kasbasis beschikbaar. Er is eenzelfde bedrag aan nieuwe verplichtingenruimte opgenomen. Van het kasbedrag is 100 miljoen bestemd voor de overheidsdeelneming in de Maatschappij voor Industriële Projecten. Voor de structuurverbeterende maatregelen en het sectorbeleid waaronder scheepsbouw en vliegtuigbouw is bijna 500 miljoen aan verplichtingenruimte opgenomen. Voor het exportbeleid kan circa 250 miljoen aan nieuwe verplichtingen worden aangegaan. Ten opzichte van de vorige ontwerp-begroting houdt dit een verhoging in met gelden die vanaf 1982 uit de WIR-verlaging beschikbaar kwamen (60 miljoen transactie). De resterende gelden ten behoeve van het industriebeleid zijn met name bestemd voor de bevordering van hoogwaardige industrie.

De bijstelling van het regionaal sociaal-economisch beleid zoals aangegeven in de brief terzake aan de Tweede Kamer van november 1981 vindt zijn weerslag in de ontwerp-begroting 1983, waarin voor dit beleidsveld ruim 700 miljoen beschikbaar is, zowel op kasbasis als voor nieuwe verplichtingen. Hierin is begrepen de verhoging van het ISP-budget waarover met de noordelijke provinciale besturen overleg is gevoerd.

Het kasbudget dat beschikbaar is voor het beleid ten behoeve van de sector midden- en kleinbedrijf bedraagt 350 miljoen. Hiervan is circa 200 miljoen bestemd voor subsidies aan diverse instituten. In het kasbedrag is opgenomen het extra beroep ad 30 miljoen dat op de regeling voor financieringssteun en bedrijfsbeëindigingshulp wordt voorzien. Dit is een verdubbeling ten opzichte van 1982.

Voor het energiebeleid is in 1983 een bedrag begroot van ruim 450 miljoen. Dit bedrag is met name bestemd voor de bevordering van energiebesparing en voor onderzoek en ontwikkelingswerk op energiegebied, waaronder het kolenbeleid. In totaal is bijna 200 miljoen aan ruimte voor nieuwe programma's beschikbaar.

Landbouw en Visserij

Een belangrijk onderdeel van de uitgaven van dit hoofdstuk houdt verband met landbouwonderwijs. Bij het landbouwonderwijs is in het algemeen nog sprake van een stijging van het aantal leerlingen en studenten. Rekening houdend met het effect van beleidsombuigingen die door de minister van Onderwijs en Wetenschappen worden voorgesteld, worden de uitgaven voor het landbouwonderwijs voor 1983 geraamd op circa 700 miljoen.

De uitgaven voor onderzoek en voorlichting belopen in 1983 300 miljoen. In 1982 zijn de nota's gepubliceerd: «Meerjarenplan voor de landbouwvoorlichting» en «Beleid sociaal-economische voorlichting van de landbouw-

organisaties en de voedingsbonden in de komende jaren». Deze nota's geven het kader aan waarbinnen de voorlichtingsactiviteiten zich de komende jaren kunnen ontwikkelen.

In 1983 worden de totale uitgaven voor de diverse landinrichtingsactiviteiten geraamd op ongeveer 362 miljoen, inclusief bijdragen van derden. Bij de landinrichting krijgt ook in 1983 de uitvoering van werken in de noordelijke provincies, in het kader van het Integraal Structuurplan, extra aandacht. De Stichting Beheer Landbouwgronden heeft voor 1983 ongeveer 87 miljoen beschikbaar voor de aankoop van gronden binnen en buiten landinrichtingsgebieden.

Het Ontwikkelings- en saneringsfonds voor de landbouw voert een groot aantal regelingen uit die deels samenhangen met EG-richtlijnen en deels een nationale achtergrond hebben. Het beleid is gericht op verbetering van de agrarische structuur. In 1983 is de bijdrage gesteld op ruim 108 miljoen.

In 1982 is voor de glastuinbouw een meerjarig energiebesparingsprogramma in uitvoering genomen waarmee een bedrag van 270 miljoen is gemoeid. Dit programma is erop gericht energiebesparende investeringen op glastuinbouwbedrijven te stimuleren. Volgens het programma is voor 1983 een bedrag van 63 miljoen voor dergelijke investeringen beschikbaar.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De uitgaven op het begrotingshoofdstuk van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden in hoofdzaak aangewend ten behoeve van een drietal terreinen van beleid:

- de sociale verzekeringen
- de complementaire sociale voorzieningen
- de arbeidsvoorzieningen en arbeidsomstandigheden.

Voor wat de sociale verzekeringen aangaat, betreffen de uitgaven met name rijksbijdragen aan sociale fondsen. Het totaal aan rijksbijdragen is onder invloed van de tekortbeperkende maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid ten opzichte van 1982 in aanzienlijke mate teruggebracht.

Als belangrijkste uitgave in deze sfeer resteert een rijksbijdrage van 204 miljoen aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds, alsmede de vergoeding van de kosten van de vroeggehandicapten aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds waarvoor 666 miljoen is gereserveerd.

Ten aanzien van de uitgaven op het terrein van de complementaire sociale voorzieningen is voor de Wet Werkloosheidsvoorziening uitgegaan van een aantal van 280 000 uitkeringsgerechtigden. De uitgaven op basis van dit aantal worden in 1983 geraamd op ongeveer 8350 miljoen. Voor de sociale werkvoorziening is een bedrag van 2,8 miljard geraamd, ervan uitgaande dat het bestand zich naar verwachting in 1983 zal stabiliseren op circa 78 000 personen. De uitgaven voor de Beeldende Kunstenaarsregeling zullen in 1983 circa 130 miljoen bedragen. Hierbij wordt uitgegaan van circa 3450 kunstenaars.

Ten behoeve van de VUT-regeling voor ex-mijnwerkers is in 1983 in totaal 64 miljoen gereserveerd rekening houdend met de voorgenomen verlenging van de regeling met 1 jaar.

In 1983 komen opnieuw aanvullende middelen beschikbaar voor het arbeidsvoorzieningenbeleid. Het gaat daarbij om de voortzetting van het beleid zoals vastgelegd in het werkgelegenheidsplan 1982.

Het accent bij de besteding ligt wederom bij de bestrijding van – de gevolgen van – de jeugdwerkloosheid overeenkomstig het Jeugdwerkplan. Daarbij zal een bedrag beschikbaar komen voor de bestrijding van werkloosheid onder jeugdige leden van minderheidsgroepen. Een extra impuls

krijgt daarbij het beleid ten aanzien van het Kort Middelbaar Beroepsonderwijs. Uitgavenverhogingen zullen ook plaatsvinden voor regionaal beleid (ISP en PNL) en automatisering van het bemiddelingsproces. In de afwikkeling van de aanvullende programma's uit 1982 en voorgaande jaren is in de begroting 1983 voorzien; daarmede is ongeveer 590 miljoen gemoeid. Deze activiteiten betreffen onder meer scholing, plaatsingsbevordering en werkgelegenheidsverruiming alsmede arbeidsplaatsenverbetering.

Ten behoeve van de slotfase van de doorvoering van het arbeidsbureau nieuwe stijl (ANS) is voorzien in een personeelsuitbreiding met 50 man.

De overige structurele uitgaven voor het arbeidsvoorzieningenbeleid weerspiegelen de gebruikelijke beleidsprioriteiten: opnieuw ligt het accent op versterking van de arbeidsmarktpositie via scholingsmaatregelen.

Het beleid met betrekking tot de arbeidsomstandigheden wordt eveneens op de gebruikelijke wijze voortgezet.

Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

De totale uitgaven krachtens de Algemene Bijstandswet zullen wederom hoger zijn dan in vorige jaren en belopen in 1983 circa 7,9 miljard. Ook nu zijn vooral het structurele karakter van de werkloosheid en het toenemende aantal onvolledige gezinnen de verklarende factoren.

De uitgaven in de sector van de maatschappelijke ontwikkeling worden geraamd op 3,0 miljard. Hiervan is 2,1 miljard voor maatschappelijke dienstverlening, waarbinnen de gezinsverzorging met 1,2 miljard de grootste post vormt. Daarnaast wordt 800 miljoen uitgetrokken voor het sociaal-cultureel werk (waaronder het bibliotheekwerk) en circa 150 miljoen voor culturele minderheden.

Per 1 januari 1983 zal de beëindiging van de indirecte financiering van instellingen (exclusief bejaardenoorden) krachtens de Algemene Bijstandswet plaatsvinden. Hiermee is in de begroting reeds rekening gehouden.

Voor bejaardenoorden is de streefdatum voor doorvoering van deze operatie 1 januari 1984.

Ten behoeve van culturele zaken en van natuurbehoud en recreatie is totaal circa 700 miljoen uitgetrokken. Het uitgavenpeil van beide sectoren is ongeveer gelijk aan dat van 1982.

De uitgaven ten behoeve van de radio, televisie en pers worden geraamd op 901 miljoen. De bijdrage aan de omroepen wordt gedekt door de opbrengsten uit de omroepbijdragen en uit de STER-reclame.

Ten behoeve van een compensatieregeling voor de dagbladpers wordt ten laste van de reclame-opbrengsten, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1981, voor de duur van drie jaar totaal maximaal 60 miljoen beschikbaar gesteld.

Volksgezondheid en Milieuhygiëne

Rond 2,6 miljard van dit begrotingshoofdstuk dat circa 4 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 1983 721 miljoen. De bijdragen aan de ziekenfondsverzekeringen worden in 1983 geraamd op 1867 miljoen. Ten opzichte van de raming 1983 in de Miljoenennota 1982 komen de rijksbijdragen circa 1 miljard lager uit. Naast de in de loop van 1982 aangebrachte beleidsaanpassingen en nominale en volumebijstellingen wordt dit bedrag in belangrijke mate bepaald door terugtrekking van rijksbijdragen AWBZ.

Naast de rijksbijdragen aan de sociale verzekeringen belopen de uitgaven ten behoeve van de volksgezondheid circa 350 miljoen. Voor een aantal activiteiten die kostenbesparing in de gezondheidszorg met zich mee

kunnen brengen zijn extra gelden uitgetrokken (artikelen herstructurering en basisgezondheidsdiensten). Deze uitgavenstijging is ten laste gebracht van de in het Financieel Overzicht van de Gezondheidszorg daartoe gereserveerde ruimte.

Voor de uitgaven op het terrein van de milieuhygiëne is voor 1983 een bedrag van 466 miljoen uitgetrokken. Hiervan maken de uitgaven op basis van de Wet Geluidhinder deel uit tot een bedrag van 109 miljoen. De uitgaven op het terrein van de luchtverontreiniging worden begroot op 99 miljoen. Voor bodemsanering is 40 miljoen extra uitgetrokken. Daarmee komt het totaal voor dit doel uit op 115 miljoen, waarvan 25 miljoen voortvloeit uit een temporisering van de kasuitgaven in 1982. De uitgaven ten behoeve van rioleringsprojecten worden in 1983 op 50 miljoen begroot. Voor uitgaven met betrekking tot de Hinderwet en bijdragen in verband met sanering milieuhinderlijke bedrijven en met betrekking tot de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne is 36 miljoen uitgetrokken. De uitgaven inzake de Afvalstoffenwet en de Wet Chemisch Afval worden tezamen begroot op 28 miljoen.

Ontwikkelingssamenwerking

De Nederlandse hulpinspanning zal, afgezien van een beperking in verband met een in 1982 opgetreden statistische correctie, ook in 1983 gebaseerd zijn op 1,5% van de voor dat jaar geraamde omvang van het netto nationale inkomen tegen factorkosten. Zoals in de Miljoenennota 1982 werd toegelicht is vanaf 1982 sprake van een opwaartse statistische correctie van het netto nationaal inkomen. Besloten is de stijging van de omvang van de hulpinspanning, welke het gevolg zou zijn van het doen doorwerken van deze correctie in de vaststelling van het hulpplafond, in 1983 voor 150 miljoen te effectueren.

Mede in samenhang met de beslissing tot verhoging van de hulpinspanning uit hoofde van de gedeeltelijke effectuering van de statistische correctie van het netto nationaal inkomen, heeft de regering besloten dat het aan Ontwikkelingssamenwerking in 1983 zal zijn toegestaan om tot een bedrag van 50 miljoen in te teren op het totale stuwmeer.

Besloten is tot een verdere omzetting van kapitaalmarktmiddelen in begrotingsgelden onder het hulpplafond. In 1983 zal hiermee een extra bedrag van 50 miljoen zijn gemoeid.

Vermeld zij dat in 1983 de kosten van opvang, begeleiding en dergelijke van vluchtelingen uit ontwikkelingslanden, voor wat betreft vietnamese vluchtelingen ook voor zover daaraan uitgaven zijn verbonden op het terrein van de kinderbescherming, ten laste van het hulpplafond zullen komen. Het betreft in 1983 in totaal een bedrag van circa 35 miljoen (1982: 25 miljoen). Voorts is het voor de Nederlandse Antillen beschikbare bedrag verhoogd. Hiermee was in de meerjarencijfers reeds rekening gehouden.

Het uitgaventotaal voor Ontwikkelingssamenwerking in de begroting 1983 bedraagt daarmee 3736 miljoen.

Wetenschapsbeleid

Voor de homogene groep Wetenschapsbeleid – waartoe niet de universitaire instellingen worden gerekend – is 1818 miljoen uitgetrokken, waardoor de begroting 1983 ten opzichte van 1982 rond 60 miljoen hoger uitkomt. Het beschikbare budget maakt extra stimulering door de rijksoverheid van een aantal beleidsterreinen mogelijk. Voorbeelden hiervan zijn projecten voor technologische vernieuwing (35 miljoen) en ontwikkelingskredieten voor veelbelovende projecten van het bedrijfsleven (225 miljoen).

In het algemeen wordt gestreefd naar een betere aansluiting van de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek op de maatschappelijke behoeften. Hierbij zijn met name betrokken sectoren en instituten als TNO

(290 miljoen), het Energieonderzoek Centrum Nederland (60 miljoen), de landbouwkundige instituten (225 miljoen), de maritieme sector (35 miljoen) en de ruimtevaart (130 miljoen). Voor Z.W.O. is rond 190 miljoen beschikbaar, waarmede projecten gefinancierd worden die een bijdrage kunnen leveren aan nieuwe wetenschappelijke of maatschappelijke ontwikkelingen.

5.2. De niet-belastingontvangsten

De raming van de relevante niet-belastingontvangsten voor 1983 bedraagt in totaal 32,5 miljard. Dit is 4,5 miljard lager dan het voor 1983 in de Miljoenennota 1982 geraamde bedrag. Met name doet zich een forse tegenvaller voor bij de raming van de aardgasbaten. Ten gevolge van de verwachte hogere winstuitkering van De Nederlandsche Bank N.V. zullen de ontvangsten op het hoofdstuk Financiën ten opzichte van de meerjarenramingen met circa 260 miljoen stijgen. Ook zijn in de raming onder meer begrepen reeds in de Voorjaarsnota voorziene hogere ontvangsten bij de PTT (235 miljoen) en het KADOR (100 miljoen). Daarnaast zijn op een aantal hoofdstukken hogere ontvangsten voorzien als gevolg van vanaf 1983 getroffen ombuigingen.

De totale opbrengst op kasbasis voor het rijk uit de aardgaswinning wordt geraamd op 20,0 miljard (uit hoofde van vennootschapsbelasting 5,1 miljard en uit hoofde van de niet-belastingmiddelen 14,9 miljard). Dit bedrag is ruim 8,5 miljard lager dan bij de Miljoenennota 1982 oorspronkelijk voor 1983 was voorzien. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 1982 is een daling met 3,7 miljard voorzien voor 1983.

Deze verlaging is de resultante van in de eerste plaats een daling van de raming van de export in 1982 en 1983 ten opzichte van de schatting ten behoeve van de Miljoenennota 1982 met 20% en een daling in de raming van het binnenlands verbruik (exclusief extra inzet in de centrales) met 10%.

De tweede oorzaak is de lagere raming van de olieprijsontwikkeling en daarmee samenhangende gasprijzen in 1982 en 1983 dan vorig jaar was verwacht.

Ten derde was voor het kleinverbruikerstarief aardgas in de Miljoenennota 1982 voor 1983 een stijging met 10 cent verondersteld, later bijgesteld naar 7 cent, terwijl voor 1 januari 1983 3 cent verhoging is voorzien. Daarnaast is verwerkt een opbrengst van 400 miljoen uit hoofde van het onlangs ingediende wetsontwerp Heffing meeropbrengst aardgas (kamerstuk 1981–1982, nr. 17 503) en de opbrengst uit de extra gas afzet aan de elektriciteitscentrales.

Zonder deze twee laatste verhogingen zou de neerwaartse aanpassing 10,1 miljard bedragen.

De raming van de totale opbrengst uit de aardgas- en aardoliewinning in de jaren na 1983 is eveneens in aanzienlijke mate bijgesteld ten opzichte van de eerdere ramingen. De ontwikkeling in 1983 zet zich in latere jaren structureel voort. In het onderstaande overzicht is het verschil ten opzichte van de Miljoenennotacijfers 1982 aangegeven. De daling hangt samen met de meer gematigde olieprijsverwachting en daarmee samenhangende aardgasprijzen (in de raming is nu een nominaal licht stijgende olieprijs verondersteld). Daarnaast zijn de ramingen van de afzetvolumina aangepast. In de raming is opgenomen de opbrengst op grond van het wetsontwerp Heffing meeropbrengst aardgas en de additionele gasafzet aan de elektriciteitscentrales.

Totale gasbatenraming in miljarden guldens (niet-belastingmiddelen + vennootschapsbelasting):

	1983	1984	1985	1986	1987
1 Totaal	20,0	21,2	22,9	23,2	22,6
2 Ten opzichte van Miljoenennota 1982	– 8,8	– 10,0	– 9,5	– 9,0	

5.3. De belastingontvangstenn

5.3.1. Vaststaande en aangekondigde maatregelen op het belastinggebied

De doorwerking van de maatregelen die in het kader van het dekkingsplan 1982 zijn genomen, veroorzaakt bij vergelijking van 1983 met het lopende jaar per saldo een geringe toeneming van de belastingopbrengst. De belangrijkste gevolgen zijn die van de accijnsverhogingen op bier en alcoholvrije dranken en die van de verhoging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting per 1 januari 1982. Door het vervallen per 1 januari 1982 van de tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting ter financiering van de eenmalige uitkering aan de Indische ex-geïnterneerden en de wijziging van de Successiewet per 1 januari 1981 treedt in 1983 nog een belastingvermindering op. De doorwerking van de vaststaande maatregel, waarvan een overzicht is opgenomen in tabel 5.3.1.1. leidt per saldo tot een toeneming van de belastingontvangsten van 114 miljoen. Voorts is er de invloed van een aantal maatregelen van bijzonder karakter. Het bijzondere is onder meer gelegen in een directe samenhang met ombuigingsmaatregelen (doorwerking van de verlaging van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek bij de loonbelasting en de inkomstenbelasting) en in de specifieke tijdelijkheid (solidariteitsheffing in 1982). Een overzicht hiervan is tevens opgenomen in tabel 5.3.1.1.

Naast de bovengenoemde vaststaande maatregelen zijn er de belastingwijzigingen, waarvoor inmiddels voorstellen zijn ingediend. Ook hier is een splitsing gemaakt; de afschaffing van de invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting maakt namelijk deel uit van een maatregel in het kader van het ombuigingsbeleid. Van alle wijzigingen is een ingangsdatum van 1-1-1983 verondersteld. Een overzicht hiervan is opgenomen in tabel 5.3.1.2.

Tabel 5.3.1.1. De invloed op de belastingopbrengst van vaststaande maatregelen

		1983
A		
– verhoging van de bieraccijns per 1-1-1982		+ 25
– verhoging en uitbreiding van de accijns van alcoholvrije dranken per 1-1-1982		+ 10
– verhoging en uitbreiding van de suikeraccijns per 1-1-1982, resp. 1-4-1982		+ 7
– vervallen tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting per 1-1-1982		– 45
– verhoging van de loon- en inkomstenbelasting per 1-1-1982		+ 65
– verhoging brandstoftoeslagen motorrijtuigenbelasting voor LPG- en dieselpersonenauto's per 1-3-1982		+ 5
– invoering bijzondere verbruiksbelasting motorrijwielen en herziening tariefstructuur van de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's per 1-8-1982		+ 15
– verlaging van de accijns op zware stookolie per 1-1-1982		– 3
– wijziging van de Successiewet		– 10
– vervroeging van de teruggaaf van dividendbelasting		+ 15
– afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek (vermogensbelasting)		+ 30
		+ 114
B		
– verlaging van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek (loonbelasting en inkomstenbelasting)		+ 90
– solidariteitsheffing		
doorwerking naar 1983	+ 215	
vervallen per 1-1-1983	– 420	
		– 205
– intensivering fraudebestrijding		+ 65
		– 50

Tabel 5.3.1.2. De invloed op de belastingopbrengst van aangekondigde maatregelen

	1983
A	
– vermindering aantal aanslagen in de inkomstenbelasting (T-biljetten)	+ 25
– beperking aftrekbaarheid van renten in de privésfeer	+ 15
– beperking aftrekbaarheid van termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen	+ 25
	+ 65
B	
– afschaffing invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting	+ 40

5.3.2. *De belastingontvangen in 1983*

De belastingontvangsten op kasbasis in 1983 worden geraamd op 90 700 miljoen. Van deze opbrengsten komt 68 859 ten goede aan het rijk en 21 841 miljoen aan de fondsen en de Europese Gemeenschappen. Ten opzichte van de vermodelijke uitkomsten voor 1982 wordt een absolute daling van 1 050 miljoen geraamd. De relatieve daling bedraagt 1,1 procent. In de raming voor 1983 is het nog nader in te vullen belastingplan van 1 600 miljoen op kasbasis reeds verwerkt.

Het is voor het eerst in de naoorlogse periode dat de belastingen naar verwachting in absolute zin minder zullen gaan opbrengen dan in het vorige jaar.

Deze daling hangt uiteraard nauw samen met de gematigde ontwikkeling van inkomen en bestedingen zoals deze door het Centraal Planbureau in de Macro-Economische Verkenning 1983 wordt voorzien. In tabel 5.3.2. wordt een overzicht gegeven van de opbrengstontwikkeling verdeeld naar enkele (categorieën van) belastingen.

Tabel 5.3.2. Raming belastingopbrengsten op kasbasis

	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerpbegroting 1983	Verschil	
			Absoluut	Procentueel
Kostprijsverhogende belastingen	38 730	38 850	120	0,3
waarvan:				
– omzetbelasting	24 800	24 800	–	–
– accijnzen	7 290	7 265	– 25	– 0,3
– overige	6 640	6 785	145	2,2
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	53 020	50 250	– 2 770	– 5,2
waarvan:				
– inkomstenbelasting	6 100	6 100	–	–
– loonbelasting	32 400	30 550	– 1 850	– 5,7
– vennootschapsbelasting	11 700	10 800	– 900	– 7,7
– overige	2 820	2 800	– 20	– 0,7
Subtotaal	91 750	89 100	– 2 650	– 2,9
Belastingplan		1 600	1 600	
Totaal-generaal	91 750	90 700	– 1 050	– 1,1

Een gedetailleerd overzicht van de geraamde belastingopbrengsten is te vinden in bijlage 2-A. Hierna wordt ingegaan op de ramingen van de afzonderlijke belastingsoorten.

Omzetbelasting

De bestedingen waaruit het overgrote deel van de omzetbelasting voortkomt, zijn de consumptie van gezinnen en van de overheid, de bedrijfsinvesteringen in woningen en de overheidsinvesteringen. Het totaal van deze bestedingen groeit in 1983 met iets meer dan 1%. De endogene groei van de opbrengst van de omzetbelasting is lager, omdat verwacht wordt dat ook in 1983 het aandeel van laag belaste of vrijgestelde bestedingen in het totaal nog iets zal toenemen. Per saldo resulteert voor de omzetbelasting een endogene stabilisatie.

Accijnzen

Voor 1983 voorspelt het Centraal Planbureau een daling van het volume van de particuliere consumptie van 2,8%. Voor de meeste accijnzen wordt dan ook een endogene daling geraamd. Een uitzondering vormen de accijnzen van bier, wijn en alcohol. De consumptie van alcohol en wijn is vrij ongevoelig voor veranderingen in het volume van de totale particuliere consumptie. Uitgegaan is van een endogene stabilisatie.

De volumedaling in de consumptie van bier in 1982 lijkt thans minder groot te zijn dan bij het opstellen van het belastingplan 1982 werd geraamd. Voor 1983 is uitgegaan van de veronderstelling dat in dat jaar het volume niet verder zal dalen.

Bij de tabaksaccijns zal in 1983 vanwege de in de tweede helft van 1982 toegestane prijsverhoging van sigaretten een meeropbrengst van 100 miljoen worden gerealiseerd. Dit effect wordt echter teniet gedaan door de geraamde endogene daling, zodat per saldo een zelfde opbrengst als in 1982 resulteert.

De doorwerking van de in 1982 getroffen maatregelen bij de accijnzen bedraagt in totaal 40 miljoen. Dit bedrag weegt niet op tegen de endogene daling van de ontvangsten die in 1983 wordt verwacht. Per saldo zullen de accijnzen in 1983 dan ook 25 miljoen minder opbrengen dan in het voorafgaande jaar.

Overige kostprijsverhogende belastingen

De overige kostprijsverhogende belastingen laten in totaal zowel wat betreft de endogene ontwikkeling als wat betreft de autonome fiscale maatregelen een bescheiden groei in de ontvangsten zien. Het sterkst is de endogene ontwikkeling bij de invoerrechten en de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen. Bij de eerste wordt dit veroorzaakt door de relatief grote stijging van de waarde van de goedereninvoer exclusief energie.

Bij de bijzondere verbruiksbelasting wordt de lichte groei mede veroorzaakt door het feit dat in de volumecomponent van de autoverkopen weer enig herstel is waar te nemen. Aan het uitstellen van vervangingsaankopen lijkt een einde te komen.

De daling in de opbrengsten van de belastingen van rechtsverkeer wordt geheel veroorzaakt door de overdrachtsbelasting. De endogene daling welke thans voor 1983 wordt voorzien is evenwel duidelijk geringer dan in voorafgaande jaren. De opbrengsten van de overige belastingen van rechtsverkeer ontwikkelen zich min of meer trendmatig hetgeen een lichte groei impliceert. Bij de motorrijtuigenbelasting is uitgegaan van een endogene groei van minder dan 1%. Zoals vermeld wordt aangenomen dat het aantrekken van de personenautomarkt vooral veroorzaakt is door vervangingsaankopen. De groei van de autoverkopen zal dus niet leiden tot een overeenkomstige stijging van het personenautopark.

Inkomstenbelasting

Op kasbasis zullen de ontvangsten uit hoofde van de inkomstenbelasting van 1982 op 1983 geen wijziging ondergaan. In beide jaren wordt een opbrengst van 6100 miljoen geraamd. De effecten van de geringe endogene groei in 1982 en 1983 op de kasopbrengst in 1983 worden volledig gecompenseerd door het effect van de getroffen fiscale maatregelen. Deze maatregelen welke de kasopbrengst in 1983 per saldo negatief beïnvloeden, betreffen de reparatiewetgeving, het vervallen van de solidariteitsheffing, de lastenverlichting voor bedrijven en de afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek. Voor de raming wordt bij de autonome maatregelen eveneens het volledig doorvoeren van de automatische inflatiecorrectie geteld.

Loonbelasting

De opbrengsten van de loonbelasting vertonen op kasbasis een aanzienlijke daling ten opzichte van 1982.
Deze daling wordt veroorzaakt door zowel de endogene ontwikkeling als de autonome fiscale maatregelen.

De groei van de loonsom van bedrijven en van de overheid in 1983 zal naar verwachting zeer bescheiden zijn. Bij een ongewijzigd regime van de sociale premies zou de endogene groei dus al erg laag zijn. In 1983 zal echter een aantal werknemerspremies een aanzienlijke verhoging ondergaan.
Aangezien deze premies aftrekbaar zijn voor de loon- en inkomstenbelasting zal hiervan nog eens een extra matigende invloed op de endogene groei uitgaan. Bovendien is het saldo van de effecten van de autonome maatregelen welke de kasontvangsten in 1983 beïnvloeden negatief.
Het betreft hier de overloop van maatregelen uit 1982, het vervallen van de solidariteitsheffing, de afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek en het intensiveren van de fraudebestrijding. Ook het volledig toepassen van de inflatiecorrectie is in dit verband bij de autonome maatregelen meegenomen.

In totaal zullen de ontvangsten van de loonbelasting een daling van 1 850 miljoen laten zien, ofwel –5,7%.

Vennootschapsbelasting

De kasopbrengsten van de vennootschapsbelasting zullen in 1983 naar verwachting met 900 miljoen afnemen. De daling is geheel gelocaliseerd in de aardgassector. Vertonen deze opbrengsten op transactiebasis nog een lichte groei, op kasbasis resulteert als gevolg van de heffingssystematiek bij de vennootschapsbelasting een daling van 1 200 miljoen.

De raming van de opbrengsten op transactiebasis van de niet-aardgassector gaat vanaf 1981 uit van een bescheiden endogene groei. Met name in 1982 en 1983 wordt voor het overig inkomen van bedrijven (exclusief aardgas) een veel grotere groei geraamd. In de huidige situatie, waarin in een aantal jaren een omvangrijk potentieel aan compensabele verliezen is opgebouwd, zal een belangrijk deel van de groei van de belastbare winst met deze eerdere verliezen worden verrekend. Bijgevolg wordt de endogene groei van de belastingopbrengst aanmerkelijk lager geraamd dan de groei van het overig inkomen.

Wat betreft de fiscale maatregelen kan worden opgemerkt dat alleen de eerste tranche van de verhoging van de voorraad- en vermogensaftrek tot kaseffecten in 1983 leidt. Per saldo wordt de kasopbrengst van de niet-aardgassector in 1983 300 miljoen hoger geraamd dan in het voorafgaande jaar.

Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen

In de kasontvangsten van de overige belastingen op inkomen, winst en vermogen treedt naar verwachting in 1983 een zeer kleine daling van 20 miljoen op.

De autonome fiscale maatregelen welke bij deze belastingen worden getroffen, zorgen per saldo voor een derving van 10 miljoen. De endogene groei bij deze belastingen blijft dus duidelijk achter bij de toeneming van het nationale inkomen. De oorzaak van dit achterblijven moet vooral worden gezocht in de waardedaling van woningen (vermogensbelasting en successierechten) en de moeilijke positie waarin het bedrijfsleven verkeert (dividendbelasting).

5.3.3. *De belastingdruk*

De huidige ramingen van de belastingontvangsten in 1982 en 1983 leiden tot een belastingdruk op begrotingsbasis[1]) van 28,85% respectievelijk 28,00% van het nationale inkomen. In 1983 treedt derhalve een daling van de ongecorrigeerde belastingdruk op van 0,85 procentpunt.

Als wordt gecorrigeerd voor statistische vertekeningen en voor opbrengsten van de vennootschapsbelasting uit hoofde van de export van aardgas, dan bedraagt de mutatie in de belastingdruk (afgerond) –0,95 procentpunt. Bij vrijwel alle kostprijsverhogende belastingen treedt in 1983 een endogene drukdaling op.

In tabel 5.3.2. is de totale mutatie in de belastingdruk van 1982 op 1983 en de verdeling daarvan over de verschillende (categorieën van) belastingen weergegeven.

Tabel 5.3.3. Belastingdrukmutatie in 1983 ten opzichte van 1982 (in procentpunten)

	endogeen	autonoom	totaal
Omzetbelasting	– 0,25	0	– 0,25
Accijnzen	– 0,05	0	– 0,05
Overige kostprijsverhogende belastingen	0	0	0
Totaal kostprijsverhogende belastingen	– 0,30	0	– 0,30
Loon- en inkomstenbelasting	– 0,45	– 0,50	– 0,95
Vennootschapsbelasting	0	– 0,10	– 0,10
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen	0	0	0
Totaal belastingen op inkomen, winst en vermogen	– 0,45	– 0,60	– 1,05
Belastingplan	0	0,50	0,50
Totaal-generaal	– 0,75	– 0,10	– 0,85
waarvan statistisch	0	0,10	0,10
waarvan uit export van aardgas	0	0	0
Totaal-generaal exclusief statistische vertekening en export van aardgas	– 0,75	– 0,20	– 0,95

De endogene drukmutatie

Bij vrijwel alle kostprijsverhogende belastingen treedt in 1983 een endogene drukdaling op.

Zoals vermeld blijven de voor de omzetbelasting relevante bestedingen, waarvan de particuliere consumptie de belangrijkste is, in groeitempo

[1] Begrotingsbasis wil zeggen: kohierbelastingen op transactiebasis, overige belastingen op kasbasis.

achter bij het nationale inkomen. Bovendien mag worden verwacht dat de gemiddelde druk van de omzetbelasting op de particuliere consumptie in 1983 nog wat verder zal dalen. De endogene drukdaling bij de accijnzen wordt veroorzaakt door het feit dat het hier vooral om volumebelastingen gaat, terwijl juist ook in 1983 de ontwikkeling van het volume van de particuliere consumptie een dalende tendens laat zien.

Bij de overige kostprijsverhogende belastingen is sprake van een endogene stabilisatie van de belastingdruk. De endogene drukdaling bij de loon- en inkomstenbelasting bedraagt 0,45 procentpunt. De drukdaling komt geheel voor rekening van de loonbelasting. In de vorige paragraaf is al uiteengezet waarom de endogene ontwikkeling in 1983 hier negatief is. Een relatief geringe stijging van de loonsom, gecombineerd met een sterke stijging van de werknemerspremies zorgt per saldo voor een endogene opbrengstdaling. Bij een gestegen nationaal inkomen wordt de endogene drukdaling dan nog eens extra groot.

De andere belastingen op inkomen, winst en vermogen waaronder de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting kennen een endogene groei welke in 1983 globaal genomen even groot wordt geraamd als de toeneming van het nationale inkomen. Bij deze belastingen is derhalve sprake van een endogene drukstabilisatie. Bedacht dient hierbij te worden dat voor de kohierbelastingen de druk wordt bepaald op transactiebasis. Met name bij de vennootschapsbelasting kunnen verschillen tussen kas- en transactieopbrengsten optreden.

De autonome drukmutatie

De totale mutatie in de belastingdruk die het gevolg is van autonome belastingmaatregelen (waaronder in deze opstelling ook is geteld het volledig toepassen van automatische inflatiecorrectie) is in 1983 zeer gering. Het nog nader in te vullen dekkingsplan ad 1 600 miljoen zorgt voor een drukstijging van 0,50 procentpunt. Uit de overige belastingmaatregelen resulteert een drukdaling van 0,60 procentpunt. Per saldo is de autonome drukmutatie circa –0,1 procentpunt.

Hierin is begrepen een statistische vertekening van 0,10 procentpunt als gevolg van de doorwerking van de verlaging in 1982 en de afschaffing in 1983 van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek. Wordt voor deze vertekening gecorrigeerd, alsmede voor de drukmutatie vanwege de vennootschapsbelasting uit de export van aardgas, dan resulteert een autonome belastingdrukmutatie van – 0,2 procentpunt.

5.4. Het Fonds Investeringsrekening, het Rijkswegenfonds en de financiering van de EG-begroting

Fonds Investeringsrekening

Het behoeft geen betoog dat de sterk tegenvallende investeringsontwikkeling haar weerslag heeft op het verloop van de WIR-uitgaven. Dit komt reeds tot uiting in de neerwaartse bijstelling van de raming van de kasuitkeringen voor het lopende jaar, maar in nog belangrijker mate in de forse bijstelling van de voor 1983 geraamde kasuitgaven. Zoals onderstaande tabel laat zien, treedt naar verwachting in de kasuitgaven in de jaren 1981 tot en met 1983 in nominale termen een stabilisatie op, terwijl het in de voorgaande Miljoenennota voor deze jaren geschetste beeld nog een duidelijk stijgende ontwikkeling aangaf. Slechts in beperkte mate vindt dit afwijkende beeld zijn verklaring in terzake van de WIR getroffen beleidsmaatregelen. De verklaring moet vooral worden gevonden in de zeer teleurstellende investeringsontwikkeling.

De ramingen in onderstaande tabel worden nader toegelicht in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Fonds Investeringsrekening 1983.

Tabel 5.4. Voeding van en uitkeringen ten laste van het Fonds Investeringsrekening

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1 Uitgaven						
a transactiebasis	2 150	5 280	5 290	5 395	5 140	5 490
b kasbasis	8	1 323	4 333	5 330	5 400	5 300
2 Voeding	1 952	3 101	3 119	3 496	3 613	3 431

Het Rijkswegenfonds

Ook voor 1983 wordt een aparte fondsbegroting ingediend, omdat het Rijkswegenfonds nog niet met ingang van 1983 zal zijn opgeheven. Ter overbrugging zal echter ook een voorstel worden ingediend om het fonds met 2 jaar te verlengen. Het streven blijft erop gericht om het Rijkswegenfonds op te heffen.

Voor 1982 was vanwege de teruglopende groei van het autopark evenals in de afgelopen paar jaar een neerwaartse bijstelling van de oorspronkelijk geraamde omvang van het fonds noodzakelijk. De inkomsten en uitgaven van het fonds worden in 1983 geraamd op ruim 1 miljard. De inkomsten uit de heffing van opcenten op de motorrijtuigenbelasting belopen naar verwachting 975 miljoen. Binnen de totale uitgaven van het fonds wordt prioriteit gegeven aan het op peil houden van het onderhoud van rijkswegen. Bij een voortgaande prijs- en kostenstijging leidt deze beleidskeuze ertoe dat, binnen een totaalbudget dat nominaal niet groeit, uit dien hoofde de voor aanleg en verbetering beschikbare middelen dalen. Om aan dit laatste effect tegemoet te komen is aan het Rijkswegenfonds een extra bijdrage ten laste van de algemene middelen toegekend.

De financiering van de EG-begroting

In het voorontwerp van de EG-begroting 1983 werd het totaal van de vastleggingskredieten geraamd op 23,9 miljard Europese Valuta Eenheden (ECU) en de betalingskredieten op 21,9 miljard ECU. Tegen de achtergrond van de beperkte budgettaire mogelijkheden van de lidstaten heeft de Budgetraad deze bedragen in eerste lezing teruggebracht tot 22,4 miljard ECU, respectievelijk 21,1 miljard ECU.

In de bovengenoemde cijfers zijn nog niet opgenomen de consequenties van het nog in discussie zijnde Britse «lusten- en lastenvraagstuk», waarmede een bedrag gemoeid kan zijn in de orde van grootte van 1,5 miljard ECU.

Daarnaast zullen de gevolgen van de recente koersaanpassingen op de financiering van de EG-begroting nog nader moeten worden bepaald voor wat betreft de vaststelling van de BTW-grondslag en de omvang van de afdeling Garantie van het Landbouwfonds.

Tenslotte zullen de begrotingstotalen verandering kunnen ondergaan als gevolg van eventuele door het Europees Parlement en de Raad in tweede instantie aan te brengen wijzigingen.

Tegen de achtergrond van deze onzekerheden worden de Nederlandse afdrachten aan de EG in 1983 in miljoenen guldens vooralsnog als volgt geraamd: totaal 4270 miljoen, waarvan landbouwheffingen 845 miljoen, invoerrechten 1650 miljoen en BTW 1775 miljoen. Een onzekerheid van andere aard ligt in de agrarische prijsontwikkeling op de wereldmarkten, welke kan leiden tot substantiële afwijkingen van de landbouwramingen in de communautaire begroting, hetzij naar boven, hetzij naar beneden. Ook zij in dit verband vermeld het budgettair onzekere effect van de definitieve vaststelling van de BTW-grondslag 1982 en van koersveranderingen.

Opgemerkt zij dat het in EG-kader te voeren budgettaire beleid ook in de Nederlandse opvatting niet los kan worden gezien van de stringente richtlijnen die de Commissie de lidstaten heeft voorgehouden met betrekking tot het nationaal te voeren begrotingsbeleid. Immers tussen de nationale begrotingen en die van de Europese Gemeenschappen bestaat een onlosmakelijk verband. Dit brengt met zich mee dat de schaarse middelen effectief en zo efficiënt mogelijk dienen te worden aangewend. Een uitgangspunt is voorts dat overdracht van nationaal beleid dient te worden nagestreefd indien dit beleid communautair op meer doelmatige wijze kan geschieden; er is in dat geval sprake van vervangend beleid.

Tenslotte geldt dat, binnen het huidige 1% BTW-plafond van de eigen middelen, verdere ruimte voor de ontwikkeling van nieuw communautair beleid dient vrij te komen door een geleidelijke ombuiging van het landbouwbeleid. Hiermee wordt tevens een beleidsmatig en budgettair kader aangegeven, waarbinnen de landbouwprijsbesluiten voor 1983/1984 tot stand dienen te komen.

Bij de voortzetting van de discussie inzake de herstructurering van de Europese begroting zal tevens rekening dienen te worden gehouden met de budgettaire en beleidsmatige consequenties van een – mogelijk vertraagde – toetreding van Spanje en Portugal tot de Gemeenschappen.

6. De heroverwegingsvarianten waarvan tot (gedeeltelijke) uitvoering is besloten

Inleiding

In het kader van de eerste ronde Heroverweging zijn tot nu toe, naast enkele algemene onderwerpen en een 36-tal specifieke onderwerpen betreffende de rijksbegroting in enge zin, drie onderwerpen op het terrein van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector alsmede de volksgezondheid heroverwogen.

Hieronder zal worden ingegaan op de mate waarin voorstellen uit deze heroverwegingsrapporten zijn benut.

Eerst zal gekeken worden naar het terrein van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector alsmede de volksgezondheid.

Vervolgens komt aan de orde welke maatregelen uit de heroverwegingsrapporten op het terrein van de Rijksbegroting inmiddels zijn ingevoerd.

Overzicht van maatregelen geput uit de Heroverweging op het terrein van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector alsmede de volksgezondheid

In de eerste ronde heroverweging zijn drie heroverwegingsrapporten verschenen waarin zowel op de sociale zekerheid als op de volksgezondheid en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector wordt ingegaan. In onderstaand overzicht zijn alle tot dusverre benutte heroverwegingsvoorstellen uit deze sectoren weergegeven. Geconcludeerd kan worden dat in deze sectoren in het kader van de Miljoenennota 1982 en de Voorjaarsnota 1982 alsmede in het kader van de Miljoenennota 1983 voorstellen in maatregelen zijn omgezet. De vermelde opbrengsten betreffen het jaar 1983. In totaal gaat het hier om een bedrag van circa 2600 miljoen.

Sector sociale zaken en bijstand

Miljoenennota 1982[1]		
1	Maatregelen ABW	
	– beperking indirecte financiering	15 miljoen
	– beperking inkomensvrijlating	15 miljoen
2	Vervoersvoorzieningen AAW	40 miljoen
Voorjaarsnota 1982		
3	(Invoering differentiatie van uitkeringen naar relatieve behoeften)[2]	(700 miljoen)
4	(Invoering glijdende schaal voor uitkeringen vanaf het modale dagloon)[2]	(590 miljoen)
Miljoenennota 1983		
1	Specifieke maatregelen kinderbijslagsfeer	60 miljoen

[1] Hierbij is buiten beschouwing gelaten de in de Miljoenennota 1982 voorziene stelselherziening van de Ziektewet.

[2] Bij de besluitvorming over de Miljoenennota heeft het kabinet besloten deze maatregelen te vervangen door generale kortingen.

Sector volksgezondheid

Miljoenennota 1982 + Voorjaarsnota 1982

1	Maatregelen in de personele sfeer:	
	– beperking personeelstoename in de intramurale sector	180 miljoen
	– beperking vrije beroepsbeoefenaren	70 miljoen
	– beperking studenteninstroom universiteiten en beroepsopleidingen	p.m.
2	Maatregelen in de inkomenssfeer:	
	– inkomensmatiging medische specialisten	175 miljoen
3	Besparing op materiële middelen:	
	– beddenreductie ziekenhuizen mede op grond van sluitingsplan 1983/1986	100 miljoen
4	Maatregelen in de financieringssfeer:	
	– kraptemodel ziekenfondsen met name beperking verstrekkingen onder meer via differentiatie verzekeringspakket	300 miljoen
	– eigen bijdragen AWBZ	110 miljoen

Miljoenennota 1983

1	Maatregelen in de personele sfeer:	
	– additionele beperking personeelstoename intramurale sector	60 miljoen
	– beperking vestiging nieuwe tandartsen en fysiotherapeuten	32 miljoen
2	Maatregelen in de financieringssfeer:	
	– vervroeging ingangsdatum eigen bijdrage AWBZ	50 miljoen

Sector arbeidsvoorwaarden collectieve sector

Miljoenennota 1982

1	Verrekening premie-mutaties werknemersdeel AOW/AWW en WAO via inhouding	70 miljoen
2	Volledige inbouw AOW/AWW-uitkeringen in de overheidspensioenen	900 miljoen
3	Individualisering/regionalisering van de interim-uitkering (inclusief doorwerking naar militair personeel)	145 miljoen
4	Aanpassing ontslagleeftijden voor bijzondere categorieën overheidspersoneel	p.m.

Voorjaarsnota 1982

5	(Doorwerking invoering glijdende schaal voor uitkeringen)	(70 miljoen)
6	Eliminatie herstructureringen en toeslagen uit de trend	200 miljoen
7	Wijziging regeling geneeskundige verzorging militairen (gelijktrekking aan burgerpersoneel)	25 miljoen
8	Dienstopleidingen	60 miljoen

Rijksbegroting

Hierna worden de ingevoerde maatregelen weergegeven die zijn geput uit de rapporten die betrekking hebben op 3 algemene en 36 meer specifieke onderwerpen. Het betreft een groot aantal maatregelen, waarvan sommige een groot en andere een gering budgettair effect veroorzaken. Gezien het grote aantal is het niet doenlijk alle ingevoerde maatregelen afzonderlijk te presenteren. Wel zullen de belangrijkste ervan worden toegelicht. In de hieronder staande tabel is per hoofdstuk c.q. homogene groep aangegeven voor welke bedragen maatregelen zijn getroffen in het kader van de budgettaire nota's die zijn uitgebracht na de

publicatie van rapporten uit de eerste ronde heroverweging. Bij hoofdstukken c.q. homogene groepen die niet in de tabel worden genoemd zijn geen maatregelen getroffen die direct gerelateerd zijn aan de heroverwegingsrapporten.

Kwantitatieve weergave van overgenomen Heroverwegingsvoorstellen (opbrengst in 1983, afgerond op miljoenen guldens)

Begrotingshoofdstuk		Miljoenennota 1982	Nota beleids-bijstellingen	Voorjaarsnota	Miljoenennota 1983
		bedrag[1]	bedrag[1]	bedrag[1]	bedrag[2]
II	Hoge Colleges van Staat	–	1	–	–
V	Buitenlandse Zaken	–	–	–	7
VI	Justitie	–	22	41	19
VII	Binnenlandse Zaken	–	51[3]	41	28[3]
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	–	–	–	23
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	8	100	61	5
XIII	Economische Zaken	4	–	12	–
XIV	Landbouw en Visserij	–	12	–	–
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	–	–	–
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	–	9	5	31
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	–	–	–	3
Totaal		13	195	160	116

[1] Prijspeil conform Miljoenennota 1982.
[2] Prijspeil conform Miljoenennota 1983.
[3] Het betreft hier onder andere efficiency-maatregelen Binnenlands Bestuur. De efficiency-maatregelen zijn van toepassing op diverse hoofdstukken en leveren op deze hoofdstukken tezamen respectievelijk 51 miljoen (Nota Beleidsbijstellingen) en 20 miljoen (Miljoenennota 1983) op. In deze tabel zijn de opbrengsten onder hoofdstuk VII vermeld.

Bovenstaande tabel laat zien dat voor wat betreft het niet-ICCK-gedeelte in de begroting 1983 voor een bedrag van bijna 500 miljoen aan ombuigingsvoorstellen uit de heroverwegingsrapporten is benut. De hierbij behorende maatregelen hebben in 1987 een budgettair effect van circa 700 miljoen.

Hoewel de rapporten uit de tweede ronde heroverweging pas onlangs zijn gepubliceerd, is in een enkel geval bij de opstelling van de begroting 1983 reeds nuttig gebruik gemaakt van de daarin opgenomen beleidsvarianten. Voor het overige zijn alle voorstellen geput uit de eerste ronde. Deze omstandigheid, gecombineerd met het feit dat ook uit de eerste ronde heroverweging nog voorstellen resteren die nog niet gebruikt zijn, leidt tot de conclusie dat nog voor substantiële bedragen onbenutte voorstellen resteren.

In de heroverwegingsrapporten wordt een onderscheid gemaakt tussen maatregelen gericht op een verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid, maatregelen die het voorzieningenniveau verlagen en maatregelen die (een verdere) toepassing van het profijtbeginsel beogen.

Van het totaal aan benutte voorstellen betreft circa 65 miljoen verlaging van het voorzieningenniveau en heeft circa 290 miljoen betrekking op maatregelen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. Circa 135 miljoen wordt gerealiseerd door (een verdere) toepassing van het profijtbeginsel.

Hieronder zal ten aanzien van de belangrijkste onderdelen nader worden ingegaan op de aard van de getroffen maatregelen. De voorstellen die (een verdere) toepassing van het profijtbeginsel beogen, zijn gedeeltelijk genoemd in het rapport uit de eerste ronde heroverweging «profijtgedachte en privatisering» en zijn voor het overige gebaseerd op de meer specifieke

rapporten. Een bedrag van 100 miljoen is gerealiseerd door het kostendekkend maken van de tarieven van het kadaster (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening).

Door diverse efficiency-maatregelen op het gebied van Binnenlands Bestuur zoals genoemd in het rapport «Reorganisatie Binnenlands Bestuur; financiële verhouding Rijk/Lagere overheden» wordt, verdeeld over een groot aantal hoofdstukken, een bedrag van 71 miljoen gevonden.

Een betere afstemming van de opleidingscapaciteit aan de behoeften op de arbeidsmarkt wordt verkregen door een beperking van de toelating van studenten in een aantal sectoren van het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs. In 1983 zal op deze wijze een besparing van 15 miljoen worden geëffectueerd. Op de noodzaak hiertoe is gewezen in het rapport «Opleiding en scholing ten opzichte van de arbeidsmarkt», terwijl voor wat betreft de medische opleidingen ook in het rapport «Volksgezondheid» hierover aanbevelingen zijn gedaan.

Uitvoering van een aantal voorstellen uit het heroverwegingsrapport «Sterktebeleid politie», zoals beperking van de groei van de materiële norm en temporisering van de sterkte-uitbreiding, levert in 1983 bij het hoofdstuk Binnenlandse Zaken 49 miljoen en het hoofdstuk Justitie 41 miljoen aan besparingen op.

Afschaffing van de subsidie uit het Nationaal Isolatieprogramma voor eigenaar-bewoners, zoals voorgesteld in het heroverwegingsrapport «Energiebesparing en energietarieven», levert op het hoofdstuk van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in 1983 61 miljoen op.

Bij verschillende hoofdstukken zijn maatregelen op basis van het rapport «Jeugdhulpverlening» doorgevoerd die in totaal ruim 3 miljoen opleveren. Zo worden besparingen bereikt door een beperking van het aantal plaatsen in kinderbeschermingsinrichtingen (Justitie), in internaten voor schipperskinderen (Onderwijs en Wetenschappen) en door een vermindering van de capaciteit en een verhoging van de doelmatigheid bij onder het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ressorterende instellingen. Voorts wordt een verhoging van de ouderbijdrage voor minderjarige kinderen in (semi-)residentiële voorzieningen (Volksgezondheid en Milieuhygiëne) gerealiseerd.

7. Interim-rapport van de studiegroep begrotingsruimte: beheersbaarheid van de collectieve uitgaven

Inleiding

In februari j.l. werd de Studiegroep Begrotingsruimte door de Minister van Financiën gevraagd een rapport uit te brengen over het vraagstuk van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Bij dit verzoek lag het accent op de bestuurlijke, procedurele en financieel-technische aspecten van het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven, dit in tegenstelling tot de eerdere rapporten van de Studiegroep die vooral de macro-economische grondslagen en kwantitatieve uitgangspunten van het begrotingsbeleid als onderwerp hadden.

De Studiegroep is er niet in geslaagd om – zoals in de bedoeling lag – voor de zomer een volledig afgerond rapport uit te brengen. Het onderwerp bleek uitgebreider en complexer dan was voorzien. Ofschoon de gevraagde studie nog niet volledig is afgerond is deze wel zodanig ver gevorderd dat reeds enkele belangrijke conclusies kunnen worden getrokken. Mede met het oog op de komende kabinetsformatie wordt daarom deze interim-rapportage uitgebracht. In het uiteindelijk uit te brengen rapport zal een uitvoeriger behandeling van de problematiek plaatsvinden en zal tevens worden ingegaan op enkele onderwerpen waarover de beraadslagingen binnen de Studiegroep zich nog in een beginstadium bevinden.

Bij de problematiek van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven moet overigens worden bedacht dat de besluitvorming rond de begroting en de opstelling en uitvoering ervan een proces is met vele participanten die elkaar wederzijds beïnvloeden. In deze rapportage ligt het accent op de staatsrechtelijk verantwoordelijken voor de voorbereiding en uitvoering van het beleid, i.c. de Ministers en de Ministerraad. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat ook de andere participanten in de praktijk een belangrijke rol kunnen spelen. Bij de werkzaamheden van de Studiegroep kunnen – overeenkomstig de paragraafindeling van dit interim-rapport – zes algemene thema's worden onderscheiden.

1. **De normering van de collectieve sector**: wat moet de aard van de normen zijn waarnaar het beleid ten aanzien van het totaal van de collectieve uitgaven zich richt en waaraan dat wordt getoetst.

2. **De tijdshorizon van het begrotingsbeleid**: hoe moet het beleid voor een bepaald begrotingsjaar worden ingepast in het langere-termijnperspectief.

3. **De besluitvormings- en begrotingsprocedure**: op welke momenten moeten welk type beslissingen worden genomen om tot een afgewogen en ordelijk begrotingsproces te komen.

4. **De prioriteitenafweging en de kwaliteit van de ombuigingen**: op welke manier kan een echte prioriteitenafweging zo goed mogelijk tot zijn recht komen en kunnen adequate ombuigingen worden gerealiseerd.

5. **De flexibiliteit van de collectieve uitgaven**: in welke mate kan de omvang van de collectieve uitgaven worden aangepast aan zich wijzigende omstandigheden en hoe kan deze aanpassingsmarge worden vergroot.

6. **De rol van kabinetsformaties**: hoe kunnen bij kabinetsformaties afspraken worden gemaakt die de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven vergroten.

Naast deze zes meer algemene thema's die betrekking hebben op alle collectieve uitgaven wordt in de Studiegroep tevens de specifieke problematiek van de drie grote deelsectoren – rijk, sociale verzekeringen en lagere overheden – bestudeerd. Op de problematiek van de sociale verzekeringen kan slechts in beperkte mate worden ingegaan. De besprekingen over dit onderwerp zijn nog niet afgerond; in het eindrapport zal daarop uitvoerig worden ingegaan. Wel zijn paragrafen opgenomen over:

7. **De beheersbaarheid van de uitgaven van de lagere overheden**: de relatie tussen de centrale overheid en de lagere overheden, specifieke versus algemene uitkeringen, decentralisatie.

8. **Financieel-technische aspecten van de rijksbegroting**: het begrotingsstelsel en de spelregels, de financiële informatievoorziening, ramingstechnische apsecten, de positie van de afdelingen Financieel-Economische Zaken, de afbakening van budgettaire bevoegdheden.

In het navolgende zullen de bevindingen van de Studiegroep worden vermeld met betrekking tot bovengenoemde thema's. Iedere paragraaf eindigt met aanbevelingen. Daarbij zal blijken dat de thema's zeer nauw aan elkaar verwant zijn en moeilijk los van elkaar kunnen worden gezien. Daarnaast zal gelet op de adviesaanvraag het accent worden gelegd op de gebreken in de huidige gang van zaken waardoor wellicht een wat eenzijdig negatief beeld wordt geschetst. De beschouwingen zijn gebaseerd op de ervaringen tot en met de opstelling van de begroting 1982. Overigens kan worden geconstateerd dat bij de begrotingsvoorbereiding 1983 en de tussentijdse bijstellingen van de begroting 1982 in een aantal opzichten verbeteringen zijn gerealiseerd die in lijn liggen van de aanbevelingen. Tenslotte zij erop gewezen dat de aanbevelingen mede zijn ingegeven door de huidige zeer benarde budgettaire problematiek en de verwachting dat ook in de nabije toekomst niet aan omvangrijke ombuigingen kan worden ontkomen.

1. De normering van de collectieve sector

In de jaren zestig beperkte de normering van de collectieve sector zich tot de rijksbegroting. Het kader werd gesteld door het trendmatige begrotingsbeleid waarin de aanvaardbare waarde van het structurele begrotingstekort centraal stond. De diverse kabinetten voegden daaraan – met enige variatie – de norm toe dat de rijksuitgaven zich min of meer conform het nationale inkomen dienden te ontwikkelen.

Nadat in het begin van de jaren zeventig een aparte norm werd gesteld voor de ontwikkeling van de sociale verzekeringen werd met ingang van het 1%-beleid van het kabinet-Den Uyl een meerjarige norm geformuleerd voor de collectieve sector als geheel, althans voor de lastenkant[1]. Voor het financieringstekort werd een meerjarige overschrijding van de begrotingsruimte aanvaard welke geleidelijk ongedaan zou worden gemaakt door de verwachte inverdieneffecten. Deze aanvaarde overschrijding stond nog los van afwijkingen (i.c. verslechteringen) die optraden als gevolg van het uiteenlopen van de veronderstelde trendmatige en de feitelijke economische ontwikkeling.

De introductie van Bestek '81 door het kabinet-Van Agt-I betekende wel een verscherping maar veranderde weinig aan de *aard* van de normering; alleen werd de doelstelling voor het financieringstekort geformuleerd voor de *gehele* overheid.

[1] Tot de collectieve lasten werden gerekend de belastingen, de premies en de niet-belastingontvangsten met uitzondering van de ontvangsten uit hoofde van aardgasexport.

Een belangrijke wijziging trad op bij de indiening van de Miljoenennota 1979. Omdat het financieringstekort steeds verder af begon te wijken van de structureel aanvaardbare waarde werd het trendmatig begrotingskader verlaten en werd het feitelijke financieringstekort de belangrijkste budgettaire randvoorwaarde. Op de gevolgen die dit had voor de tijdshorizon van het begrotingsbeleid en de besluitvormingsprocedure wordt in de volgende paragrafen ingegaan. Hier zij er slechts op gewezen dat deze oriëntatie op het feitelijke tekort ook gepaard ging met het jaarlijks opnieuw formuleren van de doelstellingen voor tekort en lastendruk ten opzichte van de realisaties of de vermoedelijke uitkomsten van het voorafgaande jaar. Hiermee werden in feite alle tussentijdse tekortverslechteringen en lastenverzwaringen die in het voorafgaande jaar waren opgetreden aanvaard en verdween een structurele normering uit het gezichtsveld.

Naast dit algemene probleem rond de normering doet zich nog een aantal meer specifieke problemen voor, te weten: de normering van het saldo van de sociale verzekeringsfondsen, de problematiek van de extra-budgettaire uitgaven, de behandeling van de niet-belastingmiddelen en de definitie van een stabiele collectieve lastendruk.

Het saldo van de sociale verzekeringsfondsen

Het exploitatiesaldo in de sfeer van de sociale verzekeringen is niet begrepen in de huidige normering van de lastendruk en het financieringstekort. Dit doet de vraag rijzen of het zinvol is dit saldo te betrekken bij of zelfs te consolideren met het financieringssaldo van het rijk en de lagere overheden. De Studiegroep adviseert dit niet te doen, aangezien dit onvoldoende recht zou doen aan de verantwoordelijkheid om in de SV-sfeer te komen tot een adequate premiestelling, waarin kostendekkendheid voorop staat. Er dient geen vermenging te komen met de beoogde omvang van het financieringstekort van de overheid die wordt bepaald door overwegingen van algemeen economische aard (de structureel aanvaardbare waarde).

De Studiegroep is van oordeel dat ten aanzien van de sector van de sociale verzekeringen de strikte eis dient te worden gesteld dat van jaar op jaar een zodanige premiestelling plaatsvindt, dat ex ante wordt voldaan aan de normatieve vermogenspositie van de sociale fondsen. Tussentijdse afwijkingen van uitgaven en/of ontvangsten zullen kunnen nopen tot tussentijdse premiewijziging of tot intering van vermogen dan wel tot het aantrekken van middelen respectievelijk tot het aanbieden van middelen dan wel schuldaflossing; dit behoort tot de eigen verantwoordelijkheden van de fondsbesturen zonder beroep op rijksgaranties. Via de premiestelling in het volgende jaar dienen afwijkingen weer recht te worden getrokken. Ervan uitgaande dat deze regel wordt nageleefd is er geen reden om het SV-tekort en het tekort van de overheid gezamenlijk te normeren of te presenteren. Over de jaren heen genomen zal het zich immers altijd op het juiste niveau bevinden; er kan slechts sprake zijn van min of meer erratische bewegingen daaromheen. Bij een geconsolideerde benadering zou al snel het beginsel van een zelfstandige gezonde financiering uit het oog worden verloren.

De extra-budgettaire uitgaven

Diverse vormen van overheidshandelen hebben wel financiële implicaties voor de particuliere sector doch komen niet in de collectieve uitgaven tot uitdrukking; de belangrijkste zijn de regelgeving en de garantieverlening. Op regelgeving die vervangend kan zijn voor budgettaire uitgaven wordt in deze interim-rapportage niet ingegaan. Ten aanzien van de garantieverlening beperkt de Studiegroep zich thans tot het signaleren van het verschijnsel dat in het afgelopen decennium op een tweetal terreinen de financiering van overheidstaken die voorheen ten laste van de begroting plaats vond

gedeeltelijk werd omgezet in financiering ten laste van de kapitaalmarkt onder garantiestelling van het rijk. Het betreft hier de financiering van een deel van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking en de sociale woningbouw. In het geval van Ontwikkelingssamenwerking werd in de eerste helft van de jaren zeventig het plafond verhoogd tot 1 1/2% van het nationale inkomen en werd gelijktijdig afgesproken dat een deel daarvan niet op de begroting zou worden opgenomen, doch dat de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) en de Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) dat rechtstreeks op de kapitaalmarkt zouden lenen onder rijksgarantie. Momenteel gaat het om een kapitaalmarktbeslag van circa 650 miljoen in 1982.

Bij de sociale woningbouw werden vanaf 1977 met een toenemende regelmaat in steeds grotere aantallen woningwetwoningen (al dan niet onder de nieuwe betiteling: «premie-corporatie-A-woningen») gefinancierd door een rechtstreeks kapitaalmarktberoep onder rijksgarantie, terwijl voordien de sociale woningbouw werd gefinancierd ten laste van de rijksbegroting. Het hiermee gemoeide kapitaalmarktberoep beliep in 1977 0,2 miljard en is tot 3,5 miljard opgelopen in 1982. Voortzetting van het programma 1982 in 1983 zou dit kapitaalmarktbeslag verder doen oplopen en het op 4,9 miljard brengen.

Om een drietal redenen acht de Studiegroep rechtstreekse kapitaalmarktfinanciering van traditionele overheidsuitgaven, al dan niet onder rijksgarantie, ongewenst:

1. De facto worden de budgettaire normen overtreden, terwijl dit niet in een overschrijding van de doelstelling van het financieringstekort of de lastendruk tot uitdrukking komt.

2. De betreffende uitgaven onttrekken zich aan de prioriteitenafweging ten opzichte van andere rijksuitgaven.

3. De constructie leidt tot extra financieringskosten aangezien tegen hogere rentetarieven moet worden geleend dan bij financiering door de Staat. Bij de sociale woningbouw is dit rente-écart – mede als gevolg van het gebruik van bij beleggers moeilijk plaatsbare klimleningen – zelfs aanzienlijk.

De behandeling van de niet-belastingmiddelen

Sedert de introductie van het 1%-beleid worden ook de niet-belastingmiddelen van het rijk tot de collectieve lasten gerekend, met als vaste uitzondering de ontvangsten uit hoofde van aardgasexport. De Studiegroep heeft zich beraden op de vraag of hierin een aanpassing gewenst is. Een globale indeling van de niet-belastingmiddelen, die in de ontwerp-begroting 1982 in totaal 36 miljard beliepen, kan als volgt worden gegeven.

	Als percentage van het totaal
– Buitenlandse aardgasbaten	25 à 30
– Terugontvangen voorschotten, aflossingen en rente, ontvangsten van andere onderdelen van de collectieve sector	25
– Ontvangsten i.v.m. bedrijfsmatige activiteiten en toepassing profijtgedachte	20
– Binnenlandse aardgasbaten	20 à 25
– Milieu- en SIR-heffingen	2
	100

Ten aanzien van de baten uit hoofde van aardgasexport acht de Studiegroep het voor de hand te liggen, de eerdere gedragslijn te continueren. Nu deze naar verwachting in de toekomst terug zullen lopen zal het uitgavenbeleid daarvoor moeten worden aangepast. Zouden deze baten overigens toch nog toenemen, dan dient dit – naar het oordeel van de Studiegroep – te worden gebruikt voor (versnelde) reductie van het financieringstekort. Financiële transacties (terugontvangen voorschotten, aflossingen en rente) en onderlinge betalingen tussen overheidsinstanties kunnen evenmin als collectieve last worden gekwalificeerd. Daarbij leidt de kwalificering als collectieve last bij een strikte toepassing ook tot tal van ongewenste praktische consequenties in de praktijk van alledag. De binnenlandse aardgasbaten dienen wel tot de collectieve lasten te worden gerekend, zulks in tegenstelling tot de formule uit het regeerakkord van vorig jaar. Vanuit de schatkist bezien fungeren ze als algemene financieringsbron voor het uitgavenbeleid ten laste van de Nederlandse particuliere sector. Dit laat overigens tariefvaststelling op basis van marktwaarde onverlet. Ook de met belastingen vergelijkbare heffingen i.c. de milieuheffingen en de SIR-heffing dienen tot de collectieve lasten te worden gerekend.

Ten aanzien van de vraag of de resterende categorie, de ontvangsten vanwege bedrijfsmatige activiteiten en toepassing profijtgedachte, tot de collectieve lasten moet worden gerekend, heeft de Studiegroep haar beraad nog niet volledig afgerond. In het eindrapport zal de Studiegroep een nadere aanbeveling doen mede gelet op de vereisten van doorzichtigheid en eenvoud van de normering.

Het begrip «stabiele collectieve lastendruk»

De ombuigingsproblematiek wordt veelal afgeleid uit een doelstelling ten aanzien van het financieringstekort en een doelstelling ten aanzien van de collectieve lastendruk, *uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen.* Een andere benadering zou kunnen zijn dat het saldo van lastenverzwarende *maatregelen* centraal wordt gesteld. Ofschoon beide benaderingen op het eerste gezicht vrijwel identiek lijken behoeft dit in de praktijk geenszins het geval te zijn. De factor die beide benaderingen van elkaar doet verschillen is de endogene ontwikkeling van de lastendruk dat wil zeggen de daling of stijging van de collectieve lasten als aandeel van het nationale inkomen, die optreedt zonder dat wijzigingen zijn aangebracht in belastingtarieven of premiepercentages. De Studiegroep heeft zijn beraadslagingen over dit vraagstuk nog niet afgerond doch zal in het eindrapport nader ingaan op de merites van beide mogelijkheden.

Op grond van het bovenstaande kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

Aanbevelingen:

1. In de Miljoenennota's en de diverse begrotingsrapportages wordt een gestandaardiseerd overzicht opgenomen met betrekking tot de belasting- en premiedruk en de tot collectieve lasten gerekende niet-belastingmiddelen, het financieringstekort en de bovengenoemde extra-budgettaire uitgaven. Hierin wordt niet alleen een vergelijking opgenomen met de (vermoedelijke) uitkomsten van het voorafgaande jaar maar ook met de oorspronkelijke voornemens van het voorafgaande jaar.

2. De financiering van de sociale woningbouw en van de NIO en de FMO geschiedt ten laste van de rijksbegroting. De omzetting kan budgettair neutraal geschieden (in ruime zin opgevat). Zolang dit nog niet (volledig) gebeurt wordt aan het normale begrotingsbeeld een regel met het betreffende extra-budgettaire kapitaalmarktberoep toegevoegd, waarna door optelling het financieringstekort van de overheid in ruime zin wordt verkregen.

3. De premiestelling bij de sociale verzekeringen dient kostendekkend te zijn.

4. Van de niet-belastingontvangsten worden in ieder geval de binnenlandse aardgasbaten en met belastingen vergelijkbare heffingen (milieuheffingen, SIR-heffing) tot de collectieve druk gerekend, en worden in ieder geval de buitenlandse aardgasbaten daar niet toe gerekend.

Slotopmerking met betrekking tot de normering:

In de afgelopen decennia is de normering van de collectieve sector steeds verder uitgebreid en zijn de normen steeds «verfijnd». Dit heeft niet kunnen verhinderen dat het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen steeds sneller is gaan stijgen: met gemiddeld 1,2 %-punt per jaar in de jaren zestig, met gemiddeld 1,8%-punt in de jaren zeventig en met gemiddeld 2,2%-punt in de eerste twee jaren van het huidige decennium. Een normstelling is wel een noodzakelijke voorwaarde, en ook van belang voor een toetsing van het gevoerde beleid, maar zeker geen voldoende voorwaarde voor de beheersing van de collectieve uitgaven. Daartoe is zeker ook een adequate instrumentering van het beleid tot beheersing noodzakelijk.

2. De tijdshorizon van het begrotingsbeleid

In het begin van de jaren zeventig is voor de rijksbegroting een systeem van meerjarenramingen tot stand gekomen.

Vrij snel daarna kreeg ook het begrotingsbeleid een meerjarig karakter hetgeen werd vergemakkelijkt door het gehanteerde trendmatige begrotingskader dat bij uitstek geschikt was als basis voor een meerjarig beleid. Halverwege de jaren zeventig werden deze gecompleteerd door meerjarenramingen voor de sociale verzekeringen.

Als belangrijke voordelen van een meerjarig beleid voor de collectieve uitgaven kunnen worden genoemd:

– Ruimere mogelijkheden voor prioriteitenafweging omdat op langere termijn een groter deel van het uitgavenbeleid – technisch gesproken – voor wijziging in aanmerking komt.

– Meer aandacht voor claims waarvan het financieel effect in de tijd oploopt («camel-noses») en meer aandacht voor ombuigingsvoorstellen waarvoor dat geldt.

– Het kunnen voorzien wat de consequenties van het huidige beleid zijn voor de komende jaren voor wat betreft de ontwikkeling van het financieringstekort en de lastendruk, en de mogelijkheid om daarop via tijdige aanpassing van het uitgavenbeleid te kunnen anticiperen.

Overigens kwamen tijdens het werken met meerjarenramingen en meerjarenafspraken ook negatieve nevenverschijnselen daarvan naar voren. Zo beschouwden de diverse departementen de meerjarencijfers vaak als een minimum waarboven tijdens de begrotingsvoorbereiding nog verhogingen moesten worden gerealiseerd. Dit doet zich vooral gevoelen indien de bestaande meerjarenramingen zonder meer als uitgangspunt voor de begrotingsopstelling fungeren.

Ook is er het gevaar dat te lang aan de meerjarencijfers wordt vastgehouden als de economische ontwikkeling minder gunstig is dan bij het uitzetten van het uitgavenbeleid eertijds werd verondersteld. Niettemin zijn ondanks dat «verkregen rechten»-karakter van de meerjarenramingen – overigens los van de jaarlijkse begrotingsprocedure – twee belangrijke ombuigings-

operaties uitgevoerd, die een oplopende meerjarige taakstelling kenden, te weten het 1%-beleid (1976) en Bestek '81 (1978). De hierin opgenomen ombuigingstaakstellingen bleken overigens achteraf bezien gebaseerd te zijn op te optimistische veronderstellingen en schoten tekort.

Met ingang van de Miljoenennota 1979 kwam de beheersing van het sterk opgelopen feitelijke financieringstekort als centraal thema naar voren en werd het trendmatig begrotingskader losgelaten. Hoewel geen noodzakelijke consequentie daarvan, was de aandacht voor de ontwikkeling van het feitelijke financieringstekort van het lopende en het eerstkomende jaar zodanig groot, dat een meerjarig begrotingsbeleid niet meer werd uitgevoerd. Fundamentele beleidswijzigingen – die niet waren toegesneden op de nood van de dag – bleven buiten beschouwing, incidentele oplossingen – zoals kasverschuivingen – werden geaccepteerd ook al leidden die tot verzwaring van de problematiek in latere jaren. Tegenvallers die in de loop van de jaren sterk opliepen werden niet tegemoetgetreden met oplopende ombuigingen. Sedert de 1%-nota en Bestek '81 zijn in de afgelopen jaren vele ombuigingsoperaties gepleegd, doch daarbij was er geen die een oplopende taakstelling kende.

In de komende jaren tekenen zich zeer omvangrijke problemen af voor de publieke financiën. Waar het op orde brengen ervan niet in één jaar mogelijk is wordt het des te belangrijker een meerjarig begrotingsbeleid te voeren. Wel dient lering te worden getrokken uit wat in het verleden is fout gegaan. Zo dienen de kwantitatieve uitgangspunten die de ruimte voor collectieve uitgaven bepalen behoedzaam te worden vastgesteld. Hierbij ware uit te gaan van vaste eenvoudige vuistregels met een realistisch karakter en niet te zeer van onzekere verwachtingen. Zo zou de verondersteld groei van het nationale inkomen kunnen worden gebaseerd op het gemiddelde van de periode na de eerste oliecrisis (1%). Voor de werkloosheidsuitgaven moet er niet op voorhand mee gerekend worden dat de werkgelegenheid zal toenemen. Ten aanzien van de baten uit aardgasexport leert de ervaring dat deze sterk kunnen fluctueren; hier ware uit te gaan van een (nader te specificeren) nominaal constant bedrag. Ten aanzien van de reële lonen ware uit te gaan van een nullijn.

Een fout uit het verleden is ook dat te lang aan meerjarencijfers werd vastgehouden die niet meer verenigbaar waren met de actuele financiële problematiek. Anderzijds werden, om de zichtbare problematiek te beperken, geen opwaartse aanpassingen aangebracht van meerjarencijfers die onrealistische programma's betekenden (woningbouw, milieuproblematiek, aanvullend beleid etc.), evenmin werden op die terreinen de feitelijke beleidsvoornemens aangepast aan die beperkte middelen. Om dit in de toekomst te vermijden ware ieder jaar opnieuw de berekende ombuigingsomvang te actualiseren gelet op de inmiddels opgetreden wijzigingen in de overheidsfinanciën. Op die manier ontstaat een voortrollende meerjarenplanning van ombuigingen. Het zal daarbij duidelijk zijn dat de na ombuigingen resulterende meerjarencijfers niet het karakter kunnen krijgen van «verkregen rechten», omdat deze jaarlijks weer voor bijstelling in aanmerking komen.

Aanbevelingen:

1. Er wordt een consequent meerjarig beleid gevoerd ten aanzien van de collectieve uitgaven, uitmondend in een voortrollende meerjarenplanning van ombuigingen.

2. Deze voortrollende meerjarenplanning van ombuigingen wordt ieder jaar opnieuw becijferd op grond van:
– De kabinetsdoelstellingen ter zake van het financieringstekort en de collectieve lasten.

– Actuele gegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de publieke financiën in het lopende jaar en de komende jaren.
– Verantwoorde trendmatige uitgangspunten voor wat betreft de macro-economische kernvariabelen in de komende jaren (niet meer dan 1%-groei, werkloosheidstoename conform de groei van het arbeidsaanbod, nominaal constante baten uit aardgasexport, nullijn voor reële lonen).
– Een bescheiden reserve ten behoeve van naderhand in te vullen kabinetsprioriteiten en voor tegenvallers tijdens de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering.

3. De resulterende taakstellende meerjarige ombuigingsbedragen worden concreet ingevuld en maken vanaf dat moment integrerend onderdeel uit van het kabinetsbeleid.

4. De na ombuigingen resulterende meerjarencijfers worden niet opgevat als beschikbare totalen, daar zij ieder jaar weer voor bijstelling in aanmerking komen.

3. De besluitvormings- en begrotingsprocedure

De procedure van besluitvorming en begrotingsvoorbereiding in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig kenmerkte zich door een grote mate van stabiliteit. Het trendmatige begrotingsbeleid – als kwantitatief kader voor de besluitvorming – was algemeen aanvaard, de ruimte voor uitgavenverhogingen was – bij een reële groei van het nationale inkomen van 5 à 6% – aanzienlijk en het snelst groeiende onderdeel van de collectieve sector – de sociale verzekeringen –bleef buiten beschouwing. Vroeg in het jaar becijferde Financiën de ruimte voor groei van de uitgaven[1] en tezamen met een verdeling daarvan over de diverse departementen – de streefcijfers – werd die aan het kabinet voorgelegd. De Ministerraad ging veelal akkoord met het totaalkader maar ten aanzien van de streefcijfers per departement werd niet meer afgesproken dan dat deze richtinggevend voor de begrotingsopstelling zouden zijn. De voor 1 mei bij Financiën ingediende begrotingsontwerpen werden zowel op ambtelijk als ministerieel niveau gedetailleerd bilateraal besproken om de kloof tussen de (krap geformuleerde) streefcijfers en de (ruim opgezette) concept-ontwerp-begrotingen te overbruggen. Een fundamentele herijking van het beleid kwam daarbij overigens slechts zelden aan de orde. Het beleid dat in de begroting van het vorige jaar was vervat werd als uitgangspunt aanvaard en, naast discussie over ramingstechnische aangelegenheden, werd vooral gesproken over de mate waarin nieuw beleid diende te worden gestart of bestaand beleid diende te worden geïntensiveerd. De na het bilateraal begrotingsoverleg resterende onopgeloste problemen die aan de Ministerraad werden voorgelegd waren relatief beperkt in aantal. De afronding van de besluitvorming over de uitgaven in de Ministerraad vond veelal in juni/juli plaats en leidde tot beperkte overschrijdingen ten opzichte van het eerder vastgestelde kader. Aangezien vrij strak de hand gehouden werd aan het niet overschrijden van de trendmatige begrotingsruimte werden de belastingtarieven vaak enigszins verhoogd of konden de eerder bij de bepaling van het uitgavenkader voorziene verlagingen geen doorgang vinden. In augustus was alleen nog de invulling van het eventuele dekkingsplan aan de orde en werden de memories van toelichting van de diverse begrotingen behandeld.

De terugval in de economische groei die na de oliecrisis van 1973 optrad werd al snel gevolgd door grote problemen in het besluitvormingsproces. Aanvankelijk werd de ombuigingsproblematiek nog vrij beperkt gesteld doordat met een vrij hoge trendmatige reële groei van het nationale inkomen werd gerekend (3¾% bij de 1%-nota en 3% bij Bestek '81), een

[1] Naast de berekende begrotingsruimte was hiervoor een standpunt nodig over de omvang van de verlaging van belastingtarieven die in de toenmalige systematiek ook tot beslag op begrotingsruimte leidde.

voortgaande drukstijging werd aanvaard (althans bij het 1%-beleid), en conjunctuurprogramma's werden buiten de toetsing aan de begrotingsruimte gelaten. Zogenoemd «aanvullend beleid» mocht met een beroep op «inverdieneffecten» leiden tot een overschrijding van de begrotingsruimte.

De rol van de streefcijfers werd overgenomen door de meerjarenramingen; de ingediende concept-ontwerp-begrotingen gingen er echter vele miljarden bovenuit. Het bilateraal begrotingsoverleg concentreerde zich op het beperken van de opwaartse afwijkingen ten opzichte van de meerjarenramingen en leidde steeds minder tot overeenstemming; de echte besluitvorming over de begroting werd steeds verder uitgesteld en werd vaak pas in augustus afgerond. Toen met ingang van de voorbereiding van de begroting 1979 werd gekoerst op het feitelijk financieringstekort werd het voorbereidings- en besluitvormingsproces verder bemoeilijkt. Er was geen sprake van een aanvaard totaalkader in een vroegtijdig stadium. Dit kon – omdat voor een raming van het feitelijk financieringstekort ook feitelijke macro-economische prognoses vereist zijn – eerst in augustus worden bepaald. Weliswaar maakte de Minister van Financiën veelal in februari bekend dat gerekend moest worden met aanzienlijke verlagingen ten opzichte van de meerjarenramingen en ging hij bij de voorbereiding van de begroting 1982 weer over tot het formuleren van streefcijfers, de meeste departementen echter trokken zich daarbij de opstelling van de concept-ontwerp-begrotingen weinig van aan. Beleidsombuigingen werden daarin nauwelijks aangetroffen, claims des te meer. Het proces van begrotingsvoorbereiding ontaardde in een langdurige patstelling die kan worden omschreven met het zogenoemde prisoners-dilemma. Toegespitst op het proces van begrotingsvoorbereiding betekent dit dat geen van de betrokken departementen geneigd is om in het bilateraal begrotingsoverleg veel toe te geven zolang de aanslag voor het departement niet vaststaat. Men weet immers niet welke resultaten andere departementen in het bilateraal begrotingsoverleg weten te boeken. Men vreest – als in de zomer de stand wordt opgemaakt – dat naast wat in het bilateraal begrotingsoverleg is «ingeleverd» ook nog een deel van de problematiek, die bestaat omdat anderen te weinig «ingeleverd» hebben, opnieuw tot extra ombuigingen voor het eigen departement zal leiden. Zolang er geen garantie is dat ook andere departementen bereid zijn «in te leveren» tijdens het bilateraal overleg is het voor een individueel departement niet «lonend» om dat zelf wel te doen. Lonender is het dan om veel energie te steken in het motiveren van claims en in het opzetten van betogen die aan moeten tonen dat ombuigingen niet mogelijk zijn. De patstelling die zich in het interdepartementaal overleg voordoet werkt ook door naar de interne verhoudingen binnen een departement. De diverse beleidsdirecties houden hun claims staande en zijn niet geneigd om ombuigingen voor te stellen zolang over de aanslag voor het departement en de verdeling daarbinnen nog onzekerheid bestaat.

De problemen werden in de afgelopen jaren nog vergroot doordat – min of meer dwars door het proces van begrotingsvoorbereiding heen – tussentijdse ombuigingsoperaties in de lopende begroting werden gestart zonder dat de invloed op de begroting van het komende jaar duidelijk was.

Beslissingen werden pas genomen in augustus als een eerste macro-economische prognose beschikbaar was. Het is uitgesloten dat in een zo kort tijdsbestek een goede afweging van prioriteiten en invulling van ombuigingen kan plaatsvinden. Daarbij moet worden bedacht dat de rijksbegroting meer dan 2000 begrotingsartikelen telt en bijna evenzovele beleidsterreinen (respectievelijk terreintjes). Ook een sector als de volksgezondheid is een zodanig gecompliceerde bedrijfstak dat daar evenmin in een paar weken een afgewogen plan kan resulteren. Het zal duidelijk zijn dat de procedure van de afgelopen jaren een zorgvuldige prioriteitenafweging en politieke besluitvorming onmogelijk heeft gemaakt terwijl de kwaliteit van de ombuigingen – waarover meer in paragraaf 4 – daaronder ernstig heeft geleden.

Naar het oordeel van de Studiegroep dient een adequate procedure van besluitvorming en begrotingsvoorbereiding aan de volgende eisen te voldoen:

1. Niet meer dan één grote ombuigingsoperatie *met gedetailleerde maatregelen* per kalenderjaar. Hierbij dienen aanpassingen in de lopende begroting in samenhang met ombuigingen voor de latere jaren te worden gebracht. Dit betekent dat voor een bepaald begrotingsjaar er twee momenten zijn waarop *gedetailleerde* ombuigingen kunnen worden voorbereid: vroegtijdig bij de begrotingsvoorbereiding voor dat jaar alsmede vroegtijdig in de begrotingsuitvoering, gelijktijdig met de voorbereiding voor het nieuwe begrotingsjaar.

2. Vroegtijdig worden voor de diverse begrotingshoofdstukken en beleidsterreinen (meerjarige) ombuigingstaakstellingen afgesproken. Deze zijn tijdens het proces van begrotingsvoorbereiding als zodanig niet meer onderhandelbaar.
   Dit laat onverlet dat (onderdelen van) het uiteindelijk door het kabinet te formuleren beleid uiteraard in diverse fora (Parlement, Georganiseerd Overleg etc.) onderwerp van behandeling en onderhandeling kan (kunnen) zijn. Ook in die gevallen echter zal het kabinet wel zijn eigen visie op de wijze van invulling van de meerjarige ombuigingstaakstellingen moeten presenteren.

3. Zolang het financieringstekort zodanig uit het lood is geslagen als nu het geval is kan het niet zo zijn dat alle ongunstige ontwikkelingen die zich mogelijk afspelen tussen het vroegtijdige moment van vaststelling van de ombuigingstaakstellingen en Prinsjesdag ten laste van het financieringstekort worden gebracht. Bij het beschikbaar komen van macro-economische prognoses dient de omvang van de afgesproken ombuigingstaakstelling opnieuw te worden getoetst. Voor zover geconstateerd wordt dat deze tekort schiet verdient het geen aanbeveling om opnieuw tal van gedetailleerde maatregelen in beschouwing te nemen, doch moet worden volstaan met een beperkt aantal maatregelen die over de hele breedte van de collectieve sector reiken.

In meer concrete vorm leidt dit tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen:

1. In de tweede helft van februari stelt de Ministerraad de ombuigingstotalen vast voor de collectieve sector als geheel met betrekking tot het lopende begrotingsjaar, het komende begrotingsjaar en de jaren daarna. Voor de wijze waarop deze totalen dienen te worden vastgesteld zij verwezen naar de aanbevelingen van paragraaf 2.

2. Tevens wordt dan de verdeling van de meerjarige ombuigingstaakstellingen (ten opzichte van de beschikbare meerjarenramingen) vastgesteld over de begrotingshoofdstukken, de begrotingsfondsen en de beleidsterreinen van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden collectieve sector en de volksgezondheid. Voor de wijze waarop een beslissing over de verdeling zou moeten worden genomen zij verwezen naar de aanbeveling van paragraaf 4.

3. In de maanden maart tot en met juni wordt een invulling gegeven aan de afgespoken taakstellingen. Daarbij wordt voorrang gegeven aan de concretisering van ombuigingen voor het lopende jaar waarvan de doorwerking fungeert als invulling voor de jaren daarna. Los daarvan worden gelijktijdig mee- en tegenvallers en claims geïnventariseerd en beoordeeld.

4. In juli/augustus wordt aan de hand van het dan voorziene financieringstekort getoetst of de in februari afgesproken – en inmiddels geconcretiseerde – ombuigingstaakstellingen voldoende zijn. Voor zover deze toetsing negatief uitvalt – waarop de kans overigens sterk wordt ingeperkt indien de ombuigingstaakstelling is gecalculeerd op de wijze als aanbevolen in paragraaf 2 – worden alleen generieke ombuigingsmaatregelen toegepast. Dan wordt tevens besloten over het al dan niet toedelen en concretiseren van de prioriteitenreserve en over het belastingplan en de premievaststelling.

5. Uiterlijk 30 augustus worden de door de Ministerraad vastgestelde versie van de Miljoenennota en de begrotingsontwerpen aan de Raad van State voor advies aangeboden. Aan de hand van het advies van de Raad van State krijgen de stukken in september hun definitieve vorm en vindt de technische afwerking plaats.

4. De prioriteitenstelling en de kwaliteit van de ombuigingen

Ofschoon de prioriteitenstelling en de kwaliteit van de ombuigingen een zeer directe invloed ondergaan van het in het voorafgaande beschreven ontbrekende meerjarenkader en de gebrekkige besluitvormingsprocedure is er een aantal zaken die een afzonderlijke bespreking verdienen. Zo is het van belang te constateren dat in de afgelopen jaren de verdeling van ombuigingen veelal aan de hand van bepaalde verdeelsleutels geschiedde waarbij het primair aan de departementen werd overgelaten om daaraan een invulling te geven. Aangezien de bewindslieden veelal niet kunnen overzien wat de consequentie van de versleuteling zal zijn voor het beleid van collega's kan nauwelijks van een prioriteitenafweging worden gesproken. Een verdelingsvoorstel dat is onderbouwd met concrete maatregelen biedt hiervoor betere mogelijkheden. Een bijkomend bezwaar van versleutelingen is bovendien dat – nadat de sleutel is afgesproken – snel de indruk ontstaat dat de ombuigingen «dus» zijn geregeld. In werkelijkheid moet het dan nog beginnen. Aangezien het versleutelen vaak ook binnen het departement wordt voortgezet raakt de concretisering steeds verder op de achtergrond en ontstaat een groot gevaar van een gebrekkige invulling. Tevens komt het ook wel voor dat ombuigingsaanslagen (deels) worden «ingevuld» met meevallers. Vooral als tegenvallers wel ten laste van de algemene problematiek worden gebracht ontstaat dan bij voorbaat een tendens tot een per saldo tegenvallende begroting.

Beoogde de versleuteling in het stadium van de begrotingsvoorbereiding nog uiteindelijk concrete ombuigingen in de diverse ontwerp-begrotingen te verwerken, anders ligt dit bij aftrekposten op het begrotingstotaal. Hierbij is ook de verdeling over de departementen niet geregeld. Dit zal dan veelal bij Voorjaarsnota, dat wil zeggen halverwege het begrotingsjaar, moeten worden geregeld.

Bijzondere populariteit genoot daarbij de aanvullende post voor prijsbijstelling, een voorziening die in het totaalbeeld wordt opgenomen om de ontwerp-begrotingen – die in constante prijzen worden opgesteld – in overeenstemming te brengen met de werkelijk verwachte prijsstijging. Ook bij de Voorjaarsnota werden daarop wel bedragen in mindering gebracht om compensatie te leveren voor tegenvallers. In de periode 1976–1982 is hierop bij de diverse Miljoenennota's en Voorjaarsnota's 2 miljard gekort (structureel zelfs 2,3 miljard). Aangezien de prijsstijgingen wel optraden moet een dergelijke korting volume-inkrimping betekenen in het bijzonder bij investeringen en andere materiële uitgaven. Ook werden in de diverse Miljoenennota's wel andere aftrekposten aangebracht zoals «nog nader in te vullen ombuigingen».

Het opnemen van dit soort aftrekposten is zeer bezwaarlijk vanuit de optiek van prioriteitenafweging en beheersbaarheid van de uitgaven: inhoudelijk is er immers nog niets besloten. Na de verdeling over de

begrotingshoofdstukken die pas tijdens de begrotingsuitvoering plaats vindt, raakt het zicht op de concretisering al snel zoek. Soms wordt dan de invulling «geregeld» door meevallers aan te wijzen of door alleen een boekhoudkundige verlaging aan te brengen. Overigens leveren ombuigingen die bestaan uit vage maatregelen doch waarvoor zeer concrete bedragen worden ingeboekt evenmin een bijdrage aan de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Een mooi voorbeeld daarvan is de stelpost van 500 miljoen die zowel in de 1%-nota als in Bestek '81 was opgenomen onder de titel «volumebeleid sociale zekerheid». Eenzelfde negatief oordeel kan worden geveld over kasverschuivingen.

Zijn de ombuigingen in het stadium van de begrotingsvoorbereiding vaak niet allemaal concreet ingevuld, nog diffuser zijn de ombuigingen en compensaties die tijdens de begrotingsuitvoering worden afgesproken. In de diverse Voorjaarsnota's zijn tal van compensaties afgesproken in verband met (per saldo) opgetreden tegenvallers (generale compensaties) of in verband met overschrijdingen waarvoor het desbetreffende departement zelf aansprakelijk wordt gesteld (endogene compensaties). Van deze te leveren compensaties werd wel de verdeling over de begrotingshoofdstukken in de Voorjaarsnota weergegeven doch de concrete invulling ontbrak vaak grotendeels. In de Voorjaarsnota's van 1976 tot en met 1981 waren – naast de eerdergenoemde kortingen op de prijsbijstelling – in totaal voor 1,8 miljard oningevulde compensaties opgenomen met een taakstellende structurele doorwerking van 2,5 miljard. Het zal duidelijk zijn dat de aanwezigheid van nog oningevulde ombuigingen een zeer grote bedreiging is voor de beheersbaarheid van de begroting, ook op langere termijn (in verband met het structurele karakter van de te leveren compensaties). Daarbij dient dan nog te worden aangetekend dat in de afgelopen jaren ook regelmatig de hand is gelicht met de spelregels van het stringente begrotingsbeleid die voor een overschrijding van het uitgaventotaal – behoudens uit hoofde van nominale factoren – compensatie eisen.

Overigens moet daarbij worden aangetekend dat de Voorjaarsnota momenteel op een zodanig laat moment verschijnt en in een zo kort tijdsbestek moet worden opgesteld dat het ook niet goed mogelijk is alle afgesproken ombuigingen concreet in te vullen. Een structurele vervroeging van het moment waarop voor het lopende jaar de stand van zaken wordt opgemaakt en een integratie van de ombuigingsoperatie voor het lopende jaar met de voorbereiding van de begroting van het komende jaar – zoals voorgesteld in paragraaf 3 – kan hierin verbetering brengen. Het nadeel van verlies aan informatie, omdat enige maanden eerder de stand van zaken wordt opgemaakt, weegt niet op tegen dat voordeel. Een latere compensatieronde uit hoofde van toepassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid blijft uiteraard mogelijk doch dient van beperkte omvang te blijven.

Als een recente positieve ontwikkeling kan worden beschouwd de in 1981 geïntroduceerde heroverwegingsprocedure. Deze beoogt op fundamentele wijze de diverse beleidsterreinen door te lichten op doelmatigheid, doeltreffendheid, allocatiemechanismen en actualiteitswaarde van de doelstellingen. Doordat daarbij ook beleidsvarianten worden ontwikkeld kunnen aan de heroverwegingsrapporten bouwstenen worden ontleend om te komen tot een betere prioriteitenafweging.

Naast de huidige gebrekkige prioriteitenafweging op het niveau van het kabinet is het ook een probleem dat er zeer weinig prikkels bestaan voor individuele departementen, uitvoerende instanties en gebruikers van collectieve voorzieningen om een terughoudende en afwegende opstelling te kiezen. Afzonderlijke departementen worden vooral positief beoordeeld indien bestaande voorzieningen worden uitgebreid of nieuwe worden gecreëerd, en worden veelal niet geassocieerd met de daarvoor benodigde (onaangename) financieringsmaatregelen. Het is ook niet ongebruikelijk

dat voorstellen tot uitgavenverhoging in de loop van het jaar door de Ministerraad worden aanvaard zonder dat de financiering ervan concreet is geregeld. Uitvoerende instanties (gemeenten, ambtelijke diensten) kunnen en moeten ook vaak beslissingen nemen zonder enige begrenzing van de financiële consequenties (in geval van zogenaamde «open-einde-regelingen»). Gebruikers van collectieve voorzieningen tenslotte worden niet genoodzaakt om een afweging te maken tussen nut en kosten van het gebruik van een voorziening indien deze gratis of tegen sterk gereduceerde prijzen ter beschikking wordt gesteld.

Het ontbreken van afwegingsmechanismen in de praktijk van alledag is een voedingsbodem voor een onbeheerste uitgavengroei en verzwaart de problematiek die op kabinetsniveau moet worden opgelost.

Het bovenstaande leidt tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen

1. Bij de verdeling van de meerjarige ombuigingsproblematiek in februari over de diverse hoofdstukken en beleidsterreinen worden geen verdeelsleutels gehanteerd. In plaats daarvan doet de Minister van Financiën een verdelingsvoorstel dat gebaseerd is op een pakket concrete maatregelen, waarbij hij onder meer gebruik maakt van de beschikbare heroverwegingsrapporten; daarbij geeft hij aan welke criteria hij heeft gehanteerd. In dat verband is het van belang dat de heroverwegingsprocedure wordt voortgezet en aansluit bij de begrotingscyclus.

2. Het voorstel van de Minister van Financiën wordt beoordeeld door het kabinet. Na eventuele amendering worden de voor de diverse hoofdstukken en beleidsterreinen resulterende ombuigingsbedragen als taakstellend aanvaard. Vervolgens kunnen de primair verantwoordelijke ministers binnen de taakstelling een zelfstandige prioriteitenafweging maken en desgewenst adequate alternatieve ombuigingen voorstellen.

3. Ombuigingen worden slechts aanvaard voor zover daaraan concrete aanwijsbare maatregelen ten grondslag liggen. Niet aanvaard worden oningevulde aftrekposten zoals kortingen op de «prijzenpot», het inboeken van meevallers, kasverschuivingen en vage maatregelen met een onzekere opbrengst.

4. Er wordt een stringente voortgangscontrole op ombuigingen toegepast met een regelmatige rapportage. Voor het mislukken van een ombuiging dient conform de spelregels van het stringente begrotingsbeleid een alternatief te worden gevonden op het beleidsterrein van de betrokken bewindspersoon. Dit om recht te doen aan de besluitvorming van de Ministerraad bij de verdeling van ombuigingen en om een adequate invulling van ombuigingen te stimuleren.

5. Er worden zoveel mogelijk mechanismen gecreëerd om de afweging van dag tot dag en de band tussen nut en offer te versterken:

a. Brede en vergaande toepassing van de profijtgedachte;
b. Het opnemen van een budgettaire randvoorwaarde bij bepaalde open-einde-regelingen die niet het karakter van een basisvoorziening hebben (zie ook paragraaf 5 en 7);
c. Beslissingen over beleidsintensiveringen en de financiering ervan worden in de tijd gelijkgeschakeld. Zolang de compensatie niet concreet is geregeld wordt de uitgavenverhoging niet toegestaan.

Intermezzo: *De invloed van het gevoerde ombuigingsbeleid op het totaal van de collectieve uitgaven*

De in de voorafgaande paragrafen beschreven verschijnselen zoals het overschrijden en steeds verder verruimen van normen, het ontbreken van een meerjarig kader, de gebrekkige besluitvormingsprocedure en de inadequate wijze van invullen van ombuigingen en het niet compenseren van overschrijdingen hebben de invloed van het ombuigingsbeleid van de afgelopen jaren op de omvang van de collectieve uitgaven betrekkelijk gering gemaakt. In paragraaf 1 is reeds aangegeven dat er, ondanks de gepleegde ombuigingen, in plaats van een afremming van de groei van het aandeel van collectieve uitgaven in het nationale inkomen sprake is geweest van een versnelling. Het effect van het beleid van de afgelopen jaren kan ook worden geïllustreerd door een vergelijking te maken tussen de meerjarenramingen die er waren in 1976 en de huidige stand van zaken. Het sindsdien gevoerde 1%-beleid, Bestek '81 en de daarop volgende ombuigingsoperaties waren er immers op gericht om per saldo een verlaging ten opzicht van de toen voorliggende meerjarenramingen te realiseren.

Voor de rijksbegroting, waar het merendeel van de ombuigingen neerslaat (al dan niet via het terugtrekken van rijksbijdragen) is een vrij nauwkeurige vergelijking mogelijk.

In de onderstaande tabel is weergegeven de reële wijziging in de meerjarenramingen die zijn aangebracht in de periode 1976–1982 (in miljarden):

	wijziging meerjarencijfer 1982[1]
Ombuigingen	− 17,3
Rente-uitgaven	+ 2,2
Werkloosheidsuitgaven	+ 3,6
Aanvullend beleid	+ 4,2
Overige reële mutaties	+ 7,5
Per saldo	+ 0,2

[1] Voor zover noodzakelijk zijn de cijfers verkregen via extrapolaties; afgezien is van louter nominale mutaties, verschuivingen, omzettingen e.d.

Uit de tabel wordt duidelijk dat ondanks tal van ombuigingsoperaties er geen sprake is geweest van een reële verlaging ten opzichte van de eerdere meerjarenramingen. De uitgavenverhogingen die daar tegenover stonden hebben de ombuigingen meer dan gecompenseerd. Deze uitgavenverhogingen waren slechts zeer ten dele het directe uitvloeisel van de macro-economische ontwikkeling (werkloosheidsuitgaven en, gedeeltelijk, rente-uitgaven). Het aanvullend beleid is een welbewuste uitgavenverhoging geweest terwijl de post «overige reële mutaties» een mengeling is van gehonoreerde claims, tegenvallers, compensatierondes en mislukte ombuigingen. Volgens de officiële begrotingsstukken zijn aanwijsbaar mislukte ombuigingen beperkt van omvang. Uit de voorafgaande paragraaf is echter duidelijk geworden dat de invulling van veel ombuigingen vaak zo weinig concreet is geweest dat het al dan niet lukken ervan niet te constateren valt. Een inadequate invulling komt aldus tot uitdrukking in tegenvallers die in de laatste regel van de tabel zijn vervat.

5. De flexibiliteit van de collectieve uitgaven

De technische flexibiliteit, dat wil zeggen de mate waarin de realisering van uitgaven of een wijziging daarin kan worden beheerst, is bij de huidige mechanismen voor het totaal van de collectieve uitgaven nogal beperkt, althans in neerwaartse richting en op korte termijn. De volume-ontwikkeling

van de collectieve uitgaven wordt voor meer dan de helft volledig gedetermineerd door wettelijke regelingen en het beroep dat daarop wordt gedaan («open-einde-regelingen»). Behoudens wetswijziging en kasverschuivingen kan geen invloed worden uitgeoefend op het uitgavenverloop. Het volume van de personeelsuitgaven, dat ongeveer een kwart uitmaakt van het uitgaventotaal, kent op korte termijn – zonder ontslagen – eveneens een beperkte flexibiliteit. Voor het resterende deel van de collectieve uitgaven (waaronder de rentelasten) is aan het begin van het begrotingsjaar al zo'n 50 tot 75% vastgelegd via privaatrechtelijke verplichtingen.

Daar komt nog bij dat 60% van de collectieve uitgaven een loonindexatie kent waarbij die van de sociale zekerheid zelfs wettelijk is vastgelegd. Niet geïndexeerd zijn 40% van de uitgaven, doch 3/4 daarvan ondergaat wel direct de invloed van prijsstijgingen.

Naast deze beperkte technische flexibiliteit, die vooral op korte termijn van belang is, kan ook worden gesproken van een grote politiek-maatschappelijke inflexibiliteit. Deze uit zich doordat op tal van terreinen normen en randvoorwaarden zijn gesteld (bijvoorbeeld plafond ontwikkelingssamenwerking, groeinorm Defensie, koopkracht minima) of uitspraken zijn gedaan die verwachtingen hebben gewekt. Mede onder druk van belangen-groepen en politieke «achterbannen» stuit het ingrijpen op tal van terreinen op politieke barrières in kabinet en parlement. Een dergelijke combinatie van technische en politieke inflexibiliteit bergt grote gevaren in zich voor de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Daarbij dreigt de besluitvorming over ombuigingen te zeer op grond van flexibiliteitsoverwegingen te worden genomen in plaats van een open politieke prioriteitenafweging. Dit gaat vooral ten koste van investeringen en materiële overheidsuitgaven.

De flexibiliteit bij uitgaven die volledig worden gedetermineerd door de criteria die in een (wettelijke) regeling zijn vastgelegd kan uiteraard worden bevorderd door voorzieningen te treffen die een snelle aanpassing van de regeling mogelijk maken. Daarnaast kan soms de open-einde-regeling worden vervangen door directe budgettering (bijvoorbeeld bij tekorten openbaar vervoer). Soms ook zou op ruimere schaal dan thans aan open-einde-regelingen een budgettaire randvoorwaarde kunnen worden toegevoegd. Huidige voorbeelden van dat laatste zijn de regeling voor isolatiesubsidie en steun aan individuele bedrijven waarin naast de criteria voor de potentiële rechthebbenden een clausule is toegevoegd met betrekking tot het budgettair bedrag. In paragraaf 7. worden – toegespitst op open-einde-regelingen in de richting van de lagere overheden – ook andere mogelijkheden genoemd om bestaande open-einde-regelingen te verbeteren. De Studiegroep beraadt zich nog op de mogelijkheden om in de sfeer van de sociale verzekeringen tot een betere beheersbaarheid van uitgaven op grond van wettelijke regelingen te komen.

Aanbevelingen:

1. Voor open-einde-regelingen wordt zo veel mogelijk het toevoegen van een budgettaire randvoorwaarde of een stringentere normering overwogen (zie ook paragraaf 7.).

2. Bezinning op de wettelijk vastgelegde indexatie-mechanismen bij de sociale zekerheid en de mogelijkheid van een zelfstandig beleid ten aanzien van de aanpassingen van arbeidsvoorwaarden collectieve sector is vanuit de optiek van de beheersbaarheid dringend gewenst.

3. Ten aanzien van de privaatrechtelijke verplichtingen dient een meerjarig regime te worden afgesproken dat voor de diverse beleidsterreinen een oplopende vrije – dat wil zeggen nog beslisbare – ruimte impliceert.

4. Ten aanzien van de door politieke en maatschappelijke factoren bepaalde inflexibiliteit.

– Behoedzaamheid ware te betrachten met absolute uitspraken over normen en randvoorwaarden die de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven beperken.

– Geen uitspraken of toezeggingen doen die verwachtingen wekken, zonder dat de financiering geregeld is.

– Terughoudendheid met beslissingen over nieuw beleid en beleidsintensiveringen.

– Benadrukken dat het in de meerjarenramingen vervatte beleid nog voor (neerwaartse) bijstelling in aanmerking kan komen.

6. De rol van kabinetsformaties

Aangezien tijdens kabinetsformaties afspraken worden gemaakt voor een – in principe – vierjarige kabinetsperiode kunnen deze van grote betekenis zijn voor de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Tijdens een kabinetsformatie kan een belangrijke basis worden gelegd voor de soliditeit van het naderhand te voeren beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven.

Bezien we de kabinetsformaties van het afgelopen decennium, dan kan worden geconstateerd dat in bepaalde opzichten steeds gedetailleerdere afspraken werden gemaakt. Voor wat betreft de collectieve uitgaven had de gedetailleerdheid echter vooral betrekking op af te spreken uitgavenverhogingen en op terreinen die van bezuiniging dienden te worden uitgesloten.

Detaillering kan ook worden gezien bij de formulering van de budgettaire normen doch in paragraaf 1 werd reeds geconstateerd dat daarin niet de kern van het beheersbaarheidsvraagstuk gelegen is. Indien een totale ombuigingsproblematiek in een regeerakkoord werd opgenomen was deze op basis van te optimistische veronderstellingen becijferd en werden over de invulling daarvan – behoudens een globale verdeelsleutel – geen nadere uitspraken gedaan. De aantredende ministers werden niet geconfronteerd met de ombuigingen op hun beleidsterrein en konden zich daaraan dus niet gebonden voelen. Naderhand leidde de realisering van ombuigingen tot grote problemen, wat nog versterkt werd doordat soms al heel snel bleek dat de ombuigingsnoodzaak aanzienlijk groter was dan tijdens de formatie was gedacht. Overigens zal ook een factor zijn geweest dat niet alle betrokkenen in de kabinetsformatie voldoende (toegankelijke) informatie hadden over de feitelijke situatie en problemen in de publieke financiën om de problematiek en de mogelijke oplossingen daarvan naar waarde te kunnen schatten.

Aanbeveling

Gelet op de uiterst zorgwekkende situatie waarin de publieke financiën thans verkeren acht de Studiegroep het van groot belang dat tijdens de formatie een zo goed mogelijke basis wordt gelegd voor het op orde brengen daarvan in de nieuwe kabinetsperiode. Daarbij ware zoveel mogelijk afspraken over uitgavenverhogingen en blokkades voor ombuigingen te vermijden. Daarnaast ware – op basis van een realistische calculatie van de budgettaire problematiek – aandacht te besteden aan de consequenties die de meerjarige ombuigingstaakstelling zou moeten hebben voor de diverse beleidsterreinen. De tot een nieuw kabinet toetredende ministers zouden zich daar dan ook aan moeten binden. Overigens dient een adequate informatievoorziening van de deelnemers aan de kabinetsformatie te zijn verzekerd; daarbij zou een beroep kunnen worden gedaan op deskundige bijstand op budgettair terrein.

7. De beheersbaarheid van de uitgaven van de lagere overheden

De uitgaven van de lagere overheden worden in sterke mate bepaald door de middelenstroom vanuit de centrale overheid. Van de gemeentelijke uitgaven (gewone dienst) wordt slechts 6% gefinancierd uit gemeentelijke heffingen; 32% wordt gefinancierd uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en 62% wordt gefinancierd door zogenoemde specifieke uitkeringen. Het aantal specifieke uitkeringen, dat wil zeggen uitkeringen waarvan het rijk de bestedingsrichting bepaalt, is in de loop der tijd sterk toegenomen en beloopt inmiddels meer dan 500. Daarbij hebben er een aantal een open-einde-karakter hetgeen impliceert dat de gemeentelijke uitgaven volledig bij het rijk kunnen worden gedeclareerd. De huidige financiële verhouding tussen rijk en gemeenten biedt weinig ruimte aan gemeenten om tot een eigen prioriteitenafweging te komen (dit is voor specifieke uitkeringen niet of nauwelijks mogelijk) en bevat te weinig prikkels voor een efficiënte aanwending (dit is voor uitgaven die bij de centrale overheid worden gedeclareerd niet interessant). Daarnaast worden in verband met de honderden specifieke uitkeringen zowel bij rijk als gemeenten veel kosten gemaakt voor onderling bureaucratisch verkeer. Tenslotte komen de gemeenten bij de planning van hun financiële beleid in problemen indien zij vrij laat in het begrotingsjaar worden geconfronteerd met een vermindering van de inkomstenstroom vanuit de centrale overheid.

Aanbevelingen

1. Vergaande uitdunning van de huidige specifieke uitkeringen onder gelijktijdige verhoging van de algemene uitkering. Afschaffing vooral van regelingen waarvan de beheerskosten relatief hoog zijn en van regelingen waarbij geen sprake is van substantiële bijzondere factoren (spreiding in tijd of regio).

2. Voor specifieke uitkeringen die worden gehandhaafd dient het open-einde-karakter zoveel mogelijk te worden vervangen door budgettering (gefixeerd bedrag).

3. Voor zover budgettering niet wordt gekozen dient de regeling zoveel mogelijk zo te zijn dat niet zonder meer alle kosten worden vergoed doch dat een tevoren genormeerd tarief wordt toegepast (b.v. bedrag per kind bij onderwijs).

4. Voor zover het open-einde-karakter van de specifieke uitkering intact moet blijven dient in ieder geval ondubbelzinnig te worden vastgelegd welke kosten mogen worden gedeclareerd. Bovendien kan een gedeeltelijk eigen risico voor gemeenten worden ingebouwd voor die aktiviteiten waarbij de lagere overheden een overeenkomstige ruimte hebben voor een eigen beleidsinterpretatie.

5. De centrale overheid dient maximaal zorg te dragen voor een tijdige informatievoorziening van de lagere overheden met betrekking tot de financiële sfeer.

8. Financieel-technische aspecten van de rijksbegroting

Ook in de financieel-technische sfeer van de rijksbegroting vereist de steeds scherper wordende budgettaire problematiek aanpassingen. In zijn uiteindelijke rapport zal de Studiegroep uitvoerig op deze problematiek ingaan. Hier worden slecht enkele problemen aangeduid en beknopte aanbevelingen gedaan.

– Een eerste probleem kan worden geconstateerd bij de vaak onduidelijk geregelde budgettaire bevoegdheden van coördinerende en project-ministers die in enigerlei vorm bemoeienis hebben met uitgaven die op de

begrotingen van andere ministers staan. Hieruit vloeien in toenemende mate coördinatieproblemen voort; er bestaat onduidelijkheid over de vraag waar de beslissingsbevoegdheid ligt.

– De betrokkenheid van de afdelingen Financieel-Economische Zaken (FEZ) bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid is vaak te gering terwijl de personeelsbezetting in kwalitatief en kwantitatief opzicht vaak te kort schiet.

– Het huidige begrotingsstelsel is zeer sterk georiënteerd op de kasuitgaven die echter veelal slechts een gevolg zijn van eerder genomen beslissingen (aangegane verplichtingen, wetten). Noch bij de autorisatie, noch bij de presentatie noch bij de beheersing van de begroting wordt voldoende aangesloten op de aan de uitgaven ten grondslag liggende factoren. Daarbij is het begrotingsbeeld ondoorzichtig vanwege het bestaan van stuwmeren van onbesteed gebleven gelden die wel verplicht zijn doch die niet in het begrotingsbeeld worden verwerkt. Het huidige stelsel geeft bovendien impulsen die een goede kasraming tegengaan.

– De kasplafonds trachten op kunstmatige wijze de betalingsdruk van eerder aangegane verplichtingen tegen te gaan. Ze zijn een inadequaat instrument om te komen tot een beheersing van de uitgaven op iets langere termijn.

– De financiële informatievoorziening van de departementen richting Financiën schiet tekort. Voorgeschreven informatie wordt niet of niet tijdig geleverd terwijl de voorschriften in een aantal opzichten moeten worden verbeterd en uitgebreid. Er bestaat onvoldoende systematische aandacht – ook vanuit het Ministerie van Financiën – voor ramingstechnische aspecten.

– De automatisering van de financiële informatievoorziening wordt niet geïntegreerd aangepakt en is thans nog onvoldoende. De inrichting van de administraties maakt het veelal niet mogelijk om kasbetalingen te herleiden tot de daaraan voorafgegane verplichtingen.

Aanbevelingen

1. De bevoegdheden van coördinerende en project-ministers en de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van een minister voor zijn begroting worden met elkaar in overeenstemming gebracht. Dit impliceert dat hetzij begrotingsposten worden overgeheveld naar de begroting van de coördinerende respectievelijk project-minister, waarna deze beslissingsbevoegd is, hetzij dat dit niet geschiedt, waarmee zijn rol tot een adviserende wordt beperkt.

2. De interne positie van de FEZ-afdelingen wordt versterkt.

3. Het begrotingsstelsel wordt herzien in een richting die meer het accent legt op de oorzaken van de uitgaven en die een objectievere kasraming mogelijk maakt.

4. De kasplafonds in hun huidige vorm worden afgeschaft. Betalingen op eerder aangegane verplichtingen worden niet kunstmatig beperkt. Er wordt een voorziening getroffen die een geleidelijke afbouw van de ontstane stuwmeren van wel verplichte doch nog niet betaalde uitgaven mogelijk maakt.

5. De financiële informatievoorziening wordt verbeterd en de automatisering ervan wordt voortvarend en geïntegreerd aangevat. De financiële administraties worden zodanig aangepast dat een geïntegreerde kas-verplichtingenadministratie ontstaat.

6. Zowel op het Ministerie van Financiën als op de departementen worden voorzieningen getroffen die een duurzame systematische aandacht voor ramingstechnische aangelegenheden waarborgen.

Samenstelling Studiegroep Begrotingsruimte

Voorzitter:
dr. L. J. C. M. le Blanc
Directeur-Generaal van de Rijksbegroting
Ministerie van Financiën

Secretariaat:
drs. E. G. Horwitz
drs. R. IJ. M. Kuipers
Directie Begrotingszaken
Ministerie van Financiën

Leden:
drs. H. J. Brouwer
plv. Directeur-Generaal voor Overheidspersoneelsbeleid
Ministerie van Binnenlandse Zaken

drs. E. den Dunnen
Onder-Directeur
De Nederlandsche Bank

Prof. dr. P. Korteweg
Thesaurier-Generaal
Ministerie van Financiën

drs. L. Lamers
Directeur-Generaal voor Sociale Voorzieningen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

drs. L. A. P. van der Leij
Directeur-Generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

drs. J. W. J. Margés
Raadadviseur bij het Kabinet van de
Minister-President

drs. J. K. T. Postma
Directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

Prof. dr. F. W. Rutten
Secretaris-Generaal
Ministerie van Economische Zaken

drs. W. F. Schutte
Hoofd Centrale afdeling financieel-economische zaken
Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

drs. W. C. Verbaan
Hoofd Centrale afdeling financieel-economische zaken
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Prof. drs. J. Weitenberg
Onder-Directeur van het Centraal Planbureau

drs. G. Zalm
plv. Directeur Begrotingszaken
Ministerie van Financiën

8. De kasontwikkeling van het rijk

Tabel I. Ontvangsten en betalingen van het rijk op kasbasis

Ontvangsten		1980	1981			1982 1e halfjaar
			1e halfjaar	2e halfjaar	Totaal	
Budgettaire ontvangsten						
1	Belastingen	71 724	29 958	40 866	70 824	28 735
2	Overige begrotingsontvangsten	23 692	11 115	17 365	28 480	12 743
		95 416	41 073	58 231	99 304	41 478
	Kastekort wegens begrotingstransacties	15 910	18 555	3 100	21 655	24 004
		111 326	59 628	61 331	120 959	65 482
Overige ontvangsten						
5	Opneming van langlopende binnenlandse staatsschuld	17 325	12 951	9 598	22 549	14 367
6	Wijziging in de voorinschrijfrekening betreffende deelneming in staatsleningen (zie ook post 10)	–	–	993	211	1 048
7	Netto plaatsing van schatkistpapier (zie ook post 11)	3 368	3 318	–	2 265	2 940
8	Wijziging in de schuldverhouding met gemeenten (uit hoofde van onroerendgoedbelastingen) en met het Provinciefonds en het Gemeentefonds (zie ook post 12)	–	–	1 017	–	–
9	Wijzigingen in diverse vorderingen en schulden op korte termijn (zie ook post 14)	–	1 820	–	–	3 577
		20 693	18 089	11 608	25 025	21 932
	Afneming van de liquide middelen van het rijk	–	4 024	–	548	3 599
		20 693	22 113	11 608	25 573	25 531

Betalingen		1980	1981			1982 1e halfjaar
			1e halfjaar	2e halfjaar	Totaal	
Budgettaire betalingen						
3	Aflossingen van langlopende binnenlandse schuld	3 273	1 886	1 825	3 711	2 112
4	Overige begrotingsbetalingen	108 053	57 742	59 506	117 248	63 370
		111 326	59 628	61 331	120 959	65 482
Overige betalingen						
	Kastekort wegens begrotingstransacties	15 910	18 555	3 100	21 655	24 004
10	Wijziging in de voorinschrijfrekening betreffende deelneming in staatsleningen (zie ook post 6)	676	782	–	–	–
11	Netto aflossing van schatkistpapier (zie ook post 7)	–	–	1 053	–	–
12	Wijziging in de schuldverhouding met gemeenten (uit hoofde van onroerendgoedbelastingen) en met het Provinciefonds en het Gemeentefonds (zie ook post 8)	937	1 815	–	798	806
13	Wijziging in het saldo van de Investeringsrekening	1 214	961	873	1 834	721
14	Wijzigingen in diverse vorderingen en schulden op korte termijn (zie ook post 9)	375	–	3 106	1 286	–
		19 112	22 113	8 132	25 573	25 531
	Toeneming van de liquide middelen van het rijk	1 581	–	3 476	–	–
		20 693	22 113	11 608	25 573	25 531

Tabel II. Financieringsoverzicht van het rijk

			1980		1981	1e halfjaar 1981		1e halfjaar 1982
1	Kastekort wegens begrotingstransacties		15 910		21 655	18 555		24 004
2	Mutatie in de Investeringsrekening		1 214		1 834	961		721
3	Wijziging in de schuldverhouding met de lagere overheid:							
	a. Kastekort van het Gemeente- en het Provinciefonds	946		789		1 785	860	
	b. Mutatie uit hoofde van de onroerend-goedbelasting	– 9		9		30	– 54	
			937		798	1 815		806
4	Diverse mutaties		233		113	– 1 903		– 2 258
			18 294		24 400	19 428		23 273
Te elimineren:								
5	Aflossing gevestigde binnenlandse schuld	3 273		3 711		1 886	2 112	
6	Overige	– 108		279		243	272	
			3 165		3 990	2 129		2 384
7	Financieringstekort		15 129		20 410	17 299		20 889
8	Kapitaalverkeer met het buitenland		153		525	233		155[a]
9	Netto beroep (–) op de binnenlandse kapitaalmarkt:							
	– door openbare emissies	– 7 390		– 10 965		– 5 593	– 9 379	
	– door plaatsing van onderhandse leningen	– 9 935		– 11 584		– 7 358	– 4 988	
	– via voorinschrijfrekening	676		– 211		782	– 1 048	
	– aflossing gevestigde schuld (excl. schatkistcertificaten 1972)	3 223		3 661		1 886	2 112	
			– 13 426		– 19 099	– 10 283		– 13 303
10	Liquiditeitstekort		1 856		1 836	7 249		7 741
11	Tot uitdrukking komend in:							
	– netto plaatsing van schatkistpapier		3 368		2 265	3 318[b]		2 940[c]
	– netto toeneming van andere vlottende schuld		119		– 927	– 93		1 202
	– aflossing van schatkistcertificaten 1972		– 50		– 50	–		–
	– afneming c.q. toeneming (–) van liquide middelen van het rijk		– 1 581		548	4 024		3 599

[a] Volgens gegevens januari t/m mei 1982; een nader blijkende mutatie in juni 1982 heeft een tegengestelde beïnvloeding van het financieringstekort tot gevolg.

[b] Waaronder 1 140 bij de Nederlandsche Bank u.h.v. het financieringsarrangement

[c] idem 875

Tabel III. Liquide middelen van het rijk

	31 dec. 1979	31 dec. 1980	30 juni 1981	31 dec. 1981	30 juni 1982
Saldo bij de Nederlandsche Bank	930	3 819	– 143	3 348	– 142
Idem bijzondere rekening uit hoofde van IMF-positie	1 400	–	–	–	–
Kas-, bank- en girosaldi van comptabelen	865	957	895	880	771
	3 195	4 776	752	4 228	629
Wijziging ten opzichte van vorige datum		1 581	– 4 024	3 476	– 3 599

9. De uitgaven en de ontvangsten 1982–1983 ingedeeld volgens de functionele classificatie

A. Totaaloverzicht

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
00	*Algemeen bestuur*	*5 798*	*5 787*	*5 920*	*3 522*	*3 950*	*3 795*
00.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	411	497	703	8	8	12
00.1	Wetenschappelijk onderzoek	306	295	72	8	9	3
00.2	Financieel bestuur en domeinen	3 301	3 278	3 291	3 032	3 475	3 300
00.3	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	1 780	1 717	1 854	474	458	480
01	*Defensie*	*12 124*	*12 500*	*12 661*	*482*	*604*	*557*
01.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	776	959	839	41	56	36
01.1	Wetenschappelijk onderzoek	84	84	95	–	–	–
01.2	Landmacht	5 336	5 420	5 581	317	387	363
01.3	Luchtmacht	2 400	2 430	2 462	54	80	76
01.4	Marine	2 352	2 376	2 443	70	81	82
01.5	Militaire pensioenen en wachtgelden	1 176	1 231	1 241	–	–	–
02	*Buitenlandse betrekkingen*	*433*	*458*	*491*	*233*	*225*	*237*
02.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	84	85	96	59	59	66
02.2	Vertegenwoordiging in het buitenland	232	242	258	6	6	6
02.3	Internationale organisaties en conferenties	117	131	137	168	160	165
02/03	*Ontwikkelingssamenwerking*	*3 581*	*3 820*	*3 931*	*319*	*323*	*306*
02.4	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	3 352	3 591	3 688	224	228	226
03.4	Nederlandse Antillen	229	229	243	95	95	80
04	*Justitie en politie* (incl. civiele verdediging)	*5 119*	*5 164*	*5 203*	*426*	*445*	*454*
04.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	127	136	138	102	112	101
04.1	Wetenschappelijk onderzoek	3	4	3	–	–	–
04.2	Rechtspraak	598	647	664	246	234	208
04.3	Rijkspolitie	1 062	1 053	1 068	44	59	48
04.4	Gemeentepolitie	1 938	1 931	1 948	2	2	3
04.5	Strafrechtstoepassing	508	516	533	17	21	18
04.6	Binnenlandse veiligheid	110	109	104	2	2	2
04.7	Civiele verdediging	205	187	180	1	1	1
04.8	Kinderbescherming	568	581	565	12	14	13
05	*Verkeer en waterstaat*	*9 144*	*9 353*	*9 532*	*3 167*	*3 343*	*3 382*
05.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	313	423	268	5	9	6
05.1	Wetenschappelijk onderzoek	94	93	93	–	–	5
05.20	Aanleg en onderhoud van landwegen	1 160	1 151	1 208	1	1	56
05.21	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	1 915	2 023	2 218	198	203	134
05.3	Landaanwinning	67	66	63	1	1	4
05.4	Zee- en rivierwaterkering en afwatering	1 332	1 328	1 370	149	149	173

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
05.50	Zeescheepvaart	386	392	381	182	213	195
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	641	614	624	6	19	63
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	57	57	39	79	79	5
05.6	Verkeer per spoor	1 400	1 469	1 441	–	41	–
05.7	Burgerlijke luchtvaart	163	166	171	93	93	101
05.8	Pijpleidingen	1	1	1	–	–	–
05.9	PTT	1 615	1 570	1 655	2 453	2 535	2 640
06	*Handel en nijverheid*	*3 317*	*3 840*	*3 705*	*18 222*	*13 880*	*15 151*
06.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	91	94	75	6	14	12
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	313	281	311	11	11	15
06.2	Handel en ambacht	364	385	442	8	8	9
06.3	Industrie	2 252	2 775	2 548	374	394	193
06.4	Mijnwezen	32	32	30	17 823	13 453	14 921
06.5	Energieproduktie	223	229	250	–	–	–
06.6	Toerisme	42	44	49	–	–	1
07	*Landbouw en visserij*	*2 145*	*2 161*	*2 051*	*570*	*581*	*513*
07.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	190	193	181	81	68	93
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	321	326	327	13	13	17
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt	673	691	576	134	123	124
07.3	Cultuurtechnische werken	484	488	502	93	128	115
07.4	Bosbouw	127	136	133	16	16	19
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	26	27	26	8	8	8
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	324	300	306	225	225	137
08o	*Onderwijs en wetenschappen*	*25 749*	*26 197*	*26 013*	*472*	*773*	*570*
08.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	811	839	837	48	98	67
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	562	588	593	1	1	1
08.2	Lager onderwijs	8 576	8 864	8 564	106	324	115
08.3	Voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	4 418	4 424	4 496	24	38	25
08.40	Nijverheidsonderwijs	3 161	3 066	3 312	48	66	50
08.41	Lager en middelbaar land- en tuinbouw-onderwijs	488	484	486	2	2	3
08.42	Ander vak- en beroepsonderwijs	2 539	2 532	2 540	68	34	70
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	5 194	5 400	5 185	175	210	239
08c	*Cultuur en recreatie*	*2 454*	*2 517*	*2 590*	*864*	*928*	*986*
08.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	73	136	51	–	–	–
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	5	5	5	–	–	–
08.6	Vrijetijdsbesteding, jeugdvorming, volksontwikkeling en sport	1 005	1 011	966	40	87	68
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	557	551	662	14	15	17
08.8	Radio, televisie en pers	810	810	901	810	826	901
08.9	Erediensten	4	4	5	–	–	–

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
09	*Sociale voorzieningen*	*29 550*	*32 318*	*30 238*	*1 450*	*1 461*	*1 522*
09.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	208	360	250	43	46	44
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	25	139	111	–	–	–
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgelden)	15 707	17 114	13 783	784	808	841
09.3	Sociale bijstand	7 323	7 948	8 673	1	1	2
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen, voortvloeiende uit het eertijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	475	545	391	–	–	–
09.42 09.43 09.44 09.45	Sociale hulp	1 827	1 831	2 421	–	–	–
09.5	Arbeidersbescherming	85	85	85	11	11	12
09.6	Maatregelen in het belang van de werkgelegenheid	3 882	4 278	4 507	611	595	623
09.7	Arbeidsverhoudingen	18	18	17	–	–	–
10	*Volksgezondheid en milieuhygiëne*	*1 094*	*1 194*	*1 198*	*409*	*345*	*394*
10.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	154	159	172	9	–	10
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	90	89	83	–	–	–
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	168	171	194	4	2	4
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	62	63	64	45	45	48
10.4	Openbare gezondheid	620	712	685	351	298	332
11	*Volkshuisvesting*	*10 712*	*11 092*	*12 711*	*508*	*569*	*623*
11.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	84	89	78	1	1	2
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	20	22	10	–	–	–
11.2	Volkshuisvesting	10 299	10 678	12 325	361	428	397
11.3	Ruimtelijke ordening	309	303	298	146	140	224
13	*Nationale schuld*	*15 451*	*15 950*	*19 208*	*4 963*	*4 981*	*5 702*
13.2/3	Rente	11 501	12 000	15 219	4 943	4 967	5 682
13.4/5	Aflossing	3 950	3 950	3 989	20	14	20
	Niet verdeelde aanvullende posten:	*2 319*	*511*	*1 678*	*610*	–	*300*
Totaal niet-belastingontvangsten					*36 217*	*32 408*	*34 493*
16	*Belastingen*				*72 942*	*69 118*	*67 259*
	Kostprijsverhogende belastingen (rijksaandeel)				30 912	28 648	28 731
	Belastingen op inkomen, winst en vermogen (rijksaandeel)				42 030	40 470	38 528
	Belastingplan						*1 600*
Totaal van de uitgaven/ontvangsten		128 990	132 862	137 130	109 159	101 526	103 351

B. Rubricering per begrotingshoofdstuk

		Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
00	*Algemeen bestuur*	*5 798*	*5 787*	*5 920*	*3 522*	*3 950*	*3 795*
I	Huis der Koningin	9	9	9	–	–	–
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	152	148	149	2	2	2
III	Algemene Zaken	52	50	50	5	5	5
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	1	1	1	–	–	–
VII	Binnenlandse Zaken	546	602	615	164	164	183
IX B	Financiën	3 376	3 358	3 402	3 067	3 504	3 329
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1 209	1 171	1 213	276	266	266
XII	Verkeer en Waterstaat	220	224	236	2	3	3
XIII	Economische Zaken	232	223	244	6	6	7
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	1	1	–	–	–
01	*Defensie*	*12 124*	*12 500*	*12 661*	*482*	*604*	*557*
X	Defensie	12 105	12 362	12 646	482	604	557
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19	138	15	–	–	–
02	*Buitenlandse betrekkingen*	*433*	*458*	*491*	*233*	*225*	*237*
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	2	2	1	–	–	–
V	Buitenlandse Zaken	321	347	352	55	55	62
VII	Binnenlandse Zaken	3	3	3	–	–	–
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	1	1	13	–	–	–
IX B	Financiën	19	18	19	178	170	174
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	–	–	–	–	–	1
XIII	Economische Zaken	60	60	76	–	–	–
XIV	Landbouw en Visserij	25	25	24	–	–	–
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	2	2	3	–	–	–
02/03	*Ontwikkelingssamenwerking*	*3 581*	*3 820*	*3 931*	*319*	*323*	*306*
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	229	229	243	95	95	80
V	Buitenlandse Zaken	2 912	3 162	3 174	183	187	184
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	–	–	–	–	–	–
IX B	Financiën	273	273	361	41	41	42
XIII	Economische Zaken	9	9	7	–	–	–
XIV	Landbouw en Visserij	12	17	14	–	–	–
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	8	8	8	–	–	–
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	138	122	123	–	–	–
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	–	–	1	–	–	–
04	*Justitie en politie*	*5 119*	*5 164*	*5 203*	*426*	*445*	*454*
VI	Justitie	2 869	2 939	2 974	421	440	448
VII	Binnenlandse Zaken	2 176	2 154	2 163	5	5	6
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	2	2	2	–	–	–
X	Defensie	29	29	27	–	–	–
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	3	3	2	–	–	–
XII	Verkeer en Waterstaat	18	16	14	–	–	–
XIII	Economische Zaken	8	7	5	–	–	–

		Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
XIV	Landbouw en Visserij	3	3	3	–	–	–
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	1	1	1	–	–	–
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	10	10	12	–	–	–
05	*Verkeer en Waterstaat*	*9 144*	*9 353*	*9 532*	*3 167*	*3 343*	*3 382*
XII	Verkeer en Waterstaat	9 105	9 314	9 526	3 167	3 343	3 382
XIII	Economische Zaken	39	39	6	–	–	–
06	*Handel en nijverheid*	*3 317*	*3 840*	*3 705*	*18 222*	*13 880*	*15 151*
V	Buitenlandse Zaken	2	2	2	–	–	–
IX B	Financiën	211	386	222	41	61	42
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	–	–	–	–	–	–
XII	Verkeer en Waterstaat	–	–	–	2	2	2
XIII	Economische Zaken	3 104	3 452	3 480	18 179	13 817	15 107
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	–	–	–	–	–	–
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	–	–	–	–	–	–
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	–	–	1	–	–	–
07	*Landbouw en Visserij*	*2 145*	*2 161*	*2 051*	*570*	*581*	*513*
IX B	Financiën	26	26	26	26	26	26
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	–	–	–	–	–	–
XII	Verkeer en Waterstaat	329	304	310	226	226	138
XIV	Landbouw en Visserij	1 790	1 831	1 715	318	329	349
08o	*Onderwijs en wetenschappen*	*25 749*	*26 197*	*26 013*	*472*	*773*	*570*
V	Buitenlandse Zaken	3	3	3	–	–	–
VII	Binnenlandse Zaken	2 151	2 091	2 158	–	–	–
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	22 826	23 342	23 080	449	750	547
XII	Verkeer en Waterstaat	24	24	26	13	13	12
XIV	Landbouw en Visserij	693	685	699	5	5	6
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	1	1	–	–	–
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	10	10	9	–	–	–
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	41	41	37	5	5	5
08c	*Cultuur en recreatie*	*2 454*	*2 517*	*2 590*	*864*	*928*	*986*
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	7	7	7	–	–	–
IX B	Financiën	4	4	4	–	–	–
XII	Verkeer en Waterstaat	–	–	1	–	–	–
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	2 443	2 506	2 578	864	928	986
09	*Sociale voorzieningen*	*29 550*	*32 318*	*30 238*	*1 450*	*1 461*	*1 522*
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	10	10	10	1	1	2
III	Algemene Zaken	1	1	1	–	–	–
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	1	1	1	–	–	–
V	Buitenlandse Zaken	2	2	2	–	–	–
VI	Justitie	149	155	147	12	12	12
VII	Binnenlandse Zaken	1 078	1 226	999	173	158	178
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	187	214	182	2	2	2
IX B	Financiën	32	32	33	7	7	7

		Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983	Ontwerp-begroting 1982	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983
X	Defensie	–	–	–	–	–	–
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	37	42	30	–	–	–
XII	Verkeer en Waterstaat	2	2	29	–	–	–
XIII	Economische Zaken	32	25	32	–	–	–
XIV	Landbouw en Visserij	24	24	26	–	–	–
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	15 349	17 365	14 892	1 248	1 274	1 313
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	9 241	9 954	11 262	7	7	8
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3 405	3 265	2 592	–	–	–
10	*Volksgezondheid en milieuhygiëne*	*1 094*	*1 194*	*1 198*	*409*	*345*	*394*
V	Buitenlandse Zaken	3	3	4	–	–	–
VII	Binnenlandse Zaken	–	18	–	–	–	–
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	1 091	1 173	1 194	409	345	394
11	*Volkshuisvesting*	*10 712*	*11 092*	*12 711*	*508*	*569*	*623*
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	10 704	11 084	12 705	508	569	623
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	8	8	6	–	–	–
13	*Nationale schuld*	*15 451*	*15 950*	*19 208*	*4 963*	*4 981*	*5 702*
V	Buitenlandse Zaken	–	–	–	19	19	19
VII	Binnenlandse Zaken	–	–	–	18	18	20
IX A	Nationale Schuld	15 411	15 910	19 168	7	7	8
IX B	Financiën	40	40	40	142	146	145
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	–	–	–	4 005	3 995	4 607
XII	Verkeer en Waterstaat	–	–	–	771	771	902
XIII	Economische Zaken	–	–	–	1	1	1
XIV	Landbouw en Visserij	–	–	–	–	–	–
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	–	–	–	–	24	–
16	*Belastingen*				*72 942*	*69 118*	*67 259*
IX B	Financiën				72 942	69 118	67 259
		126 671	132 351	135 452	108 549	101 526	101 451
Niet verdeelde aanvullende posten		2 319	511	1 678	610	–	300
Belastingplan							1 600
Totaal van de uitgaven/ontvangsten		128 990	132 862	137 130	109 159	101 526	103 351

10. De uitgaven en de ontvangsten 1979–1983 ingedeeld volgens de economische classificatie

A. Indeling in hoofdgroepen

		1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*103 233*	*111 305*	*120 878*	*132 862*	*137 130*
1	Lopende uitgaven voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)	21 519	22 744	24 224	25 696	26 139
2	Rente, pacht en bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	5 721	7 141	9 204	12 243	15 399
3	Inkomensoverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	10 933	11 697	12 997	14 589	15 100
4	Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	46 142	49 477	50 582	55 458	52 560
5	Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	4 214	4 461	4 420	5 045	4 770
6	Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	2 960	2 658	3 599	3 647	4 302
7	Investeringen	2 154	2 747	2 938	2 589	2 468
8	Kredietverleningen en deelnemingen	6 693	7 006	9 001	8 645	9 725
9	Overheidsschuld en ontmuntingen	2 897	3 374	3 913	4 950	4 989
	Aanvullende posten					1 678
	Ontvangsten	*86 684*	*95 328*	*99 409*	*101 526*	*103 351*
1	Lopende ontvangsten voor goederen en diensten	2 342	2 559	2 583	2 729	2 833
2	Rente, pacht en andere opbrengsten van vermogen en van ondernemingsactiviteit	10 993	14 083	18 983	20 575	22 444
3	Inkomensoverdrachten van andere sectoren dan de overheid	67 584	73 140	72 134	70 795	68 977
4	Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	1 121	1 149	1 175	1 212	1 028
5	Kapitaaloverdrachten van andere sectoren dan de overheid	928	1 217	1 311	1 395	1 236
6	Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	33	28	63	16	8
7	Desinvesteringen	69	59	50	32	62
8	Kredietaflossingen en liquidatie van deelnemingen	3 418	2 799	2 736	3 623	3 731
9	Overheidsschuld en aanmuntingen	196	294	374	1 149	1 132
	Belastingplan 1983					1 600
	Aanvullende post niet-belasting-ontvangsten	–	–	–	–	300
	Begrotingssaldo	– 16 549	– 15 977	– 21 469	– 31 336	– 33 779
	Saldo fondsen	+ 867	– 1 556	– 2 586	– 375	– 1 291
	Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	+ 2 607	+ 2 251	+ 3 120	+ 3 799	+ 3 860
	Financieringssaldo	– 13 075	– 15 282	– 20 935	– 27 912	– 31 210

B. Indeling in subgroepen

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

Code	Omschrijving	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*21 519*	*22 744*	*24 224*	*25 696*	*26 139*
11	Lonen en sociale lasten	13 601	14 453	14 821	15 369	15 384
12 en 14	Aankoop van niet duurzame goederen en van diensten	3 830	4 175	4 582	5 312	5 473
13	Aankoop van duurzame militaire goederen	3 373	3 406	4 063	4 252	4 461
16	Afdracht omroepbijdragen	715	710	758	763	821
	Ontvangsten	*2 342*	*2 559*	*2 583*	*2 729*	*2 833*
11	Inhoudingen op lonen (voornamelijk wegens inkoop van diensttijd voor pensioen)	46	56	74	55	75
16 en 17	Verkoop van goederen en diensten	2 330	2 503	2 509	2 674	2 758
	Saldo	*– 19 177*	*– 20 185*	*– 21 641*	*– 22 967*	*– 23 306*

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

Code	Omschrijving	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*5 721*	*7 141*	*9 204*	*12 243*	*15 399*
21	Rente overheidsschuld	5 464	6 878	9 109	11 973	15 122
22	Bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	257	263	95	270	277
	Ontvangsten	*10 993*	*14 083*	*18 983*	*20 575*	*22 444*
26	Rente van overheidsvorderingen	3 582	3 890	4 464	5 009	5 778
27	Aandeel in exploitatiewinsten van overheidsbedrijven	413	478	487	596	498
28	Overige opbrengsten van vermogen (voornamelijk aardgasopbrengsten)	6 998	9 715	14 032	14 970	16 168
	Saldo	*+ 5 272*	*+ 6 942*	*+ 9 779*	*+ 8 332*	*+ 7 045*

3. Inkomensoverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*10 933*	*11 697*	*12 997*	*14 589*	*15 100*
30.1	Inkomensoverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	436	437	492	487	622
31.1	Huur- en renteverlagende subsidies aan bedrijven	637	704	990	1 119	1 402
31.2 en 31.3	Prijssubsidies en andere exploitatiesubsidies aan bedrijven	2 486	2 532	2 708	2 914	3 026
32	Andere inkomensoverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	162	308	279	449	429
	Inkomensoverdrachten:					
33	Aan privaatrechtelijke instellingen zonder winst-oogmerk t.b.v. gezinnen	2 957	3 163	3 478	3 323	3 496
34	Aan gezinnen	2 368	2 644	2 876	3 708	3 466
35.1, 35.2 en 35.3	Aan E.G.-instellingen en -landen	221	116	79	76	90
35.4, 35.5 en 35.6	Aan andere internationale instellingen en andere landen	1 666	1 793	2 095	2 513	2 569
	Ontvangsten	*67 584*	*73 140*	*72 134*	*70 795*	*68 977*
30.6	Inkomensoverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	436	437	492	487	622
36	Indirecte belastingen en heffingen	28 548	30 727	30 411	29 518	29 495
37	Directe belastingen	37 832	41 083	40 472	39 837	37 914
38	Overige inkomensoverdrachten van bedrijven, financiële instellingen, privaatrechtelijke instellingen en gezinnen	668	761	677	858	858
39.1, 39,2 en 39.3	Inkomensoverdrachten en E.G.-instellingen en -landen	64	66	57	61	60
39.4, 39.5 en 39.6	Inkomensoverdrachten van andere internationale instellingen en andere landen	36	66	25	34	28
	Saldo	*+ 56 651*	*+ 61 443*	*+ 59 137*	*+ 56 206*	*+ 53 877*

436 631
436
195

4. Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*46 142*	*49 477*	*50 582*	*55 458*	*52 560*
	Inkomensoverdrachten:					
41.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	2 738	3 172	3 147	3 001	3 079
41.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	705	416	417	711	404
41.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	1 536	1 487	1 448	1 472	1 436
42	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	9 885	11 400	9 977	9 345	3 816
43.1	Aan provincies	943	1 000	933	946	986
43.2	Aan gemeenten	18 014	19 406	21 753	26 475	29 931
43.3	Aan waterschappen	6	3	3	4	11
43.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	397	411	432	461	471
43.5	Aan overige regionale en lokale overheden	172	182	197	173	208
44	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	11 746	12 000	12 275	12 870	12 218
	Ontvangsten	*1 121*	*1 149*	*1 175*	*1 212*	*1 028*
	Inkomensoverdrachten:					
46	Van de centrale overheid	32	50	49	16	42
47	Van de sociale verzekeringsinstellingen	751	743	700	770	761
48	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	231	272	318	145	132
49	Van het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	107	84	108	281	93
	Saldo	*– 45 021*	*– 48 328*	*– 49 407*	*– 54 246*	*– 51 532*

5. Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*4 214*	*4 461*	*4 420*	*5 045*	*4 770*
50.1	Kapitaaloverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	47	57	84	147	54
51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen	1 379	1 494	1 612	1 722	1 724
51.2	Andere kapitaaloverdrachten aan bedrijven	602	964	500	463	348
51.3 en 51.4	Andere kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen	807	506	610	1 218	993
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	183	71	55	49	54
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen (voornamelijk investeringsbijdragen)	618	711	857	780	895
54.1, 54.2 en 54.3	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-instellingen en -landen	177	173	128	211	186
54.4, 54.5 en 54.6	Kapitaaloverdrachten aan andere internationale instellingen en andere landen	401	485	574	455	516
	Ontvangsten	*928*	*1 217*	*1 311*	*1 395*	*1 236*
50.6	Kapitaaloverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	47	57	84	147	54
56	Vermogensheffingen	618	640	663	633	614
57	Kapitaaloverdrachten van bedrijven en financiële instellingen	183	351	399	466	443
58	Kapitaaloverdrachten van privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	4	87	89	74	51
59	Kapitaaloverdrachten van het buitenland	76	82	76	75	74
	Saldo	*– 3 286*	*– 3 244*	*– 3 109*	*– 3 650*	*– 3 534*

6. Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*2 960*	*2 658*	*3 599*	*3 647*	*4 302*
	Kapitaaloverdrachten:					
61.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	203	195	209	138	174
61.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	62	49	70	22	32
61.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	22	29	34	22	45
62	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	243	236	205	235	204
63.1	Aan provincies	50	50	81	159	192
63.2	Aan gemeenten	1 771	1 480	2 346	2 390	2 905
63.3	Aan waterschappen	127	142	152	153	151
63.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	58	76	117	112	166
63.5	Aan andere regionale en lokale overheden	42	12	16	17	17
64	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	382	389	369	399	416
	Ontvangsten	*33*	*28*	*63*	*16*	*8*
	Kapitaaloverdrachten:					
68	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	33	28	63	16	8
	Saldo	*– 2 927*	*– 2 630*	*– 3 536*	*– 3 631*	*– 4 294*

7. Investeringen en desinvesteringen

Code	Omschrijving	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*2 154*	*2 747*	*2 938*	*2 589*	*2 468*
71	Aankoop van grond en gebouwen	127	80	89	55	46
72	Nieuwbouw van gebouwen	574	765	819	733	720
73.1	Aanleg van wegen	75	119	87	75	67
73.2, 73.3 en 73.4	Aanleg van waterbouwkundige werken, pijpleidingen en overige werken	1 154	1 525	1 703	1 449	1 385
74	Verwerving van andere investeringsgoederen	224	258	240	277	250
	Ontvangsten	*69*	*59*	*50*	*32*	*62*
76 en 77	Verkoop van investeringsgoederen	69	59	50	32	62
	Saldo	*– 2 085*	*– 2 688*	*– 2 888*	*– 2 557*	*– 2 406*

8. Kredietverleningen en aflossingen, deelnemingen en liquidatie van deelnemingen

Code	Omschrijving	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*6 693*	*7 006*	*9 001*	*8 645*	*9 725*
81.1 en 81.2	Kredietverleningen aan bedrijven en kredietinstellingen	1 692	1 694	1 908	1 897	2 005
81.4 en 81.5	Deelnemingen in bedrijven en kredietinstellingen	219	258	220	206	265
83	Kredietverleningen aan gezinnen	336	347	405	455	483
84.1	Kredietverleningen aan het buitenland	9	10	13	8	5
84.2	Deelnemingen in het buitenland	95	128	184	240	326
85.1	Kredietverleningen aan de centrale overheid	158	157	126	152	137
85.2	Kredietverleningen aan sociale verzekeringsinstellingen	368	–	–	600	600
85.3	Kredietverleningen aan regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	3 816	4 412	6 145	5 087	5 904
	Ontvangsten	*3 418*	*2 799*	*2 736*	*3 623*	*3 731*
86	Kredietaflossingen door en liquidatie van deelnemingen in bedrijven en financiële instellingen	1 913	2 049	2 295	2 518	2 668
87.2	Kredietaflossingen door gezinnen	77	93	102	106	126
88.1	Kredietaflossingen door het buitenland	156	41	46	55	45
88.2	Liquidaties van deelnemingen in het buitenland	12	3	4	4	4
89.2	Kredietaflossingen door sociale verzekeringsinstellingen	473	369	–	600	600
89.3	Kredietaflossingen door regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	787	244	289	340	288
	Saldo	*– 3 275*	*– 4 207*	*– 6 265*	*– 5 022*	*– 5 994*

9. Overheidsschuld

Code	Omschrijving	1979 Voorlopige rekening	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Vermoedelijke uitkomsten	1983 Ontwerp-begroting
	Uitgaven	*2 897*	*3 374*	*3 913*	*4 950*	*4 989*
90.1	Verwerving van staatsschuld	99	100	200	1 000	1 000
91	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	2 798	3 274	3 713	3 950	3 989
	Ontvangsten	*196*	*294*	*374*	*1 149*	*1 132*
90.6	Verkoop van staatsschuld	106	110	171	1 000	1 000
96	Opneming van gevestigde overheidsschuld	(11 730)	(17 325)	(22 549)	(p.m.)	(p.m.)
97	Aanmuntingen	90	184	203	149	132
	Saldo	*– 2 701*	*– 3 080*	*– 3 539*	*– 3 801*	*– 3 857*
	Saldo rekeningen 1 t/m 9	– 16 549	– 15 977	– 21 469	– 31 336	– 34 001
	Aanvullende posten uitgaven, niet-belasting-middelen en belastingen	–	–			+ 222
	Begrotingssaldo	– 16 549	– 15 977	– 21 469	– 31 336	– 33 779
	Saldo fondsen	+ 867	– 1 556	– 2 586	– 375	– 1 291
	Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	+ 2 607	+ 2 251	+ 3 120	+ 3 799	+ 3 860
	Financieringssaldo	– 13 025	– 15 282	– 20 935	– 27 912	– 31 210

11. Tienjarenoverzicht 1974–1983

A. Totalen van uitgaven en ontvangsten

	1974	1975	1976	Rekening 1977	Voorlopige rekening 1978	Voorlopige rekening 1979	Voorlopige rekening 1980	Voorlopige rekening 1981	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerpbegroting 1983
Uitgaven	52 181	65 218	75 974	83 241	96 744	103 233	111 305	120 878	132 862	137 130
Ontvangsten[1]	49 525	57 681	67 326	76 725	83 422	86 684	95 328	99 409	101 526	103 351
Saldo	– 2 656	– 7 537	– 8 648	– 6 516	– 13 322	– 16 549	– 15 977	– 21 469	– 31 336	– 33 779
Saldo fondsen					+ 2 190	+ 867	– 1 556	– 2 586	– 375	– 1 291
Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)					+ 1 877	+ 2 607	+ 2 251	+ 3 120	+ 3 799	+ 3 860
Financieringssaldo					– 9 255	– 13 075	– 15 282	– 20 935	– 27 912	– 31 210

[1] Excl. opneming gevestigde staatsschuld.

B. Uitgaven per functie

	1974	1975	1976	Rekening 1977	Voorlopige rekening 1978	Voorlopige rekening 1979	Voorlopige rekening 1980	Voorlopige rekening 1981	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerpbegroting 1983
Algemeen bestuur[1]	2 221	3 391	2 645	3 037	3 708	4 197	4 714	4 774	5 787	5 918
Defensie	6 275	7 395	7 824	9 117	9 745	10 689	11 005	11 928	12 500	12 661
Buitenlandse betrekkingen (exclusief ontwikkelingssamenwerking)	962[2]	1 017	455	687	1 282	477[3]	423	398	458	491
Ontwikkelingssamenwerking	1 125	1 420	1 914	1 999	2 294	2 607	2 853	3 243	3 820	3 931
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	2 479	2 914	3 328	3 756	4 179[4]	4 622	4 730	4 834	5 164	5 203
Verkeer en waterstaat	4 206	5 143	6 225	6 592	8 931	7 876	8 901	9 469	9 353	9 532
Handel en nijverheid	881	1 170	973	1 412	2 394	2 182	2 800	3 175	3 840	3 705
Landbouw en visserij	1 409	1 428	1 611	1 669	1 899	1 892	2 079	2 063	2 161	2 051
Onderwijs en wetenschappen	14 158	16 815	19 030	20 847	22 480	24 347	25 202	26 020	26 197	26 013
Cultuur en recreatie	1 140	1 349	1 503	1 658	1 739	2 233	2 288	2 426	2 517	2 590
Sociale voorzieningen	9 059	13 775	18 895	19 135	22 817	24 570	26 234	27 514	32 318	30 238
Volksgezondheid en milieuhygiëne	475	530	616	691	833	898	795	842	1 194	1 198
Volkshuisvesting	4 487	4 979	6 110	6 655	7 305	8 296	9 111	11 548	11 092	12 711
Nationale schuld	3 304	3 892	4 845	5 986	7 138	8 347	10 170	12 644	15 950	19 208
Onverdeeld:									511	1 678
Totaal van de uitgaven	52 181	65 218	75 974	83 241	96 744	103 233	111 305	120 878	132 862	137 130

[1] Hieronder wegens staatsgaranties aan de Nederlandsche Bank voor koersverliezen in verband met re- en devaluaties in 1974: 300 miljoen, in 1975: 1 083 miljoen.

[2] Hieronder begrepen 411 miljoen wegens verleend EG-krediet aan Italië.

[3] Met ingang van 1979 is de begrotingsbijdrage aan de EG vervangen door een belastingafdracht.

[4] Voor 1460 miljoen beïnvloed door de gewijzigde verrekening met de PTT.

C. Ontvangsten per functie

	1974	1975	1976	Rekening 1977	Voorlopige rekening 1978	Voorlopige rekening 1979	Voorlopige rekening 1980	Voorlopige rekening 1981	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerpbegroting 1983
Algemeen bestuur	1 368[1]	1 275	1 912[2]	1 204	1 762	2 142	2 483	2 725	3 950	3 795
Defensie	117	113	127	135	623	644	580	642	604	557
Buitenlandse betrekkingen (exclusief ontwikkelingssamenwerking)	131	178	192	199	540[3]	188	230	244	225	237
Ontwikkelingssamenwerking	28	30	40	28	200	150	117	123	323	306
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	123	136	155	650	326	354	374	403	445	454
Verkeer en waterstaat	1 487	1 495	1 812	2 142	4 075[5]	2 555	3 063	3 245	3 343	3 382
Handel en nijverheid	1 129	3 042	5 184	6 342	6 212	6 282	9 105	13 282	13 880	15 151
Landbouw en visserij	244	224	333	381	506	461	510	483	581	513
Onderwijs en wetenschappen	148	225	222	198	386	422	469	494	773	570
Cultuur en recreatie	490	519	516	589	660	813	836	888	928	986
Sociale voorzieningen	44	58	63	372	712	1 435	1 289	868	1 461	1 522
Volksgezondheid en milieuhygiëne	120	132	156	166	211	237	233	283	345	394
Volkshuisvesting	212	295	304	333	583	956[6]	515	518	569	623
Nationale schuld[4]	1 657	1 957	2 354	2 764	3 121	3 579	3 820	4 387	4 981	5 702
Onverdeeld									511	300
Belastingplan										1 600
Totaal niet-belastingontvangsten	7 298	9 679	13 370	15 503	19 917	20 218	23 624	28 585	32 408	36 092
Kostprijsverhogende belastingen	16 262	18 343	21 336	25 012	27 261	28 017	29 981	29 689	28 648	28 731
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	25 965	29 659	32 620	36 210	36 244	38 449	41 723	41 135	40 470	38 528
Totaal van de ontvangsten	49 525	57 681	67 326	76 725	83 422	86 684	95 328	99 409	101 526	103 351
Opneming gevestigde staatsschuld					10 586	11 730	17 325	22 549	P.M.	P.M.

[1] 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.

[2] Hieronder een ontvangst van de Nederlandsche Bank N.V. ad 871 miljoen wegens verrekening van koersverschillen.

[3] Hieronder begrepen 367 miljoen wegens aflossing EG-krediet door Italië.

[4] Exclusief opneming gevestigde staatsschuld.

[5] Voor 1800 miljoen beïnvloed door de gewijzigde verrekening met de PTT.

[6] Hieronder wegens terugbetaling voorfinanciering van leningen te verstrekken door institutionele beleggers: 473 miljoen.

12. De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan

A. De Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen (Wet kpl)

Teneinde de monetaire financiering van de lagere overheid in 1982, evenals in 1981, te beperken tot maximaal 500 miljoen besloot het kabinet in het voorjaar het kasgeldlimietpercentage voor provincies en gemeenten per 1 mei 1982 te verlagen van 18 naar 16. De Nederlandsche Bank heeft het, mede gelet op het effect van de maatregelen uit hoofde van de Wet kpl, niet nodig geacht haar kredietrestrictie voor de lagere overheid, die in 1981 van kracht was, in 1982 te verlengen.

Bij een financieringstekort voor de gehele lagere overheid voor het jaar 1982 van 1¾% van het nationale inkomen (5,75 miljard) zal de verlaging van het kasgeldlimietpercentage kunnen leiden tot een netto beroep op lange middelen van circa 5,25 miljard in 1982, dat is 0,55 miljard minder dan in het voorafgaande jaar.

De recent noodzakelijke aanpassingen van het percentage van de kasgeldlimiet als gevolg van de structureel sterkere groei van de inkomsten van de gewone dienst dan de kapitaaluitgaven van de provincies, gemeenten en waterschappen en de in de toekomst te dien aanzien te verwachten verdere aanpassingen hebben geleid tot de overtuiging, dat de inkomsten van de gewone dienst niet meer voldoen als grondslag voor de vaststelling van de limiet. Onderzoek vindt thans plaats naar een grondslag die beter aansluit bij de financieringsbehoefte. Dit onderzoek zal resulteren in een voorstel tot herziening van de Wet kpl.

Aangezien de voorbereiding en de parlementaire behandeling van een te verwachten ingrijpende wijziging van de Wet kpl op dit punt de nodige tijd zal vergen, zal op korte termijn bij de Tweede Kamer een ontwerp van wet worden ingediend ter verlaging van het wettelijk minimumpercentage van de kasgeldlimiet dat thans 15 bedraagt. Deze verlaging is noodzakelijk om ook in 1983 de liquiditeitscreatie ten behoeve van de lagere overheid te kunnen beteugelen.

B. De monetaire financiering van de lagere publiekrechtelijke lichamen

In tabel 1 is voor een reeks van jaren een aantal gegevens van provincies, gemeenten en waterschappen opgenomen, die in het kader van de Wet kpl worden verkregen en die tezamen de zogenoemde liquiditeitspositie weergeven.

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

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	juli 1982
1 Netto vlottende schuld	2,14	1,23	2,08	2,60	5,77	5,42	5,09
2 Verwachte betalingen uit hoofde van geraamde kapitaaluitgaven[1]	12,90	13,98	14,70	14,86	14,92	15,39	15,74
3 Verwachte vaste financieringsmiddelen[1]	9,22	9,67	10,33	10,85	12,10	13,98	13,99
4 = 2 – 3 Netto betalingsverplichtingen[1]	3,68	4,31	4,37	4,01	2,82	1,41	1,75
5 = 1 + 4 Netto kapitaalbehoefte	5,82	5,54	6,45	6,61	8,59	6,83	6,84
6 Kasgeldlimiet	7,83	8,80	9,61	10,28	11,10	8,67	8,07
7 = 6 – 5 Netto ruimte (+) c.q. overschrijding (–)	+ 2,01	+ 3,26	+ 3,16	+ 3,67	+ 2,51	+ 1,84	+ 1,23
waarvan a) ruimte	2,47	3,51	3,43	3,97	3,22	2,48	2,25
b) overschrijding	– 0,46	– 0,25	– 0,27	– 0,30	– 0,71	– 0,64	– 1,02

[1] Betreft de komende 15-maandsperiode.

De netto vlottende schuld aan het begin van 1982 daalde enigszins ten opzichte van het hoge niveau van begin 1981. Het bedrag van de verwachte betalingen uit hoofde van geraamde kapitaaluitgaven voor 1982 is meer gestegen dan in de voorgaande twee jaren. De omvang van de verwachte vaste financieringsmiddelen werd in begin 1982 belangrijk hoger geraamd dan in begin 1981, maar onderging daarna geen verdere stijging. Per saldo neemt het verschil tussen de verwachte kapitaaluitgaven en de verwachte vaste financieringsmiddelen, het potentiële liquiditeitstekort, af tot 1,4 miljard op 1 januari om vervolgens op te lopen tot ruim 1,7 miljard op 1 juli. Het totaalbedrag van de kasgeldlimiet van de provincies, de gemeenten en de waterschappen daalde door de verlaging van het percentage van de kasgeldlimiet per begin mei 1982 tot circa 8 miljard.

Nadere informatie over de monetaire financiering in 1981 is in tabel 2 te vinden.

Tabel 2. De monetaire financiering van provincies, gemeenten en waterschappen (in miljarden guldens).

	1981					1982	
	I	II	III	IV	jaar	I	II
Monetaire financiering (+)	0,32	– 0,26	– 0,53	0,12	– 0,35	0,20	– 0,53
waarvan:							
Plaatsing vlottende schuld (+)	0,26	– 0,06	– 0,78	0,49	– 0,09	– 0,08	– 0,11
Intering kasmiddelen (+)	0,06	– 0,20	0,25	– 0,37	– 0,26	0,28	– 0,42

In het eerste kwartaal van 1981 nam de vlottende schuld toe. Dit was mogelijk door de hogere kasgeldlimiet aan het begin van het jaar samenhangend met de stijging van de geraamde inkomsten van de gewone dienst welke als basis voor de kasgeldlimiet dienen. Hierdoor ontstond ruimte voor monetaire financiering.

In het tweede en derde kwartaal vond een aanzienlijke consolidatie van vlottende schuld plaats. De in 1981 getroffen maatregelen in het kader van de Wet kpl met het doel paal en perk te stellen aan de monetaire financiering, te weten de verlaging in twee fasen van het percentage van de kasgeldlimiet voor provincies en gemeenten van 25 tot 18 en dat voor de waterschappen van 50 naar 36, alsmede de zwaardere consolidatieverplichting reeds direct bij overschrijding van de limiet, hebben hier hun invloed doen gelden. Dit geldt ook voor de door De Nederlandsche Bank met het bankwezen overeengekomen kredietrestrictie om de groei van de korte kredietuitzettingen bij de lagere overheid in 1981 te beperken tot 6%. De ruimte onder de kasgeldlimiet die in het vierde kwartaal als gevolg van de consolidatie was ontstaan, maakte weer een stijging van de vlottende schuld mogelijk.

In het eerste kwartaal van 1982 werd per saldo voor 200 miljoen monetair gefinancierd. Bij een daling van de vlottende schuld lag de oorzaak hiervan in het ontpotten van kasmiddelen. In het tweede kwartaal werd de voorraad kasmiddelen weer aangevuld, terwijl voorts voor ruim 100 miljoen vlottende schuld werd geconsolideerd, zodat er in totaal een deflatoire financiering van ruim 500 miljoen plaatsvond.

C. Het financieringstekort van de lagere overheid

Het financieringstekort van de gehele lagere overheid daalde van 6,4 miljard in 1980 tot 4,9 miljard in 1981. In percentages van het netto nationale inkomen (NNI) betekent dit een daling van 2,1 naar 1,6.

Het netto kapitaalmarktberoep van de lagere overheid nam in 1981 zeer sterk toe tot 5,8 miljard (1,8% NNI), tegen 2,4 miljard (0,8 % NNI) in 1980. Doordat het netto beroep op lange middelen hoger was dan het financieringstekort, kon een gedeelte van de vlottende schuld worden geconsolideerd.

De volgende tabel geeft aan dat de tekortverbetering voor een belangrijk deel toe te schrijven valt aan een vermindering van het tekort op de kapitaalrekening van provincies en gemeenten.

Tabel 3. Financiën van de lagere overheid (in miljarden guldens).

	1980	1981	verschil
Saldo gewone dienst provincies en gemeenten (vóór afschrijvingen)	1,96	2,28	0,32
Saldo kapitaaldienst provincies en gemeenten	– 6,92	– 5,89	1,03
Netto kredietverlening en diversen[1] (–)	– 1,42	– 1,31	0,11
Tekort lagere overheid (–)	– 6,38	– 4,92	1,46

[1] Inclusief saldo totale dienst waterschappen en gemeenschappelijk regelingen.

Opgemerkt kan nog worden dat de afschrijvingen van de provincies en gemeenten geraamd worden op 3,19 miljard in 1980 en 3,40 miljard in 1981. Het saldo van de gewone dienst is derhalve in geen van beide jaren toereikend geweest om de afschrijvingen te dekken, zodat voor beide jaren een negatief exploitatiesaldo op kasbasis resteerde: 1,23 miljard in 1980 en 1,12 miljard in 1981.

De oorzaak van dit negatieve resultaat kan ten dele gezocht worden in de ombuigingen op de uitkeringen uit het Gemeente- en het Provinciefonds. Ook de hoge rentestand heeft ongetwijfeld invloed op het tekort gehad. Voorts kan, evenals vorig jaar, de vraag worden gesteld, of de lagere overheden hun uitgavenniveau hebben aangepast aan de structureel afgenomen groei van de inkomsten.

D. De kapitaaluitgaven van provincies en gemeenten

De vermindering van het tekort op de kapitaalrekening van de provincies en de gemeenten ter grootte van 1,03 miljard valt voor 650 miljoen toe te schrijven aan de ontwikkelingen in de woningbouw. Uit tabel 4 blijkt dat de eigen investeringen van de gemeenten in deze categorie weliswaar sterk toenamen, te weten met 260 miljoen tot 1,45 miljard, en dat de omvang van de aan de woningcorporaties doorgegeven woningwetleningen met bijna 1 miljard steeg tot 3,87 miljard. Daar stond evenwel tegenover dat de gemeenten voor ruim 6 miljard aan woningwetleningen opnamen bij het rijk (tabel 5), hetgeen een stijging van niet minder dan 1,8 miljard ten opzichte van 1980 betekende.

Uit de groei van de kapitaaluitgaven voor volkshuisvesting komt naar voren dat de overheid een forse impuls heeft gegeven aan de sociale woningbouw ter compensatie van de teruggang in de duurdere huurbouw en in de activiteiten in de zogenaamde vrije sector. Dat het bedrag aan opgenomen woningwetleningen sterker is gestegen dan de kapitaaluitgaven, kan worden verklaard uit een versnelde opvraging van deze leningen. De reden hiervoor kan worden gevonden in de hoge stand van de korte rente en in de beperkte mogelijkheden voor kortlopende schuldfinanciering.

De uitgaven voor ten dele met de volkshuisvesting samenhangende activiteiten, te weten het aankopen en bouwrijp maken van gronden, het uitvoeren van openbare werken, de stadssanering en de krotopruiming, welke in 1980 nog waren gestegen, daalden vorig jaar met 210 miljoen; verwachtingen omtrent stagnatie in de afzet van bouwrijpe grond in veel gemeenten zullen hiertoe hebben bijgedragen.

De overige kapitaaluitgaven ondergingen in 1981 weinig verandering ten opzichte van 1980. Bij een prijsstijging van overheidsinvesteringen van 6% betekent het voorgaande overigens dat er sprake is geweest van een volumedaling bij de overige kapitaaluitgaven.

De resterende verbetering op de kapitaaldienst kan worden toegeschreven aan een voor het eerst sinds enige jaren toegenomen opbrengst van de verkoop van goederen, voornamelijk bouwrijpgemaakte gronden.

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

Jaar	1977	1978	1979	1980	1981
Volkshuisvesting					
Eigen investeringen	0,80	0,71	0,83	1,19	1,45
Verstrekte bijdragen	0,05	0,07	0,03	0,04	0,02
Doorgegeven rijksleningen woningwet	2,03	2,16	2,39	2,92	3,87
Totaal volkshuisvesting	2,88	2,94	3,25	4,15	5,34
Aankoop en bouwrijp maken van gronden etc.	1,94	2,13	2,31	2,72	2,57
Stadssanering en krotopruiming	0,25	0,30	0,30	0,30	0,27
Openbare werken	1,83	1,89	1,92	2,09	2,06
Onderwijs:					
Eigen investeringen	0,69	0,74	0,60	0,63	0,65
Verstrekte bijdragen	0,36	0,35	0,29	0,22	0,21
Totaal Onderwijs	1,05	1,09	0,89	0,85	0,86
Cultuur en Recreatie	0,75	0,77	0,76	0,87	0,87
Volksgezondheid	0,32	0,30	0,28	0,33	0,33
Nutsbedrijven	1,02	0,99	0,98	1,25	1,24
Overige kapitaaluitgaven					
Eigen investeringen	0,90	0,79	0,80	0,91	0,97
Verstrekte bijdragen	0,06	0,06	0,07	0,05	0,06
Overige, w.o. verstrekte geldleningen	0,15	0,18	0,13	0,26	0,17
Totaal overige kapitaaluitgaven	1,11	1,03	1,00	1,22	1,20
Totaal kapitaaluitgaven	11,15	11,44	11,69	13,78	14,74
Idem in % BNP	4,1	3,9	3,7	4,2	4,3

Tabel 5. Financieringsoverzicht van de provincies en de gemeenten (in miljarden guldens)

Jaar	1977	1978	1979	1980	1981
Kapitaaluitgaven					
Eigen investeringen	8,50	8,61	8,79	10,35	10,41
Doorgegeven rijksleningen woningwet	2,03	2,18	2,38	2,92	3,87
Verstrekte bijdragen	0,47	0,47	0,39	0,32	0,29
Overige kapitaaluitgaven	0,15	0,18	0,13	0,19	0,17
Totaal kapitaaluitgaven	11,15	11,44	11,69	13,78	14,74
Betaalde aflossingen rijksleningen	0,20	0,31	0,61	0,35	0,34
Overige betaalde aflossingen	2,27	2,44	2,68	2,82	2,84
Financieringsbehoefte	13,62	14,19	14,98	16,95	17,92
Financieringsmiddelen					
Opbrengst verkoop goederen	2,13	2,13	1,93	1,67	1,77
Opgenomen rijksleningen woningwet	3,03	3,16	3,44	4,23	6,04
Ontvangen bijdragen	1,19	1,11	0,98	0,88	0,96
Overige kapitaalinkomsten	0,12	0,10	0,13	0,10	0,10
Overschot gewone dienst (voor afschrijvingen)	4,02	3,73	4,09	1,96	2,28
Ontvangen aflossingen	0,23	0,31	0,43	0,32	0,32
Bruto beroep op lange middelen	3,56	2,69	3,45[1]	4,70	6,75
Liquiditeitstekort (+)	– 0,66	0,96	0,53[1]	3,09	– 0,30
Totaal	13,62	14,19	14,98	16,95	17,92

[1] Hierbij is het effect van de fusie per 1 januari 1979 van de Gemeentegiro Amsterdam met de Postcheque- en Girodienst buiten beschouwing gelaten. Als gevolg van deze fusie is 1,275 miljard (85%) van het saldotegoed van de rekeninghouders van de Gemeentegiro omgezet in vaste geldleningen van de PCGD en de RPS aan de gemeente Amsterdam.

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

In de volgende tabellen worden de betalingen geraamd op grond van verplichtingen die zijn, resp. worden aangegaan op grond van het derde lid van artikel 16 van de Comptabiliteitswet 1976.
Artikel 16, derde en vierde lid luiden:

3. Voor de in het dienstjaar aan te gane verplichtingen wordt, voor zover deze tot uitgaven in latere jaren zullen leiden, naast de raming van de uitgaven van het dienstjaar een raming van die verplichtingen opgenomen tenzij de omvang daarvan niet kan worden bepaald.

4. Het bepaalde in het derde lid geldt niet voor:

a. rechtstreeks uit een wet voortvloeiende verplichtingen;

b. rente en aflossing van Nationale Schuld;

c. verplichtingen wegens lonen en wachtgelden en soortgelijke verplichtingen;

d. verplichtingen wegens huren en pachten en soortgelijke periodieke verplichtingen, indien ter zake uitgaven in het dienstjaar zijn geraamd;

e. andere door Onze Minister van Financiën aan te wijzen verplichtingen, welke een bedrag van f 250 000 per begrotingsartikel niet te boven gaan.

A. Vóór 1982 aangegane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen			
	in 1983 (1)	in 1984 (2)	in 1985 (3)	na 1985 (4)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	–	–	–	–
Algemene Zaken	–	–	–	–
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	35	27	17	13
Buitenlandse Zaken	313	207	112	27
Justitie	–	–	–	–
Binnenlandse Zaken	150	170	72	62
Onderwijs en Wetenschappen	464	394	307	113
Financiën	294	261	194	121
Defensie	2 556	1 972	1 435	923
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1 184	327	241	1 018
Verkeer en Waterstaat	686	479	306	534
Economische Zaken	1 093	653	416	167
Landbouw en Visserij	293	272	232	957
Sociale Zaken	182	90	1	–
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	85	13	5	–
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	9	4	1	–
Totaal	7 344	4 869	3 339	3 935
Staatsbedrijf der P.T.T.	140	3	3	2

B. In 1982 aangegane of nog aan te gane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen				Verplichtingen geraamd in de begroting 1982[1]
	in 1983	in 1984	in 1985	na 1985	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	2	–	–	–	2
Algemene Zaken	2	–	–	–	2
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	30	18	12	7	67
Buitenlandse Zaken	345	279	151	59	834
Justitie	43	9	1	–	53
Binnenlandse Zaken	61	35	51	32	179
Onderwijs en Wetenschappen	266	216	120	68	670
Financiën	78	32	32	60	202
Defensie	1 252	963	611	742	3 568
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	3 494	460	121	443	4 518
Verkeer en Waterstaat	753	291	180	284	1 508
Economische Zaken	796	609	306	269	1 980
Landbouw en Visserij	78	45	47	281	451
Sociale Zaken	281	132	91	–	504
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	96	44	37	153	330
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	153	43	16	6	218
Totaal	7 730	3 176	1 776	2 404	15 086
Staatsbedrijf der P.T.T.	815	275	40	20	1 150

[1] De in 1982 aangegane en aan te gane verplichtingen blijven onder het in de begroting geraamde maximum.

C. In 1983 aan te gane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen				Totaal aan te gane verplichtingen in 1983 (5 = 2+3+4)
	in 1983[1] (1)	in 1984 (2)	in 1985 (3)	na 1985 (4)	
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	–	2	–	–	2
Algemene Zaken	6	2	–	–	2
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	20	28	18	19	65
Buitenlandse Zaken	1 211	433	302	218	953
Justitie	298	37	7	–	44
Binnenlandse Zaken	3 959	44	19	154	217
Onderwijs en Wetenschappen	139	158	204	180	542
Financiën	241	46	7	70	123
Defensie	2 094	1 128	763	1 135	3 026
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	4 950	5 919	709	426	7 054
Verkeer en Waterstaat	1 255	1 172	486	1 107	2 765
Economische Zaken	790	697	461	697	1 855
Landbouw en Visserij	213	94	34	304	432
Sociale Zaken	153	245	162	47	454
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	415	189	108	98	395
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	312	195	85	46	326
Totaal	16 056	10 389	3 365	4 501	18 255
Staatsbedrijf der P.T.T.	690	840	300	60	1 200

[1] In deze kolom zijn slechts de kasbetalingen opgenomen van die begrotingsartikelen, waarbij tevens binnenlijnse verplichtingen (ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976) zijn geraamd.

A + B + C tesamen

Hoofdstuk	Kasbetalingen te verrichten			
	in 1983 (1)	in 1984 (2)	in 1985 (3)	na 1985 (4)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	2	2	–	–
Algemene Zaken	8	2	–	–
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	85	73	47	39
Buitenlandse Zaken	1 869	919	565	304
Justitie	341	46	8	–
Binnenlandse Zaken	4 170	249	142	248
Onderwijs en Wetenschappen	869	768	631	361
Financiën	613	339	233	251
Defensie	5 902	4 063	2 809	2 800
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	9 628	6 706	1 071	1 887
Verkeer en Waterstaat	2 694	1 942	972	1 925
Economische Zaken	2 679	1 959	1 183	1 133
Landbouw en Visserij	584	411	313	1 542
Sociale Zaken	616	467	254	47
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	596	246	150	251
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	474	242	102	52
Totaal	31 130	18 434	8 480	10 840
Staatsbedrijf der P.T.T.	1 645	1 118	343	82

14. Overzicht van de garantieverlening door het rijk

Hoofdstuk	Risico van de Staat aan het einde van			Machtiging tot het verlenen van garanties krachtens begroting	
	1981	1982	1983	1982	1983
Algemene Zaken	–	–	–	–	–
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	405	484	532	60	60
Buitenlandse Zaken	3 477	4 153	4 673	1 350	1 198
Justitie	–	–	–	9	9
Binnenlandse Zaken	40	43	46	3	3
Onderwijs en Wetenschappen	3 351	3 415	3 247	1 770	1 838
Financiën	43 129	784[2]	776[2]	600	590
Defensie	292	297	277	–	–
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening[1]	110	141	175	191	290
Verkeer en Waterstaat	2 648	3 232	3 952	697	841
Economische Zaken	3 882	5 530	5 425	1 664	470
Landbouw en Visserij	255	273	273	37	35
Sociale Zaken	6	6	6	5	5
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	736	820	887	191	191
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	2 707	3 235	3 749	600	600
Totaal	61 038	22 413	24 018	7 177	6 130

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

[2] Voor een viertal posten, die in de stand aan het einde van 1981 voor een bedrag van 42,2 mld. 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).

15. DE NATIONALE SCHULD

A. De Nationale Schuld

Uit een vergelijking van de nationale schuld per 30 juni 1982 met de stand per 31 december 1981 blijkt dat gedurende dit halfjaar de totale staatsschuld is gestegen met ruim 18,3 miljard tot 136,8 miljard (een stijging van 15,5% ten opzichte van de staatsschuld ultimo 1981).

Mutaties Nationale Schuld

	1980	1981		1982 1e halfjaar	Stand per 30–6–1982
		1e halfjaar	2e halfjaar		
Vaste binnenlandse schuld	14 004	10 997	7 743	12 178	109 008
Schatkistpapier in omloop	3 368	3 318	– 1 053	2 940	19 428
Voorinschrijfrekening	– 676	– 782	993	1 048	2 593
Overige schulden	– 1 573	1 216	– 3 496	2 168	5 764
Totale schuld	15 123	14 749	4 187	18 334	136 793

Vaste binnenlandse schuld

De vaste binnenlandse schuld is in het eerste halfjaar 1982 gestegen met circa 12 miljard (13%). Op de openbare kapitaalmarkt zijn in die periode leningen aangegaan tot een bedrag van 9,3 miljard, waarvan 400 miljoen ten laste van de voorinschrijfrekening.

Uitgifte van openbare leningen: 1e halfjaar 1982

Datum storting	Omschrijving	Gem. looptijd	Bedrag	Koers	Rendement
18–1–1982	11½% lening 1981 per 1988/1992	8	1 300[1]	100,2	11,46
15–2–1982	11½% lening 1982 per 1988/1992	8	1 200	100,0	11,50
1–4–1982	11¼% lening 1982 per 1988/1992	8	2 800[2]	101,5	10,96
3–5–1982	10½% lening 1982 per 1988/1992	8	2 000	101,0	10,31
2–6–1982	10% lening 1982 per 1986/1989	5½	2 000	100,7	9,83

[1] Waarvan 100 mln. t.l.v. de voorinschrijfrekening.
[2] Waarvan 300 mln. t.l.v. de voorinschrijfrekening.

Van de voorinschrijfrekening is nominaal 1150 miljoen omgezet in onderhandse leningen met het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Op de onderhandse markt is een beroep gedaan van ruim 3,8 miljard tegen rendementen tussen 10,0% en 12,6%. Deze rendementen hebben mede betrekking op leningen die reeds in 1981 zijn afgesloten. Tegenover

deze bruto toename van de vaste schuld van in totaal 14,3 miljard staat een daling door inkoop en periodieke aflossingen tot een bedrag van circa 2,1 miljard.

Schatkistpapier

Het bedrag aan uitstaand schatkistpapier op de binnenlandse geldmarkt is in het eerste halfjaar 1982 toegenomen met 2,9 miljard (18%) tot 19,4 miljard. In deze periode werd 3,4 miljard aan schatkistbiljetten geplaatst. Daartegenover werd 1,4 miljard aan biljetten afgelost.

Afgifte van schatkistpapier: 1e halfjaar 1982

Datum van storting	Looptijd schatkist-biljetten	Toegewezen bedragen	Rentepercentage respectievelijk disconto
1–2–1982	5 jaar	722	10 15/16
1–3–1982	5 jaar	694	10 13/16
1–3–1982	4½ jaar	200	10 3/4
1–3–1982	3½ jaar	200	10 11/16
26–3–1982	2½ jaar	987	9 1/2
22–4–1982	5 jaar	632	9 7/8

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 1 januari t/m 30 juni 1982 aan promessen circa 6,1 miljard bij deze instelling geplaatst en 5,2 miljard afgelost.

Voorinschrijfrekening

De voorinschrijfrekening nam in de beschouwde periode met ruim 1 miljard toe. Deze toename is de resultante van een reservering van circa 2,6 miljard en omzetting in leningen tot een bedrag van 1,6 miljard.

Overzicht van de ontwikkeling van de nationale schuld sinds 1972

per ultimo	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Vaste binnenlandse schuld	26 651	27 489	29 880	34 765	40 983	47 029	55 180	64 086	78 090	96 830	
Schatkistpapier in omloop	4 477	4 287	4 974	6 400	8 372	8 772	9 182	10 855	14 223	16 488	
Voorinschrijfrekening	2 200	2 704	2 617	2 002	1 986	2 606	2 128	2 010	1 334	1 545	
Overige binnenlandse schulden	3 179	4 273	3 820	3 598	3 665	3 305	6 046	7 449	5 876	3 596	
Totaal binnenlandse schuld	36 507	38 753	41 291	46 765	55 006	61 712	72 536	84 400	99 523	118 459	
Vaste buitenlandse schuld	60	39	23	12	–	–	–	–	–	–	
Totale schuld	36 567	38 792	41 314	46 777	55 006	61 712	72 536	84 400	99 523	118 459	146 000[1]

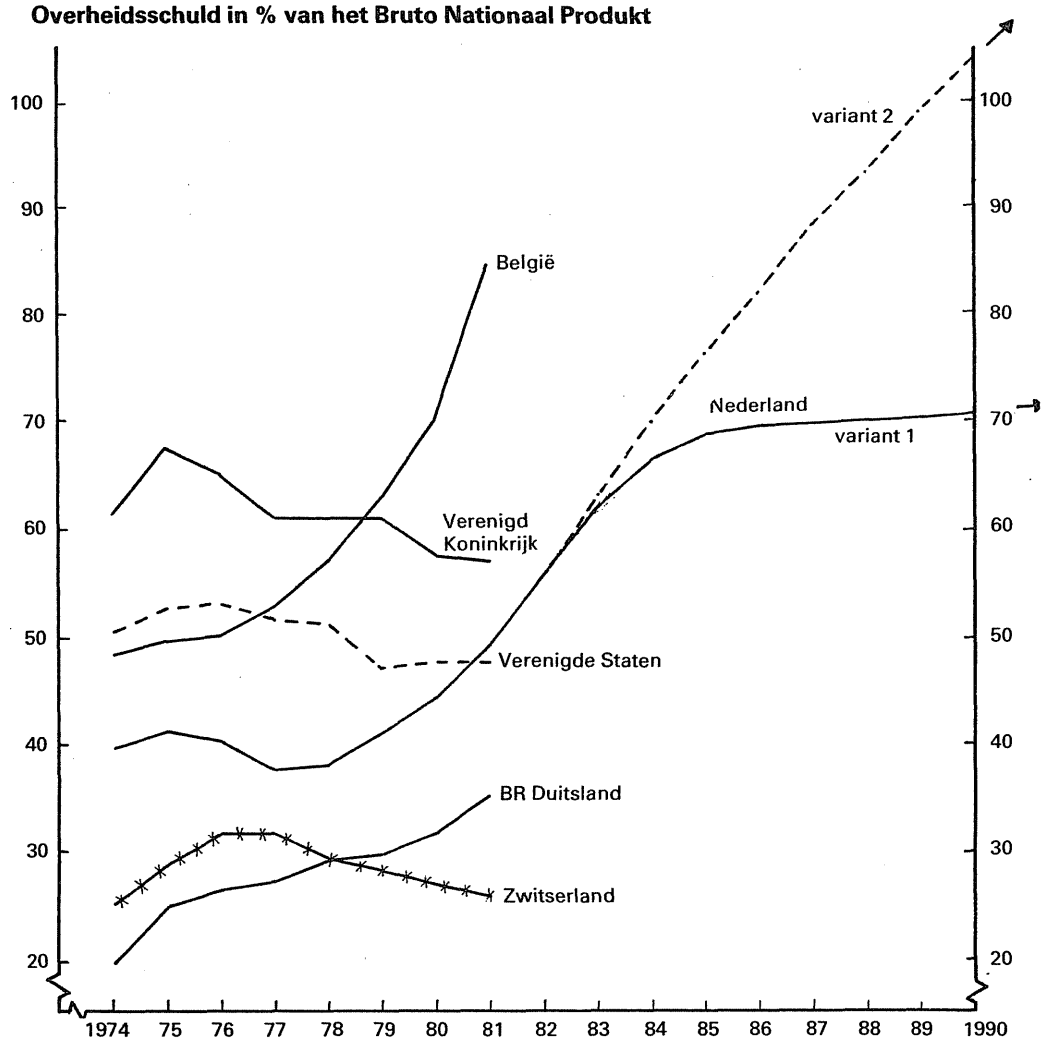
[1] Raming.

B. Overheidsschuld in internationaal perspectief

De laatste jaren is de overheidsschuld van ons land als gevolg van de oplopende financieringstekorten sterk toegenomen. Bedroeg de schuld van het rijk en de lagere overheid te zamen in 1974 nog ruim 75 miljard gulden, in 1981 was deze al gegroeid tot bijna 165 miljard gulden, of wel een gemiddelde groei van bijna 12% per jaar.

In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van onze overheidsschuld in internationaal perspectief geplaatst. Daartoe is de verhouding tussen de overheidsschuld (centrale en lagere overheid) en het bruto nationaal produkt in Nederland vergeleken met die in een aantal andere landen.

Overheidsschuld in % van het Bruto Nationaal Produkt



Uit de grafiek blijkt dat Nederland wat betreft het niveau van de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto nationaal produkt tot nu toe een middenpositie innam. Na de daling in 1976 en 1977, veroorzaakt door afnemende tekorten en een oplevende economische groei, is de verhouding vanaf 1978 gestaag toegenomen tot 49% in 1981. Wordt echter de toename van de verhouding tussen nationale schuld en bruto nationaal produkt bezien, dan blijkt dat van de in de grafiek opgenomen landen alleen België de laatste twee jaar een snellere stijging heeft gekend dan Nederland. In België kan de ontwikkeling van de overheidsschuld explosief genoemd

worden; in 1974 was al een omvang bereikt van ruim 48% van het bruto nationaal produkt, bijna even groot als het Nederlandse niveau in 1981. Sedertdien is de Belgische schuld toegenomen tot 84% in 1981. In Duitsland is de verhouding tussen nationale schuld en bruto produkt weliswaar ook voortdurend toegenomen, doch in 1981 lag het niveau bijna 13%-punten onder dat in Nederland. In het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zwitserland nam de overheidsschuld ten opzichte van het bruto nationaal produkt af, zij het van een zeer verschillend niveau. In 1981 bedroeg de verhouding in het Verenigd Koninkrijk 57%, in Zwitserland ruim 25%; een raming voor de Verenigde Staten komt uit op circa 47%.

In de grafiek is eveneens het mogelijk beloop van de Nederlandse overheidsschuld weergegeven tot 1990. In variant 1 wordt het financieringstekort van het rijk teruggedrongen tot 2½ procent van het nationale inkomen (deze variant correspondeert met variant 1 uit paragraaf 2.6). Variant 2 laat de ontwikkeling van de overheidsschuld zien tot 1990 in het geval het financieringstekort van het rijk vanaf 1983 ruim 9 procent blijft (deze variant correspondeert met variant 2 van paragraaf 2.6). De Nederlandse overheidsschuld zal in deze variant in 1987 88 procent van het bruto nationaal produkt bedragen, waarmee dan het niveau dat België in 1981 bereikte, zou worden overtroffen. In 1990 zou de Nederlandse overheidsschuld het bruto nationaal produkt overtreffen.

16. STAATSBALANS PER 31 DECEMBER 1981

(met ter vergelijking de cijfers van de balans 1980)

Activa			1980		1981
1	Kas-, bank- en girosaldi		4 776		4 228
2	Vorderingen op korte termijn:				
	a belastingen	19 625		19 380	
	b overige vorderingen	12 641		15 902	
			32 266		35 282
3	Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan (contrapost aan de creditzijde onder no. 10)		12 964		13 052
4	Vorderingen op lange termijn:				
	a leningen woningwetbouw	43 986		49 850	
	b overige vorderingen	6 367		6 903	
			50 353		56 753
5	Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen		4 948		7 110
6	Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen		34 165		36 285
7	Onroerende en roerende goederen		90 890		99 265
8	Diverse activa		57		123
			230 419		252 098

Passiva			1980		1981
9	Schulden op korte termijn:				
	a schatkistpapier in omloop	14 223		16 488	
	b onbelegde gelden Postcheque- en Girodienst	1 610		851	
	c overige schulden	23 256		23 255	
			39 089		40 594
10	Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan (contrapost aan de debetzijde onder no. 3)		12 964		13 052
11	Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen		3 651		5 590
12	Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen		1 334		1 545
13	Schulden op lange termijn:				
	a geconsolideerde binnenlandse schuld	78 090		96 830	
	b verplichtingen betreffende het Algemeen burgerlijk pensioenfonds	4 539		–	
	c verplichtingen betreffende andere pensioenfondsen	1 818		1 661	
	d verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	1 745		1 620	
	e overige schulden	630		615	
			86 822		100 726
14	Reserve waardeveranderingen		60 855		65 900
15	Saldo		25 704		24 691
			230 419		252 098
Door het rijk verstrekte garanties e.d.			67 068		85 997

TOELICHTINGEN OP DE BALANSCIJFERS

Post 1. Kas-, bank- en girosaldi.

Specificatie:

	1980	1981
Nederlandsche Bank	3 819	3 348
Postrekening 1	211	135
Overige saldi	746	745
	4 776	4 228

Post 2. Vorderingen op korte termijn.

a. Belastingen.

De samenstelling van het bedrag van 19 380 miljoen luidt als volgt:

1	Kohierbelastingen:		
	Reeds opgelegd (saldo kohierdebiteuren)		9 930
	Nog niet opgelegd (globale schatting):		
	over 1980 en voorgaande jaren	690	
	over 1981	5 650	
			6 340
			16 270
2	Niet-kohierbelastingen:		
	Loonbelasting	5 500	
	Omzetbelasting	3 810	
	Accijnzen	1 255	
	Successierechten	510	
	Diversen	110	
			11 185
			27 455
	Hierop in mindering gebracht:		
	Aandeel Gemeentefonds en aandeel Provinciefonds	4 610	
	Aandeel Fonds Investeringsrekening	3 205	
	Aandeel van de Europese Gemeenschappen in de omzetbelasting	260	
			8 075
			19 380

b. Overige vorderingen.

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1980	1981
Vorderingen inzake aardgasbaten	3 735	4 894
Lopende rente leningen ingevolge de woningwet	2 240	2 638
Gemeentefonds	1 552	2 281
Vorderingen in rekening-courant met de Staatsbedrijven	1 534	1 616
Winst van De Nederlandsche Bank N.V.	921	1 319
Vorderingen op gemeenten inzake onroerend-goedbelastingen	425	434
Diverse vorderingen	2 234	2 720
	12 641	15 902

Posten 3 en 10 Vorderingen resp. verplichtingen uit hoofde van contracten e.d.

De balansbedragen hebben voornamelijk betrekking op het Departement van Defensie (ca. 9945 miljoen) en het Departement van Verkeer en Waterstaat (ca. 2411 miljoen).

Post 4. Vorderingen op lange termijn.

a. Leningen woningwetbouw.

De mutaties in 1981 hebben voornamelijk betrekking op verstrekte leningen tot een bedrag van 6163 miljoen; aan aflossingen werd ontvangen 304 miljoen.

b. Overige vorderingen.

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1980	1981
Studievoorschotten	2 233	2 540
Op derden te verhalen ruil- en herverkavelingskosten	1 279	1 346
Voorschotten aan de Stichting Beheer Landbouwgronden	789	820
Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (inzake leningen aan diverse landen)	744	711
Vordering op de Nederlandse Antillen met betrekking tot het leningsgedeelte van de ontwikkelingshulp	273	266
Vordering inzake leningen voor warmte-isolatie woning-wetwoningen	75	185
Academische Ziekenhuizen wegens verstrekte financieringsmiddelen	145	181
Vordering op Indonesië krachtens de overeenkomst van 1966	160	151
Vordering op het Havenschap Delfzijl (renteloze lening)	113	113
Vordering op de Stichting Waterbouwkundig Laboratorium	86	89
Bijdrage aan de Europese Investeringsbank ten behoeve van de kredietverlening aan Turkije	79	80
Diverse vorderingen	391	421
	6 367	6 903

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)	
	1980	1981	1980	1981
Europese Investeringsbank	1 158	2 226	1 052	2 110
Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling	2 086	2 206	1 877	1 986
Internationale Ontwikkelingsassociatie	1 282	2 008	483	1 030
Aziatische Ontwikkelingsbank	176	186	150	156
Aziatisch Ontwikkelingsfonds	78	186	22	130
Afrikaans Ontwikkelingsfonds	45	95	32	81
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank	21	66	18	62
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank – Fonds voor Speciale Operaties	21	48	6	27
Internationale Financierings Maatschappij	31	36	10	6
Diversen	50	53	1	2
	4 948	7 110	3 651	5 590

De belangrijke mutaties in 1981 betreffen:

– de Europese Investeringsbank.
De deelneming is in 1981 verhoogd met R.E. 414,75 miljoen tot R.E. 829,5 miljoen. De verplichtingen zijn met eenzelfde bedrag toegenomen, aangezien hiervan nog niets betaald is.
– De Internationale Ontwikkelingsassociatie.
In 1981 heeft Nederland voor ca. 704 miljoen deelgenomen in de 6e aanvulling van de middelen. Ook de verplichtingen zijn met eenzelfde bedrag toegenomen. Daarentegen verminderen de verplichtingen met een bedrag van 157 miljoen als gevolg van de verzilvering van «notes».
– het Aziatisch Ontwikkelingsfonds.
In 1981 heeft Nederland voor circa 108 miljoen deelgenomen in de 2e aanvulling van de middelen. Aangezien er geen betalingen plaats vonden namen ook de verplichtingen met 108 miljoen toe.
– De toeneming van de balansbedragen met betrekking tot het Afrikaans Ontwikkelingsfonds, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank.
– Fonds voor Speciale Operaties is voornamelijk een gevolg van een verhoging van de deelnemingen.

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:

	1980	1981
Staatsbedrijf der P.T.T.	22 160	23 685
Rijkspostspaarbank	2 165	2 400
	24 325	26 085
N.V. DSM	3 245[1]	3 395[1]
N.V. Nederlandse Spoorwegen	2 136[2]	2 192[2]
De Nederlandsche Bank N.V.	1 416	1 529
Koninklijke Luchtvaart Mij N.V.	770[3]	791[3]
N.V. Luchthaven Schiphol	725	767
N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	524[4]	605[4]
Nationale Investeringsbank N.V.	188[5]	184[5]
Nederlandsche Middenstandsbank N.V.	253	181
Ultra Centrifuge Nederland N.V.	143	129
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf	98	95
Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V.	51	57
Nederlandse Energie Ontwikkelings Mij. B.V.	56[6]	56[6]
N.V. Nederlandse Gasunie	40	40
Overige Staatsbedrijven en deelnemingen	195[7]	179[7]
	34 165	36 285

[1] Waarvan nog te storten 130 miljoen (ultimo 1980: 190 miljoen), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c; bovendien inclusief verstrekte lening ad 25 miljoen.
[2] Inclusief verstrekte lening ad 43 miljoen (ultimo 1980) resp. 38 miljoen (ultimo 1981).
[3] Inclusief 5% preferente niet-winstdelende aandelen ad. nominaal 400 miljoen, waarvan nog te storten 100 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.
[4] Waarvan nog te storten 42 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.
[5] Inclusief verstrekte lening ad 43 miljoen (ultimo 1980), resp. 37 miljoen (ultimo 1981).
[6] Waarvan nog te storten 1 miljoen (ultimo 1980: 21 miljoen), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.
[7] Waarvan nog te storten 5 miljoen (ultimo 1980: 2 miljoen), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.

De toeneming van het balansbedrag in 1981 met 2120 miljoen heeft voornamelijk betrekking op netto-investeringen ten bedrage van 430 miljoen, netto-toeneming van de reserves van 1220 miljoen, waardestijging van 385 miljoen (welk bedrag op de Staatsbalans is gereserveerd onder post 14), alsmede op het door de Staat in 1981 betaalde deel ad 73 miljoen van de bijdrage aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen wegens de exploitatie-tekorten tot en met 1975. Van deze bijdrage was ultimo 1981 nog 927 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 1981.

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 1981 blijken uit onderstaand overzicht.

	(Gecorrigeerde) waarde per 31–12–1980	Investeringen in 1981	Afschrijvingen in 1981	Verhoging waarde i.v.m. stijging prijspeil	Waarde per 31–12–1981
Departement van Defensie:					
Marine	6 200	835	285	65	6 815
Landmacht	11 157	845	577	375	11 800
Luchtmacht	5 472	1 177	359	85	6 375
Departement van Verkeer en Waterstaat	44 557	1 786[1]	538	3 025	48 830
Burgerlijke rijksgebouwen	11 920	562	172	790	13 100
Agrarische eigendommen[2]	10 309	71	45	305	10 640
Diversen	1 735	⁄. 1[3]	44	15	1 705
	91 350	5 275	2 020	4 660	99 265

[1] Inclusief investeringen ten laste van het Rijkswegenfonds.
[2] Inclusief waterbouwkundige werken in de IJsselmeerpolders.
[3] Tegenover diverse investeringen ten bedrage van 110 miljoen was er in 1981 een afneming van de voorraden van het Landbouw Egalisatiefonds van 111 miljoen.

Het bedrag van 4660 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:

	1980	1981
In 's rijks kas gestorte reserves van het Staatsbedrijf der PTT	6 619	7 430
Nog ten laste van 1980 resp. 1981 en voorgaande jaren te betalen bedragen	4 784	5 041
Lopende interest van de Staatsschuld	3 653	4 897
Ontmuntingsreserve	1 098	1 268
Nog te verrekenen voorlopige en tijdelijke ontvangsten van de ontvangers der belastingen	1 213	1 253
Beleggingen Postcheque- en Girodienst in 's rijks schatkist	802	747
Fonds Investeringsrekening	2 507	673
Schulden aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen	804	567
Verplichtingen verband houdende met de deelneming van het Rijk in Nederlandse ondernemingen	355	278
Algemeen burgerlijk pensioenfonds inzake vervallen doch niet betaalde annuïteiten	212	–
Diverse schulden	1 209	1 101
	23 256	23 255

Post 12. Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen.

Het bedrag van 1545 miljoen heeft geheel betrekking op de stortingen (ingevolge de beleggingswet) door het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.

De mutaties in 1981 kunnen als volgt worden gespecificeerd:

Deelnemingen in Staatsleningen:

10¾% onderhandse lening 1981	299	
10¾% onderhandse lening 1981	701	
12 % onderhandse lening 1981	1 510	
11½% onderhandse lening 1981	349	
12 % onderhandse lening 1981	300	
12½% onderhandse lening 1981	400	
12¾% onderhandse lening 1981	251	
11 % lening 1981	74	
11¼% lening 1981	124	
12¼% lening 1981	197	
	4 205	
Uitbetaald ten laste van de gestorte bedragen	771	
		4 976
Stortingen ten bedrage van		5 187
Saldo toeneming in 1981		211

Post 13. Schulden op lange termijn.

a. Geconsolideerde binnenlandse schuld.

In het «Algemeen verslag van de stand der Staatsschuld op 31 december 1981» zijn specificaties van de ultimo 1981 openstaande leningsbedragen opgenomen.

De mutaties in 1981 worden gevormd door de uitgifte van leningen tot een bedrag van 22472 miljoen en amortisatie ten bedrage van 3732 miljoen.

b. Verplichtingen betreffende het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.

In het kader van de ombuigingen in de collectieve uitgaven zijn deze verplichtingen bij Wet van 1 juli 1981 (Staatsblad 585) vervallen verklaard.

c. Verplichtingen betreffende andere pensioenfondsen.

Van het balansbedrag heeft 1317 miljoen betrekking op het Spoorwegpensioenfonds en 344 miljoen op het Algemeen Mijnwerkersfonds. De verplichtingen verminderden in verband met de in 1981 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 1620 miljoen.

e. Overige schulden.

Van het balansbedrag heeft 495 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 120 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 1981 wordt verwezen naar de toelichting bij de balansposten 6 en 7.

Post 15. Balanssaldo.

Het voordelig balanssaldo is in 1981 gedaald met 1013 miljoen. Dit verschil kan als volgt worden geanalyseerd:

Voorlopig rekeningcijfer 1981 der uitgaven			120 878	
bij: in 1982 betaalde bedragen welke als lasten van 1981 zijn aan te merken		5 132		
af: in 1981 betaalde bedragen welke als lasten van 1980 zijn aan te merken		4 775		
			357	
			121 235	
In het bedrag ad 121 260 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen lasten vormen:				
– aflossing op Staatsleningen		3 732		
– investeringen in Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen		1 808		
– investeringen in onroerende en roerende goederen		4 920		
– verstrekte leningen en voorschotten:				
leningen woningwetbouw	6 163			
overige leningen en voorschotten	940			
		7 103		
			17 563	
Herziene uitgaven				103 672
Voorlopig rekeningcijfer 1981 der middelen			121 958	
bij: in 1982 ontvangen bedragen welke als baten van 1981 zijn aan te merken (excl. belastingen)		7 024		
af: in 1981 ontvangen bedragen welke als baten van 1980 zijn aan te merken (excl. belastingen)		5 286		
			1 738	
			123 696	
In het bedrag ad 123 696 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen baten vormen:				
– opbrengst Staatsleningen		22 472		
– desinvesteringen Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen		1 227		
– ontvangen aflossingen op leningen en voorschotten (incl. leningen woningwetbouw 304 mln.)		549		
			24 248	
Herziene middelen				99 448
Herzien tekort dienst 1981				4 224
Bijzondere posten:				
– toeneming reserves Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen			413	
– 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.)			508	
– vervallen verplichtingen betreffende het Algemeen burgerlijk pensioenfonds			4 751	
			5 672	
Afschrijving roerende en onroerende goederen		2 017		
Toeneming lopende rente, per saldo		846		
Nadelig saldo inzake belastingen		245		
			N.3 108	
				2 564
Diversen (dit bedrag bestaat uit een groot aantal kleinere posten, welke elkaar in belangrijke mate compenseren), per saldo voordelig				647
				1 013

		1980		1981
Export- en importgaranties		28 191		39 375
Garanties inzake door derden verstrekte leningen aan resp. ten behoeve van:				
de woningbouw		22 886		27 485
Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk		2 976		3 819
diverse bedrijven:				
inzake bijzondere financieringen	2 545		2 828	
in verband met de uitvoering van werkgelegenheidsprogramma's	–		15	
		2 545		2 843
ziekenhuizen e.d.		2 503		2 736
het onderwijs:				
voortgezet onderwijs en vormingswerk	1 524		1 514	
wetenschappelijk onderwijs	422		420	
landbouwonderwijs	83		84	
		2 029		2 018
de N.V. Nederlandse Spoorwegen		1 342		1 539
de middenstand		1 027		1 157
Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten tot een maximum van 900 miljoen		–		870
volksontwikkeling en maatschappelijk werk		656		772
de Europese Maatschappij tot financiering van Spoorwegmaterieel (Eurofima)		417		445
de E.E.G. in verband met financiering door lid-staten van de uit olieprijsverhogingen voortvloeiende betalingsbalanstekorten		416		418
de ontwikkeling van de Nederlandse Antillen		338		391
de N.V. Luchthaven Schiphol		310		291
de N.V. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij		268		288
autobusondernemingen		111		263
stadsverwarmingsprojecten		–		165
het Borgstellingsfonds voor de Landbouw		167		164
de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten		143		124
Ultra-Centrifuge Nederland N.V.		–		95
de Volvo Car B.V. (voorheen N.V. D.A.F. Personenautofabriek)		70		63
hotels		71		62
Stichting Industrieel Garantiefonds		39		60
De N.V. Koninklijke Nederlandse Vliegtuigenfabriek «Fokker»		112		59
het «Institut International des Brevets»		50		49
de N.V. Industriebank L.I.O.F.		24		44
studenten die niet voor een rijksstudietoelage in aanmerking komen		30		35
de Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium		31		33
rijksambtenaren in verband met aangegane leningen bij aankoop van een woning		25		31
de N.V. Vuilafvoer Maatschappij V.A.M.		21		30
de Stichting Scheepsbouwkundig Proefstation		26		25
de N.V. Nederlandse Pijpleidingmaatschappij		24		23
de N.V. Nederlands Congresgebouw		16		16
overige garanties inzake leningen		24		38
Garantie krachtens artikel N 2 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet		142		137
Verplichtingen aan het Waarborgfonds Motorverkeer		38		34
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 Luchtvaartverzekeringswet 1939		P.M.		P.M.
Verplichtingen van de Rijkspostspaarbank jegens inleggers		P.M.		P.M.

	1980	1981
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.	P.M.
Waarborg tot het nakomen van de betalingsverplichtingen van de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	P.M.	P.M.
Waarborg tot het nakomen van de betalingsverplichtingen van de Nederlandse Waterschaps-bank N.V.	P.M.	P.M.
Staatsgarantie aan de Nederlandse Industrie in het kader van de coproduktie Leopard 2 tank tot een maximum van 260 miljoen	P.M.	P.M.
Garantie-overeenkomst met De Nederlandsche Bank N.V. in verband met de bemoeienissen van de Bank in de geschillenbeslechting tussen de Verenigde Staten van Noord-Amerika en de Islamitische Republiek Iran	P.M.	P.M.
Garantieregeling particuliere participatiemaatschappijen	–	P.M.
Garantie voor procesrisico's van faillissementscuratoren en andere kosten, indien de proces-voering en de te maken kosten uitsluitend het belang dienen van de fiscus en eventueel de betrokken bedrijfsvereniging	–	P.M.
Liquiditeitsgaranties:		
aan de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten tot een bedrag van 300 miljoen	P.M.	P.M.
aan de Nederlandsche Waterschapsbank N.V. tot een bedrag van 50 miljoen	–	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.	–
	67 068	85 997

Tenslotte volgt nog een opstelling waarin de Staatsbalans ultimo 1981 en de balansen van de vier voorafgaande jaren in gecomprimeerde vorm zijn weergegeven.

Gecomprimeerde staatsbalansen

Activa	31 dec. 1977	31 dec. 1978	31 dec. 1979	31 dec. 1980	31 dec. 1981
Kas-, bank- en girosaldi	5 606	5 615	3 195	4 776	4 228
Vorderingen op korte termijn:					
a Belastingen	19 780	18 025	20 485	19 625	19 380
b Overige	8 236	8 750	10 565	12 641	15 902
Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan	9 149	9 538	12 719	12 964	13 052
Vorderingen op lange termijn:					
a Leningen woningwetbouw	33 676	36 272	39 812	43 986	49 850
b Overige	4 971	5 508	5 856	6 367	6 903
Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	4 423	5 538	5 545	4 948	7 110
Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	25 365	28 200	31 500	34 165	36 285
Onroerende en roerende goederen	66 715	74 030	81 950	90 890	99 265
Diverse activa	53	92	77	57	123
	177 974	191 568	211 704	230 419	252 098

Passiva	31 dec. 1977	31 dec. 1978	31 dec. 1979	31 dec. 1980	31 dec. 1981
Schulden op korte termijn:					
a Schatkistpapier in omloop	8 772	9 182	10 855	14 223	16 488
b Overige	15 759	20 840	24 169	24 866	24 106
Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan	9 149	9 538	12 719	12 964	13 052
Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	3 309	4 354	4 265	3 651	5 590
Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	2 606	2 128	2 010	1 334	1 545
Schulden op lange termijn:					
a Binnenlandse schuld	47 029	55 180	64 086	78 090	96 830
b Verplichtingen betreffende pensioenfondsen en het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	9 022	8 961	8 384	8 102	3 281
c Overige	686	685	643	630	615
Reserve waardeveranderingen	42 590	47 785	54 040	60 855	65 900
Saldo	39 052	32 915	30 533	25 704	24 691
	177 974	191 568	211 704	230 419	252 098
Door het rijk verstrekte garanties e.d.	50 561	62 319	58 768	67 068	85 997

17. Burgerlijk rijkspersoneel per departement

A. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement

Hoofdstuk/Fonds		Begroting 1982[1]	Werkelijke sterkte per 30-6-1982[2]	Begroting 1983
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1 256	1 126	1 256
III	Algemene Zaken	370	365	371
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	56	49	56
V	Buitenlandse Zaken	3 889	3 932	3 886
	(waarvan t.b.v. ontwikkelingssamenwerking)	(1 496)	(1 512)	(1 493)
VI	Justitie (excl. Politie)	14 415	14 025	14 403
	Rijkspolitie	14 395	13 911	14 346
VII	Binnenlandse Zaken (incl. civiele verdediging)	3 713	3 193	3 637
VIII	Onderwijs en Wetenschappen (excl. rijksonderwijsinstellingen)	3 412	3 431	3 532
	Rijksonderwijsinstellingen	4 376	4 575	4 620
IXB	Financiën[3]	31 748	31 825	31 748
X	Defensie	27 196	26 854	27 134
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	7 601	7 549	7 601
XII	Verkeer en Waterstaat	20 620	20 433	20 595
XIII	Economische Zaken	6 967	6 608	6 902
XIV	Landbouw en Visserij	12 345	12 099	12 411
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	6 721	6 608	6 771
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	4 724	4 587	4 724
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3 969	4 002	3 969
	Algemeen burgerlijk pensioenfonds	2 825	2 687	3 055
	Totaal	170 598	167 859	171 017

[1] Inclusief de in de loop van 1982 aangebrachte mutaties.
[2] Inclusief service-krachten.
[3] Ministerie: resp. 2699, 2612 en 2699. Belastingdienst: resp. 29049, 29213 en 29049, waarvan t.b.v. derden resp. 4548, 4548 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[1] 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.

Hoge Colleges van Staat		1981	1982
1	Overig personeel	25,2%	23,7%
2	Middelbaar personeel	43,1%	43,5%
3	Hoger personeel II	24,4%	25,8%
4	Hoger personeel I	7,3%	7,0%

Algemene Zaken		1981	1982
1	Overig personeel	39,1%	42,4%
2	Middelbaar personeel	37,6%	35,1%
3	Hoger personeel II	16,6%	16,0%
4	Hoger personeel I	6,7%	6,5%

Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken		1981	1982
1	Overig personeel	36,7%	32,1%
2	Middelbaar personeel	34,7%	33,9%
3	Hoger personeel II	22,5%	28,6%
4	Hoger personeel I	6,1%	5,4%

Buitenlandse Zaken (exclusief Buitenlandse Dienst)		1981	1982
1	Overig personeel	37,0%	38,4%
2	Middelbaar personeel	33,6%	33,9%
3	Hoger personeel II	26,9%	25,3%
4	Hoger personeel I	2,5%	2,4%

Justitie (inclusief rijkspolitie)		1981	1982
1	Overig personeel	35,6%	33,0%
2	Middelbaar personeel	56,2%	58,5%
3	Hoger personeel II	6,0%	6,2%
4	Hoger personeel I	2,2%	2,3%

[1] BBRA: Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren.

Binnenlandse Zaken	1981	1982
1 Overig personeel	30,0%	28,7%
2 Middelbaar personeel	47,8%	49,1%
3 Hoger personeel II	18,8%	18,7%
4 Hoger personeel I	3,4%	3,5%

Onderwijs en Wetenschappen (exclusief rijksonderwijsinstellingen)	1981	1982
1 Overig personeel	26,0%	22,1%
2 Middelbaar personeel	46,0%	49,1%
3 Hoger personeel II	25,7%	26,5%
4 Hoger personeel I	2,3%	2,3%

Financiën	1981	1982
1 Overig personeel	20,5%	20,0%
2 Middelbaar personeel	71,3%	72,3%
3 Hoger personeel II	7,4%	6,9%
4 Hoger personeel I	0,8%	0,8%

Defensie	1981	1982
1 Overig personeel	74,7%	74,4%
2 Middelbaar personeel	22,0%	22,1%
3 Hoger personeel II	3,2%	3,4%
4 Hoger personeel I	0,1%	0,1%

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1981	1982
1 Overig personeel	34,8%	33,8%
2 Middelbaar personeel	54,5%	53,3%
3 Hoger personeel II	9,8%	12,0%
4 Hoger personeel I	0,9%	0,9%

Verkeer en Waterstaat	1981	1982
1 Overig personeel	45,8%	45,2%
2 Middelbaar personeel	41,0%	41,4%
3 Hoger personeel II	12,6%	12,7%
4 Hoger personeel I	0,6%	0,7%

Economische Zaken		1981	1982
1	Overig personeel	37,1%	34,1%
2	Middelbaar personeel	40,4%	42,3%
3	Hoger personeel II	20,7%	21,5%
4	Hoger personeel I	1,8%	2,1%

Landbouw en Visserij		1981	1982
1	Overig personeel	34,1%	34,3%
2	Middelbaar personeel	47,3%	47,0%
3	Hoger personeel II	17,3%	17,4%
4	Hoger personeel I	1,3%	1,3%

Sociale Zaken en Werkgelegenheid		1981	1982
1	Overig personeel	15,0%	15,1%
2	Middelbaar personeel	71,8%	72,3%
3	Hoger personeel II	11,3%	10,8%
4	Hoger personeel I	1,9%	1,8%

Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk		1981	1982
1	Overig personeel	32,6%	32,6%
2	Middelbaar personeel	45,7%	45,9%
3	Hoger personeel II	20,7%	20,4%
4	Hoger personeel I	1,0%	1,1%

Volksgezondheid en Milieuhygiëne		1981	1982
1	Overig personeel	44,1%	42,5%
2	Middelbaar personeel	33,8%	34,2%
3	Hoger personeel II	17,0%	18,2%
4	Hoger personeel I	5,1%	5,1%

Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds		1981	1982
1	Overig personeel	31,8%	33,3%
2	Middelbaar personeel	63,2%	62,2%
3	Hoger personeel II	4,3%	4,0%
4	Hoger personeel I	0,7%	0,5%

18. De uitgaven van de collectieve sector[1]

De uitgaven van de collectieve sector kunnen op verschillende wijzen worden onderverdeeld. Eén mogelijkheid is de onderverdeling naar de organen die deze uitgaven doen; een andere die naar bepaalde economische categorieën. In deze bijlage zijn beide onderverdelingen opgenomen.

Tabel 18.1. omvat de uitgavenverdeling naar bestedende organen i.c. het rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de organisaties van de sociale verzekeringen. Hierbij is sprake van een onderlinge vervlechting van overheidstaken welke zich ook tot de uitgaven uitstrekt.

De financiële aspecten, die de uitvoering van de genoemde taken hebben, zijn niet alleen zichtbaar in de begroting van het overheidsorgaan dat met de uitvoering is belast, maar via overdrachten ook in de begroting van een ander overheidsorgaan. Zo subsidieert het rijk diverse activiteiten van provincies en gemeenten, en ontvangen sociale fondsen rijksbijdragen.

In tabel 18.2 wordt een geconsolideerd beeld van de uitgaven van de gehele overheid gegeven. Bij de opgenomen splitsing zijn de uitgaven toegerekend aan de sector die de desbetreffende taken uitvoert. Overdrachten, afkomstig van een andere sector, zijn op de uitgaven hiervan in mindering gebracht. 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.

In tabel 18.2. zijn de overheidsuitgaven weergegeven naar economische categorieën, waarvan consumptieve bestedingen en overdrachten de hoofdgroepen vormen. Een beschouwing over de ontwikkeling, die uit deze tabel valt af te lezen, is opgenomen in paragraaf 5.1. van de Miljoenennota.

Evenmin als in de Nationale Rekeningen zijn in de Tabellen 18.1. en 18.2. de uitgaven wegens verstrekte kredieten (onder meer woningwetleningen), deelnemingen, aflossingen en dergelijke opgenomen.

In 1981 heeft het CBS de opstelling van de Nationale Rekeningen vanaf het jaar 1977 vrij ingrijpend herzien. Daar hierbij het nationale inkomen sterker is opgetrokken dan de uitgaven van de overheidssectoren, treedt in de percentagereeksen in de tabellen een trendbreuk op.

[1] Ontleend aan de Nationale Rekeningen; 1982 en 1983 prognoses van het CPB.

Tabel 18.1. Uitgaven van de collectieve sector: naar bestedende overheidsorganen (bedragen in miljarden guldens)

Jaar	Nationaal inkomen (netto markt-prijzen)	Rijk		Overig publiek-rechtelijke lichamen		Sociale verzekering		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.
1950	17,0	3,0	17,4	1,7	9,9	0,7	4,2	5,4	**31,5**
1955	27,5	5,2	18,7	3,1	11,4	1,2	4,3	9,5	**34,4**
1960	38,8	5,4	14,0	5,3	13,6	3,2	8,3	13,9	**35,9**
1965	63,3	8,6	13,6	10,0	15,8	7,6	12,0	26,2	**41,4**
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[1]	251,1	39,5	15,7	49,9	19,9	53,6	21,3	143,0	**56,9**
1978	270,0	44,4	16,4	53,6	19,9	60,5	22,4	158,5	**58,7**
1979	286,3	50,9	17,8	57,2	20,0	66,7	23,3	174,8	**61,1**
1980	302,4	57,6	19,1	61,2	20,2	73,1	24,2	191,9	**63,5**
1981	313,6	62,8	20,0	65,6	20,9	78,1	24,9	206,5	**65,8**
1982	330,3	67,3	20,4	71,1	21,5	84,0	25,4	222,4	**67,3**
1983	341,2	72,1	21,1	74,8	21,9	86,3	25,3	233,2	**68,3**

[1] Vanaf dit jaar is rekening gehouden met de CBS-revisie van de Nationale Rekeningen.

Tabel 18.2. Uitgaven van de collectieve sector: naar economische categorieën

Jaar	Eigen bestedingen				Overdrachten						Totaal collectieve uitgaven
	Lonen en sociale lasten	Netto materiële consumptie	Investeringen	Totaal eigen bestedingen	Aan gezinnen	Aan bedrijven	Aan buitenland	Rente op overheidsschuld	Prijsverlagende subsidies	Totaal overdrachten	
	in % van het nationale inkomen (netto, marktprijzen)										
1950	8,8	5,1	2,9	**16,8**	7,3	2,3	0,1	3,5	1,5	**14,7**	**31,5**
1955	9,0	6,7	3,3	**19,0**	7,6	3,8	0,5	2,3	1,0	**15,4**	**34,4**
1960	9,8	4,8	3,7	**18,3**	11,2	1,6	0,5	2,9	1,4	**17,6**	**35,9**
1965	12,0	4,7	4,4	**21,1**	15,4	1,1	0,4	2,6	0,8	**20,3**	**41,4**
1970	12,8	4,9	4,4	**22,1**	19,6	1,1	0,7	3,3	1,4	**26,1**	**48,2**
1971	13,3	4,9	4,6	**22,8**	21,1	1,0	1,3	3,3	1,0	**27,7**	**50,5**
1972	13,6	4,5	4,0	**22,1**	22,2	1,0	1,4	3,1	1,3	**29,0**	**51,1**
1973	13,5	4,1	3,5	**21,1**	22,7	1,3	1,5	3,1	1,8	**30,4**	**51,5**
1974	14,1	4,4	3,3	**21,8**	24,0	1,1	1,3	3,4	2,0	**31,8**	**53,6**
1975	15,1	5,0	3,7	**23,8**	27,2	1,7	1,9	3,5	1,8	**36,1**	**59,9**
1976	14,8	5,0	3,5	**23,3**	27,5	1,6	1,8	3,3	2,3	**36,5**	**59,8**
1977	14,9	5,0	3,1	**23,0**	28,2	0,8	2,0	3,3	2,3	**36,6**	**59,6**
1977[1]	14,3	4,6	3,0	**21,9**	26,7	0,9	1,9	3,3	2,2	**35,0**	**56,9**
1978	14,5	4,9	2,8	**22,2**	27,6	1,0	2,1	3,4	2,4	**36,5**	**58,7**
1979	14,7	5,2	2,7	**22,6**	28,5	1,6	2,1	3,6	2,7	**38,5**	**61,1**
1980	14,6	5,3	2,8	**22,7**	29,4	2,5	2,1	4,1	2,7	**40,8**	**63,5**
1981	14,3	5,6	2,8	**22,7**	30,9	2,8	2,0	4,9	2,5	**43,1**	**65,8**
1982	14,0	5,5	2,6	**22,1**	32,3	2,6	2,1	5,6	2,6	**45,2**	**67,3**
1983	13,3	5,8	2,5	**21,6**	32,7	2,6	2,2	6,5	2,7	**46,7**	**68,3**

[1] Vanaf dit jaar is rekening gehouden met de CBS-revisie van de Nationale Rekeningen.

19. De begrotingen 1983 van de fondsen en de staatsbedrijven

A. Algemeen burgerlijk pensioenfonds

Lasten		*16 569*	*Baten*		*16 569*
Toeneming actuariële voorziening		6 117	Bijdragen		8 067
Pensioenen en uitkeringen		6 471	Pensioenbijdragen	7 141	
Pensioenen	5 831		Bijdrage van het rijk wegens vervroegd uittreden overheidspersoneel	131	
Pensioenvervangende uitkeringen	117		Wachtgeldtijdbijdragen	101	
Uitkeringen	523		Bijdragen van het rijk voor de pensioenen als bedoeld in art. R1 van de Algemene Militaire Pensioenwet	153	
Apparaatskosten		245	Meerdere ontvangsten aan bijdragen i.v.m. algemene loon- en salarismaatregelen	541	
Batig saldo		3 736	Doorberekende apparaatskosten		75
			Beleggingsresultaten		8 424
			Diverse baten		3

B. Rijkswegenfonds

Uitgaven	*1 052*	*Ontvangsten*	*1 052*
Aanleg en uitbreiding van door het rijk te beheren of beheerde wegen en oeververbindingen	459	Bijdragen van hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting	67
Onderhoud en verbetering van door het rijk beheerde wegen en oeververbindingen	521	Bijdragen van derden in de kosten van uit te voeren werken	10
Uitkeringen ter zake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen	5	Opcenten op de motorrijtuigenbelasting	975
Overige uitgaven	13		
Bijdrage aan hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting t.b.v. de aanleg van fietspaden	53		
Herstel van winter- en stormschade aan in onderhoud zijnde door het rijk beheerde wegen en oeververbindingen	1		

C. Landbouw-Egalisatiefonds (Afdeling A)

Uitgaven	*128*	*Inkomsten*	*128*
Uitvoering van maatregelen door produktschappen, diensten en instellingen	44	Voordelig saldo van niet voor rekening van de Europese Gemeenschappen komende ontvangsten en uitgaven voortvloeiende uit EEG-maatregelen	34
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	84
Schoolmelkvoorziening	1	Opbrengst van vervallen waarborgsommen	4
Onvoorziene uitgaven	1	Overige ontvangsten	6
Bijdrage aan hoofdstuk XIV (Landbouw en Visserij)	79		

D. Gemeentefonds

Uitgaven	*15 457*	*Ontvangsten*	*15 163*
Uitkering lager onderwijs	2 153	15,3% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	*13 010*
Uitkering sociale zorg	81	Rijksuitkering lager onderwijs	2 153
Algemene uitkering	12 536		
Aanvullende bijdrage	55		
Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	2		
Kosten onderzoek bebouwingsmaatstaf	5		
Nadelig saldo van de vorige dienst	625		

E. Provinciefonds

Uitgaven	*993*	*Ontvangsten*	*1 020*
Uitkeringen aan provincies, als bedoeld in artikel 160 van de Provinciewet	993	1,200% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	1 020

F. Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

Lasten	*242*	*Baten*	*242*
Bedrijfsrekeningen	93	Omzetten	242
Papier en andere directe materialen	48		
Werk voor derden	75		
Afschrijvingen	8		
Vennootschapsbelasting	2		
Rente en assurantie	13		
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo van de exploitatie	3		
Kapitaaluitgaven en -ontvangsten			
Uitgaven	*19*	*Ontvangsten*	*19*
Gebouwen en terrein	4	Uitkering van het rijk voor investeringen	11
Overige duurzame produktiemiddelen	7	Afschrijvingen op duurzame produktiemiddelen	8
Uitkering aan het rijk wegens afschrijvingen op duurzame produktiemiddelen	8		

G. Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie en de Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie van de PTT

Lasten		*10 634*	*Baten*	*10 634*
Posterijen	2 978		Posterijen	2 857
Telegrafie	365		Telegrafie	441
Telefonie	4 614		Telefonie	4 771
Omroep en televisie	104		Omroep en televisie	104
Postcheque- en Girodienst	1 668		Postcheque- en Girodienst	1 522
waarvan komt ten laste van afschrijving, rente en overige lasten	– 2 410		Saldo ingecalculeerde en verschuldigde rente	46
zodat wordt uitgetrokken		7 319	Overige baten	890
Afschrijvingen		1 462	Beschikking over fondsen en reserves	3
Rente		948		
Overige lasten		1		
Toevoeging aan fondsen en reserves		889		
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo		15		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten van de PTT

Uitgaven	*4 009*	*Ontvangsten*	*4 009*
Kosten van voorbereiding, oprichting, uitbreiding en vernieuwing van duurzame bedrijfsmiddelen	1 645	Uitkering van het rijk ter bekostiging van kapitaaluitgaven	1 645
Deelneming International telecommunications satellite organization	3	Uitkering van het rijk wegens financiering deelneming International telecommunications satellite organization	3
Deelneming in de N.V. Casema	7	Uitkering van het rijk wegens financiering deelneming in N.V. Casema	7
Uitkering aan het rijk wegens afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen	1 462	Afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen	1 462
Deponering bij het rijk wegens toevoeging aan fondsen en reserves	889	Toevoeging aan fondsen en reserves	889
Beschikking over fondsen en reserves, uit te keren door het rijk	3	Uitkering van het rijk wegens beschikking over fondsen en reserves	3

Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie

Lasten	*2 175*	*Baten*	*2 175*
Bedrijfslasten	1 868	Bedrijfsbaten	2 175
Toevoeging aan fondsen en reserves	307		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

Uitgaven	*8*	*Ontvangsten*	*8*
Kosten van aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	8	Beschikking over de middelen van de reserve voor de aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	8

H. Staatsmuntbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

Lasten	*14*	*Baten*	*14*
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

Uitgaven	*4*	*Ontvangsten*	*4*
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

Lasten	*15*	*Baten*	*15*
Uitgaven voor havens, hallen, water, elektriciteit, terreinen, scheepshellingen en droogdok e.d.	14	Inkomsten van havens, hallen, waterleiding, elektriciteit, terreinen, scheepshellingen en droogdok e.d.	12
Afschrijvingen en reservering	1	Uitkering van het rijk ten bedrage van het nadelig saldo van het bedrijf	3

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

Uitgaven	*2*	*Ontvangsten*	*2*
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

Uitgaven	*31*	*Inkomsten*	*31*
Uitgifte van renteloze leningen	29	Rente uit fondsgelden	8
Uitvoeringskosten	2	Aflossing van renteloze leningen	17
		Overige inkomsten	1
		Extra aflossingen van renteloze leningen	5

K. Fonds Investeringsrekening

Uitgaven	*6 355*	*Inkomsten*	*3 431*
Investeringsbijdragen en investeringstoeslagen	5 300	Inkomsten uit inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting	3 431
Nadelig saldo 1982	1 055		

20. Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindslieden gedane toezeggingen in het parlementaire jaar 1981/1982

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Omschrijving	Vindplaats	Stand van zaken
Van Aardenne c.s.: Lastenverlichting en investeringsbevordering in het bedrijfsleven.	Kamerstuk 17 100 XII nr. 74 (Economische Zaken)	Verwezen zij naar de in deze nota aangekondigde maatregelen.
Bischoff van Heemskerck c.s.: Ongestoorde uitvoering van het ontwikkelingsbeleid.	Gedrukt stuk nr. 116 over interpellatie inzake de kasplafond/stuwmeerproblematiek bij Ontwikkelingssamenwerking	Hiervoor zij verwezen naar het terzake gestelde in paragraaf 6.2. en bijlage 5 van deze nota.
Beckers-De Bruijn: Verzoek tot verstrekking bij de aanbieding van de Miljoenennota 1983 van de nettowerkgelegenheidseffecten van het beleidspakket.	Kamerstuk 17 351, nr. 16.	Aan deze motie is in die zin voldaan dat het beleidspakket is verwerkt in de Macro Economische Verkenning 1983 en dat het wat de werkgelegenheidseffecten op korte termijn betreft kan worden beoordeeld aan de hand van deze verkenning. Verder is in hoofdstuk 3 van de Miljoenennota, tegen de achtergrond van de beschouwingen in hoofdstuk 2, in kwalitatieve zin ingegaan op onder meer de betekenis van het beleidspakket voor de werkgelegenheid op korte en op wat langere termijn.

B. Door de bewindslieden gedane toezeggingen

Omschrijving	Vindplaats	Stand van zaken
Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.	Minister van Financiën in de Tweede Kamer. Debat over de Voorjaarsnota. Handelingen blz. 4056.	De Studiegroep heeft inmiddels een interimrapport uitgebracht dat in deze nota is opgenomen in bijlage 7.
Verhandeling over de collectieve lastendruk met daarin een correctie voor de ontvangsten uit aardgasexporten	Minister van Financiën in de Tweede Kamer. Debat over de Voorjaarsnota. Handelingen blz. 4055.	Aan deze toezegging kon in deze nota niet meer worden voldaan. Het ligt in de bedoeling op zo kort mogelijke termijn een afzonderlijke notitie over de onderhavige problematiek aan de Kamer te doen toekomen.

21. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis

Aanvullende posten
Posten die nog niet in de ontwerp-begrotingswetten konden worden opgenomen maar die terwille van een volledig beeld wel reeds in de totaalcijfers van de Miljoenennota zijn begrepen (veelal posten waarvan de verdeling over de begrotingshoofdstukken nog niet kan worden aangegeven).

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. Van *revaluatie* of *devaluatie* is sprake indien de spilkoers, de centrale koers die tussen twee of meer landen wordt afgesproken en rond welke de feitelijke wisselkoers slechts binnen bepaalde marges mag fluctueren, officieel wordt verhoogd respectievelijk verlaagd.

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.

Arbeidsproduktiviteitsstijging
De volumegroei van de produktie in bedrijven per hoofd van de in bedrijven werkzame beroepsbevolking.

Autonome wijziging van de belastingopbrengsten
De wijziging van de belastingopbrengsten die voortvloeit uit een verandering van het fiscale regime.

Begrotingsbeleid, structureel of trendmatig
Een begrotingsbeleid waarin het bereiken dan wel het handhaven van een aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort centraal staat.

Begrotingstekort, aanvaardbaar structureel
Die omvang van het begrotingstekort (meestal het begrotingstekort, verminderd 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-transactieverschillen bij de belastingen doen zich met name voor bij de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de belasting die over de winst/het inkomen van een bepaald jaar is verschuldigd door middel van meerdere aanslagen, verspreid over een aantal kalenderjaren, wordt geïnd.

Bestedingen
Uitgaven waarbij rechtstreeks beslag wordt gelegd op produktiemiddelen. De bestedingscategorieën die kunnen worden onderscheiden zijn de particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de overheidsinvesteringen, de bedrijfsinvesteringen in woningen, overige vaste activa en voorraden en de export.
De overheidsconsumptie (dat wil zeggen de materiële consumptie door de overheid en de lonen en salarissen van het overheidspersoneel) en de overheidsinvesteringen vormen te zamen de overheidsbestedingen. De andere uitgaven van de overheid zijn de zogenoemde overdrachtsuitgaven.

Betalingsbalans
De totale rekening van de betalingsbalans geeft een overzicht van de 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.

Bevriezing, bruto
Het op een constant nominaal niveau handhaven van (bepaalde) bruto inkomens, met uitzondering van mutaties in de sfeer van het incidenteel (periodieken enz.).

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 de regels geeft omtrent inrichting en beheer van de rijksbegroting.

Conjunctuur
De fluctuaties op korte termijn in het niveau van de economische bedrijvigheid.

Consolidatie
Het gelijktijdige aflossen van korte schuld en uitbreiden van de lange schuldverplichtingen.

Depreciatie (van een munteenheid)
Zie Appreciatie.

Devaluatie
Zie Appreciatie.

Directe investeringen in het buitenland
Investeringen in het buitenland, in bedrijven of outillage, door Nederlandse ingezetenen.

Doorwerkingseffecten
In het algemeen te definiëren als alle indirecte effecten van bepaalde maatregelen. In deze nota specifiek bedoeld als de effecten van mutaties in werknemerspremies in het bedrijfsleven op de salarissen en uitkeringen in de collectieve sector. Bij dergelijke mutaties worden deze salarissen en uitkeringen namelijk naar rato aangepast, daar over deze inkomens geen werknemerspremies worden betaald.

Echte minima
Gezinnen, samenwonenden en alleenstaanden die (tesamen) één inkomen ontvangen ter hoogte van de nettobijstandsnorm.

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 Monetaire Stelsel.
De ECU is een gewogen gemiddelde van de deelnemende valuta's.

Emissiemarkt
De markt waarop nieuw uitgegeven aandelen, obligaties en effecten worden verhandeld. *Emissieactiviteit* is het uitgeven van nieuwe aandelen, obligaties en effecten.

Endogene groei van de belastingopbrengsten
De groei van de belastingopbrengsten welke bij een gelijkblijvend fiscaal regime voortvloeit uit de groei van inkomens en bestedingen.

Endogene raming
Dit is een prognose van het niveau of het verloop van een bepaalde economische grootheid zoals die voortvloeit uit de verwachte ontwikkeling van een aantal andere grootheden waarmee bepaalde samenhangen bestaan. Een exogene raming daarentegen heeft betrekking op het niveau of het verloop zoals dat door voorspellers 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 produktie van goederen en diensten.

Europese Monetaire Stelsel (EMS)
Het EMS is een stelsel gericht op het creëren van een zone van monetaire stabiliteit in de Europese Gemeenschappen, bestaande uit een overeenkomst om fluctuaties in de wisselkoersen binnen bepaalde marges te houden en een overeenkomst betreffende onderlinge betalingsfinanciering.

Extra budgettaire uitgaven
Uitgaven voor overheidstaken, die niet (meer) via de begroting, maar rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd eventueel onder rijksgarantie. Het weer overhevelen naar de begroting wordt *rebudgettering* genoemd.

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, aangegane verplichtingen en kwantificeerbare exogene factoren. Voorzover deze elementen niet van toepassing zijn, worden de bedragen, behoudens de veronderstelde loon- en prijsstijging, gelijk gehouden aan de nieuwe begroting dan wel aan het laatste jaar van de meerjarenafspraken c.q. van de ramingen op basis van de beleidsveronderstellingen.

Financieringsarrangement
Overeenkomst tussen de Staat en De Nederlandsche Bank, waarbij laatstgenoemde in bepaalde omstandigheden kredietfacilliteiten ter beschikking stelt ter overbrugging van tijdelijke, met het seizoen samenhangende, kasbehoeften van de Staat.

Financieringsbehoefte van het rijk
Het tekort van de rijksbegroting (dus inclusief aflossingen) 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.

ICCK
Het ICCK-terrein omvat de arbeidsvoorwaarden collectieve sector, de volksgezondheid en de sociale zekerheid, een zeer heterogeen beleidsterrein dus. De hiermee samenhangende uitgaven komen deels ten laste van de sociale verzekeringen en deels ten laste van de begroting (zie ook Rijksbegroting in enge zin).

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 produktie en bestedingen in het buitenland, wordt uitgeoefend op het niveau van economische activiteit.

Incidentele loonstijging
Het verschil tussen de feitelijke toeneming van het looninkomen per werknemer en de toeneming van de contractlonen. Dit verschil wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld promoties en overwerk.

Inflatiecorrectie
Een in de wet geregelde aanpassing van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, de vermogensbelasting en de successierechten om de stijging van de druk van deze belastingen, veroorzaakt door de inflatie en dus niet door een toeneming van de (reële) draagkracht, te voorkomen.

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 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 afneming 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 verminderd 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 ene economische grootheid (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 liquiditeits-creatie 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 aftrekmogelijkheden.

Liquiditeitenmassa
Het totaal van primaire en secundaire liquiditeiten in handen van het publiek.
Primaire-: chartaal en giraal geld.
Secundaire-: vorderingen op het bankwezen en de overheid, welke op korte termijn en zonder belangrijk koersverlies in primaire liquiditeiten kunnen worden omgezet.

Liquiditeitscreatie/schepping
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 hen toevertrouwde spaargelden overtreft
- toevoer van de liquiditeiten uit het buitenland.

De liquiditeitscreatie ten behoeve van de overheid en het netto geldscheppende bedrijf der geldscheppende instellingen vormt de binnenlandse liquiditeitscreatie.

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.

Loondervingsverzekeringen
De sociale verzekeringen welke voorzien in een uitkering aan diegenen, die door enigerlei oorzaak (ziekte, werkloosheid) geen inkomsten uit arbeid meer kunnen verwerven. Tot de loondervings*regelingen* behoren ook de uitkeringen uit dezen hoofde ten laste van de begroting zoals de RWW en de WWV.

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 op het nieuwe begrotingsjaar volgende jaren.

Modale werknemer
Werknemer met 2 kinderen beneden de 16 jaar en een looninkomen dat juist beneden de premie-inkomensgrens van de verplichte ziekenfondsverzekering ligt (circa f 36 000 in 1981).

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.

Nationaal Inkomen (netto, tegen martktprijzen)
De waarde van de totale beloning van de produktiefactoren die in het binnenland zijn aangewend (= het *binnenlands produkt*), waarbij het saldo van de beloning van in het buitenland aangewende Nederlandse produktie-factoren en de beloning van in Nederland aangewende buitenlandse produktiefactoren is opgeteld. Indien hierbij ook de afschrijvingen worden opgeteld ontstaat het *bruto* nationale inkomen. Het *beschikbaar nationale inkomen* is het netto nationale inkomen, vermeerderd met het saldo van de inkomensoverdrachten om niet van en naar het buitenland. Gecorrigeerd voor indirecte belastingen en prijsverlagende subsidies luiden genoemde grootheden in termen van factorkosten in plaats van marktprijzen. Het netto nationale inkomen is, gemeten in lopende prijzen, gelijk aan het netto nationale produkt.

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 verminderd 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.

Onderhandse kapitaalmarkt
Dat deel van de kapitaalmarkt, waar vrager en aanbieder zonder tussenkomst van financiële instellingen direct met elkaar leningstransacties afsluiten.

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.

Profijtgedachte
Het vragen van een (hogere) prijs aan de gebruikers van een voorziening welke (deels) wordt gefinancierd uit de collectieve middelen en dus onder de kost- of marktprijs ter beschikking wordt gesteld.

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 zogenaamde aandeelpercentage) van de opbrengst van het merendeel der rijksbelastingen wordt gestort en waaruit jaarlijks aan de provincies uitkeringen worden gedaan tot dekking van een deel van hun uitgaven.

Prijscompensatie
De al dan niet automatisch plaatsvindende aanpassing van de lonen aan gestegen kosten van levensonderhoud.

Prijsgevoelige uitgaven
Begrotingsposten of gedeelten daarvan, die rechtstreeks worden beïnvloed door prijsstijgingen, niet zijnde loonstijgingen.

Rebudgettering
Zie extra budgettaire uitgaven.

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.

Reëele arbeidskosten
De verhouding tussen de loonsom per werknemer en de opbrengstprijs van de produktie.

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.

Rijksbegroting in enge zin
De rijksbegroting geschoond voor alle uitgaven welke gerekend worden tot het terrein van de ICCK (zie daar). Het onderscheid ICCK–rijksbegroting in enge zin wordt alleen gebruikt bij mutaties in de uitgaven uit hoofde van beleidsaanpassingen. Het onderscheid slaat niet op absolute uitgavenniveaus.

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.

Stringent begrotingsbeleid
Een zodanige uitvoering van de begroting dat eventuele uitgavenoverschrijdingen door beleidsaanpassingen dan wel door meevallers worden gecompenseerd. Laatstelijk zijn de regels van het Stringente begrotingsbeleid in de Miljoenennota 1979 opnieuw geformuleerd.

Toegevoegde waarde bedrijven
De waarde van de produktie van de bedrijvensector minus de waarde van de bij die produktie verbruikte goederen en diensten. Dit saldo is de toegevoegde waarde tegen marktprijzen. Gecorrigeerd voor indirecte belastingen en prijsverlagende subsidies geeft dit de toegevoegde waarde tegen factorkosten, hetgeen gelijk is aan de beloning van de produktiefactoren welke in die sector zijn aangewend.

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.

Verplichtingenstop
Een (tijdelijk) verbod voor de departementen tot het aangaan van verplichtingen, waar uitzonderingsclausules mogelijk zijn in die zin dat de Minister van Financiën toestemming kan verlenen om in bepaalde gevallen toch verplichtingen aan te gaan.

Voorinschrijfrekening
Rekening bij de schatkist in verband met deelneming in toekomstige staatsschuld. De belangrijkste inschrijver is het Algemeen burgerlijk pensioenfonds, dat verplicht is zijn voor belegging beschikbare middelen op deze rekening te storten tot maximaal het bedrag dat aan pensioenbijdrage van het rijk wordt ontvangen.

Voorjaarsnota
Tussentijds overzicht betreffende de uitvoering van de lopende begroting waarin wordt aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting noodzakelijk worden geacht. Dit overzicht moet voor het eind van de eerste helft van het jaar bij de Staten-Generaal ingediend worden.

ISBN 90 12 04068 X

20100