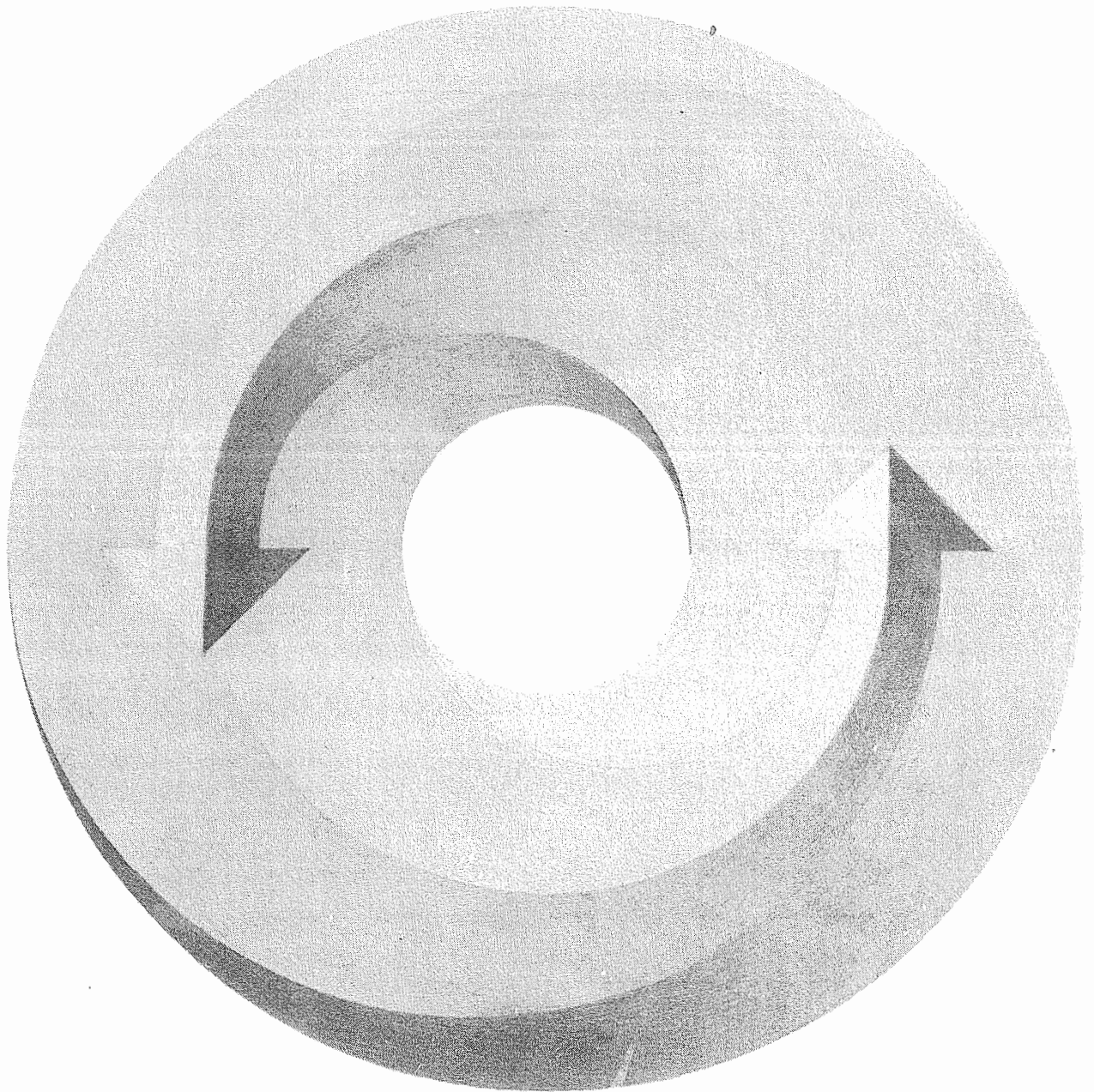

Miljoenennota 1984

Aw.



Vergaderjaar 1983–1984

Rijksbegroting voor het jaar 1984

18 100

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
Aangeboden 20 september 1983

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

Woord vooraf

Vele jaren achtereen hebben het financieringstekort en de collectieve lastendruk een sterke verslechtering ondergaan, zodanig dat beide thans een tot nu toe ongekend niveau hebben bereikt. Niet onaanzienlijke beleidsingrepen verricht in vorige jaren en in 1983 bleken niet in staat voldoende tegenwicht te bieden tegen de teleurstellende algemene economische toestand en de tendens tot onbeheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Een en ander resulteerde onder meer in snel stijgende rentelasten voor het Rijk. Het is van essentieel belang voor zowel de overheidsfinanciën als onze economie in het algemeen dat deze ontwikkelingen een halt wordt toegeroepen. De in deze nota aangekondigde omvangrijke en veelal pijnlijke beleidsingrepen ter vermindering van de te sterk gestegen collectieve uitgaven brengen in 1984 een ommekeer binnen bereik. Ondanks een economische ontwikkeling die, hoewel verbeterend, nog steeds niet florissant kan worden genoemd, zal naar huidige inzichten een reductie optreden van het financieringstekort en de collectieve lastendruk te zamen van meer dan 1%-punt van het nationale inkomen.

Zowel het financieringstekort als de collectieve lastendruk zullen dalen in 1984, waarbij de sociale premies worden verlaagd en de totale belastingdruk constant blijft. Gezien het extreem hoge financieringstekort is de daling van dit tekort nog slechts gering.

Dit keerpunt biedt perspectief, hoewel voor een werkelijke sanering van de openbare financiën ook in de jaren na 1984 nog zeer aanzienlijke beleidsinspanningen verricht zullen moeten worden, wil het financieringstekort een structureel aanvaardbaar niveau bereiken.

De Minister van Financiën,
Ruding

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	3
1.	Inleiding	7
2.	De economische situatie	12
2.1.	De internationale economische situatie	12
2.2.	De Nederlandse situatie	17
2.3.	Externe positie	27
2.4.	De monetaire ontwikkeling	34
2.5.	Financiering van de overheid	35
2.6.	Effecten van de toenemende staatsschuld	38
2.7.	Macro-economische en budgettaire ramingen en realisaties	40
3.	Het financieel-economisch beleid	44
4.	Hoofdpijnen van het begrotingsbeleid 1984	55
4.1.	De hoofdpijnen van de begroting 1984	55
4.2.	Voorgenomen ombuigingen	61
4.3.	Het fiscale beleid	71
5.	De uitvoering van de begroting 1983	74
6.	De ontwikkeling van de collectieve sector	78
6.1.	Een analyse van de ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk in de periode 1980-1983	79
6.2.	De mutaties in de rijksuitgaven in meerjarig perspectief; 1984-1987	82
6.3.	De ontwikkeling van de collectieve sector in meerjarig perspectief	86
6.4.	De samenstelling van de collectieve uitgaven; een internationaal aandachtspunt	90
7.	De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven	94
7.1.	Inleiding	94
7.2.	Het 7e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte; enkele algemene punten	95
7.3.	Enkele specifieke punten	97
7.4.	Slot	103

Bijlagen Miljoenennota 1984			
1.	Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per begrotingshoofdstuk en per begrotingsfonds van de ontwerp-begroting 1983, de vermoedelijke uitkomsten 1983 en de ontwerp-begroting 1984	106	
1.1.	Uitgaven en ontvangsten	106	4.5. Overzicht van mutaties ten opzichte van de nadere nota 1983 132
1.2.	Aansluiting van de relevante uitgaven- en middelentotalen (inclusief Begrotingsfondsen) van de vermoedelijke uitkomsten 1983 en de ontwerp-begroting 1984 met enerzijds het totaalbeeld van de overheidsfinanciën (zie tabel 4.1.4) en anderzijds de uitgaven en middelentotalen conform bijlage 1.1.	108	4.6. Overzicht bijgestelde kasplafonds 1983 136
2.	Ontvangsten	109	5. Nadere toelichting op de begroting 1984 137
2.1.	Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1983 en 1984	109	5.1. De uitgaven per hoofdstuk 137
2.2.	Collectieve lastendruk 1975 t/m 1984	110	5.2. De niet-belastingontvangsten 146
2.3.	Verdeling van de belastingontvangsten in de laatste tien jaren	110	5.3. De belastingontvangsten 147
2.4.	Overzicht van de niet-belastingmiddelen gespecificeerd per begrotingshoofdstuk	111	5.4. Heroverweging 153
3.	De meerjarenramingen 1984-1988	114	6. Samenvatting van het 7e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte 161
3.1.	Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen	114	7. De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan 168
3.2.	Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken	117	8. De uitgaven en de ontvangsten 1980-1984 ingedeeld volgens de functionele classificatie 171
3.3.	Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1984-1987	118	8.1. Uitgaven 171
3.4.	Aansluitingstabel van de meerjarencijfers van de rijksuitgaven 1984-1987	122	8.2. Ontvangsten 174
3.5.	Meerjarenramingen Gemeentefonds en Provinciefonds	122	9. De uitgaven en de ontvangsten 1980-1984 ingedeeld volgens de economische classificatie 177
3.6.	Meerjarenramingen Fonds Investeringsrekening	126	9.1. Indeling in hoofdgroepen 177
3.7.	Meerjarenraming Rijkswegenfonds	126	9.2. Indeling in subgroepen 178
3.8.	Bijdrage aan E.G.	126	10. Tienjarenoverzicht 1975-1984 184
3.9.	Totaal relevante uitgaven	126	10.1. Totalen van uitgaven en ontvangsten 184
4.	De uitvoering van de begroting 1983	127	10.2. Uitgaven per functie 185
4.1.	De uitgaven	127	10.3. Ontvangsten per functie 186
4.2.	De ontvangsten	129	11. De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen 187
4.3.	De lagere overheid	131	12. Overzicht van de garantieverlening door het rijk 190
4.4.	Financieringsoverzicht van het rijk	131	13. De nationale schuld 193
			14. Staatsbalans per 31 december 1982 196
			15. Burgerlijk rijkspersoneel per departement 210
			15.1. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement 210
			15.2. Overzicht van de personeelssamenstelling naar rang per departement 211
			16. De uitgaven van de collectieve sector 214
			17. De begrotingen 1984 van de fondsen en de staatsbedrijven 218
			18. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis 222

1. Inleiding

Toen het kabinet in het najaar van 1982 aantrad waren de economische omstandigheden weinig opwekkend, maar bestond wel enige hoop op een bescheiden internationaal economisch herstel. De voorspelde economische opleving heeft langer op zich laten wachten dan voorzien, waardoor de structurele onevenwichtigheden waarmee vele landen – waaronder Nederland – kampen steeds sterker naar voren kwamen. Vooral een sterke toeneming van de werkloosheid en een collectieve sector die, mede als gevolg van trekken van onbeheersbaarheid, leidt tot een steeds verdere scheefgroei binnen de nationale middelen, zijn hiervan het gevolg.

Gelukkig zijn inmiddels echter de eerste tekenen van een – helaas nog aanzelende – economische opleving in enkele OESO-landen onmiskenbaar. Aangezien economische prognoses met verschillende onzekerheden zijn omgeven, is een krachtiger herstel niet uitgesloten. Daar staat tegenover dat de waar te nemen toenemende bedrijvigheid vooralsnog in grotere mate wordt gedragen door een aantrekkende consumptie en door voorraadbewegingen dan door een herstel van de investeringen.

Hierin liggen ook risico's besloten. Of de opleving gepaard gaat met een toeneming van de bedrijfsinvesteringen en de aanvang van een duurzaam herstel inluidt, hangt mede af van internationale factoren als de rente-ontwikkeling, het wisselkoersverloop van enkele belangrijke valuta's, de olieprijsontwikkeling, de inflatieverwachtingen, het succes van het op sanering van de overheidsfinanciën gerichte beleid en, in samenhang daarmee, de vraag in hoeverre de marktsector het vertrouwen in de toekomst heeft herwonnen.

De risico's voor het herstel gelden ook voor Nederland, en zelfs in aanzienlijke mate. Dit hangt samen met het feit dat de Nederlandse economie in enkele opzichten verstarde is, hetgeen het herstel kan bemoeilijken. De relatief starre beloningsstructuur belemmert de mogelijkheid om snel in te spelen op gewijzigde afzetverwachtingen.

Bovendien zijn de balansverhoudingen bij vele ondernemingen sterk verslechterd, waardoor deze ondernemingen niet in staat zullen zijn om in geval van toenemende afzetmogelijkheden de productiecapaciteit reeds onmiddellijk uit te breiden. Hun aanvankelijke reactie zal vooral gericht zijn op sanering van de vermogensposities.

Een factor die eveneens belemmerend kan werken op het herstel van het Nederlandse bedrijfsleven betreft de hoge indirecte kosten als gevolg van een overmatige regelgeving op vele terreinen door de overheid. Tenslotte, maar niet als minst belangrijke factor, is er de ontwikkeling van de collectieve sector. Geconstateerd moet worden dat, ondanks forse ombuigingsinspanningen in de afgelopen jaren, de collectieve sector een steeds groter beslag is gaan leggen op nationale middelen, waardoor de ruimte voor de marktsector navenant is afgenomen. Het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen is de afgelopen jaren sterker gestegen dan ooit. Deels kan dit worden verkaart uit het achterblijven van de economische groei, in essentie evenwel kan de conclusie geen andere zijn dan dat de collectieve uitgaven mede als gevolg van een opwaartse dynamiek een te sterke stijging hebben ondergaan.

Als gevolg hiervan is de collectieve lastendruk steeds verder blijven stijgen en is het financieringstekort tot ongekende hoogte gestegen. De belasting- en premiedruk-ontwikkeling heeft geleid tot een hoog kostenniveau terwijl mede als gevolg van het beslag van de overheid op de kapitaalmarkt ter dekking van het financieringstekort een opwaartse druk op het reële renteniveau is opgetreden hetgeen de investeringsneiging negatief beïnvloedt.

Hoewel de hier geschetste factoren een economisch herstel in Nederland bemoeilijken, zijn er ook gunstige factoren te noemen. De inkomensontwikkeling is, mede ten gevolge van het afgesloten Stichtingsakkoord afgelopen najaar, zeer gematigd en gericht op een verbetering van de vermogenspositie van het bedrijfsleven en een herverdeling van de beschikbare arbeid. Een verbetering van de solvabiliteit in het bedrijfsleven kan, zeker gezien de geringe inflatie, het investeringsherstel steunen.

Bovendien is het kabinetsbeleid erop gericht de bestaande onevenwichtigheden in de marktsector en tussen deze sector en de collectieve sector aan te pakken.

Het kabinet is van mening dat – gezien de zorgelijke toestand waarin de Nederlandse economie en in het bijzonder de openbare financiën zich bevinden – de gegroeide onevenwichtigheden dienen te worden aangepakt door het uitwerken van drie beleidssporen, die in het regeerakkoord zijn aangegeven. Alleen indien deze drie sporen in samenhang worden beschouwd, komt het kabinetsbeleid tot zijn recht.

Het eerste spoor, het weer beheersbaar maken van de ontwikkelingen in de collectieve sector, krijgt de volle aandacht in deze Miljoenennota. Tegen de achtergrond van de overeengekomen taakstellingen inzake de collectieve lastendruk en het financieringstekort heeft het kabinet reeds eerder zich genoodzaakt gezien een groot aantal ingrijpende maatregelen af te spreken. Ook in deze Miljoenennota worden weer pijnlijke doch onvermijdelijke maatregelen aangekondigd. Daarbij heeft het kabinet het echter niet gelaten. Naast de beheersing van de collectieve sector is ook het tweede spoor, dat het versterken van de marktsector behelst, van groot belang om een herstel van de werkgelegenheid mogelijk te maken. Ten slotte heeft het derde spoor, de herverdeling van de beschikbare arbeid, de aandacht gekregen. De beleidsvoornemens in het kader van het tweede en derde spoor komen in deze Miljoenennota slechts beknopt aan de orde. In de werkgelegenheidsnota, die tegelijk met deze nota aan het parlement wordt voorgelegd, wordt meer in detail ingegaan op de maatregelen die het kabinet voorstelt op deze beleidsterreinen.

In het regeerakkoord zijn afspraken gemaakt over ombuigingen in de collectieve uitgaven die toen becijferd konden worden, in het licht van de kabinetsdoelstellingen ten aanzien van financieringstekort en collectieve lastendruk. Tijdens de uitvoering van de begroting 1983 en de voorbereiding van de begroting 1984 hebben zich tal van verslechtingen in dat beeld voorgedaan. Ook nadat bij gelegenheid van de Voorjaarsnota 1983 reeds was besloten tot forse en meerjarig oplopende ingrepen, zag het kabinet zich in de voorbereiding van de begroting 1984 wederom tot aanzienlijke extra ingrepen genoodzaakt. Binnen het door het kabinet uitgezette driesporenbeleid kon zo'n verslechtering immers niet geaccepteerd worden. Bestuurlijke overwegingen noopten ertoe om een beperkt deel van de extra problematiek voorshands onopgelost te laten en te betrekken bij de begrotingsvoorbereiding 1985. Het grootste deel van de geconstateerde problematiek heeft het kabinet echter thans reeds aangepakt. Een belangrijke overweging daarbij was dat het kabinet in ieder geval wilde voorkomen dat in 1984 opnieuw een stijging van het financieringstekort en/of de collectieve lastendruk zou resulteren.

Op grond van deze ontwikkelingen heeft het kabinet besloten tot een pakket maatregelen in 1984, dat op jaarbasis circa 12 miljard beloopt, inclusief de taakstelling van 7 miljard die reeds in het regeerakkoord was afgesproken. Daarin is tevens begrepen het feit dat het kabinet afspraken heeft gemaakt over ombuigingen die ertoe strekken om optredende wegleffecten van het beleidspakket te compenseren. Op kasbasis luidt het pakket, afgezien van de voorgenomen compensatie van wegleffecten, in 1984 als volgt:

Tabel 1.1. Pakket beleidsmaatregelen 1984 (op kasbasis, in miljarden guldens)

– Sociale zekerheid	3,4
– Arbeidsvoorwaarden collectieve sector ¹	3,0
– Beperking opbouw vakantiedagen bij ziekte	0,1
– Volksgezondheid	1,2
– Rijksbegroting in enge zin	2,9
	10,6

¹ Per saldo, nl. inclusief meerekenen van herbezettingkosten.

Gegeven het hoge aandeel van salarissen en uitkeringen in de collectieve uitgaven zag het kabinet zich genoodzaakt een aantal vergaande maatregelen in de inkomenssfeer te treffen. De financiële situatie van de overheid en de toeneming van het aantal inkomestrekkingen ten laste van de collectieve sector hebben het kabinet ervan overtuigd dat in 1984 niet kan worden ontkomen aan een beleid van inkomensmatiging in de collectieve sector, waarbij zowel van de werkenden in de collectieve sector als van uitkeringsgerechtigden een inkomensoffer wordt gevraagd.

Een voornaam element uit het pakket bestaat uit het voornemen om de salarissen van ambtenaren en trendvolgers en de uitkeringen met 3,5% te verlagen. Voorts is wat betreft de sociale zekerheid nadere invulling gegeven aan de eerste fase van de voorgenomen herziening van het stelsel.

Naast deze maatregelen in de inkomenssfeer zijn op de rijksbegroting maatregelen getroffen, die leiden tot besparingen van 2,9 miljard in 1984; deze besparingen lopen in latere jaren sterk op. In de sector volksgezondheid belooft de besparing in 1984 1,2 miljard.

Tevens zijn de beleidsintensiveringen van 1 miljard per jaar, die reeds in de Voorjaarsnota zijn aangekondigd, concreet ingevuld.

Conform het regeerakkoord heeft het kabinet in het kader van het tweede spoor ter versterking van de marktsector besloten tot een omvangrijke lastenverlichting ten behoeve van het bedrijfsleven. Het totale pakket lastenverlichtende maatregelen levert voor het bedrijfsleven een structurele besparing op van circa 2 miljard, waarvan een verlichting van de sociale premies ten laste van de werkgevers en verlaging van het vennootschapsbelastingtarief deel uitmaken. Deze maatregelen zullen, in samenhang met een groot aantal andere maatregelen die het kabinet voorstelt ter versterking van de marktsector, een gunstige invloed hebben op de vermogenspositie van het bedrijfsleven, waardoor de bestaande werkgelegenheid meer kans heeft behouden te blijven en de uitgangssituatie ter vergroting van de werkgelegenheid verbeterd wordt.

Ten aanzien van het derde beleidsspoor, de herverdeling van arbeid, heeft het kabinet in navolging van de marktsector het voornemen om de arbeidsduur in de collectieve sector met 2% te verminderen, gepaard gaande met aanzienlijke herbezetting. Hierover wordt overleg gevoerd met de bonden van overheidspersoneel.

Naast de voorgenomen fiscale maatregelen als onderdeel van de lastenverlichting ten behoeve van het bedrijfsleven, is er een belastingplan afgesproken van bijna 3 miljard op kasbasis in 1984. Dit belastingplan bevat stelling dat, voor zover de ombuigingen leiden tot besparingen bij de sociale fondsen, waardoor de sociale verzekeringspremies dalen, deze ombuigingen leiden tot de beoogde daling van het financieringsstekort. De ombuigingen leiden derhalve tot een daling van de premies, waartegenover een stijging staat van de belastingen, met als gevolg dat uit dezen hoofde geen mutatie in de collectieve lastendruk optreedt. De belastingmaatregelen bestaan onder meer uit een verhoging van het lage en normale BTW-tarief met 1%, een verhoging van enkele accijnzen en enkele maatregelen bij de loon- en inkomstenbelasting. Bij de vormgeving van het belastingplan hebben de effecten van de maatregelen op het vrij besteedbare inkomen van verschillende inkomenscategorïën een belangrijke rol gespeeld. Dit belastingplan leidt, naar de mening van het kabinet, tot een aanvaardbare verdeling van de koopkrachtmutaties.

Met dit al heeft het kabinet een pakket beleidsmaatregelen afgesproken dat historisch bezien uitzonderlijk fors is. Desondanks is het direct zichtbare resultaat hiervan, in termen van reductie van het financieringsstekort en/of de collectieve lastendruk, bescheiden. Uit de navolgende tabel blijkt dat het financieringsstekort van de gehele, incl. debudgetteringen, slechts in geringe mate terugloopt (0,3 procentpunt) ten opzichte van 1983, terwijl de collectieve lastendruk een daling te zien geeft van 0,9 procentpunt van het nationale inkomen. De vermindering van het financieringsstekort en de collectieve lastendruk tezamen bedraagt derhalve 1,2 procentpunt. Daarmee zijn de taakstellingen die het kabinet in het regeerakkoord heeft vastgesteld, ondanks aanzienlijke extra ombuigingen in de uitgaven, nog niet gehaald, zeker als daarbij betrokken wordt dat de uitgangssituatie in 1983 slechter bleek dan eerdere vooruitzichten in de Miljoenennota 1983.

Tabel 1.2. Financieringsstekort en collectieve lastendruk (als % van het nationale inkomen)

	Ontwerp- begroting 1983	Vermoeelijke uitkomsten 1983	Ontwerp- begroting 1984
Financieringsstekort van de gehele overheid inclusief debudgetteringen	11,9	12,4	12,1
waarvan:			
Rijk	(9,1)	(10,0)	(10,5)
Lagere overheden	(1,7)	(1,2)	(1,2)
Debudgetteringen	(1,1)	(1,2)	(0,4)
Totale collectieve lastendruk	55,1	55,9	55,0
waarvan:			
Belastingen	(28,0)	(28,8)	(28,7)
Premies	(24,5)	(24,7)	(23,9)
Niet belastingmiddelen met collectieve lastenkarakter ¹	(2,6)	(2,4)	(2,4)

¹ Volgens nieuwe definitie, zie Hoofdstuk 4 pag. 60.

De oorzaak van dit beeld is in belangrijke mate gelegen in de teleurstellende economische ontwikkeling in ons land – in structureel en conjunctueel opzicht – en, mede in verband daarmee, de opwaarts gerichte dynamiek in (onderdelen van) de uitgaven van de collectieve sector.

Toch mogen de uitkomsten in de tabel zeker niet alleen als teleurstellend worden gekarakteriseerd. Ondanks de onmiskenbare invloed van de economische ontwikkeling blijkt het beleidspakket dat het kabinet voorstaat naar huidig inzicht te kunnen bewerkstelligen, dat een nog steeds aanwezige opwaartse tendens in het financieringstekort tot staan wordt gebracht zonder dat daartoe een verzwarening van de collectieve lastendruk nodig is. Integendeel, de collectieve lastendruk en het financieringstekort dalen bij elkaar met 1,2 procentpunt.

Het kabinet acht dit een uitkomst die, na de teleurstellende ontwikkelingen in de afgelopen jaren en het lopende jaar, zeker enig perspectief biedt op het uiteindelijk slagen van de sanering van de overheidsfinanciën. Duidelijk is evenwel dat wat dat betreft nog een lange weg is te gaan.

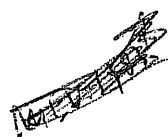
Volgens de huidige inzichten in de ontwikkeling van de collectieve uitgaven en de economie zal er jaarlijks voor een groot bedrag moeten worden omgebogen om op de middellange termijn het financieringstekort in voldoende mate te beperken zonder dat lastenverzwarende maatregelen nodig zijn.

Het beslag van de collectieve sector op de economie zal slechts afnemen indien het door het kabinet in gang gezette beleid meerdere jaren wordt voortgezet. Duidelijk is dat de beheersing van de collectieve uitgaven de overheid grote problemen bezorgt. Deze beheersing dient een hoge prioriteit te houden in het beleid van de komende jaren. Het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, dat deze zomer gepubliceerd is, behandelt vele facetten die de onbeheersbaarheid in de hand hebben gewerkt. Met name aspecten als de structuur van de uitgaven, de wijze van besluitvorming en andere aspecten van procedurele en bestuurlijke aard worden uitvoerig behandeld. Het kabinet geeft in deze Miljoenennota een eerste reactie op een aantal door de Studiegroep gedane aanbevelingen.

2. De economische situatie

2.1. De internationale economische situatie

Perspectieven van economisch herstel



In de afgelopen maanden zijn de aanwijzingen toegenomen dat het reeds eerder verwachte maar steeds weer naar de toekomst verschuivende herstel van de wereldeconomie thans daadwerkelijk, zij het nog aarzelend en traag, van de grond gaat komen. De economische bedrijvigheid die in de tweede helft van 1982 een dieptepunt bereikte, beweegt zich sindsdien duidelijk in opgaande richting.

Overigens blijft het tempo van het zich thans aftekenende groeiherstel, zoals dat besloten ligt in de jongste ramingen van het OESO-secretariaat, achter bij dat van de vorige economische opleving in de geïndustrialiseerde landen. Destijds nam het reële bruto nationale produkt van de gezamenlijke OESO-landen toe met 4,8% in 1976 en 3,8% in 1977. Thans wordt voor 1983 en 1984 een stijging geraamd van respectievelijk 2% en 3¼%. Het zijn met name knelpunten aan de aanbodzijde van de nationale economieën die een krachtige, door een uitbreiding van de bedrijfsinvesteringen ondersteunde, conjunctuurverbetering bemoeilijken. Vele landen kampen nog met structurele onevenwichtigheden, zoals een hoge belastingdruk, grote overheidstekorten, scheefgetrokken factorprijsverhoudingen, rigiditeiten op het gebied van de loon- en prijsvorming en van de arbeidsmarkt en een omvangrijke overheidsregulering. Het feit dat deze structurele knelpunten nog onvoldoende zijn weggenomen brengt onvermijdelijk met zich mee dat het herstel uit de recessie van de afgelopen drie jaren in tal van landen trager en aarzelender zal verlopen dan in de vorige herstelperiode.

Volgens de huidige inzichten en verwachtingen is de economische opleving die zich in een aantal landen aftekent, met name in enkele grote OESO-landen waar het inflatietempo duidelijk is teruggelopen (Verenigde Staten, Engeland, Duitsland), vooral gebaseerd op een toeneming van de binnenlandse bestedingen en niet of nauwelijks op een vergroting van de buitenlandse vraag. Onder invloed van factoren als de afnemende inflatiegraad, de nominale rentedaling en de verlaging van de in dollars uitgedrukte olieprijs, nemen met name de particuliere consumptieve bestedingen en de woningbouw toe terwijl zich in het proces van voorraadintering een ommekeer voltrekt. Daarentegen wordt verwacht dat, als gevolg van de eerdergenoemde structurele problemen, de investeringsactiviteit in de meeste landen nog niet substantieel zal bijdragen aan het economische herstel. Weliswaar is het vertrouwen van het bedrijfsleven in de economische ontwikkeling geleidelijk verbeterd maar de nog onbevredigende winstpositie en vermogensstructuur van bedrijven, de relatief lage graad van capaciteitsbezetting, de hoge reële rentestanden alsmede de bestaande onzekerheden over het tempo en de duurzaamheid van het glorende herstel, staan voornamelijk een substantiële uitbreiding van de investeringen in de marktsector in de weg. Dat van de buitenlandse vraag nog slechts betrekkelijk zwakke impulsen op de nationale produktie uitgaan is voor een belangrijk deel een gevolg van verminderde invoermogelijkheden van niet-OESO-landen die zich genoopt zien tot het voeren van een restrictief bestedingsbeleid vanwege hun nog hoge inflatiegraad en structurele onevenwichtigheden of, zoals het geval is met betrekking tot verscheidene ontwikkelingslanden,

waaronder enige OPEC-landen, door hun extreem hoge betalingsbalansstekorten of externe schuldposities.

Verschillen in vooruitzichten per regio

De vooruitzichten van de economische ontwikkeling voor de afzonderlijke landen en landengroepen lopen uiteen. Dit komt naar voren in de volgende tabel met kerngegevens. Daarbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat deze prognoses zijn omgeven door verschillende onzekerheden (die hierna ter sprake komen); een krachtiger herstel dan in de ramingen besloten ligt is dan ook niet uitgesloten. Dit zal zich kunnen voordoen wanneer stabiele monetaire verhoudingen – zowel intern als extern – worden verwezenlijkt, het vertrouwen van de marktsector in de economische ontwikkeling verder toeneemt, latente inflatieverwachtingen afzwakken en, zoals tijdens de in juli gehouden conferentie van de OPEC-lidstaten werd besloten, de oliereferentieprijzen voorshands gehandhaafd blijft op het intussen verlaagde niveau.

Tabel 2.1. Enkele kerngegevens betreffende het OESO-gebied

	BNP		Binnenlandse bestedingen		Werkgelegenheid		Werkloosheid		Inflatie ¹		Saldo lopende rekening ²	
	(Volume-mutaties in %)		(Volume-mutaties in %)		(%-mutaties)		(in % beroepsbevolking)		(%-mutaties)		(mld \$)	
	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984
Verenigde Staten	3	4½	3¾	5	¼	2½	10¼	9½	4¼	5¼	-24¼	-37½
Japan	3¼	3½	2¾	3	1½	1	2¾	3	2	2½	18¼	21¾
4 grote Europese landen ³	½	1½	½	1½					7¾	7	-4½	-2¾
Europese OESO-landen	½	1½			-1	-¼	10¾	11½	8¾	7¾	-15¼	-8¼
Totaal OESO	2	3¼	2	3¼	-¼	1	9¼	9½	5¾	6	-27	-28

¹ Prijsindex particuliere consumptie.

² Na somming van de projecties voor afzonderlijke landengroepen – OESO, OPEC en overige landen – resulteert een statistische restpost van circa \$ 100 à \$ 110 miljard die vermoedelijk is toe te schrijven

aan onderregistratie van de uitvoer van diensten. Aangezien de belangrijkste dienstenverlenende landen (zoals de VS) deel uitmaken van de OESO, zullen de tekorten van deze landengroep (en dus van

de VS) in werkelijkheid waarschijnlijk geringer zijn dan uit de geregistreerde cijfers en ramingen naar voren komt.

³ Duitsland, Frankrijk, Engeland, Italië. Bron: OESO, Economic Outlook nr. 33, juli 1983.

Ondanks de relatief hoge reële rente verloopt het economische herstel in de Verenigde Staten sneller dan eerder was voorzien. Daarbij laat het zich thans aanzien dat de opleving niet meer uitsluitend steunt op een aantrekken van de consumptieve bestedingen en de voorraadvorming. Intussen zijn er ook aanwijzingen in de richting van een toenemende investeringsactiviteit. Deze wordt toegeschreven aan specifieke factoren als wijzigingen in het belastingregime die sterkere prikkels tot investeren inhouden, verbeterde vooruitzichten met betrekking tot de produktiviteitsontwikkeling en de gunstige winstontwikkeling van het Amerikaanse bedrijfsleven. Daarentegen gaan van de buitenlandse vraag nog negatieve impulsen uit, mede als gevolg van een verzwakking van de concurrentiepositie uit hoofde van de opgelopen dollarkoers. Ook de betalingsbalansproblemen van een aantal ontwikkelingslanden die een groot aandeel hebben in de Amerikaanse export, spelen in dit verband een rol. Volgens ramingen van het OESO-secretariaat zou de reële b.n.p.-groei van de Verenigde Staten in 1983 gemiddeld 3% kunnen bereiken en in 1984 4½%. Prognoses van Amerikaanse zijde houden een krachtiger groeiherstel in, met name in 1984 (gemiddeld 5,2%).

De groeiperspectieven voor Japan zijn betrekkelijk bescheiden. Dit is het gevolg van de omstandigheid dat de Japanse economie minder dan voorheen kan steunen op een uitbreiding van de export en in sterkere mate

is aangewezen op een toeneming van de binnenlandse vraag. Deze kan niet met de gebruikelijke middelen worden bevorderd vanwege de grote overheidsschuld en het gevaar van depreciatie van de yen.

Het groeitempo van de Europese OESO-landen vertoont nog slechts een licht herstel met een toeneming van het reële bruto nationale produkt die in de meeste landen minder is dan 2%. Volgens de prognose van het OESO-secretariaat dragen vooral de particuliere consumptieve bestedingen hieraan bij, zulks onder invloed van een verwachte daling van de spaarneiging.

Met de voorziene opleving zal in de Verenigde Staten, Canada en Japan een geringe verbetering van de werkgelegenheid gepaard kunnen gaan. In de Europese OESO-landen zal de werkgelegenheid in 1983 verder verminderen met 1%, waarna de daling in 1984 geleidelijk zal afnemen (jaargemiddelde $-1/4\%$). Daarnaast doet zich in een aantal landen een niet geringe groei van het arbeidsaanbod voor. De voor de gehele OESO geraamde economische groei is onvoldoende om een verdere uitbreiding van de werkloosheid te voorkomen. Deze zal naar raming oplopen tot een niveau van gemiddeld ruim $9\frac{1}{2}\%$ van de totale beroepsbevolking in de tweede helft van 1984. Dit komt overeen met rond 35 miljoen personen.

Mede als resultaat van het gevoerde beleid is de inflatie in de meeste OESO-landen duidelijk teruggelopen. Met een gemiddelde prijsstijging van de particuliere consumptie van naar raming rond 6% in 1983 en 1984 bereikt de inflatie in de gehele OESO het laagste peil van de afgelopen 10 jaar. Niettemin is dit niveau nog altijd hoger dan de gemiddelde prijsstijging in de jaren voor de eerste oliecrisis en doen zich tussen individuele landen nog steeds aanzienlijke verschillen in inflatiegraad voor.

Voorals gevolg van de door de daling van olie- en andere grondstoffenprijzen veroorzaakte ruilvoetwinst wordt een vermindering van het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans van het totale OESO-gebied voorzien van \$30 $\frac{1}{2}$ miljard in 1982 tot \$27 miljard in 1983. In 1984 zal het tekort zich naar het zich laat aanzien ongeveer op dit niveau stabiliseren. Als gevolg van oplopende grondstoffenprijzen zal het voor dat jaar voorziene ruilvoetvoordeel geringer zijn dan in 1983 en mogelijk worden gecompenseerd door een, met het aantrekken van de conjunctuur gepaard gaande, toeneming van het invoervolume van olie- en andere grondstoffen. Achter deze cijfers gaat een forse verslechtering van het externe tekort van de Verenigde Staten schuil. Volgens de huidige verwachtingen van het OESO-secretariaat neemt dit toe van \$8 miljard in 1982, via \$24 $\frac{1}{4}$ miljard in 1983 tot \$37 $\frac{1}{2}$ miljard in 1984. Daartegenover staat dat de lopende rekening van de meeste andere OESO-landen kan verbeteren, ook al zal een aantal landen nog in de rode cijfers blijven. Exclusief de tekorten van de Verenigde Staten slaat het voor 1983 geraamde gecumuleerde tekort van de overige OESO-landen van \$2 $\frac{3}{4}$ miljard om in een verwacht overschot van \$9 $\frac{1}{2}$ miljard in 1984. Bij deze projecties van de lopende rekening van diverse landen of landengroepen dient te worden bedacht dat zij, vanwege de in voetnoot 2 bij tabel 2.1 genoemde statistische restpost, veeleer een indicatie geven van de vermoedelijke ontwikkeling dan van de absolute niveaus.

Risico's voor het economische herstel

Uit het voorgaande blijkt dat de geraamde produktiestijging in de geïndustrialiseerde wereld nog van relatief beperkte omvang is. Daarbij doet zich een aantal factoren voor die onzekerheid scheppen over de innerlijke kracht en duurzaamheid van het intussen op gang gekomen economische groeiherstel.

Een eerste risico is gelegen in de grote omvang en vaak snelle stijging van de overheidstekorten. Als gevolg van het in verschillende landen nog onevenredig grote beslag van de overheidssector op de beschikbare besparingen en de daarmee gepaard gaande opwaartse druk op de reële

rentevoet, dreigt het gevaar dat de voor een duurzaam herstel van productie en werkgelegenheid noodzakelijke investeringen in onvoldoende mate tot stand kunnen komen. Daar komt bij dat de onevenwichtige structuur van de overheidsfinanciën als gevolg van het relatief grote aandeel van de op consumptie gerichte uitgaven in de totale overheidsuitgaven niet bevorderlijk is voor een versterking van de investeringsactiviteit.

Een ander risico is gelegen in de liquiditeitsruimte in landen waar de stijging van de monetaire aggregaten in de afgelopen maanden de daarvoor gestelde doelzone soms fors heeft overschreden en de groei van de geldhoeveelheid groter is geweest dan die van het nominale nationale inkomen. Deze ontwikkeling vormt op zichzelf nog geen aanwijzing dat er op dit moment reeds sprake zou zijn van excessieve liquiditeit in de nationale economieën omdat de voorkeur van het publiek voor het aanhouden van liquide middelen is toegenomen. Anders gezegd: de omloopsnelheid van het geld is gedaald. De gestegen liquiditeitsvoorkeur is, behalve aan de afnemende inflatie, wellicht toe te schrijven aan onzekerheid over duur en diepte van de recessie waardoor bestedingen worden uitgesteld totdat een economisch herstel zich daadwerkelijk manifesteert. Ook kan de stijging van de reële rente een rol hebben gespeeld. Tot dusverre hebben de monetaire autoriteiten de toeneming van de liquiditeitsvoorkeur geacommodeerd zonder dat dit een opwaartse druk op het prijsniveau heeft opgeroepen. Indien echter het economische herstel gaat versnellen zal de liquiditeitsvoorkeur waarschijnlijk afnemen en de omloopsnelheid van het geld toenemen waardoor het gevaar dreigt van een meer nominale dan reële bestedingsexpansie. Dit risico is overigens betrekkelijk gering zolang nog in ruime mate sprake is van onderbezetting van de productiecapaciteit.

Het verwachte economische herstel hangt voorts in belangrijke mate af van de rente-ontwikkeling en, ten dele daarmee samenhangend, van het wisselkoersbeloop van de voor het handelsverkeer belangrijke valuta's. Onder invloed van de door een afnemende inflatie mogelijk geworden grotere flexibiliteit van het monetaire beleid in de Verenigde Staten is de nominale rente aldaar sinds medio 1982 gedaald. Deze ontwikkeling heeft tot voor kort ook elders de ruimte voor een versoepeling van het monetaire beleid en daarmee voor een nominale renteverlaging vergroot, zij het dat wisselkoersoverwegingen veelal nog beperkingen oplegden. Desondanks is de reële rente in de Verenigde Staten en vele andere landen relatief hoog gebleven. Dit is een gevolg van diverse oorzaken, zoals de financiering van de aantrekkende woningbouw, de in het algemeen betrekkelijk lage particuliere spaarquoten en niet in de laatste plaats de grote feitelijke en te verwachten financieringsbehoeften van de overheid in vele landen, waaronder de ontwikkelingslanden. Zulks geldt met name ook voor het financieringstekort van de Amerikaanse federale overheid dat voor 1983 wordt geraamd op 7% van het bruto nationale produkt en dat, bij ongewijzigd beleid, in 1988 nog altijd 6½% zou bedragen, hetgeen in vergelijking met de particuliere besparingen in de Verenigde Staten hoog is. Aangezien het Amerikaanse overheidstekort alsmede het daarmee samenhangende tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans van de Verenigde Staten voor een deel worden gefinancierd door invoer van buitenlands kapitaal, worden de mogelijkheden van rentedaling elders verder beperkt. Hetzelfde geldt voor Europa waar de meeste landen zeer hoge overheidstekorten te zien geven die voor een deel door kapitaalvoer worden gedekt.

Naast de rente-ontwikkeling zijn het vooral verschillen in fundamentele economische positie tussen afzonderlijke landen – die onder andere tot uitdrukking komen in een uiteenlopende inflatiegraad, verschillen in relatieve concurrentiepositie, divergentie in lopende rekeningtrends – die hoogte en beloop van de externe waarde van de nationale valuta's beïnvloeden. Zolang grote fundamentele verschillen voortduren blijft het risico bestaan van forse valutakoersbewegingen en de daarvan te verwachten nadelige weerslag op de wereldhandel. Interventies op de valutamarkten

kunnen dit risico niet wezenlijk reduceren. Zij kunnen hooguit wisselkoersschommelingen van tijdelijke aard mitigeren maar niet de koersbewegingen die worden veroorzaakt door verschillen in onderliggende economische positie en beleid van afzonderlijke landen.

De spanningen die in samenhang met de stagnatie van de wereldeconomie in het internationale handels- en betalingsverkeer zijn ontstaan, hebben reeds bestaande protectionistische tendenties versterkt. Dit scheidt vooral problemen voor landen die voor hun economische ontwikkeling in sterke mate afhankelijk zijn van een vrij en open handelssysteem.

Ten slotte vormen ook eventuele repercussies van de extreme externe schuldsituaties van een aantal ontwikkelingslanden een bron van onzekerheid ten aanzien van de toekomstige economische ontwikkeling in de wereld. Op de internationale schuldenproblematiek wordt onderstaand nader ingegaan.

De internationale schuldenproblematiek

In de loop van 1982 heeft een aantal ontwikkelingslanden in voornamelijk Latijns-Amerika moeilijkheden gekregen bij de betaling van rente op en aflossing van hun buitenlandse schulden. De posities van de meest arme en de wat rijkere ontwikkelingslanden bleken hierbij van elkaar te verschillen. De eerste zijn te arm om veel krediet op de kapitaalmarkt te kunnen krijgen en hebben hierdoor voornamelijk schulden aan officiële instellingen. De tweede groep van landen heeft daarentegen ook veel krediet bij het internationale particuliere bankwezen opgenomen. Het blijken nu vooral de achterstanden bij het betalen van rente en aflossingen aan de banken te zijn die een potentieel gevaar vormen voor het zich thans aftekenende herstel van de internationale conjunctuur. Indien namelijk de betrokken landen voor langere tijd niet in staat zouden blijken te zijn om aan hun verplichtingen te voldoen, zou dat leiden tot een stagnatie van hun invoer en verliezen van banken, hetgeen een domper op het conjunctuurherstel zou zetten.

Deze schuldproblemen zijn in de loop van verscheidene jaren ontstaan onder invloed van een aantal factoren. Hiervan zijn de volgende te noemen. De olieprijsstijging van 1979/1980 leidde ten tweede male tot grote betalingsbalanstekorten van verscheidene olie-importerende ontwikkelingslanden, die deze tekorten financierden door dollars in het buitenland te lenen. De kredietverlening van de banken aan een aantal landen is soms te ruim geweest. De recessie in het OESO-gebied van de afgelopen jaren heeft de export van de betrokken landen ernstig verminderd – niet alleen liep het volume hiervan terug, maar ook daalde het prijsniveau ervan, onder meer als gevolg van een prijsdaling van vele niet-olie grondstoffen – en daarmee hun betalingsbalanstekorten vergroot. De hoge rente in de geïndustrialiseerde wereld, die het gevolg was van de inflatie en de begrotingstekorten in dit gebied, heeft de rentelasten van de schuldenlanden sterk doen stijgen. De gestegen wisselkoers van de dollar maakte het voor hen moeilijker om aan hun in dollars luidende verplichtingen te voldoen. De daling van de olieprijsen in 1982/1983 heeft de betalingsbalansproblemen van de olie-invoerende ontwikkelingslanden weliswaar verlicht, maar is oorzaak geweest van nieuwe betalingsbalanstekorten voor olie-exporterende landen als Mexico, Nigeria en Venezuela. Van groot gewicht bij dit alles is geweest dat de tekortlanden hun bestedingen te weinig aanpasten aan hun beperkte inkomsten en hierdoor genoopt waren schulden aan te gaan. Een rol heeft mogelijk ook gespeeld dat zij hun kredietopneming lieten groeien in de verwachting dat de inflatie de reële waarde ervan zou eroderen, maar dat deze verwachting door de inflatievermindering in het OESO-gebied niet is uitgekomen.

Toen eenmaal was gebleken dat een aantal landen niet langer in staat was rente en aflossing te betalen, zijn de moeilijkheden in eerste aanleg opgevangen door verlening van steunkredieten uit officiële bronnen. Het

IMF heeft hierbij een cruciale rol gespeeld. Nadat het met de betrokken schuldenlanden een aanpassingsprogramma overeen was gekomen ter sanering van de betalingsbalans, heeft het aan hen nieuw krediet verschafte. Dit krediet is in een aantal gevallen voorgefinancierd door de Bank voor Internationale Betalingen. Belangrijk hierbij is geweest dat de particuliere banken op basis van deze programma's in vele gevallen bereid bleken vervallende schulden te verlengen en nieuwe kredieten te verstrekken. Daarenboven hebben enige landen rechtstreeks steun gekregen van de Verenigde Staten. Aldus is het gevaar van een crisis in het internationale financiële verkeer afgewend en tijd gewonnen voor een meer fundamenteel herstel van de betalingsbalanspositie van de schuldenlanden.

Het IMF gaat thans nog steeds door met het verstrekken van conditionele kredieten. De houdbaarheid van deze pogingen om een crisis te voorkomen en een begin te maken met de oplossing van de schuldproblematiek hangt evenwel af van de voortgezette bereidheid van de debiteurlanden om hun externe positie te verbeteren. Hiertoe dienen zij een macro-economisch beleid te voeren waarbij hun invoer wordt gematigd en hun uitvoer gestimuleerd. De OESO-landen zouden de zozeer noodzakelijke exportgroei van de schuldenlanden moeten trachten te bevorderen door hun eigen economische groei en daarmee hun invoer zoveel mogelijk te steunen en protectionisme op handelsgebied tegen te gaan. De OESO-landen zouden ook moeten streven naar verlaging van de rente door hun inflatie laag te houden en hun begrotingstekorten terug te dringen. Van bijzondere betekenis voor de oplossing van de betalingsbalansproblemen van de schuldenlanden is voorts dat de financiële positie van het IMF, de Wereldbank en andere multilaterale financiële instellingen wordt versterkt; in dit verband is de recente beslissing tot verhoging van de quota van het IMF en uitbreiding van de Algemene Leningsarrangementen als een broodnodige versterking te verwelkomen, die voor de eerstkomende jaren voldoende groot lijkt. Het is voorts nodig dat de betrokken particuliere banken bereid blijven hun uitstaande kredieten niet abrupt terug te trekken en hun kredietverlening zelfs nog uit te breiden zolang dat onmisbaar is voor het welslagen van de ondernomen aanpassingsprogramma's van de schuldenlanden.

Al met al lijkt de internationale schuldenproblematiek, hoe moeilijk zij ook is, beheersbaar. Daarvoor is het wel nodig dat alle betrokken partijen – de schuldenlanden zelf, maar ook de OESO-landen, de banken en de internationale organisaties – hun verantwoordelijkheid terzake beseffen. Een sleutelrol bij de coördinatie van de aanpassings- en financieringsinspanningen komt toe aan het IMF. Een snelle oplossing van de schuldproblemen is niet mogelijk, maar bij een voortgezette inspanning kan het betalingsbalansherstel van de schuldenlanden geleidelijk aan bereikt worden.

2.2. De Nederlandse situatie

Groeivoorzichten voor de korte termijn

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat herstel van economische groei in veel landen wordt bemoeilijkt door structurele onevenwichtigheden. Dat geldt zeker voor de Nederlandse economie. Het nauw met de expansie van de collectieve sector samenhangende proces van verdringing van investeringen door consumptie en van scheefgroei tussen het loon- en overdrachtsinkomen enerzijds en het winstinkomen anderzijds heeft immers in de loop der jaren in ons land grotere vormen aangenomen dan elders. Ook kenmerkt onze economie zich door een verhoudingsgewijs starre beloningsstructuur en door betrekkelijk geringe inkomensverschillen voor het overgrote deel der werknemers. Een en ander heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat het groeitempo van onze economie sinds 1977 voortdurend is achtergebleven bij de internationale economische groei. In het verlengde daarvan

moet worden geconstateerd dat de groeiperspectieven voor onze economie op korte termijn minder gunstig zijn dan gemiddeld voor het OESO-gebied. Weliswaar is het inflatietempo in ons land tot een relatief laag niveau teruggelopen, waardoor aan een belangrijke voorwaarde voor economisch herstel is voldaan. Maar andere knelpunten, vooral aan de aanbodzijde van onze economie, vormen vooralsnog een belemmering voor een krachtige en duurzame opleving.

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

	1965/1973	1973/1977	1977/1982	1980	1981	1982	1983	1984
Nederland	5,1	2,6	0,6	0,9	- 0,8	- 1,6	½	½
OESO-totaal	4,8	2,3	1,9	1,2	1,6	- 0,2	2	3¼
OESO-Europa	4,6	2,1	1,6	1,4	- 0,2	0,4	½	1½

Bron: OESO, Economic Outlook nr. 33, juli 1983; Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 1984.

In de prognoses voor 1983 en 1984 ligt voor de Nederlandse economie een slechts zeer bescheiden en aarzelend herstel besloten. Dat herstel komt voornamelijk voor rekening van toenemende exportmogelijkheden die samenhangen met de zich aftekenende internationale opleving. In de vorige paragraaf is reeds gewezen op verscheidene risico's voor het internationale herstel en de onzekerheden over het tempo en de duurzaamheid daarvan. Het is duidelijk dat deze risico's ook onzekerheid scheppen over het beloop van de Nederlandse economie.

Het laat zich aanzien dat vanuit de binnenlandse bestedingen nog geen positieve impuls van betekenis op onze economie mag worden verwacht. Hoewel de bedrijfsinvesteringen in 1983 voor het eerst sinds een aantal jaren een aarzelend en beperkt herstel te zien geven, staan structurele problemen vooralsnog een substantiële opleving van de investeringen in de weg. Ook de particuliere consumptie blijft voorshands onder druk staan. De daling van de particuliere consumptie is overigens in het begin van 1983 tot stilstand gekomen: het consumptievolume lag in de eerste vijf maanden van dit jaar gemiddeld op hetzelfde niveau als in de overeenkomstige maanden van 1982.

Expansie collectieve sector

In de vorige miljoenennota is uiteengezet dat de structurele problemen van onze economie in belangrijke mate samenhangen met de sterke expansie van de collectieve sector. Die expansie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de tot voor kort uitbundige consumptiegroei. Zij heeft evenwel ook grote schade toegebracht aan de positie van het bedrijfsleven, zowel via de opwaartse druk op de lonen die voortvloeide uit de sterke verzwaring van collectieve lasten als via de repercussies van het hoog opgelopen financieringstekort van de overheid. De particuliere investeringen raakten daardoor in de knel.

Uit internationale vergelijking komt naar voren dat de collectieve uitgavendruk in Nederland zich zowel qua niveau als qua groeitempo verhoudingsgewijs op een zeer hoog niveau beweegt.

Tabel 2.2.2. Collectieve uitgaven in procenten van het bruto binnenlands product

	1965	1970	1975	1980	1981 ¹	1965/1981 mutatie in %-punten
Nederland	38,7	46,0	56,6	59,7	61,5	+ 22,8
OESO-totaal	29,9	32,8	38,4	40,3	40,9	+ 11,0
OESO-Europa	34,6	36,8	44,3	46,8	49,7	+ 15,1

Bron: OESO, Economic Outlook nr. 33, juli 1983.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de groei van de collectieve uitgaven, gemeten in %-punten, in de beschouwde periode in ons land twee keer zo hoog lag als gemiddeld in het OESO-gebied.

Aan de sterke expansie van de collectieve sector ligt met name de opbouw in het verleden van een uitgebreid stelsel van collectieve voorzieningen ten grondslag. Daarmee samenhangende ingebouwde groeimechanismen droegen er verder toe bij dat de collectieve uitgaven in de loop van de jaren zeventig ononderbroken bleven stijgen. Onder invloed van de economische teruggang, het sterk toenemende aantal personen dat een beroep doet op een inkomen uit de collectieve sector, alsmede de sterk oplopende rentelasten van de overheid heeft de expansie van de collectieve sector de laatste jaren zelfs een duidelijke versnelling te zien gegeven. In de periode 1980 t/m 1983 is het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen gemiddeld gestegen met niet minder dan 2,4%-punt per jaar, tegen gemiddeld 1,7%-punt in de jaren zeventig. Dit neemt niet weg dat er thans, wat het in de hand houden van de collectieve uitgaven betreft, in vergelijking met een aantal jaren geleden in bepaalde opzichten zeker van verbetering sprake is.

Invloed collectieve sector op consumptieverloop

De expansie van de collectieve sector heeft zich vooral voltrokken in de consumptieve sfeer. De totale consumptieve bestedingen worden zowel langs directe als indirecte weg beïnvloed door de collectieve sector.

Daarbij gaat het allereerst om de overheidsconsumptie, waarmee de overheid rechtstreeks invloed uitoefent op de totale consumptie. Deze bestaat uit de netto materiële overheidsconsumptie en de (collectieve) consumptie van de door de overheid ter beschikking gestelde diensten (zoals onderwijs, openbaar bestuur, politie, e.d.). Het aandeel van de totale overheidsconsumptie in het nationale inkomen is tussen 1970 en 1983 gestegen met ongeveer 3%-punten.

Daarnaast oefent de overheid – ook rechtstreeks – invloed op de totale consumptie uit via de dienstverlening van de semi-collectieve sector (de «trendvolgerssector»). De consumptie van deze diensten (zoals de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening) is weliswaar onderdeel van de particuliere consumptie maar de voortbrenging daarvan wordt geheel of in belangrijke mate gefinancierd door de collectieve sector. De in de loop der jaren opgetreden expansie van de semi-collectieve sector maakt aannemelijk dat het aandeel in het nationale inkomen van de langs deze weg door de overheid geïnitieerde consumptie tussen 1970 en 1983 met zeker enkele %-punten is toegenomen.

Verder gaat langs indirecte weg een belangrijke invloed uit van de collectieve sector op het niveau van de consumptie van gezinnen. Deze komt tot uiting in de consumptieve bestedingen van inkomenstrekkingen in de collectieve sector.

Ten eerste betreft dit de consumptie van ambtenaren en trendvolgers. Het inkomen dat zij verdienen wordt gefinancierd uit de collectieve middelen. In de jaren zeventig is deze overheidsinvloed op de consumptie steeds groter geworden, vooral als gevolg van de in het verleden opgetreden groei van het aantal werkenden in de (semi-)collectieve sector. In de laatste jaren is deze groei sterk verminderd en zijn de inkomens van ambtenaren en trendvolgers zowel door generieke als door specifieke maatregelen achtergebleven bij de inkomens van werknemers in de marktsector. De stijging van het totale vrij beschikbare inkomen uit arbeid van ambtenaren en trendvolgers is, gemeten in procenten van het nationale inkomen, tussen 1970 en 1983 beperkt gebleven tot naar ruwe raming enkele %-punten.

Ten tweede moet in dit verband worden gewezen op de consumptie van uitkeringsgerechtigden. Deze wordt mogelijk gemaakt door de overdrachtsinkomens die de collectieve sector aan gezinnen verschaft. Vooral langs deze weg is de overheidsinvloed op de omvang van de consumptie van gezinnen in de loop der jaren sterk toegenomen. Daaraan ligt met name de sterke groei van het aantal niet-actieven ten grondslag. Tot het midden van de jaren zeventig is daaraan tevens bijgedragen door de optrekking van minimumuitkeringen tot het niveau van het minimumloon, alsmede door extra verhogingen daarvan. De laatste jaren geldt overigens ook voor de sociale uitkeringen dat ze zijn achtergebleven bij de inkomens van werknemers in de marktsector. Dit neemt niet weg dat het totale vrij beschikbare overdrachtsinkomen van niet-actieven, uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen, tussen 1970 en 1983 is opgelopen met meer dan 10%-punten.

De totale consumptiequote, gedefinieerd als het aandeel van de totale consumptieve bestedingen in het nationale inkomen, is tussen 1970 en 1980 toegenomen met 7½%-punten. Sinds 1980 heeft deze quote zich gestabiliseerd op het hoge niveau van ruim 87%. Uit het voorafgaande blijkt dat het aandeel van – direct of indirect – uit collectieve middelen gefinancierde consumptieve bestedingen in het nationale inkomen sinds 1970 aanzienlijk sterker is gestegen dan de totale consumptiequote. Het aandeel van de consumptieve bestedingen door de particuliere sector, die niet door tussenkomst van de collectieve sector zijn gefinancierd, is dan ook sterk teruggelopen. Dit was de logische consequentie van het feit dat de groeiende stroom van op consumptie gerichte collectieve middelen werd gefinancierd via fors oplopende collectieve lasten en leningen ter financiering van een sterk stijgend tekort op het overheidsbudget. Daarmee legde de overheid in toenemende mate beslag op het in de particuliere sector verdiende primaire inkomen.

De steeds groter wordende rol van de overheid als herverdelers van inkomen heeft niet alleen geleid tot een verschuiving binnen de consumptieve bestedingen ten gunste van de uit de collectieve middelen gefinancierde consumptie. Ze heeft tevens een belangrijke impuls gegeven tot de sterke stijging van de consumptiequote zoals die zich in de jaren zeventig heeft voorgedaan. De in omvang voortdurend toenemende herverdeling van inkomen door de overheid kwam ten goede aan inkomensgroepen die hun vrij beschikbare inkomen geheel of nagenoeg geheel aanwenden voor consumptieve doeleinden, dus een hoge individuele consumptiequote hebben, en ten laste van inkomensgroepen met doorgaans een wat minder hoge individuele consumptiequote. Daaruit resulteerde per saldo een opwaartse impuls op de consumptieve bestedingen. Die werd nog vergroot doordat de met de toenemende herverdeling van inkomen gepaard gaande verzwaring van collectieve lasten gedurende vele jaren door de werknemers niet werd aanvaard maar werd afgewenteld op bedrijven.

De ononderbroken expansie van de collectieve sector heeft geleid tot sterk toenemende financiële problemen voor de overheid. Deze maken het onvermijdelijk dat de hierboven beschreven ontwikkelingen zullen moeten worden omgebogen. Stabilisatie en zo mogelijk vermindering van de te hoge collectieve lastendruk en terugdringing van het te grote financierings-

tekort zijn noodzakelijke voorwaarden voor economisch herstel. Dit impliceert dat niet kan worden ontkomen aan vermindering van het aandeel in het nationale inkomen van de – direct of indirect – uit de collectieve middelen gefinancierde consumptieve bestedingen. Van deze bestedingen zal dan ook in ons land geen bijdrage aan een opleving van de binnenlandse vraag kunnen komen.

Kostenontwikkeling en beloningsstructuur

De sterke expansie van de collectieve sector heeft in de loop der jaren ook een belangrijke opwaartse druk op de kostenontwikkeling in bedrijven tot gevolg gehad. Die expansie noodzaakte tot een sterke stijging van de collectieve lastendruk. Deze kwam ten dele rechtstreeks ten laste van bedrijven, onder meer in de vorm van oplopende sociale werkgeverspremies. Daarnaast brachten de toenemende collectieve lasten zoals gezegd een afwentelingsproces via de lonen op gang waardoor de rekening uiteindelijk voor een belangrijk deel is betaald door bedrijven. Winstuitholling was het gevolg. Het verloop van de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote geeft daarvan een duidelijk beeld: deze quote steeg tussen 1970 en 1981 met meer dan 11%-punten, tot een niveau van 91%. Pas in 1982 doet zich, voor het eerst sinds vele jaren, een bescheiden daling van 1/2%-punt voor. In de huidige ramingen voor 1983 ligt een stabilisatie op het niveau van 1982 besloten.

De bovengenoemde repercussies van de expansie van de collectieve sector voor de financiële positie van het bedrijfsleven werden nog versterkt door de gevolgen van het hoog opgelopen financieringstekort van de overheid. Als gevolg van de mede door de sterk toenemende overheidskortingen geïnduceerde rentestijging kwamen de winsten nog verder onder druk te staan. De per saldo betaalde rente door bedrijven (exclusief het bank- en verzekeringswezen) steeg mede daardoor van 9 1/2% van de toegevoegde waarde in 1977 tot 14% in 1981. Een verdere stijging in 1982 bleef uit, dank zij de in dat jaar ingezette nominale rentedaling in ons land. Voor 1983 laat het zich aanzien dat de rentelasten van bedrijven enigszins zullen afnemen.

Een en ander heeft tot gevolg gehad dat in grote delen van het bedrijfsleven al een aantal jaren van winst niet of nauwelijks meer sprake is. Niettemin kan worden geconstateerd dat het netto beschikbare overig inkomen van de bedrijvensector als geheel in 1982 een zeker herstel te zien heeft gegeven, al moet daarbij worden aangetekend dat dit een licht herstel is vanaf een uitzonderlijk laag niveau. Het mag niet verhullen dat de winst- en vermogenspositie van bedrijven nog steeds ernstig is aangetast. Daaraan zij toegevoegd dat van een verdergaand herstel van het beschikbare overig inkomen in 1983 naar huidige inzichten slechts in zeer beperkte mate sprake zal zijn.

De slechte financiële positie van bedrijven en het veelal niet of nauwelijks bestaan van uitzicht op enige verbetering daarvan zijn belangrijke oorzaken van het feit dat bestaande kapitaalgoederen versneld buiten gebruik zijn gesteld (bedrijfsinkrimpingen c.q. faillissementen) en nieuwe uitbreidingsinvesteringen nauwelijks van de grond komen. Deze ontwikkeling heeft ernstige gevolgen voor onze economie. Van uitbreiding van de productiecapaciteit is nagenoeg geen sprake meer. Naast dit vrijwel ontbreken van een capaciteitseffect zal, zolang een substantieel herstel van investeringen uitblijft, zich uit dien hoofde evenmin een bestedingseffect van enige betekenis voordoen. De groeiomogelijkheden van onze economie, basis voor onze welvaart, staan daardoor sterk onder druk.

Voor het van de grond kunnen komen van een duurzaam proces van economisch herstel is verbetering van de rendementsvooruitzichten dan ook een eerste vereiste. Om daarbij tegelijkertijd een duidelijk herstel van de werkgelegenheid te bereiken, zullen dan tevens wijzigingen in de factorprijsverhoudingen moeten worden doorgevoerd. Een noodzakelijke

voorwaarde daarvoor is vergroting van de flexibiliteit van de reële loonkosten. In een recente analyse van de OESO¹ is op tentatieve wijze aangegeven dat in landen met een starre beloningsstructuur – dit is een structuur waarin de lonen nauwelijks reageren op de oplopende werkloosheid maar daarentegen de prijsstijging zoveel mogelijk gecompenseerd krijgen – hoge produktiviteitswinsten optreden omdat door die starheid een omvangrijke uitstoot van arbeid en kapitaalgoederen plaatsvindt. In andere landen, met een flexibele beloningsstructuur, is de produktiviteitsstijging gematigder als gevolg van een veel beperktere uitstoot van arbeid.

Nederland behoort tot de eerste categorie landen; Japan en de Verenigde Staten tot de tweede. Dit betekent dat in landen als Nederland in een situatie van economische teruggang de werkloosheid snel zal toenemen en de produktiecapaciteit dreigt te verminderen terwijl in de tweede groep landen deze ontwikkeling veel gematigder zal zijn. De consequentie is bovendien dat in een periode van economisch herstel de landen met een rigide beloningsstructuur veel minder zullen profiteren van dit herstel. Immers, capaciteit is verdwenen en kan niet op korte termijn meer worden ingezet.

De indruk bestaat dat zich in Nederland ten aanzien van de beloningsstructuur recent een gunstige ontwikkeling heeft ingezet. De sociale partners hebben de bereidheid getoond vastliggende loonaanspraken in te ruilen voor behoud van werkgelegenheid en rendementsherstel. Indien daarmee de weg is ingeslagen naar een meer flexibele beloningsstructuur kan het hierboven beschreven – structurele – proces voor ons land in de toekomst gunstiger uitwerken.

Werkgelegenheid en werkloosheid

Nadat het produktievolume van bedrijven in de afgelopen twee jaren een daling te zien heeft gegeven wordt voor 1983 een – overigens zeer bescheiden – groei voorzien van 1/2%. Bij een verwachte arbeidsproductiviteitsstijging van ruim 2 1/2% treedt daardoor in 1983 een verdere vermindering van de werkgelegenheid in bedrijven op van circa 90 000 arbeidsjaren. De werkgelegenheid bij de overheid zal in 1983 voor het eerst sinds jaren niet meer toenemen. Daarnaast doet zich, onder invloed van een omvangrijk aanbod van schoolverlaters en een trendmatig toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, een forse groei van het arbeidsaanbod voor. Die groei is in ons land aanzienlijk sterker dan in andere landen. Voor 1983 wordt de toeneming van het arbeidsaanbod geraamd op 55 000 personen.

Al met al resulteert dit jaar een stijging van de werkloosheid met 145 000 personen ofwel met 3%-punten van de afhankelijke beroepsbevolking. De werkloosheid neemt daarmee naar verwachting toe tot het hoge niveau van gemiddeld 800 000 personen in 1983, dat is 17% van de afhankelijke beroepsbevolking. Het feit dat het werkloosheidspercentage van jongeren nog aanzienlijk hoger ligt maakt de ernst van de werkloosheidsproblematiek des te klemmender. Alhoewel een werkloosheidsstijging in vrijwel alle OESO-landen optreedt, is de aanwas in Nederland een van de omvangrijkste en bereikt ons land een van de hoogste werkloosheidspercentages.

De negatieve werkgelegenheidsontwikkeling is niet van recente datum. Reeds in de eerste helft van de jaren zeventig nam de werkgelegenheid in de marktsector jaarlijks af met gemiddeld 40 000 arbeidsjaren. Dat de werkloosheid in die jaren niet navenant steeg was een gevolg van de sterke expansie van de werkgelegenheid in de collectieve en semi-collectieve sector (overheid, inclusief onderwijs, sociale zekerheid en gesubsidieerde instellingen). De laatste jaren wordt echter op indringende wijze duidelijk dat de overheid zich deze expansie niet meer ongestraft kan veroorloven: de financiering van de overheidsuitgaven stelt haar eigen grenzen.

¹ OESO, Economic Outlook nr. 33, juli 1983

Sinds 1970 zijn in de marktsector per saldo meer dan een half miljoen arbeidsplaatsen verloren gegaan. Daartegenover staat een creatie van 380 000 arbeidsplaatsen in de (semi-)collectieve sector. Tabel 2.2.3 geeft een beeld van deze ontwikkeling.

Tabel 2.2.3. Werkgelegenheid en inactiviteit¹ (× 1000)

	1970 niveau	1970/ 1975	1975/ 1980	1981	1982	1983	1983 niveau
		gemiddelde jaarlijkse mutaties					
Arbeidsaanbod	4745	22	37	90	58	55	5335
Werkgelegenheid							
– marktsector	3750	– 42	– 8	– 88	– 130	– 90	3205
– (semi-)collectieve sector	950	34	35	23	13	0	1330
Totaal	4700	– 8	27	– 65	– 117	– 90	4535
Werkloosheid ²	45	30	10	155	175	145	800
Aantal niet-actieven ten laste van de collectieve sector	1 560	88	81	167	204	188	2 960
Verhouding niet-actieven/ werkenden	1 op 3						2 op 3

¹ Het onderscheid in deze tabel tussen werkenden en niet-actieven berust op het al dan niet hebben van een dienstverband. Werknemers die in het genot zijn van een uitkering wegens ziekte zijn dan ook niet begrepen in de categorie niet-actieven maar in de categorie werkenden.

² De cijfers tot en met 1980 zijn gebaseerd

op de oude werkloosheidsdefinitie, die vanaf 1981 op de nieuwe definitie. De niveaus van de werkloosheid en het arbeidsaanbod in 1983 liggen daardoor circa 120 000 hoger dan bij de oude definitie het geval zou zijn geweest.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau.

In de in de tabel beschouwde periode is in ons land een sterke wijziging opgetreden in de structuur van de werkgelegenheid: een forse uitbreiding in de (semi-)collectieve sector en een inkrimping in de marktsector. In dit opzicht wijkt de ontwikkeling in Nederland duidelijk af van die in het buitenland. Vanaf 1970 is de groei van de werkgelegenheid in de marktsector in het totale OESO-gebied gemiddeld circa 1/4% per jaar tegen een negatieve groeitrend in Nederland in die periode van 1% per jaar. Dit verschil is in recente jaren zelfs groter geworden.

Het aantal niet-werkenden in verband met werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom is al met al sterk toegenomen: gemiddeld per jaar in deze periode met meer dan 100.000 personen. Vooral hierdoor is het aantal inkomenstrekkingen dat een inkomen ontvangt uit de collectieve sector in deze periode gestegen met 1,8 miljoen tot 4,3 miljoen, met als gevolg dat met name de uitgaven in de sfeer van de overdrachtsinkomens sterk zijn gestegen.

Besparingen

De keerzijde van de hoog opgelopen consumptiequote is de ontwikkeling van de nationale besparingen. In vorige miljoenennota's is reeds opgemerkt dat de teruglopende besparingen van met name bedrijven en overheid de weerspiegeling zijn van een onevenwichtige economische ontwikkeling. De investeringsmogelijkheden van het bedrijfsleven door zelffinanciering worden ernstig beperkt terwijl de voortdurend teruglopende – en sinds 1981 zelfs negatieve – besparingen van de overheid duiden op te hoge op consumptie gerichte uitgaven in relatie tot de lopende inkomsten, met als gevolg een hoog overheidstekort.

Tabel 2.2.4. **Besparingen en investeringen** (in procenten van het nationale inkomen)¹

	1970	1975	1980	1981	1982	1983
<i>Besparingen</i>						
Gezinnen, contractueel	5,5	8,1	7,7	7,6	8,2	8,9
Gezinnen, vrij	4,4	2,7	0,5	2,2	3,4	} 5,9
Gezinnen, totaal	10,0	10,9	8,3	9,8	11,6	
Bedrijven	4,2	1,8	2,3	2,2	2,8	
Particuliere sector	14,2	12,7	10,5	12,0	14,4	14,7
Collectieve sector	5,7	2,4	0,9	- 0,5	- 2,8	- 2,7
Nationale besparingen	19,9	15,1	11,5	11,5	11,6	12,1
<i>Netto investeringen</i>						
Bedrijven, woningen	4,6	4,2	5,1	4,6	4,0	3,8
Bedrijven, overige vaste activa	9,7	4,7	4,6	3,0	2,4	2,6
Bedrijven, voorraden	2,8	- 0,2	0,6	- 1,2	- 0,3	- 0,2
Collectieve sector	4,4	3,7	2,8	2,7	2,5	2,3
Totaal netto investeringen	21,5	12,3	13,2	9,1	8,6	8,5
<i>Inkomenssaldo (= besparingen minus investeringen)</i>						
Gezinnen	10,0	10,9	8,3	9,8	11,6	} 8,6
Bedrijven	- 12,8	- 6,8	- 8,1	- 4,1	- 3,3	
Collectieve sector	1,3	- 1,3	- 1,9	- 3,2	- 5,3	
Nationaal inkomenssaldo (= saldo lopende rekening)	- 1,6	2,7	- 1,7	2,5	3,0	3,6

¹ Als gevolg van afrondingen wijkt het totaal soms af van de som der onderdelen.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau.

Uit tabel 2.2.4 wordt duidelijk dat het beroep van bedrijven op externe kapitaalverschaffers ten behoeve van nieuwe investeringen sterk is teruggelopen. Een indicatie daarvoor is dat het inkomensstekort van bedrijven is gereduceerd van bijna 13% van het nationale inkomen in 1970 tot bijna 3½% in 1982. Overigens zijn er aanwijzingen, met name de toegenomen belangstelling van beleggers voor aandelen en enkele recent geslaagde aandelenemissies, dat de mogelijkheden voor groei van het eigen vermogen van bedrijven door het aantrekken van risicodragend vermogen gunstiger lijken te worden. Samen met de stijging in 1982 van de bedrijfsbesparingen kan dit betekenen dat de solvabiliteit van het bedrijfsleven zou kunnen toenemen. Het perspectief op investeringsherstel wordt daarmee gunstiger.

Het in het begin van de jaren zeventig bestaande inkomensoverschot van de collectieve sector is omgeslagen in een fors tekort. Deze ontwikkeling is qua richting tegengesteld aan het verloop van het inkomenssaldo van bedrijven en illustreert eens te meer de verschuiving in de bestedingsstructuur naar meer consumptieve bestedingen. Achter de voor 1983 voorziene zeer geringe vermindering van de ontsparing door de collectieve sector, die meer dan volledig voor rekening komt van de sociale fondsen, gaat een verder olopemde ontsparing door de overheid schuil, met meer dan 1%-punt. Daarmee wordt, bij gestaag afnemende overheidsinvesteringen, in 1983 de trend voortgezet dat de overheid in toenemende mate besparingen van de particuliere sector aanwendt voor op consumptie gerichte uitgaven.

De gezinsbesparingen laten in de jaren na 1980 een opwaartse beweging zien. Die manifesteert zich bij de contractuele, maar vooral bij de vrije besparingen. De stijging van deze vrije gezinsbesparingen doet zich overigens voor ten opzichte van een zeer laag niveau in 1980. Niettemin is die stijging opmerkelijk; zij heeft zich voltrokken ondanks het feit dat het totale vrij beschikbare inkomen uit arbeid in deze jaren reëel is gedaald en zelfs nominaal nauwelijks meer is gestegen. Daarbij kan de hoge (reële) rente als één der verklarende factoren worden aangemerkt. Een andere factor die een rol heeft gespeeld is het feit dat onder invloed van de teruglopende koopkracht en de onzekerheid over de inkomensvooruitzichten de aanschaf van met name duurzame consumptiegoederen veelal werd uitgesteld. Vooral deze categorie consumptiegoederen heeft in de afgelopen jaren een sterke volumedaling te zien gegeven.

De toeneming van de besparingen van bedrijven en gezinnen tussen 1980 en 1982 is nagenoeg volledig teniet gedaan door de oplopende ontsparring bij de overheid. Per saldo heeft de nationale spaarquote zich daardoor in deze jaren vrijwel gestabiliseerd op het lage peil van 11½% van het nationale inkomen. Het laat zich aanzien dat de nationale besparingen in 1983 niet veel hoger zullen uitkomen; in de huidige ramingen voor dit jaar ligt slechts een beperkte stijging besloten, tot een niveau van 12% van het nationale inkomen. Die stijging blijft aanzienlijk achter bij de ramingen van een jaar geleden: in de Macro Economische Verkenning 1983 werd nog een toeneming van de nationale spaarquote voorzien tot 13½% in 1983.

Inkomens

De loonontwikkeling in 1983 is in sterke mate beïnvloed door het tussen de sociale partners gesloten akkoord in de Stichting van de Arbeid in het najaar van 1982. In dit akkoord worden op centraal niveau aanbevelingen gedaan om op cao-niveau afspraken te maken over een andere besteding van de reeds in cao's vastgelegde prijscompensatie-aanspraken.

De loonsomstijging per werknemer in bedrijven blijft in 1983, mede door het Stichtingsakkoord, beperkt tot circa 3,5%, tegen 6,2% in 1982. Deze stijging in 1983 is lager dan ooit in de laatste twee decennia. Salarissen van overheidspersoneel zullen als gevolg van de bezuinigingsmaatregelen in 1983 nominaal geen stijging vertonen.

Het reëel vrij beschikbare inkomen van de modale werknemer (exclusief incidenteel) neemt in 1983, vooral onder invloed van sterke premiestijgingen, af met circa 3,5 à 4%. Werknemers bij de overheid ondervinden door het gevoerde bezuinigingsbeleid daarboven nog een extra reële inkomensachteruitgang van circa 1,5%. Deze individuele koopkrachtachteruitgang van inkomens uit arbeid betekent echter nog niet dat het totale reëel beschikbare inkomen van gezinnen uit arbeid, overdrachten en vermogen ook is afgenomen. Zo loopt bijvoorbeeld het – overigens zeer bescheiden – aandeel van rente-ontvangsten in het gezinsinkomen, zoals dat in de statistieken aan het inkomen van de sector gezinshuishoudingen wordt toegerekend, geleidelijk op, hetgeen onder meer samenhangt met de sterk toenemende rentebetalingen door de overheid. Van veel grotere betekenis is het feit dat, onder invloed van de sterke groei van het aantal niet-actieven, het totale vrij beschikbare aan gezinnen overgedragen inkomen sterk is gestegen. Vooral hierdoor is in de laatste jaren de teruggang van het reëel vrij beschikbare looninkomen in belangrijke mate gecompenseerd: in totaliteit is het vrij beschikbare inkomen van gezinnen tussen 1980 en 1982 in reële termen niet noemenswaard afgenomen. Dat desondanks het volume van de particuliere consumptie is gedaald met 2½% in 1981 en 1½% in 1982, vindt vrijwel geheel zijn verklaring in de in deze jaren gestegen vrije gezinsbesparingen.

Tabel 2.2.5. Reëel vrij beschikbaar looninkomen, overdrachtsinkomen en overig inkomen; gemiddelde procentuele mutaties per jaar¹ (cijfers tussen haakjes: mutaties per inkomens-trekker in de betrokken categorie²)

	1963/1973	1973/1978	1978/1983 ⁶
1 Reële groei nationaal inkomen	5½ (4)	1½ (0)	- ½ (-2)
2 Koopkracht looninkomen ³	5 (4)	2 (2)	-3 (-2)
3 Koopkracht overdrachts-inkomen ⁴	8½ (4)	7 (1½)	4 (-1½)
4 Koopkracht loon- en overdrachts-inkomen (2 + 3)	6 (4)	3½ (1½)	0 (-1½)
5 Reëel netto beschikbaar overig inkomen ⁵	1½	-6	- ½

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 inkomens-trekker (regel 1), per loontrekkende (regel 2), per uitkeringstrekker (regel 3), en per inkomens-trekker exclusief zelfstandigen (regel 4); alle herleid tot mens-jaren.

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.

Dat het totale reëel beschikbare overdrachtsinkomen aan gezinnen aanzienlijk sterker toeneemt dan het totale reëel beschikbare looninkomen, is overigens geen recent verschijnsel, zoals uit bovenstaande tabel blijkt. Gelet op het eerder in deze paragraaf geschetste uiteenlopende verloop van het aantal werkenden en het aantal niet-actieven is dat ook niet verwonderlijk. Het kan, naast de volume-ontwikkelingen, evenmin los worden gezien van de in het verleden ontstane indexeringsmechanismen tussen inkomens in de collectieve sector en die in de marktsector. Als gevolg daarvan liep de ontwikkeling van het reëel beschikbare overdrachtsinkomen per niet-actieve jarenlang vrijwel in de pas met die van het reëel beschikbare looninkomen per werkende.

Tabel 2.2.5 maakt de verdelingsproblematiek in alle scherp zichtbaar. Het reële nationale inkomen is vanaf 1980 voortdurend gedaald. Het aantal inkomens-trekkers bleef echter telkenjare toenemen met circa 1½% per jaar. Het groeitempo van het aantal niet-actieven is de laatste jaren zelfs opgelopen tot circa 7% per jaar. Het reële nationale inkomen per inkomens-trekker laat al vanaf 1979 een ononderbroken teruggang zien; het ligt in 1983 zo'n 8 à 9% lager dan in 1973. Maar de koopkracht van het loon- en overdrachtsinkomen ligt *gemiddeld* per inkomens-trekker (exclusief zelfstandigen) in 1983 slechts ongeveer 1%¹ lager dan in 1973; tot en met 1979 is deze voortdurend blijven stijgen en daarna minder gedaald dan het nationale inkomen per inkomens-trekker. De koopkracht van het *modale* werknemersinkomen, inclusief incidenteel, komt in 1983 overigens nog circa 6%² hoger uit dan in 1973.

In de vorige miljoenennota is er op gewezen dat een evenwichtige ontwikkeling tussen loon- en overdrachtsinkomen enerzijds en overig inkomen anderzijds bij hantering van de in de loop der jaren ontstane indexeringsmechanismen slechts mogelijk is indien de loonontwikkeling in bedrijven duidelijk achterblijft bij de produktiviteitsstijging in die sector. Daarvan is in de jaren zeventig in het geheel geen sprake geweest, integendeel. Het overig inkomen kwam daardoor in steeds sterkere mate onder druk te staan, zoals uit tabel 2.2.5 blijkt. Eerder in deze paragraaf werd reeds opgemerkt dat het beschikbare overig inkomen pas in 1982 voor het eerst sinds vele jaren enig herstel te zien geeft, zij het vanaf een uitzonderlijk laag niveau. Dit herstel, dat naar huidige inzichten in 1983 nauwelijks zal doorzetten, is als niet meer te beschouwen dan een eerste bescheiden

¹ In de berekening is gedefleerd met behulp van de prijsindex van het nationale inkomen.

² Berekend met behulp van de prijsindex van de gezinsconsumptie van werknemersgezinnen. Deze prijsindex is tussen 1973 en 1983 2% minder gestegen dan de prijsindex van het nationale inkomen. Zou worden gedefleerd met de laatstgenoemde prijsindex dan zou voor het modale werknemersinkomen dus een koopkrachtstijging tussen 1973 en 1983 resulteren van 4%.

aanzet in de richting van verbetering van de ernstig verstoorde verhouding tussen loon- en overdrachtsinkomen enerzijds en overig inkomen anderzijds.

Aan het goed kunnen functioneren van de indexeringsmechanismen, zonder dat ze aanleiding geven tot toenemende onevenwichtigheden in onze economie, zijn daarnaast ook uit andere hoofde voorwaarden verbonden waaraan in de praktijk niet wordt voldaan. Het aantal inkomenstrekkingen in de collectieve sector neemt trendmatig sneller toe dan het aantal inkomenstrekkingen in de marktsector (zie tabel 2.2.3). Onder die omstandigheden leidt hantering van de indexeringsmechanismen er toe dat ook de uit collectieve middelen gefinancierde consumptieve bestedingen trendmatig oplopen. Eerder in deze paragraaf is reeds uiteengezet dat dit in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de structurele problemen van onze economie, en werd de conclusie getrokken dat juist vermindering van het aandeel van de uit collectieve middelen gefinancierde consumptieve bestedingen een noodzakelijke voorwaarde is voor herstel van onze economie. Gegeven het sterk groeiende aantal inkomenstrekkingen in de collectieve sector, inmiddels geheel tot uitdrukking komend in het aantal niet-actieven, impliceert dit dat in de huidige budgettaire omstandigheden een meer zelfstandig overheidsbeleid ten aanzien van sociale uitkeringen onvermijdelijk is geworden. Ook is een beperking van het personeelsvolume bij de overheid onvermijdelijk en zal het streven naar een zelfde loonontwikkeling van ambtenaren en trendvolgers als in de marktsector in de eerstkomende jaren niet onverkort kunnen worden gehonoreerd. Zou in de huidige omstandigheden deze weg niet worden ingeslagen, dan zou de collectieve sector verder blijven expanderen en zou het perspectief op herstel van onze economie volstrekt vervagen.

2.3. Externe positie

De lopende rekening van de betalingsbalans

Het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans sloeg van 1980 op 1981 om van een groot tekort naar een omvangrijk overschot. In voorgaande miljoenennota's is reeds uitvoerig ingegaan op de factoren die verantwoordelijk waren voor het grote overschot in 1981 en 1982. Vooral in 1981 liepen de binnenlandse bestedingen sterk terug. Als gevolg daarvan gaf het volume van de goederenimport in dat jaar een scherpe daling te zien van meer dan 7%. De uitvoer van goederen kon zich in 1981 qua volume handhaven op het niveau van het voorafgaande jaar, ondanks een lichte terugval van de voor ons land relevante wereldhandel met 1%. Per saldo kon daardoor een omvangrijk overschot op de lopende rekening ontstaan.

In 1982 deed zich in de volumesfeer een tegengestelde beweging voor. Het invoervolume van goederen steeg met 1½%. De uitvoer van goederen vertoonde daarentegen een volumedaling van 1%, ondanks een groei van de (dubbel herwogen) wereldhandel met 1%. Met name de sterke vermindering van de gasexport deed zijn invloed gelden terwijl wellicht ook het in 1982 niet verder verbeteren van onze concurrentiepositie een rol heeft gespeeld. Niettemin nam het overschot op de lopende rekening in 1982 nog enigszins toe, dank zij een ruilverwinst van 5½ miljard in dat jaar.

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

	Saldo goederen- verkeer (fob)	Saldo onzicht- baar verkeer	Saldo lopende rekening	Pro memorie: directe bij- drage van het aardgas
1977	- 0,6	2,7	2,1	14
1978	- 3,2	0,8	- 2,4	13
1979	- 2,8	- 0,7	- 3,5	17
1980	- 2,8	- 2,4	- 5,2	22½
1981	9,7	- 1,9	7,8	30½
1982	10,2	- 0,4	9,8	31½
3e kw. 1982 t/m 2e kw. 1983	10,7	- 0,7	10,0	

Bron: De Nederlandsche Bank, Centraal Bureau voor de Statistiek (gegevens aardgasbijdrage: Centraal Planbureau).

Naar huidige inzichten van het Centraal Planbureau zal het overschot in 1983 verder oplopen, met ruim 2 miljard, tot 12 miljard gulden ofwel 3½% van het nationale inkomen. Aan deze beperkte stijging ligt onder meer een volumegroei van de goederenuitvoer met 3½% – bij een (dubbel herwogen) wereldhandelsgroei van 1½% – en van de goedereninvoer met 2% ten grondslag. Daar staat tegenover dat voor 1983 moet worden gerekend op een ruilvoetverlies van naar verwachting 2 à 2½ miljard, mede als gevolg van teruglopende exportprijzen van aardgas.

Vergeleken met de raming voor het saldo van de lopende rekening in de Macro Economische Verkenning 1983 komt de huidige raming voor 1983 overigens 7 miljard lager uit. Deze forse bijstelling hangt in belangrijke mate samen met de ruilvoetontwikkeling. Een jaar geleden werd op het lopende verkeer met het buitenland voor 1983 een ruilvoetwinst van 1 à 1½ miljard verwacht. In de huidige ramingen ligt evenwel een ruilvoetverlies van 2 à 2½ miljard besloten. Naar het zich thans laat aanzien zal daarentegen de volumegroei van zowel de invoer als de uitvoer van goederen in 1983 vrijwel niet afwijken van wat een jaar geleden werd voorzien.

Uit het voorgaande valt af te leiden dat er in de jaren 1981 t/m 1983 een terreinwinst op buitenlandse markten kon worden behaald van in totaal slechts 1%. Daarachter gaat weliswaar buiten de sfeer van aardgas en olieproducten een grotere marktwinst schuil, van in totaal 7% in deze jaren. Niettemin is dit voor de export als geheel op zich een mager resultaat, gelet op de sinds 1979 per saldo duidelijk verbeterde concurrentiepositie van ons land. In het vervolg van deze paragraaf wordt daarop teruggekomen.

In verband met de via de kapitaalrekening lopende uitgaven uit hoofde van ontwikkelingssamenwerking behoort de lopende rekening van de betalingsbalans een structureel overschot te vertonen van enkele miljarden guldens. Het huidige overschot is aanzienlijk groter. Het mag evenwel, zoals in het verleden vaker is uiteengezet, niet worden gezien als een teken van sterkte van onze economie. Het surplus is in sterke mate te wijten aan het lage peil van de bedrijfsinvesteringen. Dit betekent dat het huidige overschot voor een belangrijk gedeelte niet structureel is. Zodra zich een binnenlands bestedingsherstel voor zal doen zal het overschot op de lopende rekening sterk afnemen. Dit geldt vooral in geval van het zo noodzakelijke investeringsherstel gezien de naar verhouding hoge marginale invoerquote van investeringen in outillage en transportmiddelen.

Kapitaalrekening

De verdere verbetering van het lopende-rekeningsaldo in 1982 ging gepaard met een gelijktijdige stijging van de kapitaaluitvoer. De toeneming van de nationale reserves met circa 1 miljard lag dientengevolge in dezelfde orde van grootte als in 1981.

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

	Lopende rekening op kas-basis	Kapitaalrekening				Mutatie nationale reserves			
		effecten-verkeer	directe investeringen	overig lang	overig ¹	totaal	banken-verkeer	officiële reserves ² (- = toeneming)	totaal
1980	- 7,5	+ 6,3	- 2,6	- 1,5	- 1,4	+ 0,8	+ 8,8	- 2,1	+ 6,7
1981	+ 5,3	+ 2,8	- 4,5	- 1,9	- 0,9	- 4,5	- 2,5	+ 1,7	- 0,8
1982	+ 10,2	+ 0,3	- 4,5	- 2,0	- 2,9	- 9,1	+ 3,9	- 5,0	- 1,1
3e kw. 1982 t/m 2e kw. 1983	+ 8,7	+ 0,3	- 2,4	- 2,9	- 2,6	- 7,6	+ 0,8	- 1,9	- 1,1

¹ Inclusief nog te rubriceren betalingen.

² Exclusief toewijzing bijzondere trekkings-

rechten (SDR's), die los staat van de financiering van het saldo op de lopende rekening.

Bron: De Nederlandsche Bank.

Het tekort op de kapitaalrekening in 1982 is, in tegenstelling tot het voorafgaande jaar, niet het gevolg van een verdere vergroting van het tekort in de sfeer van de directe investeringen maar van een sterk afgenomen overschot in het effectenverkeer en een grotere uitvoer van overig kapitaal.

In 1982 verdween het positieve saldo in het effectenverkeer nagenoeg. De teruggang in het overschot met 2,5 miljard is uitsluitend een gevolg van een omslag in het saldo van het obligatieverkeer van een overschot van 1,6 miljard in 1981 naar een tekort van 0,9 miljard in 1982. Het overschot in de aandelensector was met 1,2 miljard vrijwel onveranderd.

Het tekort in het obligatieverkeer hangt samen met de relatieve daling van het Nederlandse renteniveau in verhouding tot dat van de overige OESO-landen. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal buitenlandse emissies en onderhandse leningen op de Nederlandse kapitaalmarkt aanzienlijk is gestegen terwijl Nederlandse ingezetenen op grotere schaal buitenlandse obligaties in het beursverkeer aankochten. Tezamen verklaren beide circa 80% van de omslag in het saldo van het obligatieverkeer. Het is daartegenover opvallend dat de kapitaalimport uit hoofde van de verkoop van guldenobligaties aan het buitenland niet afnam, doch in 1982 zelfs licht hoger was dan in 1981. Voor het overige wordt de omslag in het saldo van het obligatieverkeer grotendeels verklaard door gestegen aflossingen van guldenobligaties.

Het negatieve saldo van het overige kapitaalverkeer liep in 1982 met 2 miljard op tot 2,9 miljard. Een stijging van het tekort in het kortlopende kapitaalverkeer van de particuliere sector is hier debet aan.

De kapitaalexport in de sfeer van de directe investeringen onderging per saldo in 1982 geen verandering. De op wat langere termijn bezien aanwezige trend van teruglopende buitenlandse investeringen in Nederland heeft zich in 1982 voortgezet. De daling van de kapitaalimport uit dien hoofde werd echter vorig jaar gecompenseerd door eveneens lagere investeringen vanuit Nederland in het buitenland.

Over de twaalfmaandsperiode juli 1982-juni 1983 is het beeld van de kapitaalrekening niet wezenlijk veranderd. In de sfeer van de directe investeringen heeft zich enige verbetering voorgedaan. Het effect daarvan op het saldo van de kapitaalrekening werd ten dele teniet gedaan door een groter tekort uit hoofde van het overige lange kapitaalverkeer.

Nadat de nominale effectieve koers van de gulden in de loop van 1981 sterk was gedaald, onder invloed vooral van de stijging van de koers van de dollar, steeg de waarde van de gulden weer in het laatste kwartaal van 1981. Deze stijging zette zich in 1982 en het eerste kwartaal van 1983 voort. Zij werd hoofdzakelijk veroorzaakt door de achtereenvolgende koersaanpassingen binnen het EMS. Tegelijkertijd lijkt, blijkens de eerste van de in tabel 2.3.3 weergegeven indicatoren, de aanzienlijke verbetering in de concurrentiepositie die in de periode van 1978 tot en met 1981 was bereikt, enigszins verloren te zijn gegaan.

Tabel 2.3.3. De nominale en reële effectieve wisselkoers van de gulden (jaargemiddelden, index 1977 = 100)

	1970	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 ²
Nominale effectieve koers	78,0	100,0	102,5	104,9	105,2	100,0	105,5	107,4
<i>Indicatoren concurrentiepositie</i>								
Reële effectieve koers op basis van groothandelsprijzen ¹	87,4	100,0	99,0	95,6	92,4	87,7	91,9	91,8
Reële effectieve koers op basis van loonkosten ¹	80,8	100,0	100,0	100,9	96,4	86,1	87,6	86,4

¹ Een stijging van de reële effectieve wisselkoers duidt op een achteruitgang van de concurrentiepositie. Gebruikt zijn relatieve industriële groothandelsprijzen en relatieve loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie ten opzichte van 12 landen. Gewogen is met het relatieve belang van die landen als concurrent ook op derde markten.

² Ramingen wat betreft groothandelsprijzen en loonkosten. Voor de nominale koersontwikkeling is gebruik gemaakt van de realisaties in het eerste halfjaar en voor het tweede halfjaar van de koersniveaus van juni.

Bron: De Nederlandsche Bank.

Bij de beoordeling van het verloop van de in deze tabel weergegeven indicatoren moeten alle factoren die van invloed zijn op de concurrentiepositie in het oog worden gehouden. Daarbij gaat het enerzijds om de factoren die bepalend zijn voor het verloop van de relatieve kosten en anderzijds om de factoren die de ontwikkeling van de nominale effectieve wisselkoers beheersen.

In de eerste plaats kan loonkostenmatiging op zichzelf slechts dan tot een verbetering van de concurrentiepositie leiden, indien daardoor de reële loonkostenontwikkeling (dat wil zeggen de binnenlandse loonkostenstijging gecorrigeerd voor de binnenlandse prijsstijging) achterblijft bij die in het concurrerende buitenland. Naar deze maatstaf blijkt de matiging in Nederland eigenlijk alleen in 1980 en 1981 en dan vooral in het laatstgenoemde jaar groter geweest dan die in het buitenland. In 1982 heeft geen reële relatieve matiging van betekenis plaatsgevonden en voor 1983 wordt zelfs weer enige stijging ten opzichte van de buitenlandse loonkostenontwikkeling verwacht. Louter op grond van de relatieve loonkostenontwikkeling zou dus voor 1982 een stabilisering van de concurrentiepositie verwacht mogen worden; niet een verdere verbetering. Voor 1983 geldt naar verwachting hetzelfde.

Naast de loonkosten zijn de overige kosten evenzeer van belang voor de prijzen en daarmee voor de concurrentiepositie. Het gaat hier vooral om de invoerprijzen, de energiekosten en de kapitaalkosten, terwijl daarnaast ook de winstmarges van betekenis zijn. Het verschil in ontwikkeling van de concurrentiepositie op basis van arbeidskosten en die op basis van groothandelsprijzen is hier illustratief. Het gebruik van de indicator op basis van

groothandelsprijzen en niet die op basis van exportprijzen wordt ingegeven door de overweging dat zowel op buitenlandse als op binnenlandse markten moet worden geconcurrereerd. Hoewel aan het gebruik van groot-handelsprijzen weer zekere bezwaren kleven, geeft de daarop gebaseerde indicator toch een ruimer beeld. In de periode 1970/1977 blijkt de concurrentiepositie gemeten aan de groothandelsprijzen minder achteruit te zijn gegaan dan die gemeten aan de loonkosten. Naast de gematigde ontwikkeling van de invoerkosten, als gevolg van de nominale appreciatie van de gulden, moet dit vooral worden toegeschreven aan de in deze periode opgetreden relatief sterke winsterosie in ons land. Deze blijkt des te groter te zijn geweest als rekening wordt gehouden met het nadeel dat energieprijsstijgingen voor de Nederlandse concurrentiepositie betekenen. Door de energie-intensiteit van het Nederlandse productiepakket betekenden de uit de eerste oliecrisis voortvloeiende energieprijsstijgingen een relatieve kostenstijging. Bij de tweede serie energieprijsverhogingen is dit kostennadeel in eerste instantie gemitigeerd door de tegelijkertijd optredende loonkostenmatiging en naderhand ook doordat de prijzen voor industrieel energiegebruik neerwaarts werden bijgesteld. Het ongunstiger verloop van de indicator op basis van groothandelsprijzen vergeleken met die op basis van loonkosten (vooral van 1981 op 1982) kan daaruit dus niet goed worden verklaard. De oorzaak lijkt te zijn enig herstel van winstmarges, hetgeen ook door de in paragraaf 2.2 beschreven ontwikkeling van het overig inkomen wordt geïndiceerd. Deze achteruitgang van de concurrentiepositie moet dus niet zonder meer als ongunstig worden beoordeeld.

Naast de ontwikkeling van de relatieve reële kosten heeft het verloop van de nominale wisselkoers invloed op de concurrentiepositie. Op korte termijn spelen de zeer grote koersbewegingen van belangrijke valuta's, vooral de dollar, een grote rol. Deze noodzaken ertoe de ontwikkeling op wat langere termijn te bekijken. Dan blijkt het verloop van de nominale wisselkoers door een aantal fundamentele factoren te worden beheerst. Eén daarvan is een puur nominale grootheid, namelijk het verschil in inflatieniveau ten opzichte van het buitenland. Dit verschil wordt uiteraard mede bepaald door de relatieve nominale loonkostenontwikkeling. Op dit aspect wordt hieronder nader ingegaan. De andere factoren zijn reëel van aard. Naast de relatieve reële kosten gaat het hierbij om een veelheid van factoren die de relatieve concurrentiepositie kwalitatief beïnvloeden. Naarmate de diversiteit en de flexibiliteit van het productiepakket van een land geringer zijn, zullen vraagverschuivingen, technologische ontwikkelingen en het ontstaan van nieuwe markten en producten de afzetmogelijkheden van dat land sterker aantasten. Hier ligt sinds het begin van de jaren zeventig een van de zwakheden van de Nederlandse economie. Een andere reële factor betreft de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen en de relatieve prijsontwikkeling daarvan. Deze factor is voor Nederland uiteraard van bijzonder belang geweest. Verder zijn ook factoren als ondernemersklimaat, sociaal klimaat, regelgeving van overheidswege en dergelijke van invloed op de concurrentiepositie.

Er zij op gewezen dat de genoemde factoren de wisselkoers van valuta's die behoren tot een wisselkoersarrangement als het EMS nauwelijks rechtstreeks, maar vrijwel alleen indirect beïnvloeden, en wel via de invloed die zij hebben op zowel het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans als op dat van de kapitaalrekening. Zo vergroot een laag inflatieniveau de aantrekkelijkheid van beleggingen en kan dit tevens bijdragen aan een positief saldo op de lopende rekening. Hetzelfde geldt in het Nederlandse geval voor de olieprijsverhogingen. Deze leiden via de (vertraagde) doorberekening in de gasprijzen op zichzelf gezien rechtstreeks tot een relatieve verbetering van het saldo op de lopende rekening. Indirect versterkt de waardeverhoging van de aardgasvoorkomens het vertrouwen in de fundamentele kracht van de gulden, waardoor de aantrekkelijkheid van guldenbeleggingen wordt vergroot.

Indien nu door de werking van de genoemde factoren de kracht van de gulden toeneemt, dan zullen pogingen van de monetaire autoriteiten om de daaruit resulterende appreciatie te beperken slechts leiden tot een oplopende inflatie, via de hogere invoerprijzen die daarvan het gevolg zijn en de doorberekening daarvan in de lonen. Dit proces wordt dan nog versterkt door de relatieve monetaire verruiming die nodig is om de appreciatie te voorkomen. De achteruitgang van de concurrentiepositie kan op deze wijze niet worden teniet gedaan. In dit verband zij erop gewezen dat binnen het EMS een dergelijk wisselkoersbeleid ook niet aanvaardbaar zou zijn. De appreciatietendens berust in dit geval immers op de reële kracht van de valuta, tot uiting komend in een relatief gunstige betalingsbalanspositie. Een in theorie denkbare mogelijkheid om in dat geval bij spilkoersaanpassingen de positie van de relatief zwakke valuta in te nemen zou door partnerlanden zonder meer worden afgewezen. Alleen door middel van relatieve reële kostenmatiging zou de achteruitgang van de concurrentiepositie kunnen worden voorkomen c.q. gematigd.

De conclusie uit het voorgaande luidt dat de concurrentiepositie via de wisselkoers ook wordt beïnvloed door andere grootheden dan alleen de relatieve reële kostenontwikkeling. Leiden deze grootheden tot een achteruitgang van de concurrentiepositie, dan is het niet zinvol te zeggen dat de loonkostenmatiging door appreciatie teniet is gedaan. Zonder de in de loop van de tweede helft van de jaren zeventig geleidelijk op gang gekomen loonkostenmatiging zou de achteruitgang van de concurrentiepositie des te groter zijn geweest. Dan zou de export in de afgelopen jaren aanzienlijk zijn aangetast en zou ook de invoerpenetratie veel groter zijn geweest. De ontwikkeling van de indicatoren vóór en na 1977/1978 illustreert dit. In de periode vóór deze jaren was er geen sprake van de aangeduide bereidheid tot loonkostenmatiging, integendeel. Het gevolg was dat de nominale appreciatie van de gulden in combinatie met te sterke loonkostenstijgingen tot een sterke achteruitgang van de concurrentiepositie leidde, ook al werd deze door de winsterosie in eerste instantie nog versluierd. In de jaren 1977 en 1978 mondde dit uit in forse terreinverliezen op buitenlandse markten en een drastische verslechtering van de betalingsbalans. De tweede serie olieprijsverhogingen ging vervolgens niet met een sterke appreciatie van de gulden gepaard omdat de lopende rekening van de betalingsbalans in de jaren 1979 en 1980 een omvangrijk tekort vertoonde, terwijl in 1981 de sterke appreciatie van voornamelijk de dollar zelfs tot een nominale depreciatie leidde. De in deze jaren gerealiseerde relatieve reële loonkostenmatiging heeft derhalve tot een aanzienlijke, daadwerkelijke verbetering van de concurrentiepositie kunnen leiden, omdat de overige factoren die het verloop van de concurrentiepositie bepalen niet tegelijkertijd een vergelijkbare negatieve invloed uitoefenden.

Uit het voorgaande volgt dat de wel verkondigde stelling dat de voordelen van de loonkostenmatiging door nominale appreciatie van de gulden teniet gaan, niet zonder meer houdbaar is. Dit geldt voor beide varianten die daarvan in omloop zijn. De ene variant acht de nominale appreciatie vermijdbaar en daardoor verwijtbaar aan de monetaire autoriteiten. Vermijdbaar is zij slechts ten koste van een hogere inflatie en dus zonder voordelen in termen van concurrentiepositie. Er zijn dan alleen nadelen. Het zoveel mogelijk voorkomen daarvan mag de autoriteiten niet worden kwalijk genomen. De andere variant acht de appreciatie juist onvermijdelijk. Lagere loonkosten leiden in deze gedachtengang tot lagere inflatie en een lagere inflatie leidt automatisch tot appreciatie. In de eerste plaats is dit, zoals hierboven is uiteengezet, hooguit juist als de gelijktijdige invloed van de overige factoren op de wisselkoers buiten beschouwing wordt gelaten. Daarnaast is van belang dat reële loonmatiging de mogelijkheid biedt tot vergroting van de winstmarges. Voorzover dit geschiedt zal van een geringere prijsstijging geen sprake zijn en van appreciatie dus evenmin. Voorts doen zich in dit proces vertragingen voor doordat de relatieve hoogte van de inflatie, zoals gezegd, niet direct maar indirect invloed

uitoefent op de koers van een valuta die deel uitmaakt van een wisselkoersarrangement. Hierdoor leidt de loonkostenmatiging in eerste instantie tot een overschot op de lopende rekening en tot monetaire verruiming. Dit laatste vormt op zichzelf een gevaar voor herleving van de inflatie. Dit gevaar is echter vooralsnog niet groot door de matigende invloed van de loonkostenontwikkeling op de algemene prijsstijging. Naast de verbetering van de faktorkostenverhoudingen biedt de loonkostenmatiging op deze wijze ruimte voor versterking van de concurrentiekracht van de economie via herstel van winstmarges en verbetering van de afzetmogelijkheden.

De vraag resteert waarom de duidelijke verbetering van de concurrentiepositie sinds 1979 niet heeft geleid tot een aanzienlijke terreinwinst op de binnen- en buitenlandse markten. Het antwoord is vierledig. In de eerste plaats is het vergroten van marktaandelen veel moeilijker in markten die door een neergaande wereldconjunctuur inkrimpen dan in groeiende markten, terwijl zich bovendien in toenemende mate protectionistische tendenties voordoen. In de tweede plaats hebben energie-rijke produkten een in vergelijking met het buitenland groot aandeel in ons productiepakket. Door de relatieve prijsstijgingen van energie in de afgelopen jaren was de ontwikkeling van de markten van deze produkten extra slecht. In de derde plaats heeft het al een aantal jaren lage Nederlandse investeringsniveau, dat inmiddels onder het gemiddelde niveau in het buitenland is komen te liggen, een negatieve invloed op de noodzakelijke vernieuwing van produkten en produktiemethoden. De beide laatstgenoemde oorzaken hebben tot gevolg dat bij een concurrentiepositie die, gemeten aan de hierboven gebruikte indicatoren, onveranderd is, toch een voortdurend verlies van marktaandelen optreedt. Onder de huidige omstandigheden vraagt dus het behoud van marktaandelen reeds om een zekere mate van reële kostenmatiging ten opzichte van het buitenland. Als laatste moet worden gewezen op het feit dat een relatieve loonkostenmatiging de bedrijven de keuze laat tussen een vergroting van de afzet door middel van prijsverlaging en een vergroting van de winstmarges bij een gelijkblijvend prijsniveau. In de mate waarin ter verbetering van de financiële positie aan dit laatste de voorkeur wordt gegeven zal de terreinwinst op buitenlandse markten langer op zich laten wachten. Daarbij mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat herstel van het financiële weerstandsvermogen van bedrijven van groot belang is voor de concurrentiekracht van onze economie.

De concurrentiekracht wordt mede bepaald door de samenstelling van ons productie- en exportpakket. Hierin ligt, zoals in het voorafgaande reeds werd opgemerkt, een van de zwakheden van onze economie. Ter sprake kwam reeds dat energie-intensieve produkten in ons productiepakket relatief sterk zijn vertegenwoordigd en dat onze exportprestaties daardoor negatief worden beïnvloed. Daarentegen zijn investeringsgoederen in vergelijking met andere landen in ons productie- en exportpakket ondervertegenwoordigd. Dit impliceert dat, indien het zich thans aftekenende internationale economische herstel doorzet en zal worden ondersteund door een herstel van de investeringsactiviteit, ons land slechts in bescheiden mate van het bestedingseffect van zo'n internationale investeringsopleving zal kunnen profiteren. Verder vormen agrarische produkten en voedings- en genotmiddelen een verhoudingsgewijs belangrijk bestanddeel van onze export. Bij een internationaal herstel van de economische groei mag niet worden verwacht dat de buitenlandse vraag naar deze goederen evenredig zal aantrekken. Ook daardoor zou onze exportgroei enigszins kunnen achterblijven bij de exportprestaties van het concurrerende buitenland. De kwetsbaarheid van onze concurrentiepositie die samenhangt met de eenzijdige samenstelling van ons productiepakket wordt nog vergroot door het feit dat onze export qua geografische spreiding sterk is gericht op West-Europa. Voor versterking van het concurrentievermogen van onze economie is het dan ook noodzakelijk dat nieuwe produkten en produktietechnieken worden ontwikkeld en dat nieuwe afzetmarkten worden bewerkt.

Aan de daarvoor benodigde investeringen zijn de nodige financiële risico's verbonden. Hier komt het grote belang van herstel van de financiële positie van bedrijven voor de concurrentiekracht van onze economie naar voren. Want deze investeringen zullen slechts van de grond kunnen komen voor zover de winst- en vermogensposities van bedrijven daarvoor toereikend zijn en het nemen van de daarmee gepaard gaande financiële risico's toestaan.

2.4. De monetaire ontwikkeling

De monetaire ontwikkeling stond vorig jaar in het teken van het omvangrijke overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans en het nog veel grotere financieringstekort van de overheid. Het overschot op de lopende rekening, dat in 1981 was ontstaan als reactie op de terugval van onder meer de binnenlandse particuliere investeringen, kon in 1982 nog verder toenemen omdat de particuliere besparingen, vooral die van gezinnen, zich herstelden. Het oplopende financieringstekort van de overheid deed de verruimende werking die van het particuliere spaaroverschot uitging echter voor een groot deel teniet. De nominale rentedaling die in 1982 desondanks optrad en op de Nederlandse kapitaalmarkt circa 3½%-punt bedroeg, had dan ook in hoofdzaak een buitenlandse oorsprong.

Tabel 2.4.1. Besparingen, investeringen, financieringstekort en saldo op de lopende rekening in onderlinge samenhang, in % van het nationale inkomen; transactiebasis

	Netto particuliere besparingen	=	Netto particuliere investerings ¹	Financierings- + tekort van de overheid	+ Saldo lopende rekening
1972	14,5		9,3	2,0	3,2
1973	15,7		9,6	1,8	4,3
1974	15,3		9,7	2,2	3,4
1975	12,7		4,6	5,4	2,7
1976	13,3		4,6	5,2	3,5
1977	12,6		8,2	3,6	0,8
1978	12,6		7,7	5,8	-0,9
1979	11,4		5,8	6,8	-1,2
1980	10,5		5,3	6,9	-1,7
1981	12,0		1,4	8,1	2,5
1982	14,4		2,0	9,4	3,0
1983 ²	14,7		0,6	10,5	3,6

¹ Verminderd met vermogensoverdrachten en kredietverlening door de overheid.

² Raming.
Bron: Centraal Planbureau.

Het monetaire beleid heeft met behulp van renteverlaging op de geldmarkt zoveel mogelijk getracht het herstel van bestedingen te bevorderen. Zo is het promessedisconto, waaraan de debettarieven van de banken normaliter gekoppeld zijn, in 1982 maar liefst achtmaal verlaagd met in totaal 4½%-punt. De rentedaling in Nederland ging daarmee op de geldmarkt verder dan die in het buitenland dankzij de sterke positie van de gulden op de valutamarkt. Ondanks de sterk gedaalde rente was sprake van een geringe kredietvraag van de particuliere sector. Dat niettemin verleden jaar het expansietempo van de liquiditeitsmassa ruim driemaal zo groot was als die van het nominale nationale inkomen, lag behalve aan het betalingsbalansoverschot vooral aan de spanningen die werden opgeroepen door de dekking van het financieringstekort. Overigens deed zich ook in het buitenland een verruiming van de monetaire verhoudingen voor. Met name in de landen waar de inflatie was teruggedrongen en de lopende rekening zich herstelde werd een accommoderend monetair beleid gevoerd.

Tabel 2.4.2. De monetaire ontwikkeling 1981, 1982 en juli 1982/juni 1983 naar bronnen en aanwendungen, gezien vanuit een vereenvoudigde balans van de gezamenlijke geldscheppende instellingen; mutaties in % M2 aan het begin van het jaar

	1981	1982	juli 82/ juni 83		1981	1982	juli 82/ juni 83
<i>Liquiditeitstoevoer uit het buitenland</i>	3,6	3,9	2,3	<i>Toeneming van de liquiditeitsmassa</i>	5,3	8,4	10,6
uit hoofde van:				waarvan:			
– lopende rekening	4,4	8,5	6,5	– primaire liquiditeiten (geld)	– 1,5	5,7	6,4
– kapitaalverkeer met het buitenland	– 0,8	– 4,6	– 4,2	– secundaire liquiditeiten (vnl. termijn-deposito's met een oorspronkelijke looptijd korter dan of gelijk aan 2 jaar)	6,8	2,7	4,2
<i>Bruto binnenlandse liquiditeitscreatie</i>	13,9	10,0	10,3	<i>Lange passiva en diversen</i>	12,2	5,5	2,0
ten behoeve van:				waarvan:			
– overheid	3,8	4,5	4,6	– eigenlijk spaargeld	9,0	1,7	– 3,0
(kort)	(1,1)	(– 2,1)	(– 2,4)	– overige lange middelen	1,9	1,7	1,4
(lang)	(2,7)	(6,6)	(7,0)	– diversen	1,3	2,1	3,6
– fondsen en spaarbanken	2,0	1,7	0,6				
– private sector	8,1	3,8					
(kort)	(1,4)	(0,5)					
(hypothecair)	(3,9)	(1,3)	1,7				
(overig lang)	(2,8)	(2,0)	3,4				
Totaal	17,5	13,9	12,6	Totaal	17,5	13,9	12,6

Bron: De Nederlandsche Bank

De bruto kredietverlening aan de private sector bewoog zich in 1982 op een zeer laag niveau, doch lijkt zich thans volgens de jongste cijfers enigszins te herstellen. Het valt op dat de netto binnenlandse liquiditeitscreatie in de afgelopen jaren ondanks de terugval van de kredietverlening aan de private sector bleef oplopen. De dekking van vrijwel het gehele financieringstekort van het Rijk vond, conform de afspraak met de Nederlandsche Bank aangaande de omvang van de monetaire financiering, op de kapitaalmarkt plaats. De banken schreven in op openbare staatsleningen en verschaften het Rijk ook onderhands krediet. Ook verzorgden de banken de voorfinanciering van andere beleggers (bij voorbeeld de fondsen en spaarbanken) in staatsleningen. Deze activiteiten hebben mede bijgedragen aan de groei van de binnenlandse liquiditeitscreatie. Uit de tabel blijkt voorts dat ruim de helft van het overschot op de lopende rekening werd gecompenseerd door niet bancaire kapitaalexport. Per saldo resulteerde door de combinatie van een grote liquiditeitstoevoer uit het buitenland en een hoge binnenlandse liquiditeitscreatie een forse verruiming van de monetaire verhoudingen.

2.5. Financiering van de overheid

Het financieringstekort van het Rijk bedroeg in 1982 26,6 miljard¹. Het tekort voor 1983 wordt geraamd op 33,4 miljard. Overeenkomstig de afspraken met de Nederlandsche Bank is het de bedoeling het tekort en de aflossingen in 1983 volledig op de kapitaalmarkt te financieren.

In het eerste halfjaar 1983 was het financieringstekort van het Rijk enigszins hoger dan in het eerste halfjaar 1982. Het kapitaalmarktberoep verliep echter gunstiger dan het jaar daarvoor, zodat het liquiditeitstekort kleiner was (zie tabel 2.5.1). De lagere overheid wist haar beroep vrijwel op het hoge niveau van 1982 te handhaven. Dit was echter niet voldoende om het toegenomen financieringstekort geheel met lange middelen te dekken.

¹ Voor een beschrijving van de financiering van het tekort over 1982 zij verwezen naar de toelichting op de begroting van Financiën.

Tabel 2.5.1. Financieringsoverzicht van het rijk en de lagere overheid (in miljarden guldens; kasbasis)

	1981	1982	1982 1e halfjaar	1983 1e halfjaar ¹
<i>Financieringstekort (-)</i>				
- rijk	- 20,9	- 26,6	- 21,1	- 22,7
- lagere overheid	- 4,9	- 2,0	- 2,7	- 3,9
<i>Netto kapitaalmarktberoep</i>				
- rijk	19,1	26,1	13,3	16,5
- lagere overheid	5,9	5,7	3,0	2,8
<i>Liquiditeitstekort (-)</i>				
- rijk	- 1,8	- 0,5	- 7,7	- 6,2
- lagere overheid	0,9	3,7	0,3	- 1,1

¹ Voorlopige realisatie.

Op de openbare markt heeft de Staat tot dusverre zeven leningen met storting 1983 uitgegeven, met een totaalopbrengst van 22,6 miljard. De leningopbrengst varieerde sterk. Dankzij de record-opbrengsten van de in januari, juni en september aangekondigde leningen kan het verloop van het beroep echter gunstig genoemd worden. De gemiddelde leningopbrengst bedroeg 3,2 miljard, tegenover gemiddeld 1,8 miljard in 1982.

Indien de verdeling van het bij openbare staatsleningen toegewezen bedrag over de verschillende categorieën beleggers in de eerste zeven maanden van 1983 wordt vergeleken met de verdeling in 1982, valt op dat particuliere beleggers en banken hun deelneming aanzienlijk hebben vergroot (zie tabel 2.5.2). In de eerste zeven maanden van 1983 is al voor een hoger bedrag deelgenomen dan in heel 1982. De belangstelling van de zijde van buitenlandse beleggers blijft hierbij enigszins achter. Dit geldt vooral de eerste vijf dit jaar uitgegeven leningen. Bij de in juni aangekondigde lening bedroeg de toewijzing aan buitenlandse beleggers daarentegen naar schatting 2,3 miljard, ofwel 27% van het emissiebedrag.

Tabel 2.5.2. Toewijzing bij staatsobligaties (in miljarden guldens en % van het totaal)

	1981		1982		1983 t/m juli	
	bedrag	%	bedrag	%	bedrag	%
Emissies staatsleningen	10,5	100	17,7	100	18,6	100
w.v. toegewezen aan:						
- buitenlandse beleggers	2,9	28	5,0	28	4,1	22
- institutionele beleggers	4,1	39	8,0	45	7,5	41
- particuliere beleggers	2,6	25	3,7	21	4,9	26
- banken	0,9	8	1,0	6	2,1	11

Uit betalingsbalansgegevens blijkt dat in de eerste zes maanden ook op de secundaire markt de belangstelling van buitenlandse beleggers voor Nederlandse staatsobligaties terugliep. Per saldo verkochten buitenlandse beleggers staatsobligaties.

Op de onderhandse markt heeft het Rijk op kasbasis in het eerste halfjaar van 1983 6,5 miljard aangetrokken: 1,9 miljard meer dan over dezelfde periode in 1982. Het succes is voornamelijk te danken aan de storting in januari van 1,9 miljard op contracten die reeds in de laatste maanden van 1982 waren afgesloten. In 1982 bedroeg deze «overloop» maar 0,6 miljard. Tabel 2.5.3 geeft de deelneming weer van de verschillende groepen geldgevers in onderhandse staatsleningen.

Tabel 2.5.3. Gecontracteerde onderhandse leningen naar groepen geldgevers (in miljarden guldens en % van het totaal)

	1981		1982		1983 1e halfjaar	
	bedrag	%	bedrag	%	bedrag	%
Institutionele beleggers ¹	5,0	65	3,5	43	3,7	57
(Spaar)banken	2,6	34	4,5	56	2,7	42
Overig	0,1	1	0,1	1	0,1	1
Totaal	7,7	100	8,1	100	6,5	100

¹ Exclusief de voorinschrijfrekening bij het ABP. De opbrengst daarvan bedroeg in 1981 4,5 mld., in 1982 4,1 mld. (na correctie voor een bijzondere transactie met de Nederlandse Waterschapsbank). Voor 1983 wordt een opbrengst van 4,1 mld. geraamd.

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat in 1982 de belangstelling van institutionele beleggers voor onderhandse leningen is teruggelopen. In het eerste halfjaar 1983 toont de belangstelling een zeker herstel. De toeneming van de belangstelling van (spaar)banken in 1982 is enigszins geflatteerd. Een deel van de gecontracteerde leningen is namelijk door de banken voor het eind van het jaar op de secundaire markt weer verkocht, meer dan in 1981 het geval was. Ook in de eerste helft van 1983 is de belangstelling van de (spaar)banken voor onderhandse leningen aanzienlijk geweest.

Tabel 2.5.4. Aanbod en beroep op de kapitaalmarkt 1981–1983 (in miljarden guldens)

	1981	1982	juli 1982/ juni 1983
<i>Netto binnenlands aanbod</i>	40,5	48,8	53,8
Fondsen en spaarbanken	27,5	33,0	33,3
Geldscheppende instellingen	10,2	11,1	15,4
w.v. aanbod	10,1	11,3	15,3
eigen beroep (–)	0,1	– 0,2	0,1
Hypotheekbanken en bouwfondsen	– 0,2	– 0,7	0,2
w.v. aanbod	– 1,1	– 3,2	– 1,6
eigen beroep (–)	0,9	2,5	1,8
Gezinnen en bedrijven	3,0	5,3	4,9
<i>Netto binnenlands beroep</i>	41,6	46,7	51,2
– rijk	19,1	26,1	29,3
– lagere overheid	5,8	5,7	5,5
– gezinnen en bedrijven	16,7	14,9	16,4
<i>Netto buitenlands aanbod (+)/beroep (–)</i>	1,0	– 2,1	– 2,6

Bron: De Nederlandsche Bank.

Ondanks een verdere terugval van het beroep van gezinnen en bedrijven nam het netto binnenlandse beroep op de kapitaalmarkt in 1982 toe door de stijging van het beroep van de overheid. De netto hypothecaire kredietverlening aan gezinnen nam af van 4,4 miljard in 1981 tot 3,2 miljard in 1982. Het (benaderde) beroep van bedrijven liep terug van 5,8 miljard in 1981 tot 3,7 miljard in 1982. Alleen het, grotendeels met de debutgettering samenhangende, beroep van de woningbouwverenigingen is gestegen. Dit onder de sector gezinnen en bedrijven geregistreerde beroep nam toe van naar schatting circa 2,8 miljard in 1981 tot circa 4,2 miljard in 1982.

Het netto binnenlandse kapitaalmarktaanbod nam in 1982 krachtig toe. Dit was een gevolg van de toeneming van het kapitaalmarktaanbod van vooral de fondsen en spaarbanken alsmede gezinnen en bedrijven. Het toegenomen aanbod van de fondsen en spaarbanken werd mede mogelijk door een aanzienlijke mate van korte voorfinanciering bij de banken. Het toegenomen aanbod van de sector gezinnen en bedrijven hing samen met de gestegen besparingen van deze sector.

De toeneming van het binnenlandse aanbod was groter dan die van het binnenlandse beroep, zodat de in 1981 bescheiden invoer van middelen uit het buitenland omsloeg naar afvloeiing van kapitaalmarkt middelen in 1982.

Het binnenlandse kapitaalmarktberoep nam in de twaalf maanden tot en met juni 1983 verder toe, zowel door een nog steeds groeiend beroep van de overheid als door enig herstel van het beroep van de sector gezinnen en bedrijven. De toeneming van het binnenlandse aanbod was iets groter dan die van het binnenlandse beroep, zodat de kapitaaluitvoer nog enigszins opliep. De groei van het aanbod was vooral afkomstig van de geldschepende instellingen (zie paragraaf 2.4).

Ondanks het gestegen binnenlandse kapitaalmarktaanbod is het overheidsbeslag daarop in 1982 verder toegenomen. Het overheidsaandeel bedroeg 68% tegenover 63% in 1981. Indien rekening wordt gehouden met de debudgettering¹, bedroeg het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt in 1982 zelfs circa 74%. Het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt is in de twaalf maanden tot en met juni 1983 zowel qua bedrag als gemeten in % van het nationale inkomen verder opgelopen. Gemeten in % van het netto binnenlandse kapitaalmarktaanbod is dit beroep evenwel voor het eerst sinds lange tijd enigszins afgenomen.

Tabel 2.5.5. Het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt

	1978	1979	1980	1981	1982	juli 1982/ juni 1983
Netto beroep overheid, in miljarden guldens	8,0	10,4	15,9	24,9	31,8	34,8
Idem, in % van het nationale inkomen	3,0	3,7	5,2	7,9	9,7	10,4
Idem, in % van het netto binnen- landse kapitaalmarktaanbod	16	25	38	63	68	65

Bron: De Nederlandsche Bank.

2.6. Effecten van de toenemende staatsschuld

Staatsschuld en inkomensvorming

De staatsschuld is een van de economische grootheden die thans snel groeit. Haar groei is ongeveer² gelijk aan de omvang van het financieringsstekort. Daarnaast lost de Staat vervallende schuld af waartegenover nieuwe schuld wordt aangegaan, hetgeen ertoe leidt dat de kredietopneming (de financieringsbehoefte) groter is dan het financieringstekort. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het beloop van de staatsschuld, de

¹ Het beroep dat onder overheidsgarantie op de kapitaalmarkt wordt gedaan in verband met uitgaven voor de sociale woningbouw en ontwikkelingssamenwerking.

² Niet volledig vanwege veranderingen in de vlottende vorderingen.

financieringsbehoefte en de rente- en aflossingsbetalingen. Uit de tabel blijkt dat de groei van de staatsschuld na 1975 is gaan accelereren: de staatsschuld in procenten van het nationale inkomen is sindsdien meer dan verdubbeld. De financieringsbehoefte en de rentelast zijn zelfs verdrievoudigd.

Tabel 2.6.1. Netto staatsschuld, financieringsbehoefte, rente- en aflossingsbetalingen vanaf 1970

	1970 ¹	1975 ¹	1980	1981	1982	1983 ²
Groei netto staatsschuld, in %	8,0 ³	5,1 ³	18,5 ³	19,2	24,1	24,0
Netto staatsschuld, per ultimo in % NNI	26,2	18,4	29,9	34,2	41,4	50,6
Financieringsbehoefte, in % NNI	1,5	3,5	6,1	7,7	9,5	11,2
Aflossingsbetalingen, in % NNI	0,6	0,5	1,1	1,2	1,2	1,2
Rentebetalingen, in % NNI	1,5	1,4	2,3	2,9	3,7	4,4

¹ Gecorrigeerd voor de revisie van het nationale inkomen in 1977.

² Geraamd.

³ Gemiddelde groei in de periode van vijf jaar tot en met het aangegeven jaar.

Staatsschuld ontstaat wanneer de uitgaven de inkomsten te boven gaan. Ter betaling van de rente op de staatsschuld moet in latere jaren een gedeelte van het inkomen worden aangewend. Zolang en voorzover in de toekomst de rentebetalingen en aflossingen weer in Nederland beschikbaar komen, lijkt op het eerste gezicht de oplopende staatsschuld nauwelijks gevolgen te hebben voor de Nederlandse economie als geheel. De staatsschuld heeft echter wel degelijk een negatieve invloed op de inkomensvorming.

Besparingen worden namelijk idealiter aangewend voor de financiering van investeringen, zodat nationaal vermogen wordt gevormd. Uit dit opgebouwde vermogen komt additioneel inkomen voort, waarmee onder andere degenen die in het verleden hebben gespaard, en dus van consumptie hebben afgezien, worden beloond. De besparingen waarop de Staat beslag legde leidden, door het overwegend consumptieve karakter van de overheidsuitgaven, echter voor een groeiend deel niet tot een uitbreiding van het nationale vermogen. Tegenover deze besparingen kwam immers slechts staatsschuldpapier te staan in plaats van kapitaal. Deze rem op de kapitaalvorming heeft een geringere groei van het nationale inkomen tot gevolg.

Voorts zij benadrukt dat de staatsschuld het groeipad van de economie heeft verlaagd, doordat de Staat gedurende een reeks van jaren een groot deel van de beschikbare besparingen naar zich toetrok, zodat de relatieve kapitaalschaarste is toegenomen. Dit uit zich in een hoge (reële) rente. Daardoor worden investeringen door anderen dan de Staat afgeremd. Dit effect werd nog versterkt, omdat een dergelijk beleid ook in andere landen is gevoerd.

Staatsschuld en rentelasten

Zelfs wanneer wordt afgezien van het dempende effect van de staatsschuld op de groeipotentie van de economie, zal de rentelast uit hoofde van de staatsschuld in de komende jaren aanzienlijk toenemen. Het beeld is er sedert de vorige Miljoenennota niet fraaier op geworden. In het onderstaande is verondersteld dat het nationale inkomen nominaal met 4% zal groeien (samengesteld uit een reële groei van 1% en een prijscomponent van 3%). In Tabel 2.6.2 geeft variant A de verhouding tussen de staatsschuld en het nationale inkomen weer in het geval in 1986 het in het Regeerakkoord afgesproken tekort van de overheid van 7½% wordt bereikt. Voor de jaren

daarna is verondersteld dat het tekort van de overheid verder terugloopt, en wel tot 4% van het nationale inkomen in 1988. Tevens is in de tabel de rentelast gepresenteerd die deze staatsschuld zal meebrengen. Voor variant B is aangenomen dat het financieringstekort op het huidige te hoge niveau blijft¹.

Tabel 2.6.2. Staatsschuld- en rentelastontwikkeling

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
	in % van het nationale inkomen					
Staatsschuld A	50,5	59,8	65,4	68,3	70,1	69,9
Staatsschuld B	50,5	59,8	67,9	75,6	83,1	90,3
Rentelast A	4,4	5,2	5,9	6,3	6,4	6,3
Rentelast B	4,4	5,2	6,0	6,7	7,3	7,9
	in % van de belasting- en overige ontvangsten					
Rentelast A	11,8	14,2	16,0	17,2	17,4	17,3
Rentelast B	11,8	14,2	16,3	18,3	20,0	21,7

Uit de tabel blijkt dat, hoewel de staatsschuld (in % van het nationale inkomen) in variant A ondanks de tekortreductie voorlopig blijft stijgen, er na enige jaren stabilisatie van de staatsschuld en van de rentelast optreedt. In variant B, waarin de staatsschuld fors toeneemt, stijgt de rentelast echter sterk, ook nog na 1988. In de tabel is tevens de rentelast uitgezet als percentage van de belastingmiddelen en overige inkomsten van de Staat, waarvan is aangenomen dat zij in een constante verhouding tot het nationale inkomen staan.

Hieruit komt duidelijk naar voren dat, indien het tekort wordt teruggedrongen, de groei van de rentelast de ruimte voor andere overheidsuitgaven in de eerstkomende jaren nog zal aantasten, ongeacht of de rentebetalingen ten goede komen aan ingezetenen dan wel aan niet-ingezetenen. Doch eveneens blijkt dat bij terugdringing van het financieringstekort over enige jaren deze negatieve trend wordt gekeerd en de noodzaak blijvend te moeten ombuigen in verband met de toenemende rentebetalingen verdwijnt.

2.7. Macro-economische en budgettaire ramingen en realisaties

Bij de voorbereiding van het begrotingsbeleid spelen macro-economische prognoses een belangrijke rol. Veel inkomsten en uitgaven van de overheid zijn immers afhankelijk van de macro-economische ontwikkelingen.

Het behoeft nauwelijks betoog dat ramingen van de economische ontwikkeling een onzeker karakter hebben. Zo werken de onzekerheden over de internationale economische vooruitzichten sterk door in de prognoses voor een open economie als de onze. Zeker in de laatste jaren voltrokken zich internationaal grote en vaak ook onvoorziene veranderingen. Te denken valt hierbij aan het verloop van bij voorbeeld wisselkoersen, buitenlandse rentevoeten en olieprijsen. De in de afgelopen jaren herhaaldelijk voorspelde opleving van de wereldhandel bleef keer op keer uit. Inmiddels nemen de signalen toe die er op wijzen dat een voorzichtig internationaal herstel onderweg is. Over het tempo en de duurzaamheid daarvan bestaat evenwel, zoals in paragraaf 2.1 is uiteengezet, grote onzekerheid.

In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal voorbeelden een indruk gegeven van de omvang van de onzekerheidsmarges waarmee macro-economische ramingen zijn omgeven. Afwijkingen tussen de macro-economische prognoses en het feitelijke verloop van onze economie

¹ Voor variant A is verondersteld dat met een terugdringing van het financieringstekort na 1984 ook de rentestand zal dalen, en wel tot 6% in 1988. In variant B is aangenomen dat de rentestand niet zal dalen maar 9% zal blijven.

kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de uitkomsten van het financiële beleid van de overheid. Ook aan dit aspect wordt in deze paragraaf aandacht besteed.

Dat de feitelijke ontwikkeling van de overheidsfinanciën sterk kan afwijken van de ramingen, is de laatste jaren duidelijk gebleken uit het voortdurend tegenvallende verloop van het financieringstekort. Op de oorzaken daarvan wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6. In onderstaande tabel wordt voor de periode 1973–1982 een overzicht gegeven van de oorspronkelijke ramingen van het tekort van het Rijk, ontleend aan de opeenvolgende miljoenennota's, en de realisaties.

Tabel 2.7.1. Raming en realisatie van het financieringssaldo van het rijk (in miljarden gulden; – = tekort)¹

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Raming	– 3,0	– 2,0	– 4,6	– 15,1	– 14,6	– 12,5	– 12,9	– 12,0	– 13,1	– 15,8
Realisatie	+ 0,2	– 2,7	– 7,5	– 8,6	– 6,5	– 9,3	– 13,1	– 15,3	– 20,9	– 26,6
Vershil	+ 3,2	– 0,7	– 2,9	+ 6,5	+ 8,1	+ 3,2	– 0,2	– 3,3	– 7,8	– 10,8

¹ Tot en met 1977 begrotingsbasis, daarna kasbasis.

De feitelijke ontwikkeling van het tekort week in de laatste tien jaar veelal aanzienlijk af van de ramingen. De gemiddelde absolute afwijking tussen raming en realisatie bedroeg bijna 5 miljard. Opvallend is de richting waarin het gerealiseerde tekort verschilde van de prognose. In de perioden van economische neergang (1974–1975 en 1980–1982) kwam het tekort hoger uit dan was voorzien en tijdens een opleving was het omgekeerde het geval.

Ook in opeenvolgende meerjarenramingen van de overheidsfinanciën kunnen aanzienlijke wijzigingen optreden. Naarmate het ramingsjaar verder in de toekomst ligt, wordt de kans op bijstellingen uiteraard groter. De ramingen van de aardgasbaten zijn hiervan het voorbeeld bij uitstek. In tabel 2.7.2 is weergegeven hoe de aardgasbatenramingen voor de jaren 1980–1984 zich in de achtereenvolgende miljoenennota's hebben ontwikkeld. Tevens wordt – voor zover bekend – de realisatie vermeld.

Tabel 2.7.2. Ramingen en realisaties aardgasbaten (kasbasis; in miljarden gulden)

Raming van:	1980	1981	1982	1983	1984
MN 1979	10,1	10,3	10,8	11,2	
MN 1980	11,8	13,1	14,8	14,3	13,6
MN 1981		16,8	19,7	22,4	23,3
MN 1982			24,7	28,4	31,2
MN 1983				20,0	21,2
MN 1984				18,3	18,3
Realisatie	12,1	18,1	19,8		

Onder invloed van de stijgende olieprijsen in de jaren 1979–1981 zijn tot en met medio 1981 (Miljoenennota 1982) de ramingen voor de gasbaten opwaarts bijgesteld. Vervolgens bleek echter aan het einde van 1981 een aanzienlijke neerwaartse bijstelling nodig. Aanvankelijk hadden deze bijstellingen vooral te maken met het teruglopende afzetvolume. In de loop van 1982 en vooral in 1983 waren echter ook bijstellingen uit hoofde van de opgetreden olieprijsdalingen noodzakelijk.

In het begin van deze paragraaf werd reeds gewezen op de belangrijke rol die macro-economische prognoses spelen bij de voorbereiding van het beleid. Als gevolg van verschillende factoren, waaronder onvoorziene ontwikkelingen in de wereldeconomie, wijkt het feitelijke verloop van onze economie op tal van punten veelal sterk af van de prognoses. Dit is een van de oorzaken van het feit dat de ramingen en realisaties in de sfeer van de overheidsfinanciën vaak grote verschillen laten zien. Het saldo op de lopende rekening, alsook de jaarlijkse groei van het nominale en reële nationale inkomen zijn in dit verband illustratief. In tabel 2.7.3 wordt een overzicht gegeven van de verschillen tussen de eerste raming van het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans (die van de Macro Economische Verkenning welke verschijnt in september vóór het ramingsjaar) en de realisatie hiervan.

Tabel 2.7.3. Raming en realisatie van het saldo op de lopende rekening (in miljarden guldens)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Raming	1,9	2,5	4,2	7,0	6,0	6,0	1,5	1,0	- 1,0	10,0
Realisatie	6,7	6,0	5,2	7,6	2,1	- 2,4	- 3,5	- 5,2	7,8	9,8

In deze verschillen komt de invloed van een scala van niet of slecht voorspelbare ontwikkelingen tot uitdrukking. Te denken valt aan de twee oliecrises, een grillig verloopende internationale conjunctuur, ingrijpende wijzigingen in de monetaire situatie en dergelijke. Verder kan de invloed van het Nederlandse aardgas op de betalingsbalans worden genoemd. Ook hier hebben zich in het verleden, zoals gezegd, aanzienlijke verschillen tussen raming en realisatie voorgedaan. Overigens moet niet uit het oog worden verloren dat het saldo op de lopende rekening wordt bepaald door de totale in- en uitvoer, welke in verhouding tot dit saldo zeer omvangrijk zijn. Een kleine wijziging in één van de factoren die de in- of de uitvoer beïnvloeden kan grote gevolgen hebben voor het saldo.

In het voorafgaande werd het mee- of tegenvallen van het financieringstekort geplaatst tegenover het aantrekken of tegenvallen van de economische groei. Het is interessant om te bezien hoe de ramingen en realisaties van deze groei zich verhouden. Daartoe is tabel 2.7.4 opgesteld. Als indicator is de reële groei van het bruto nationale produkt genomen.

Tabel 2.7.4. Raming en realisatie van de volumegroei van het bruto nationale produkt (%)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Raming	4,7	4,3	3,5	3,7	4,3	2,9	3,0	2,4	0,4	0,8
Realisatie	6,1	3,6	- 1,9	5,6	2,4	2,4	2,4	0,8	- 0,8	- 1,6

De gerealiseerde volumegroei van het bruto nationale produkt blijkt een veel gevarieerder verloop in de tijd gehad te hebben dan de geraamde groeicijfers. In het algemeen kan de conclusie worden getrokken dat in de beschouwde periode zowel een neergang als een opleving zich in sterkere mate heeft voorgedaan dan was voorzien.

Tot besluit wordt kort ingegaan op het verband tussen macro-economische prognoses en ramingen van de overheidsfinanciën. Als voorbeeld wordt de relatie tussen de groei van het nominale nationale inkomen en de groei van de belastingbaten gebruikt. In tabel 2.7.5 worden de ramingen en realisaties van de nominale groei van het netto nationale inkomen met elkaar vergeleken.

Tabel 2.7.5. Raming en realisatie van de nominale groei van het nationale inkomen (%)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Raming	9,8	10,6	14,9	13,1	11,0	8,7	7,0	8,4	6,2	7,3
Realisatie	15,1	12,8	8,4	15,4	8,9	7,5	6,0	5,9	4,3	3,9

Ook hier blijken weer grote verschillen te bestaan tussen raming en realisatie. Het gemiddelde absolute verschil tussen raming en realisatie in de periode 1973–1982 bedraagt bijna 3 procentpunten. Opvallend is de richting waarin de gerealiseerde groei van het nationale inkomen afwijkt van de oorspronkelijke raming. Tot en met 1974 is er in de ramingen een onderschatting te zien en vanaf 1977 treedt er een voortdurende overschatting van de nominale groei op.

De verwachte ontwikkeling van het nationale inkomen is van groot belang voor het ramen van de belastingopbrengsten. De groei van het totale nationale inkomen vertaalt zich via de progressiefactor in de groei van de belastingbaten, waarbij de samenstelling van de groei van het nationale inkomen de waarde van die progressiefactor bepaalt. Wordt de groei van het nationale inkomen bij voorbeeld gedragen door een expansie van de uitvoer, dan zal minder belasting binnenkomen dan wanneer er een groei van de consumptie aan ten grondslag ligt.

In tabel 2.7.6 is weergegeven in welke mate de belastingramingen bijstelling behoeften doordat de omvang en de samenstelling van de groei van het nationale inkomen anders uitvielen dan was voorzien.

Tabel 2.7.6. Bijstelling belastingbaten en macrobeeld (in miljarden gulden)

Als gevolg van onder- of overschatting van:	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
– Groei nationaal inkomen	2,5	1,0	– 4,0	1,0	– 1,5	– 1,0	– 1,0	– 2,5	– 2,0	– 3,5
– Waarde progressiefactor	– 1,0	–	4,5	3,0	1,0	– 1,0	– 1,5	–	– 2,0	– 1,0
Totaal	1,5	1,0	0,5	4,0	– 0,5	– 2,0	– 2,5	– 2,5	– 4,0	– 4,5

In de jaren 1977–1982 werden door een te hoge raming van de toeneming van het nationale inkomen de belastingbaten met gemiddeld bijna 2 miljard per jaar overschat. Ook werd in deze periode de waarde van de progressiefactor veelal overschat. Aldus ontstond een cumulatie van belastingtegenvallers.

Opgemerkt moet nog worden dat in tabel 2.7.6 alleen de invloed van onjuiste schattingen van groeicijfers is weergegeven. Ook bijstellingen van uitgangsniveaus kunnen tot verschillen leiden. Wanneer niet alleen de economische groei neerwaarts moet worden bijgesteld, maar ook het niveau van waaruit wordt geraamd, kunnen de tegenvallers in de belastingbaten sterk oplopen. Dit heeft zich met name in de jaren 1979–1981 voorgedaan.

3. Het financieel-economisch beleid

Inleiding

De grote veranderingen die zich in de economieën van de geïndustrialiseerde landen voltrekken bemoeilijken het inzicht in de te verwachten economische ontwikkeling in hoge mate. In de Miljoenennota 1983 werd nog gemeld dat de vooruitzichten voor een hervatting van de economische groei in de geïndustrialiseerde landen op korte termijn weinig bemoedigend zijn. Thans mag worden vastgesteld dat in een aantal grote landen van een zeker economisch herstel sprake is. Eén zwaluw maakt echter nog geen zomer. Het herstel, dat nog voornamelijk door een aantrekken van de consumptieve bestedingen wordt gedragen, zal tot investeringsherstel moeten leiden om de werkgelegenheid te kunnen verbeteren. Te hoge financieringstekorten kunnen, door het hoog houden van de reële rente, dit investeringsherstel belemmeren. Ook andere factoren, zoals slechte rendementsposities en ongunstige vermogensverhoudingen, kunnen zo'n belemmering vormen. De relatief ruime liquiditeitsverhoudingen kunnen tot hernieuwde inflatie leiden. Er zijn dus risico's. Maar het is toch nuttig er op te wijzen dat na jaren van stagnerende economische groei en hoge inflatie de thans – mede als gevolg van een stug volgehouden anti-inflatiebeleid – tamelijk lage inflatie weer gepaard gaat met een aantrekkende economische groei.

In hoofdstuk 2 is aangegeven hoezeer de feitelijke ontwikkelingen in de Nederlandse economie, mede als gevolg van de voor onze economie zo belangrijke maar niet nauwkeurig te voorspellen internationale ontwikkelingen, van de ramingen kunnen afwijken. Aan voorspellingen is eigen dat zij de intensiteit van veranderingen onderschatten, aldus het Centraal Planbureau in het Centraal Economisch Plan 1983. De voorzichtigheid gebiedt om de ramingen van het economisch beloop op korte termijn niet te beschouwen als de grondslagen waarop aard en richting van het economische beleid precies zouden kunnen worden bemeten. De geraamde uitkomsten met betrekking tot de ontwikkeling van bestedingen, inkomens, koopkracht, saldo lopende rekening in een bepaald jaar zijn onvoldoende zeker om er afwijkingen van een structureel noodzakelijk beleid op te baseren.

De aard en de richting van dat structureel noodzakelijke beleid liggen besloten in het regeerakkoord dat in het najaar van 1982 werd gesloten. Daarin staan drie hoofdelementen centraal: het terugdringen van collectieve uitgaven en financieringstekort alsmede stabilisatie en zo mogelijk vermindering van de collectieve lastendruk, het nemen van maatregelen die het functioneren van de marktsector kunnen verbeteren en herverdeling van arbeid als bijdrage aan vermindering van de werkloosheid. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de samenhang tussen het begrotingsbeleid en het op versterking van de marktsector gerichte beleid. De werkgelegenheidsnota die tegelijk met de ontwerp-begroting 1984 aan het parlement wordt voorgelegd behandelt de samenhang tussen deze beide hoofdelementen en het beleid gericht op herverdeling van arbeid.

Aanpassing

Ook in de Nederlandse economie zijn enkele gunstige economische ontwikkelingen te bespeuren. De inflatie is sterk teruggelopen, de nominale rente is aanzienlijk gedaald. In de eerste maanden van 1983 zijn de consumptieve bestedingen niet verder gedaald; de export trekt aan, in samenhang met enig herstel van de wereldhandel; en op de woningmarkt lijkt van enige kentering sprake te zijn. Het herstel in Nederland is echter beperkter van omvang en ook aarzelender dan in een aantal grote geïndustrialiseerde landen. De risico's voor dit herstel die in hoofdstuk 2 zijn aangegeven spelen ook in Nederland, en zelfs in aanzienlijke mate.

De structurele problemen die in de Nederlandse economie moeten worden opgelost om tot een evenwichtige groei van productie en inkomens en tot een herstel van de werkgelegenheid in de marktsector te kunnen komen zijn nog zeer groot. In de miljoenennota's van de afgelopen jaren is aan deze structurele problemen veel aandacht besteed. Daarbij is er bovendien op gewezen dat juist een klein land met een open economie, dat voor een groot deel van zijn inkomensvorming is aangewezen op productie voor export, tijdig en snel moet aanpassen om zijn positie te behouden en te verbeteren. De toegenomen internationale interdependentie betekent onder meer dat de wisselkoers, de concurrentiepositie en de rente gevoeliger zijn geworden voor ontwikkelingen elders: dit versterkt de noodzaak tot tijdige aanpassing.

Desondanks is de noodzaak van een aanpassingsbeleid, zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, tot voor kort onvoldoende onderkend en zeker is die aanpassing onvoldoende verwezenlijkt. De gedachte dat onze economie na een korte inzinking op het vroegere hoge groeipad zou terugkeren, en later de vrees voor de mogelijke gevolgen van aantasting van de nationale bestedingen voor de economische groei, hebben geleid tot onvoldoende ingrijpen in de snel stijgende collectieve uitgaven. De onwil respectievelijk onmacht om de collectieve uitgaven te reduceren, terwijl wel het inzicht doorbrak dat de collectieve lastendruk niet verder zou behoren te stijgen, heeft tot een te grote stijging van het financieringstekort geleid. De vrees voor verlies van werkgelegenheid in de marktsector gaf aanleiding tot steun aan particuliere bedrijven die vaak onrendabele productiecapaciteit – veelal slechts tijdelijk – in stand hield. De wens om inkomens te beschermen, zowel in de collectieve sector als in de particuliere sector – waar ook nog tal van bovenwettelijke voorzieningen tot stand kwamen – heeft geleid tot garanties en inkomensaanspraken die niet meer kunnen worden verwezenlijkt.

De resultaten zijn zichtbaar aan het verloop van besparingen en investeringen, gemeten in procenten van het nationale inkomen. De besparingen van bedrijven zijn op een zo laag peil gekomen dat de investeringsmogelijkheden door zelffinanciering sterk zijn aangetast. De overheid bespaart niet alleen zoals jarenlang het geval was minder dan zij investeert, maar leent nu zelfs besparingen van andere sectoren om overheidsconsumptie te financieren. Wel zijn de gezinsbesparingen in de loop van de jaren zeventig slechts betrekkelijk weinig afgenomen, terwijl ze in 1981 en 1982 weer zijn toegenomen. Maar per saldo zijn de in de jaren zeventig sterk geslonken totale besparingen de laatste jaren nauwelijks toegenomen. Het nationale spaaroverschot – per definitie gelijk aan het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans – moet dan ook in samenhang worden gezien met het nationale investeringstekort.

De noodzaak van terugdringen van de collectieve uitgaven, om het financieringstekort en zo mogelijk ook de collectieve lastendruk te verminderen, lijkt nu algemeen erkend. Toch worstelen velen nog met de vraag of ombuigingen van collectieve uitgaven nu leiden tot afremming of tot toeneming van de groei van het nationale inkomen, op korte en lange termijn.

Allereerst kan worden vastgesteld dat de gedurende lange tijd stijgende consumptieve bestedingen, die ook de laatste jaren vanuit de collectieve sector zijn geïnitieerd en die via een voortdurend stijgend tekort en sterk oplopende collectieve lasten zijn gefinancierd, niet hebben kunnen verhinderen dat het reële nationale inkomen reeds verscheidene jaren terugloopt. In de jaren zeventig zijn de totale consumptieve bestedingen als aandeel van het nationale inkomen sterk opgelopen, vooral in samenhang met de expansie van de collectieve sector. Sinds 1980 is aan de stijging van dit aandeel een eind gekomen, maar het heeft zich op het hoge niveau van ruim 87% van het nationale inkomen gehandhaafd. Daarbij moet wel worden beseft dat de voortgaande groei van de door de collectieve sector geïnitieerde consumptieve bestedingen niet alleen heeft geleid tot verdringing van investeringen maar ook tot verdringing van de door de particuliere sector geïnitieerde consumptieve bestedingen, zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht. Over een langere periode bezien blijkt dat Nederland de collectieve uitgaven veel sterker heeft uitgebreid dan het OESO-gemiddelde, dat het financieringstekort sneller is gegroeid en dat tegelijk de reële groei vanaf 1977 telkenjare is achtergebleven bij het OESO-gemiddelde. De werkgelegenheid in de marktsector is in Nederland vrijwel voortdurend gedaald, maar in het OESO-gebied als geheel in de jaren zeventig blijven stijgen en in de laatste jaren minder gedaald dan in ons land.

In de tweede plaats lijkt wel eens te worden vergeten dat in een gemengde economie als de onze niet alleen de overheid invloed heeft op de ontwikkeling van de totale bestedingen. Ook producenten en consumenten kunnen bestedingsinitiatieven nemen, en zij doen dat ook. Voor herstel van de werkgelegenheid, dat thans juist in de marktsector moet plaatsvinden, is dit laatste noodzakelijk. Nu de financiële positie van de overheid het niet meer mogelijk maakt om de uit collectieve middelen gefinancierde bestedingen op te voeren en nu integendeel een bezuinigingsbeleid ook op korte termijn onvermijdelijk is, dient alles te worden gedaan om de particuliere sector zoveel mogelijk ruimte te geven om bestedingsinitiatieven te nemen en daarmee de binnenlandse vraag te vergroten. Daarbij behoort ook het scheppen van zo gunstig mogelijke voorwaarden voor bedrijven om aan binnen- en buitenlandse vraag naar goederen en diensten te voldoen.

Vermindering van collectieve uitgaven brengt uiteraard op zichzelf in eerste instantie een vermindering van de bestedingen met zich. Hier staan echter tegenover de mogelijkheid tot een verminderd beroep van de overheid op de besparingen van andere sectoren en/of de mogelijkheid tot vermindering van collectieve lasten. Op de keuze tussen deze twee mogelijkheden wordt nog teruggekomen. Een tekortvermindering schept op zichzelf ruimte voor bestedingen in andere sectoren van de Nederlandse economie. Zij neemt een belemmering weg – die zich in de reële rente manifesteert – voor particulier gefinancierde consumptieve bestedingen (krediet voor duurzame consumptiegoederen, hypothecaire leningen) en investeringen. Maar ook het verminderen van collectieve lasten komt de ruimte voor particulier gefinancierde bestedingen ten goede. Het tijdsverloop van beide processen, vermindering van collectief gefinancierde bestedingen en vergroting van particulier gefinancierde bestedingen, kan op korte termijn verschillen. Het gedrag van consumenten en investeerders is daarvoor bepalend. Daardoor kunnen de bestedingen en de groei op korte termijn afnemen en op langere termijn juist krachtiger herstellen. Over de duur van dat verschil in een onevenwichtige economie zoals de onze bestaat geen ervaring. Maatregelen die het functioneren van de economie kunnen verbeteren zijn noodzakelijk om dit verschil in tijdsverloop te bekorten en het herstel van groei en werkgelegenheid op langere termijn te bespoedigen.

Tenslotte dient men zich ervan bewust te zijn dat ombuigingen op zichzelf in eerste instantie weliswaar een vermindering van de bestedingen met zich brengen, maar veelal niet tot het totale bedrag van de ombuigingen.

Voorzover ombuigingen dienen om overschrijdingen van voorgenomen overheidsuitgaven te compenseren of om additionele beleidsmaatregelen te financieren, is per saldo van een inkrimpende collectieve sector geen sprake. Ook aanpassing van collectieve uitgaven aan een voortgaand tegenvallende groei van het nationale inkomen leidt daar niet toe. In beide gevallen wordt slechts vermeden dat een verdere bestedingsstimulering vanuit de collectieve sector, ten koste van het oplopen van het financieringstekort, plaatsvindt.

Begrotingsbeleid 1984

Het kabinet heeft besloten om voor 1984 een aanzienlijk ombuigingsprogramma tot stand te brengen. De grondslag voor de vaststelling van dit programma was de omvang van de in het regeerakkoord berekende ombuigingsnoodzaak, ten behoeve van een vermindering van het financieringstekort in 1984 en latere jaren. Uitgaande van de gematigde loonontwikkeling, die zich in de marktsector aftekent, vloeide uit het regeerakkoord een ombuigingstaakstelling van 7 miljard gulden voort.

Ondanks de doorwerking van de ten tijde van de Voorjaarsnota 1983 genomen nadere maatregelen ad 3,5 miljard gulden bleek dat tegenvallers in vooral de uitgaven, de aardgasbaten en de ten laste van het Rijk komende werkloosheidsuitkeringen tot een additionele budgettaire problematiek leidden van nog eens 7 miljard gulden. Het kabinet zag zich dus gesteld voor een probleem in 1984 van in totaal 14 miljard gulden. Gelet op de toch al omvangrijke maatschappelijke en bestuurlijke problemen die de reeds eerder afgesproken ombuigingsprogramma's met zich meebrengen heeft het kabinet besloten de additionele problematiek in twee jaren aan te pakken. Beleidsmaatregelen in 1984 zullen tot een aanpassing van de collectieve uitgaven leiden van circa 12 miljard gulden op jaarbasis; het restant van de additionele problematiek zal in 1985 worden opgelost. Hoofdstuk 4 geeft een uiteenzetting van het voor 1984 voorgestelde begrotingsbeleid.

Volgens de huidige ramingen zal het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen in 1984 – voor het eerst sinds vele jaren – teruglopen, en wel met circa 1%-punt. Daarmede ontstaat – eveneens voor het eerst sinds vele jaren – de mogelijkheid een keuze te maken tussen vermindering van het financieringstekort en vermindering van collectieve lasten. In het regeerakkoord heeft het kabinet zich ten doel gesteld collectieve uitgaven en financieringstekort te verminderen, bij stabilisatie en zo mogelijk vermindering van de collectieve lastendruk.

Die keuzemogelijkheid is overigens niet onbeperkt. Op wat langere termijn bestaat zij zelfs niet. Handhaving van het financieringstekort leidt tot voortdurend jaarlijks meer lenen door de overheid. De daarmee gepaard gaande rentelast stijgt dan zo sterk dat vermindering van overheidstaken en verder gaande matiging van salarissen van ambtenaren en trendvolgers de stijging van de totale overheidsuitgaven niet meer kunnen compenseren. De belastingdruk zal dan op den duur toch moeten worden verhoogd. Door het hoge en in de afgelopen jaren snel gegroeide financieringstekort worden lasten op nauwelijks verantwoorde wijze naar de toekomst geschoven. En die toekomst is reeds begonnen: over de jaren 1980/1983 staat naast een tekortstijging met 5% van het nationale inkomen een stijging van de rentelast met 2%. Thans stijgt de rentelast met circa 0,8% van het nationale inkomen, ruim 2,5 miljard per jaar.

Het voorgestelde ombuigingsprogramma bevat op kasbasis in 1984 een bedrag van 1,2 miljard ombuigingen in de sfeer van de volksgezondheid en een bedrag van 3,4 miljard bezuinigingen op de geraamde sociale zekerheidsuitgaven. Een belangrijk deel van de desbetreffende uitgaven vindt plaats bij de sociale fondsen. Het betrekken van de uitgaven van de sociale fondsen bij een ombuigingsprogramma, waarvan de inzet in eerste instantie de verlaging van het financieringstekort van het Rijk is, berust op

de nauwe verwevenheid van ons sociale zekerheidsstelsel met de begroting van het Rijk. Die verwevenheid is onder meer zichtbaar aan de rijksbijdragen aan de sociale fondsen en aan de overneming van de financiering van werkloosheidsuitkeringen aan langdurig werklozen van de sociale fondsen door het Rijk ingevolge de WWV en RWW. In de afgelopen jaren hebben de ombuigingen op de sociale verzekeringsuitgaven geleid tot omvangrijke terugtrekking van rijksbijdragen aan de sociale fondsen. In 1984 zal van het bedrag aan ombuigingen bij de sociale verzekeringen nog slechts een beperkt bedrag door terugtrekking van rijksbijdragen ten goede van het Rijk kunnen komen. Voor het overige maken de ombuigingen het mogelijk de premies te verlagen, respectievelijk minder te verhogen. Om de opbrengst van de ombuigingen in de sociale verzekeringen toch ten gunste van het financieringstekort te brengen dienen dus belastingmaatregelen te worden genomen.

De gesignaleerde verwevenheid van het sociale zekerheidsstelsel en de begroting leidt er intussen ook in 1984 toe dat het ten laste van het Rijk komende bedrag aan werkloosheidsuitkeringen ingevolge de WWV en RWW aanzienlijk stijgt, met circa 1,5 miljard gulden, tot een totaalbedrag van 13 miljard gulden. De stijging van de werkloosheidsuitkeringen komt als gevolg van de huidige regelingen per saldo dus maar voor een gering deel ten laste van de sociale fondsen. Dit heeft tot gevolg dat, ondanks een in 1984 sterke stijging van de werkloosheid, de werkloosheidspremies niet behoeven te stijgen. Het is gerechtvaardigd om met deze stijging van de werkloosheidsuitgaven op de rijksbegroting rekening te houden bij de belastingplannen voor 1984.

Op grond van deze overwegingen acht het kabinet het noodzakelijk om belastingmaatregelen voor te stellen die leiden tot extra ontvangsten in 1984 van bijna 3 miljard gulden. Zodoende komt de opbrengst van de ombuigingen buiten de rijksbegroting voor een belangrijk deel de terugdringing van het financieringstekort van het Rijk ten goede, hetgeen het doel van de ombuigingen was.

In de loon- en inkomstenbelasting worden opbrengstverhogende maatregelen voorgesteld die in belangrijke mate zijn bepaald door de wens de koopkrachtontwikkeling van de onderscheiden inkomensgroepen een aanvaardbaar beeld te doen vertonen. Daarbij is uitgegaan van een volledige toepassing van de inflatiecorrectie voor 1984. Ook de opbrengst van de zogenaamde tweede fase van de tweeverdienersmaatregelen draagt bij aan het belastingplan. In de sfeer van de indirecte belastingen zal worden voorgesteld een aantal accijnzen te verhogen en zowel het lage als het gewone b.t.w.-tarief met 1%-punt op te hogen. Een nadere uiteenzetting van deze maatregelen wordt in hoofdstuk 4 gegeven.

Een tweede onderdeel van het voor 1984 voorgestelde begrotings- en belastingbeleid vormt de lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Een belangrijk deel hiervan zijn fiscale maatregelen. Ook in de sfeer van de sociale zekerheid zijn enkele maatregelen in dit pakket opgenomen. In totaal bedragen de lastenverlichtende maatregelen circa 2 miljard gulden op structurele basis, in 1984 leidend tot circa 1,3 miljard gulden op kasbasis. Deze maatregelen zullen in het vervolg nog kort worden omschreven.

Lastenverzwarende maatregelen voor de burgers en lastenverlichtende maatregelen voor bedrijven tezamen leiden tot een (autonome) verhoging van de belastingdruk met 0,2%-punt. Aangezien de belastingdruk in 1984 endogeen naar raming met 0,3%-punt daalt zal de totale belastingdruk, het aandeel van de belastingopbrengsten in het nationale inkomen, per saldo toch nog licht dalen, te weten met 0,1%-punt, tot 28,7%. De druk van de niet-belastingmiddelen, gemeten in procenten van het nationale inkomen, zal in 1984 uitkomen op hetzelfde niveau als in 1983, te weten 2,4%.

De ombuigingen in de sociale verzekeringsuitgaven en de per saldo geringe stijging van het beroep op de werkloosheidsfondsen leiden er toe dat de uitgaven van de sociale verzekeringen in 1984 niet zullen toenemen.

Met het oog hierop acht het kabinet het verantwoord de normatieve vermogensvorming van de sociale fondsen in 1984 te temporiseren. Er is gerekend met een zodanige, kostendeekkende, premiestelling dat de gemiddelde liquiditeitspositie van de fondsen zich in 1984 in beperkte mate zal kunnen verbeteren. Indien desondanks een afzonderlijk fonds in tijdelijke liquiditeitsproblemen geraakt, die niet door onderlinge steunverlening van de fondsen dan wel door een eigen beroep op de geldmarkt kunnen worden opgelost, dan zal door het Rijk tijdelijk en op ad hoc basis liquiditeitssteun worden verleend. Zulks loopt vooruit op een nieuwe liquiditeitsregeling voor de sociale fondsen, die in de sociale wetgeving zal worden opgenomen. Met die nieuwe regeling wordt harmonisatie van de bestaande bepalingen nagestreefd. Ze dient om zekerheid te verschaffen dat sociale fondsen in buitengewone omstandigheden steun kunnen krijgen van het Rijk ter leniging van seizoenmatige en/of incidentele liquiditeitsbehoeften.

Per saldo hebben de maatregelen in de sfeer van de sociale verzekeringen als resultaat dat de premiedruk, het aandeel van de sociale premie-ontvangsten in het nationale inkomen, in 1984 belangrijk kan dalen ten opzichte van 1983, en wel met 0,8%-punt tot 23,9%.

Samenvattend kan worden gesteld dat naast de ombuigingen die rechtstreeks aan de begroting ten goede komen, belastingmaatregelen noodzakelijk zijn, in samenhang met de premiedaling ten gevolge van de ombuigingen bij de sociale verzekeringen, om een vermindering van het financieringstekort te bewerkstelligen. Ondanks de bezwaren die aan een verhoging van de belastingen zijn verbonden acht het kabinet de noodzaak om in 1984 daadwerkelijk een begin te maken met de vermindering van het financieringstekort doorslaggevend. Een en ander betekent dat de mogelijkheden voor herstel van de marktsector worden verruimd. De lastenverlichting voor bedrijven die eveneens tot stand kan worden gebracht is daarbij van belang om het herstel van investeringen en werkgelegenheid te bespoedigen. Het beleid ten aanzien van de uitgaven en inkomsten van de overheid en de sociale verzekeringen in 1984 leidt tot een daling van de collectieve lastendruk met 0,9% en tot een daling van het financieringstekort van de overheid met 0,3% van het nationale inkomen. De collectieve lastendruk zal daarmee in 1984 55,0% van het nationale inkomen bedragen. Het financieringstekort van de overheid, inclusief debudgettering, wordt voor 1984 geraamd op 12,1%.

Begrotingsbeleid en monetair beleid

In het voorgaande is uiteengezet langs welke weg het begrotingsbeleid beoogt bij te dragen aan het tot stand komen van een meer evenwichtige bestedingsstructuur van de Nederlandse economie. De thans voorziene geringe daling van het financieringstekort bij dalende collectieve lastendruk opent het perspectief dat de trend van oplopende tekorten plaats maakt voor een trend van dalende tekorten. En daarmee ontstaat tevens het perspectief dat het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt zal teruglopen en de van dit beroep uitgaande opwaartse druk op de rente zal verminderen. Het herstel van een evenwichtige bestedingsstructuur en van evenwichtige groei dient zodanig te verlopen dat niet onderweg nieuwe onevenwichtigheden ontstaan. Essentieel daarbij is het behoud van een stabiele interne en externe waarde van de gulden. Het monetair beleid vervult hierbij een belangrijke functie.

De onevenwichtige bestedingsstructuur weerspiegelt zich niet alleen in het overschot op de lopende rekening, het hoge financieringstekort en de lage investeringen, maar ook in de huidige monetair verhoudingen in ons land. Het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans werd slechts ten dele gecompenseerd door kapitaalexport, zodat hiervan per saldo een

verruiming van de monetaire verhoudingen is uitgegaan. De grote financieringsbehoefte van de overheid stimuleerde voorts ook de banken tot omvangrijke lange uitzettingen bij de overheid, voor een belangrijk deel gefinancierd met korte middelen, hetgeen eveneens tot liquiditeitscreatie heeft geleid. De liquiditeitsverhoudingen zijn daarmee thans ruim, maar vooralsnog niet excessief.

Het monetaire beleid heeft deze ruimte toegelaten om bestedingsherstel te vergemakkelijken en de rente zo laag mogelijk te houden. Het gevaar van een voortdurende monetaire verruiming is echter dat het bestedingsherstel, na enige tijd, gepaard zal gaan met een wederopleving van de inflatie. Daarmee zou het positieve effect op de rente in zijn tegendeel verkeren. Dan ontstaat ook het gevaar dat het bestedingsherstel vooral een nominaal, prijselement in plaats van een reëel, volume-element gaat bevatten. Om te vermijden dat het Rijk in deze situatie nog een extra bijdrage levert aan de liquiditeitsverruiming zal het tekort van het Rijk in 1984, evenals in 1983, volledig op de kapitaalmarkt worden gefinancierd.

Levert aldus het monetaire beleid, binnen de grenzen van het mogelijke, een bijdrage tot verlaging van de nominale rente, in eerste instantie op de geldmarkt, een duurzame verlaging van de reële rente op de kapitaalmarkt kan langs deze weg niet tot stand worden gebracht. Daarvoor is een vermindering van het financieringstekort noodzakelijk. Voorts is daartoe vertrouwen nodig in de gulden, willen binnen- en buitenlandse beleggers genoeg nemen met een rentevergoeding die lager ligt dan wat men bij belegging in vreemde valuta kan krijgen. Een verbetering van de overheidsfinanciën draagt tot dat vertrouwen bij. Slechts indien het huidige monetaire beleid ondersteund wordt door een zodanige verbetering van de overheidsfinanciën dat een perspectief op dalende tekorten wordt geboden, mag worden verwacht dat een duurzame verlaging van de reële rente tot stand komt. Zulks is een essentiële voorwaarde voor blijvend herstel van particuliere investeringen en consumptie. Dan ook zullen werkzame tegenkrachten ontstaan tegen het huidige grote overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans.

Voor het handhaven van het vertrouwen in de gulden is, naast de bovenaangegeven richting waarin het budgettaire en monetaire beleid zich ontwikkelt, ook de wijze van deelname aan het Europese Monetaire Stelsel van belang. Het EMS vraagt van de deelnemende landen in feite om ordelijke monetaire samenwerking en om voorspelbare onderlinge valuta-verhoudingen. Daarbij kan op korte termijn het monetaire beleid bijdragen aan wisselkoersstabiliteit, maar dient op langere termijn een grotere convergentie van economische ontwikkeling tussen EMS-landen plaats te vinden dan thans het geval is.

Versterking van de marktsector

Uitgaande van de noodzaak om de collectieve uitgaven als aandeel van het nationale inkomen terug te brengen, zijn het belastingbeleid – met name de lastenverlichting voor bedrijven –, het monetaire beleid en het wisselkoersbeleid er op gericht de voorwaarden te creëren die herstel van groei en evenwicht in de marktsector mogelijk maken.

Het kabinet acht een verbetering van de rendementen en van de vermogensstructuur van bedrijven van groot belang. De sterke verslechtering van de eigen-vermogenspositie van bedrijven, die hand in hand ging met de achteruitgang van de rendementen, heeft er toe geleid dat het weerstandsvermogen van het bedrijfsleven ernstig is verzwakt. Ondanks enige verbetering van deze situatie in 1983 en naar verwachting ook in 1984 zijn maatregelen om tot een verbetering van de financiële positie van het bedrijfsleven te komen dringend gewenst. In dit verband stelt het kabinet voor in 1984 een omvangrijk pakket lastenverlichtingen voor bedrijven te

realiseren, ten dele in de sfeer van de rijksbegroting en ten dele in de sfeer van de sociale zekerheid en de loonkosten.

De lastenverlichtingen in de sfeer van de rijksbegroting bestaan in de eerste plaats uit fiscale maatregelen: verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting van 48% tot 43%, verruiming en aanpassing van de zelfstandigenaftrek, een gunstiger regeling van de achterwaartse verliescompensatie en enkele meer specifieke maatregelen voor het midden- en kleinbedrijf. Daarnaast worden extra uitgaven voorgesteld bestaande uit onder andere invoering van een innovatiestimuleringsregeling, intensivering van de begeleiding en advisering van beginnende ondernemingen en flankerende maatregelen bij de wijziging van de saneringsregeling voor middenstanders. Verder bestaat het voornemen het wetsontwerp Heffing Meeropbrengsten Aardgas in te trekken. De lastenverlichtende maatregelen in de sfeer van de rijksbegroting belopen structureel bijna 1,5 miljard en op kasbasis in 1984 ruim 0,8 miljard.

In de sfeer van de sociale zekerheid wordt in de eerste plaats voorgesteld de werkgeverspremies voor de centrale fondsen zodanig vast te stellen dat in 1984 een verlaging van circa 200 miljoen ten opzichte van 1983 plaatsvindt. Verder zal het kabinet er bij de ziektekassen op aandringen reeds in 1984 een aanvang te maken met het verminderen van het vermogensoverschot. Dit zou een extra verlaging van de werkgeverslasten in de bedrijfssector met circa 200 miljoen mogelijk maken. Tenslotte wil het kabinet het de sociale partners mogelijk maken te besluiten tot een beperking van de opbouw van vakantiedagen tijdens ziekte. De loonkosten kunnen daardoor met structureel 150 à 200 miljoen beperkt worden.

Voorts stelt het kabinet een groot aantal maatregelen in de immateriële sfeer voor ter versterking van de marktsector, zoals vermindering van regulering, stroomlijning van het steuninstrumentarium, vereenvoudiging van de Wet Investeringsrekening, maatregelen in de sfeer van het industriebeleid en het technologiebeleid en maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt kunnen helpen verbeteren. Een en ander wordt nader toegelicht in de ontwerp-begroting van Economische Zaken en in de werkgelegenheidsnota.

Er is een zeer duidelijke samenhang tussen de maatregelen om het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen terug te brengen en de maatregelen om de marktsector te versterken. Het beleid gericht op verlaging van de collectieve uitgaven kan alleen slagen wanneer de marktsector de daardoor ontstane ruimte benut en bestedingsinitiatieven neemt. Het beleid ter stimulering van bestedingsinitiatieven door de marktsector kan alleen slagen wanneer de marktsector daarvoor de ruimte krijgt.

Inkomensmatiging en werkgelegenheid

Het derde hoofdelement van het kabinetsbeleid, herverdeling van arbeid ter vermindering van de werkloosheid, wordt uitgebreid behandeld in de werkgelegenheidsnota. Ook hier is een nauwe relatie met het begrotingsbeleid en het beleid ter versterking van de marktsector: de beleidsvoorname op deze terreinen zijn voorwaarde voor het slagen van het beleid ten aanzien van herverdeling van werk.

Het beleid van het kabinet is gericht op vergroting van de werkgelegenheid in de marktsector. De sociale partners hebben op basis van het zogenaamde Stichtingsakkoord een eerste aanzet gegeven in de richting van een meerjaren-aanpak van de werkgelegenheidsproblematiek. De tot nu toe geboekte resultaten en de verwachtingen ten aanzien van de opstelling van de sociale partners in de verdere onderhandelingen over de arbeidsvoorwaardenontwikkeling doen verwachten dat de huidige beleidslijn in 1984 zal worden doorgetrokken en de in het regeerakkoord beoogde loonmatiging

van 2% per jaar in 1984 op vrijwillige basis zal worden gerealiseerd. Een extra inspanning teneinde de ingezette ontwikkeling van herverdeling van werk en rendementsherstel te continueren blijft het kabinet daarbij gewenst achten.

Inkomensmatiging in de marktsector ten behoeve van rendementsherstel en inkomensmatiging in de overheidssector ten behoeve van vermindering van collectieve uitgaven hebben in beginsel dezelfde economische functie: verbetering van de financiële positie van de betrokken bedrijven en van de overheid. Hieruit kan echter niet de conclusie worden getrokken dat een gelijke inkomensmatiging voor iedereen de beste oplossing voor de financiële problematiek van bedrijven en overheid zou zijn. In de eerste plaats zou hierdoor aan de zeer verschillende problemen en omstandigheden van bedrijven en bedrijfstakken geen recht worden gedaan. Juist om daaraan wel recht te doen kent het Stichtingsakkoord een gedecentraliseerde uitvoering. In de tweede plaats levert een gelijke inkomensmatiging voor iedereen nauwelijks een bijdrage aan de oplossing van de omvangrijke financiële problematiek van de collectieve sector omdat het met inkomensmatiging gepaard gaande verlies aan belastingen ook de inkomsten van de overheid doet dalen. Hier komt het specifieke karakter van de positie van de overheidssector naar voren.

Zoals in de vorige Miljoenennota is betoogd worden de financiële mogelijkheden van de overheid bepaald door de ruimte die de belastingopbrengsten en niet-belastingmiddelen bieden om haar uitgaven, waaronder de salarissen van ambtenaren en trendvolgers alsmede de inkomensoverdrachten ten laste van de overheid, te betalen. Die ruimte wordt de laatste jaren kleiner. En hoewel een verhoging van de belastingen om eerder vermelde redenen noodzakelijk is, liggen ook hier duidelijk grenzen. Gezien het reeds hoge niveau van de belastingdruk kan de financiële problematiek van de overheid niet langs deze weg worden opgelost. Het tekort van de overheid kan dan slechts worden verkleind door vermindering van overheidstaken, hetgeen echter gepaard gaat met verlies aan werkgelegenheid, en door een relatieve inkomensmatiging in de collectieve sector. Juist om werkgelegenheidsverlies onder de huidige omstandigheden zoveel mogelijk te beperken acht het kabinet het redelijk om van de inkomensstrekkers in de collectieve sector ook in 1984 een meer dan evenredige inkomensmatiging te vragen. Daarmee zijn de ambtenarensalarissen geen «sluitpost op de begroting»: het blijft gewenst redelijke inkomensverhoudingen ten opzichte van de marktsector te bewaren, terwijl voorts ook de overheid haar concurrentiepositie op de arbeidsmarkt in het oog zal moeten houden. Maar gezien het grote aandeel van de ambtenarensalarissen in de overheidsuitgaven is het niet mogelijk om tegelijkertijd verlies van werkgelegenheid in de overheidssector te vermijden en de ambtenarensalarissen niet verder te matigen dan overeenkomt met de inkomensmatiging in de particuliere sector.

De kabinetsvoorstellen terzake van de bruto-inkomens van werknemers in de collectieve sector en van de sociale uitkeringen leiden ertoe dat de inkomens van deze categorieën in 1984 achterblijven bij de inkomens van werknemers in de marktsector. Binnen de collectieve sector is echter voor het komende jaar wel sprake van een vergelijkbare inkomensontwikkeling voor de verschillende groepen.

De in het voorgaande reeds toegelichte daling van de collectieve lastendruk in 1984 leidt er per saldo toe dat de vermindering van een aantal sociale premies, met doorwerking naar de inkomens in de collectieve sector, de daling van het reëel vrij beschikbare inkomen in markt- en collectieve sector aanzienlijk beperkt. Door middel van een continuering van de tijdelijke maatregelen in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting in 1983 en een verdere aanscherping daarvan kan voorts een denivellerend inkomensbeeld in beide sectoren in 1984 worden voorkomen. Zelfs wordt

een deel van de in 1983 opgetreden denivellering die samenhang met de afschaffing van de maximering van de vakantietoelage in de marktsector in dat jaar hiermee alsnog ongedaan gemaakt. Om te vermijden dat in 1984 opnieuw, zoals in 1983, een grotere discrepantie optreedt tussen inkomens van hogere ambtenaren en van hoger gesalarieerde werknemers in de marktsector dan bij de overige inkomensniveaus het geval was, wil het kabinet de maximering van de vakantietoelage ook voor ambtenaren ongedaan maken.

De ontwikkeling van het reëel vrij beschikbaar inkomen van een aantal inkomenscategorieën in 1984 is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 3.1. Reëel vrij beschikbaar inkomen (procentuele mutaties)

	1984 t.o.v. 1983	1983 t.o.v. 1973
werknemers bedrijven (excl. wettelijk minimumloon)		
minimum +	- 1	12
modaal	- 0,5	6
2× modaal	- 0,5	- 6
4× modaal	- 2 à - 2,5	- 6
collectieve sector en wettelijk minimumloon		
wettelijk minimumloon ¹	- 3,5	9
sociale minima ¹	- 3,5	13
modale werknemer	- 3 à - 3,5	.
4× modaal	- 3	.

¹ Exclusief eenmalige uitkering echte minima.

Het kabinet realiseert zich dat de koopkrachtachteruitgang in de collectieve sector in 1984 problemen zal geven met name voor de lagere inkomenscategorieën, waartoe een groot deel van de uitkeringstrekkers moet worden gerekend. Hierbij zij aangetekend dat het minimumloon en de minimumuitkeringen in 1983 minder achteruitgang vertoonden dan de inkomens van het overgrote deel der werknemers. Aan de echte minima zal een eenmalige uitkering worden verstrekt, welke ertoe leidt dat de inkomensachteruitgang voor deze categorie inkomensstrekkers met 3,5% wordt beperkt, zijnde de koopkrachtdaling die thans, zoals blijkt uit de tabel, voor 1984 wordt geraamd. De kosten van deze eenmalige uitkering bedragen, inclusief een additionele uitkering voor ontvangers van individuele huursubsidie en inclusief een voorziening voor zelfstandigen, circa 450 miljoen.

Samenvattend is het kabinet van mening, dat de thans neergelegde voorstellen de inkomensachteruitgang – ook voor de inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector – tot aanvaardbare proporties beperken. Daarbij kan tevens worden voldaan aan een aantal voorwaarden op het terrein van het sociaal-economische en budgettaire beleid, die het inkomensperspectief over een langere periode gezien gunstig kunnen beïnvloeden. Over de richting waarin het inkomensbeleid zich in de komende periode, tegen de achtergrond van de in de afgelopen jaren tot stand gekomen wijzigingen in het inkomensbeeld (zie tabel 3.1.), zal moeten ontwikkelen, wil het kabinet met de Tweede Kamer in discussie treden. Daartoe zal in de tweede helft van oktober een notitie over een aantal aspecten van de inkomensontwikkeling en -verdeling worden uitgebracht. Hierin wordt aandacht geschonken aan de uitgangspunten van het inkomensbeleid en aan andere inkomenspolitieke onderwerpen, zoals de mate van representativiteit van de thans gehanteerde koopkrachtoverzichten en

de cumulatie van inkomenseffecten. Ook de noodzaak om ten behoeve van de beleidsvorming te komen tot een meer systematische jaarlijkse rapportage over inkomensontwikkeling en inkomensverdeling, met name op langere termijn, komt daarbij aan de orde.

Tenslotte

In een aantal grote geïndustrialiseerde landen is van een zeker economisch herstel sprake. De hoge reële rente, latente inflatieverwachtingen en protectionistische tendenties zijn echter risicofactoren voor (verder en duurzaam) herstel. Ongunstige vermogensverhoudingen in het bedrijfsleven, gebrekkig functionerende arbeidsmarkten, overmatige regulering en andere factoren zullen voorts moeten worden gecorrigeerd om evenwichtig en duurzaam economisch herstel mogelijk te maken.

Teneinde een duurzaam niet-inflatoir herstel te bevorderen is van verschillende kanten gepleit voor een internationaal te coördineren en naar land gedifferentieerde beleidsactie ter stimulering van de bestedingen.

De interdependentie van economieën in de afgelopen jaren is sterk toegenomen. Dat betekent echter op zichzelf niet een verminderde betekenis van het door afzonderlijke landen gevoerde beleid. Dit moet gericht blijven op het (weer) voldoen aan de voorwaarden voor economisch herstel, zoals lage inflatie, vermindering van te hoge betalingsbalanstekorten, vermindering van te hoge financieringstekorten en wegwerken van structurele onevenwichtigheden. Het door afzonderlijke landen veronachtzamen van deze evenwichtsvoorwaarden wordt in een meer interdependente wereld sneller afgestraft. Maar ook het gecoördineerd veronachtzamen van deze voorwaarden, zoals het geval zou zijn bij een gecoördineerde stimulering van overheidsbestedingen die zou leiden tot een verder oplopen van te hoge financieringstekorten, leidt tot een vergroting van de problemen.

Het belang van internationale coördinatie is veeleer gelegen in het bereiken van overeenstemming over de doelstellingen van het door afzonderlijke landen te voeren beleid, waarbij een naar land toegesneden inspanning kan worden bereikt. Daarbij zal in de huidige situatie in de landen waar zulks nog noodzakelijk is aan het bestrijden van structurele onevenwichtigheden en het terugdringen van de genoemde risico's prioriteit moeten worden gegeven om duurzaam herstel van de investeringen mogelijk te maken. Dit is ook de teneur van de beleidsaanbevelingen die in OESO, IMF en EG tot stand zijn gekomen. Daarin wordt beklemtoond dat de onderlinge afhankelijkheid tussen de nationale economieën een gezamenlijke verantwoordelijkheid meebrengt. Die verantwoordelijkheid moet zich vertalen in een gedifferentieerd beleid dat de zich in afzonderlijke landen aftekenende ruimte voor economische groei op actieve wijze helpt benutten voor het scheppen van nieuwe werkgelegenheid; dat gericht blijft op het bestrijden van inflatie en het wegnemen van structurele belemmeringen voor herstel van economische groei, zoals het terugdringen van te hoge begrotingstekorten; dat protectionistische tendenties bestrijdt en dat bijdraagt aan een oplossing van het internationale schuldenvraagstuk.

4. Hoofdpijnen van het begrotingsbeleid 1984

4.1 De hoofdpijnen van de begroting 1984

Reeds ten tijde van de opstelling van het regeerakkoord is overeengekomen om – bij een veronderstelde loonmatiging van 2% per jaar – ombuigingen tot stand te brengen. De omvang hiervan beliep 7 miljard in 1984, oplopend tot 21 miljard in 1986. Deze ombuigingen waren noodzakelijk om, bij de toen bekende gegevens, de beoogde reductie van het financieringstekort bij stabilisatie van de collectieve lastendruk te bereiken. Reeds vroeg in 1983 zijn activiteiten in gang gezet om deze bedragen in te vullen voor de rijksbegroting in enge zin respectievelijk om een inventarisatie van ombuigingsmogelijkheden op het terrein van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden collectieve sector en de volksgezondheid te verkrijgen.

Nadere ontwikkelingen in 1983 hebben het beeld ten opzichte van de omstandigheden, die golden ten tijde van de opstelling van het regeerakkoord, aanzienlijk verslechterd. Voor 1983 beliep de verslechtering 3½ miljard, met een doorwerking naar 1984 van circa 7½ miljard¹.

Het kabinet heeft op grond daarvan besloten tot ombuigingen in 1983 van 2 miljard, die tot 3½ miljard oplopen in 1984. Het parlement is over dit beleidspakket in Voorjaarsnota 1983² geïnformeerd.

De omvang van de problematiek voor 1984 op basis waarvan het kabinet heeft besloten tot het hierna weer te geven beleidspakket is sedert de Voorjaarsnota 1983 nog gewijzigd. In de eerste plaats resulteerde het overleg over de ontwerp-begrotingen 1984 in uitgavenverhogingen van bijna 1 miljard. Dit is een saldo van niet te vermijden tegenvallers en optredende meevallers (de zogeheten exogene mutaties). In de tweede plaats besloot het kabinet de korting per 1 oktober a.s. op de sociale uitkeringen, die in 1984 900 miljoen zou opleveren, geen doorgang te doen vinden, zodat uit dien hoofde een vergroting van de problematiek optreedt. In de derde plaats werkt de verslechterde macro-economische ontwikkeling in 1983, die op grond van het Centraal Economisch Plan 1983 kon worden berekend en die in de Nadere nota over de uitvoering van de begroting 1983³ (Juni-nota) voor 1983 is verwerkt, door naar 1984 met circa 1 miljard, bovenop de verslechteringen die reeds ten tijde van de Voorjaarsnota 1983 bekend waren. Tenslotte is er nog een aantal minder belangrijke mutaties opgetreden, die elkaar per saldo compenseren.

In totaal beliepen de tegenvallers ten opzichte van het regeerakkoord daarmee in 1984 circa 7 miljard, namelijk de resterende problematiek uit hoofde van de Voorjaarsnota van 4 miljard en de hiervoor beschreven verslechteringen die sedertdien zijn opgetreden.

Te zamen met de nog in te vullen regeerakkoord-afspraken ad 7 miljard, stond het kabinet derhalve voor een problematiek van circa 14 miljard. Een problematiek die overigens gebaseerd is op de taakstellingen van het regeerakkoord wat betreft financieringstekort en collectieve lastendruk, bij de toen voorziene *trendmatige* groeivoet van het reële nationale inkomen, een veronderstelde loonmatiging van 2% per jaar en een werkloosheidsontwikkeling in 1984 conform de *trendmatige* groei van het arbeidsaanbod.

¹ Zie ook het antwoord op vraag 8 n.a.v. de Voorjaarsnota 1983. (Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 860, nr. 7)

² Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 860, nrs. 3–4.

³ Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 860, nr. 41.

Het kabinet acht een ontwikkeling zoals die zich aftekende ongewenst en heeft besloten om de extra problematiek in 1984 reeds voor een aanzienlijk deel op te lossen. Rekening houdend met de bestuurlijke mogelijkheden stelt het kabinet tekortbeperkende maatregelen ter grootte van 11,7 miljard op jaarbasis voor, die een kaseffect van 10,6 miljard in 1984 hebben. In het voorgestelde pakket is de invulling van de ombuigingstaakstelling uit het regeerakkoord begrepen.

De verdeling van de maatregelen over de diverse terreinen van collectieve uitgaven is als volgt.

Tabel 4.1.1. Pakket beleidsmaatregelen 1984 (in miljarden gulden)

	Opbrengst op jaarbasis	Kaseffect in 1984
– Sociale zekerheid	4,4	3,4
– Arbeidsvoorwaarden collectieve sector ¹	3,0	3,0
– Beperking opbouw vakantiedagen bij ziekte	0,2	0,1
– Volksgezondheid	1,2	1,2
– Rijksbegroting in enge zin ²	2,9	2,9
Totaal	11,7	10,6

¹ Per saldo, namelijk inclusief meerekening herbezettingkosten.

² Inclusief een verrekening ad 160 mln. met de staatsbedrijven i.v.m. de doorwerking van de kortingen bij ambtenaren en trendvolgers. Bij de ombuigingen op de rijks-

begroting in enge zin is moeilijk van een 'effect op jaarbasis' te spreken. De ombuigingen in deze sfeer laten echter wel een oplopende doorwerking in latere jaren zien (zie par. 4.2.).

Als gevolg van de inkomensontwikkeling die voortvloeit uit de hierboven genoemde maatregelen zijn begrotingsoverschrijdingen te verwachten op de hoofdstukken met inkomensafhankelijke subsidie- en retributieregelingen, wel aangeduid als weglekeffecten. Deze overschrijdingen, die zich met name zullen voordoen bij de departementen van Onderwijs en Wetenschappen (studiefinanciering), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (individuele huursubsidie) en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (bejaardenoorden, gezinsverzorging en voormalig indirect gefinancierde instellingen), zouden het beoogde effect van de ombuigingsmaatregelen deels teniet doen. Het kabinet heeft derhalve besloten dat deze effecten dienen te worden gecompenseerd door het treffen van aanpassingsmaatregelen. Daartoe is een stuurgroep ingesteld die nog dit najaar aan het kabinet zal rapporteren over de exacte omvang van deze effecten en zal inventariseren welke concrete maatregelen noodzakelijk zijn om deze effecten te compenseren. Rekening houdend met het effect van deze compensatie komt het pakket uit op circa 12 miljard.

Een belangrijk deel van het pakket wordt gevormd door, in de ogen van het kabinet noodzakelijke, inkomenskortingen zowel in de sfeer van de sociale zekerheid als in die van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. In de sociale-zekerheids sfeer wil het kabinet volgend jaar tevens een begin maken met de voorgenomen stelselherziening.

Het is de bedoeling deze eerste fase van de stelselherziening sociale zekerheid per 1 juli 1984 te laten ingaan. Voornamelijk daardoor is de opbrengst van het totaal van de maatregelen in deze sfeer op jaarbasis hoger dan het kaseffect in 1984. Naar de mening van het kabinet moet de stelselherziening sociale zekerheid een doorwerking hebben naar de in dit kader voor ambtenaren bestaande regelingen.

¹ Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 860, nr. 41.

Voorts beoogt het kabinet een arbeidsduurverkorting van 2% in 1984 in de collectieve sector tot stand te brengen en deze in het kader van het beleid, mede gericht op herverdeling van werk, gepaard te laten gaan met een aanzienlijke mate van herbezetting. Hierover zal nog overleg met de bonden van overheidspersoneel plaatsvinden. Het kabinet gaat er daarbij vanuit dat de ermee gepaard gaande herbezettingskosten het ingeboekte besparingseffect van het pakket in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector niet mogen verlagen.

De besparing ten gevolge van de beperking van de opbouw van vakantiedagen bij ziekte zal dienen als één van de maatregelen ter verlichting van de lasten van het bedrijfsleven.

Op het terrein van de volksgezondheid zal, naast een aantal voorgestelde meer specifieke maatregelen, een begin worden gemaakt met de door het kabinet noodzakelijk geachte wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekeringen.

Op de rijksbegroting in enge zin is, naast de ombuigingen op grond van de regeerakkoordtaakstelling in deze sfeer ad 2 miljard in 1984, in het licht van de beschreven additionele problematiek besloten tot extra ombuigingen ad 0,9 miljard; hierin is gerekend met het feit dat het kabinet heeft besloten een verrekening te doen plaatsvinden met de staatsbedrijven om de daar optredende doorwerking van de kortingen bij ambtenaren en trendvolgers ten goede te laten komen aan het financieringstekort.

De ombuigingstaakstellingen uit het regeerakkoord na 1984 heeft het kabinet, wat betreft het aandeel van de rijksbegroting in enge zin daarin (2 miljard extra per jaar), ook reeds concreet ingevuld. De ombuigingsomvang in deze sfeer loopt dan ook fors op, zoals uit de toelichting op deze ombuigingen in de volgende paragraaf zal blijken. In de volgende paragraaf zal tevens uitgebreider en vollediger worden ingegaan op de voorgestelde maatregelen op de andere terreinen van de collectieve uitgaven.

Voorts heeft het kabinet definitief besloten over overigens reeds aangekondigde beleidsintensiveringen. In de brief van de ministers van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Kamer dd. 19 april 1983 over de economische structuurverbetering, inkomens- en werkgelegenheidsaspecten¹ is onder meer een programma van 1 miljard opgenomen voor een aantal onvermijdelijke uitgaven, voor het aanvullende arbeidsvoorzieningsbeleid en voor werkgelegenheidsprojecten.

Thans is de verdeling over de departementen en het kasritme van dit programma vastgesteld. De werkgelegenheidsprojecten zijn nu geconcretiseerd, waarbij 70% van de aanstellingen langdurig werklozen moet betreffen.

De met het 1 miljard-programma samenhangende kasbedragen zijn in de desbetreffende begrotingshoofdstukken en meerjarencijfers verwerkt. Het bedrag voor meerkosten van Defensie-orders en de reserve voor spreiding en milieu vanaf 1985 is in de aanvullende post opgenomen. In bijlage 5.1 van deze nota wordt bij de beschrijving van de uitgaventotalen hierop mede ingegaan.

Daarnaast is – evenals vorig jaar – door het kabinet ook dit jaar weer een voorziening getroffen met het oog op intering op het stuwmeer van verplichtingen ex artikel 12 CW 1976. Het kabinet streeft ernaar dit stuwmeer gefaseerd te verminderen. Overigens heeft het kabinet in het kader van de ombuigingsmaatregelen een verlaging op deze voorziening aangebracht: op voorhand is de voorziening niet gesteld op 500 miljoen, maar op 350 miljoen. Tevens heeft het kabinet van de reserve een bedrag van 205 miljoen voor Ontwikkelingssamenwerking gereserveerd.

In het regeerakkoord is een aanzienlijke lastenverlichting voor het bedrijfsleven aangekondigd. Het kabinet heeft besloten tot lastenverlichtende maatregelen die 2 miljard op transactiebasis belopen waarvan in 1984 circa 1,3 miljard kaseffect zal uitgaan. Ten laste van de rijksbegroting komen de

¹ Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 868

fiscale maatregelen, waarvan de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief van 48% naar 43% een belangrijk onderdeel uitmaakt, enkele uitgavenposten en een afname van de niet-belastingmiddelen ten gevolge van het weer intrekken van het wetsvoorstel Heffing Meeropbrengsten Aardgasbaten.

De overige maatregelen, verlaging werkgeverspremies en beperking opbouw vakantiedagen, beperken de loonkostenstijging in de marktsector.

Tabel 4.1.2. Lastenverlichtende maatregelen bedrijfsleven (transactiebasis) (in miljarden guldens)

– Belastingsfeer	1,0
– Premiesfeer	0,4
– Beperking opbouw vakantiedagen bij ziekte	0,2
– Enkele posten in de uitgaven en niet-belastingmiddelen	0,4
Totaal	2,0

Een apart probleem vormde het ten gunste van het financieringstekort brengen van ombuigingen die in eerste instantie buiten de rijksbegroting, i.c. in de sociale fondsen, neerslaan. Deze zogeheten terugsluizingsproblematiek kon in de voorgaande jaren opgelost worden door het terugtrekken van rijksbijdragen. In hoofdstuk 3 is reeds ingegaan op het gegeven dat deze weg nog slechts in beperkte mate begaanbaar is. Om deze besparingen toch ten gunste van het financieringstekort te brengen zijn derhalve belastingmaatregelen noodzakelijk. Belastingmaatregelen ter compensatie van premieverlagingen zijn nimmer strijdig met de door het kabinet overeengekomen doelstelling ten aanzien van de collectieve lastendruk. Immers, tegenover de dalende premies kunnen binnen de norm van de collectieve lastendruk de belastingen worden verhoogd.

Daarbij is ook van belang dat het deel van de werkloosheidsuitgaven dat ten laste van het Rijk komt (RWW, WWV) relatief toeneemt ten opzichte van de werkloosheidsuitgaven ten laste van de fondsen (WW). Ook uit dien hoofde liggen belastingmaatregelen in de rede. Deze overwegingen in ogenschouw nemend heeft het kabinet besloten tot een belastingplan van bijna 3 miljard op kasbasis in 1984, overeenkomend met een opbrengst van bijna 3,7 miljard op transactiebasis. In paragraaf 4.3 wordt een nadere uiteenzetting gegeven van de voorgenomen belastingmaatregelen.

Tabel 4.1.3. Belastingplan 1984 (in miljarden guldens)

	Transactiebasis	Kasbasis
– Wijziging van de loon- en de inkomstenbelasting (per saldo)	1,0	0,8
– De tweede fase t.a.v. tweeverdieners	0,2	0,2
– Verhoging enkele accijnzen (inclusief afrondingsmarge)	0,6	0,4
– Verhoging lage en gewone BTW-tarief met 1%-punt	1,9	1,6
Totaal	3,7	3,0

Rekening houdend met de problematiek en de hiervoor in hoofdlijnen beschreven besluitvorming kan het beeld van de overheidsfinanciën als volgt worden weergegeven.

Tabel 4.1.4. Totaalbeeld rijksfinanciën 1983 en 1984; inclusief begrotingsfondsen

	Ontwerp- begroting 1983	Vermoedelijke Uitkomsten 1983	Ontwerp- begroting 1984
Uitgaven Rijk ¹	156 283	158 611	162 656
Ontvangsten Rijk ²	125 073	125 188	126 782
Financieringssaldo Rijk	- 31 210	- 33 423	- 35 874
Idem in % NI	9,1	10,0	10,5
Idem voor de gehele overheid	10,8	11,2	11,7
Idem voor de gehele overheid inclusief debudgettering	11,9	12,4	12,1

¹ Exclusief aflossingen; gecorrigeerd voor bijdragen van begrotingshoofdstukken aan begrotingsfondsen.

² Exclusief ontvangsten uit aanmuntingen (1983: 129 mln. 1984: 123 mln.).

De rijksuitgaven stijgen van 158,6 miljard in 1983 naar 162,7 miljard in 1984, ofwel met 2,6%. Na correctie van de rijksbijdragen, de liquiditeitsvoorschotten en de rebudgettering resulteert een nominale groei van 3,3%. Om een indruk te krijgen van de nominale en volumeontwikkeling worden deze uitgaven uitgesplitst in de categorieën rente, sociale zekerheid en overige uitgaven.

Tabel 4.1.5. Nominale en volumegroei 1984 rijksuitgaven (incl. begrotingsfondsen)

	Nominale groei 1983/1984	Volumegroei 1983/1984
Rentelasten	21%	
Sociale Zekerheid	7%	9%
Overige uitgaven	0%	0%
Totaal	3%	

De rentelasten laten een zeer aanzienlijke stijging zien van 21%. De ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk is hiervoor verantwoordelijk. Het ontbreken van een eenduidige prijsindex maakt het berekenen van een volumegroei van de rentelasten niet zinvol. Om deze reden blijft in de tabel ook een berekening van de volumegroei van de totale rijksuitgaven achterwege.

Ten gevolge van de ombuigingen in de sociale zekerheid is de *nominale* groei van de sociale zekerheidsuitgaven ten laste van het Rijk geringer dan de resulterende *volumegroei*. De volumegroei wordt met name veroorzaakt door de geraamde stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden bij de WWV en RWW.

De overige rijksuitgaven dragen nauwelijks bij aan de nominale groei van de totale rijksuitgaven. De afwezigheid van een verschil tussen de nominale en de volumegroei in deze categorie is de resultante van enerzijds de negatieve nominale ontwikkeling bij de loongevoelige uitgaven ten gevolge van de ombuiging op de ambtenarensalarissen en anderzijds de prijsstijging bij de prijsgevoelige uitgaven ten gevolge van de inflatie in 1984.

De relevante gegevens met betrekking tot de gehele collectieve sector worden in de volgende tabel samengevat.

Tabel 4.1.6. Overzicht kerngegevens collectieve sector 1983 en 1984 (in % NI)

	Ontwerp- begroting resp. MEV 1983	Vermoe- delijke uitkomsten 1983	Ontwerp- begroting resp. MEV 1984
Financieringssaldo Rijk	- 9,1	- 10,0	- 10,5
Financieringssaldo lagere overheden	- 1,7	- 1,2	- 1,2
Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven	- 1,1	- 1,2	- 0,4
Financieringssaldo overheid (inclusief debudgetteringen)	- 11,9	- 12,4	- 12,1
(Saldo sociale fondsen)	(+ 0,7)	(+ 0,7)	(+ 0,1)
Belastingdruk	28,0	28,8	28,7
Premiedruk	24,5	24,7	23,9
Druk niet-belastingontvangsten met collectieve lastenkarakter ¹	2,6 (7,6)	2,4 (7,6)	2,4 (7,7)
Collectieve lastendruk	55,1	55,9	55,0

¹ Conform definitie Studiegroep Begrotingsruimte; tussen haakjes: oude definitie.

Conform de aanbevelingen in het laatste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte worden nog slechts de niet-belastingontvangsten met een evident collectieve-lasten-karakter tot de collectieve druk gerekend. Hieronder vallen de niet-belastingontvangsten uit hoofde van de binnenlandse aardgasexploitatie, de milieuheffingen, de SIR en voorzieningen met een verplicht gebruik.

Onder de tot nu toe gehanteerde definitie, waarvan de cijfers volledigheidshalve tussen haakjes zijn vermeld, werden alle relevante niet-belastingmiddelen, uitgezonderd de aardgasbaten uit het buitenland, verstaan.

Het financieringstekort van de overheid, inclusief debudgetteringen, zal in 1984 ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 1983 met 0,3% van het nationale inkomen afnemen. Deze reductie wordt per saldo bereikt door een toename van het financieringstekort van het Rijk en een sterke daling van de rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven. De samenhang mag daarbij niet uit het oog worden verloren: bewust worden thans in het verleden gedebudgetteerde uitgaven weer ten laste van het budget gebracht.

Het positieve saldo van de sociale fondsen is in 1984 geringer dan dat van 1983 doordat er in 1984 geen aanvulling geschiedt ten behoeve van het weer op het normatieve niveau brengen van het vermogen.

De collectieve lastendruk daalt eveneens van 1983 op 1984, en wel met 0,9%-punt. Deze daling komt bijna geheel voor rekening van de premieontvangsten. De ombuigingen in de sociale zekerheid, de verlaging van de werkgeverspremies in het kader van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven en de reeds vermelde verschuiving in de werkloosheidsuitkeringen hebben deze niet onaanzienlijke daling tot gevolg. De belastingdruk geeft een zeer lichte daling te zien als resultante van enerzijds het voorgenomen belastingplan en anderzijds de lastenverlichtende maatregelen ten behoeve van het bedrijfsleven en de endogene drukontwikkeling.

Het financieringstekort en de collectieve lastendruk tezamen dalen in 1984 ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 1983 met 1,2% van het nationale inkomen. Dit is, zeker indien we de ontwikkeling van beide grootheden in de afgelopen jaren in aanmerking nemen, een beeld dat tot enige tevredenheid stemt en in ieder geval perspectief biedt ten aanzien van het proces van sanering van de openbare financiën.

Wel dient te worden opgemerkt dat, indien de mutaties in het financieringstekort en de collectieve lastendruk van 1983 op 1984 niet worden gerelateerd aan de Vermoedelijke uitkomsten 1983 maar aan de ramingen in de ontwerp-begroting 1983, er geen sprake is van een substantiële verbetering. De opgetreden verslechtering in de budgettaire uitkomsten van het jaar 1983 na de ontwerp-begroting is hiervoor verantwoordelijk. In het volgende hoofdstuk wordt deze opgetreden verslechtering tijdens de begrotingsuitvoering 1983 nader besproken.

4.2 Voorgenomen ombuigingen

4.2.1. Rijksbegroting

In paragraaf 4.1 is weergegeven dat in 1984 op de rijksbegroting in totaal voor 2,9 miljard aan ombuigingen is aangebracht, waarin begrepen de invulling van 2 miljard taakstelling uit hoofde van het regeerakkoord. Voorts betreft dit de maatregelen getroffen in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1984. Daarnaast is in het kader van het regeerakkoord besloten om reeds in 1983 onder meer voor 1215 miljoen ombuigingsmaatregelen op de rijksbegroting aan te brengen in verband met het structureel doen vervallen van het dekkingsplan 1983. Voor een deel hebben de hier bedoelde ombuigingen eveneens een structurele doorwerking.

Omdat bij de invulling van de ombuigingen 1984 deze pakketten gecombineerd zijn behandeld, wordt in deze paragraaf een totaalpakket voor 1984 van circa 3,6 miljard gepresenteerd.

Dit pakket loopt sterk op tot een bedrag van 7,5 miljard in 1988. Hierin is begrepen de concrete invulling van de taakstelling uit hoofde van het regeerakkoord, die oploopt van 2 miljard in 1984 tot 6 miljard in 1986 en volgende jaren.

In tabel 4.2.1 wordt een overzicht gegeven van de verdeling van deze ombuigingen over de begrotingshoofdstukken en -fondsen voor 1984 tot en met 1988. In de toelichting op de tabel wordt ingegaan op de maatregelen die worden getroffen.

Tabel 4.2.1. Ombuigingen rijksbegroting in enge zin

	1984	1985	1986	1987	1988
II Hoge Colleges van Staat	5,8	5,9	7,7	7,7	7,7
III Algemene Zaken	2,0	2,4	2,7	2,7	2,7
V Buitenlandse Zaken	2,7	3,1	3,7	3,8	3,8
VI Justitie	19,5	39,5	70,2	76,2	80,2
VII Binnenlandse Zaken	41,0	71,5	82,2	82,2	82,2
VIII Onderwijs en Wetenschappen	842,0	1 127,0	1 433,0	1 433,0	1 433,0
IX-B Financiën	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
X Defensie	105,0	220,0	340,0	465,0	595,0
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	94,0	182,0	274,5	275,0	275,0
XII Verkeer en Waterstaat	140,2	270,1	419,1	446,1	472,1
Tolheffing c.q. benzine-accijns	170,0	170,0	170,0	170,0	170,0
XIII Economische Zaken	92,7	152,4	218,3	236,3	249,3
XIV Landbouw en Visserij	80,0	144,0	178,1	178,1	180,1
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	419,0	451,3	521,3	523,3	527,3
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	372,7	536,9	828,2	831,2	831,2
Omroep	30,0	35,0	40,0	40,0	40,0
Wetenschapsbeleid	84,0	130,0	160,0	172,0	172,0
Civiele Verdediging	36,6	39,1	45,0	48,5	48,5
Ontwikkelingssamenwerking ¹	50,0	65,0	70,0	70,0	75,0
Taakstellende verlaging interingsreserve	150,0	—	—	—	—
Alle hoofdstukken:					
– versobering	75,0	95,0	125,0	125,0	125,0
– 2%-personeelsreductie	73,4	134,7	183,9	208,3	208,4
– profijt	11,0	23,5	37,0	37,0	37,0
– specifieke uitkeringen	0,4	10,8	66,8	66,8	66,8
– niet uitdelen personeelsverdeling	30,0	90,0	150,0	210,0	270,0
Fonds Investeringsrekening	50,0	150,0	250,0	250,0	250,0
Effect verlaging minimumloon en -jeugdloon	114,0	120,0	120,0	120,0	120,0
Effect 3,5% korting staatsbedrijven	158,0	159,2	159,2	159,2	159,2
Gemeente-/Provinciefonds	351,1	613,1	1 047,1	1 053,1	1 053,1
Totaal	3 610,1	5 051,5	7 013,0	7 300,5	7 544,6

¹ Kamerstuk 17600, V nr. 38.

Buitenlandse Zaken

De ombuiging ten aanzien van Buitenlandse Zaken zal met name worden gerealiseerd door diverse volume-maatregelen bij de Buitenlandse Dienst.

Justitie

Er worden personeelsbesparende maatregelen getroffen bij het gevangeniswezen voor een bedrag van 5 miljoen in 1984, oplopend tot 25 miljoen in 1986. In dezelfde sfeer zal bij de uitvoering van de psychopatenwetten en bij de reclassering het budget met 5 miljoen, toenemend tot 15 miljoen in 1986, worden verminderd.

De uitgaven ten behoeve van de politie zijn door beperking van de groei van de sterkte verminderd met 10 miljoen, structureel doorwerkend met 20 miljoen in 1986 naar uiteindelijk 30 miljoen in 1988.

Binnenlandse Zaken

De uitgaven voor het binnenlands bestuur kunnen in hoofdzaak door het niet doorgaan van de splitsing van de provincie Overijssel in 1984 worden verlaagd met rond 11 miljoen met een doorwerkingseffect van 19 miljoen in 1986.

Voornamelijk door verbetering van de bedrijfsvoering kan op de uitgaven voor de politie voor 1984 rond 14 miljoen worden bespaard. Deze besparing heeft een structureel effect in 1986 van 41 miljoen.

Een aantal kleinere neerwaartse bijstellingen op uitgaven van uiteenlopende aard levert een bedrag op van rond 15 miljoen in 1984 met een doorwerking van rond 20 miljoen.

Onderwijs en Wetenschappen

Op dit hoofdstuk worden de ombuigingen zowel door uitgavenverlagingen als door middelenverhogingen gerealiseerd. Substantieel is hierbij de doorwerking ad 525 miljoen van de groepsmaatregelen die per 1 augustus 1983 in het kleuter-, lager en voortgezet onderwijs zijn getroffen. Ten aanzien van de uitgaven van studiefinanciering wordt in 1984 in het bijzonder door aanpassing van mechanismen in het stelsel, zoals de bevrozing van de maximale toelage, een bedrag van 147 miljoen met een structurele doorwerking van 430 miljoen omgebogen. Tevens zal schoolgeld geheven worden voor leerlingen van 12 tot en met 16 jaar in het voortgezet onderwijs. De niet-belastingmiddelen nemen hierdoor in 1984 met 140 miljoen en in latere jaren met circa 300 miljoen toe.

Financiën

Als gevolg van een wijziging in de bevoorschottingsregeling van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen zal een besparing van structureel 10 miljoen optreden.

Defensie

Uit hoofde van het regeerakkoord is voor deze kabinetsperiode een reële groei van de Defensie-uitgaven van 2% per jaar overeengekomen. Dit betekent in 1984 een ombuiging van 105 miljoen.

Vooralsnog is voor de jaren 1987 en 1988 eveneens uitgegaan van 2% reële groei per jaar. In het kader van de Defensie-nota zal over het groeipercentage voor deze jaren worden beslist.

Op het budget van de rijksgebouwendienst is circa 70 miljoen in 1984 oplopend tot circa 200 miljoen in 1986 en latere jaren aan ombuigingen getroffen, die met name zullen worden gerealiseerd door een beperking van het bouwvolume onder andere door beperking van het huisvestingsvolume, door soberder bouwen en beheersing van de bouwkosten.

In de sfeer van het milieubeheer is een aantal ombuigingen gevonden. De belangrijkste daarvan is een ombuiging met betrekking tot de subsidiëring van rioleringen van 10 miljoen in 1984 oplopend tot 30 miljoen in 1986.

Conform de strekking van het regeerakkoord zijn de ombuigingen in de sfeer van de volkshuisvesting betrokken bij de oplossing van de totale budgettaire problematiek in deze sector. In de Voorjaarsnota 1983 is daaraan reeds aandacht gegeven.

Verkeer en Waterstaat

Bij het openbaar vervoer zijn de maatregelen, die reeds in het regeerakkoord werden aangekondigd, verwerkt in het Tarievenplan openbaar vervoer 1984-1987. Dit betekent dat extra tariefmaatregelen zijn respectievelijk worden doorgevoerd en dat efficiency-maatregelen worden getroffen. Als gevolg hiervan kunnen de tekorten worden beperkt met 100 miljoen in 1984, oplopend tot 320 miljoen in 1986.

De opzet van de periodieke autokeuringen zal worden gewijzigd; een studie is gaande naar de wijze waarop de besparingen zullen worden gerealiseerd. Voorts is een besparing tot een bedrag van 47 miljoen in 1984 gevonden die bestaat uit een pakket van de volgende maatregelen. Het aanschaffingsprogramma van enkele schepen wordt enigszins getemporeerd en het programma met betrekking tot de aanleg van nieuwe spoorlijnen is herzien. Bij de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders heeft een aanpassing van het gehele activiteitenprogramma plaatsgevonden. Daarnaast worden de investeringen van de PTT getemporeerd. Met betrekking tot de natte Waterstaat is besloten de oliebestrijdingstaak voor een groter deel door particuliere aannemers te laten verrichten, terwijl voorts het programma voor onderhoud, verbetering en aanschaffingen is aangepast.

Economische Zaken

Een belangrijk deel van de ombuigingen op de begroting van Economische Zaken hangt samen met de stroomlijning en beperking van het aantal steunregelingen, te weten 45 miljoen in 1984 oplopend tot 168 miljoen in 1988. Daarnaast zijn de ombuigingen ingevuld door middel van beperking van instituut-financiering met structureel 20 miljoen en een versterkte mate van invoering van het profijtbeginsel bij diensten zoals de Rijksnijverheidsdienst en Dienst van het IJkwezen (structureel 11 miljoen). Vanaf 1986 is een taakstellende ombuiging ingeboekt van 30 miljoen per jaar, samenhangend met algemene dereguleringsmaatregelen.

Op het energieterrein is een ombuiging gerealiseerd van structureel 25 miljoen, onder andere door middel van een beperking van de kapitaaloverdrachten aan de Nederlandse Energie Ontwikkelingsmaatschappij en een verlaging van het budget voor de energiebesparingsregeling voor non-profit organisaties. Tenslotte wordt via een versobering op de materiële uitgaven en het niet volledig verdelen van de prijsbijstelling 1983 de totale ombuigingstaakstelling gerealiseerd.

Landbouw en Visserij

Op het terrein van de cultuur-technische werken wordt een verlaging van de uitvoeringsprogramma's van 40 000 naar 36 000 hectare gerealiseerd. Hieruit vloeit een ombuiging voort van 19 miljoen oplopend tot 41 miljoen.

Voorts wordt een ombuiging van 26 miljoen structureel gevonden door een beperking van 20 miljoen aankoop reservaat-gronden en 6 miljoen in verband met het buiten werking stellen van de groundbankregeling bij bedrijfsovername. Bij het landbouwonderwijs worden maatregelen getroffen met name in de sfeer van de groepsgrootte, analoog aan die van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen, die leiden tot een ombuiging van 10 miljoen in 1984 en 20 miljoen structureel. Daarenboven zal de heffing van schoolgeld voor 12- tot en met 16-jarigen ook bij het landbouwonderwijs tot hogere opbrengsten leiden.

Daarnaast worden ombuigingen getroffen bij het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de landbouw, bij de voorlichting en op het terrein van de innovatie en keuringskosten.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Met betrekking tot de Beeldende-Kunstenaarsregeling (BKR) is voorshands uitgegaan van een ombuigingstaakstelling, zoals opgenomen in het regeerakkoord. Dit betekent dat de BKR-uitgaven in 1984 met 35 miljoen worden verlaagd. Op korte termijn zal het kabinet een definitief standpunt innemen omtrent het te voeren beleid, zoals reeds in de brief van 7 juli 1983 aan de Tweede Kamer is medegedeeld. Indien en voor zover het parlement het in deze brief verwoorde standpunt overneemt zal een toename van de uitgaven door het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur voor het kunstbeleid met 20 miljoen voor 1984 en volgende jaren worden gefinancierd uit de gelden die beschikbaar komen door een additionele ombuiging op de BKR. De eventueel daarvoor noodzakelijke overboeking van begrotingsgeldten zal bij Voorjaarsnota 1984 plaatsvinden. Op het beleidsterrein van de Arbeidsvoorziening zullen de uitgaven met circa 50 miljoen worden verlaagd. Het betreft hier met name de uitgaven voor de arbeidsduurverkortings. Voor het overige zijn onder andere maatregelen getroffen in de sfeer van de emigratie.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Op de begroting van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) wordt de ombuigingstaakstelling grotendeels gerealiseerd op de beleidsterreinen welzijn en volksgezondheid. De rijksbijdragen ten behoeve van het sociaal-culturele werk, het bibliotheekwerk en de maatschappelijke dienstverlening worden in totaal met circa 90 miljoen verlaagd. Via een verschuiving van hulpverlening in de (semi-)residentiële jeugdinstituten naar goedkopere ambulante hulpverleningsvormen zal op het terrein van de jeugdhulpverlening per saldo 15 miljoen worden omgebogen. Bij de bejaardenoorden zal door middel van het instellen van een bouwplafond en een beheersing van de desbetreffende budgetten een ombuiging ter grootte van ruim 200 miljoen in 1984 kunnen worden bereikt. Deze maatregelen leiden tot een besparing van circa 450 miljoen in 1986. Over een eventuele andere besparing door WVC in 1986 dan de in het regeerakkoord voorziene 150 miljoen voor gezinsverzorging vindt nog definitieve besluitvorming plaats in het kader van de nota eerste-lijnszorg.

Door temporisering van uitbreiding en beëindiging van activiteiten op het terrein van de volksgezondheid en beëindiging of afslanking van het volksgezondheidsonderzoek kan 20 miljoen worden bespaard.

Voorts wordt in het kader van de verschuiving van tweede-lijnszorg naar eerste-lijnsvoorzieningen per saldo een bedrag van circa 57 miljoen op de rijksbijdrage aan de AWBZ in mindering gebracht, waarvan 7 miljoen in verband met de jeugdhulpverlening.

Op het terrein van de omroep zal een besparing gerealiseerd worden van 30 miljoen in 1984, oplopend tot 40 miljoen in 1986.

Wetenschapsbeleid

In overeenstemming met het regeerakkoord zullen de uitgaven voor het wetenschappelijk onderzoek voor de komende jaren op een ongeveer constant niveau worden gehouden. Mitsdien zullen de accressen, die bij ongewijzigd beleid zouden ontstaan, worden afgeroomd. In 1984 wordt een verlaging van 84 miljoen aangebracht. Dit zal voor een deel geschieden door middel van doelmatigheidsbevorderende maatregelen bij de circa 100 onderzoeksinstellingen, waaruit in 1984 in totaal een bezuiniging van 42 miljoen zal voortvloeien. De totaalbedragen 1984–1988 zijn voorlopig opgenomen in de aanvullende post van bijlage 3.1 bij deze Miljoenennota.

Op de begroting van Economische Zaken is voorts een beperking van het budget voor hoogwaardige industrie en voor ontwikkelingskredieten, beide met circa 10 miljoen en van het budget voor de ontwikkeling van het kolenbeleid met circa 20 miljoen getroffen.

Civiele Verdediging

Ten aanzien van de homogene groep Civiele Verdediging is besloten tot een ombuiging van circa 35 miljoen voor 1984. Van het resterende bedrag ad 145 miljoen is een bedrag van 105 miljoen structureel beschikbaar voor de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie. Een bedrag van 40 miljoen aflopend tot 35 miljoen in 1986 is verdeeld over de overige begrotingshoofdstukken ten behoeve van specifieke aangelegenheden op het terrein van de Civiele Verdediging.

Ontwikkelingssamenwerking

In verband met het besluit dat de aanpassing van het volume aan ontwikkelingshulp als gevolg van de statistische herberekening van het nationale inkomen enige jaren zal worden uitgesteld, ontstaat een ombuiging in 1984 van 120 miljoen, terwijl tevens een vermindering van het beroep op de kapitaalmarkt plaatsvindt met 30 miljoen. Daarnaast heeft een verhoging van een aantal toerekeningen tot een bedrag van 30 miljoen plaatsgevonden. Een en ander heeft geleid tot een herschikking van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking. Tevens is in het kader van het regeerakkoord een omzetting van 100 miljoen structureel aan kapitaalmarkt middelen in begrotingsgeld aangebracht, die hierbij is betrokken.

Alle hoofdstukken

Versobering

Er zal door alle departementen een versobering worden doorgevoerd die met name is gericht op de beperking van het dienstreizenbudget en op een zuiniger gebruik van dienstauto's. Daarbij zal tevens het maken van dienstreizen per openbaar vervoer in plaats van per auto verder worden gestimuleerd. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid te komen tot een verlaging van de kilometervergoeding voor het gebruik van een privé-auto voor de dienst. Daarnaast zullen door de departementen maatregelen getroffen worden in de sfeer van de voorlichting/documentatie- en de bibliotheekvoorzieningen.

Ten slotte zijn op elke begroting diverse specifieke versoberingsmaatregelen getroffen.

Profijt

Het kabinet heeft het voornemen door een geleidelijke verhoging van de prijzen van een aantal veel verkochte artikelen in de kantines van de departementen en de rijksdiensten de kostendekking in deze sector te

verhogen. Langs deze weg zal een invulling worden gegeven aan de nader te verdelen post toepassing profijtgedachte.

Beperking personeelsformatie overheid

Er is uitwerking gegeven aan het regeerakkoord met betrekking tot de beperking van de personeelsformatie van de rijksoverheid, waarbij de personeelsformaties van Defensie, de politie en de belastingdienst zijn uitgezonderd. Daarnaast wordt de personeelsformatie bij de Centrale Directie van de PTT verminderd en wordt een dienovereenkomstige maatregel getroffen ten aanzien van het Staatsdrukkerij en -uitgeverijbedrijf en van de provincies via een korting op het Provinciefonds.

In het kader van de beperking van de personeelsformatie heeft het kabinet bepaald dat elk departement een personeelsplan zal opstellen. Deze meerjarige personeelsplannen zullen concrete voorstellen tot vermindering van de formatie inhouden. Overigens zal de in het verleden gebruikelijke algemene personeelsuitbreiding bij de rijksoverheid niet meer plaatsvinden, waardoor eveneens een besparing wordt gerealiseerd.

Sanering specifieke uitkeringen

In 1984 en 1985 zullen circa 90 specifieke uitkeringen van de respectieve begrotingshoofdstukken worden opgeheven dan wel naar de algemene uitkeringen van het Gemeente- of Provinciefonds worden overgeheveld. Hiermee wordt goeddeels voldaan aan de in het regeerakkoord opgenomen taakstellende vermindering van het aantal specifieke uitkeringen met 10% per jaar.

Fonds Investeringsrekening

De beleidsvoornemens in het regeerakkoord gericht op een beperking van de WIR-uitgaven, oplopend tot 250 miljoen in 1986, hebben inmiddels geleid tot voorstellen met betrekking tot de afschaffing van de Bijzondere Regionale Toeslag en de Ruimtelijke Ordeningstoeslag. Eveneens wordt een bijdrage gevonden voor invulling van deze taakstelling in de vereenvoudiging en de bestrijding van oneigenlijk gebruik.

Gemeente- en Provinciefonds

De ombuigingstaakstelling op grond van het regeerakkoord voor de algemene uitkering van beide fondsen belooft 280 miljoen in 1984 oplopend tot 890 miljoen over de jaren 1986 en volgende. Hierin zijn bedragen begrepen wegens versterkte toepassing van het profijtbeginsel van onderscheidenlijk 149 miljoen en 450 miljoen. De additionele ombuiging in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1984 bedraagt 65 miljoen over 1984 oplopend tot 127 miljoen over de jaren 1986 en volgende. Daarnaast is het kabinet van mening dat de maatregel tot reductie van het personeelsbestand bij de rijksoverheid met 2% per jaar, uitgebreid kan worden tot de provincies. Overeenkomstige toepassing van deze maatregel door de provinciebesturen voor de driejarige periode 1984 tot en met 1986 zou een besparing opleveren van 6 miljoen over 1984 oplopend tot 36 miljoen over 1987 en volgende jaren. Daarom is besloten een korting op de algemene uitkering uit het Provinciefonds toe te passen tot genoemde bedragen. Het wordt uiteraard aan de provinciale besturen overgelaten op welke wijze deze korting in het budget wordt verwerkt.

De ombuigingstaakstelling zal gemeenten en provincies voor veelal moeilijke keuzes plaatsen, waarbij het voorzieningenniveau niet onaangetaast zal kunnen blijven. Ook van de lagere overheden mag echter een bijdrage in het streven naar herstel van de nationale economie worden gevraagd.

4.2.2. *Sociale zekerheid, arbeidsvoorwaarden collectieve sector en volksgezondheid (ICCK)*

De totale taakstelling voor ombuigingen in 1984 in de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en op het terrein van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector is vastgesteld op 7,8 miljard (transactiebasis). Op deze terreinen heeft het kabinet tot de volgende maatregelen besloten.

1. *Maatregelen sociale zekerheid*

Op het terrein van de sociale zekerheid is door het kabinet een pakket ombuigingsmaatregelen vastgesteld voor in totaal 3395 miljoen.

Allereerst heeft het kabinet besloten tot een korting van alle sociale uitkeringen met 3,5% per 1 januari 1984 door middel van een indexverlaging met 3,5% van de sociale minima en een verlaging van de uitkeringspercentages met 3,5% voor de WW, WWV en WAO en de uitkeringen voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen. Deze verlaging vindt plaats naast een algemene bevrozing van de indexaanpassing van de sociale uitkeringen per 1 januari en 1 juli 1984.

Vervolgens heeft het kabinet besloten om een nadere invulling te geven van de eerste fase van de voorgenomen herziening van het stelsel van de sociale zekerheid en de uitkeringspercentages van de WW, WWV en WAO per 1 juli 1984 te verlagen naar 70%. Daarmee wordt de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad de nodige ruimte geboden voor die datum advies uit te brengen over de stelselherziening. Verder zal in 1984 de hoogte van de kinderbijslag worden bevroren.

Ten slotte heeft het kabinet besloten nog enkele specifieke maatregelen te treffen op het terrein van de sociale zekerheid en in de sfeer van de fraudebestrijding.

2. *Beperking opbouw vakantiedagen bij ziekte*

Het kabinet heeft besloten de in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde minimumperiode gedurende welke werknemers in geval van ziekte vakantierechten kunnen opbouwen, te beperken tot drie maanden. De hiermee gemoeide lastenverlichting voor het bedrijfsleven wordt geraamd op structureel 175 miljoen (kasbasis 0,1 miljard).

3. *Arbeidsvoorwaarden collectieve sector*

Voor deze sector bedraagt het voorgestelde ombuigingspakket 3020 miljoen. Dit pakket is als volgt samengesteld. Het voornaamste element uit het pakket bestaat uit het voornemen van het kabinet om op de salarissen van ambtenaren en trendvolgers een bruto-korting van 3,5% per 1 januari 1984 toe te passen (opbrengst 2435 miljoen). Voorts dient op grond van het regeerakkoord de helft van de opbrengst van de 2% personeelsreductie beschouwd te worden als invulling van de taakstelling arbeidsvoorwaarden collectieve sector. Te zamen met de aanvullende taakstelling volksgezondheid van 15 miljoen gaat het hierbij om een bedrag van 95 miljoen. Daarnaast is een bedrag van 490 miljoen opgenomen dat nog nader zal worden ingevuld. Element van deze nadere invulling zal zijn de doorwerking van de stelselherziening sociale zekerheid naar het overheidspersoneel. Tenslotte is relevant dat een parallelle doorvertaling naar de overheid van de 2% algemene loonmatiging die in de marktsector wordt aangewend voor arbeidsduurverkorting met een verwachte herbezetting van 25%, voor de overheid eveneens 2% loonmatiging ten behoeve van arbeidsduurverkorting met een herbezettingspercentage van 25 betekent. De kosten van een hoger herbezettingspercentage dan deze 25% zullen gefinancierd dienen te worden uit het resterende gedeelte van de trend na aftrek van de algemene loonmatiging van 2% dan wel – indien dit resterend gedeelte onvoldoende ruimte biedt – uit een verdergaande bruto-korting.

4. *Maatregelen kosten gezondheidszorg*

Op het terrein van de volksgezondheid is de verschuiving van de tweede-lijnszorg naar de eerste-lijnsvoorzieningen het uitgangspunt voor de te treffen maatregelen.

De groei van de uitgaven voor de intramurale voorzieningen wordt sterk afgeremd met name door een verdere uitwerking van het budgetterings-systeem en een beperking van de kosten als gevolg van bouwinitiatieven. Binnen het kader van de herziene c.a.o.-ziekenhuiswezen zal een besparing worden gerealiseerd.

De kostentoeename van de specialistische hulp wordt stopgezet door instroombeperkingen en het tarievenbeleid.

Bij de geneesmiddelen, de beheerskosten van de ziekenfondsen, op het terrein van de tandheelkunde (vestigingsbeleid), fysiotherapie (geen intensivering) en kraamzorg (beperking duur van de thuiszorg) zal de groei van de uitgaven verder worden beperkt.

De uitgaven voor huisartsen (praktijkverkleining) en preventieve zorg zullen verder stijgen teneinde de eerste-lijnsvoorzieningen te versterken.

De salarismaatregelen bij de ambtenaren zullen via tariefsaanpassingen van de vrije beroepsbeoefenaren conform de gebruikelijke gedragslijn een kostenbesparing in de gezondheidszorg te weeg brengen.

Daarnaast zal een wijziging in en van het stelsel van ziektekostenverzekeringen een belangrijke bijdrage leveren.

Samengevat en gekwantificeerd luidt het pakket ombuigingsmaatregelen in de sfeer van de ICCK op transactiebasis aldus¹:

Tabel 4.2.2. Ombuigingen op het ICCK-terrein

1. Maatregelen sociale zekerheid		3 395
– bevrozing index sociale uitkeringen	405	
– per 1 januari 1984 verlaging met 3,5% van index sociale minima en van de uitkeringspercentages WW, WWV en WAO	2 000	
– verlaging van uitkeringspercentages WW, WWV en WAO naar 70% per 1 juli 1984	590	
– bevrozing kinderbijslag	150	
– fraudebestrijding	125	
– enkele andere specifieke maatregelen	125	
2. Beperking opbouw vakantiedagen bij ziekte		175
3. Maatregelen arbeidsvoorwaarden collectieve sector		3 020
– korting salarissen ambtenaren en trendvolgers met 3,5% per 1 januari 1984	2 435	
– aandeel arbeidsvoorwaarden collectieve sector in 2%-personeelsreductie	95	
– nader in te vullen (waaronder doorwerking van de stelselherziening sociale zekerheid naar het overheidsperoneel)	490	
4. Maatregelen volksgezondheid		1 200
– wijziging ziektekostenverzekeringen	440	
– intramurale zorg (budgettering beddenreductie, doorwerking bouwmaatregelen)	515	
– stabilisatie kosten specialistische hulp	44	
– doorwerking maatregelen geneesmiddelen	25	
– maatregelen extramurale zorg	24	
• huisartsenhulp	– 18	
• tandheelkunde	12	
• fysiotherapie	25	
• kraamzorg	5	
– uitbreiding budget voor collectieve preventie	– 10	
– beperking beheerskosten ziekenfondsen	27	
– doorwerking salarismaatregelen collectieve zorg in tarieven vrije beroepsbeoefenaren	100	
– salarismaatregelen binnen de c.a.o.-ziekenhuiswezen	50	
– herschikking ombuigingen regeerakkoord ad 175 miljoen	– 15	
Totaal		7 790

¹ Op kasbasis bedraagt de totale besparing 7675 miljoen. De besparing van 7790 miljoen zal eerst na 1984 worden gerealiseerd. De desbetreffende kas/transactieverschillen zijn gelocaliseerd bij de maatregelen betreffende de opbouw van vakantiedagen bij ziekte en bij de bevrozing van de kinderbijslag.

4.3 Het fiscale beleid

4.3.1. Algemeen

Eerder in deze nota is reeds uiteengezet dat de maatregelen in de fiscale sfeer zijn onder te verdelen in maatregelen om binnen de grenzen van de collectieve lastendruk het financieringstekort te beperken en in lastenverlichtende maatregelen voor het bedrijfsleven. De lastenverlichtende maatregelen werken ten dele algemeen en zijn ten dele gericht op het midden- en kleinbedrijf.

Behalve door de direct uit deze beleidsdoeleinden voortvloeiende maatregelen wordt het fiscale beleid voor 1984 ook bepaald door het streven van de regering de twee-verdieners-problematiek in ruime zin dichter bij een oplossing te brengen.

4.3.2. Maatregelen in relatie tot het financieringstekort

Om de doelstellingen ten aanzien van het financieringstekort te bereiken en gelet op de ontwikkeling van de collectieve lastendruk in 1984 – exclusief het voorgenomen belastingplan – acht het kabinet lastenverzwaringen in fiscale sfeer tot een bedrag van 2955 miljoen op kasbasis onontkoombaar. Bij deze beslissing heeft een belangrijke rol gespeeld dat de premiedruk onder invloed van de ombuigingen daalt.

Bij de vaststelling van de omvang van het belastingplan is rekening gehouden met de in bijlage 5 toegelichte invloed op de belastingopbrengsten in 1984 van een aantal reeds vaststaande dan wel kenbaar gemaakte maatregelen.

In de memorie van toelichting op het wetsontwerp betreffende de tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting (zitting 1982–1983, kamerstuk 17795, nr. 3) is al aangegeven dat zowel de omvang als de vormgeving van die maatregel in het licht van de begroting voor 1984 zou worden bezien. Mede tegen deze achtergrond en ook met het oog op de koopkrachtontwikkeling is gekozen voor het continueren van de tijdelijke verhoging van de tarieven. De 17%-schijf zal voor 1984 echter met f 700 in plaats van f 650 worden beperkt. Deze maatregel wordt aangevuld met een verlaging van het tarief van die schijf tot 16% en een verhoging met 1%-punt van de tarieven van de 40%-schijf tot de 72%-schijf. Tevens wordt een beperking voorgesteld van de aftrek van de buitengewone lasten door een bijstelling van drempelbedragen en vermenigvuldigingsfactoren. De inflatiecorrectie zal voor 1984 niet worden aangetast.

In de sfeer van de indirecte belastingen wordt voorgesteld de accijnzen voor sigaretten, kerftabak, alcoholhoudende stoffen en bier te verhogen. Daarnaast zal een wetsontwerp worden ingediend tot verhoging van het lage en het gewone b.t.w.-tarief met elk 1%-punt. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de in dit onderdeel omschreven maatregelen.

Tabel 4.3.2. Invloed op de belastingopbrengst in 1984 van de voorgestelde maatregelen

	kas	transactie
1. Continuering tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting	575	750
2. Extra inkorting van de 17%-schijf met f 50,-	25	35
3. Verhoging van de 40%-schijf tot de 72%-schijf met elk één procentpunt	170	220
4. Verlaging van de 17%-schijf met één procentpunt	- 345	- 450
5. Beperking aftrek buitengewone lasten	345	450
6. Tweeverdieners tweede fase	180	230
7. Verhoging enkele accijnzen	400	490
– alcoholaccijns (+ 15%) ¹		
– bieraccijns (+ 8%)		
– tabaksaccijns (prijsverhoging f 0,40 per pakje)		
8. Verhoging lage en gewone b.t.w.-tarief met elk 1%-punt	1 605	1 935
	2 955	3 660

¹ In het kader van de afschaffing van de gemeentelijke belasting op sterke drank zal een extra accijnsverhoging van 1% worden voorgesteld.

4.3.3. Lastenverlichting bedrijfsleven

Het kabinet hecht grote waarde aan het verminderen van het direct op het bedrijfsleven drukkende deel van de collectieve lasten als instrument voor de bevordering van het herstel van de marktsector. Het is gewenst de positie van het bedrijfsleven te verbeteren door een directe en substantiële financiële impuls om op korte en vooral middellange termijn het beoogde effect te bereiken.

De financieel-economische besluitvorming geeft, zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, een budgettaire ruimte in 1984 voor lastenverlichtende maatregelen van 1,3 miljard op kasbasis en 2 miljard op transactiebasis. Ten aanzien van de invulling van de fiscale maatregelen heeft centraal gestaan dat deze – zoveel mogelijk –:

- zich exclusief moeten richten op de marktsector en daar een impuls moeten geven tot rendementsverbetering en tot herstel van de investeringen en van de werkgelegenheid;
- duidelijk herkenbaar en substantieel moeten zijn;
- behalve generiek ook ten dele specifiek op het midden- en kleinbedrijf gericht moeten zijn.

Als generieke maatregelen stelt het kabinet zich voor het tarief van de vennootschapsbelasting – verdeeld over twee jaren – te verlagen met 8%-punt van welke verlaging in 1984 5%-punt zal worden geëffectueerd. Daarbij zij aangetekend dat een zodanige regeling is getroffen dat voor de aardgaswinningssector het voordeel van de tariefsverlaging wordt teruggenomen. Voor het niet-vennootschappelijk deel van het bedrijfsleven zal een flankerende maatregel in de inkomstenbelasting worden voorgesteld.

Wat betreft de op het midden- en kleinbedrijf gerichte lastenverlichtende maatregelen heeft het kabinet zich laten leiden door de conclusies uit het rapport Fiscale maatregelen ten bate van het midden- en kleinbedrijf. Dit rapport van een interdepartementale werkgroep is heden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden tezamen met een brief waarin het kabinetsstandpunt terzake is neergelegd. Ter verlichting van de fiscale

lasten bij bedrijfsopvolging zal worden voorgesteld daarbij een renteloze betalingsregeling voor het successie- en schenkingsrecht in te voeren. Voorts zal een verruiming van de verliescompensatie worden voorgesteld in de vorm van een omwisseling van de volgorde voor achterwaartse verliescompensatie (carry-back) en van een verlenging van de termijn daarvan van twee naar drie jaren. De derde voor te stellen maatregel in dit kader richt zich op een versnelde terugbetaling van belastinggelden door het openen van de mogelijkheid van een zogeheten voorlopige carry-back-beschikking. Hierdoor zal een versnelde verrekening van verliezen mogelijk worden.

In het kader van de vereenvoudiging van en de bestrijding van het oneigenlijk gebruik in de WIR zal het tarief van de basispremie worden geuniformeerd. Structureel zijn voor een dergelijke uniformering de middelen aanwezig; op kasbasis ontstaat echter in 1984 een tijdelijk tekort van 80 mln.

Ten aanzien van eventuele maatregelen om het aantrekken van risicodragend vermogen door vennootschappen te stimuleren zij opgemerkt dat het onderzoek en de besluitvorming over deze problematiek nog niet in een zodanig stadium is dat dergelijke maatregelen in 1984 zouden kunnen worden genomen.

Tabel 4.3.3. Fiscale maatregelen ten behoeve van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven

	kas	transactie
1. Verlaging Vpb-tarief tot 43% ¹	330	650
2. Flankerende IB-maatregel	85	175
3. Gefaseerde betalingsregeling successie- en schenkingsrecht bij bedrijfsopvolging	5	5
4. Verlenging termijn en omwisseling van jaren carry-back	0	150
5. Voorlopige carry-backbeschikking	200	0
6. Kasbeslag stroomlijning WIR	80	0
	700	980

¹ Na aftrek niet-belastingmiddelen.

5. De uitvoering van de begroting 1983

In deze paragraaf wordt allereerst de uitvoering van de rijksbegroting bezien en de veranderingen die zijn opgetreden sinds de Juni-nota (nadere nota over de uitvoering van de begroting 1983)¹. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van de collectieve sector in zijn geheel.

Al vrij snel na de indiening van de ontwerp-begroting 1983 werd duidelijk dat aan tussentijds ingrijpen daarin niet viel te ontkomen, aangezien zich op allerlei terreinen verslechtingen in het budgettaire beeld voordeden.

Deze verslechtingen bedroegen per saldo 3½ miljard met een oplopende doorwerking naar latere jaren. Het aandeel van de aardgasbaten hierin beliep 1¾ miljard. De tegenvaller in de begrotingsuitvoering zelf bedroeg 2,1 miljard. De mutatie op grond van de macro-ontwikkeling had per saldo – de uitgaven en ontvangstenkant gesaldeerd – voor 1983 nog een meevalende uitwerking op het budget van 395 miljoen. Tegenover bovengenoemde verslechtingen heeft het kabinet een pakket beleidsmaatregelen gesteld van 2 miljard in 1983 oplopend tot 3,5 miljard in 1984.

Op de rijksbegroting in enge zin beliep de totale ingreep in 1983 0,9 miljard. Voor een belangrijk deel ging het daarbij om zogeheten systeemcorrecties: er werd direct aangegrepen op stelsels welke tot overschrijdingen leidden, en waarvoor normaliter alle departementen zouden moeten compenseren. Deze ingrepen hadden met name betrekking op het systeem van individuele huursubsidies, de studiefinanciering en de frankering van dienststukken.

Een verhoging van de benzine-accijns ad 225 miljoen in 1983 maakte eveneens deel uit van het pakket.

Ten slotte werden in de sfeer van de inkomens, in samenhang met een beleid gericht op herverdeling van werk, maatregelen voorgesteld met een totale opbrengst in 1983 van 900 miljoen.

In lijn met de voorstellen van de Studiegroep Begrotingsruimte (zie hoofdstuk 7) werd tot deze maatregelen reeds vroeg in het voorjaar besloten. Een en ander werd vastgelegd in de Voorjaarsnota².

Deze bevatte overigens, vanwege het vroege tijdstip en het nog niet beschikbaar zijn van het Centraal Economisch Plan 1983, nog geen geactualiseerd totaalbeeld van de begroting. In de Juni-nota werden de nadere mutaties ten opzichte van de Voorjaarsnota en het resulterende totaalbeeld gepresenteerd.

Onderstaand wordt ingegaan op de mutaties welke zijn opgetreden sinds de Juni-nota. Voor een gedetailleerd beeld hiervan wordt verwezen naar bijlage 4.

De raming van de belastingontvangsten is met 770 miljoen opwaarts bijgesteld tot 92,0 miljard. De niet-belastingmiddelen zijn per saldo met bijna 150 miljoen verhoogd. Hiervan maakt onderdeel uit een verhoging ad 275 miljoen die samenhangt met verhogingen aan de uitgavenzijde van dezelfde omvang. Deze zogenaamde desalderingen zijn neutraal voor het financieringstekort.

Afgezien van deze desalderingen zijn de uitgaven van de rijksbegroting met ruim 1,0 miljard opwaarts bijgesteld. De belangrijkste component hiervan betreft een hogere loonbijstelling voor de uitgaven van bijstand, WSW, BKR, WWV en sociale verzekeringen ad 490 miljoen, waarmee nog

¹ Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 860, nr. 41

² Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 860, nrs. 3 en 4.

niet was gerekend. Voorts leidt het niet doorgaan van de 2%-inkomensmaatregel per 1 oktober tot een tegenvaller van 223 miljoen.

De uitgavenmutaties zijn verwerkt in de kasplafonds (zie bijlage 4.6). Daarin zijn thans tevens de verschuivingen tussen de aanvullende posten en de begrotingshoofdstukken opgenomen (met name loonbijstelling), die neutraal zijn voor het financieringstekort.

Ten aanzien van de begrotingsfondsen treedt in totaal een meevaller op van 190 miljoen. Hiervan is 90 miljoen in de sfeer van de afdrachten van belastingmiddelen aan de EG gelokaliseerd. Voorts blijven de uitgaven van het Fonds Investeringsrekening achter bij een normaal kasverloop. Op grond hiervan is de raming met 100 miljoen neerwaarts bijgesteld.

Samengevat zijn de mutaties als volgt: (+ = tekortverbeterend, in mld.).

- belastingen	+ 0,8
- niet-belastingmiddelen	+ 0,1
- uitgaven rijksbegroting	- 1,3
- uitgaven begrotingsfondsen	+ 0,2
	- 0,2

De raming van het financieringstekort van de lagere overheden is met 0,3%-punt neerwaarts bijgesteld tot 1,2% NI. De uitkomsten voor 1982 hebben mede hiertoe aanleiding gegeven. De gedebudgetteerde uitgaven vertonen geen mutatie.

Rekening houdend met de hiervoor beschreven mutaties resulteert onderstaand totaalbeeld van de overheidsfinanciën voor 1983.

Tabel 5.1. Totaalbeeld overheidsfinanciën 1983

	Ontwerp- begroting 1983	Juni nota	Mutaties	Vermoe- delijke uitkomsten 1983
Uitgaven rijk ¹	156 283	157 481	+ 1 130	158 611
Ontvangsten rijk ²	125 073	124 261	+ 927	125 188
Financieringssaldo rijk	- 31 210	- 33 220	- 203	- 33 423
Idem in % NI	9,1	10,0		10,0
Idem voor gehele overheid	10,8	11,5		11,2
Idem voor gehele overheid inclusief debudgetteringen	11,9	12,7		12,4

¹ Inclusief begrotingsfondsen en afdrachten aan E.G.; exclusief aflossingen; gecorrigeerd voor bijdragen van begrotingshoofdstukken aan begrotingsfondsen.

² Exclusief ontvangsten uit aanmuntingen (129 mln.).

Een nadere beschouwing van de lopende begroting kan plaatsvinden aan de hand van het kasverloop. De ontwikkeling van de gerealiseerde kasuitgaven per maand, uitgedrukt als percentage van het geraamde jaartotaal, geeft aan dat zich over het geheel genomen bij de rijksbegroting een meevallende tendens ten opzichte van eerdere jaren aftekent. Een meevallende ontwikkeling kan met name geconstateerd worden bij de departementen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken. Het is thans nog onzeker in hoeverre de ontwikkeling zich zal voortzetten en in welke mate. Daarom is voorshands geen mutatie terzake verwerkt. Het overleg over de verdere uitvoering van de

begroting zal er overigens mede op gericht zijn deze per saldo meevallende ontwikkeling te realiseren. Dit is mede gewenst omdat zich in de zogeheten derden-rekening, een post waarmee noch tijdens de opstelling, noch tijdens de uitvoering van de begroting gerekend wordt maar die uiteindelijk wel het financieringstekort beïnvloedt, een aanmerkelijke tegenvaller zal voordoen. Van deze derdenrekening wordt gewoonlijk aangenomen dat de stand aan het eind van het jaar per saldo nihil zal zijn. Op de derden-rekening worden de rekeningen buiten het begrotingsverband geadministreerd, waaronder de verrekeningen tussen departementen, de rekening-courant-verhouding met de PTT en het Landbouw-Egalisatiefonds-B. Op deze laatste rekening zal zich dit jaar, in verband met interventie-aankopen tegen de vastgestelde garantieprijs, een tegenvaller voordoen die kan oplopen tot ruim 1 miljard. Deze wordt na afloop van het jaar, als de exacte omvang bekend is, wel in de Voorlopige Rekening verwerkt.

Nadere informatie kan ook worden ontleend aan de ontwikkeling van het voortschrijdende twaalfmaandscijfer van het financieringstekort van het Rijk.

Tabel 5.2. Voortschrijdende twaalfmaandscijfers voor het financieringstekort van het Rijk (in % NI)

1982	(realisatie)	8,1
1983		
1e kwartaal	(realisatie)	8,2
2e kwartaal	(realisatie)	8,5
juli	(realisatie)	8,5
augustus	(voorlopig cijfer)	8,5

Het voortschrijdend twaalfmaandscijfer voor het financieringstekort van het Rijk blijft achter bij de waarde die op grond van een geleidelijk groeien naar de jaarraming verwacht mag worden. Dit wordt veroorzaakt door een incidenteel laag inningspatroon van de belastingontvangsten in de eerste helft van het jaar 1982, en dus relatief hoge ontvangsten in de tweede helft van 1982, alsmede door het achterblijven van de uitgaven van de rijksbegroting bij het realisatiepatroon van 1982.

Het effect van het lage inningspatroon 1982 zal, naar zich laat aanzien, aan het einde van 1983 goeddeels ongedaan zijn gemaakt, omdat verwacht wordt dat het inningspatroon 1983 geen bijzondere afwijkingen ten opzichte van eerdere jaren vertoont. Uit dien hoofde zal derhalve geen bijzonder effect meer op het uiteindelijke financieringstekort over geheel 1983 uitgaan. Anders ligt dit mogelijk bij de uitgaven. Deze blijven zodanig achter bij een patroon dat nodig zou zijn om de jaarraming te halen, dat een aanzienlijke mate van onderuitputting waarschijnlijk moet worden geacht. Daarop is hiervoor reeds gewezen. Deze onderuitputting kan wellicht de eerder genoemde tegenvaller die, naar moet worden verwacht, in de Voorlopige Rekening 1983 (februari 1984) op de zogenaamde derdenrekening zal blijken, overtreffen. In dat geval zou een meevaller in het financieringstekort kunnen ontstaan. Bedacht dient daarbij echter te worden dat het uitgavenverloop aan het eind van het jaar uiterst grillig kan zijn en dat ook dan grote bedragen betaald worden, die (sterk) kunnen afwijken van de betalingen in dezelfde periode in het voorafgaande jaar. Of dat dit jaar weer het geval zal zijn is niet te voorspellen.

Al met al kan gesteld worden dat de huidige raming van het financieringstekort van het Rijk met marges is omgeven, waarbij eerder een enigszins meevallende dan een tegenvallende ontwikkeling verwacht mag worden.

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de kerngegevens van de collectieve sector voor 1982 en 1983.

Tabel 5.3. Overzicht kerngegevens collectieve sector 1982 en 1983 (in % NI)

	Ontwerp- begroting 1982 resp. MEV 1982	Realisatie 1982	Ontwerp- begroting 1983 resp. MEV 1983	Vermoe- delijke uitkomsten 1983
Financieringssaldo Rijk	- 4,8	- 8,1	- 9,1	- 10,0
Financieringssaldo lagere overheden	- 1,7	- 0,6	- 1,7	- 1,2
Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven	- 1,3	- 1,3	- 1,1	- 1,2
Financieringssaldo overheid (inclusief debudgetteringen)	- 7,8	- 10,0	- 11,9	- 12,4
(Saldo sociale fondsen)	(+ 0,6)	(- 0,7)	(+ 0,7)	(+ 0,7)
Belastingdruk	30,2	29,2	28,0	28,8
Premiedruk	22,1	22,1	24,5	24,7
Druk niet-belastingmiddelen met collectieve lastenkaracter ¹	3,0	2,4	2,6	2,4
	(7,4)	(7,3)	(7,6)	(7,6)
Collectieve lastendruk	55,3	53,7	55,1	55,9

¹ Conform definitie Studiegroep Begrotingsruimte (zie hoofdstuk 4); tussen haakjes: oude definitie.

Uit de tabel kan een en ander worden afgeleid over de ontwikkeling van de collectieve sector in 1983 en de ontwikkeling van 1982 op 1983.

Bezien we allereerst de ontwikkeling in 1983 zelf, dan blijkt dat, ondanks forse tussentijdse beleidsingrepen, een aanzienlijke verslechtering is opgetreden. Het financieringstekort van de gehele overheid, inclusief debudgetteringen, zal een 1/2 procentpunt hoger uitvallen dan aanvankelijk beoogd, en de collectieve lastendruk valt zelfs ruim 3/4 procentpunt hoger uit dan ten tijde van de ontwerpbegroting. In de diverse nota's over de uitvoering van de begroting 1983 en in het voorgaande is ingegaan op de factoren die achter deze verslechtering schuil gaan. Vergelijken we de huidige inzichten voor 1983 met de uitkomst van 1982, dan tekent zich een nog somberder beeld af. Het financieringstekort van de gehele overheid, inclusief debudgettingen, zal van 1982 op 1983 met bijna 2 1/2 procentpunt stijgen, terwijl daarenboven de collectieve lastendruk met meer dan 2 procentpunten zal toenemen. Debet aan deze ontwikkeling is enerzijds de teleurstellende economische ontwikkeling van 1982 op 1983 en anderzijds de ontwikkeling van de collectieve uitgaven, waarin een zekere onbeheersbaarheid naar voren lijkt te komen. Een confrontatie van de huidige inzichten voor 1983 met de aanvankelijke voornemens voor 1982 geeft een nog aanzienlijk grotere verslechtering te zien in het financieringstekort (meer dan 4 1/2 procentpunt), maar een slechts beperkte stijging van de collectieve lastendruk (ruim een 1/2 procentpunt). Achter deze cijfers gaan tal van ontwikkelingen schuil – zowel in 1982 als in 1983 – die zich niet eenvoudig laten duiden. De cijfers bevestigen evenwel de algemene tendens in de ontwikkeling van de collectieve sector in het afgelopen jaar.

De sociale verzekeringsfondsen vertonen in 1983, net als ten tijde van de Miljoenennota 1983, een overschot van 0,7% van het nationale inkomen. Dit overschot is nodig met het oog op de reservepositie, mede vanwege het feit dat in 1982 het aanvankelijke geplande overschot omsloeg in een aanzienlijk tekort (zie tabel 5.3.). Van 1982 op 1983 is zodoende sprake van een forse saldo-verbetering in deze sfeer.

6. De ontwikkeling van de collectieve sector

Elders in deze nota wordt uitvoerig ingegaan op de noodzaak om structureel en in meerjarig perspectief te komen tot een beheersing en mogelijk zelfs terugdringing van de collectieve uitgaven. In hoofdstuk 7 zal, naar aanleiding van het recent verschenen 7e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, worden stilgestaan bij de bestuurlijke en procedurele aspecten die daarbij een rol spelen. In het navolgende zal via een aantal invalshoeken de kwantitatieve zijde van het probleem worden belicht.

De eerste invalshoek betreft een analyse van de ontwikkeling van de openbare financiën *in de afgelopen jaren*. Bezien zal worden welke verklaringen ten grondslag liggen aan het uit de hand gelopen financieringstekort. Wat zal blijken is dat de budgettaire tegenvallers van de afgelopen jaren zich weliswaar veelal hebben aangediend in de vorm van tegenvallers in de *ontvangst sfeer*, maar dat structureel gezien de conclusie geen andere kan zijn dan dat in het *uitgavenbeleid* onvoldoende is ingespeeld op de vermindering van beschikbare middelen, mede als gevolg van macro-economische ontwikkelingen.

De tweede invalshoek betreft een analyse van de *in de komende jaren* te verwachten uitgavenontwikkelingen. In paragraaf 6.2 wordt daartoe allereerst een kwantitatieve herleiding gegeven van de huidige meerjarencijfers van *het Rijk* tot die uit de vorige Miljoenennota. Uit deze opstelling komt naar voren dat, in tegenstelling tot wat eerdere jaren veelal het geval was, een neerwaartse bijstelling van de meerjarencijfers resulteert, die in de loop van de jaren steeds forser wordt. Met alle kanttekeningen die hierbij nog gemaakt zullen worden, onderstreept deze analyse het belang van het door het kabinet gehanteerde meerjarige perspectief bij het ombuigingsbeleid. In paragraaf 6.3 wordt vervolgens de meerjarige ontwikkeling *van de totale collectieve uitgaven* gezien tegen de achtergrond van de beschikbare middelen in samenhang met doelstellingen terzake van het financieringstekort en de collectieve lastendruk. Deze becijfering levert vooral het inzicht op dat de ombuigingsproblematiek in de komende jaren in aanzienlijke mate wordt gedomineerd door de noodzakelijke tekortreductie. Het is niet zozeer zo dat een stijgende uitgavenontwikkeling moet worden omgebogen, maar veeleer moet een – gelet op de beschikbare middelen – te hoog niveau van uitgaven worden geredresseerd. Overigens brengt deze paragraaf ook aan het licht dat de mate en het tempo van reductie van het financieringstekort van belang zijn voor de mate waarin rente-uitgaven andere collectieve uitgaven verdringen.

In paragraaf 6.4 ten slotte wordt de focus niet meer gericht op de ontwikkeling van uitgavetotalen in de loop van de tijd, maar op de wijzigingen in samenstelling van de collectieve uitgaven, die zich in de loop van de tijd blijken voor te doen. Specifiek wordt daarbij ingegaan op het aspect van de economische betekenis van diverse uitgavencategorieën.

6.1. Een analyse van de ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk in de periode 1980–1983

Inleiding

Het financieringstekort van het Rijk is met name sedert 1980 fors opgelopen. Beliep het tekort in 1980 nog 5% van het nationale inkomen, dat wil zeggen ruim 15 miljard, de meest actuele raming voor 1983 komt uit op 10% van het nationale inkomen, ofwel ruim 33 miljard. Kenmerkend bij dit al was dat de verslechtingen in het financieringstekort zich met name manifesteerden *tijdens* de uitvoering van de begrotingen.

Deze constatering nopen tot een nadere analyse. Allereerst is van belang om te bezien waar zich de verschillen hebben voorgedaan tussen de raming en de realisatie van het financieringstekort *in de afzonderlijke jaren*. In aanvulling daarop moet echter ook worden bezien waar zich *van jaar op jaar* verslechtingen in het beeld hebben voltrokken.

Het jaarlijkse verschil tussen het geraamde en het gerealiseerde financieringstekort in de periode 1980–1983

Het gerealiseerde financieringstekort van het Rijk is in de periode 1980–1983 telkens uitgekomen boven de ieder jaar bij de indiening van de ontwerp-begroting gepresenteerde raming. In 1980 en 1983 viel de realisatie 1% van het nationale inkomen hoger uit, terwijl dit verschil in de jaren 1981 en 1982 zelfs 2½% respectievelijk 3% van het nationale inkomen beliep. In tabel 6.1.1 worden deze verschillen jaarlijks uitgesplitst naar de in dit verband belangrijkste uitgaven- en ontvangstencategorieën.

Tabel 6.1.1. Geraamd en gerealiseerd financieringstekort van het rijk in de periode 1980–1983 en een uitsplitsing van het verschil

	1980	1981	1982	1983
Raming tekort rijk in % NI ¹	4	4	5	9
Realisatie tekort rijk in % NI	5	6½	8	10 ²
Verslechting t.o.v. geraamde tekort in miljarden ³	3½	8	11	2
Uit hoofde van (mld.) ⁴ :				
– belastingen (excl. gas)	+ 8	+ 7	+ 3½	– 1
– aardgas	– ½	– 1½	+ 5	+ 1½
– overige ontvangsten	– 1½	– ½	+ ½	– ½
totaal ontvangsten	(+ 6)	(+ 6)	(+ 9)	(0)
– werkloosheid	–	+ 1	+ 2½	+ ½
– overige uitgaven	– 2½	+ 1	– ½	+ 1½
totaal uitgaven	(– 2½)	(+ 2)	(+ 2)	(+ 2)

¹ Raming ten tijde van ontwerp-begroting.

² Stand 'Vermoedelijke Uitkomsten'.

³ I.v.m. afronding en wijziging van het nationale inkomen (statistische correctie

CBS; noemereffect) is deze regel slechts globaal af te leiden uit de twee regels ervoor.

⁴ + = bijdrage aan tekortverslechting;
– = bijdrage aan tekortverbetering.

Uit de tabel blijkt dat het verschil tussen raming en realisatie – met uitzondering van 1983 – vooral aan de ontvangstenkant (belastingen, aardgas) is gelokaliseerd.

Voor een juiste interpretatie van de tabel moet het volgende worden bedacht. De jaarlijkse tegenvallers traden in het algemeen grotendeels aan het licht in het eerste halve jaar. De diverse kabinetten hebben in reactie daarop telkens tot tussentijdse beleidsingrepen besloten. Zuiver beschouwd geeft de tabel dan ook niet ten volle weer welke ramingsmutaties in de

diverse jaren zijn opgetreden: de verslechtingen in het financieringstekort en de uitgaven en – in mindere mate – de ontvangsten zijn in wezen nog enigszins onderschat.

De belangrijkste mutaties per jaar kunnen als volgt globaal worden toegelicht.

In 1980 werd de grootste tegenvaller gevormd door een zeer forse neerwaartse ramingsbijstelling van de belastingopbrengsten. De tegenvallende economische ontwikkeling was daaraan debet. De daling van de uitgaven in dat jaar is vooral het gevolg van een tussentijdse ombuigingsoperatie van 3 miljard. Ook in 1981 was met name de slechtere economische ontwikkeling dan voorzien er de oorzaak van dat het financieringstekort hoger uitviel dan geraamd. Een andermaal buitengewoon forse neerwaartse bijstelling van de geraamde belastingopbrengsten, maar ook een opwaartse bijstelling van de werkloosheidsuitgaven bleken onvermijdelijk. Een tussentijds gepleegde ombuigingsoperatie bood hiertegen onvoldoende tegenwicht. Overigens leidden de aardgasbaten in 1981 nog tot een meevaller.

In 1982 was sprake van de grootste afwijking tussen de oorspronkelijke raming en de realisatie van het financieringstekort. In plaats van de geraamde 16 miljard kwam het tekort ten slotte uit op 27 miljard. Voor circa de helft (5 miljard) was dit te wijten aan de voor het eerst zeer sterk bij de raming achterblijvende aardgasbaten. Bovendien leidde de opnieuw¹ tegenvallende economische groei in dat jaar tot een 3½ miljard lagere belastingopbrengst en tot 2½ miljard meer werkloosheidsuitgaven dan verwacht.

In het lopende begrotingsjaar 1983 lijkt het te realiseren financieringstekort – afgaande op de stand «Vermoedelijke Uitkomsten» – in tegenstelling tot de beide voorgaande jaren niet al te ver boven de oorspronkelijke raming uit te komen. De tegenvaller in 1983 van 2 miljard is vooral te wijten aan twee factoren. In de eerste plaats vallen de aardgasbaten voor het tweede achtereenvolgende jaar tegen ten opzichte van de aanvankelijke raming. In de tweede plaats lopen de uitgaven (exclusief werkloosheid) per saldo, dat wil zeggen ná de ombuigingen uit hoofde van het zogenaamde «1215 miljoen-pakket» en het Voorjaarsnota-pakket ad 2 miljard, met 1½ miljard op. Deze stijging hangt voor een gering gedeelte samen met beleidsintensiveringen en wordt derhalve voornamelijk veroorzaakt door zogenaamde exogene mutaties, die zijn opgenomen in de Voorjaarsnota 1983. Overigens lijken de belastingen – na drie jaren te zijn tegengevallen – in 1983 voor het eerst mee te vallen ten opzichte van de oorspronkelijke raming conform de Miljoenennota 1983.

De van jaar op jaar gerealiseerde ontwikkeling van het financieringstekort in de periode 1980–1983

Wanneer we de ontwikkeling van het financieringstekort bezien van 1980 tot en met 1983, dan valt een continue stijging waar te nemen. Bezien we de ontwikkeling als aandeel in het nationale inkomen, dan is het volgende beeld van belang.

Tabel 6.1.2. Totaalbeeld rijksfinanciën (inclusief begrotingsfondsen) 1980–1983 in % van het nationale inkomen (realisaties)

	1980	1981	1982	1983 ¹
Uitgaven	42½	44½	46	47½
Ontvangsten	37½	38	38	37½
Financieringstekort	5	6½	8	10

¹ In 1980, 1981 en 1982 werd de economische groei gemiddeld geraamd op ruim 1%, terwijl gemiddeld bijna –1% gerealiseerd werd.

¹ Stand 'Vermoedelijke Uitkomsten'.

De keuze van het nationale inkomen als referentiepunt heeft niet alleen als voordeel dat aldus nominale mutaties het beeld niet verstoren, maar sluit tevens aan op het feit dat de doelstellingen ten aanzien van het financieringstekort en de collectieve lastendruk zijn uitgedrukt als aandeel in het nationale inkomen.

Uit de tabel komt naar voren dat het financieringstekort in de betrokken periode met 5 procentpunten is gestegen. Tegelijkertijd zijn de ontvangsten van het Rijk precies gestabiliseerd als aandeel in het nationale inkomen. De stijging van het financieringstekort kan dan ook volledig worden toegeschreven aan de stijging van de druk van de collectieve uitgaven. Deze liep op met 5 procentpunten van 42¹/₂ naar 47¹/₂.

Een nadere uitsplitsing van deze cijfers biedt het volgende beeld.

Tabel 6.1.3. Een uitsplitsing van de totale mutatie¹ in het financieringstekort van het rijk in de periode 1980–1983 in % van het nationale inkomen

A	B	waarvan i.v.m.				C	waarvan i.v.m.		
		werk- loos- heid	rente	rijks- bij- dragen	overig		Totale mutatie in de ont- vang- sten	aard- gas	belas- tingen (excl. gas)
Totale mutatie in het tekort (A = B + C)	Totale mutatie in de uit- gaven								
+ 5	+ 5	(+ 2 ¹ / ₂)	(+2)	(- 2 ¹ / ₂)	(+ 3)	0	(- 1 ¹ / ₂)	(+ 3)	(- 1 ¹ / ₂)

¹ + = bijdrage aan tekortverslechtering;

- = bijdrage aan tekortverbetering.

De eerder gesignaleerde stijging van de uitgavendruk van 5 procentpunten is uitgesplitst over een viertal uitgavencategorieën. Een belangrijke oorzaak van de uitgavengroei is de werkloosheid¹. Bij een gemiddelde jaarlijkse werkloosheidsgroei in de periode 1980–1983 van 150 duizend behoeft dit geen verwondering.

Een andere snel gegroeide uitgavencategorie is de rente. Zowel de sterk toegenomen financieringstekorten als de relatief hoge rente in de afgelopen jaren hebben daartoe bijgedragen.

Het terugtrekken van rijksbijdragen aan de sociale-verzekeringssystemen heeft er in de afgelopen jaren voor gezorgd dat het financieringstekort niet nog veel sterker is gegroeid. Dit terugtrekken van de rijksbijdragen geschiedde voor een deel in het kader van de zogenaamde terugsluizing naar de rijksbegroting van bezuinigingen op de sociale-verzekeringssystemen en heeft voor een ander deel geleid tot premieverhogingen. Van de 11¹/₂ à 12 miljard aan rijksbijdragen in 1980 resteert in 1983 nog 3¹/₂ à 4 miljard.

Wat betreft de overige uitgaven (ruim 80% van de totale uitgaven) is de stijging vooral gelokaliseerd op het terrein van de volkshuisvesting (deels in verband met rebudgettering met ingang van 1983), defensie en de sociale-zekerheidsuitgaven (exclusief werkloosheid) op de rijksbegroting.

De stabilisatie van de ontvangsten van het Rijk als aandeel in het nationale inkomen is uitgesplitst in een drietal ontvangstencategorieën.

De aardgasbaten blijken in de beschouwde periode 1980–1983 in % van het nationale inkomen te zijn gestegen met in totaal 1¹/₂ procentpunt, als resultaat van een groei in de periode 1980–1982 met 2% van het nationale inkomen en een daling van 1982 op 1983 met 1/2% van het nationale inkomen.

Het verloop van de belastingopbrengsten (exclusief die uit aardgas) heeft ertoe bijgedragen dat het financieringstekort is opgelopen. In al deze jaren bleven de belastingopbrengsten namelijk achter bij de groei van het nationale inkomen, zij het in een afnemende mate.

¹ Hier is dan uiteraard alleen nog maar gerekend met het via de rijksbegroting lopende deel van de werkloosheidsuitgaven.

Overigens dient bij een dergelijke macro-benadering altijd te worden bedacht dat er op micro-niveau (belastingpercentages en -grondslagen) heel goed van een stabiele druk sprake kan zijn.

De overige ontvangsten (niet-belastingontvangsten exclusief die uit hoofde van het aardgas) ontwikkelen zich de laatste jaren in vergelijking met het nationale inkomen gunstig. Dit hangt onder meer samen met gestegen rente-ontvangsten op verstrekte woningwetleningen en met het feit dat de ombuigingen voor een gedeelte leiden tot een verhoging van de niet-belastingontvangsten (profijtgedachte).

Enkele conclusies

Uit het voorgaande komt naar voren dat de tegenvallers, die in de diverse afzonderlijke jaren zijn opgetreden en die zich uitten in hogere financieringstekorten dan aanvankelijk geraamd, voor een aanzienlijk deel aan de ontvangstenkant van het budget gelokaliseerd zijn geweest, hoewel ook aan de uitgavenkant niet onaanzienlijke tegenvallers zijn opgetreden.

Wanneer we de zaak evenwel meer in een meerjarig perspectief bezien door de ontwikkeling gedurende de periode 1980–1983 in zijn geheel te bezien, dan valt op dat de verslechtering van het financieringstekort vrijwel geheel valt te verklaren uit een oplopen van de uitgaven als aandeel in het nationale inkomen. De ontvangsten hebben zich per saldo precies gestabiliseerd.

Op het eerste gezicht lijken deze gevolgtrekkingen wellicht op gespannen voet met elkaar te staan. Dat is echter geenszins het geval. Wat weerspiegeld wordt, is het volgende. Tijdens de diverse voorbereidingen van de begrotingen werd telkens gerekend met – achteraf bezien – te optimistische veronderstellingen (reële groei van het nationale inkomen en later ook het aardgas), waardoor de te verwachten middelen werden overschat. Dit vertaalde zich tijdens de begrotingsuitvoering uiteraard in tegenvallers aan de ontvangstenzijde die, samen met uitgaventegenvallers, tot aanzienlijke tegenvallers in het tekort leidden.

De tussentijdse beleidsingrepen boden onvoldoende tegenwicht. Wat vervolgens bij de voorbereiding van de begroting van het volgende jaar achterwege bleef, was een adequate neerwaartse aanpassing van het uitgavenniveau aan de verminderde groei van het nationale inkomen en van de aardgasbaten. De scheefgroei die – ondanks de tussentijdse beleidsingrepen – telkens *tijdens* de begrotingsuitvoering manifest werd, werd aldus structureel gemaakt. Het gevolg was een van jaar op jaar alsmear verder uit de hand lopen van het financieringstekort.

Deze constatering onderstreept het belang van het consequent hanteren van een meerjarig kader bij het begrotingsbeleid, ook in retrospectieve zin: het verontachtzamen van tegenvallende ontwikkelingen in eerdere jaren en het nalaten van voldoende aanpassingen in het uitgavenbeleid om op die ontwikkelingen in te spelen, hebben in de afgelopen jaren de huidige precare situatie van de overheidsfinanciën in de hand gewerkt.

Overigens komt uit de analyse ook naar voren dat zich aanzienlijke exogene mutaties in de uitgavensfeer voordoen, die blijkbaar niet tijdig worden onderkend respectievelijk geneutraliseerd. Vooral in 1983 komt dit pregnant naar voren. Het kabinet acht verbeteringen in deze sfeer dringend gewenst; de voornemens in de sfeer van de weglekeffecten, waarop elders in deze nota wordt ingegaan, hebben mede op deze materie betrekking.

6.2. De mutaties in de rijksuitgaven in meerjarig perspectief; 1984–1987

Inleiding

Elders in deze nota is al uitvoerig ingegaan op de beleidsmaatregelen die het kabinet voornemens is te treffen met het oog op de begroting 1984.

Ten einde enig zicht te geven op de gevolgen hiervan voor de totale uitgavenontwikkeling wordt in deze paragraaf een herleiding gegeven van de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 1983 naar de huidige meerjarencijfers, waarin de beleidsmaatregelen in het algemeen zijn verwerkt. De analyse is uiteraard meerjarig van opzet; beslissingen over budgettaire aangelegenheden dienen altijd in meerjarig perspectief te worden beoordeeld.

Omdat de analyse zich – noodgedwongen – beperkt tot de rijksuitgaven en daarnaast in een aantal opzichten een nogal technisch karakter draagt, dienen de uitkomsten ervan met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. De analyse kan overigens in verband worden gebracht met de analyse die in paragraaf 6.3 volgt. Daarin wordt een aantal beperkingen van de thans volgende analyse losgelaten.

Enkele algemene opmerkingen

Een herleiding van meerjarencijfers uit de Miljoenennota 1983 tot de nieuwe meerjarencijfers beperkt zich noodgedwongen tot de rijksuitgaven. Van de sociale-verzekeringsuitgaven en de uitgaven van de lagere overheden is geen meerjarig ijkpunt ten tijde van de Miljoenennota 1983 voorhanden. Ook de begrotingsfondsen en de EG-afdrachten blijven buiten beeld. Het kabinet is voornemens om deze beperking zo snel mogelijk op te heffen (zie ook hoofdstuk 7). Vanwege deze thans nog bestaande beperking kan slechts een deel van de ontwikkelingen in de collectieve sector in het beeld worden betrokken. Toegespitst op de ombuigingen betekent het, dat ombuigingen welke neerslaan in de begrotingsfondsen en de niet-belastingmiddelen buiten de becijfering blijven en dat van de ICCK-ombuigingen alleen dat deel kan worden verwerkt, dat direct de rijksuitgaven verlaagt¹ of dat via vermindering van rijksbijdragen wordt «teruggesluisd». Anderzijds blijven bij voorbeeld ook exogene tegenvallers in de (niet-)belastingontvangsten (aardgas) en de sociale verzekeringen buiten beeld.

Deze relativeringen mogen bij de beoordeling van de hierna te presenteren cijfers niet uit het oog worden verloren. Overigens golden dezelfde beperkingen ten aanzien van vergelijkbare analyses, die in eerdere Miljoenennota's zijn opgenomen. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft deze analyses in zijn interim-rapport en recentelijk ook in het eindrapport nader bewerkt en gebruikt voor een beoordeling van het effect van ombuigingen.

Ook in de Miljoenennota 1983 is de analyse op die wijze gehanteerd. De Studiegroep heeft de mutaties gezien, die gedurende een aantal jaren zijn opgetreden in het meerjarencijfer 1982. In de Miljoenennota 1983 werden de mutaties gedurende één jaar in de meerjarencijfers 1983–1986 geanalyseerd. In beide gevallen was de conclusie, dat de ombuigingen werden overtroffen door reële uitgavenverhogingen (d.w.z. exclusief uitgavenmutaties uit hoofde van (doorwerkingseffecten van) lastenverzwaringen, nominale mutaties, desalderingen, verschuivingen en re- en debudgetteringen), waardoor de totale rijksuitgaven uiteindelijk toch een opwaartse bijstelling te zien gaven. Uit de analyse in de Miljoenennota 1983 bleek tevens, dat deze resulterende opwaartse bijstelling in meerjarig perspectief opliep.

Globaal gesteld worden de rijksuitgaven beïnvloed door min of meer exogene mutaties uit hoofde van de macro-economische ontwikkeling en de «normale» begrotingsuitvoering en door beleidsmatige ingrepen. Wat deze laatste categorie betreft betekent het hanteren van de meerjarencijfers uit de vorige Miljoenennota als ijkpunt, dat het hier om alle beleidsmatige mutaties gaat, die het huidige kabinet tot nu toe teweeg heeft gebracht. De ontwerp-begroting 1983 en daarmee de meerjarencijfers uit de vorige Miljoenennota waren immers nog gebaseerd op het beleid van het vorige kabinet. De belangrijkste beslissingen van het huidige kabinet, die de rijksuitgaven (meerjarig) hebben beïnvloed zijn de volgende:

¹ Hierbij valt te denken aan de ambtenarensalarissen en aan dat deel van de sociale-verzekeringsuitgaven, dat via de rijksbegroting verloopt.

1. In het najaar van 1982 zijn, als uitwerking van het regeerakkoord en ter compensatie van het vervallen dekkingsplan 1983, additionele ombuigingen aangebracht in de begroting 1983, met doorwerking naar latere jaren. Deze doorwerking is overigens grotendeels te vatten onder het navolgende punt 4.

2. Het kabinet heeft eind vorig jaar besloten tot een koopkrachtreparatie 1983.

3. In het voorjaar van dit jaar is besloten tot een pakket tekortbeperkende maatregelen zoals neergelegd in de Voorjaarsnota 1983. Daarbij werd ook een bedrag vastgesteld voor uitgavenverhogingen na 1983 uit hoofde van het regeerakkoord (het «1 miljard-pakket») naast een jaarlijkse voorziening voor de echte minima, beide voor de periode 1984–1986.

4. Ten slotte is er het pakket beleidsmaatregelen, waartoe het kabinet in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1984 heeft besloten en dat in hoofdstuk 4 van deze nota is omschreven¹. De ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin vertonen een fors oplopende doorwerking, mede omdat de ombuigingen voor 1985 en 1986 in deze sfeer uit hoofde van het regeerakkoord (2 miljard per jaar extra) in de meerjarencijfers zijn verwerkt. Aangezien dit laatste niet het geval is voor de ICCK-ombuigingen na 1984, en aangezien deze niet op voorhand zijn toe te delen aan de rijksuitgaven, zijn de voorgenomen ombuigingen na 1984 in die sfeer (5 miljard per jaar extra) niet in de begroting opgenomen. Van de lastenverlichtende maatregelen slaat met name in latere jaren een deel neer in (hogere) rijksuitgaven.

De cijfermatige uitkomsten

In de volgende tabel worden de reële mutaties gegeven die zijn opgetreden in de meerjarencijfers van de rijksuitgaven ten opzichte van de Miljoenennota 1983².

Tabel 6.2. Reële meerjarige mutaties in de meerjarencijfers van het rijk t.o.v. de Miljoenennota 1983 (in miljarden guldens)

	1984	1985	1986	1987
a ombuigingen	- 8,2	- 10,2	- 12,3	- 12,9
b beleidsintensivering	+ 2,2	+ 3,5	+ 3,9	+ 3,7
c 'normale' uitvoering/exogenen	+ 4,0	+ 4,7	+ 5,4	+ 5,3
d rente	- 0,7	- 0,7	- 0,9	- 1,2
e werkloosheid	+ 2,7	+ 2,8	+ 2,9	+ 2,9
Totaal relevante mutaties	0	+ 0,1	- 1,0	- 2,2

De cijfers in de tabel tonen in de eerste plaats een fors oplopen van de *ombuigingen* van 8,2 miljard in 1984 tot 12,9 miljard in 1987. Dit heeft twee oorzaken:

- de ombuigingen uit de Voorjaarsnota 1983 (met name in de volkshuisvestingsfeer) en de in 1984 ingezette ombuigingen kennen een oplopende doorwerking;
- daarenboven zijn voor 1985 en 1986 de additionele ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin uit hoofde van het regeerakkoord in de cijfers verwerkt (2 miljard per jaar extra).

Na 1986 zwakt het oplopen af, omdat er dan geen sprake meer is van additionele ombuigingen.

¹ De ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin, zoals weergegeven in hoofdstuk 4, omvatten overigens ook, in tegenstelling tot in de onderhavige begrotingen, ombuigingen in de begrotingsfondsen en ombuigingen welke in de niet-belastingmiddelen tot uitdrukking komen.

² Een volledige aansluiting tussen de huidige meerjarencijfers en die uit de vorige miljoenennota is weergegeven in bijlage 3.

De regel *beleidsintensivering* omvat de koopkrachtreparatie 1983, het 1 miljard-pakket, de voorziening voor de echte minima in de jaren 1984 tot en met 1986 en tevens de in het regeerakkoord vervatte beleidsintensivering ten opzichte van de meerjarencijfers uit de vorige Miljoenennota in de sfeer van de volkshuisvesting. Deze regel laat eveneens een oplopende reeks zien, doch veel geringer dan de ombuigingen. De daling in 1987 weerspiegelt het aflopen van het 1 miljard-pakket.

Een opwaartse bijstelling van de meerjarencijfers wordt tevens veroorzaakt door het saldo van de mee- en tegenvallers van de *begrotingsuitvoering 1983* en de *exogene bijstellingen*, die nodig bleken bij de begrotingsvoorbereiding 1984. Hierin is ook verwerkt het bedrag dat voor 1984 is ingeboekt als reserve voor intering op de overloop ex artikel 12 CW.

De meerjarenramingen voor de *rente* op de nationale schuld zijn heel licht neerwaarts bijgesteld. Dit is per saldo het gevolg van een meevallend financieringstekort 1982, een iets lagere rekenrente en iets hogere rekenkortingen vanaf 1983 ten opzichte van de ramingen in de vorige Miljoenennota. Overigens blijven de meerjarencijfers op een forse stijging van de rentelasten in de komende jaren wijzen. De huidige bijstelling belooft circa 1 miljard structureel. Hierbij zij opgemerkt dat het hier voor de jaren na 1984 een technische raming betreft, omdat voor die jaren een constant financieringstekort van het Rijk is verondersteld in % van het nationale inkomen. In paragraaf 6.3 zal worden ingegaan op de ontwikkeling van de rentelasten bij een andere veronderstelling ter zake van de ontwikkeling van het financieringstekort in de komende jaren.

De *werkloosheidsuitgaven* moesten opnieuw opwaarts worden bijgesteld, zowel in de loop van 1983 als in verband met de verwachte toename van de werkloosheid en verdeling over de diverse werkloosheidsregelingen in 1984. In de methodiek van de meerjarencijfers wordt uitgegaan van een constant werkloosheidsvolume na het komende begrotingsjaar. Dit betekent in de huidige situatie de facto een onderschatting van de meerjarencijfers, die oploopt in de tijd zolang verwacht moet worden dat de werkloosheid nog blijft toenemen (zie ook par. 6.3).

Een beoordeling

Uit tabel 6.2 komt naar voren dat, meerjarig bezien, de ombuigingen de overige opwaartse bijstelling van de meerjarencijfers overtreffen. In dit opzicht en in vergelijking met de eerder gememoreerde analyses in vroegere jaren, kan deze uitkomst als gunstig worden gekarakteriseerd. Daartoe draagt met name bij het feit dat besloten is tot meerjarig oplopende ombuigingsbedragen in het regeerakkoord.

Anderzijds moet worden onderkend dat – wederom – tegenover het uitgavenverlagende effect van ombuigingen aanzienlijke opwaartse mutaties uit andere hoofde staan, door voorziene en onvoorziene zaken. Bij deze constatering is nog gewezen op de volgende factoren, die, naast de beperking tot de rijksuitgaven, van belang zijn voor een goede beoordeling van de gepresenteerde cijfers:

1. In de cijfers zijn nog niet verwerkt de ombuigingen in de ICCK-sfeer in 1985 en 1986, waarvan de omvang reeds in het regeerakkoord is vastgelegd, maar waarvan de invulling nog niet is geregeld. Een deel van die ombuigingen zal neerslaan in de rijksuitgaven. De omvang van dat deel is afhankelijk van de invulling van de ombuigingen en van de wijze van terugsluizing van het deel van deze ombuigingen, dat niet (direct) in deze uitgaven tot uitdrukking komt.
2. Op een aantal punten wordt in de meerjarencijfers gerekend met nogal technisch getinte rekenveronderstellingen:
 - de werkloosheidsuitgaven zijn gebaseerd op een constant werkloosheidsvolume;
 - voor de jaren na 1984 is sprake van een technische raming van de rentelasten. Andere veronderstellingen ten aanzien van financieringstekort en rentevoet leiden uiteraard ook tot andere mutaties in de tabel.

3. De ervaring van de laatste jaren leert dat er in de fase van de begrotingsuitvoering forse overschrijdingen kunnen optreden. Deze reële dreiging van onvoorziene tegenvallers «belast» de cijfers uit de tabel.

4. De cijfers geven alleen de feitelijke ontwikkelingen weer (in de rijksuitgaven). Er is geen sprake van een confrontatie met gewenste ontwikkelingen.

Vanwege deze punten dienen de eerder gegeven conclusies met de nodige voorzichtigheid te worden gehanteerd.

In de navolgende paragraaf 6.3 zal een aantal van de hiervoor geschetste beperkingen nader aan de orde worden gesteld.

6.3. De ontwikkeling van de collectieve sector in meerjarig perspectief

Inleiding

Bij het nemen van beleidsbeslissingen met betrekking tot de uitgaven dan wel de inkomsten van de collectieve sector in de komende jaren is het van belang een beeld te hebben van de ontwikkeling van de totale collectieve sector op middellange termijn.

In het regeerakkoord heeft het kabinet vastgelegd welke doelstellingen het op budgettair terrein hanteert. Tevens is toen een becijfering gemaakt van de ombuigingsproblematiek die daarbij werd voorzien. Sedertdien hebben zich vele mutaties op budgettair terrein voorgedaan, waarop elders in deze nota al uitvoerig is ingegaan.

Deze mutaties leiden tot een andere uitgangssituatie in 1984 dan op grond van het regeerakkoord mocht worden verwacht. Met name in het financieringstekort uit zich een aanzienlijk somberder beeld, ondanks de forse extra ombuigingen waartoe inmiddels is besloten.

De ontwikkelingen sedert het regeerakkoord hebben ook aangetoond welk belang min of meer externe factoren hebben voor het budgettaire beleid. De in 1983 en 1984 tegenvallende groeiverwachtingen, de ontwikkeling van de werkloosheid en de tegenvallers in de sfeer van het aardgas geven aan hoe gevoelig het budget is voor dergelijke factoren. Gelet ook op de huidige toestand van de openbare financiën kan de conclusie geen andere zijn dan dat in het budgettaire beleid in de komende jaren deze gevoeligheden een zeer belangrijke plaats zullen blijven innemen.

In deze paragraaf zal vanuit deze constatering een analyse worden gegeven van mogelijke ontwikkelingen van de collectieve sector over de jaren 1984–1988 en zal de uitkomst hiervan worden geconfronteerd met de beschikbare middelen. De verschillen met berekeningen ten tijde van het regeerakkoord zijn, zoals reeds aangeduid, legio. Met name kunnen worden vermeld:

- de veranderde uitgangssituatie 1984 (hoger financieringstekort);
- de andere tijdsperiode; de beschouwde periode strekt zich ruim na de regeerperiode van dit kabinet uit. Dientengevolge zijn ook nadere veronderstellingen vereist, met name ten aanzien van de reductie van het financieringstekort;
- de te verwachten toekomstige reële groeivoet van het nationale inkomen;
- de verwachte werkloosheidsontwikkeling;
- de raming van de aardgasbaten.

De becijferingen geven een zekere indicatie van de voor ons liggende financiële problematiek op middellange termijn, met een schets van de onzekerheden ter zake. Daarbij worden de belangrijkste bepalende factoren zoveel mogelijk blootgelegd.

De becijferingen zijn omgeven met nogal grote onzekerheidsmarges. In de eerste plaats berust deze analyse niet op een economisch model. Verschillende macro-economische gegevens zijn veronderstellenderwijs gehanteerd. De wisselwerking tussen de economische ontwikkeling enerzijds en de ontwikkeling van de collectieve sector anderzijds blijft daardoor deels buiten beeld. Zo is bij voorbeeld de economische groei niet alleen van belang voor de ontvangsten, maar ook van invloed op de ontwikkeling van de uitgaven. Anderzijds wordt de economische groei beïnvloed door bij voorbeeld de ontwikkeling van de collectieve lastendruk, het financieringstekort en de structuur van de overheidsuitgaven (zie par. 6.4).

In de tweede plaats kunnen er net als in de afgelopen periode – zowel bij de uitgaven als bij de inkomsten – grote en onvoorzienbare wijzigingen optreden. De laatste jaren hebben deze wijzigingen – in de vorm van onverwachte tegenvallers – het bijna onmogelijk gemaakt de collectieve sector te beheersen.

De ontwikkeling van de collectieve uitgaven (exclusief rente)

Bij de becijfering van toekomstige uitgavenontwikkelingen is het goed een onderscheid te maken naar de rente-uitgaven, de sociale-zekerheidsuitgaven en de overige uitgaven. De eerste categorie kan het best worden gezien in samenhang met de veronderstelde tekortontwikkeling; hierop zal verderop worden ingegaan.

De *sociale-zekerheidsuitgaven* zullen, naar huidige raming, nog maar een beperkte groei te zien geven in de komende jaren, met name wanneer gerekend wordt met de in het regeerakkoord afgesproken ombuigingen. Een belangrijke component vormen de werkloosheidsuitgaven. Bij het ontbreken van actuele werkloosheidsramingen tot en met 1988 kan hier slechts veronderstellenderwijs een berekening worden gemaakt. In overeenstemming met het advies terzake van de Studiegroep Begrotingsruimte kan worden uitgegaan van een toename van de werkloosheid die gelijk is aan de trendmatige toename van het arbeidsaanbod, i.c. 70.000 mensjaren per jaar; impliciet wordt dan uitgegaan van een gelijkblijvende werkgelegenheid. Het betreft hier, zoals opgemerkt, niet meer dan een veronderstelling ten behoeve van de navolgende becijferingen. De overige sociale-zekerheidsuitgaven inclusief de gezondheidszorg, zullen naar raming bij ongewijzigd beleid een volume-ontwikkeling van 1% per jaar te zien geven. Aldus zouden de sociale-zekerheidsuitgaven in totaal tot en met 1988 een uitgavenstijging te zien geven van ongeveer 11 miljard, uitgedrukt in het prijspeil 1984. Daarop mag dan nog in mindering worden gebracht het aandeel van de sociale-zekerheidsuitgaven in de in het regeerakkoord afgesproken ombuigingen in de ICCK-sfeer. Het gaat dan om een totaal bedrag van 10 miljard in 1988¹, waarvan het aandeel van de sociale-zekerheids sfeer niet op voorhand kan worden becijferd.

De categorie *overige uitgaven* betreft het grootste deel van de rijksuitgaven alsmede de uitgaven van de lagere overheden. Deze categorie geeft een nulgroei te zien (prijspeil 1984) in de komende jaren en zal, rekening houdend met het toe te rekenen restant van de hiervoor genoemde 10 miljard ICCK-ombuigingen, zelfs een negatieve ontwikkeling te zien kunnen geven. Deze ontwikkeling hangt in sterke mate samen met de meerjarig oplopende ombuigingen, waartoe het kabinet heeft besloten. Hierop is ook in de voorgaande paragraaf reeds ingegaan. Overigens impliceert het hanteren van de meerjarencijfers in deze exercitie, dat ervan wordt uitgegaan dat alle afspraken omtrent ombuigingen en de tijdelijkheid van de uitgavenverhogingen worden uitgevoerd. Ook is er geen rekening gehouden met mogelijke (onvoorziene) tegenvallers in de uitgavensfeer. En juist in de laatste jaren hebben niet voorzienbare ontwikkelingen in de uitgaven de meerjarencijfers aanzienlijk verhoogd.

¹ Ook al in 1986. De 10 miljard is opgebouwd uit 5 miljard ombuigingen in 1985 en nog eens 5 miljard in 1986, beide in de ICCK-sfeer.

Bezien we de in de periode 1984–1988 te verwachten ontwikkeling van de sociale-zekerheidsuitgaven en de categorie overige uitgaven *te zamen*, dat wil zeggen alle collectieve uitgaven exclusief de rente-uitgaven, dan kan een stijging in reële termen worden becijferd van 1 miljard: het saldo van de groei van 11 miljard in de sociale zekerheid, de nulgroei bij de overige uitgaven en de 10 miljard aan voorgenomen ombuigingen conform het regeerakkoord in de ICCK-sfeer.

Een indicatie van de financiële problematiek

Ten einde zicht te krijgen op de te verwachten financiële problematiek in de komende jaren dienen de tot hier toe gemaakte becijferingen nog te worden aangevuld met

- een raming van de rentelasten,
- in samenhang met:
- veronderstellingen ten aanzien van de reductie van het financieringstekort;
 - een veronderstelling ten aanzien van de vooral uit de groei van het nationale inkomen beschikbaar komende middelen.

De toename in de behoefte aan financiële middelen voor de collectieve sector is namelijk gelijk aan de som van de toename van de totale collectieve uitgaven en de afname van het financieringstekort. Deze behoefte zal voor een deel gedekt worden door een stijging van de premie- en belastingontvangsten, als het nationale inkomen de komende jaren een groei te zien geeft. Voor zover deze groei tekortschiet is er sprake van een op te lossen financiële problematiek, gegeven de in deze paragraaf gehanteerde vooronderstellingen.

Het financieringstekort van het Rijk en de OPL, inclusief debudgetteringingen dient, volgens het regeerakkoord, te worden teruggebracht tot een waarde van circa 7½% van het nationale inkomen in 1986. Over het verloop van het financieringstekort in de jaren na 1986 zijn geen afspraken gemaakt. Ten behoeve van deze technische exercitie is met betrekking daartoe een tweetal varianten uitgewerkt. De ene gaat uit van een verdere tekortreductie na 1986 tot het structurele aanvaardbaar geachte niveau van 4% van het nationale inkomen in 1988. De andere gaat uit van stabilisatie van het financieringstekort vanaf 1986 op het niveau van circa 7½% van het nationale inkomen. In de eerste variant wordt de *reële* rentevoet geacht terug te lopen tot 3% in 1988, in de tweede tot 4½%.

Uitgedrukt in prijzen 1984 kan dan de volgende opstelling worden gemaakt, die de behoefte aan financiële middelen in de periode tot en met 1988 in kaart brengt.

Tabel 6.3.1. De toename van de behoefte aan middelen voor de collectieve sector in de periode 1984–1988 (in miljarden, prijspeil 1984)

	Variant I (tekort 1988: 4% NI)	Variant II (tekort 1988: 7½% NI)
Toename uitgaven excl. rente	1	1
Reductie financieringstekort	27	17
Toename rentelasten	5	6
Totale toename behoefte aan middelen collectieve sector	33	24

Uit de tabel komt zeer duidelijk naar voren dat de noodzakelijk te achten reductie van het financieringstekort in de komende jaren een zware last legt op de ontwikkeling van de collectieve sector. Uiteraard is die last in eerste instantie zwaarder naarmate de tekortreductie groter is. Daarbij zij evenwel bedacht dat als tegenkracht de rentelast zal afnemen bij verdere tekortreductie. In hoofdstuk 2 is dit al duidelijk geïllustreerd. In de bovenstaande tabel is dit effect nog maar marginaal, omdat in de rentelast 1988 louter het verschil in financieringstekort-veronderstelling met betrekking tot 1987 tot uiting komt. Op iets langere termijn is dit effect evenwel substantieel.

Duidelijk is ook dat de behoefte aan middelen niet (meer) gedomineerd wordt door een stijging van het uitgavenbeslag. Veeleer kan worden gesteld dat een te hoog uitgavenniveau met zich brengt dat de uitgaven moeten worden gereduceerd ten einde het financieringstekort terug te brengen tot aanvaardbaarder proporties.

De mate waarin de uitgaven verder zullen moeten worden gereduceerd is overigens afhankelijk van de mate waarin, vooral uit de groei van het nationale inkomen, middelen beschikbaar komen voor de collectieve sector. De onderstaande tabel geeft aan hoeveel middelen beschikbaar komen bij een stabilisatie van de collectieve-lastendruk, bij een reële groei van het nationale inkomen van 1% en bij de meest recente inzichten in het verloop van de aardgasbaten. Tevens geeft de tabel weer wat de resulterende financiële problematiek is, als saldo van de benodigde middelen en de beschikbaar komende middelen.

Tabel 6.3.2. De behoefte aan middelen, de beschikbaar komende middelen en de resterende financiële problematiek in 1988 bij 1% jaarlijkse volume-groei van het nationale inkomen (in miljarden gulden; prijzen 1984)¹

	Variant I	Variant II
Totale toename behoefte aan middelen	33	24
Beschikbaar komende middelen voor de collectieve sector	8	8
Resulterende financiële problematiek	25	16

¹ Bij deze tabel is verondersteld dat de nominale ontwikkeling van de lonen, prijzen en het nationale inkomen gelijk aan elkaar

is. Met andere woorden er treedt geen ruilvoetmutatie op tussen de collectieve sector en de marktsector.

De ter beschikking komende middelen, en daarmee de financiële problematiek, zijn nogal gevoelig voor de (veronderstelde) groei van het nationale inkomen. De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt aan om behoedzame uitgangspunten te hanteren. Als de economische groei jaarlijks bij voorbeeld 1% lager uitvalt nemen de beschikbare middelen in 1988 met 8 miljard af; bij 1% meevallende groei komt 8 miljard extra ter beschikking.

De becijferde problematiek is ook nogal gevoelig voor de verwachte inkomensontwikkeling. Een gematigder algemene inkomensontwikkeling kan de ombuigingsproblematiek op langere termijn beperken, zij het slechts in beperkte mate.

Slot

Uit de hiervoor gegeven becijferingen komt een aanzienlijke financiële problematiek voor de komende jaren naar voren. De cijfers zijn overigens slechts indicatief; een wijziging in grootheden als de economische groei, de werkloosheidsontwikkeling, de inkomensontwikkeling e.d. hebben een niet onaanzienlijke invloed op de uitkomsten.

De analyse illustreert dat de ombuigingsnoodzaak in de komende jaren nog volop actueel zal blijven, ondanks de forse en in de tijd oplopende ombuigingen waartoe het kabinet reeds heeft besloten. Een belangrijke oorzaak hiervan is gelegen in de verslechterde uitgangspositie van het financieringstekort, die vooral te wijten is aan teleurstellende economische ontwikkelingen in de afgelopen jaren.

6.4. De samenstelling van collectieve uitgaven: een internationaal aandachtspunt

Inleiding

In internationaal verband is de afgelopen jaren in toenemende mate aandacht besteed aan gemeenschappelijke problemen met betrekking tot de (nationale) begroting en het begrotingsbeleid.

Centraal in het begrotingsbeleid van de meeste landen met een gemengde economische orde staan de pogingen tot verdere sanering van de overheidsfinanciën en terugdringing van het financieringstekort van de overheid. De meeste landen ontmoeten op die weg forse problemen. In het algemeen moet worden gesteld dat men er slechts zeer moeizaam in slaagt om het beslag van de collectieve sector op het nationale inkomen terug te dringen. Een belangrijke factor daarbij is het feit dat de uitgavenontwikkeling in de verschillende landen onder opwaartse druk heeft gestaan ten gevolge van stijgende lasten van een groeiend aantal werklozen en fors toenemende rentebetalingen op de overheidsschuld.

Ook aan de inkomstzijde doet zich de tegenvallende economische ontwikkeling gevoelen hetgeen vooral geresulteerd heeft in het oplopen van het financieringstekort in de meeste landen.

De laatste jaren is het besef toegenomen dat in het proces van economisch herstel niet alleen macro-grootheden als financieringstekort, collectieve lastendruk en kapitaalmarktbeslag door de overheid van belang zijn, maar dat tevens meer kwalitatieve factoren een rol spelen, zoals met name de samenstelling van de overheidsuitgaven en wijzigingen daarin. Categorieën van uitgaven kunnen bij voorbeeld sterk verschillen in hun effect op de economie. Dit in het oog te houden is van groot belang in een periode van uitgavenombuigingen.

In het navolgende zal met name worden ingegaan op de economische betekenis van uitgavencategorieën. Het doel daarbij is te komen tot een soort denkschema, van waaruit aanzetten kunnen worden gedaan voor toekomstige beleidsbeslissingen. Het denkkader mag evenwel niet al te star worden opgevat.

Van belang is namelijk dat in het oog wordt gehouden dat de economische effecten slechts één aspect van een uitgave betreffen.

Bij de uiteindelijke afweging tussen uitgaven moeten ook andere aspecten meewegen, zoals die betreffende voorzieningenniveaus, de regionale verdeling, inkomensaspecten, doelmatigheidsaspecten etc.

Wanneer we de collectieve uitgaven naar hun economische betekenis indelen, dan kunnen worden onderscheiden de consumptieve dan wel consumptie-stimulerende uitgaven, die in het afgelopen decennium een zeer sterke groei te zien hebben gegeven, en de uitgaven die de productiecapaciteit van bedrijven in de marktsector direct of indirect vergroten en daarmee de toekomstige produktiemogelijkheden van een land beïnvloeden. Bij de laatste categorie van uitgaven valt vooral te denken aan (een deel van) de overheidsinvesteringen en de kapitaaloverdrachten aan het bedrijfsleven; deze kunnen worden betiteld als produktieve uitgaven. De consumptieve en consumptie-stimulerende uitgaven worden in dit verband wel aangeduid als niet-produktieve uitgaven.

In verschillende landen is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van deze uitgaven in de begroting.

In het algemeen blijkt dat de niet-productieve uitgaven een enorme groei te zien hebben gegeven in de zeventiger en begin tachtiger jaren, mede als gevolg van de sterke ontwikkeling in sociale-zekerheidsuitgaven.

Recentelijk vinden ook in EG-verband studies plaats die ten doel hebben de discussie over herstructurering van het budget te stimuleren. Daarbij is een meer gedetailleerde classificatie van uitgaven voorgesteld op basis waarvan het al of niet productieve karakter van overheidsuitgaven wordt onderscheiden. De cijfermatige gegevens geven indicaties over de ontwikkelingen van zich veranderende budgetstructuren.

Productieve uitgaven

Een indeling van overheidsuitgaven op grond van hun al of niet productieve karakter zou gemaakt kunnen worden door een onderscheid te maken tussen grofweg productieve en consumptieve uitgaven.

Productieve uitgaven dragen bij aan de productiecapaciteit, dan wel de produktiviteit van bedrijven. Dit zal het geval zijn bij een deel van de overheidsinvesteringen, nl. de infrastructurele investeringen, de kapitaaloverdrachten en kredieten aan bedrijven en een klein deel van de consumptieve bestedingen. Bij deze laatste moet men denken aan bij voorbeeld uitgaven ten behoeve van «Research and Development» alsmede aan uitgaven die gericht zijn op (her)scholing van werklozen, ten einde te kunnen voldoen aan de vraag naar (specifiek) geschoolde arbeid.

De niet-productieve uitgavencategorie bestaat uit de uitgaven, die de particuliere consumptie bevorderen en die dus geen directe invloed op productie of productie-capaciteit hebben. Deze categorie bestaat voor het grootste deel uit sociale-zekerheidsuitgaven.

Niet alle overheidsuitgaven kunnen ingedeeld worden in een van beide categorieën. Er resteert een categorie van uitgaven, waaraan zowel consumptieve als productieve aspecten zijn te onderkennen.

In dit «grijze gebied» vallen bijna alle consumptieve bestedingen van de overheid en een deel van de overheidsinvesteringen.

De volgende tabel geeft voor Nederland de ontwikkeling van de uitgaven weer.

?
resultaat



Tabel 6.4. Ontwikkeling van het aandeel van collectieve-uitgavencategorieën in de totale collectieve uitgaven, 1970 t/m 1980, in Nederland (mutaties in procentpunten over de totale periode)¹

	I	II	III
	Uitgaven die gunstige effecten hebben op de productie-capaciteit en/of de produktiviteit van binnenlandse bedrijven	Uitgaven gericht op handhaving of uitbreiding van de (binnenlandse) productie van de overheid (excl. overheidsproductie behorende tot I)	Uitgaven die de particuliere consumptie bevorderen
Kapitaal- uitgaven	Kapitaaloverdrachten en kredieten aan bedrijven: + 0,5 Overheidsinvesteringen in infrastructuur: - 3,3	Overheidsinvesteringen excl. infrastructuur: - 1,3	Kapitaaloverdrachten en kredieten aan gezinnen: - 0,6
Consumptieve overheidsuit- gaven	Research and Development uitgaven: + 0,1	Consumptieve bestedingen excl. R en D: - 3,5	Prijsverlagende subsidies: + 1,4
Inkomensover- drachten			Inkomensoverdrachten aan gezinnen: + 6,7
Totaal	- 2,7	- 4,8	+ 7,5

¹ Excl. uitgaven voor ontwikkelingshulp, afdracht eigen middelen aan E.G. en rente op overheidsschuld.

Bron: Nationale Rekeningen (CBS).

Uit tabel 6.4 blijkt dat zich in de periode 1970–1980 een verschuiving heeft voorgedaan van productieve uitgaven naar niet-productieve uitgaven.

Duidelijk zichtbaar is, dat productieve uitgaven niet alleen de investeringen omvatten (denk aan lopende uitgaven ten behoeve van «Research and Development») terwijl anderzijds niet alle investeringen productief zijn; gedacht kan bij voorbeeld worden aan de uitgaven ten behoeve van de bouw van een zwembad.

Uit de tabel blijkt dat het aandeel van de productieve uitgaven in de totale collectieve uitgaven minder sterk gedaald is dan dat van de categorie overheidsinvesteringen (-2,7%-punt, respectievelijk -4,6%-punt)¹.

Bovendien illustreert het cijfer van de productieve overheidsinvesteringen nog eens de grote (neerwaartse) flexibiliteit van infrastructurele investeringsprojecten, ten opzichte van de overige overheidsinvesteringen (grosso modo aanschaffingen van duurzame goederen en bouw van overheidsgebouwen).

Enkele beleidsmatige beschouwingen

Bij de interpretatie van deze cijfers past enige voorzichtigheid.

Zo is de ontwikkeling van de kapitaaluitgaven niet alleen het gevolg van – nolens volens – verdringing door de overgedragen inkomens, maar weerspiegelen de kapitaaluitgaven tevens verzadigingstendenties (bij voorbeeld minder scholenbouw als gevolg van afnemende aantallen leerlingen). Bij dit laatste speelt tevens mee het feit dat sommige overheidsinvesteringen complementair zijn aan particuliere investeringen en dat door het inzakken van de laatstgenoemde categorie ook de vraag naar complementaire overheidsinvesteringen is afgenomen.

¹ Het percentage -4,6 is de sommatie van -3,3 (overheidsinvesteringen in infrastructuur) en -1,3 (overheidsinvesteringen excl. infrastructuur).

Het is nog niet mogelijk de cijfers in internationaal (EG) verband te presenteren. Het is aannemelijk, dat zich soortgelijke tendenties hebben afgetekend in de ontwikkeling van de overheidsuitgaven van andere landen,

hoewel door statistische en institutionele verschillen een stringente vergelijking problematisch zal blijven. Wel zijn er goede aanwijzingen dat in verschillende landen vooral sinds 1982 een begin is gemaakt met de herstructurering van het budget. Het gaat er dan om de trend, zoals die zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, terug te buigen in de richting van produktieve uitgaven.

Bijna alle landen zien zich hier echter voor een dilemma gesteld: waar men enerzijds probeert de uitgaven te redresseren om doelstellingen ten aanzien van financieringstekort en collectieve lasten te realiseren, zou anderzijds de categorie produktieve uitgaven bevorderd moeten worden. De ruimte voor verhoging van de produktieve uitgaven is derhalve beperkt, zo niet geheel afwezig en kan veelal slechts via extra herschikking binnen de uitgaven tot stand worden gebracht.

Het beleid is er in de meeste landen dan ook op gericht de produktieve uitgavencategorieën zo goed mogelijk te ontzien in ombuigingsoperaties. In feite komt dit laatste neer op een proces van negatieve selectie, waarin de produktieve uitgaven gespaard blijven bij de reductie van overheidsuitgaven. Het zal niet altijd mogelijk zijn de produktieve uitgaven ten volle te vrijwaren voor ombuigingen. Naast het al dan niet gunstige effect op de produktiecapaciteit zijn immers ook andere aspecten van overheidsuitgaven van belang, zoals hun effect op de inkomens(her)verdeling, de werkgelegenheid etc. en overwegingen van doelmatigheid. Op deze belangrijke relativisering is ook in de inleiding van deze paragraaf reeds gewezen.

Als gevolg van de moeilijke situatie van de overheidsfinanciën speelt in Nederland die negatieve selectie een grote rol in het herstructureringsbeleid. Het zo goed mogelijk op peil houden van het niveau van hoog-produktieve uitgaven heeft de aandacht. Daarnaast heeft het kabinet in het regeerakkoord een plaats ingeruimd voor additionele investeringen in het totale pakket van beleidsintensivering; in het kader van de begrotingsvoorbereiding is hieraan via het zogeheten 1 miljard-pakket concrete invulling gegeven.

7. De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven

7.1. Inleiding

De beheersbaarheid van de collectieve sector, en in het bijzonder van de collectieve uitgaven, vormt in Nederland al enige jaren een belangrijk probleem. In andere westerse landen wordt hetzelfde probleem onderkend. Vrij algemeen doet zich het verschijnsel voor dat men niet bij machte is om de collectieve uitgaven voldoende te beheersen. Dat zich dit probleem thans zo algemeen manifesteert hangt ongetwijfeld samen met de tegenvallende internationale economische ontwikkelingen. Alom tracht men ombuigingen in het uitgavenbeloop tot stand te brengen in reactie op dalende inkomsten, teneinde een (verder) uit de pas lopen van de collectieve sector te voorkomen. In dit aanpassingsproces stuiten vrijwel alle westerse landen op grote problemen, aangezien het instrumentarium daartoe veelal tekortschiet. De ombuigingen die zijn aangebracht wogen veelal niet op tegen de opwaartse druk op het financieringstekort die van zowel de uitgaven als de ontvangsten uitging en uitgaat.

In diverse internationale fora is de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven mede hierdoor thans onderwerp van studie. Thans vindt in OESO-verband een breed opgezet onderzoek plaats onder de titel «The Capacity to Budget», waartoe in de afzonderlijke landen studies met betrekking tot de beheersbaarheid van de collectieve sector worden gedaan. De begrotingsmethodieken van de diverse landen worden naast elkaar gelegd en geconfronteerd met de meest recente inzichten omtrent een effectief begrotingsbeheer. Ook in EG-verband zijn activiteiten op dit vlak in gang gezet, en vindt regelmatig overleg plaats.

Uit deze internationale fora komt als conclusie naar voren dat de problemen die de diverse landen ondervinden in belangrijke mate tot dezelfde of althans overeenkomstige factoren zijn terug te voeren.

De in vroeger jaren tot stand gekomen uitgavenstructuur biedt geen handvat tot een effectief beheer en de besluitvormingsstructuren zijn niet zodanig, dat een goede prioriteitenstelling binnen een verkrappt financieel kader bevorderd wordt. Het gevolg is dat hetzij dat kader wordt overschreden, hetzij de prioriteitenstelling in het gedrang komt. In hoofdstuk 6 is reeds ingegaan op de consequenties die dit heeft gehad voor de zogeheten productieve overheidsuitgaven.

In februari 1982 heeft de Minister van Financiën de Studiegroep Begrotingsruimte om advies gevraagd omtrent de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, met een nadruk op bestuurlijke, procedurele en financieel-technische aspecten. In de zomer van 1982 heeft de Studiegroep met het oog op de toen aan de orde zijnde kabinetsformatie een interim-rapport uitgebracht. Dit rapport is opgenomen in de Miljoenennota 1983 en is daarin ook aan een beschouwing onderworpen. Mede op basis hiervan is in het regeerakkoord ruim aandacht besteed aan de wijze van budgettaire normering en beheersing. Met name kwam daarbij aan de orde de voortrollende meerjarenplanning en de becijfering van een beschikbare ruimte voor uitgaven. Recentelijk heeft de Studiegroep zijn eindrapport uitgebracht. Het kabinet heeft dit eindrapport zonder nadere standpuntbepaling aan het parlement aangeboden. De samenvatting van het eindrapport is als bijlage 6 in deze Miljoenennota opgenomen. Het eindrapport bevat in uitgebreide vorm alle elementen die ook reeds in het interim-rapport aan de orde zijn gesteld.

Eén van de nieuwe elementen vormt de behandeling van de uitgaven van de sociale zekerheid en de volksgezondheid. De analyses van de Studiegroep bestrijken een breed en complex terrein. De aanbevelingen die gedaan worden zijn van verschillende aard en diepgang. Om die reden acht het kabinet het niet doenlijk om in het kader van deze Miljoenennota een alomvattend oordeel te geven over het rapport. Alleen al het feit dat sommige aanbevelingen reeds zijn opgevolgd, dat over andere aanbevelingen op de gepaste tijd beslist moet worden en dat een aantal andere onderwerpen nader uitgewerkt moet worden, brengt dit met zich. Het kabinet is voornemens om het parlement op de hoogte te houden van vorderingen met betrekking tot besluitvorming over de aanbevelingen. Dat kan geschieden via bijvoorbeeld miljoenennota's, maar ook bij specifieke onderwerpen in de Memories van Toelichting op de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. De Minister van Financiën zal op dit punt initiatieven nemen en de voortgang volgen. Thans wordt in de volgende paragrafen ingegaan op een aantal aanbevelingen, die duidelijk in het oog springen en die het kabinet van bijzonder belang acht. In algemene zin merkt het kabinet op dat in de uiteindelijke politieke besluitvorming over de diverse aanbevelingen uiteraard ook andere beleidsoverwegingen een rol kunnen spelen dan die betreffende de beheersbaarheid, welke in het rapport van de Studiegroep centraal hebben gestaan.

7.2. Het 7e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte; enkele algemene punten

a. Het budgettaire perspectief

Een van de meest in het oog springende elementen van de analyse betreft de wijze waarop de toekomstige budgettaire mogelijkheden in het verleden in het budgettaire beleid zijn betrokken.

In de jaren zestig speelden, met name bij de opbouw van ons stelsel van sociale zekerheid, de budgettaire randvoorwaarden niet of nauwelijks een rol van betekenis. Het bestaande groei-optimisme was blijkbaar zo groot dat geen problemen werden voorzien met betrekking tot de financiering van dit stelsel, ook niet op de langere termijn.

In de jaren zeventig werd geleidelijk wel een meerjarig toetsingskader ingevoerd, waarbij naast de rijksuitgaven tevens de uitgaven van de sociale zekerheid werden betrokken. Daarbij werden echter, naar is gebleken, veel te optimistische veronderstellingen gehanteerd ten aanzien van de ter beschikking komende budgettaire ruimte voor de collectieve sector als geheel. Dit betrof met name de reële groeivoet van het nationale inkomen en, vooral later, de aardgasbaten. Aldus werd de budgettaire problematiek op langere termijn fors onderschat. Tegen het einde van jaren zeventig werd steeds duidelijker onderkend dat de meerjarige problematiek zeer aanzienlijk was. Toch leidde dit niet tot de noodzakelijke bijsturing. Integendeel, vanuit de gewaarwording dat de budgettaire nood van de dag al als zeer fors te beschouwen was, resulteerde een fixatie op het lopende en eerstvolgende begrotingsjaar, waarbij de latere jaren min of meer buiten het blikveld kwamen te vallen.

Wanneer we de huidige stand van zaken goed beschouwen kunnen enige verbeteringen worden geconstateerd. Niet alleen het regeerakkoord, maar ook de daarop gebaseerde ombuigingsinspanningen zijn in een meerjarig perspectief geplaatst. Het kabinet onderschijft dat het hanteren van een meerjarig perspectief in het budgettaire beleid in wezen altijd van belang is, maar des te klemmender in de huidige precaire budgettaire situatie. Met name op de rijksbegroting zijn de meerjarig fors oplopende ombuigings-taakstellingen reeds met concrete maatregelen ingevuld.

In de sfeer van de volksgezondheid, de arbeidsvoorwaarden collectieve sector en de sociale zekerheid is dit niet in zo sterke mate het geval, maar wel is ook daar sprake van ombuigingsbedragen waarvan is afgesproken dat zij in de tijd oplopen.

Thans kan nog moeilijk worden beoordeeld of de voor de middellange termijn gehanteerde veronderstellingen ter berekening van de beschikbare ruimte voldoende behoedzaam zijn vastgesteld.

Wel is inmiddels duidelijk dat de risico's voor de komende jaren veeleer aan de ongunstige dan aan de gunstige kant liggen. Willen de prognoses van het regeerakkoord bewaarheid worden, dan zal in de jaren na 1984 een aanzienlijk aantrekken van de economische groei moeten optreden. Dit is te meer reden voor het kabinet om, gelet ook op de penibele toestand van de openbare financiën, de komende jaren de vinger strak aan de pols te houden. Mocht blijken dat de budgettaire ruimte krappere uitvalt dan thans wordt voorzien, dan zijn, bij handhaving van de doelstellingen ter zake van tekortreductie en collectieve lastendruk, verdere ingrepen in de uitgavensfeer onvermijdelijk. Een ander belangrijk punt betreft de ramingskant van de uitgaven zelf, en in het bijzonder de mogelijkheid van forse exogene bijstellingen. Het kabinet zal aan dit aspect in de komende jaren bijzondere aandacht besteden. Hierop wordt elders in deze nota ook ingegaan.

b. De aard van de beleidsingrepen

Een tweede opvallend element in de beschouwingen van de Studiegroep vormt de inventiviteit, waarmee achtereenvolgende kabinetten aan de budgettaire klem hebben trachten te ontkomen en voor een deel ook zijn ontkomen. Vermoedelijk moet een en ander beschouwd worden als een min of meer natuurlijke reactie in een situatie waarin de noodzaak van forse beleidsbijstellingen evident aan het worden is, maar het instrumentarium om dat te bereiken nog ernstig tekort schiet. Ook in andere landen blijkt deze fase vooraf te gaan aan de fase van daadwerkelijke beleidsingrepen. In Nederland zijn we thans evenwel beland in het stadium, waarin aan daadwerkelijke ingrepen niet meer ontkomen kan worden, terwijl tevens het besef is gegroeid dat kunstgrepen geen soelaas bieden. De voorliggende Miljoenennota geeft het beleid weer, dat vanuit deze notie is ontstaan.

c. De flexibiliteit van de collectieve uitgaven

Een derde punt dat in het rapport van de Studiegroep uitgebreid aandacht krijgt is de flexibiliteit van de collectieve uitgaven, deels bepaald door de structuur van de uitgaven zelf, deels door de wijze waarop de afweging tussen uitgaven tot stand komt. Terecht wordt in het rapport geconstateerd dat de huidige uitgavenstructuur in combinatie met de besluitvormingscultuur met zich brengt een grote mate van neerwaartse rigiditeit van de collectieve uitgaven enerzijds en een sterke opwaartse dynamiek anderzijds. De neerwaartse rigiditeit is vooral het gevolg van de talloze «verworven rechten» en de vele koppelings- en indexatiemechanismen.

De opwaartse dynamiek vloeit vooral voort uit de vele inkomensafhankelijke regelingen en het uitgebreide stelsel van sociale zekerheid; deze uitgavencategorieën worden thans met name aangesproken als gevolg van de tegenvallende economische ontwikkelingen.

Het verbeteren van de flexibiliteit van de collectieve uitgaven zal geen eenvoudige operatie zijn. De Studiegroep geeft ter zake tal van adviezen, die op diverse aspecten aangrijpen. De opvattingen die zijn ontstaan bij zowel politici en andere beleidsvoorbereiders en beleidsmakers als bij burgers en belangengroepen, dat aan sommige, respectievelijk vele uitgaven het karakter van een «verworven recht» kan worden toegeschreven, kunnen slechts geleidelijk veranderd worden. Het kabinet gaat ervan uit dat het groeiend besef van het afnemen van (de groei van) de budgettaire

mogelijkheden niet zal nalaten effect te sorteren. De aanbeveling van de Studiegroep om dit proces te versterken door offer en nut meer rechtstreeks met elkaar in verband te brengen wordt door het kabinet ondersteund. Binnen de politieke besluitvorming zal bij de besluitvorming over beleidsintensiveringen *vroegtijdig* het «prijskaartje» in de beschouwing worden betrokken en zal beleidsmatige compensatie direct in relatie met beleidsintensiveringen worden gebracht. Ten opzichte van de lagere overheden, i.c. de gemeenten, wil het kabinet het beleid, gericht op sanering van specifieke uitkeringen, continueren. De gemeenten dienen meer ruimte te krijgen tot eigen prioriteitenstelling, binnen de ruimte die de eigen inkomsten en de algemene uitkering bieden.

Ten opzichte van de gebruikers van collectieve voorzieningen ten slotte acht het kabinet een verdergaande toepassing van de profijtgedachte gewenst. In dit licht verdient de gedachte van de Studiegroep om de hieruit beschikbaar komende middelen niet meer als collectieve lasten aan te merken serieuze overweging.

Ten aanzien van de koppelings- en indexatiemechanismen pleit de Studiegroep voor een grondige herijking. Het arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid zou een zelfstandiger karakter moeten krijgen en de automatisen in de sociale zekerheid zouden moeten worden doorbroken. In beide gevallen zou de budgettaire inpasbaarheid een belangrijke factor moeten zijn bij het uiteindelijk vast te stellen beleid.

Het kabinet erkent het belang van deze aanbevelingen. Wel acht het het van belang dat jaarlijks een afweging wordt gemaakt tussen de bepleite budgettaire inpasbaarheid en het belang van redelijke inkomensverhoudingen. In de sfeer van het arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid dient een zelfstandiger beleid te worden ingebed in duidelijke overlegstructuren. In dat kader zijn recentelijk regelingen getroffen. Wat betreft de uitkeringen hebben, evenals dat bij de arbeidsvoorwaarden het geval is geweest, in de afgelopen jaren reeds meermalen ingrepen plaatsgevonden met het oog op de budgettaire situatie. In de recente adviesaanvraag aan de SER zijn daarnaast aangrijpingspunten vevat om mogelijke wijzigingen in het huidige systeem van automatische indexaties aan de orde te stellen.

Het kabinet is van oordeel, dat het doorbreken van de opwaartse dynamiek in de collectieve uitgaven vooral zal dienen aan te grijpen op het stelsel van sociale zekerheid en op andere inkomensafhankelijke regelingen. In de sociale zekerheid kan een vergaande stelselherziening daartoe bijdragen. In een recente adviesaanvraag aan de SER en de Emancipatieraad zet het kabinet zijn visie uiteen op een mogelijke stelselherziening. De voor 1984 voorgestelde beleidsmaatregelen nemen hierop in zeker opzicht een voorschot.

Wat betreft de diverse inkomensafhankelijke regelingen – zoals die terzake van de individuele huursubsidie, studietoelagen, gezinsverzorging etc. – springt thans vooral in het oog dat allerlei onbedoelde «wegleffecten» optreden van voorgenomen ombuigingen. Kortingen op inkomens gaan voor een deel weer teniet via regelingen, die bij voorbeeld gekoppeld zijn aan de inkomensontwikkeling van de burgers, ten laste van het budget. Het kabinet heeft zich met name reeds met het probleem van de wegleffecten bezig gehouden – zie elders in deze nota – en zal de problematiek in breder verband blijven bezien en naar oplossingen zoeken. In dit kader zullen de mogelijkheden om het aantal open-einde-regelingen in te perken respectievelijk het open-einde-karakter van regelingen te reduceren, worden bezien.

7.3. Enkele specifieke punten

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op een aantal elementen, die centraal staan in het analyserende gedeelte van het rapport van de Studie-

groep Begrotingsruimte. Vanzelfsprekend kwam daarmee een aantal aanbevelingen aan de orde. Hoewel lang niet alle concrete aanbevelingen thans reeds de revue kunnen passeren, acht het kabinet het gepast thans toch reeds aandacht te besteden aan een aantal in het oog springende zaken.

– *de normering van de collectieve uitgaven*

De Studiegroep adviseert om ter beheersing van het totaal van de collectieve uitgaven voortaan de normering van de collectieve sector te richten op een nominale uitgavennorm, welke in beginsel op trendmatige uitgangspunten dient te zijn gebaseerd.

Het kabinet kan zich in algemene zin vinden in deze aanbeveling maar wijst wel, ten overvloede wellicht, op de onontkoombare interdependentie tussen uitgaven, lastendruk en financieringstekort. In het regeerakkoord is reeds het een en ander over de budgettaire normering opgemerkt in lijn met het interimrapport. Het kabinet is evenwel, met de Studiegroep, van mening dat de huidige precaire situatie van de openbare financiën en de problemen die gepaard gaan met het voorspellen van trendmatige ontwikkelingen, het louter varen op een trendmatig kompas uitsluiten. Concreet betekent dit dat, zeker in de huidige situatie, de feitelijke ontwikkelingen van het financieringstekort en de collectieve lastendruk indicaties kunnen vormen om het uitgavenbeleid aan te passen, en dat dus niet louter een eenmaal vastgestelde trendmatige uitgavengroei kan dienen als toetsingskader.

– *tussentijds ingrijpen in begrotingen*

De Studiegroep stelt dat het te prefereren ware wanneer – via het hanteren van voldoende behoedzame uitgangspunten bij de begrotingsvoorbereiding – voorkomen wordt dat tussentijdse ingrepen in de lopende begroting nodig zijn.

De Studiegroep constateert evenwel ook dat de huidige toestand van de openbare financiën zo precair is en dat de onzekerheden omtrent de trendmatige economische ontwikkelingen dermate groot zijn, dat voorlopig de mogelijkheid van tussentijds ingrijpen zonder meer open moet blijven. Dat ingrijpen moet dan beperkt blijven tot eenmaal per jaar, dient vroegtijdig in het jaar bij Voorjaarsnota (bij voorkeur in maart te publiceren) te geschieden en dient plaats te vinden in meerjarig perspectief.

Het kabinet deelt deze constatering en aanbevelingen, en heeft hieraan reeds in 1983 gestalte gegeven.

– *de collectieve lastendruk*

De Studiegroep stelt dat stabilisatie van de collectieve lastendruk dient te worden uitgelegd als het *per saldo* ten minste voorkomen van lastenverzwarende maatregelen. Een endogene daling van de macro-lastendruk mag niet *automatisch* worden opgevuld door tariefsverhogingen, maar leidt in principe tot verminderde ruimte voor collectieve uitgaven. Het kabinet ondersteunt deze visie.

Uiteraard is daarmee nog geen absoluut primaat vastgelegd van de lastennorm: ingeval een benodigde ombuigingsomvang niet wordt gerealiseerd dient alsnog bezien te worden of uiteindelijk lastenverzwaringen of tekortvergroting moet worden geaccepteerd.

Conform de aanbevelingen van de Studiegroep zal het kabinet bij de bepaling van het budgettaire kader voor de begrotingsvoorbereiding in beginsel blijven koersen op een ontwikkeling van de macro-lastendruk, waarbij stabilisatie en zo mogelijk een daling zal worden nagestreefd.

– *de volkshuisvestingsproblematiek*

De Studiegroep doet een vrij fundamentele maar nog globale aanzet tot een andersoortige benadering van de volkshuisvestingsproblematiek dan thans gebruikelijk is.

De Studiegroep stelt daartoe voor dat de overheid voortaan begint met duidelijk te maken ten aanzien van wat voor soort woningbouw zij een bijzondere verantwoordelijkheid heeft; genoemd wordt de mogelijkheid van een financiële grens.

Vervolgens moet bezien worden binnen het totaal aan budgettaire mogelijkheden welke omvang van die bouwactiviteit zij daadwerkelijk voor haar rekening kan nemen. Het gaat dan om het totale kapitaalmarktbeslag van die woningen. De resulterende omvang vormt dan het «contingent sociale woningbouw». Alleen ten aanzien van dit contingent acht de Studiegroep toepassing van een breed financieel instrumentarium toelaatbaar (leningen, garanties, subsidies), met dien verstande dat telkens het gehele kapitaalmarktbeslag relevant blijft bij de financiële inpassing.

De woningbouw buiten het contingent is de vrije bouw. Hier mag naar het oordeel van de Studiegroep hooguit van een marginale financiële overheidsbemoeyenis sprake zijn. De Studiegroep constateert dat dit zowel ten aanzien van het garantiebeleid als ten aanzien van object- en subject-subsidiëring ingrijpende consequenties kan hebben.

Een eerste, voorlopige indruk van het kabinet is dat de voorstellen mogelijkheden bieden om tot een betere beheersbaarheid te komen, maar dat op een aantal punten nog zaken dienen te worden opgelost.

Een en ander dient daarom nog goed te worden bestudeerd respectievelijk te worden uitgewerkt, alvorens tot definitieve uitspraken te komen. In het bijzonder de voorgestelde indeling zal moeten worden bezien, mede in het licht van het standpunt dat ten aanzien van de indeling van de bouwprogrammering is opgenomen in de Memorie van Toelichting van VROM. Aandacht dient ook te worden besteed aan de mogelijkheden en gevolgen van verschuivingen binnen en tussen de verschillende contingenten, tegen de achtergrond van de verschillen in financiële betrokkenheid van de overheid (leningen, garanties, subsidies). In dit kader moeten ook worden betrokken de conclusies van de werkgroep Meerjarenbouwprogrammering die uitvoerig op de flexibiliteitsproblematiek is ingegaan.

– *garantieverlening*

Ten aanzien van de garantieverlening in het algemeen merkt de Studiegroep op dat een breder en consequenter toezicht vereist is, met een bijzonder oog voor het mogelijke budgettaire bezwaar in latere jaren. Het kabinet komt in deze Miljoenennota reeds enigszins tegemoet aan deze aanbeveling door een gewijzigde en uitgebreidere en inzichtelijker presentatie van de garantieverlening door het Rijk.

Wat betreft de te volgen beleidslijn ten aanzien van garantieverlening wijst de Studiegroep op de mogelijkheid van een meer marktconforme garantieverlening: het vragen van een risico-premie, als prijs voor de garantieverlening. Als voorwaarde stelt de Studiegroep wel dat het introduceren van de risico-premie geen afbreuk doet aan de beoogde inhoud van de desbetreffende regeling.

Het kabinet beschouwt deze aanbevelingen als een mogelijkheid, die niet alleen de beheersbaarheid ten goede zal komen en het budgettair bezwaar zal verminderen, maar ook in lijn ligt met het algemene kabinetsbeleid van privatisering en versterking van de marktsector. Daarmee is echter nog maar een eerste, zeer globale, indicatie gegeven van de richting waarin het garantiebeleid zich zou dienen te ontwikkelen. Het kabinet zal zich beraden over dit brede en heterogene terrein, ten einde tot een standpuntbepaling te komen.

– *het financieringssaldo van de sociale verzekeringsfondsen*

De Studiegroep beveelt aan om bij de normering van de collectieve sector in de regel uit te gaan van een kostendekkende premiestelling in de SV-sfeer, bij een normaal te achten reservepositie en rekening houdend met nog resterende rijksbijdragen. Aldus nopen tijdelijke, erratische bewegingen in deze sfeer niet onmiddellijk tot beleidsingrepen in de collectieve uitgaven. Het voordeel van deze werkwijze is duidelijk: zij komt de rust in het beleid ten goede. Het kabinet ondersteunt daarnaast ook de stelregel dat premies kostendekkend moeten worden vastgesteld. Zolang deze regel wordt nageleefd zullen zich in de sfeer van het SV-saldo geen bijzonderheden voordoen. De vraag is evenwel of aldus elke sluipweg is afgesloten. In dit licht zal in de weergave van de kerngegevens van de collectieve sector de weergave van het feitelijke SV-saldo gecontinueerd worden.

– *het financieringssaldo van de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL)*

De Studiegroep is van oordeel dat bij de normering van de collectieve sector uitgegaan moet worden van een trendmatig financieringssaldo van de lagere overheden. Daardoor wordt voorkomen dat erratische bewegingen in dit saldo moeten leiden tot compenserende ingrepen in de collectieve uitgaven.

Ook hier is duidelijk dat het voorstel de rust in het beleid ten goede komt. Een probleem vormt overigens wel het vaststellen van de waarde van een trendmatig te achten niveau van het OPL-tekort. De inzichten daarin zijn slechts beperkt. Het kabinet zal zich hierop beraden.

Wel zal, evenals dat bij het SV-saldo het geval is, de weergave van het feitelijke OPL-tekort bij de kerngegevens gecontinueerd worden.

– *de heroverwegingsprocedure*

De Studiegroep wijst op de wenselijkheid de heroverwegingsprocedure beter in de begrotingscyclus in te bedden. Tevens dient een goede politieke follow-up van de eerste ambtelijke fase verzekerd te worden. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van deze aanpassingen. Een aantal ervan is reeds verwezenlijkt bij de vaststelling van de procedure en organisatie van de heroverweging voor de komende jaren die heeft plaatsgevonden bij het begin van de derde ronde en waarover de Tweede Kamer ingelicht is bij brief van de Minister van Financiën dd. 25 april 1983 (zitting 1982-1983, 16625, nr. 59).

De huidige opzet van de derde ronde heroverweging is zodanig, dat de resultaten ervan ter beschikking zullen zijn, wanneer in de eerste maanden van 1984 de eerste voorbereidingen voor de begroting 1985 van start gaan.

De Studiegroep suggereert de heroverwegingsrapporten te geleiden via een beperkte ministeriële commissie die de politieke besluitvorming daarover kan voorbereiden. Daarbij kan tevens aansluiting worden gezocht bij de invulling van de ombuigingsbedragen die de Minister van Financiën uit hoofde van een berekening van de budgettaire ruimte voorstelt.

Het kabinet acht dit een goede mogelijkheid om de resultaten van heroverwegingsstudies in de politieke besluitvorming te betrekken. Gelet op het karakter van deze onderzoeken heeft het verbinden van politieke gevolgen aan de conclusies ervan vrijwel altijd negatieve gevolgen voor één of meerdere bij het beleid betrokken partijen.

Tegen die achtergrond zullen dergelijke maatregelen slechts overwogen worden indien een afwegingskader voor handen is. Immers, het afwegen van uitgavenprioriteiten zonder daarbij tevens de belangen van de betrokkene bij de beperking van het uitgaventotaal in aanmerking te nemen, is weinig zinvol. Gaandeweg is dan ook de overtuiging gegroeid dat een discussie over de aan heroverwegingsrapporten te verbinden politieke

conclusies in het algemeen het meeste effect zal krijgen als deze gevoerd wordt binnen budgettaire kaders. Slechts als de noodzaak tot verandering van beleid manifest is, dat wil zeggen in ombuigingsronden, en indien ten behoeve van nieuw beleid herschikking van middelen nodig is, zal in de praktijk daadwerkelijke besluitvorming over resultaten van heroverwegingsonderzoeken plaatsvinden. Tegen deze achtergrond onderschrijft het kabinet dan ook de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte om de aansluiting van de heroverwegingsprocedure op het proces van begrotingsvoorbereiding te verbeteren. De geleiding via een kleine ministeriële commissie kan ertoe bijdragen dat de discussies in de Ministerraad niet te zeer worden beïnvloed door het feit dat de heroverwegingsrapporten «slechts» een ambtelijke status hebben. De discussie kan dan gericht worden op de politieke merites van de voorstellen.

– *Financieel-technische aangelegenheden*

Op financieel-technisch terrein komt de Studiegroep tot tal van aanbevelingen. Mede naar aanleiding van wat de Studiegroep ter zake reeds had opgemerkt in zijn interim-rapport van 1982, is inmiddels een interdepartementale werkgroep ter herziening van de Comptabiliteitswet ingesteld. Deze werkgroep zal alle aanbevelingen van de Studiegroep in samenhang nader uitwerken. Een en ander zal moeten uitmonden in voorstellen tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 alsmede in adviezen aangaande daarmee samenhangende wijzigingen van andere regelen van wetgevende aard.

In dit advies zal o.a. aandacht besteed worden aan:

– het begrotingsstelsel: nagegaan zal moeten worden op welke wijze de *verplichtingenkant* van de begroting een belangrijker accent kan krijgen ook in de presentatie aan het parlement. De huidige nadruk op de *kascijfers* biedt onvoldoende houvast voor beleidsmatige beoordeling en sturing: de kasuitgaven zijn in wezen veelal niet meer dan het sluitstuk van eerder genomen beslissingen. De aanpassing van het begrotingsstelsel zal tevens tot aanpassing van diverse budgettaire «spelregels» moeten leiden.

– de positie van het Ministerie van Financiën en die van de Centrale afdeling Financieel-economische zaken van de ministeries dienen te worden gewaarborgd respectievelijk versterkt, door middel van regelgeving en procedurele verbeteringen.

– doorzichtigheid van begrotingen: constructies als project- en coördinerend ministerschappen dienen kritisch te worden gezien; er dient naar gestreefd te worden budget- en beleidsverantwoordelijkheid in één hand te leggen.

– *adviesaanvragen*

De Studiegroep stelt dat het kabinet zich beperkingen dient op te leggen in het aantal adviesaanvragen. Daarnaast zouden adviesaanvragen meer op hoofdlijnen van beleid moeten worden gericht, en tijdig moeten worden ingediend.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de Studiegroep dat de huidige praktijk van adviesaanvragen onbevredigend is. De Studiegroep spitst dat vooral toe op de sociale zekerheid, maar in wezen betreft het een nog algemenere problematiek. De situatie klemt temeer nu forse ingrepen in onder andere het sociale zekerheidsstelsel onvermijdelijk blijken, waardoor een sterke toename van het aantal adviesaanvragen dreigt.

Het kabinet vindt het een goede gedachte dat adviesaanvragen zich concentreren op de fundamentele zaken (systeemveranderingen e.d.) die aan de orde zijn, tenzij de wet meer gedetailleerde advisering voorschrijft.

Het kabinet zal er daarbij waar mogelijk naar streven in die aanvragen een duidelijke eigen beleidsvisie neer te leggen. Daarmee wordt het wellicht ook beter mogelijk dat de gevraagde adviezen op termijn van hooguit enige maanden worden uitgebracht. Het kabinet zal van zijn kant alles in het werk stellen om de adviesaanvragen dan ook tijdig te doen uitgaan.

Het kabinet zal ter zake nog in overleg moeten treden met de diverse adviesorganen. Daarbij zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt.

– *verslaglegging met betrekking tot de sociale-verzekeringsuitgaven*

De Studiegroep bepleit dat voortaan weer meerjarenramingen van de uitgavenontwikkelingen in de SV-sfeer worden opgesteld. Deze dienen dan in de Miljoenennota in samenhang te worden gebracht met de meerjarige uitgavenontwikkelingen in de andere delen van de collectieve sector.

Het kabinet neemt deze aanbeveling over.

In aanvulling op de Studiegroep-aanbevelingen is het kabinet voornemens om bovendien *ook in de uitvoeringsfase* consequenter in uitvoeringsnota's aandacht te besteden aan de uitgavenontwikkelingen in de SV-sfeer.

– *de gezondheidszorg*

Uit de analyse van de Studiegroep ter zake van de gezondheidszorg blijkt dat de sterke groei van de uitgaven van de sociale ziektekostenverzekeringen toe te schrijven is aan impulsen vanuit zowel de aanbod- als de vraagzijde. Een betere beheersing van vraag en aanbod is dan ook geboden. De Studiegroep doet daarvoor een aantal aanbevelingen.

Het kabinet is zich ervan bewust, dat het hier een uitermate complex terrein betreft waar zeer specifieke beheersbaarheidsproblemen spelen. Het kabinet is het met de Studiegroep eens, dat er daarom alle redenen is om te zoeken naar wegen om ook deze collectieve uitgaven te beheersen.

Reeds in het regeerakkoord heeft het kabinet afspraken gemaakt over het matigen van de groei van de kosten van de gezondheidszorg in de komende jaren. Daarbij zijn instrumenten genoemd, welke nu ook door de Studiegroep zijn aanbevolen. Zo kan het meer toepassen van budgetteringssystemen ertoe leiden dat de betrokkenen de eerstverantwoordelijken worden voor de beheersing van het budget. Dit betekent met name een vergroting van het kostenbewustzijn aan de aanbodkant.

Met betrekking tot de vraagkant is in het regeerakkoord een herziening in en van de ziektekostenverzekeringen genoemd. Inmiddels heeft het kabinet daarover advies gevraagd aan betrokken instanties.

Ook de Studiegroep beveelt aan om wijzigingen in het huidige financieringssysteem aan te brengen om aan de vraagkant een meer kostenbewust gedrag te doen ontstaan. Naast de risicospreiding is dit ook één van de centrale doelstellingen, die het kabinet met deze stelselherziening beoogt. De omvang van het collectief gefinancierde voorzieningenpakket, eigen bijdragen en eigen risico's zullen daarbij een rol moeten spelen.

– *financiële verhouding met de lagere overheden*

De Studiegroep bepleit het saneren van het systeem van specifieke uitkeringen. Met name wordt ook gewezen op de bestuurlijke implicaties hiervan: financiële decentralisatie zal gepaard moeten gaan met het afstaan door de centrale overheid van besluitvormingsbevoegdheden en uitvoeringspraktijk. Als te prefereren middelenstromen voor de lagere overheden wordt gewezen op de zogeheten eigen inkomsten van gemeenten en provincies en op de algemene uitkering. Het kabinet onderschrijft de analyse van de Studiegroep.

In het ontwerp Financiële Verhoudingswet 1984 en het ontwerp tot wijziging van de bepalingen van de Gemeentewet en de Provinciewet heeft

het kabinet zijn visie kenbaar gemaakt inzake de financiële en bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden. In de Memorie van Toelichting bij beide wetsontwerpen is daartoe de principiële voorkeursvolgorde van het kabinet opgenomen ten aanzien van de bekostigingswijze van gemeentelijke en provinciale uitgaven:

1. eigen gemeentelijke en provinciale inkomsten (met binnen deze bekostigingswijze een voorkeur, waar mogelijk, voor bekostiging door tarieven boven bekostiging via belastingen);
2. algemene uitkeringen;
3. specifieke uitkeringen.

In eerdere Miljoenennota's is met name aandacht besteed aan de laatste twee punten.

Recentelijk heeft de commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten, de commissie-Christiaanse, een rapport aangeboden aan de Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Financiën. Daarin wordt met name op het eerstgenoemde punt ingegaan.

De commissie adviseert, naast wijziging van een groot aantal bepalingen op het fiscaal-juridische vlak, onder meer tot uitbreiding van de gemeentelijke en provinciale belastinggebieden, onder gelijktijdig terugtreden van het Rijk. Het kabinet heeft zich nog geen oordeel gevormd over de adviezen van de commissie.

De teneur van het rapport-Christiaanse, het versterken van het afwegingsproces door provincies en gemeenten tussen nut (de omvang en kwaliteit van het voorzieningsniveau) en offer (het verwerven van eigen inkomsten via tarieven en belastingen), strookt met de visie van het kabinet.

In die visie dient de afweging tussen kosten en baten zoveel mogelijk op lokaal of provinciaal niveau plaats te vinden. De eerder genoemde afnemende voorkeursvolgorde in de bekostigingswijzen tarieven, belastingen, algemene uitkeringen en specifieke uitkeringen, wijst evenzeer in die richting.

7.4. Slot

De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven zal de komende jaren veel aandacht blijven vergen. Het veranderen van – wat de Studiegroep noemt – besluitvormingsculturen en uitgavenstructuren is geen zaak, die zich op korte termijn voltrekt. Wat in de loop van decennia is scheefgegroeid kan niet ineens ongedaan worden gemaakt. Deze constatering is te meer reden om in de komende maanden en jaren bijzondere aandacht aan het beheersbaarheidsprobleem te schenken en oplossingen aan te dragen. De toestand van de openbare financiën geeft hiertoe alle aanleiding.

Het 7e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte kenmerkt zich door een gedegen analyse van de budgettaire praktijk van de afgelopen jaren respectievelijk decennia. Nog los van de concrete aanbevelingen acht het kabinet deze analyse van belang. De strekking ervan is in veel gevallen nogal kritisch. Bovenal wordt aan het licht gebracht waar besluitvormingsprocedures tekort schieten, waarom prioriteitenstelling niet uit de verf komt, hoe de uitgavenstructuur de onbeheersbaarheid in de hand werkt en welke de factoren zijn die de in het proces betrokkenen leiden in hun budgettaire gedrag. Tevens bevat het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte een veelheid aan verbeteringsvoorstellen die hiervóór nog niet aan de orde zijn gesteld. Met deze kennis en suggesties wil het kabinet voort op de weg naar betere beheersing van de collectieve uitgaven. Naast nadere studie en concretisering van aanbevelingen van de Studiegroep, waarop in het voorgaande reeds is ingegaan, vergt dit politieke besluitvorming die in veel gevallen tot pijnlijke keuzes zal dwingen.

Bijlagen van de Miljoenennota 1984

1. Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per begrotingshoofdstuk en per begrotingsfonds van de ontwerp-begroting 1983, de vermoedelijke uitkomsten 1983 en de ontwerp-begroting 1984¹

1.1. Uitgaven en ontvangsten

Hoofdstukken	Uitgaven					
	Ontwerp-begroting 1983		Vermoedelijke uitkomsten 1983		Ontwerp-begroting 1984	
	in mln.	in %	in mln.	in %	in mln.	in %
I Huis der Koningin	9	0,0	9	0,0	9	0,0
II Kabinet der Koningin en Hoge Colleges van Staat	160	0,1	174	0,1	172	0,1
III Algemene Zaken	51	0,0	51	0,0	46	0,0
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	245	0,2	245	0,1	246	0,2
V Buitenlandse Zaken	3 537	2,2	3 616	2,2	3 505	2,1
VI Justitie	3 121	1,9	3 194	2,0	3 184	1,9
VII Binnenlandse Zaken	3 786	2,4	4 164	2,6	4 067	2,4
VIII Onderwijs en Wetenschappen	25 521	15,9	26 695	16,4	26 150	15,5
IX A Nationale Schuld	19 168	12,0	18 630	11,5	23 487	13,9
IX B Financiën	4 103	2,6	4 316	2,7	4 512	2,7
X Defensie	12 673	7,9	13 256	8,1	13 063	7,7
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	14 508	9,0	14 090	8,7	16 198	9,6
XII Verkeer en Waterstaat						
– Uitgavetotaal	10 150		10 737			
– Af: bijdrage aan Rijkswegenfonds	– 67		– 109			
	10 083	6,3	10 628	6,5	10 258	6,1
XIII Economische Zaken	3 842	2,4	3 998	2,5	4 053	2,4
XIV Landbouw en Visserij	2 711	1,7	2 816	1,7	2 865	1,7
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	22 824	14,2	24 462	15,0	22 310	13,2
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	9 124	5,7	9 092	5,6	11 100	6,6
Aanvullende posten	1 678	1,0	185	0,1	342	0,2
Belastingplan 1983	–	–	–	–	–	–
Gemeentefonds	12 378	7,8	12 362	7,6	12 020	7,3
Provinciefonds	993	0,6	971	0,6	983	0,6
Rijkswegenfonds	1 052	0,7	1 095	0,7	1 125	0,7
Fonds Investeringsrekening	5 300	3,3	5 200	3,2	5 300	2,0
Belastingafdrachten aan de E.G.	3 405	2,1	3 350	2,1	3 420	3,1
Totaal	160 272	100,0	162 599	100,0	168 415	100,0

¹ Voor de ontwerp-begrotingscijfers 1983 is de herziene departementale indeling gepresenteerd vanwege de vergelijkbaarheid van de weer te geven cijferreeksen.

De uitgavenbedragen zijn tevens gegeven in percentages van het totaalbedraag. Daarbij wordt erop gewezen dat deze percentages enigszins worden beïnvloed door de nog

niet aan de begrotingshoofdstukken toebedeelde bedragen van de aanvullende posten.

Ontvangsten			Hoofdstukken	
Ontwerp-begroting 1983	Vermoedelijke uitkomsten 1983	Ontwerp-begroting 1984		
in mln.	in mln.	in mln.		
–	–	–	I	Huis der Koningin
4	4	4	II	Kabinet der Koningin en Hoge Colleges van Staat
5	5	2	III	Algemene Zaken
80	80	80	IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken
265	265	270	V	Buitenlandse Zaken
460	462	484	VI	Justitie
387	504	479	VII	Binnenlandse Zaken
549	725	763	VIII	Onderwijs en Wetenschappen
8	13	8	IX A	Nationale Schuld
71 024	74 020	76 710	IX B	Financiën
557	712	576	X	Defensie
5 727	5 788	6 425	XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
4 439	4 403	4 452	XII	Verkeer en Waterstaat
15 115	13 085	13 842	XIII	Economische Zaken
356	405	430	XIV	Landbouw en Visserij
1 314	1 430	645	XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
1 161	1 159	1 182	XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
300	–	200		Aanvullende posten
1 600	–	–		Belastingplan 1983
13 010	13 466	11 725		Gemeentefonds
1 020	1 056	967		Provinciefonds
1 052	1 094	1 125		Rijkswegenfonds
– 67	– 109	–		Af: Bijdrage Verkeer en Waterstaat
985	985	1 125		
3 405	3 400	3 116		Fonds Investeringsrekening
3 431	3 350	3 420		Belastingafdrachten aan de E.G.
125 202	125 317	126 905	Totaal	

1.2. Aansluiting van de relevante uitgaven- en middelentotalen (inclusief Begrotingsfondsen) van de Vermoedelijke Uitkomsten 1983 en de ontwerp-begroting 1984 met enerzijds het totaalbeeld van de overfinanciën (zie tabel 4.1.4.) en anderzijds de uitgaven- en middelen-totalen conform bijlage 1.1.

	Uitgaven		Middelen	
	Vermoedelijke Uitkomsten 1983	Ontwerp- begroting 1984	Vermoedelijke Uitkomsten 1983	Ontwerp- begroting 1984
Totaal relevante uitgaven Rijk en fondsen volgens bijlage 3.9. (alleen voor 1984)	156 721	161 366		
Verwerving staatsschuld (incl. rente)	1 040	1 040		
Liquiditeitsvoorschotten Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	600	p.m.		
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	210	210		
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40	40		
Totaal volgens tabel 4.1.4.	158 611	162 656		
Aflossingen	3 989	5 759		
Afrondingsverschil	-	1		
Totaal volgens bijlage 1.1.	162 599	168 415		
			Totaal relevante niet-belasting middelen volgens bijlage 2.4.	31 298
			Totaal belastingontvangsten	92 000
			Verkoop en opbrengst rente van staatsschuld	1 040
			Liquiditeitsvoorschotten Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	600
			Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	210
			Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40
			Totaal volgens tabel 4.1.4.	125 188
			Aanmuntingen	129
			Totaal volgens bijlage 1.1.	126 782
				125 317
				126 905

2. Ontvangsten

2.1. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1983 en 1984

	Oorspronkelijke raming 1983	Herziene raming ¹ 1983	Vermoedelijke uitkomsten 1983	Raming 1984
I Kostprijsverhogende belastingen	38 850	40 170	41 080	44 000
a Invoerrechten	1 640	1 550	1 560	1 580
b Omzetbelasting	24 800	25 400	26 000	27 900
c Bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen	1 300	1 440	1 600	1 760
d Accijns van lichte olie	2 770	2 960	2 980	3 200
e Accijns van minerale oliën, andere dan lichte olie	600	580	580	570
f Tabaksaccijns	1 920	2 050	2 100	2 350
g Alcoholaccijns	1 050	1 040	1 030	1 160
h Bieraccijns	465	530	540	580
i Wijnaccijns	185	220	220	235
j Suikeraccijns	45	50	50	55
k Accijns van alcoholvrije dranken	230	245	245	250
l Belastingen van rechtsverkeer	1 420	1 680	1 750	1 850
m Motorrijtuigenbelasting				
1 exclusief opcenten	1 450	1 450	1 450	1 395
2 opcenten ten behoeve van het Rijkswegenfonds	975	975	975	1 115
II Belastingen op inkomen, winst en vermogen	50 250	51 060	50 920	49 250
a Inkomstenbelasting	6 100	6 050	6 050	6 000
b Loonbelasting	30 550	31 430	31 400	31 100
c Dividendbelasting	1 145	1 100	1 100	1 100
d Kansspelbelasting	110	100	90	100
e Vennootschapsbelasting	10 800	10 800	10 700	9 350
f Vermogensbelasting	810	840	840	850
g Successierechten	735	740	740	750
III Subtotaal	89 100	91 230	92 000	93 250
IV Belastingplan 1983	1 600	—	—	—
V Totaal van III en IV	90 700	91 230	92 000	93 250
Aandeel van het Gemeentefonds	13 010 ²	13 350 ²	13 466 ²	11 725 ⁶
Aandeel van het Provinciefonds	1 020 ³	1 047 ³	1 074 ³	967 ⁷
Aandeel van het Rijkswegenfonds	975	975	975	1 115
Aandeel van de Europese Gemeenschappen				
1 in de invoerrechten ⁴	1 630	1 540	1 550	1 570
2 in de omzetbelasting	1 775	1 900	1 800	1 850
Afdracht aan de Investeringsrekening	3 431 ⁵	3 421 ⁵	3 400 ⁵	3 116 ⁵
	21 841	22 233	22 265	20 343
Ten bate van de Rijksbegroting	68 859	68 997	69 735	72 907

¹ Conform de ramingen in de nota over de uitvoering van de begroting 1983 (Kamerstuk 17 860, nr. 41).

² 15,3% 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 13,15% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting.

⁷ 1,085% van de onder 6 bedoelde opbrengst.

2.2. Collectieve-lastendruk 1975 t/m 1984 (in procenten van het nationale inkomen)¹

Jaar	Nationaal inkomen (netto marktprijzen; mld.)	Belastingdruk	Premiedruk ²	Druk van niet-belastingmiddelen met een evident collectieve-lasten karakter	Collectieve-lastendruk	Mutatie in de collectieve-lastendruk
1975	189,3	30,5	20,4	1,1	52,0	.
1976	218,3	30,6	19,7	1,4	51,7	- 0,3
1977	237,8	31,5	19,7	1,4	52,6	0,9
1977	251,1	29,8	18,7	1,4	49,9	.
1978	270,0	29,8	19,0	1,3	50,1	0,2
1979	286,3	30,6	19,7	1,4	51,7	1,6
1980	303,3	30,7	20,2	1,7	52,6	0,9
1981	316,4	29,6	20,9	2,2	52,7	0,1
1982	328,5	29,2	22,1	2,4	53,7	1,0
1983	334,4	28,8	24,7	2,4	55,9	2,2
1984	341,9	28,7	23,9	2,4	55,0	- 0,9

¹ Als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen vertoont de reeks van het nationale inkomen 1977 een breuk.

² Bron: Centraal Economisch Plan 1983, Macro-Economische Verkenningen 1984.

De belastingdruk bestaat uit de belastingen die aan het betreffende jaar kunnen worden toegerekend, geheven door het rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen. De laatste belopen, met inbegrip van de onroerend-goedbelasting en de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, in 1984 ongeveer 5 mld. De milieuheffingen zijn evenals de SIR-heffingen niet in de belastingbaten maar in de niet-belastingmiddelen opgenomen. In dit opzicht bestaat er een verschil met de lastendrukcijfers van de MEV. Daarin zijn deze heffingen in de belastingdruk meegenomen.

2.3. Verdeling van de belastingontvangsten¹ in de laatste tien jaren

Jaar	Belasting op inkomen, winst en vermogen		Kostprijsverhogende belastingen	
	Bedrag	in % van de totale belastingbaten	Bedrag	in % van de totale belastingbaten
1975	33 970	58,9	23 750	41,1
1976	38 700	57,9	28 090	42,1
1977	42 160	56,3	32 760	43,7
1978	44 080	54,8	36 420	45,2
1979	49 250	56,2	38 380	43,8
1980	52 190	56,0	41 000	44,0
1981	52 150	55,7	41 550	44,3
1982	53 390	55,6	42 580	44,4
1983	51 710	53,7	44 620	46,3
1984	50 450	51,4	47 730	48,6

¹ Dezelfde belastingbaten als in bijlage 2.2.

2.4. Overzicht van de niet-belastingmiddelen (in miljoenen gulden) gespecificeerd per begrotingshoofdstuk naar posten \geq 50 miljoen

Omschrijving	Ontwerp- begroting 1983	Vermoedelijke uitkomsten 1983	Ontwerp- begroting 1984
Relevante ontvangsten:			
<i>Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin</i>	4	4	4
Diversen	4	4	4
<i>Algemene Zaken</i>	5	5	2
Diversen	5	5	2
<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	20	20	20
Diversen	20	20	20
<i>Buitenlandse Zaken</i>	115	115	120
Kanselarijleges (paspoortgelden Nederland)	56	56	60
Diversen	59	59	60
<i>Justitie</i>	460	462	484
Terugontvangen verpleegkosten uit het AWBZ-fonds	83	83	89
Griffierechten	41	41	56
Gerechtelijke boeten; ter voorkoming van strafvervolgning betaalde geldsommen	225	225	228
Diversen	111	113	111
<i>Binnenlandse Zaken</i>	387	504	479
Dienst Geneeskundige Verzorging Politie	177	177	182
Inhoudingswet overheids personeel 1982	—	90	90
Computercentrum Limburg (werkzaamheden t.b.v. derden)	66	66	65
Rijkscomputercentrum (werkzaamheden t.b.v. derden)	109	109	110
Diversen	35	62	32
<i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	549	725	763
Uitkeringen Algemene Arbeidsongeschiktheidswet via het ABP	60	60	60
Opbrengst van de door de rijksbelastingdienst geïnde schoolgelden	76	86	264
Renteloze voorschotten en promessen en teveel betaalde studietoelagen	142	142	153
Teveel betaalde voorschotten	140	190	158
Bijdragen uit honorariumfondsen	57	137	80
Diversen	74	110	48
<i>Nationale Schuld</i>	8	13	8
Diversen	8	13	8
<i>Financiën</i>	2 556	3 058	2 600
Opbrengst van de Staatsloterij	140	140	140
Exportkredietverzekering	280	210	280
Winstuitkering door de Nederlandsche Bank N.V.	1 072	1 595	1 110
Ontvangsten Dienst der Domeinen	241	249	238
Bijdrage van de E.G. in inningskosten douanerechten	165	154	157
Vergoeding overige werkzaamheden belastingdienst	313	313	308
Overige ontvangsten belastingdienst	207	246	227
Diversen	138	151	140
<i>Defensie</i>	557	712	576
Ontvangsten kantinedienst	130	130	118
Kleding, huisvesting en voeding	172	172	169
Diversen	255	410	289

Omschrijving	Ontwerp- begroting 1983	Vermoedelijke uitkomsten 1983	Ontwerp- begroting 1984
<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	5 727	5 788	6 425
Restituties in verband met beschikkingen woningwetbouw en beschikking part. woningbouw en subjectsubsidies	82	132	128
Rente leningen Woningwet	4 607	4 609	5 256
Aflossingen leningen Woningwet (incl. extra aflossing)	288	296	311
Ontvangsten Rijksgebouwendienst	266	261	257
Kadastraal recht en andere ontvangsten	188	163	171
Heffingen milieuwetten (luchtverontreiniging, chemische afvalstoffen, geluidshinder, kernenergiwet)	227	227	217
Diversen	69	100	85
<i>Verkeer en Waterstaat</i>	4 439	4 403	4 452
Retributies voor kentekenbewijzen	122	122	116
Operationele eenheden en ondersteunende diensten w.o. loodsgelden	192	192	192
Ontvangsten luchtverkeersbeveiliging	85	85	92
Doorgeleverde materialen Rijkswaterstaat	145	145	134
Hefving lozen afvalstoffen in rijkswateren	130	130	120
Rijksdienst IJsselmeerpolders: domeinbeheer, cultuurtechnische werken, e.d.	137	137	141
Uitkeringen van de PTT	3 541	3 409	3 565
Diversen	87	183	92
<i>Economische Zaken (excl. aardgas)</i>	215	235	192
Selectieve investeringsregeling	50	70	10
Diversen	165	165	182
<i>Landbouw en Visserij</i>	356	405	430
Bijdrage aan het L.E.F. afd. A	79	99	90
Keuringsgelden Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees	56	56	112
Landinrichtingsdienst	115	115	117
Diversen	106	135	111
<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	714	830	645
Complementaire sociale voorzieningen:			
– Restituties op in vorige jaren verstrekte voorschotten:	70	70	pm
– Vergoeding ter zake van samenloop van uitkeringen met inkomsten uit arbeid	575	575	566
Diversen	69	185	79
<i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	1 161	1 159	1 182
Omroepbijdragen	644	644	676
Radio- en televisiereclame	257	257	272
Te hoog verstrekte subsidievoorschotten Maatschappelijke ontwikkeling uit voorgaande jaren	68	68	84
Keuringsdiensten gezondheidszorg (warenwet, vleeskeuringswet en keuring van pluimvee) ¹	72	72	23
Diversen	120	118	127
<i>Aanvullende posten</i>	300	–	200
Loon- en prijsbijstelling	300	–	200

¹ Vleeskeuringswet en keuring van pluim-
vee zijn in ontwerp-begroting 1984 opge-
nomen onder hoofdstuk XIV, Landbouw en
Visserij.

Omschrijving	Ontwerp- begroting 1983	Vermoedelijke uitkomsten 1983	Ontwerp- begroting 1984
<i>Rijkswegenfonds</i>	10	10	10
Bijdrage van Verkeer en Waterstaat ¹	(67)	(109)	pm
Overige niet-belastingontvangsten	10	10	10
Totaal relevante niet-belastingmiddelen exclusief aardgas aardgasbaten	17 583 14 900	18 448 12 850	18 592 13 650
<i>Totaal relevante niet-belastingmiddelen</i>	<i>32 483</i>	<i>31 298</i>	<i>32 242</i>
Niet relevante ontvangsten:			
<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	60	60	60
Tijdelijke financiering N.I.O. t.b.v. Nederlandse Antillen	60	60	60
<i>Buitenlandse Zaken</i>	150	150	150
Tijdelijke financiering N.I.O. t.b.v. overige ontwikkelingslanden	150	150	150
<i>Financiën</i>	1 209	1 209	1 203
Tijdelijke financiering Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40	40	40
Verkoop en rente van Staatsschuld	1 040	1 040	1 040
Aflevering munten	129	129	123 ²
<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	600	600	pm
Aflossing liquiditeitsvoorschot Invaliditeits- en ouderdomsfonds	600	600	pm
Totaal niet-relevante middelen	2 019	2 019	1 413
Totaal van de relevante en niet-relevante niet-belastingmiddelen	34 502	33 317	33 655

¹ Doet niet mee in de telling vanwege consolidatie mutaties tussen begrotingsfondsen en begrotingshoofdstukken.

² Van de in de begroting 1984 vermelde 132 mln. (art. 31-IX-B, middelen) is 9 mln. als relevant aangemerkt.

Toelichting bijlage 2.4

Naast de aanpassingen uit hoofde van de uitbreiding van deze tabel met de begrotingsfondsen zijn dezerzijds de genoemde posten gespecificeerd per begrotingshoofdstuk, respectievelijk per begrotingsfonds. De posten kleiner dan 50 miljoen per begrotingshoofdstuk/begrotingsfonds zijn opgenomen in een verzamelpost diversen, zodat de subtotalen de relevante, respectievelijk de niet-relevante bedragen per begrotingshoofdstuk/begrotingsfonds aangeven. De stand ontwerp-begroting 1983 is aangepast voor de departementale herindeling.

3. De Meerjarenramingen 1984-1988

3.1. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen

	1984	1985	1986	1987	1988
<i>I Huis der Koningin</i>	9	10	10	10	10
<i>II Hoge Colleges van Staat</i>	172	172	170	170	169
<i>III Algemene Zaken</i>	46	44	43	43	43
<i>IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	3	3	3	3	3
<i>V Buitenlandse Zaken</i>	348	360	371	381	398
1. Buitenlandse Dienst	221	230	239	250	261
2. Diversen	127	130	132	131	137
<i>VI Justitie</i>	3 181	3 147	3 105	3 107	3 121
<i>VII Binnenlandse Zaken</i>	3 978	4 013	4 037	4 037	4 038
1. Annuïteiten	166	169	186	193	193
2. Bijdrage aan de gemeentepolitie	2 156	2 165	2 196	2 221	2 261
3. Pensioenen en toeslagen op pensioenen	760	747	730	709	692
4. Overige uitgaven	896	932	925	914	892
<i>VIII Onderwijs en Wetenschappen</i>	25 469	25 267	24 874	24 843	24 595
1. Personeel	235	230	226	223	223
2. Ministerie algemeen	657	643	687	798	756
3. Basisonderwijs	6 184	6 143	6 075	6 079	6 089
4. Speciaal onderwijs	1 474	1 490	1 475	1 458	1 444
5. Algemeen voortgezet onderwijs	4 186	4 021	3 863	3 705	3 544
6. Lager- en middelbaar beroepsonderwijs	3 058	3 023	2 959	2 843	2 728
7. Werkende jongeren	604	653	703	704	704
8. Onderwijs voor volwassenen	203	199	198	199	199
9. Bouwzaken voortgezet onderwijs	935	948	835	934	982
10. Hoger beroepsonderwijs	1 016	1 055	1 082	1 065	1 040
11. Universiteiten en hogescholen	3 346	3 408	3 424	3 429	3 458
12. Academische ziekenhuizen	609	622	580	584	593
13. Overige uitgaven hoger onderwijs	93	95	97	104	111
14. Investerings wetenschappelijk onderwijs	462	458	387	400	410
15. Scholing	530	487	489	496	487
16. Verzorging	160	164	163	163	163
17. Studiefinanciering	1 717	1 628	1 631	1 659	1 664
<i>IX-A Nationale Schuld</i>	17 728	21 150	24 650	28 100	31 800
1. Rente	17 728	21 150	24 650	28 100	31 800
2. Aflossingen	(5 759)	(7 350)	(10 050)	(14 550)	(16 900)
<i>IX-B Financiën</i>	3 155	2 883	2 892	2 878	2 860
<i>X Defensie</i>	12 930	13 182	13 457	13 608	13 881
1. Centrale Organisatie	1 047	1 106	919	1 161	916
2. Pensioenen, uitkeringen en wachtgelden	1 387	1 415	1 445	1 475	1 505
3. Koninklijke Marine	2 415	2 437	2 521	2 678	2 720
4. Koninklijke Landmacht	5 473	5 482	5 738	5 365	5 631
5. Koninklijke Luchtmacht	2 387	2 517	2 602	2 693	2 869
6. Koninklijke Marechaussee	221	225	232	236	240

	1984	1985	1986	1987	1988
<i>XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	16 119	16 024	16 334	16 968	17 775
1. Woningweteningen	6 138	5 618	5 611	5 756	5 885
2. Huursubsidies	5 793	6 235	6 692	7 120	7 653
3. Stadsvernieuwing	1 112	1 325	1 351	1 447	1 577
4. Infrastructuur	402	286	242	227	222
5. Rijksgebouwendienst	1 104	1 020	898	865	862
6. Milieubeheer	530	501	500	515	528
7. Overige uitgaven	1 040	1 039	1 040	1 038	1 048
<i>XII Verkeer en Waterstaat</i>	10 163	9 865	9 946	9 846	9 577
1. Waterstaat	2 197	1 926	2 093	1 955	1 650
2. Wegen en infrastructuur openbaar vervoer	1 156	1 203	1 166	1 169	1 184
3. Bijdragen verliezen openbaar vervoer	3 294	3 228	3 177	3 208	3 231
4. Overige diensten	546	530	527	499	461
5. Personeel	1 260	1 233	1 213	1 210	1 211
6. P.T.T.	1 710	1 745	1 770	1 805	1 840
<i>XIII Economische Zaken</i>	3 456	3 398	3 203	3 054	2 965
1. Industrie en economische politiek	1 342	1 412	1 314	1 157	1 140
2. Prijzen, ordening en regionale economische politiek	815	845	748	747	728
3. Handel, ambacht en diensten	437	369	340	331	329
4. Energievoorziening	409	325	381	402	358
5. Overige uitgaven	453	447	420	417	410
<i>XIV Landbouw en Visserij</i>	2 530	2 377	2 242	2 206	2 204
1. Landbouwonderwijs	710	703	703	703	703
2. Onderzoek en voorlichting	286	248	219	217	217
3. Structuurmaatregelen	599	565	557	556	556
4. Overige uitgaven	935	861	763	730	728
5. Landbouw-Egalisatiefonds A	—	—	—	—	—
<i>XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	22 233	22 368	22 357	22 141	21 784
1. Sociale verzekeringen	1 006	993	994	798	674
2. Complementaire sociale voorzieningen	11 542	11 425	11 325	11 301	11 292
3. Overige uitgaven	1 240	1 297	1 199	1 064	816
4. Personeel	421	417	409	405	405
5. Bijstand	8 024	8 236	8 430	8 573	8 597
<i>XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	10 936	11 039	11 061	11 469	11 675
1. Ministerie	292	292	281	279	279
2. Culturele zaken	493	466	413	413	413
3. Sport	43	42	42	43	43
4. Radio, televisie en pers	948	960	1 011	1 074	1 139
5. Maatschappelijke ontwikkeling	5 474	5 487	5 382	5 562	5 522
6. Verzetsdeelnemers en vervolgd	869	829	818	812	806
7. Volksgezondheid	2 348	2 505	2 667	2 843	3 030
8. Rijksinstituut voor de volksgezondheid	46	44	45	45	45
9. Personeel	423	414	402	398	398
<i>Civiele Verdediging</i>	145	143	140	140	140
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	3 682	3 670	3 667	3 682	3 697

	1984	1985	1986	1987	1988
<i>Wetenschapsbeleid</i>	1 893	1 941	1 921	1 953	1 972
1. Onderwijs en Wetenschappen	620	658	667	697	712
2. Defensie	109	111	101	103	105
3. Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	74	78	71	70	71
4. Verkeer en Waterstaat	78	78	78	75	78
5. Economische Zaken	584	606	599	604	603
6. Landbouw en Visserij	317	300	296	294	294
7. Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	82	80	79	79	79
8. Overige departementen	29	30	30	31	30
<i>Aanvullende posten</i>	342	373	567	717	973
a. Loon- en prijsbijstelling	– 23	336	606	887	1 157
b. Vacaturevoorziening	52	52	52	52	52
c. Reserve intëring overloop ex artikel 12 C.W. 1976	350	–	–	–	–
d. Nader te verdelen ombuigingen	– 53	– 107	– 206	– 222	– 236
e. Reserve voor automatisering	5	5	5	–	–
f. Nader te verdelen uitgavenverhogingen	11	87	110	–	–
g. Weglekeffecten (stelpost)	155	325	470	565	660
h. Compenserende maatregelen i.v.m. weglekeffecten (stelpost)	– 155	– 325	– 470	– 565	– 660
<i>Totaal relevante-uitgaven</i>	138 518	141 429	145 050	149 356	153 680

Aanvullende posten

Post a. strekt ertoe het totaal van de uitgaven te doen aansluiten bij de in de Macro Economische Verkenning 1984 geraamde loon- en prijsstijgingen. De beleidsaanpassingen in de sfeer van de ambtenaren- en trendvolgerssalarissen zijn – voor zover de maatregelen doorwerken op de rijksbegroting – in deze aanvullende post verwerkt. In de begrotingshoofdstukken is voor 1984 en latere jaren geen loon- en prijsstijging opgenomen.

In de begrotingshoofdstukken is voor wat betreft het burgerlijk rijkspersoneel rekening gehouden met een gemiddeld vacaturebestand van 1% van de begrotingssterkte. De onder b. genoemde post beoogt een reserve te vormen voor die gevallen waarin het gemiddeld vacaturebestand onverhoopt geringer zal zijn.

Ten behoeve van intëring op de overloop ex artikel 12 C.W. 1976 is een reserve opgenomen van 350 miljoen.

De post nader te verdelen ombuigingen heeft betrekking op de ombuigings-taakstelling voor wetenschapsbeleid die nog zal worden toebedeeld aan de hoofdstukken en op het voornemen om in de kantines van de departementen de prijzen van een aantal veel verkochte artikelen geleidelijk in prijs te verhogen.

De post reserve voor automatisering is bedoeld voor het geven van een stimulans aan de automatisering van de financieel-technische informatievoorziening met een «bovendepartementaal» karakter. Deze post zal te zijner tijd nader over de hoofdstukken worden verdeeld. De post nader te verdelen uitgavenverhogingen tenslotte betreft een tweetal nog over de hoofdstukken te verdelen onderdelen van het programma van 1 miljard voor een aantal onvermijdelijke uitgaven, voor het aanvullend arbeidsvoorzieningenbeleid en voor werkgelegenheidsprojecten, namelijk de meerkosten Defensie-orders en de reserve voor spreiding en milieu in 1985 en 1986.

De posten g en h houden verband met te verwachten begrotingsoverschrijdingen in verband met inkomensafhankelijke subsidie- en retributieregelingen, waaromtrent het kabinet tot compensatie heeft besloten. Het betreft voorlopige ramingen.

3.2. Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken

	1984	1985	1986	1987	1988
II <i>Hoge Colleges van Staat</i>	4	4	4	4	4
III <i>Algemene Zaken</i>	2	2	2	2	2
IV <i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	20	23	22	22	22
V <i>Buitenlandse Zaken</i>	120	126	130	135	134
VI <i>Justitie</i>	484	497	501	506	511
VII <i>Binnenlandse Zaken</i>	478	499	536	555	575
VIII <i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	763	882	867	901	927
IX-A <i>Nationale Schuld</i>	8	8	8	8	1
IX-B <i>Financiën</i>	2 600	2 453	2 162	2 164	2 071
X <i>Defensie</i>	576	567	567	567	567
XI <i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	6 425	6 990	7 424	7 819	8 212
XII <i>Verkeer en Waterstaat</i>	4 452	4 460	4 467	4 440	4 428
XIII <i>Economische Zaken</i>	13 842	13 323	12 273	10 987	10 187
(waarvan uit aardgas)	(13 650)	(13 100)	(12 000)	(10 700)	(9 900)
XIV <i>Landbouw en Visserij</i>	430	441	452	451	451
XV <i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	645	661	684	685	684
XVI <i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	1 182	1 194	1 246	1 309	1 375
<i>Civiele Verdediging</i>	1	1	1	1	1
<i>Aanvullende post: loon- en prijsbijstelling</i>	200	200	200	200	200
<i>Totaal van de relevante niet-belastingontvangsten</i>	32 232	32 331	31 546	30 756	30 352

3.3. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1984-1987

In onderstaand overzicht¹ wordt een aansluiting gegeven tussen de voorafgaande bijlage 3.1, dat wil zeggen de huidige meerjarencijfers van de rijksuitgaven, met die van de Miljoenennota 1983. Voor een specificatie uit hoofde van de Voorjaarsnota 1983 en de Nadere Nota 1983 wordt verwezen naar kamerstuk 17 860, nr. 4, respectievelijk nr. 41.

	1984	1985	1986	1987
I <i>Huis der Koningin</i>	-	-	-	-
II <i>Hoge Colleges van Staat</i>	+ 12	+ 12	+ 10	+ 10
Voorjaarsnota	+ 16	+ 16	+ 15	+ 15
Nadere Nota	+ 1	+ 1	+ 1	+ 1
Ombuigingen	- 5	- 6	- 8	- 8
Extrapolaties	- 2	- 2	- 2	- 2
Diversen	+ 2	+ 3	+ 4	+ 4
III <i>Algemene Zaken</i>	- 4	- 5	- 7	- 6
Voorjaarsnota	-	- 1	- 1	- 1
Ombuigingen	- 3	- 4	- 4	- 5
Diversen	- 1	-	- 2	-
V <i>Buitenlandse Zaken</i>	- 21	- 25	- 30	- 34
Voorjaarsnota	+ 6	+ 7	+ 6	+ 6
Nadere Nota	- 3	- 3	- 3	- 3
Toerekening aan OS-plafond	- 12	- 13	- 15	- 16
Ombuigingen	- 7	- 11	- 14	- 15
Exogene bijstelling	- 6	- 7	- 7	- 8
Diversen	+ 1	+ 2	+ 3	+ 2
VI <i>Justitie</i>	+ 67	+ 31	- 21	- 36
Voorjaarsnota	+ 17	- 10	- 34	- 34
Nadere Nota	+ 33	+ 32	+ 33	+ 33
Exogene bijstelling	+ 21	+ 35	+ 35	+ 35
Ombuigingen	- 30	- 46	- 73	- 87
Frankering dienststukken	+ 13	+ 10	+ 10	+ 10
Vacature-aftrek	- 9	- 9	- 9	- 9
Loonbijstelling	+ 9	+ 9	+ 9	+ 9
Diversen	+ 13	+ 10	+ 8	+ 7
VII <i>Binnenlandse Zaken</i>	- 1 777	- 1 800	- 1 898	- 2 036
Voorjaarsnota	- 2 088	- 2 087	- 2 124	- 2 137
Nadere Nota	+ 283	+ 283	+ 283	+ 284
Extrapolatieverschillen	-	-	-	- 72
Ombuigingen	- 46	- 74	- 82	- 84
Stadhuis Amsterdam	+ 60	+ 50	+ 40	-
Bouw politiebureaus	+ 15	+ 15	-	-
Wachtgelden	+ 30	+ 45	+ 30	+ 20
Lagere raming pensioenfondsen	- 46	- 50	- 52	- 53
Diversen	+ 15	+ 18	+ 7	+ 6

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

	1984	1985	1986	1987
VIII <i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	+ 3 275	+ 3 121	+ 2 925	+ 3 044
Voorjaarsnota	+ 2 278	+ 2 138	+ 1 860	+ 1 593
Nadere Nota	+ 34	+ 36	+ 37	+ 38
Verschuiving Wetenschapsbeleid	- 33	- 53	- 51	- 61
Correctie ombuigingen Voorjaarsnota	+ 101	+ 98	+ 97	+ 376
Ombuigingen	- 19	- 27	- 37	- 39
Exogene bijstellingen	+ 652	+ 656	+ 693	+ 766
Technische bijstelling studiefinanciering	+ 65	+ 120	+ 175	+ 215
Desalderingen	+ 186	+ 182	+ 144	+ 155
Aandeel in 1 miljardpakket	+ 23	+ 19	+ 57	+ 57
Frankering dienststukken	+ 14	+ 11	+ 11	+ 11
Defiscalisering	- 70	- 130	- 130	- 130
Loonbijstelling	+ 57	+ 54	+ 53	+ 52
Diversen	- 13	+ 17	+ 16	+ 11
IX-A <i>Nationale Schuld</i>	- 722	- 750	- 900	- 1 200
Rente	- 722	- 750	- 900	- 1 200
(Aflossingen)	(+659)	(+650)	(+1450)	(+2850)
IX-B <i>Financiën</i>	+ 226	+ 302	+ 371	+ 392
Voorjaarsnota	+ 132	+ 151	+ 164	+ 174
Nadere Nota	+ 10	+ 15	+ 15	+ 12
Exogeen	+ 15	+ 83	+ 142	+ 157
Exportkredietverzekering	+ 14	+ 15	+ 15	+ 15
Personeelsreductie	- 4	- 7	- 9	- 10
Frankering dienststukken	+ 42	+ 34	+ 34	+ 34
Diversen	+ 17	+ 11	+ 10	+ 10
X <i>Defensie</i>	+ 104	- 31	- 157	- 418
Voorjaarsnota	- 79	- 190	- 310	- 516
Nadere Nota	+ 161	+ 155	+ 151	+ 147
Ombuigingen	- 51	- 55	- 61	- 61
Meerkosten YPR	+ 50	+ 50	+ 50	-
Frankering dienststukken	+ 15	+ 12	+ 12	+ 12
Diversen	+ 8	- 3	+ 1	-
XI <i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	+ 351	+ 1 086	+ 952	+ 846
Voorjaarsnota	+ 651	+ 1 003	+ 980	+ 984
Nadere Nota	- 628	- 307	- 290	- 303
Ombuigingen	- 54	- 80	- 101	- 107
Exogene bijstelling	+ 85	+ 127	+ 154	+ 191
Woningbouwprogramma	+ 288	+ 822	+ 950	+ 984
Aandeel in 1 miljardpakket	+ 271	+ 294	+ 173	+ 138
Frankering dienststukken	+ 8	+ 6	+ 6	+ 6
Defiscalisering	- 299	- 752	- 884	- 1 012
Desaldering	+ 20	- 27	- 27	- 27
Diversen	+ 9	-	- 9	- 8

	1984	1985	1986	1987
XII <i>Verkeer en Waterstaat</i>	+ 40	- 124	- 184	- 331
Voorjaarsnota	+ 15	- 158	- 293	- 293
Nadere Nota	+ 26	+ 40	+ 52	+ 42
Ombuigingen	- 81	- 117	- 153	- 206
Exogene bijstellingen	+ 92	+ 111	+ 221	+ 182
Loonbijstelling	+ 31	+ 31	+ 31	+ 31
Rijksbijdrage Rijkswegenfonds	- 70	- 73	- 73	- 73
Aandeel in 1 miljardpakket	+ 106	+ 84	+ 85	-
Frankering dienststukken	- 116	- 105	- 113	- 120
Lastenverlichting	+ 26	+ 41	+ 60	+ 60
Diversen	+ 11	+ 22	- 1	+ 46
XIII <i>Economische Zaken</i>	+ 163	+ 192	+ 224	+ 166
Voorjaarsnota	- 29	- 30	- 50	- 50
Nadere Nota	+ 37	+ 31	+ 31	+ 36
Ombuigingen	- 83	- 147	- 176	- 196
Desaldering	+ 13	+ 19	+ 22	+ 21
Aandeel in 1 miljardpakket	+ 85	+ 15	-	-
Lastenverlichting	+ 35	+ 197	+ 289	+ 245
Herstelfinanciering	+ 100	+ 100	+ 100	+ 100
Diversen	+ 5	+ 7	+ 8	+ 10
XIV <i>Landbouw en Visserij</i>	+ 396	+ 279	+ 162	+ 125
Voorjaarsnota	+ 221	+ 165	+ 132	+ 113
Nadere Nota	+ 31	+ 30	+ 30	+ 29
Exogene bijstelling	+ 3	+ 18	+ 12	-
Ombuigingen	- 33	- 61	- 79	- 86
Overboekingen	+ 64	+ 60	+ 58	+ 58
Aandeel in 1 miljardpakket	+ 115	+ 60	-	-
Diversen	- 5	+ 7	+ 9	+ 11
XV <i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	+ 8 188	+ 8 525	+ 8 746	+ 8 574
Voorjaarsnota	+ 8 506	+ 8 841	+ 9 141	+ 9 459
Nadere Nota	+ 64	+ 88	+ 86	+ 84
Ombuigingen	- 67	- 80	- 73	- 118
Exogene bijstelling	+ 433	+ 406	+ 380	+ 196
Loonbijstelling	+ 723	+ 738	+ 750	+ 761
Verlaging uitkeringspercentages	- 270	- 270	- 270	- 270
Rijksbijdrage AAW-vroeggehandicapten	- 812	- 812	- 812	- 812
Algemene bijstandswet	+ 164	+ 193	+ 193	+ 190
Aandeel in 1 miljardpakket	+ 150	+ 400	+ 550	+ 450
Specifieke maatregelen ICCK	- 129	- 260	- 322	- 345
Overboekingen	- 2 596	- 2 763	- 2 935	- 3 119
RWW, volume	+ 820	+ 820	+ 820	+ 820
WWV, volume	+ 1 146	+ 1 146	+ 1 146	+ 1 146
Lastenverlichting	+ 50	+ 50	+ 50	+ 50
Defiscalisering	- 9	- 18	- 18	- 18
Naijling loon- en premiemutaties	-	+ 20	+ 60	+ 60
Verschuiving ombuigingen	+ 4	+ 18	+ 40	+ 40
Diversen	+ 11	+ 8	- 40	-

	1984	1985	1986	1987
XVI <i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	- 3 385	- 3 706	- 4 139	- 4 146
Voorjaarsnota	- 5 314	- 5 677	- 6 093	- 6 202
Nadere Nota	+ 98	+ 96	+ 96	+ 96
Ombuigingen	- 97	- 156	- 182	- 189
Desalderingen	- 38	- 121	- 184	- 205
Overboeking	+ 2 488	+ 2 638	+ 2 795	+ 2 960
Exogene bijstellingen	+ 44	+ 21	+ 11	- 11
Loonbijstelling	+ 19	+ 19	+ 19	+ 19
Terugtrekking rijksbijdrage AWBZ	- 431	- 389	- 391	- 391
Terugtrekking rijksbijdrage bejaardenziekenfondsverzekering	- 203	- 207	- 215	- 224
Terugtrekking rijksbijdrage ziekenfondsverzekering	- 8	- 8	- 9	- 10
Aandeel in 1 miljardpakket	+ 47	+ 63	-	-
Diversen	+ 10	+ 15	+ 14	+ 11
XVII <i>Volksgezondheid en Milieuhygiëne</i>	- 3 804	- 3 907	- 4 088	- 4 283
Voorjaarsnota	- 3 804	- 3 907	- 4 088	- 4 283
<i>Civiele Verdediging</i>	- 35	- 36	- 43	- 46
Ombuigingen	- 37	- 39	- 45	- 49
Diversen	+ 2	+ 3	+ 2	+ 3
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	- 65	- 66	- 66	- 67
Voorjaarsnota	- 50	- 65	- 70	- 70
Verhoging toerekeningen	+ 30	+ 45	+ 50	+ 50
Aanpassing ontwikkeling NNI	- 45	- 46	- 46	- 47
<i>Wetenschapsbeleid</i>	+ 26	+ 22	+ 4	+ 18
Voorjaarsnota	- 78	- 124	- 154	- 166
Nadere Nota	+ 20	+ 22	+ 23	+ 23
Correctie ombuigingen	+ 42	+ 77	+ 106	+ 123
Beleidsintensiveringen	+ 7	+ 8	-	-
Verschuivingen	+ 38	+ 47	+ 37	+ 45
Diversen	- 3	- 8	- 8	- 7
<i>Aanvullende posten</i>	- 1 270	- 1 564	- 1 707	- 1 897
a loon- en prijsbijstelling	- 1 543	- 1 448	- 1 454	- 1 452
b vacaturevoorziening	+ 52	+ 52	+ 52	+ 52
c reserve intering overloop ex artikel 12 C.W. 1976	+ 350	-	-	-
d nader te verdelen ombuigingen	- 53	- 107	- 206	- 222
e reserve voor automatisering	+ 5	+ 5	+ 5	-
f nader te verdelen uitgavenverhogingen	+ 11	+ 87	+ 110	-
g reserve voor personeelsuitbreiding	- 92	- 153	- 214	- 275
h wegleffecten (stelpost)	+ 155	+ 325	+ 470	+ 565
i compenserende maatregelen i.v.m. wegleffecten (stelpost)	- 155	- 325	- 470	- 565
Totaal	+ 1 765	+ 1 556	+ 154	- 1 325

3.4. Aansluitingstabel van de meerjarencijfers van de rijksuitgaven 1984-1987
(in miljarden gulden)

	1984	1985	1986	1987
1. Meerjarencijfers uit de Miljoenennota 1983	136,8	139,9	144,9	150,7
2. Mutaties uit hoofde van:				
a. ombuigingen	- 8,2	- 10,2	- 12,3	- 12,9
b. beleidsintensivering	+ 2,2	+ 3,5	+ 3,9	+ 3,7
c. «normale uitvoering»/exogenen	+ 3,6	+ 4,7	+ 5,4	+ 5,3
d. rente	- 0,7	- 0,7	- 0,9	- 1,2
e. werkloosheid	+ 2,7	+ 2,8	+ 2,9	+ 2,9
f. artikel 12-reserve	+ 0,4			
g. lastenverzwaringen	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,6
h. re-/debudgettering	- 0,4	- 0,2	- 0,1	- 0,1
i. nominale ontwikkeling	+ 2,8	+ 2,8	+ 2,8	+ 2,7
j. overig	- 0,1	- 0,6	- 1,0	- 1,1
3. Meerjarencijfers Miljoenennota 1984	138,5	141,4	145,0	149,4

Toelichting

Bovenstaande meerjarige aansluitingstabel geeft een totaaloverzicht van de sinds de vorige miljoenennota opgetreden mutaties in de meerjarencijfers van de rijksuitgaven.

In paragraaf 6.2 is het merendeel van deze mutaties, de zogenaamde «reële» uitgavenmutaties, ten behoeve van de daar uitgevoerde analyse reeds weergegeven en toegelicht.

De invalshoek, van waaruit de indeling in reële en niet-reële mutaties is aangebracht, vloeit voort uit het doel van de analyse in paragraaf 6.2: een beoordeling van de aangebrachte ombuigingen in het licht van de (per saldo) opgetreden uitgavenverhogingen.

Daartoe zijn de niet-reële ombuigingen (lastenverzwaringen) en de overige niet-reële uitgavenmutaties (re- en debudgettering, nominale mutaties, desalderingen en verschuivingen) geëlimineerd. Er is derhalve bij de genoemde analyse gekozen voor een beleidsmatige invalshoek, waarbij die mutaties in de rijksuitgaven als reëel zijn beschouwd, die de budgettaire problematiek van de collectieve sector als geheel (opwaarts of neerwaarts) beïnvloeden.

In de hier gepresenteerde tabel zijn ter completering van de aansluiting ook de «niet-reële» uitgavenmutaties weergegeven.

Onder *lastenverzwaringen* wordt in dit geval verstaan het effect van beleidsmatige verzwaringen van sociale premies op de rijksuitgaven (loonsom en uitkeringen). Ook het terugtrekken van rijksbijdragen, waar geen ombuigingen in de sociale fondsen tegenover staan en die dus ceteris paribus tot premiestijging moeten leiden, zijn aan deze categorie toegerekend.

Indien we de overheid bezien inclusief de rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde uitgaven, dan beïnvloeden *de- en rebudgettering* het totaal van de uitgaven niet en zijn dus niet-reëel. Dat neemt echter niet weg dat debudgettering zoveel mogelijk moeten worden voorkomen of gecorrigeerd (gerebudgetteerd).

Tot de niet-reële uitgavenmutaties worden ook gerekend de mutaties uit hoofde van de *nominale ontwikkeling*. Wat betreft de voor de overheid relevante loonvoet, is daarbij gecorrigeerd voor de daarop betrekking hebbende ombuigingen (reële mutatie) en de effecten van de bovengenoemde beleidsmatige premiemutaties.

Opgemerkt zij, dat de nominale ontwikkeling het budget op diverse wijzen beïnvloedt. Zo leidt een algemene loon- en prijsstijging weliswaar tot hogere uitgaven maar tevens tot hogere (belasting)ontvangsten. Nominale ontwikkelingen leiden op deze manier tot mutaties op het budget in een elkaar voor het tekort neutraliserende richting.

Tenslotte is in de regel *overig* een groot aantal desalderingen en verschuivingen vervat, die van min of meer technische aard zijn.

3.5 Meerjarenramingen Gemeentefonds en Provinciefonds

3.5.1. Gemeentefonds

Voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is voor 1984 het in de meerjarenraming 1984 begrepen volume-accres van 1 procent gehandhaafd, echter onder aftrek van het aandeel in de ombuigingen voor 1984 overeenkomstig de Voorjaarsnota 1983 en het regeerakkoord. De algemene uitkering is bovendien verlaagd met 60 miljoen in 1984 oplopend tot 118 miljoen in 1986 in het kader van de additionele ombuigingen 1984. Daarnaast is de algemene uitkering in 1984 verhoogd met 7 miljoen in verband met de overname door gemeenten van de door wethouders te betalen premies AKW, AAW en AWBZ. Voorts komt in 1984 nog per saldo 55 miljoen tot uitkering hetgeen samenhangt met de doorwerking van in 1983 genomen maatregelen tot verlaging van het uitkeringsniveau jeugdige werklozen (onder andere de omzetting van de WWV- in RWW-uitkering).

In de Voorjaarsnota 1983 is medegedeeld, dat in onderzoek is de vraag op welke wijze voor het vraagstuk van de stijging van de voor rekening van de gemeenten blijvende bijstandsuitkeringen een structurele oplossing kan worden gevonden. In het kader van de ombuigingen 1984 heeft het kabinet besloten dat de gemeenten, in tegenstelling tot de provincies, geen aandeel behoeven te leveren in de 2%-personeelsreductie die voor de overheidsdienst is overeengekomen. In samenhang hiermee heeft het kabinet tevens besloten een structurele tegemoetkoming in de stijging van de voor rekening van de gemeenten blijvende bijstandsuitkeringen te beperken tot 10 miljoen. Overigens zij opgemerkt dat in de bijstandsuitgaven van de gemeenten enige verlichting optreedt in verband met de voorgenomen verlaging van de bijstandsuitkeringen met 3,5%.

De voorgenomen beëindiging van de indirecte financiering van de bejaardenoorden krachtens de Algemene Bijstandswet ingaande 1984 betekent dat bij de gemeenten een bedrag vrijvalt van naar schatting 250 miljoen in verband met wegvallende bijstandskosten (zgn. 10 procent-aandeel van de gemeenten). Dit bedrag zal op de algemene uitkering in mindering worden gebracht. Door een wijziging van de bijstandsverlening aan woonwageneigenaren komt 10% van de bijstandsuitkering van deze personen ingaande 1984 voor rekening van de gemeenten. In verband hiermee wordt de algemene uitkering verhoogd met 13,2 miljoen. Voor gemeenten die ingaande 1984 betrokken raken bij een wijziging van de gemeentelijke indeling zal een zogenaamde startbijdrageregeling gelden. Hiervoor is in 1984 4 miljoen uitgetrokken, oplopend tot 13 miljoen in 1986.

In verband met de voorgenomen afschaffing van de drank- en horecabelasting zal 10,4 miljoen aan de algemene uitkering worden toegevoegd.

De nominale uitgangspunten voor 1984 zijn – 1,55% algemene salarismaatregelen (hierin is de algemene matiging van 3,5% verwerkt) en 2,0% prijsstijging materiële overheidsconsumptie. In de ramingen over 1984 zijn de effecten van de voorgenomen sanering van specifieke uitkeringen verwerkt. Het gaat hierbij enerzijds om overheveling van bedragen van specifieke uitkering naar het Gemeentefonds en anderzijds om het effectueren van besparingen op het terrein van de apparaatskosten.

In de meerjarenramingen 1985 tot en met 1988 is gerekend met een volume-accres van 1%, te verminderen met het aandeel in de ombuigings- taakstellingen.

Op basis van de bovenstaande gegevens is de mutatie van de uitkeringen uit het gemeentefonds als volgt:

Gemeentefonds

	1984	1985	1986	1987	1988
<i>Mutatie uitkering</i>					
1 Algemene uitkering					
a volume-mutatie	123,4	124,9	126,5	127,8	129,1
b accessen in ombuigingen	- 223,6	- 260,9	- 392,0	-	-
c 1,55/0,0% algemene salarismaatregelen	- 138,6	-	-	-	-
d 3,0/0,0% prijscompensatie	100,0	-	-	-	-
e verlaging uitkeringsniveau jeugdige werklozen	55,0	- 2,0	-	-	-
f overname premies wethouders	7,0	-	-	-	-
g invoering Brandweerwet	9,0	7,0	-	-	-
h accres i.v.m. bijstandsontwikkeling	10,0	-	-	-	-
i beëindiging indirecte financiering bejaardenoorden via ABW	- 250,0	-	-	-	-
j accres i.v.m. startbijdrage gemeentelijke herindeling	4,0	4,0	5,0	-	-
k sanering specifieke uitkeringen					
- besparing apparaatskosten	- 0,1	-	-	-	-
- overheveling uitkeringen	9,6	27,0	- 3,4	- 3,0	- 2,0
l afwikkeling oude verplichtingen op grond van verfijning monumenten	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,2
m wijziging bijstandsverlening woonwageneigenaren (10% bijstand)	13,2	0,7	0,7	0,7	-
n defiscalisering bijz. bijstand	- 1,0	- 1,0	-	-	-
o afschaffing drank- en horecabelasting	10,4	-	-	-	-
2 Uitkering sociale zorg	- 2,6	- 1,4	- 1,3	- 1,4	-
3 Vergoeding aan Vereniging van Nederlandse Gemeenten	- 0,3	-	-	-	-
4 Kosten onderzoek verdeelmaatstaven algemene uitkering	- 4,5	-	-	-	-
5 Overgangmaatregelen invoering nieuwe Financiële-Verhoudingswet	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Totale mutatie lopend jaar	- 277,1	- 99,8	- 262,6	+ 126,0	+ 129,1
<i>Nadere mutatie 1983 t.o.v. de Miljoenennota 1983 (- 161,8)</i>					
- ombuigingen regeerakkoord	- 130,0				
- jeugdgezondheidszorg	2,9				
- vertraging invoering Brandweerwet	- 9,0				
- tegemoetkoming bijstandsuitgaven	39,0				
- verlaging uitkeringsniveau jeugdige werklozen (per saldo)	37,0				
- herbezetting roostervrije dagen	16,6				
- compensatie premies wethouders	2,7				
- herziening prijscompensatie 1983 (2% i.p.v. 5%)	- 101,3				
- correctie loonbijstelling	74,0				
- kosten bebouwingsmaatstaf	4,5				
- uitkering sociale zorg (overboeking naar hoofdstuk VIII)	- 84,2				
- uitkering sociale zorg (ramingsbijstelling)	- 14,0				
Totale mutatie lopend jaar t.o.v. de Miljoenennota 1983	- 438,9	- 99,8	- 262,6	+ 126,0	+ 129,1

Uitgedrukt in niveaus luidt de meerjarenraming van de uitkeringen uit het Gemeentefonds als volgt:

	1984	1985	1986	1987	1988
1 Uitkering van het vorige jaar	12 459,2	12 020,3	11 920,5	11 657,9	11 783,9
2 Mutatie	- 438,9	- 99,8	- 262,6	+ 126,0	+ 129,1
3 Uitkering	12 020,3	11 920,5	11 657,9	11 783,9	11 913,0

2. Provinciefonds

Het volume-accres van de uitkering uit het Provinciefonds bedraagt in 1984 1%. Tezamen met het prijsstijgingspercentage van het nationale inkomen dat op 2,5% wordt geraamd, bedraagt het groeipercentage van de uitkering in 1984 3,5%. Op dit accres wordt het accres in de ombuigingstaakstelling uit hoofde van de Voorjaarsnota 1982, het regeerakkoord en de nadere ombuigingen 1984 (inclusief de korting i.v.m. de 2%-personeelsreductie) in mindering gebracht. Voor 1984 en volgende jaren is voor de accresberekening uitgegaan van een volume-accres van 1% en een prijsstijging van het nationale inkomen van 0,0%. Hierop dienen de accessen in de ombuigings-taakstelling in mindering te worden gebracht.

	1984	1985	1986	1987	1988
1 Uitkering van het vorige jaar	993,3	982,6	971,8	939,5	941,2
2 Technische bijstelling uitkering 1982	1,4				
3 Ombuigingen regeerakkoord	- 10,0				
4 Herbezetting roostervrije dagen	1,4				
5 Prijsbijstelling 1983 (2,0% i.p.v. 3,3%) Uitkering 1983	- 12,2 (973,9)				
6 Accres 3,5/1,0%	34,1	9,8	9,7	9,7	9,3
7 Ombuigingen	- 25,4	- 31,1	- 42,0	- 6,0	-
8 Accres i.v.m. Wet Waterhuishouding	-	5,5	-	-	-
9 Overboeking van Rijkswegenfonds i.v.m. fietspaden	-	+ 5,0	-	- 2,0	- 3,0
10 Uitkering	982,6	971,8	939,5	941,2	947,5

De meerjarenramingen van het Fonds Investeringsrekening zijn vanaf 1985 gebaseerd (als rekentechnische veronderstelling) op een gemiddelde volumegroei van de bedrijfsinvesteringen met circa 5% per jaar:

3.6. Meerjarenraming Fonds Investeringsrekening

	1984	1985	1986	1987	1988
Investeringspremies en -toeslagen (constante prijzen)	5 300	5 350	5 450	5 650	5 900

3.7. Meerjarenraming Rijkswegenfonds

	1984	1985	1986	1987	1988
Uitgaven	1 125	1 136	1 147	1 159	1 170

3.8. Bijdrage aan E.G.

	1984
BTW-afdracht	1 850
Invoerrechten	1 570
	3 420

3.9. Totaal relevante uitgaven

	1984
Totaal volgens bijlage 3.1	138 518
Gemeentefonds	12 020
Provinciefonds	983
Fonds Investeringsrekening	5 300
Rijkswegenfonds	1 125
Bijdrage aan E.G.	3 420
Totaal relevante uitgaven	161 366

4. De uitvoering van de begroting 1983

4.1. De uitgaven

Afspraken met betrekking tot de begrotingsuitvoering

Reeds bij de aanvang van het begrotingsjaar was duidelijk dat zonder nadere maatregelen het voor 1983 afgesproken financieringstekort zou worden overschreden. Teneinde effectief ingrijpen in de lopende begroting mogelijk te maken, is besloten tot een vroege Voorjaarsnota, waarin was opgenomen een pakket beleidsaanpassingen tot een bedrag van 2 miljard in 1983. Vanwege het tijdstip van de Voorjaarsnota kon geen gedetailleerd totaalbeeld van 's rijks financiën worden opgenomen.

In de nadere nota over de uitvoering van de begroting 1983 is een groot aantal uitvoeringsmutaties gepresenteerd. Teneinde verdere verslechteringen tot een minimum te beperken heeft het kabinet in dat het kader besloten tot de instelling van kasplafonds per departement.

Zoals bekend impliceert het systeem van kasplafonds een verscherping en uitbreiding van de regels van het stringente begrotingsbeleid, die mede is gericht op beheersing van de overloop ex artikel 12 Comptabiliteitswet 1976. In het algemeen dienen de departementen alle tegenvallers binnen het kasplafond op te vangen. Uitgavenmutaties die rechtstreeks samenhangen met mutaties van niet-belastingmiddelen mogen wel leiden tot aanpassing van het kasplafond, evenals verschuivingen tussen begrotingshoofdstukken onderling en tussen begrotingshoofdstukken en aanvullende posten. Zoals in de nadere nota is aangegeven dienen kasplafonds echter niet te ontfaan in starre limieten. Een bepaalde mate van flexibiliteit bij de begrotingsuitvoering dient mogelijk te blijven.

In de volgende subparagraaf zal worden ingegaan op de noodzakelijke bijstellingen van de kasplafonds. 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 uit de kasrealisaties tot en met juli is gebleken dat bij een gering aantal departementen overschrijding van het afgesproken uitgavenplafond dreigt.

Bij enkele andere departementen bestaat er een tendens tot achterblijvende kasuitgaven. Hierop is in hoofdstuk 5 reeds ingegaan.

Met de departementen waar over- dan wel onderschrijding van de kasplafonds dreigt, is inmiddels overleg geopend over maatregelen die de overschrijdingen moeten beperken respectievelijk om de onderschrijdingen te duiden. Evenals voorgaande jaren staat daarbij het maken van beleidsmatige afspraken voorop. Maatregelen die de problematiek voor latere jaren verzwaren – bijvoorbeeld kasverschuivingen – dienen in beginsel vermeden te worden.

De mutaties in de uitgaven van de rijksbegroting

Zoals hierboven is aangegeven is besloten tot een beperkt aantal bijstellingen van de kasplafonds. Een overzicht van deze mutaties is opgenomen in paragraaf 4.5. De bijgestelde kasplafonds zijn in paragraaf 4.6 gepresenteerd.

Allereerst zijn mutaties verwerkt die een verschuiving betekenen tussen de aanvullende posten en de begrotingshoofdstukken. Het betreft loonbijstellingen en andere aanvullende salarismaatregelen tot een bedrag van 752 miljoen. De qua omvang belangrijkste mutatie in deze categorie heeft betrekking op het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waar de loonbijstelling voor de uitgaven van bijstand, WSW, BKR, WWV en sociale verzekeringen tot een bedrag van 689 miljoen in het kasplafond is verwerkt. Deze bijstelling is onder invloed van mutaties in het volume en in de sociale verzekeringspremies aanzienlijk hoger dan ten tijde van de Miljoenennota 1983 was voorzien (199 miljoen). Per saldo is derhalve een verhoging van de aanvullende post voor loonbijstelling noodzakelijk van 490 miljoen.

Verder hebben een aantal overboekingen plaatsgevonden tussen begrotingshoofdstukken en is een aantal mutaties verwerkt in verband met daarmee samenhangende mutaties van niet-belastingmiddelen (zie paragraaf 4.2.2.).

Als gevolg van volume-ontwikkelingen in de werkloosheid en de bijstand is het kasplafond van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangepast. Ten aanzien van ABW-thuiswonenden wordt thans uitgegaan van 151.000 uitkeringsgerechtigden voor 1983 (was 149.000) en moet worden gerekend met een hoger gemiddeld uitkeringsbedrag. Voorts zijn de uitgetrokken bedragen voor uitkeringen RWW en WWV aangepast aan de nieuwe werkloosheidsraming.

Daarnaast zijn enkele onvermijdelijke bijstellingen in het kasplafond van Onderwijs en Wetenschappen aangebracht (per saldo + 160 miljoen). De exploitatie van universiteiten en hogescholen vergt een hoger kasberoep op de beschikbare middelen dan in eerste instantie was voorzien (52,7 miljoen). Voorts zijn als gevolg van nadere berekeningen correcties aangebracht bij studiefinanciering waar ten onrechte een dubbele aftrek op de prijscompensatie had plaatsgevonden (30,5 miljoen) en bij het hoger beroepsonderwijs en algemeen voortgezet onderwijs in de rechtspositionele sfeer (34,5 miljoen).

In verband met ontwikkelingen op het terrein van de bijzondere financiering is het kasplafond van Financiën met 100 miljoen verhoogd.

Tenslotte is een opwaartse bijstelling van 223 miljoen aangebracht in verband met het niet doorgaan van de 2%-inkomensmaatregel per 1 oktober 1983.

Als gevolg van bovengenoemde en enkele andere mutaties stijgen de uitgaven 1983 ten opzichte van de nadere nota met in totaal 1320 miljoen.

Voortgangscontrolle ombuigingen

In de nadere nota over de uitvoering van de begroting bedroegen de voor 1983 geconstateerde tekorten op het ICCK-terrein circa 125 miljoen, in de fiscale sfeer circa 145 miljoen en waren de tekorten op de rijksbegroting gering in aantal en omvang. Sedertdien hebben zich de volgende wijzigingen voorgedaan.

Op het terrein van de sociale zekerheid treedt een incidentele verslechtering op in 1983 van circa 275 miljoen. Dit houdt verband met een vertraging in de realisering van de dekking voor de oplossing van de problematiek 'Bijstand en eigen huis' (50 miljoen), alsmede het niet doorgaan van de maatregel 'inkomensoffer sociale uitkeringstrekkers in verband met een inkomensoffer vergende arbeidsherverdeling in marktsector en collectieve

sector te taxeren op 2% met ingang van 1 oktober 1983' (223 miljoen). Het vervallen van de opbrengst van deze laatste maatregel in 1984 (900 miljoen) is betrokken bij de ombuigingstaakstelling voor 1984.

De problematiek in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector is ten opzichte van de nadere nota in 1983 per saldo gelijk gebleven (105 miljoen).

Op het terrein van de volksgezondheid zijn inmiddels zodanige compenserende maatregelen getroffen dat nu ook de structurele tekorten in deze sfeer zoals gemeld in de nadere nota (325 miljoen) volledig zijn gedekt.

De rijksbegroting geeft wat de voortgang betreft ten opzichte van de nadere nota geen noemenswaardige wijzigingen te zien.

Per saldo resulteert als gevolg van het bovenstaande voor 1983 op dit moment een tekort van circa 545 miljoen.

4.2. De ontvangsten

4.2.1. De belastingontvangsten in 1983

De vermoedelijke uitkomsten van de belastingontvangsten in 1983 belopen 92,0 mld. Ten opzichte van de raming van de Nadere nota betekent dit een opwaartste bijstelling van 770 mln. De reden voor deze aanpassing ligt in de eerste plaats bij de jongste inzichten in het macro-economische beeld voor dit jaar zoals deze in de Macro Economische Verkenning 1984 zijn opgenomen. Bovendien verlopen de feitelijke ontvangsten – ook in relatie tot dit nieuwe beeld van inkomens en bestedingen – gunstig.

Een overzicht van de ramingen voor de afzonderlijke belastingen is te vinden in bijlage 2. In onderstaande tabel is een gecompriemd overzicht opgenomen, waarin ook de oorspronkelijke ramingen voor 1983 uit de ontwerp-begroting voorkomen.

Tabel 4.2. Geraamde belastingopbrengsten op kasbasis in 1983 (in miljoenen guldens)

	Ontwerp- begroting 1983	Nadere- nota 1983	Vermoe- delijke uitkomst	Vershil t.o.v. Nadere nota
Kostprijsverhogende belastingen	38 850	40 170	41 080	+ 910
waarvan:				
– omzetbelasting	24 800	25 400	26 000	+ 600
– accijnzen	7 265	7 675	7 745	+ 70
– overige	6 785	7 095	7 335	+ 240
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	50 250	51 060	50 920	– 140
waarvan:				
– inkomstenbelasting	6 100	6 050	6 050	–
– loonbelasting	30 550	31 430	31 400	– 30
– vennootschaps- belasting	10 800	10 800	10 700	– 100
– overige	2 800	2 780	2 770	– 10
Belastingplan uit Miljoenennota 1983	1 600	–	–	–
Totaal-Generaal	90 700	91 230	92 000	+ 770

Zoals uit de tabel blijkt is de opwaartse bijstelling van 770 mln. ten opzichte van de Nadere nota het saldo van een hogere raming voor de kostprijsverhogende belastingen (+ 910) en een kleine neerwaartse aanpassing bij de belastingen op inkomen, winst en vermogen (- 140). Alle veranderingen sinds de Nadere nota zijn endogeen van aard, aangezien het fiscale regime, voorzover het de kasontvangsten in 1983 beïnvloedt niet afwijkt van hetgeen bij het opstellen van die nota was verondersteld.

De belangrijkste mutaties zijn aangebracht bij de omzetbelasting (+ 600 miljoen), de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen (+ 160 miljoen), de belastingen van rechtsverkeer (+ 70 miljoen) en de vennootschapsbelasting (- 100 miljoen).

De 600 miljoen hogere raming van de *omzetbelasting* houdt slechts ten dele verband met wijzigingen in de relevante bestedingen. De particuliere consumptie ontwikkelt zich volgens het Centraal Planbureau zowel qua niveau als qua mutatie ten opzichte van vorig jaar iets gunstiger dan in het Centraal Economisch Plan 1983 was voorspeld. Op grond hiervan wordt de opbrengst van de omzetbelasting nu circa 200 miljoen hoger geraamd dan in de Nadere nota. De resterende bijstelling van 400 miljoen hangt samen met de gerealiseerde ontvangsten tot en met juli, welke zeer gunstig verlopen. Het hoge niveau van de ontvangsten wordt mede veroorzaakt door het grote bedrag aan ontvangsten dat nog betrekking heeft op vorig jaar, de zogeheten overloop. Deze overloop uit 1982 is als gevolg van de geautomatiseerde verwerking van de aanslagen hoger dan was voorzien.

Naar de huidige inzichten neemt de waarde van de particuliere consumptie in 1983 met ongeveer 1% toe ten opzichte van vorig jaar. De ontwikkeling van de personenautoverkopen is evenwel veel positiever en ook sterker dan in de vorige raming was verondersteld. Bijgevolg is de raming van de *bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen* met 160 miljoen verhoogd tot 1.600 miljoen

De *belastingen van rechtsverkeer* worden thans in totaal 70 miljoen hoger geraamd. Deze bijstelling is de som van geringe mutaties bij elk der afzonderlijke belastingen.

De geraamde opbrengst van de *vennootschapsbelasting* uit aardgaswinning is met 100 miljoen verhoogd, terwijl voor de niet-aardgassector een neerwaartse bijstelling van 200 miljoen heeft plaatsgevonden. Dit laatste is in de eerste plaats gebeurd op grond van ramingen van op te leggen voorlopige aanslagen en voorts vanwege de verlaagde transactieramingen voor 1982 en oudere jaren.

4.2.2. Niet-belastingmiddelen

Ten opzichte van de raming van de niet-belastingmiddelen in de nadere nota over de uitvoering van de begroting 1983 wordt een verhoging aangebracht van per saldo 148 miljoen.

De meeste mutaties hangen rechtstreeks samen met mutaties in de uitgaven (275 miljoen). Een belangrijke mutatie in deze categorie is het gevolg van de verkoop van aandelen KLM (78 miljoen). Een andere aanzienlijke mutatie is de trekking op de Smallenbroekfondsen ten behoeve van uitgaven in de sfeer van de academische ziekenhuizen en investeringen wetenschappelijk onderwijs (79 miljoen).

Van de mutaties die geen verband houden met uitgavenmutaties is qua omvang de belangrijkste de neerwaartse bijstelling van de exportkredietverzekering als gevolg van lagere premieontvangsten (70 miljoen).

De mutatie bij de aanvullende posten ten aanzien van de loon- en prijsbijstelling is van technische aard. Aangenomen mag worden dat deze bijstelling inmiddels zijn beslag heeft gekregen op de verschillende begrotingshoofdstukken.

4.2.3. De begrotingsfondsen en de belastingafdrachten aan de EG

Als gevolg van onlangs getroffen maatregelen door de Budgetraad kan de raming van het bedrag aan BTW, dat dit jaar aan de EG zal worden afgedragen thans op circa 1800 miljoen worden gesteld. De in de nadere nota opgenomen verwachting van een volledige uitputting van het BTW-plafond is juist gebleken. De bijstelling van de BTW-grondslag 1983 en van die over vorige jaren leveren echter een voor Nederland gunstige correctie op van per saldo 100 miljoen. De afdrachten van de invoerrechten vallen echter met 10 miljoen tegen.

De uitkeringen uit het WIR-fonds worden thans – met name op basis van het feitelijke uitgavenverloop in de eerste zeven maanden van 1983 – 100 miljoen lager geraamd dan in de Miljoenennota 1983.

4.3 De lagere overheid

In de Voorjaarsnota is de raming van het tekort van de lagere overheid in 1983 verlaagd van 1,7 tot 1,5% van het nationale inkomen. Reden hiervoor was de voorlopige uitkomst over 1982, die 1,2% bedroeg. De definitieve uitkomst over 1982 is nog aanmerkelijk lager: 0,6% van het nationale inkomen. Naar aanleiding hiervan is een nieuwe raming van het tekort van de lagere overheid opgesteld. Hierbij is, in overeenstemming met de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte, vooral de trendmatige ontwikkeling van de verschillende onderdelen van het tekort als uitgangspunt gekozen. Het resultaat is dat het tekort van de lagere overheid zowel voor 1983 als voor 1984 kan worden gesteld op 1,2% van het nationale inkomen. Dit cijfer komt globaal overeen met het gemiddelde tekort in het afgelopen decennium.

Het 12-maands-tekort bedroeg in juni volgens zeer voorlopige cijfers 1,0%, hetgeen in lijn is met bovengenoemde trend. Gegevens over de achterliggende ontwikkeling ontbreken nog.

4.4 Financieringsoverzicht van het Rijk

Uitgaande van een financieringstekort van het Rijk van 33,4 miljard en aflossingen op de vaste schuld van 4,0 miljard, bedraagt de financieringsbehoefte van het Rijk in 1983 37,4 miljard. Tot nu toe is daarvan 34,0 miljard op de kapitaalmarkt gedekt.

Tabel 4.4. Financieringsbeeld op kasbasis (in miljarden guldens)

Financieringstekort	33,4
Aflossing gevestigde schuld	4,0
Financieringsbehoefte	37,4
Gerealiseerd bruto kapitaalmarktberoep met storting in 1983:	
– voorinschrijfrekening ¹	4,1
– op de openbare markt gecontracteerd ^{2 3}	22,6
– op de onderhandse markt gecontracteerd ²	7,3
	34,0
Bruto plaatsing schatkistpapier ²	1,9
Aflossing vlottende schuld (–) ¹	– 3,0
Resterende behoefte aan dekkingsmiddelen	4,5

¹ Raming voor geheel 1983.

² Tot en met 13 september.

³ Exclusief voorplaatsing ABP.

4.5. Overzicht van mutaties ten opzichte van de nadere nota 1983

A. UITGAVENMUTATIES

III	Algemene Zaken		+	0,7
	- diversen		+	0,7
VI	Justitie		+	11,1
	- loonbijstelling		* +	8,8
	- correctie arbeidsplaatsenplan ISP/PNL 1981		* -	0,3
	- rechtshulp strafzaken		+	2,6
VII	Binnenlandse Zaken		-	10,2
	- blokkade vacatures		* -	10,0
	- correctie arbeidsplaatsenplan ISP/PNL 1981		* +	0,3
	- overboeking (naar hoofdstuk IX-B)		* -	0,5
VIII	Onderwijs en Wetenschappen		+	269,4
	- Universiteiten en hogescholen (intering artikel 12)		+	52,7
	- correctie arbeidsplaatsenplan ISP/PNL 1981		* +	1,8
	- vervoerskosten buitengewoon onderwijs		+	12,6
	- technische correctie rechtspositionele maatregelen		+	34,5
	- bouwzaken voortgezet onderwijs		-	16,0
	- ISP (HBO-Emmen)		+	6,5
	- verhuizing AMC (zie niet-belastingmiddelen)		+	29,8
	- exploitatie academische ziekenhuizen (zie niet-belastingmiddelen)		+	13,8
	- investeringen academische ziekenhuizen, universiteiten en hogescholen		+	27,5
	- compensatie investeringen w.o. (zie niet-belastingmiddelen)		+	36,0
	- correctie prijscompensatie studiefinanciering		+	30,5
	- desalderingen (zie niet-belastingmiddelen)		+	19,8
	- diversen		+	19,9
IX-B	Financiën		+	112,7
	- loonbijstelling		* +	5,7
	- ontplofbare stoffen		+	3,8
	- overboeking (van hoofdstuk VII)		* +	0,5
	- bijzondere financiering		+	100,0
	- diversen		+	2,7
X	Defensie		+	11,5
	- aanpassing loonbijstelling 1982		* +	3,0
	- diversen (zie niet-belastingmiddelen)		+	8,5
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer		+	82,8
	- individuele huursubsidie		+	10,0
	- desaldering (zie niet-belastingmiddelen)		+	50,0
	- overboeking (van hoofdstuk XV)		* +	15,9
	- overboeking (van hoofdstuk XVI)		* -	0,4
	- PNL		+	0,2
	- ISP programma 1982 (CVV)		+	1,3
	- diversen		+	5,8

XII Verkeer en Waterstaat		+ 130,3
– Loonbijstelling openbaar vervoer	*	+ 42,9
– correctie loonbijstelling	*	+ 2,5
– correctie arbeidsplaatsenplan ISP/PNL 1981	*	– 0,3
– KLM (zie niet-belastingmiddelen)		+ 78,0
– desalderingen (zie niet-belastingmiddelen)		+ 3,2
– diversen		+ 4,0
XIII Economische Zaken		– 2,2
– ISP		– 2,4
– correctie arbeidsplaatsenplan ISP/PNL 1981	*	+ 0,2
XIV Landbouw en Visserij		+ 7,1
– correctie arbeidsplaatsenplan ISP/PNL 1981	*	+ 0,1
– ISP		+ 1,8
– overboeking (van hoofdstuk XVI)	*	+ 2,2
– desaldering (zie niet-belastingmiddelen)		+ 2,5
– correctie 2% personeelsreductie		+ 0,5
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid		+ 710,5
– loonbijstelling	*	+ 689,7
– VUT	*	+ 1,6
– éénmalige uitkering		+ 35,0
– overboeking (naar hoofdstuk XI)	*	– 15,9
– correctie arbeidsplaatsenplan ISP/PNL 1981	*	+ 1,2
– desaldering (zie niet-belastingmiddelen)		+ 2,2
– ABW thuiswonenden		+ 105,3
– bijstand in kosten van inrichtingen		+ 40,0
– RWW, technische correctie herziene berekeningen		+ 15,0
– regeling 'opeten eigen huis bijstand' (correctie)		– 5,8
– investeringen CVV (herziene kasraming)		– 14,0
– RWW, volume-ontwikkeling		+ 190,2
– WWV, volume-ontwikkeling		– 334,0
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur		+ 5,6
– algemene salarismaatregelen maatschappelijke dienstverlening	*	+ 17,4
– correctie arbeidsplaatsenplan ISP/PNL 1981	*	– 2,8
– buitengewoon pensioen		– 30,0
– vervolgingsslachtoffers		+ 21,4
– Indisch verzet		– 15,0
– apparaatkosten		– 3,0
– compensatie motorrijtuigenbelasting		+ 0,8
– wachtgelden		+ 17,0
– VUT	*	+ 1,6
– overboeking (van hoofdstuk XI)	*	+ 0,4
– overboeking (naar hoofdstuk XIV)	*	– 2,2
Wetenschapsbeleid		+ 1,0
– ZWO 1982 (hoofdstuk VIII)		+ 1,0

Aanvullende posten	–	10,0
– loonbijstelling (naar hoofdstukken)	* –	773,2
– aanvulling loonbijstelling (volume)	+	142,0
– aanvulling loonbijstelling (sociale lasten)	+	348,2
– vacaturevoorziening	* +	10,0
– meeropbrengst toepassing inhouding op invaliditeitsgepensioneerden (zie niet-belastingmiddelen)	+	40,0
– niet doorgaan verlagen sociale uitkeringen met 2% per 1 oktober 1983	+	53,0
– niet terug te trekken rijksbijdragen in verband met niet doorgaan 2%-inkomensmaatregel per 1 oktober 1983	+	170,0
Mutaties Fondsen		
E.G. afdracht	–	90,0
– BTW-afdracht	–	100,0
– afdracht invoerrechten	+	10,0
Fonds Investeringsrekening	–	100,0
– bijstelling raming	–	100,0
Totaal uitgavenmutaties (incl. Fondsen)		<hr/> – 1 130,3

* 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

IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	+ 0,1
	– diversen	+ 0,1
VII	Binnenlandse Zaken	+ 40,0
	– meeropbrengst toepassing inhouding op invaliditeitsgepensioneerden (zie uitgaven)	+ 40,0
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	+ 101,9
	– Smallenbroekfondsen (zie uitgaven)	+ 79,6
	– desalderingen (zie uitgaven)	+ 19,8
	– diversen	+ 2,5
IX-A	Nationale Schuld	+ 4,8
	– rente storting staatsleningen	+ 3,0
	– rente kortlopende vorderingen	+ 1,8
IX-B	Financiën	– 11,7
	– overige ontvangsten belastingdienst	+ 20,0
	– domeinen	+ 2,5
	– rente belastingschuld	+ 19,0
	– exportkredietverzekering	– 70,0
	– garanties	+ 15,0
	– diversen	+ 1,8
X	Defensie	+ 8,5
	– diversen (zie uitgaven)	+ 8,5
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	+ 87,5
	– desaldering (zie uitgaven)	+ 50,0
	– nabetalings 1982	+ 37,5
XII	Verkeer en Waterstaat	+ 95,2
	– KLM (zie uitgaven)	+ 78,0
	– desalderingen (zie uitgaven)	+ 3,2
	– Amsterdam-Rijnkanaal	+ 10,1
	– diversen	+ 3,9
XIII	Economische Zaken	+ 20,0
	– SIR-heffingen	+ 20,0
XIV	Landbouw en Visserij	+ 4,5
	– desaldering (zie uitgaven)	+ 2,5
	– diversen	+ 2,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	+ 106,3
	– desaldering (zie uitgaven)	+ 2,2
	– restitutie volksverzekeringen	+ 98,9
	– diversen	+ 5,2
	Aanvullende posten	– 300,0
	– loon- en prijsbijstelling	– 300,0
	Totaal mutaties niet-belastingmiddelen	+ 157,1

4.6. Overzicht bijgestelde kasplafonds 1983 (exclusief liquiditeitsvoorschotten en exclusief restant aanvullende posten)

Hoofdstuk	Vastgestelde kasplafonds bij Nadere Nota	Mutaties vermoedelijke uitkomsten inclusief W.B.	Bijgestelde kasplafonds
I Huis der Koningin	9,2	-	9,2
II Hoge Colleges van Staat	173,9	-	173,9
III Algemene Zaken	49,9	+ 0,7	50,6
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	245,2	-	245,2
V Buitenlandse Zaken	3 466,1	-	3 466,1
VI Justitie	3 183,2	+ 11,1	3 194,3
VII Binnenlandse Zaken	4 174,2	- 10,2	4 164,0
VIII Onderwijs en Wetenschappen	26 424,8	+ 270,4	26 695,2
IX B Financiën	3 123,1	+ 112,7	3 235,8
X Defensie	13 244,8	+ 11,5	13 256,3
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	14 007,5	+ 82,8	14 090,3
XII Verkeer en Waterstaat	10 607,4	+ 130,3	10 737,7
XIII Economische Zaken	4 000,1	- 2,2	3 997,9
XIV Landbouw en Visserij	2 809,0	+ 7,1	2 816,1
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	23 151,6	+ 710,5	23 862,1
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	9 086,7	+ 5,6	9 092,3
Totaal	117 756,7	+ 1 330,3*	119 087,0

* Van de totale bijstelling ad 1330 miljoen geschiedt 1016 miljoen budgettair neutraal.

5. Nadere toelichting op de begroting 1984

5.1. De uitgaven per hoofdstuk

Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin

Van de uitgaven van in totaal 167 miljoen is een bedrag van 132 miljoen bestemd voor de personele lasten van de Staten-Generaal, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Voor het instituut Nationale Ombudsman is circa 3 miljoen beschikbaar.

Buitenlandse Zaken

De uitgaven voor de Buitenlandse Dienst worden (exclusief de financiering ten laste van het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking) voor 1984 geraamd op 221 miljoen.

Justitie

De werklust van het rechterlijk apparaat stelt steeds zwaardere eisen aan de effectiviteit van de organisatie en noopt tot vereenvoudiging van procedures en regelgeving. Ten einde de afhandeling van het nog steeds groeiende aantal zaken te bespoedigen zal de personeelsbezetting met 350 personen worden uitgebreid tot 5555. De rechterlijke organisatie vergt in totaal 448 miljoen. Met betrekking tot de toevoeging van raadslieden in civiele zaken gaat de begroting uit van stabilisering van de uitgaven ten opzichte van 1983 mede door toepassing van het in het ontwerp van de Wet Tijdelijke Voorzieningen Rechtsbijstand neergelegde instrumentarium. Voor de gehele rechtshulp wordt 241 miljoen geraamd.

De uitgaven voor de politie worden geraamd op 1073 miljoen; de personeelssterkte wordt gesteld op 14 441 personen, wat nog enige groei inhoudt. Daarnaast wordt verhoging van de effectiviteit nagestreefd onder meer door verbetering van de opleiding en vorming van het personeel.

Het gevangeniswezen, waarvoor 350 miljoen wordt geraamd, kampt met een tekort aan capaciteit. De begroting houdt rekening met mogelijkheden voor capaciteitsuitbreiding in verschillende inrichtingen (te 's-Gravenhage, Rotterdam en Amsterdam) en in de militaire penitentiaire inrichting te Nieuwersluis waar ruimte door het gevangeniswezen in gebruik zal worden genomen. In totaal gaat het om een uitbreiding met 211 plaatsen.

Ten behoeve van de kinderbescherming is 572 miljoen begroot. Daarbij is rekening gehouden met een reductie van de capaciteit van de inrichtingen mede in samenhang met een verdere bevordering van plaatsing van pupillen in pleeggezinnen en met toepassing van ambulante hulpverlening.

Binnenlandse Zaken

De begroting voor 1984 geeft een totaal aan uitgaven van rond 4 miljard waarvan ongeveer de helft is bestemd voor uitgaven op het terrein van de politie en wel in het bijzonder voor de bijdragen in de kosten van de gemeentepolitie. Voor de bouw van gemeentelijke politiebureaus is 15 miljoen extra beschikbaar. De beslissingen ten aanzien van de reorganisatie van het civiele verdedigingsbeleid houden onder meer in de instelling van een rampenbestrijdingsorganisatie. Hiervoor is 105 miljoen uitgetrokken.

Voor specifieke uitgaven op het gebied van de civiele verdediging is op diverse begrotingshoofdstukken voor 1984 een bedrag van 40 miljoen beschikbaar.

Voor uitgaven verband houdende met aangelegenheden van binnenlands bestuur is ruim 200 miljoen uitgetrokken. De belangrijkste betreffen een bijdrage van 60 miljoen voor de bouw van het stadhuis/muziektheater Amsterdam, de kosten van reorganisatie binnenlands bestuur en een bijdrage in de algemene kosten van pre-gewesten (44 miljoen) en de uitgaven voor de coördinatie van het minderhedenbeleid (44 miljoen).

Voorzieningen voor overheidspersoneel, zoals die wegens vrijwillig vervroegd uittreden en voor uitkeringen als gevolg van buitengewone ziektekosten, vergen bedragen van onderscheidenlijk 323 miljoen en 129 miljoen. Daarnaast wordt circa 540 miljoen geraamd in de sfeer van de pensioenen. Ten behoeve van een aantal andere meer specifieke zaken liggende op het terrein van het overheidspersoneelsbeleid, is circa 125 miljoen voorzien. Vermeld zij in dit verband onder meer de uitgaven voor integratie van personeel- en salarisadministraties (8 miljoen), voor het rijksopleidingsinstituut (4 miljoen), voor de Rijkspsychologische en voor de Rijksgeneeskundige Dienst van onderscheidenlijk ruim 19 miljoen en circa 38 miljoen.

Opgemerkt zij dat de uitkeringen ten behoeve van de materiële uitgaven van het lager en buitengewoon onderwijs thans geheel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen vallen. In de Voorjaarsnota 1983 zijn de desbetreffende uitgavenmutaties reeds opgenomen.

Onderwijs en Wetenschappen

Hoewel de ramingen van het aantal leerlingen voor alle schoolsoorten gezamenlijk circa 8000 beneden de prognose liggen, doen zich in verband met verschuivingen van leerlingenaantallen naar relatief duurder onderwijssoorten forse uitgavenstijgingen voor met name in het buitengewoon onderwijs, het algemeen vormend onderwijs en het lager en middelbaar beroepsonderwijs. De uitgaven voor de drie genoemde schoolsoorten belopen respectievelijk 1,5 miljard, 4,2 miljard en 3,0 miljard. In de andere schoolsoorten, met name in het kleuter- en lageronderwijs, daalt het leerlingenaantal sterker dan oorspronkelijk was verondersteld. Hier wordt een uitgaventotaal van 6,2 miljard geraamd.

De uitgaven voor wachtgelden, natuurlijk-verloopregelingen e.d. stijgen met 430 miljoen ten opzichte van het in de ontwerp-begroting 1983 opgenomen bedrag. Dit is een gevolg van zowel de effecten van de daling van leerlingenaantallen als van die van de ombuigingen. Voor bouwactiviteiten wordt in het kader van de werkgelegenheidsprojecten in 1984 23 miljoen extra uitgetrokken.

Voor het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs is rond 5½ miljard geraamd. De effecten van de economische ontwikkeling zijn duidelijk merkbaar bij de uitgaven voor de studiefinanciering. Zowel door de algemene inkomensmatiging, als door de aanzienlijke terugval in het inkomen van de ouders in geval van werkloosheid, komen meer studerende in aanmerking voor een studiebeurs en neemt het gemiddelde bedrag van de studiebeurs toe. De uitgaven voor studiefinanciering bedragen, rekening houdend met de defiscalisering van de regeling Tegemoetkoming Studiekosten, ruim 1,7 miljard.

Financiën

De betalingen uit hoofde van de Regeling Bijzondere Financiering aan de Nationale Investeringsbank N.V. wegens effectief geworden staatsgaranties worden evenals vorig jaar geraamd op 220 miljoen.

De uitgaven voor de exportkredietverzekering worden voor 1984 geraamd op 254 miljoen, wat 12 miljoen hoger is dan voor 1983. Op de rijksbegroting van 1984 zijn inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht.

Bij de raming voor de personele en materiële uitgaven van de Belastingdienst is onder meer rekening gehouden met het vijfjarig investerings- en personeelsplan voor de belastingdienst. In totaal zullen de uitgaven voor deze dienst een bedrag vergen van ruim 1990 miljoen. De personeelssterkte is geraamd op 30 259 mensjaren.

Defensie

De Defensie-uitgaven (exclusief die begrepen in het wetenschapsbeleid en in de civiele verdediging) worden voor 1984 begroot op circa 12,9 miljard. Dit betekent ten opzichte van 1983 een reële groei van circa 2%.

Voor de Koninklijke Landmacht is 5,5 miljard beschikbaar. De budgetten van de Koninklijke Marine en de Koninklijke Luchtmacht belopen beide 2,4 miljard. Een bedrag van 221 miljoen is geraamd ten behoeve van de Koninklijke Marechaussee. Daarnaast is voor de centrale organisatie van het ministerie 1 miljard geraamd en voor pensioenen, uitkeringen en wachtgeld 1,4 miljard.

In de begroting 1984 wordt meer de nadruk gelegd op de materiële exploitatie dan op de investeringen, waardoor het met deze exploitatie gemoeide bedrag (14% van de totale uitgaven) iets hoger uitkomt dan vorig jaar. Circa 29% van de begroting is bestemd voor investeringsuitgaven. Bij de Marine is daarvan 443 miljoen bestemd voor de bouw van schepen, met name onderzeebootbestrijdingsfregatten en circa 174 miljoen voor de aanschaf van Orion-vliegtuigen. De investeringen bij de Landmacht richten zich vooral op de tankvervanging en -verbetering (655 miljoen), terwijl voor circa 330 miljoen aan vervoermiddelen zal worden besteed. De bestedingen van de luchtmacht bestaan voor 671 miljoen uit de aanschaf van F-16 vliegtuigen.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het in de vorige Miljoenennota aangekondigde meerjarige woningbouwprogramma en het daarmee samenhangende woonlastenbeleid heeft voor een deel zijn uitwerking gekregen in de Voorjaarsnota 1983 en de tegelijkertijd uitgebrachte nota met betrekking tot de volkshuisvestingsproblematiek.

In de begroting 1984 is hieraan nader vorm gegeven mede naar aanleiding van het rapport van de Werkgroep Meerjarenbouwprogrammering. De omvang van het aantal gesubsidieerde woningen is gebracht op 102 000. Binnen het woningbouwprogramma is rekening gehouden met 28 000 woningwetwoningen, 12 000 premiehuurwoningen te bouwen door non-profit instellingen, 10 000 premiehuurwoningen te bouwen door institutionele beleggers, 18 000 premiekoop-A-woningen, 12 000 premiekoop-B-woningen, 12 000 wooneenheden en 10 000 vrije sectorwoningen met een éénmalige bijdrage.

Daarnaast mag worden verwacht dat een beperkt aantal ongesubsidieerde vrije sectorwoningen zal worden gerealiseerd. Voorts is een verbeterprogramma van 76 500 opgenomen. Naast het meerjarige karakter wordt de nieuwbouwprogrammering tevens gekenmerkt door een aantal flexibiliteitsregels die ten doel hebben de continuïteit in de woningbouw zoveel mogelijk te bevorderen zonder dat dit tot onaanvaardbare budgettaire consequenties leidt.

Voor de homogene groep huursubsidies is een totaal van 5,8 miljard geraamd. Hiervan is 3 miljard bestemd voor objectsubsidies, 1,9 miljard voor subjectsubsidies, rekening houdend met defiscalisering en 0,9 miljard voor bijdragen eigen woningen.

In de begroting 1984 en de meerjarenramingen zijn de budgettaire consequenties van het meerjarenplan stadsvernieuwing verwerkt. In dit plan wordt zowel in programmatisch als in financieel opzicht een operationeel kader gelegd voor de voortgang van de stadsvernieuwing. Hierbij is het beleid gericht op herstel, behoud en verbetering met een accent op groot onderhoud. Voor de homogene groep stadsvernieuwing is voor 1984 een bedrag uitgetrokken van circa 1,1 miljard oplopend tot 1,6 miljard in 1988. Daarnaast is ten behoeve van woningverbetering en woonhuismonumenten een bedrag van 120 miljoen extra uitgetrokken dat in 1984 en 1985 tot besteding zal komen.

Ten behoeve van de Rijksgebouwendienst is voor de jaren 1984 tot en met 1986 een budget uitgetrokken voor spreidingsprojecten in de ISP- en PNL-gebieden van 104 miljoen, alsmede 100 miljoen in 1984 en 1985 voor enige urgente werken. In 1984 is daarmee voor de Rijksgebouwendienst in totaal ruim 1 miljard beschikbaar.

De meerjarenramingen ten behoeve van het milieubeheer zijn voor 1984 en latere jaren structureel verhoogd. Voor 1984 is de uitgavenraming verhoogd met 138 miljoen en deze komt daarmee op ruim 500 miljoen. De raming van de uitgaven voor bodemsanering in 1984 bedraagt 138 miljoen, een stijging van 28 miljoen ten opzichte van 1983. De uitgaven op het gebied van de luchtverontreiniging worden voor 1984 geraamd op 65 miljoen en die met betrekking tot geluidhinder op circa 100 miljoen.

Verkeer en Waterstaat

De afgelopen jaren werden gekenmerkt door een groeiend gebruik van het openbaar vervoer en steeds verder oplopende tekorten. Het beleid is erop gericht het voorzieningenniveau zoveel mogelijk te handhaven, waardoor extra tariefsverhogingen echter noodzakelijk zijn. Deze tariefsverhogingen zijn opgenomen in het tarievenplan openbaar vervoer 1984-1987. Door meerjarenafspraken over de voor de tekortafdekking beschikbare middelen kunnen met de openbaar vervoersbedrijven eveneens meerjarenafspraken worden gemaakt, waardoor de beheersbaarheid van de tekorten wordt verbeterd.

Voor de afdekking van de tekorten openbaar vervoer is 3,2 miljard uitgetrokken. Voor de aanleg van nieuwe spoorlijnen is 210 miljoen opgenomen.

De uitgaven op grond van de Wet Uitkeringen Wegen worden voor 1984 begroot op 711 miljoen. De rijksbijdrage aan het Rijkswegenfonds zal met ingang van 1984 worden teruggetrokken en worden gecompenseerd door een verhoging van de toeslag op de motorrijtuigenbelasting; zie ook de nadere toelichting op de begroting van het Rijkswegenfonds 1984.

De uitgaven voor de Natte Waterstaat zijn op 2,0 miljard begroot, waarvan het leeuwedeel (841 miljoen) aan de Oosterscheldewerken zal worden besteed. Een hoofdaandachtspunt vormt de versterking van de waterkeringen. Uit het 1-miljard-programma is ten behoeve van Verkeer en Waterstaat 81 miljoen ter beschikking gesteld voor investeringen. Ten behoeve van het onderhoud van scheepvaartwegen en havens wordt een bedrag van 234 miljoen voorgesteld.

De investeringen van de PTT worden in 1984 geraamd op 1710 miljoen, waarmee het bedrijf in staat wordt gesteld verder te moderniseren en te participeren in de snelle ontwikkelingen op het terrein van de informatietechnologie.

Economische Zaken

Het begrotingstotaal (exclusief de uitgaven voor Wetenschapsbeleid, Civiele Verdediging en Ontwikkelingssamenwerking) bedraagt voor 1984 ruim 3,4 miljard. In de begroting is voor het aangaan van verplichtingen circa 2,4 miljard voorzien.

Voor het industriebeleid is in 1984 op kasbasis 1,3 miljard beschikbaar, terwijl voor 1,2 miljard nieuwe verplichtingen kunnen worden aangegaan. Een belangrijk deel van de industriebegroting zal in 1984 worden ingezet voor het aandachtsgebiedenbeleid. De uitgaven voor het sectorbeleid en de hoogwaardige industrie met een totaal van 0,5 miljard zijn hiervoor de belangrijkste instrumenten.

Voor 1984 wordt onder de naam herstelfinanciering een nieuw regime voor de steun aan grotere bedrijven in moeilijkheden geïntroduceerd.

In 1984 zal zich de tendens voortzetten om de steun aan het bedrijfsleven in toenemende mate met generieke lastenverlichtende maatregelen buiten de industriebegroting om vorm te geven.

Het budget voor het regionale beleid is op kasbasis circa 810 miljoen. In 1984 kan tot een bedrag van circa 770 miljoen nieuwe verplichtingen worden aangegaan.

Voor het midden- en kleinbedrijf is circa 440 miljoen beschikbaar, waarvan circa 60 miljoen voor de zogenaamde instituut-financiering.

Het budget voor het energiebeleid bedraagt voor 1984 circa 410 miljoen op kasbasis. Voor energiebeleid is in 1984 circa 300 miljoen aan programmaruimte beschikbaar.

Als gevolg van de herziene taakafbakening met het departement van Onderwijs en Wetenschappen met betrekking tot het Wetenschapsbeleid is 64 miljoen aan de begroting van Economische Zaken toegevoegd. Hiernaast zijn ombuigingen en kasverschuivingen aangebracht, waardoor het WB-aandeel per saldo uitkomt op 580 miljoen op kasbasis.

Landbouw en Visserij

In de begroting 1984 zijn in verband met de departementale herindeling begrepen de uitgaven voor het beleidsterrein Natuurbehoud en Openlucht-recreatie.

In het totaal van de uitgaven voor Landbouw en Visserij vormt het landbouwonderwijs een belangrijke uitgavencategorie. De onderwijsinstellingen zijn in sterke mate afhankelijk van het aantal onderwijsvragenden. Voor wat betreft het agrarisch onderwijs is er nog immer sprake van een aanmerkelijke aanwas van leerlingen en studenten. Deze leidt ertoe dat ondanks de aangebrachte ombuigingen de uitgaven oplopen van 700 miljoen tot ongeveer 710 miljoen.

De uitgaven in 1984 voor onderzoek en voorlichting zullen uitkomen op ongeveer 290 miljoen. Dit houdt onder andere verband met de geleidelijk aflopende betalingen voor de energiebesparende maatregelen. In 1984, het voorlaatste jaar van het programma, is een bedrag van 44 miljoen beschikbaar.

De uitgaven voor de keuring van vee en vlees zullen in 1984 met ongeveer 5 miljoen dalen als gevolg van het in gang gezette reorganisatieproces. De totale uitgaven op het gebied van de keuringen zullen ongeveer 135 miljoen bedragen.

Voor de diverse landinrichtingsactiviteiten inclusief de bijdragen van derden, is 362 miljoen uitgetrokken. De uitvoering van werken in het Noorden des Lands, krijgt in het kader van het Integraal Structuurplan, ook in 1984 extra aandacht.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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

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

Voor wat betreft de sociale verzekeringen zijn de uitgaven in verband met de ombuigingen in de sociale zekerheid en de daarmee samenhangende terugtrekking van rijksbijdragen ten opzichte van 1983 verder teruggebracht.

De belangrijkste uitgaven die resteren betreffen een rijksbijdrage van 201 miljoen aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds, premiekwijtscheldingen voor een bedrag van 187 miljoen en een voorziening voor de eenmalige uitkering aan de echte minima van 370 miljoen. Van dit laatste bedrag vloeit 95 miljoen voort uit de eenmalige uitkering 1983. In verband met de verlenging van de VUT-regeling voor ex-mijnwerkers met drie jaar, zijn de hiermee gemoeide uitgaven in 1984 verhoogd tot 79 miljoen.

De uitgaven in de sfeer van de complementaire sociale voorzieningen en de bijstand zijn, als gevolg van de gestegen werkloosheid, ten opzichte van 1983 sterk toegenomen. Bij de Wet Werkloosheidsvoorziening is uitgegaan van 270.000 uitkeringsgerechtigden. Bij de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers is uitgegaan van 330.000 uitkeringsgerechtigden. De uitgaven op basis van deze aantallen bedragen respectievelijk 8,5 miljard en 4,9 miljard.

De overige uitgaven krachtens de Algemene Bijstandswet bedragen 3,1 miljard. Per 1 januari 1984 zal de indirecte financiering van de bejaarden oorden krachtens de Algemene Bijstandswet worden beëindigd. Hiermee is in de begroting rekening gehouden.

De uitgaven ten behoeve van de sociale werkvoorziening worden in 1984 geraamd op 2933 miljoen, uitgaande van een bestand van 77 910 werknemers, terwijl de uitgaven voor de beeldende kunstenaarsregeling op 98 miljoen begroot zijn.

Uit hoofde van het arbeidsvoorzieningsbeleid zal in 1984 ongeveer 1020 miljoen worden uitgegeven. Het kabinet heeft voor dit beleid tot en met 1986 per jaar 600 miljoen extra op transactiebasis beschikbaar gesteld, als aanvulling op de structurele middelen. Daarmee is de continuering van het jeugdwerkplan, als ook van de overige bemiddelingsondersteunende activiteiten budgettair veilig gesteld.

In de begroting is voorzien in de verdere uitvoering van aanvullende programma's uit de jaren 1981 tot en met 1983. Het gaat daarbij om een bedrag van ongeveer 430 miljoen.

In de begroting is verder 24 miljoen opgenomen voor emancipatiezaken, 45 miljoen voor tewerkstelling van erkende gewetensbezwaarden en 19 miljoen voor emigratie en 120 miljoen ten behoeve van het arbeidsomstandighedenbeleid.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Het begrotingstotaal van dit hoofdstuk bedraagt circa 11 miljard. Hiervan nemen de volksgezondheid en de maatschappelijke dienstverlening het grootste gedeelte voor hun rekening, respectievelijk 2,4 en 4,5 miljard.

Een groot deel van de uitgaven op het terrein van de volksgezondheid heeft betrekking op de rijksbijdrage aan de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (214,1 miljoen) en op de uitgaven ten behoeve van de bejaardenverzekering en van de vrijwillige verzekering in het kader van de Ziekenfondswet (totaal 1811,4 miljoen).

Ten opzichte van de in de Miljoenennota 1983 opgenomen ramingen van de rijksbijdragen voor het jaar 1984 komen deze circa 650 miljoen lager uit. Deze verlaging is met name het gevolg van een terugtrekking van de rijksbijdrage aan de AWBZ en de neerslag van de ombuigingen in de bejaardenziekenfondsverzekering. Een deel van deze terugtrekking (circa 25 miljoen) houdt verband met de verschuiving van tweede-lijnszorg naar eerste-lijnsvoorzieningen en de bevordering van collectieve preventieve zorg. In verband hiermede is voor een aantal artikelen (met name basisgezondheidsdiensten, herstructurering, eerste-lijnsgezondheidszorg en patiëntenbeleid) extra geld uitgetrokken.

De gezinsverzorging en de bejaardenoorden zijn de belangrijkste uitgaven-categorieën binnen de maatschappelijke dienstverlening. Voor de gezinsverzorging wordt in 1984 1,2 miljard uitgetrokken. Ten behoeve van de bejaardenoorden die met ingang van 1984 direct via de rijksbegroting bekostigd worden is een bedrag van 2,5 miljard uitgetrokken.

De uitgaven ten behoeve van radio, televisie en pers worden geraamd op 949 miljoen. Deze uitgaven worden gedekt door de opbrengst uit de omroepbijdragen en de STER-reclame.

In 1984 zal naar verwachting 869 miljoen uitgekeerd worden aan verzetsdeelnemers en aan vervolgdgen.

Voor het sociaal-culturele werk (inclusief het bibliotheekwerk) is in 1984 circa 700 miljoen beschikbaar hetgeen 90 miljoen minder is dan in 1983. De raming van de uitgaven ten behoeve van de sectoren culturele zaken (454 miljoen) en welzijn minderheden (165 miljoen) blijven op eenzelfde peil als in 1983.

Ontwikkelingssamenwerking

De Nederlandse hulpinspanning zal, ook in 1984, gebaseerd zijn op 1,5% van de voor dat jaar geraamde omvang van het netto nationale inkomen tegen factorkosten, zodat is uitgetrokken 3681 miljoen.

Als onderdeel van een meerjarenplan voor stuwmeerintering voor Ontwikkelingssamenwerking (referentie kamerstuk 17 600, V nr. 38), dat als uitwerking van het regeerakkoord is opgesteld, is besloten tot een bedrag van 205 miljoen in te teren. Voor 1984 is afgezien van de verhoging van het volume aan ontwikkelingshulp als gevolg van de statistische herschatting van het nationale inkomen. Overeenkomstig het regeerakkoord zal onder het hulpplafond een verdere omzetting plaatsvinden van kapitaalmarkt-middelen in begrotingsgeld. In 1984 bedraagt deze 50 miljoen. Voor de duur van deze kabinetsperiode zal de als oneigenlijk beschouwde toerekening aan het hulpplafond van de kosten van opvang, begeleiding en dergelijke van vluchtelingen uit ontwikkelingslanden, voor wat betreft Vietnamese vluchtelingen ook voorzover daaraan uitgaven zijn verbonden op het terrein van de kindbescherming, worden voortgezet. In 1984 betreft deze toerekening een bedrag van 22 miljoen.

Wetenschapsbeleid

De uitgaven van de homogene groep Wetenschapsbeleid belopen voor 1984 en volgende jaren rond 1,8 miljard. Hierbinnen is een bedrag ad 64 miljoen dat bestemd is voor onderzoek ten behoeve van het technologiebeleid, van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen naar die van Economische Zaken overgeheveld.

In het wetenschapsbudget wordt een aanzet gegeven tot een groei- en krimpkader voor het onderzoek dat rekening houdt met wetenschappelijke, maatschappelijke en doelmatigheidscriteria op grond waarvan posterioriteiten en prioriteiten kunnen worden vastgesteld.

In het streven naar een betere marktgerichtheid van het wetenschappelijk onderzoek en naar een industriële vernieuwing worden verschillende innovatieprogramma's ontwikkeld met name op het gebied van de micro-electronica, het informatiebeleid, de biotechnologie, het maritieme onderzoek, de productie-technologie en het landbouwkundig onderzoek.

In meer algemeen opzicht is het informatica-plan van belang dat gericht is op stimulering van onderwijs en onderzoek naar toepassing van de informatica. Hiermede wordt onder meer een betere aansluiting op de arbeidsmarkt en op de vraag vanuit het bedrijfsleven beoogd, alsmede de verbetering van de maatschappelijke dienstverlening en van het openbaar bestuur.

De universitaire instellingen alsmede de instituten zoals TNO, Waterloopkundig Laboratorium en Energieonderzoek Centrum Nederland bevinden zich – met het oog op de gewenste grotere marktgerichtheid – reeds in een ingrijpend proces van herprogrammering.

De financiering van de EG-begroting

Als gevolg van het zogenaamde Britse lusten- en lastenvraagstuk is de herstructurering van de EG-begroting reeds enige jaren onderwerp van studie. Overeenkomstig het Mandaat van mei 1980 heeft de Commissie bij de Raad voorstellen ingediend, welke beoogden excessieve begrotingssituaties te voorkomen. Deze voorstellen hebben tot nu toe evenwel nog niet geleid tot fundamentele ombuigingen in het landbouwbeleid. Er is dan ook geen additionele ruimte ontstaan voor nieuw beleid ter structurele oplossing van het VK-probleem.

Thans echter is het plafond der eigen middelen (het 1% B.T.W.-plafond) bereikt. Gezien de verdragsbepalingen betekent dit dat de mogelijkheden voor een verdere groei van de uitgaven begrensd zijn. Het vraagstuk van de financiering van de EG-begroting en de te realiseren herstructurering heeft daarmee een urgent karakter gekregen.

De Europese Raad bepaalde in juni jl. in Stuttgart dat in de tweede helft van 1983 ten aanzien van de dringendste problemen breed opgezette onderhandelingen zullen plaatsvinden, in het bijzonder wat betreft beleidsaanpassingen in de landbouwsector en de groei mogelijkheden in de overige sectoren. Dit dient gepaard te gaan met een optimaal gebruik van de beschikbare middelen, alsmede met een verbetering van de budgettaire discipline, waarover aan de Europese Rekenkamer gevraagd is advies uit te brengen. De Commissie zal op korte termijn voorstellen indienen, welke door Raden in bijzondere samenstelling zullen worden bestudeerd. De Europese Raad zal op 6 december 1983 te Athene trachten tot besluitvorming te komen.

Inmiddels is tevens een begin gemaakt met de behandeling van het door de Commissie ingediende voorontwerp van de EG-begroting 1984. In de eerste raadslezing in juli werden de door de Commissie voorgestelde vastleggings- en betalingskredieten ad 28,6 en 25,5 miljard ECU door de Raad verlaagd tot 26,6 miljard respectievelijk 24,9 miljard ECU; tegen de achtergrond van de neerwaartse bijstellingen van de inkomstenramingen van de Commissie is de ruimte onder het 1% B.T.W.-plafond in feite uitgeput.

Van Nederlandse zijde werd aangedrongen op een betere beheersing van de EG-begroting met name ook in de landbouwsector. De bestaande begrenzing van de eigen middelen dient te worden benut ter effectuering

van de herstructurering van de begroting en om tot een grotere doelmatigheid en effectiviteit in het uitgavenbeleid te komen. Tevens is erop gewezen dat de richtlijnen van de Commissie met betrekking tot het begrotingsbeleid van de lid-staten ook ten aanzien van het communautaire beleid in acht genomen moeten worden.

Uitgaande van uitputting van het B.T.W-plafond wordt op basis van de huidige raming van de B.T.W.-grondslag de B.T.W.-afdracht geraamd op 1850 miljoen. Aan landbouwheffingen en invoerrechten zal aan de EG worden afgedragen 700 miljoen en 1570 miljoen. Het totale aandeel in de EG-financiering komt derhalve op basis van de huidige ramingen uit op 4120 miljoen.

Rijkswegenfonds

In het regeerakkoord is opgenomen dat het Rijkswegenfonds zal worden gehandhaafd met het oog op de noodzakelijke continuïteit van aanleg en onderhoud van rijkswegen en dat de voeding van het fonds aan prijsontwikkelingen dient te worden aangepast. Het wetsontwerp tot beëindiging van het Rijkswegenfonds is dan ook ingetrokken. Een nieuw wetsvoorstel zal worden ingediend, dat een verlenging van de werkingsduur van het fonds voor een periode van 10 jaar inhoudt. De opcenten van de Motorrijtuigenbelasting zullen worden geïndexeerd voor de prijsontwikkelingen. De rijksbijdrage aan het fonds zal worden vervangen door een structurele verhoging van de opcenten; door een gelijke verlaging van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting wordt de motorrijtuigenbelasting per saldo echter ongewijzigd. De opcenten zullen, naast een aanpassing in verband met het gestegen prijsniveau, met ingang van 1984 éénmalig verhoogd worden met structureel 21 miljoen.

Voor 1984 worden de inkomsten en uitgaven van het fonds geraamd op 1125 miljoen; de inkomsten uit de heffing van opcenten op de motorrijtuigenbelasting belopen naar verwachting 1115 miljoen, de overige inkomsten 10 miljoen.

Het Fonds Investeringsrekening

Naar verwachting zullen de WIR-uitgaven op kasbasis in 1984 (geraamd op 5300 miljoen) slechts weinig afwijken van de gerealiseerde kasuitgaven in 1981 (5330 miljoen) en 1982 (5238 miljoen) en de geraamde uitgaven in 1983 (5200 miljoen). Dit beeld is niet verrassend. Immers, zolang de bedrijfsinvesteringen zich niet duidelijk herstellen, zullen ook de WIR-uitgaven zich gematigd blijven ontwikkelen. In dit verband kan voorts worden gewezen op de op grond van het regeerakkoord vereiste ombuiging in de WIR-uitgaven van structureel 250 miljoen op jaarbasis.

De ramingen in onderstaande tabel worden nader toegelicht in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Fonds Investeringsrekening 1984.

Tabel 5.1. Voeding van en uitkeringen ten laste van het Fonds Investeringsrekening

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1 uitgaven							
a transactiebasis	2 150	5 330	5 400	5 570	5 150	5 250	5 320
b kasbasis	8	1 323	4 333	5 330	5 238	5 200	5 300
2 voeding	1 952	3 101	3 119	3 496	3 593	3 400	3 116

Voor een toelichting op de begrotingen van het gemeente- en provinciefonds zij verwezen naar bijlage 3.5.

5.2. De niet-belastingontvangsten

De raming van de relevante niet-belastingontvangsten voor 1984 bedraagt in totaal 32,2 miljard. Dit is 2,0 miljard lager dan het voor 1984 in de Miljoenennota 1983 geraamde bedrag. Met name doet zich per saldo een forse tegenvaller voor bij de raming van de aardgasbaten.

Bij de raming van de niet-belastingontvangsten zijn, evenals bij de uitgaven, de wijzigingen als gevolg van de departementale herindeling op de desbetreffende hoofdstukken zichtbaar, zoals deze reeds bij Voorjaarsnota 1983 verwerkt zijn.

Bij een aantal hoofdstukken treedt een verhoging van de ontvangsten op als gevolg van de ombuigingsmaatregelen die zijn beschreven in paragraaf 4.2. Met name kan hierbij de schoolgeldheffing worden genoemd. De winstuitkering van De Nederlandsche Bank N.V. zal naar verwachting 110 miljoen hoger uitkomen.

Aardgasbaten

De totale opbrengst voor het rijk uit de aardgaswinning wordt voor 1984 op kasbasis geraamd op 18,35 miljard (uit hoofde van vennootschapsbelasting 4,7 miljard en uit hoofde van de niet-belastingmiddelen 13,65 miljard). Dit bedrag is 2,85 miljard lager dan bij de Miljoenennota 1983 voor 1984 was voorzien. Ten opzichte van de raming voor 1984 zoals deze was opgenomen in de Voorjaarsnota 1983 komt de raming echter 0,85 miljard voor 1984 hoger uit. Aan deze mutaties liggen de volgende oorzaken ten grondslag. De raming van het exportvolume in 1983 en 1984 gezamenlijk valt thans ruim 6% lager uit dan de raming die werd opgesteld ten behoeve van de Miljoenennota 1983 (circa 1% lager ten opzichte van de schattingen voor de Voorjaarsnota 1983). De raming van het binnenlands verbruik behoeft ten opzichte van de Miljoenennota 1983 en de Voorjaarsnota 1983 niet te worden bijgesteld.

Inmiddels heeft het kabinet besloten het ontwerp van wet «Heffing Meeropbrengst Aardgas» in te trekken. De opbrengsten uit hoofde van dit wetsontwerp, die overigens bij de thans geraamde volumina en prijzen zeer aanzienlijk lager zouden liggen dan nog ten tijde van de Miljoenennota 1983 werd verondersteld, worden dan ook met ingang van de huidige batenraming buiten beschouwing gelaten. Voorts is de voorgenomen stijging van het kleinverbruikerstarief aardgas voor 1984 lager dan was voorzien in de Miljoenennota 1983: 3 cent per m³ in plaats van 7 cent per m³.

Ten slotte is van negatieve invloed op de opbrengsten uit het aardgas geweest de sterke daling van de prijs van ruwe aardolie die heeft plaatsgevonden na de presentatie van de Miljoenennota 1983; deze daling bedroeg circa 15%. Met deze neerwaartse bijstelling was reeds in de Voorjaarsnota 1983 rekening gehouden.

Sinds de Voorjaarsnota 1983 is echter de dollarkoers sterk gestegen; mede daardoor is het tot nu toe gerealiseerde prijsniveau van olieproducten in 1983 hoger uitgekomen dan nog in de Voorjaarsnota 1983 was voorzien. De gevolgen voor de gasbaten komen, deels door vertraagde doorwerking in de gasprijzen en deels door de afdrachtsregimes, voornamelijk eerst in 1984 op kasbasis tot uiting.

De raming van de totale opbrengst uit de aardgaswinning voor de jaren na 1984 is op grond van het bovenstaande eveneens in aanzienlijke mate bijgesteld ten opzichte van de ramingen ten behoeve van de Miljoenennota 1983. In overeenstemming met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte is gekozen voor behoedzame trendmatige uitgangspunten, zonder de realiteit van dit moment te veronachtzamen.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat in de aardgasbatenraming rekening is gehouden met de verlaging van het Vpb-tarief tot 43%, welke overigens ten aanzien van de aardgassector budgettair neutraal uitwerkt.

Alsdan is de totale aardgasbatenraming in miljarden guldens als volgt (op kasbasis, niet-belastingmiddelen plus vennootschapsbelasting):

Tabel 5.2. Aardgasbatenramingen.

	1984	1985	1986	1987	1988
totaal	18,35	17,6	16,6	15,9	14,8
ten opzichte van Miljoenennota 1983	- 2,85	- 5,3	- 6,6	- 6,7	-

5.3 De belastingontvangsten

5.3.1. Vaststaande en aangekondigde maatregelen op belastinggebied

De doorwerking van de vaststaande maatregelen veroorzaakt bij vergelijking van 1984 met het lopende jaar per saldo een afname van de belastingopbrengst van 290 mln. Een overzicht van deze maatregelen is opgenomen in tabel 5.3.1, waarbij een onderscheid is gemaakt naar de maatregelen in het kader van, dan wel in samenhang met, het ombuigingsbeleid (A) en naar overige maatregelen (B). De belangrijkste van de onder A vermelde maatregelen zijn het vervallen van de solidariteitsheffing, van de afschaffing van bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken en van de tijdelijke verhoging van de benzine-accijns per 1-4-1983 ter vervanging van de tolheffing op wegen en vaste oeververbindingen. Van de overige maatregelen zijn de belangrijkste de verhoging van de loon- en inkomstenbelasting per 1-4-1983 en het vervallen daarvan per 1-1-1984, de verhoging van de benzine-accijns per 1-7-1983 en de verhoging van de vermogens- en voorraadafrek in 1982 en 1983.

Naast de bovengenoemde maatregelen zijn er de belastingwijzigingen waarvoor voorstellen zijn ingediend dan wel aangekondigd (zie tabel 5.3.2). Daarbij zijn de gevolgen van de wijziging van de belastingvrije sommen voor gehuwde tweeverdieners de belangrijkste.

Voorts is een wetsontwerp in voorbereiding tot herziening van de voeding van het Rijkswegenfonds. Voorgesteld wordt onder meer om de middelen van het fonds structureel te verhogen door aanpassing van de tarieven van de motorrijtuigenbelasting per 1-1-1984. Op kasbasis nemen hierdoor de belastingontvangsten in 1984 toe met 55 mln.

Tabel 5.3.1. De invloed op de belastingopbrengst van aangekondigde maatregelen
(op kasbasis)

	1984
A	
- vervallen solidariteitsheffing per 1-1-1983	- 280
- afschaffing bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken in de loon- en inkomstenbelasting per 1-1-1983	+ 100
- verruiming aftrek buitengewone lasten bejaarden en arbeidsongeschikten per 1-1-1983	- 30
- verhoging assurantiebelasting per 1-3-1983	+ 30
- afschaffing invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting per 1-4-1983	+ 10
- tijdelijke verhoging benzine-accijns per 1-4-1983 i.v.m. uitstel tolheffing	+ 60
	- 110
B	
- beperking inflatiecorrectie tot 80% (1983)	+ 85
- tijdelijke verhoging van de loon en inkomstenbelasting per 1-4-1983 doorwerking naar 1984	+ 150
- vervallen per 1-1-1984	- 430
	- 280
- verhoging benzine-accijns per 1-1-1983	+ 285
- verhoging huurwaardeforfait per 1-7-1983	+ 100
- invoering aftrekbaarheid van schilderwerk per 1-7-1983	- 70
- verruiming aftrek groot onderhoud per 1-1-1983	- 60
- intensivering fraudebestrijding	+ 10
- doorwerking herziening successiewet per 1-1-1983	- 10
- afschaffing bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken in de vermogensbelasting per 1-1-1983	+ 15
- verhoging vermogens- en voorraadaftrek in 1982 en 1983	- 255
	- 180

Tabel 5.3.2. De invloed op de belastingopbrengst van vaststaande maatregelen
(op kasbasis)

	1984
- beperking aftrekbaarheid van termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen	+ 10
- wijziging belastingvrije som voor gehuwde tweeverdieners	+ 280
- wijziging landbouwwijziging	+ 10
- herziening voeding Rijkswegenfonds	+ 55
- gefaseerde afschaffing spaarbankvrijstelling	+ 25
- belastingheffing over aanspraken ZFW en WWV-gerechtigden	+ 50
- verhoging alcoholaccijns i.v.m. afschaffing gemeentelijke belasting op sterke drank	+ 10
	+ 440

5.3.2. De belastingontvangsten in 1984

De belastingontvangsten op kasbasis in 1984 worden geraamd op 93.250 miljoen. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten voor 1983 betekent dit een absolute stijging van 1.250 mln. (1,4%). Bij ongewijzigd fiscaal beleid zouden de kasontvangsten in 1984 naar verwachting met 650 mln. toenemen. De (voorgenomen) fiscale maatregelen, waaronder in dit verband ook het toepassen van volledige inflatiecorrectie wordt verstaan, leveren per saldo een meeropbrengst van 600 mln. op. In tabel 5.3.4 wordt een beknopt overzicht gegeven van de belastingramingen voor 1983 en 1984. In bijlage 2.1 worden de ramingen van de ontvangsten per belastingsoort gepresenteerd.

Tabel 5.3.4. Raming belastingopbrengsten (kasbasis mln. gld.)

	Vermoede- lijke uit- komsten 1983	Ontwerp- begro- ting 1984	Verschil	
			Absoluut	Procentueel
Kostprijsverhogende belastingen	41 080	44 000	+ 2 920	+ 7,1
waarvan:				
– omzetbelasting	26 000	27 900	+ 1 900	+ 7,3
– accijnzen	7 745	8 400	+ 655	+ 8,5
– overige	7 335	7 700	+ 365	+ 5,0
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	50 920	49 250	– 1 670	– 3,3
waarvan:				
– inkomstenbelasting	6 050	6 000	– 50	– 0,8
– loonbelasting	31 400	31 100	– 300	– 1,0
– vennootschapsbelasting	10 700	9 350	– 1 350	– 12,6
– overige	2 770	2 800	+ 30	+ 1,1
Totaal-generaal	92 000	93 250	+ 1 250	+ 1,4

De geraamde endogene groei in 1984 is relatief bescheiden. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de toeneming van de waarde van het nationale inkomen vooral wordt gedragen door grootheden die relatief weinig belastingen opleveren. Aan de bestedingskant is met name de groei van de export van belang. Aangezien het overgrote deel van de omzetbelasting die op uitgevoerde goederen rust, aan de grens wordt teruggegeven, resulteert hieruit nauwelijks een toeneming van de belastingbaten. Aan de inkomens- kant komt de groei vooral tot uitdrukking in het aantrekken van het overig inkomen. Naast het feit dat een deel van het overig inkomen niet belast is, zorgt het in de laatste jaren opgebouwde potentieel aan fiscaal compensabele verliezen er voor dat ook een toeneming van het wél belastbare overig inkomen toch niet geheel in belastingopbrengsten tot uitdrukking komt. Bovendien leiden hogere vennootschapsbelastingverplichtingen over 1984 pas in 1985 tot hogere kasontvangsten. De inkomens en bestedingen die relatief veel belasting opleveren vertonen ook in 1984 een gematigde ontwikkeling. Te denken valt hierbij vooral aan de loonsom van overheid en bedrijven en aan de consumptieve bestedingen. In het navolgende zal een korte toelichting op de afzonderlijke belastingramingen worden gegeven.

Omzetbelasting

De opbrengst van de omzetbelasting in 1984 zal bij ongewijzigd fiscaal beleid een kleine groei van circa 300 mln. vertonen. De particuliere consumptie zal naar verwachting met 2 mld. groeien, maar in deze toeneming is een belangrijk deel van de meeropbrengst aan omzetbelasting vanwege de tariefmaatregel begrepen. Ook de endogene groei van de particuliere consumptie zelf is dus zeer beperkt. De overige bestedingen die voor de omzetbelasting van belang zijn, zorgen per saldo eveneens voor een kleine endogene toeneming van de opbrengsten.

De voorgenomen tariefmaatregel zal voor een meeropbrengst aan omzetbelasting van 1,6 mld. zorgen.

Accijnzen

Per saldo zullen de opbrengsten van de accijnzen in 1984 naar verwachting een kleine endogene daling van 100 mln. ondergaan. Bij de accijns van lichte olie is de voorziene endogene daling het sterkst (-4%). Het aantal auto's dat op benzine rijdt, daalt sinds 1980. Er treedt substitutie op naar dieselolie en autogas. Bovendien wordt verwacht dat er per auto iets minder brandstof zal worden verbruikt.

Een zeer geringe endogene daling van de opbrengst wordt geraamd voor de accijnzen van minerale oliën en van alcohol.

De overige accijnzen zullen in 1984 naar verwachting een bescheiden endogene groei laten zien, waarbij dient te worden bedacht dat de endogene groei van 30 mln. bij de tabaksaccijns resulteert uit de doorwerking van de prijsverhoging in 1983 ad 70 mln. Het totaal van de (voorgenomen) fiscale maatregelen bij de accijnzen zal een meeropbrengst van 755 mln. opleveren.

Overige kostprijsverhogende belastingen

Voor de overige kostprijsverhogende belastingen wordt in 1984 een endogene groei van ongeveer 300 mln. geraamd. Deze groei wordt vooral gedragen door de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen. Na de sterke opleving van de automarkt in 1983 wordt de groei van het aantal autoverkopen in 1984 weliswaar iets gematigder geraamd, maar deze is toch nog voldoende om voor een meeropbrengst van 160 mln. te zorgen.

Het relatieve herstel op de huizenmarkt (exclusief eerste leveringen) zal zich naar verwachting in 1984 voortzetten. De opbrengst van de overdrachtsbelasting zal dan ook voor het tweede achtereenvolgende jaar weer een positieve endogene groei laten zien. Verder zal ook de opbrengst van de beursbelasting een groei vertonen. De sterk gestegen beursomzet zorgt zowel in 1983 als in 1984 voor hogere ontvangsten bij deze belasting. Per saldo wordt de endogene groei van de vier belastingen van rechtsverkeer (naast de twee laatstgenoemde ook nog de assurantie- en de kapitaalsbelasting) op 70 mln. geraamd.

De endogene groei van de opbrengst van de invoerrechten verloopt ongeveer conform de groei van de waarde van de goederenimport (exclusief energie). Bij de motorrijtuigenbelasting is een zeer bescheiden endogene groei geraamd. Een belangrijk gedeelte van de autoverkopen heeft betrekking op (uitgestelde) vervanging, zodat het autopark nauwelijks zal toenemen. De fiscale maatregelen zorgen voorts voor een meeropbrengst van f 130 mln. bij de opcenten ten behoeve van het Rijkswegenfonds. Voor f 70 mln. is deze hogere opbrengst het gevolg van een verschuiving binnen de motorrijtuigenbelasting. Tezamen met de overloop van het afschaffen van de invaliditeitsvrijstelling in 1983 resulteert voor de motorrijtuigenbelasting exclusief de opcenten een autonome daling van f 65 mln.

Inkomstenbelasting

De kasontvangsten van de inkomstenbelasting zullen in 1984 naar verwachting 50 mln. lager zijn dan in 1983.

Dit wordt sterk bepaald door de voorgenomen fiscale maatregelen (inclusief de automatische inflatiecorrectie). Deze maatregelen zorgen in 1984 voor een derving aan kasopbrengsten van per saldo circa 300 mln. Voor 1984 wordt op transactiebasis een endogene groei van circa 5% geraamd, hetgeen overeenkomt met de groei in de voorafgaande vijf jaren.

Loonbelasting

De loonbelasting zal naar verwachting in 1984 een bescheiden endogene groei vertonen. De belangrijkste oorzaak van deze stijging is het feit dat het belastbare loon per werknemer in bedrijven vanwege de daling van de premiedruk toch nog kan toenemen. Bij de overheid zal het belastbare loon per werknemer met een fractie dalen. Zowel bij de overheid als bij de bedrijven zorgt het afnemende arbeidsvolume voor een negatief effect op de endogene ontwikkeling van de loonbelasting. Voorts treedt er belastingderving op uit hoofde van de lagere hoogte van de sociale uitkeringen. Dit effect wordt gedeeltelijk gecompenseerd door het toenemende aantal uitkeringstrekkers. Per saldo resulteert er voor de loonbelasting in 1984 op kasbasis een endogene groei van 170 mln (ruim 0,5%).

De voorgenomen autonome fiscale maatregelen zullen in 1984 tot een derving aan opbrengsten van per saldo 470 mln leiden. In dit bedrag is de automatische inflatiecorrectie begrepen, evenals de belastingderving die wordt veroorzaakt door het defiscaliseren van een aantal periodieke uitkeringen.

Naast de hier genoemde wijzigingen zal er tenslotte nog 225 mln aan loonbelasting minder binnenkomen doordat de regeling voor bijzondere bijstand aan bejaarden in bejaardenoorden wordt vervangen door een systeem van directe financiering aan deze bejaardenoorden zelf. Dit effect maakt deel uit van de genoemde endogene groei.

De endogene ontwikkeling, met inbegrip van het wijzigen van de bijzondere bijstandsregeling, en de autonome maatregelen zorgen samen voor een daling in de kasopbrengst ten opzichte van 1983 van 300 mln.

Vennootschapsbelasting

Volgens de raming zal in 1984 aan vennootschapsbelasting 1350 mln minder worden ontvangen dan in het lopende jaar. Deze daling is voor 800 mln gelocaliseerd bij de belastingontvangsten vanwege de winning van aardgas. De oorzaak van deze daling ligt voor een groot deel in de tariefsverlaging welke in het kader van de lastenverlichting is voorgenomen. Hierbij zij evenwel opgemerkt, dat voor de gassector tegenover de lagere belastingverplichtingen hogere afdrachten van niet-belastingmiddelen staan.

De kasopbrengsten uit de niet-aardgassector zullen bij ongewijzigd fiscaal beleid enige groei vertonen. Deze groei in kasontvangsten steunt op een endogene groei in de opbrengsten op transactiebasis van een aantal vroegere belastingjaren. De lastenverlichtende maatregelen die recentelijk in de sfeer van de vennootschapsbelasting zijn getroffen (verhoging van de voorraad- en vermogensaftrek in 1982 en in 1983, verlaging van het tarief in 1984) zorgen in 1984 voor een derving van kasontvangsten van -700 mln in de niet-aardgassector. Per saldo resulteert voor deze sector een daling van de ontvangsten met 550 mln.

Bij de overige belastingen op inkomen, winst en vermogen treedt in 1984 een bescheiden endogene groei van 65 mln (2%) op. Deze groei wordt ten dele teniet gedaan door enkele fiscale maatregelen die samen voor 35 mln aan opbrengstderving zorgen. Per saldo nemen de kasontvangsten van deze groep belastingen in 1984 naar verwachting dus met 30 mln toe.

5.3.3. De belastingdruk

Volgens de jongste ramingen zal de belastingdruk¹ in 1984 t.o.v. 1983 dalen van 28,8 naar 28,7% uitgedrukt in het netto nationale inkomen tegen marktprijzen. Endogeen, dat wil zeggen bij ongewijzigd fiscaal beleid, zou de druk met 0,3 procentpunt teruglopen. De voorgenomen autonome maatregelen (+ 0,5) tezamen met het volledig toepassen van de inflatiecorrectie² (- 0,3) zorgen evenwel voor een drukstijging van 0,2 punt. Bij de beoordeling van deze drukmutatie dient met een tweetal factoren rekening te worden gehouden. Het betreft hier de effecten van de tariefsverlaging in de vennootschapsbelasting voor de gassector en de voorgenomen defiscalisering van een aantal periodieke uitkeringen. Tezamen doen deze fiscale maatregelen de belastingdruk met 0,2-procentpunt afnemen. In beide gevallen betreft het evenwel verschuivingen binnen de rijksbegroting. Zo staan tegenover lagere belastingbetalingen door de aardgassector hogere afdrachten van niet-belastingmiddelen en wordt de belastingderving als gevolg van de defiscalisering meer dan gecompenseerd door lagere uitgaven.

In tabel 5.3.5 is de totale belastingdrukmutatie uitgesplitst naar de verschillende belastingcategorieën. De druk van de belastingen geheven door de lagere overheid bedraagt zowel in 1984 als in 1983 1,4%. Aangezien deze belastingen geen drukmutatie veroorzaken, zijn ze in onderstaande tabel niet opgenomen.

Tabel 5.3.5. Belastingdrukmutatie in 1984 ten opzichte van 1983 (in procentpunten)

	endogeen	autonoom	totaal
Omzetbelasting	- 0,1	+ 0,5	+ 0,4
Accijnzen	- 0,1	+ 0,2	+ 0,1
Overige kostprijsverhogende belastingen	+ 0,1	-	+ 0,1
Totaal kostprijsverhogende belastingen	- 0,1	+ 0,7	+ 0,6
Loon- en inkomstenbelasting	- 0,1	- 0,2	- 0,3
Vennootschapsbelasting	- 0,1	- 0,3	- 0,4
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen	-	-	-
Totaal belastingen op inkomen, winst en vermogen	- 0,2	- 0,5	- 0,7
Totaal-generaal	- 0,3	+ 0,2	- 0,1

¹ Voor de berekening van de belastingdruk worden de kohierbelastingen op transactiebasis meegeteld en de overige belastingen op kasbasis.

² Vanuit fiscaal oogpunt bezien maakt het volledig toepassen van de inflatiecorrectie deel uit van een ongewijzigd beleid. Wil men evenwel inzicht verkrijgen in de relatie tussen de groei van de belastingontvangsten bij ongewijzigd beleid en de groei van het nationale inkomen in een bepaald jaar, i.e. de macro-economische progressiefactor, dan zou de inflatiecorrectie het endogene beeld verstoren aangezien deze correctie wordt bepaald aan de hand van de feitelijke prijsstijging in een eerdere periode.

De endogene drukmutatie

Uit de tabel blijkt dat voor 1984 gerekend wordt met een waarde van de macro-economische progressiefactor welke kleiner is dan één. De endogene drukdaling betekent immers dat de relatieve groei van de belastingontvangsten bij ongewijzigd beleid achterblijft bij de groeivoet van het nationaal inkomen.

Bij de kostprijsverhogende belastingen wordt de afnemende belastingdruk bij ongewijzigd beleid grotendeels verklaard doordat het aandeel van de particuliere consumptie, uit welke bestedingscategorie de meeste kostprijsverhogende belastingbaten voortvloeien, in het nationale inkomen in 1984 bijna een procentpunt lager ligt dan in 1983.

De naar volume geheven accijnzen zijn daarnaast naar hun aard nog eens degressief ten opzichte van de waarde van de particuliere consumptie. Bij de overige kostprijsverhogende belastingen daarentegen treedt een endogene drukstijging op, als gevolg van de verwachte ontwikkeling op een aantal specifieke markten, te weten die van huizen en personenauto's. Aangenomen is dat in samenhang hiermee de opbrengsten van de overdrachtsbelasting en de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen meer zullen toenemen dan uit het algemene consumptiebeeld zou volgen.

De endogene daling van de druk van de loon- en inkomstenbelasting is het saldo van een aantal tegengestelde factoren. Positief voor de belastingopbrengst zijn de lagere werknemerspremies en de toeneming van het aantal inkomens. Daartegenover staat een verschuiving van inkomen uit arbeid naar de overdrachtsinkomens en daarmee een daling van het gemiddeld inkomen per hoofd. Vanwege de progressieve tariefstructuur komen de baten van de loon- en inkomstenbelasting hierdoor in versterkte mate onder druk te staan.

De autonome drukmutatie

Van de factoren welke de autonome drukmutatie bepalen is het belastingplan voor 1984 de belangrijkste. Het effect van dit plan, waarvan de opbrengst op kasbasis 2.955 miljoen is, op de belastingdruk bedraagt 3.065 miljoen, ofwel 0,9 procentpunt. Voor de drukmutatie ten opzichte van vorig jaar telt de continuering van de tijdelijke verhoging in de loon- en inkomstenbelasting welke deel uitmaakt van dit dekkingsplan slechts ten dele mee, aangezien deze maatregel ook de ontvangsten in 1983 al heeft beïnvloed. In mutaties ten opzichte van vorig jaar betekent het dekkingsplan een drukverzwaring van 0,8 procentpunt.

Het fiscale deel van de voorgenomen lastenverlichting voor bedrijven leidt tot een daling van de belastingdruk met 0,5 procentpunt. Eerder is er al op gewezen dat deze daling ten dele een vertekend beeld geeft aangezien voor de gassector tegenover lagere vennootschapsbelasting-verplichtingen hogere niet-belastingmiddelen staan.

5.4. Heroverweging

5.4.1. Inleiding

Nadat in 1981 en 1982 een tweetal ronden heroverweging heeft plaatsgevonden, is door het kabinet op 22 april 1983 besloten tot het starten van een derde ronde heroverweging. In deze ronde worden tien onderwerpen onderzocht. Tegelijkertijd met de beslissing tot het starten van de derde ronde heeft het kabinet een nieuwe organisatie en procedure met betrekking tot de heroverweging vastgesteld (kamerstuk 16 625 nr. 59). Ook is bij die gelegenheid de taakopdracht van de heroverwegingswerkgroepen opnieuw vastgesteld.

In de nieuwe procedure is vastgelegd dat de werkzaamheden van de werkgroepen – te beginnen in 1983 bij de werkgroepen in de derde ronde – uiterlijk 1 november moeten zijn beëindigd. Zo spoedig mogelijk daarna zullen de rapporten worden gepubliceerd. Tegelijkertijd zal binnen het kabinet, overeenkomstig de vastgestelde procedure, in samenhang met de vaststelling van het begrotingskader 1985 een politieke toetsing van de resultaten van de derde ronde plaatsvinden.

Ook is in de nieuwe procedure vastgelegd dat jaarlijks in een bijlage bij de Miljoenennota de door de Ministerraad vastgestelde lijst van onderwerpen

voor de volgende ronde wordt opgenomen. Voor de vierde ronde wordt deze lijst in paragraaf 5.4.2 van deze bijlage weergegeven.

Naar aanleiding van vragen op dit punt van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven is aan de Voorzitter van de Tweede Kamer toegezegd dat in de Miljoenennota zal worden weergegeven tot uitvoering van welke varianten uit de heroverwegingsrapporten inmiddels door het kabinet is besloten (kamerstuk 16 625 nr. 61). In paragraaf 5.4.3 van deze bijlage wordt hiervan een overzicht gegeven.

In de memories van toelichting bij de afzonderlijke begrotingshoofdstukken zal een nadere motivering van het al of niet doorvoeren van de in de heroverwegingsrapporten neergelegde voorstellen worden gegeven.

5.4.2. Vierde ronde Heroverweging

Voor de vierde ronde van de heroverweging, welke conform de thans vastgestelde procedure in januari 1984 zal beginnen, zijn de hieronder aangegeven onderwerpen geselecteerd op basis van de eveneens in deze procedure vastgelegde criteria. Het betreft in totaal negen onderwerpen, waarvan er zeven liggen op het terrein van de Rijksbegroting in enge zin en twee op het ICCK-terrein.

De Regering is erkentelijk voor de onderwerpsuggesties die in het voorjaar reeds door de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer naar voren zijn gebracht. Twee suggesties, te weten het rijksaankoopbeleid en de door het Rijk bekostigde utiliteitsbouw, zijn in de onderstaande lijst van onderwerpen voor de vierde ronde opgenomen.

De lijst kan mogelijk nog worden aangevuld of aangepast op basis van suggesties van de Tweede Kamer, alsmede naar aanleiding van de rapporten van de derde ronde heroverweging die in november 1983 beschikbaar komen.

Onderwerpen vierde ronde heroverweging

Onderwerpen	Voorzittend departement
<i>A. Betreffende de rijksbegroting in enge zin</i>	
1. Taak, omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordigingen van het Koninkrijk	Buitenlandse Zaken
2. Gedeconcentreerde Rijksdiensten	Binnenlandse Zaken
3. De partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod	Onderwijs en Wetenschappen
4. Het Rijksaankoopbeleid	Financiën
5. Utiliteitsbouw Rijksoverheid	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
6. Kolenbeleid	Economische Zaken
7. Vervreemding van met Rijksmiddelen bekostigde goederen	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
<i>B. Betreffende de ICCK-sfeer</i>	
8. Ratio en toepassing van rechtspositionele regelingen in de secundaire sfeer voor civiele en militaire ambtenaren	Binnenlandse Zaken te samen met Defensie
9. Vroeggehandicapten en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Hieronder wordt op de onderwerpen een korte toelichting gegeven.

1. Taak, omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordigingen van het Koninkrijk

Taak, omvang en opbouw van de Buitenlandse Dienst zijn eerder heroverwogen tijdens de eerste ronde. Thans zou specifiek nadere aandacht kunnen worden gegeven aan de dienstverlenende taken van de Buitenlandse Dienst ten behoeve van het beleid van andere departementen, alsmede aan de gewenste verhouding tussen deze taken enerzijds en de taken die specifiek worden verricht ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken anderzijds. Daarbij is van belang de omvang en opbouw van het apparaat van de Buitenlandse Dienst op de verschillende posten in het buitenland. Tevens zullen daarbij de omvang en opbouw van de op de buitenlandse posten werkzame ambtelijke formaties die tot andere departementen behoren, bezien moeten worden.

De omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordigers zal met name moeten worden bezien in het licht van de actuele ontwikkelingen ten aanzien van het takenpakket.

Tenslotte zal aandacht besteed dienen te worden aan de relaties die er bestaan tussen de omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordigingen en de activiteiten van op het buitenlands beleid gerichte afdelingen van andere departementen dan het departement van Buitenlandse Zaken.

2. Gedeconcentreerde Rijksdiensten

De meeste departementen kennen een aantal gedeconcentreerde Rijksdiensten. In totaal bestaan er meer dan 120. De rayons van deze diensten zijn dikwijls noch onderling op elkaar afgestemd noch op de gemeentelijke en provinciale indeling. Ook komen er grote verschillen voor in organisatorische opbouw van de diensten en soorten bevoegdheden van lokale en regionale functionarissen. Het geheel van de gedeconcentreerde diensten overziende is sprake van een onoverzichtelijke structuur. Bezien moet worden welke mogelijkheden er bestaan voor samenvoeging en stroomlijning.

Gedeconcentreerde rijksdiensten spelen dikwijls een belangrijke rol bij de beïnvloeding van het beleid van de lagere overheden door de rijksoverheid. Deze invloed kan vorm krijgen via advies, overleg, controle etc. Bezien moet worden of deze vorm van beïnvloeding het meest efficiënt en effectief is in verhouding tot aanwending van bestuursinstrumenten zoals regelgeving, subsidievoorwaarden en repressief of preventief overzicht. Ook dient te worden bezien of de rijksbemoeienis in de actuele omstandigheden nog nodig is.

Tenslotte kan worden bezien of, en zo ja, welke taken van gedeconcentreerde diensten kunnen worden overgedragen aan de gemeenten, provincies en andere territoriale corporaties.

3. Partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod

Voor 16-jarigen bestaat, in aansluiting op 10 jaar volledig dagonderwijs, gedurende een jaar een tweedaagse leerplicht. Om hieraan te voldoen kan onderwijs worden gevolgd in vormingscentra en streekscholen.

Gebleken is dat vooral in het vormingswerk de doelgroep maar zeer ten dele wordt bereikt. Bovendien is het verzuim in deze vorm van onderwijs groot. De Algemene Rekenkamer heeft hier in haar jaarverslag 1981 ook op gewezen.

Heroverweging van de partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod lijkt thans gewenst aangezien onlangs tot een forse uitbreiding van het kort middelbaar beroepsonderwijs is besloten. Deze vorm van onderwijs richt zich op dezelfde doelgroep maar geeft de jongeren

in tegenstelling tot het vormingswerk een afgeronde beroepsgerichte opleiding. Dit vergroot de kansen van deze jongeren op de arbeidsmarkt.

4. *Het Rijksaankoopbeleid*

In de derde ronde van de heroverwegingsprocedure is het aanschaffingsbeleid in de gezondheidszorg bestudeerd. Thans dient het overige deel van het Rijksaankoopbeleid aan de orde te komen. Het gaat daarbij zowel om de aankopen die via het Rijksinkoopbureau verlopen als om de aankopen die door afzonderlijke diensten en instellingen worden verricht. Een eerste taak van de werkgroep bestaat in het inventariseren van de verschillende transactiestromen. Vervolgens zullen mogelijkheden tot verdere kostenbesparingen aan de orde moeten komen bijvoorbeeld door de beïnvloeding van deze transactiestromen. Daarbij moet zowel acht worden geslagen op het introduceren of versterken van financiële prikkels als op het vaststellen van additionele richtlijnen.

5. *Utiliteitsbouw Rijksoverheid*

De Rijksoverheid is enerzijds opdrachtgever voor investeringen in de utiliteitsbouw ten behoeve van rijksdiensten en anderzijds indirect betrokken bij de utiliteitsbouw door het verstrekken van budgetten, subsidies, garanties en dergelijke ten behoeve van ziekenhuizen, scholen, universiteitsgebouwen, tehuizen en inrichtingen. De directe opdrachten belopen circa f 400 mln. per jaar. Deze investeringen komen ten laste van het budget van de Rijksgebouwendienst. Deze categorie is reeds onderzocht in de tweede ronde van de heroverweging. Daarbij is gebleken dat een aanzienlijke besparing op de kosten van huisvesting te realiseren is door een versobering van huisvestingsnormen en door een verhoogde aandacht voor de bouwkostenbeheersing.

Eenzelfde benadering van de utiliteitsbouw waarbij de overheid indirect betrokken is door middel van een heroverwegingsonderzoek lijkt wenselijk temeer daar het daarmee gemoeide budget het veelvoud is van het budget van de Rijksgebouwendienst.

Het uitgangspunt bij het in te stellen heroverwegingsonderzoek is de vraag waar de investeringen in de utiliteitsbouw plaatsvinden en hoe deze beheerst kunnen worden. Voor dit laatste is het primair nodig inzicht te verkrijgen in de bestuurlijke verhoudingen op de verschillende beleidsterreinen (onderwijs, gezondheidszorg, justitie, welzijnszorg, cultuur, etc.).

Vervolgens is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in het proces van normstelling en normtoetsing op de volgende terreinen:

- a. aantal en (geografische) spreiding van voorzieningen;
- b. voorzieningenniveau per object;
- c. stichtingskosten.

Daarop volgend dient het heroverwegingsonderzoek zich te richten op de ontwikkeling en/of aanpassing van deze normering en op een meer stringente toepassing en handhaving daarvan.

6. *Kolenbeleid*

Sinds de energiecrisis van 1973 is het energiebeleid geschoeid op twee pijlers: energiebesparing en diversificatie naar energiedragers. Ter verwezenlijking van de diversificatiedoelstelling wordt gehecht aan een grotere bijdrage van steenkool. In dit kader is in de Kolennota van februari 1980 een zesjarig programma met betrekking tot kolenonderzoek, -ontwikkeling en -demonstratie aangekondigd. Mede door de ontwikkeling van de prijzen van de verschillende energiedragers op de internationale markt en de daaruit voortvloeiende onzekerheden verloopt de uitvoering van het programma thans trager dan de planning aangaf.

Een nadere bezinning op de uitgangspunten en doelstellingen van het kolengebied is in dit licht gewenst.

7. Vervreemding van met rijksmiddelen bekostigde goederen

In de loop der tijd is een groot aantal organisaties opgericht mede met behulp van subsidieregelingen. Daarnaast bestaan er vele organisaties die geheel of gedeeltelijk van subsidieregelingen afhankelijk zijn.

Nu de laatste tijd door een herbezinning op de subsidiestromen diverse organisaties ingrijpend van taak veranderen resp. worden opgeheven, dan wel bedrijven die subsidie hebben ontvangen toch geliquideerd worden, rijst de vraag aan wie de resterende goederen toevallen. Soms worden ze weggeschonken of verkocht, soms is bepaald dat de overblijvende zaken aan de Staat toevallen. Vaak blijkt het doen toevallen aan de Staat op problemen te stuiten. In deze heroverwegingsstudie ware aandacht te besteden aan de vragen:

- a. wat gebeurt er met de resterende goederen indien een gesubsidieerd(e) instelling of een bedrijf dat subsidie heeft verkregen van taak verandert of wordt opgeheven;
- b. op welke wijze kan geregeld worden dat aan de Staat na de wijziging/opheffing een evenredig deel van de met rijkssubsidie opgebouwde vermogensbestanddelen toekomt.

8. Vereenvoudiging van rechtspositionele regelingen (en de uitvoering daarvan) in de secundaire sfeer voor civiele en militaire ambtenaren

De rechtspositie van de ambtenaar bestaat ondermeer uit een aantal secundaire arbeidsvoorwaarden. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan vergoedingen voor verplaatsingen, woon-werkverkeer, representatie etc. De betreffende regelingen zijn vaak complex van aard en vergen voor wat betreft hun toepassing veelal omslachtige en kostbare administratieve procedures. De heroverweging zou gericht moeten zijn op vereenvoudiging van de betreffende regelingen en hun uitvoering.

9. Vroeggehandicapten en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet

In het kader van de AAW hebben ook arbeidsongeschikten zonder arbeidsverleden recht op een uitkering. Het betreft hier degenen die voor de dag waarop zij 17 jaar zijn geworden, dan wel in de periode waarin onderwijs of een beroepsopleiding is gevolgd, arbeidsongeschikt zijn geworden. In het verleden waren deze groepen ondergebracht bij onder meer de WSW, de AWBZ en de Tijdelijke Rijksgroepsregeling Minder Validen.

De uitgaven met betrekking tot de AAW-vroeggehandicapten zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. Een verklaring van een dergelijke stijging kon tot nu toe niet gegeven worden. Vergelijking met andere categorieën AAW-ers biedt op het eerste gezicht weinig houvast aangezien het om andere groepen gaat afkomstig uit populaties met een andere ontwikkeling. Een nader onderzoek naar de oorzaken van die groei is daarom noodzakelijk. Mede aan de hand van de uitkomsten daarvan dient te worden bezien of, en zo ja op welke wijze, de groei van deze uitgaven beheersbaar kan worden gemaakt.

5.4.3. De heroverwegingsvarianten waarvan tot (gedeeltelijke) uitvoering is besloten

In het kader van de eerste en de tweede ronde Heroverweging zijn tot nu toe 49 rapporten gepubliceerd. Het betreft 31 rapporten uit de eerste ronde. In de tweede ronde zijn in totaliteit 18 onderwerpen onderzocht. Twee daarvan, te weten aanschaffingsbeleid gezondheidszorg en wetenschappelijk onderzoek, zijn onlangs bij brief van de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden.

Hieronder wordt een financieel overzicht gegeven van de maatregelen die in het kader van de Voorjaarsnota 1983 en de Miljoenennota 1984 zijn gebaseerd op de rapporten. Over de maatregelen, die in een eerder verband op basis van de heroverwegingsrapporten zijn genomen, is reeds in de Miljoenennota 1983 verslag gedaan. Naast de invulling van ombuigingstaakstellingen is bij een aantal hoofdstukken een deel ook aangewend ten behoeve van herschikking binnen het budget.

Het betreft een groot aantal maatregelen met een zeer divers budgettair effect. Gezien het grote aantal is het niet doenlijk alle ingevoerde maatregelen afzonderlijk te presenteren. Wel zullen de belangrijkste worden toegelicht.

In de hierna volgende tabel is per hoofdstuk c.q. homogene groep aangegeven voor welke bedragen maatregelen gebaseerd op de heroverwegingsrapporten zijn aangekondigd in de Voorjaarsnota 1983, inclusief de opbrengst 1984 van maatregelen die reeds eerder op 24 november 1982 waren aangekondigd (zogenaamd 1215 miljoen-pakket, kamerstuk 17 555, nr. 27) en in de Miljoenennota 1984. Bij hoofdstukken c.q. homogene groepen die niet in de tabel worden genoemd zijn geen maatregelen getroffen die direct zijn gerelateerd aan de heroverwegingsrapporten.

Tabel 5.4.1. Kwantitatieve weergave van overgenomen Heroverwegingsvoorstellen (opbrengsten in 1984 en 1988, afgerond op miljoenen gulden)

	Bedrag 1984	Bedrag 1988
V Buitenlandse Zaken	7	7
VI Justitie	36	113
VII Binnenlandse Zaken	2	38
VIII Onderwijs en Wetenschappen	439	445
X Defensie	p.m.	p.m.
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	60	180
XII Verkeer en Waterstaat	100	320
XIII Economische Zaken	3	37
XIV Landbouw en Visserij	44	84
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	35	80
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	270	545
Wetenschapsbeleid	37	112
Ontwikkelingssamenwerking	39	23
Gemeentefonds	139	417
Provinciefonds	10	33
Fonds Investeringsrekening	50	250
Totaal	1 271	2 684

Bovenstaande tabel laat zien dat voor wat betreft de rijksbegroting in enge zin voor een bedrag van ongeveer 1270 miljoen in 1984 aan ombuigingsmogelijkheden uit de heroverwegingsrapporten is verwerkt. De hierbij behorende maatregelen hebben in 1988 een budgettair effect van bijna 2,7 miljard. Op de belangrijkste maatregelen wordt hieronder nader ingegaan.

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. Van het totaal aan benutte voorstellen in 1984 is 212 miljoen gerealiseerd door (een verdere) toepassing van het profijtbeginsel. Hiervan is 55 miljoen toe te schrijven aan een versterking van de profijtgedachte bij de openbare bibliotheken. Het gaat hier met name om het heffen van leengeld en een verhoging van de contributie.

In het regeerakkoord is neergelegd dat de profijtgedachte in versterkte mate dient te worden toegepast, ook bij de gemeentelijke en provinciale overheden. Er is besloten, met gebruikmaking van de gegevens van de rapporten met betrekking tot de financiële verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden, de uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds met respectievelijk 139 en 10 miljoen te korten in 1984. De beperkingen bedragen in 1988 respectievelijk 417 miljoen en 33 miljoen.

Het hoofdstuk Defensie is pro memorie in eerdergenoemde tabel opgenomen. De precieze invulling met maatregelen ter realisering van de verlaging van het groeipercentage van 3% naar 2% zal in de komende Defensienota aan de orde komen. Alsdan zal blijken in hoeverre daarbij gebruik is gemaakt van varianten uit de heroverwegingsrapporten.

Herstructurering van de delinquentenzorg en van de psychopatenzorg en reclassering levert op het hoofdstuk Justitie een besparing van 22 miljoen op. Daarnaast wordt door een beperking van de groei van het budget ten behoeve van de politie circa 14 miljoen bespaard.

Een verhoging van de groepsgrootte in een groot aantal onderwijssoorten levert in 1984 op de hoofdstukken Onderwijs en Wetenschappen en Landbouw en Visserij te zamen circa 440 miljoen op.

Uitvoering van een aantal maatregelen uit het rapport Rijksgebouwendienst, zoals beperking bouw en aankoop en architectuur, levert in 1984 bij het hoofdstuk Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een besparing van 60 miljoen op.

In het meerjarenprogramma personenvervoer 1984–1988 zijn verschillende maatregelen verwerkt die een nadere uitwerking zijn van de varianten uit het heroverwegingsrapport «tekorten openbaar vervoer». In 1984 zijn uit hoofde hiervan voor een bedrag van 100 miljoen, oplopend tot 320 miljoen in 1988, besparingen in de begroting van Verkeer en Waterstaat verwerkt.

Een aantal maatregelen op het terrein van de ruilverkaveling, waaronder een vermindering van het uitvoeringsprogramma naar 36 000 ha per jaar, geeft op het hoofdstuk Landbouw en Visserij een besparing van 19 miljoen in 1984, oplopend tot 41 miljoen in 1988.

Een verscherping van toelatingseisen bij de Beeldende Kunstenaarsregeling levert op het hoofdstuk Sociale Zaken en Werkgelegenheid een bedrag van 35 miljoen in 1984 oplopend tot 80 miljoen in 1988 op.

Een verschuiving van hulpverlening van de (semi-)residentiële jeugdinstituten naar ambulante hulpverleningsvormen levert op het hoofdstuk Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een besparing van circa 15 miljoen

op. Door gebruikmaking van het heroverwegingsrapport «bejaardenbeleid» zal onder andere door middel van het instellen van een bouwplafond een besparing van ruim 200 miljoen oplopend tot meer dan 400 miljoen worden bereikt.

De uitgaven van de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek zullen worden doorgelicht op doelmatigheid in het personele, financiële en organisatorische vlak. Vervolgens zullen op basis van deze analyse doelmatigheidsbevorderende maatregelen worden geformuleerd die in 1984 37 miljoen zullen moeten opleveren. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van het rapport «wetenschappelijk onderzoek».

Een verhoging van toerekeningen aan het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking vindt plaats tot een bedrag van circa 17 miljoen in 1984.

Een beperking van de uitgaven van het Fonds Investeringsrekening met 50 miljoen in 1984 oplopend tot 250 miljoen in 1988 wordt bereikt door middel van afschaffing van de Bijzondere Regionale Toeslag en de Ruimtelijke Ordeningstoeslag, door middel van vereenvoudiging en door middel van bestrijding van het oneigenlijk gebruik. Deze maatregelen zijn grotendeels terug te voeren op heroverwegingsrapporten.

6. Samenvatting van het 7e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte

De collectieve uitgaven vertonen duidelijke trekken van onbeheersbaarheid. Beleidsvoornemens om de uitgaven zodanig te beheersen, dat het financieringstekort en de collectieve lastendruk teruggedrongen resp. tenminste gestabiliseerd kunnen worden, blijken niet te worden gerealiseerd. De ontwikkeling van de uitgaven blijkt onvoldoende te (kunnen) worden afgestemd op de vermindering in de groei van de nationale (en internationale) economie. Deze constatering staat los van de vraag welke weg men wil bewandelen wat betreft het financiële en sociaal-economische beleid. Welke weg men daar ook kiest, een adequaat instrumentarium ter beheersing van de collectieve uitgaven is onmisbaar.

Een goed uitgangspunt voor een nadere beschouwing is gelegen in een analyse van de recente historie van de beheersing van de collectieve uitgaven. Opvallend is dan dat het beheersbaarheidsprobleem nog niet eerder zo sterk op de voorgrond is getreden als thans. Er is altijd wel sprake van het besef dat de uitgavenontwikkeling beheerst diende te worden, maar van een daadwerkelijk beheersbaarheidsprobleem was toch geen sprake, althans de feitelijke ontwikkelingen werden in het algemeen niet als problematisch ervaren. Daarvoor waren ook gronden aanwezig. Vooral in de zestiger jaren kende de economie een aanzienlijke groei. Binnen die groeiende economie werd vervolgens een steeds ruimere plaats toegemeten aan de collectieve sector, die daardoor een ongekende groei kon doormaken. Er was niet of nauwelijks sprake van knellende randvoorwaarden. Zo bleef bij voorbeeld gedurende de zestiger jaren de ontwikkeling van de uitgaven van de sociale verzekeringen geheel buiten schot bij de normering van de collectieve sector. En voorzover wel sprake was van normering – i.c. bij de rijksuitgaven – leverde dit geen werkelijke spanningen op. Bestaande wensen konden, eventueel op termijn, altijd wel op een of andere wijze worden ingepast.

In een dergelijke situatie bestaat er als het ware geen beheersbaarheidsprobleem. De besluitvorming rond de collectieve uitgaven richt zich op het «verdelen van groei». Binnen de politieke constellatie van wisselende meerderheden en coalitiekabinetten leidde dit tot een *besluitvormingscultuur* met betrekking tot de overheidsfinanciën, waarin

- geen scherpe prioriteitenstelling plaatsvond;
- geen fundamentele beschouwing van bestaand beleid plaatsvond;
- geen grote aandacht bestond voor het gevaar van de zogeheten camel-noses;
- het bereiken van een voor alle betrokkenen bevredigend eindresultaat van de besluitvorming niet al te problematisch was.

Bovendien mondde een en ander uit in een *structuur van de collectieve uitgaven* (en aanverwante zaken), waarvan de effecten thans evident worden:

- op velerlei vlak is sprake van rigiditeiten op het vlak van de collectieve uitgaven. Deze beperken met name de neerwaartse flexibiliteit. Te denken valt met name aan de vele indexatie- en koppelingsmechanismen en diverse (open-einde) regelingen, waarvan het budgettaire beslag niet door de overheid wordt beheerst;
- op diverse plaatsen is een opwaartse *dynamiek* ingebouwd die inhoudt dat juist in tijden waarin de ruimte voor de collectieve sector structureel afneemt, het toch al hoge beslag van de collectieve sector de neiging heeft toe te nemen (met name inkomensoverdrachten);

- vaak ontbreken *financiële prikkels* bij besluitvormers, uitvoerende instanties (inclusief de lagere overheden) en gebruikers. Hierdoor wordt een beheerste, effectieve en efficiënte besteding van overheidsgelden veelal belemmerd;
- er is vrijwel geheel geen aandacht besteed aan een goede *financieel-technische ondersteuning* van het beleid, zeker niet op centraal niveau. Daardoor ontbreekt ook de mogelijkheid van een adequate controle op het uitgavenbeleid.

De hiervoor genoemde factoren spelen thans een belangrijke rol in de beheersbaarheidsproblematiek van de collectieve uitgaven. De omstandigheden zijn thans niet meer dezelfde als voorheen, maar de besluitvormingscultuur en de uitgavenstructuur zijn in veel opzichten juist onveranderd gebleven.

De tijd van het «verdelen van groei» is er niet meer, en hoe «het mindere» of althans «het mindere meer» dan moet worden verdeeld blijkt problematisch te worden. En door de eerder gesignaleerde dynamiek in de collectieve uitgaven, die de uitgaven juist laat toenemen naarmate de ruimte ervoor structureel afneemt, stapelen de problemen zich op zonder dat een adequate infrastructuur aanwezig is om de zaken in de gewenste richting te sturen.

De eerste reacties op deze problemen in de loop van de zeventiger jaren zijn achteraf gezien te laat en vooral met te weinig kracht ingezet. Te lang werd nog gekoerst op trendmatige uitgangspunten die in wezen veel te optimistisch bleken, ook al hielden ze als zodanig wel een neerwaartse bijstelling in ten opzichte van de jaren daarvoor. Alleen al doordat de gehanteerde uitgangspunten onvoldoende behoedzaam waren, was de beoogde reactie echter niet toereikend. Ook inhoudelijk gezien waren de reacties in vele opzichten inadequaet, juist omdat geen wezenlijke aanpassingen plaatsvonden in de procedures en de wijze van besluitvorming en in de structuur van de uitgaven.

Op diverse wijzen werd getracht de budgettaire problematiek veeleer te ontgaan dan op te lossen. Gewezen kan worden op het laten vallen van het meerjarige begrotingsbeleid en de (her)introductie van het eenjarige beleid; deze verschuiving werd met name ingegeven door de ongekenne omvang van de problematiek, juist op de langere termijn. Ook de aanzienlijke debudgettering in de woningbouw, het hanteren van lastenverzwaringen, stelposten en slecht ingevulde ombuigingen in het ombuigingsbeleid, en het schuiven tussen collectieve uitgaven en vormen van regelgeving vormen geen werkelijke oplossingen voor een ombuigingsproblematiek.

Bij dit alles kwamen de besluitvormingsprocedures onder grote druk te staan. Naarmate de noodzaak van pijnlijke keuzes groter werd ontstond een sterkere neiging om de keuzes uit te stellen. Een werkelijke prioriteitenstelling en een fundamenteel beleid werden veelal vervangen door versleuteling van ombuigingen of door het snijden in uitgavencategorieën louter naar gelang daartoe nog de financieel-technische mogelijkheden aanwezig waren.

Dit werd nog versterkt toen het beleid niet langer in een meerjarig perspectief werd geplaatst. Het besluitvormingsproces werd chaotisch en richtte zich vaak meer op symptomen en op politieke presentatie dan op daadwerkelijke sanering van de collectieve uitgaven. De neerwaartse inflexibiliteit en de opwaartse dynamiek van de uitgaven werden niet wezenlijk doorbroken.

Het gevolg van al deze ontwikkelingen was dat vooral in de zeventiger en tachtiger jaren de collectieve uitgaven als aandeel van het nationale inkomen sneller stegen dan ooit tevoren. Als gevolg hiervan steeg het financieringstekort tot ongekenne hoogte, ondanks het feit dat de collectieve lastendruk van jaar op jaar een aanzienlijke stijging bleef vertonen. Het gebrek aan beheersbaarheid van de collectieve uitgaven mondde dus uit in ontwikkelingen die haaks staan op algemeen erkende beleidsdoelstellingen.

Vanuit die notie formuleert de studiegroep een groot aantal voorstellen die beogen de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven te vergroten. De voorstellen hebben betrekking op een veelheid van aspecten. Achtereenvolgens zullen worden onderscheiden:

1. het meerjarige aspect van normering en beleid
2. de procedure van voorbereiding en besluitvorming
3. de prioriteitenstelling
4. de wijze van normering
5. de flexibiliteit
6. het beleid ten aanzien van de lagere overheden
7. de rol van het parlement
8. financieel-technische aspecten van de rijksbegroting
9. de sociale zekerheidsuitgaven.

Ad 1. Het meerjarige aspect van normering en beleid

De studiegroep acht het van essentieel belang dat het beleid ten aanzien van de collectieve sector voortaan weer consequent op meerjarige leest wordt geschoeid. Dit dient vorm te krijgen via een *voortrollende meerjarenplanning*. Daarin wordt de meerjarige uitgavennorm (zie ad 4) in beginsel jaarlijks aan de nieuwste inzichten getoetst, en geconfronteerd met het uitgavenbeslag bij ongewijzigd beleid. De daaruit voortvloeiende meerjarige ombuigingsbedragen dienen taakstellend te worden vastgesteld en van een invulling te worden voorzien. Die invulling maakt vervolgens integrerend onderdeel uit van het kabinetsbeleid. De studiegroep acht het van belang dat bij deze voortrollende meerjarenplanning van *behoedzame kwantitatieve uitgangspunten* wordt uitgegaan. Dan kunnen tussentijdse beleidsingrepen in de lopende begroting in beginsel achterwege blijven. Overigens kan, bij de huidige stand van het financieringstekort en de grote onzekerheden waarmee trendmatige economische prognoses omgeven blijken te zijn, een tussentijds ingrijpen niet op voorhand worden uitgesloten. Wel dient dit dan tot hooguit eenmaal per jaar beperkt te blijven, en slechts plaats te vinden in geval van substantiële verslechtering van structurele aard. Een en ander laat uiteraard onverlet dat aan de beginselen van het stringente begrotingsbeleid moet worden vastgehouden.

Ad 2. De procedure van voorbereiding en besluitvorming

De procedure van begrotingsvoorbereiding en besluitvorming dient zodanig te zijn, dat de beschikbare tijd effectief wordt benut. Vooral in een tijd waarin geen groei meer kan worden verdeeld, vereist dit grote duidelijkheid en een strakke organisatie van de besluitvorming in een aantal fasen. Jaarlijks dient in februari/maart op basis van trendmatige uitgangspunten een becijfering te worden gemaakt van de toelaatbare (meerjarige) ontwikkeling van het uitgaventotaal en de daaruit eventueel voortvloeiende (meerjarige) ombuigingstaakstellingen. In de daarop volgende maanden dienen die taakstellingen concreet via reële specifieke ombuigingsmaatregelen te worden ingevuld (rijksbegroting, gezondheidszorg, specifieke maatregelen sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden collectieve sector) respectievelijk dienen op basis van die taakstellingen inventarisaties van (de effecten van) generieke maatregelen te worden verricht.

In juli/augustus dient de ministerraad dan zijn besluitvorming af te ronden. Hierbij zal, zeker in de huidige situatie van de overheidsfinanciën, ook een (verkrappende) herijking van het kader moeten plaatsvinden, indien de (voorlopige) macro-economische prognoses daartoe aanleiding geven. In meer normale omstandigheden komt het de studiegroep overigens gewenst voor aan de eerder vastgestelde trendmatige uitgangspunten vast te houden.

Ad 3. De prioriteitenstelling

Juist in een tijd van ombuigingen moeten hoge eisen worden gesteld aan de wijze van prioriteitenstelling. Veel meer dan in het verleden het geval was zullen fundamentele beleidskeuzen nodig zijn. Daarnaast dient gezocht te worden naar mogelijkheden om nut en offer directer met elkaar in verband te brengen. In dit licht acht de studiegroep voortzetting van de heroverwegingsprocedure gewenst, met een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige procedure. Wat betreft de besluitvorming op kabinetsniveau wijst de studiegroep het te zeer hanteren van verdeelsleutels af. De verdeling van ombuigingen dient telkens zoveel mogelijk op grond van concrete ombuigingsmogelijkheden plaats te vinden. De Minister van Financiën kan daartoe, op basis van heroverwegingsresultaten, voorstellen doen en deze, via een kleine ministeriële commissie, naar de ministerraad geleiden.

Ten einde het nut van en de bijbehorende offers voor collectieve voorzieningen nauwer met elkaar in verband te brengen adviseert de studiegroep in algemene zin een ruimere toepassing van de profijtgedachte. Voorts kan gedacht worden aan het zoveel mogelijk vastleggen van maximale uitgavenniveaus (zogenaamd werkelijk budgetteren), met name wanneer de uitgaven de facto gedaan worden door min of meer onafhankelijke uitvoeringsinstanties. Een ander aspect betreft de besluitvorming in de ministerraad: er dient naar te worden gestreefd om in een geordend proces zoveel mogelijk het beginsel «boter bij de vis» toe te passen. Daartoe dienen voorstellen consequent van prijskaartjes te worden voorzien.

Ad 4. De wijze van normering

Centraal in het beheersingsprobleem van de collectieve sector staan de collectieve uitgaven. De studiegroep pleit ervoor om de uitgavenkant ook een belangrijk accent te geven in de normering. Op grond van becijferingen omtrent de ruimte voor de collectieve uitgaven (zie ook ad 1) kan een norm voor de uitgavenontwikkeling worden vastgesteld, waarbij kan worden gedacht aan een procentuele groeicnorm voor de collectieve uitgaven. Deze norm zal gebaseerd zijn op de beleidsdoelstellingen ten aanzien van financieringstekort en collectieve lastendruk. In normale omstandigheden kan de aldus vastgestelde (trendmatige) groeicnorm zonder meer voor de middellange termijn worden gehanteerd. In de huidige situatie kan een tussentijdse neerwaartse bijstelling ervan noodzakelijk blijken. Overigens dient de groeicnorm een vertaling te krijgen naar concreet te treffen beleidsmaatregelen. Daartoe zij verwezen naar ad 1 en ad 2.

Een aantal andere zaken heeft betrekking op de uitgangspunten die bij de ruimteberekening worden gebruikt en op de concrete toepassing van het beleid. De studiegroep bepleit een fundamentele standpuntbepaling ten aanzien van het woningbouwbeleid van de overheid. Hierin zal centraal moeten staan een goede afstemming van de overheidsverantwoordelijkheden en het in te zetten instrumentarium. In ieder geval zal de sluipweg van debudgetteringen moeten worden afgesloten. Tevens pleit de studiegroep ervoor om voortaan zowel het financieringssaldo van de sociale verzekeringen als dat van de overige publiekrechtelijke lichamen op *trendmatige* wijze in de becijferingen te betrekken.

Ten aanzien van de collectieve lastendruk acht de studiegroep het verantwoord om daarbij van de niet-belastingontvangsten nog slechts de evidente collectieve lasten mee te rekenen (binnenlands aardgasverbruik, milieuhellingen, SIR-heffing, opbrengsten uit hoofde van voorzieningen met *verplicht* gebruik).

De studiegroep wil er ten slotte op wijzen dat zij in de sfeer van de collectieve lasten met name het *saldo van maatregelen* maatgevend acht. In de fase van begrotingsvoorbereiding kan er normaal gesproken van worden uitgegaan dat macro-drukstabilisatie tevens micro-stabilisatie

betekent. Wanneer later evenwel blijkt dat dit niet het geval is, mag het niet zo zijn dat bij voorbeeld een endogene daling van de lastendruk in % NI automatisch tot lastenverzwarende maatregelen leidt.

Ad 5. De flexibiliteit

Ter vergroting van de flexibiliteit van de collectieve uitgaven doet de studiegroep een aantal aanbevelingen. Het automatisme van de indexeringsmechanismen dient ter discussie te worden gesteld. Wat betreft de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector ligt daarbij een zelfstandiger arbeidsvoorwaardenbeleid voor de hand; daarin dient dan, naast de loonontwikkeling elders, ook de financiële inpasbaarheid een rol te spelen. Wat betreft de sociale uitkeringen dient de overheid de halfjaarlijks toe te passen aanpassingen vast te stellen, daarbij wederom rekening houdend met (o.a.) de budgettaire situatie.

Een tweede factor van belang vormen de zogeheten open-einde-regelingen. Waar dat mogelijk is en niet in strijd komt met de strekking van de regeling en de rechtsgelijkheid, bepleit de studiegroep het toepassen van een effectieve *budgettering*, dat wil zeggen het opleggen van vaste maximale budgetten. De flexibiliteit van de uitgaven zal er voorts mede mee gediend zijn wanneer in het begrotingsbeleid meer aandacht wordt besteed aan het aangaan van verplichtingen. Het aangrijpen op hieruit voortvloeiende kasstromen is slechts symptoombestrijding (zie ook ad 8).

In het politieke proces moet sterker gewaakt worden voor het wekken van verwachtingen en het creëren van verworven rechten. Dit vergt duidelijke afspraken op kabinetsniveau omtrent het doen van toezeggingen aan derden en de wijze van besluitvorming binnen de ministerraad. Ook kan hieraan bijdragen een terughoudende opstelling ten aanzien van mogelijke beleidsintensiveringen.

Ad 6. Het beleid ten aanzien van de lagere overheden

De studiegroep bepleit een aanzienlijke sanering van de huidige specifieke uitkeringen aan de lagere overheden, onder gelijktijdige en navenante vermindering van de regelgeving ter zake door het Rijk. Voor zover niet tot afschaffing kan worden overgegaan – onder gelijktijdige verhoging van de algemene uitkering – kan worden gedacht aan budgettering of normering van de uitkering, alsmede aan het inbouwen van een eigen risico voor de lagere overheden, mits die daarbij ook enige beleidsruimte bezitten.

Binnen de grenzen die overwegingen van inkomenspolitieke aard daaraan stellen, acht de studiegroep daarenboven een vrij substantiële uitbreiding van het eigen-belastinggebied gewenst, ten koste van de algemene uitkering of specifieke uitkeringen, overigens binnen het kader van de lastennorm. Tot slot acht de studiegroep een tijdige informatievoorziening van de centrale overheid aan de lagere overheden gewenst, zodat die tijdig met eventuele ombuigingen kunnen rekenen. De onder ad 2 voorgestelde procedure voorziet hierin.

Ad 7. De rol van het parlement

Ten aanzien van het parlement beperkt de studiegroep zich tot het doen van enkele handreikingen, die overigens nadere uitwerking behoeven. De functie van de algemene financiële beschouwingen zou waardevoller worden, wanneer deze beschouwingen zouden uitmonden in bindende afspraken omtrent een kwantitatief kader, waarbinnen vervolgens de behandeling van de ontwerp-begrotingen en het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid c.a. zou kunnen plaatsvinden. In het verlengde hiervan kan worden gedacht aan het hanteren van «budgettaire» compensatieregels, geënt op de regels van het stringente begrotingsbeleid. In organisatorische zin kan de financiële en budgettaire poot van het parlement worden

versterkt via instelling resp. versterking van een vaste commissie met aanzienlijke toetsende en coördinerende bevoegdheden op dit vlak.

Ad 8. De financieel-technische aspecten van de rijksbegroting

Op het vlak van de financiële techniek formuleert de studiegroep een veelheid van aanbevelingen. De belangrijkste daarvan kunnen als volgt worden samengevat. De positie van de Minister van Financiën en die van de Centrale Afdelingen Financieel-Economische Zaken in het budgettaire proces dienen te worden gewaarborgd resp. versterkt. Dit betreft zowel de regelgeving als de mate van betrokkenheid bij het tot stand komen van beleidsvoornemens.

Binnen het systeem van meerjarenramingen dient de flexibiliteit een belangrijker rol te krijgen. Onder andere kan gedacht worden aan een (taakstellende) vrije ruimte in de meerjarencijfers.

Er dient een integratie tot stand te worden gebracht van de kas- en de verplichtingenadministraties van de afzonderlijke departementen. Daarnaast dient de verslaglegging van de departementen in een aantal opzichten te worden uitgebreid. Mede met het oog hierop acht de studiegroep een verdergaande automatisering van de administraties gewenst. Daarbij is een interdepartementale afstemming van groot belang. Financiën zal hierbij regelgevend moeten optreden.

Naar het oordeel van de studiegroep is een intensivering gewenst van de aandacht voor ramingstechnische zaken, ter ondersteuning van de beleidsmatige beoordeling. Deze functie zal met name op Financiën vorm moeten krijgen. Een goed begrotingsstelsel dient, naar het oordeel van de studiegroep, het aangaan van verplichtingen en het bestaan van continue verplichtingen centraal te stellen; in het huidige stelsel staan met name de kasuitgaven centraal en valt te weinig aandacht op de andere componenten van het stelsel. Binnen het gewijzigde begrotingsstelsel passen geen symptoombestrijdende instrumenten meer als kasplafonds. De regels van het stringente begrotingsbeleid dienen overeenkomstig het begrotingsstelsel te worden aangepast.

Ten slotte adviseert de studiegroep om begrotingsconstructies die de doorzichtigheid van het budgettaire proces doorbreken, te vermijden. Uitgangspunt dient in alle gevallen te zijn dat de budgettaire en de besluitvormende bevoegdheden op een beleidsterrein in één en dezelfde hand zijn.

Ad 9. De sociale zekerheidsuitgaven

In de volumesfeer van de sociale zekerheidsuitgaven kan de beheersbaarheid worden verbeterd door een stringenter toekenningenbeleid (met name in de werkloosheids- en de arbeidsongeschiktheidsregelingen) en een beter/actiever herintredingsbeleid. In dit licht dient ook de verdiscontering van de werkloosheidscomponent in het arbeidsongeschiktheidspercentage te worden heroverwogen. Een en ander stelt eisen aan de organisatie van de uitvoering, en aan de wetgeving ter zake.

Wat betreft de nominale koppelingsmechanismen zij verwezen naar ad 5. Wat betreft het niveau van de uitkeringen pleit de studiegroep voor een aanmerkelijke vereenvoudiging c.q. uniformering van het gehele stelsel, waarbij verschillen tussen niveaus zullen moeten worden gezien.

In het te voeren ombuigingsbeleid dient aandacht te worden besteed aan overlappingsen en uitstraling tussen regelingen. Voorkomen moet worden dat ombuigingen slechts tot verschuivingen leiden. A fortiori zijn oningevulde of onvoldoende ingevulde ombuigingen ongewenst. Een goede voortgangscontrole op ombuigingen is in dit licht gewenst.

Op het procedurele vlak ware te bezien of de huidige praktijk van adviesaanvragen wel zinvol is. De aanvragen dienen meer op hoofdpunten te worden gericht, en tijdig te worden ingediend. Los hiervan bepleit de

studiegroep een herbezinning op de controle op de uitvoeringsorganen (beheersing en rechtmatigheid). In de sfeer van de gezondheidszorg dient zowel op aanbod- als op vraagfactoren te worden aangegepen. In de aanbodsfeer denkt de studiegroep dan aan de mogelijkheden van een protocolaire geneeskunde (normen voor de behandelingsduur), aan stringente vestigings- en erkenningseisen bij specialisten en andere vrije beroepsbeoefenaren, en aan mogelijkheden van budgettering. In de vraagsfeer kan worden gedacht aan vormen van privatisering en aan toepassing van de profijtgedachte en vormen van eigen risico.

Ten slotte adviseert de studiegroep dat voortaan (weer) zorg wordt gedragen voor sociale meerjarenramingen, inclusief de gezondheidszorg. Deze dienen te worden betrokken bij beschouwingen in de miljoenennota omtrent de collectieve sector als geheel.

7. De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan

Tabel 7.1 geeft een overzicht van enkele financiële gegevens van provincies, gemeenten en waterschappen, die in het kader van de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen door deze zijn verstrekt.

Tabel 7.1. Enige gegevens inzake de (ruimte voor) monetaire financiering van provincies, gemeenten en waterschappen (in miljarden gulden).

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1 Netto vlottende schuld ¹	1,2	2,1	2,6	5,8	5,4	3,0
2 Verwachte betalingen uit hoofde van geraamde kapitaaluitgaven ²	14,0	14,7	14,9	14,9	15,4	16,2
3 Verwachte vaste financieringsmiddelen ²	9,7	10,3	10,9	12,1	14,0	14,3
4 = 2 - 3 Netto betalingsverplichtingen	4,3	4,4	4,0	2,8	1,4	1,9
5 = 1 + 4 Netto kapitaalbehoefte	5,5	6,5	6,6	8,6	6,8	4,9
6 Kasgeldlimiet ¹	8,8	9,6	10,3	11,1	8,7	8,7
7 = 6 - 5 Netto ruimte (+) c.q. overschrijding (-)	+ 3,3	+ 3,1	+ 3,7	+ 2,5	+ 1,9	+ 3,8
waarvan a) ruimte	3,6	3,4	4,0	3,2	2,5	4,1
b) overschrijding	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,7	- 0,6	- 0,3

¹ Stand per 1 januari.

² Betreft de 15-maandsperiode volgend op 1 januari.

Uit de tabel blijkt dat de stand van de netto vlottende schuld in 1982 met bijna 2,5 miljard is gedaald. Daarmee is thans een niveau bereikt dat in lijn ligt met de gemiddelde stand in de tweede helft van de jaren zeventig.

Deze uitkomst laat zich slechts zeer ten dele verklaren door de verlaging van het percentage van de kasgeldlimiet voor provincies en gemeenten van 18 naar 16 met ingang van 1 maart 1982.¹ Doel hiervan was de liquiditeitscreatie door de lagere overheid in 1982 te beperken tot maximaal circa 0,5 miljard. In feite vond een omvangrijke liquiditeitsvernietiging plaats. De oorzaak hiervan moet met name worden gezocht in de daling van de kapitaalmarktrente, die consolidatie aantrekkelijk maakte. Daarbij zal van invloed zijn geweest dat de lagere publiekrechtelijke lichamen behoefte hebben aan voldoende speelruimte onder de kasgeldlimiet om niet, zoals in 1981, tot een groot kapitaalmarkt beroep te worden gedwongen in tijden dat de kapitaalmarktrente hoog is. De netto ruimte onder de kasgeldlimiet wordt, behalve door de netto vlottende schuld, mede bepaald door de netto betalingsverplichtingen, zijnde het saldo van de verwachte betalingen ten laste van de kapitaaldienst in de eerstkomende 15 maanden en de in die periode te ontvangen vaste financieringsmiddelen. Dit saldo vormt een

¹ De kasgeldlimiet stelt een bovengrens aan de som van de netto vlottende schuld en de netto betalingsverplichtingen uit hoofde van investeringsuitgaven in de eerstkomende vijftien maanden. De kasgeldlimiet wordt berekend als een percentage van de inkomsten van de gewone dienst.

indicatie van het potentiële toekomstige liquiditeitstekort en vervult als zodanig een waarschuwende functie. Daarbij moet worden bedacht dat de geraamde kapitaaluitgaven in tabel 1 uitsluitend betrekking hebben op goedgekeurde investeringen. Een confrontatie met de gerealiseerde cijfers volgens het CBS is daarom slechts in beperkte mate mogelijk. De kapitaaluitgaven van de provincies en de gemeenten zijn in 1982 ten opzichte van 1981 met ruim 1 miljard afgenomen (zie tabel 7.2). Uitgedrukt in procenten van het bruto nationale produkt namen de kapitaaluitgaven van de provincies en de gemeenten met 0,6%-punt af. Dit zou kunnen duiden op een hervatting, na een onderbreking in de jaren 1980 en 1981, van de trendmatige daling die voor die tijd gaande was.

De daling van de investeringen was voornamelijk het gevolg van een verminderde activiteit in de woningbouw. Het aandeel van de gemeenten hierin werd bovendien gedrukt doordat een deel van de sociale woningbouw in 1982 is gedebudgetteerd en dus zonder tussenkomst van de gemeenten met kapitaalmarkt middelen is gefinancierd. Ook de kapitaaluitgaven samenhangend met de volkshuisvesting, zoals het aankopen en bouwrijp maken van grond, gaven een afnemering te zien. De overige kapitaaluitgaven bleven vrijwel onveranderd; alleen de investeringen ten behoeve van nutsbedrijven namen in betekenende mate toe.

Tabel 7.2. Kapitaaluitgaven van de provincies en de gemeenten (in miljarden gulden)

Jaar	1978	1979	1980	1981	1982
Volkshuisvesting					
Eigen investeringen	0,7	0,8	1,2	1,5	1,4
Verstreckte bijdragen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Doorgegeven rijksleningen woningwet	2,1	2,4	2,9	3,7	3,0
Totaal volkshuisvesting	2,9	3,3	4,2	5,3	4,5
Aankopen en bouwrijp maken van gronden etc.	2,1	2,3	2,7	2,6	2,2
Stadssanering en krotopruijing	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Openbare werken	1,9	1,9	2,1	2,1	1,8
Onderwijs					
Eigen investeringen	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6
Verstreckte bijdragen	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Totaal onderwijs	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8
Cultuur en Recreatie	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Volksgesondheid	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Nutsbedrijven	1,0	1,0	1,3	1,2	1,5
Overige kapitaaluitgaven					
Eigen investeringen	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0
Verstreckte bijdragen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Overige, w.o. verstreckte geldleningen	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
Totaal overige kapitaaluitgaven	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2
Totaal kapitaaluitgaven	11,4	11,8	13,9	14,8	13,7
Idem in % BNP	3,9	3,7	4,2	4,3	3,7

Tabel 3 geeft een overzicht van de wijze waarop de kapitaaluitgaven van de provincies en de gemeenten zijn gefinancierd. De opbrengst wegens verkoop van goederen heeft vooral betrekking op de verkoop van bouwrijp gemaakte grond, waarvan de opbrengst in 1982 nog steeds achterbleef bij de ten laste van hetzelfde hoofdstuk gedane uitgaven.

De van het Rijk opgenomen woningwetleningen bereikten niet het zeer hoge niveau van 1981. Voor een deel hing dit samen met de daling van het bouwprogramma. Daarnaast brengt de bij de financiering van de woningwetbouw gevolgde systematiek met zich mee dat het voor de gemeenten soms aantrekkelijk kan zijn de woningwetleningen niet onmiddellijk op te nemen. Dit hangt onder meer af van de hoogte van de rente op deze leningen in vergelijking tot de geldmarktrente. In 1981 was de korte rente relatief hoog, waardoor de gemeenten overgingen tot versnelde opvraging van woningwetleningen. In 1982 kwam daaraan door de snelle daling van de geldmarktrente een einde.

Heel opvallend is de verdubbeling van het overschot op de gewone dienst (voor afschrijving) van provincies en gemeenten. Aangezien de afschrijvingen kunnen worden geraamd op circa 3,6 miljard, zou sprake zijn van een positief exploitatiesaldo van bijna 1 miljard.

Deze uitkomst is des te opmerkelijker in een jaar waarin ook de provincies en gemeenten zijn geconfronteerd met de noodzaak van omvangrijke bezuinigingen. Het lijkt niet aannemelijk – er zijn eerder aanwijzingen voor het tegendeel – dat de lagere overheden meer of sneller hebben bezuinigd dan nodig was. Een sluitende verklaring voor het resultaat van de gewone dienst (op kasbasis) valt thans niet te geven. Naast de daling van de geldmarktrente, die enige besparing heeft opgeleverd, kunnen betalingsverschuivingen en eenmalige meevallers een rol hebben gespeeld. In dit verband valt te wijzen op de afwikkeling tegen het eind van 1982 van de gecumuleerde tekorten in het openbaar vervoer (250 miljoen).

De verbetering van het overschot op de gewone dienst van provincies en gemeenten was er de voornaamste oorzaak van dat het financieringstekort van de lagere overheid in 1982 slechts 2,0 miljard of 0,6% van het nationale inkomen bedroeg. Het netto kapitaalmarktberoep bleef echter op het hoge niveau van 1981 gehandhaafd, waardoor een liquiditeitsoverschot ontstond van 3,7 miljard. Hiervan kwam 2,5 miljard voor rekening van de provincies en de gemeenten (zie tabel 7.3), die hun bruto vlottende schuld overeenkomstig hebben verminderd. Hun kasmiddelen hadden op 1 januari 1983 vrijwel hetzelfde niveau als een jaar tevoren.

Tabel 7.3. Financieringsoverzicht van de provincies en de gemeenten (in miljarden gulden)

Jaar	1978	1979	1980	1981	1982
Kapitaaluitgaven	11,4	11,8	13,9	14,8	13,7
Betaalde aflossingen op rijksleningen	0,3	0,6	0,4	0,3	0,5
Overige betaalde aflossingen	2,4	2,7	2,8	2,8	3,2
Financieringsbehoefte	14,1	15,1	17,1	17,9	17,4
Opbrengst verkoop goederen	2,1	2,0	1,7	1,8	1,7
Opgenomen rijksleningen woningwetbouw	3,2	3,4	4,2	6,0	5,0
Ontvangen bijdragen	1,1	1,0	0,9	1,0	1,2
Overige kapitaalinkomsten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Overschot gewone dienst (vóór afschrijvingen)	3,7	4,1	2,0	2,3	4,5
Ontvangen aflossingen	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4
Bruto beroep op lange middelen	2,6	3,6 ¹	4,8	6,7	6,9
Liquiditeitstekort (+)	1,0	0,5 ¹	3,1	- 0,3	- 2,5
Totaal financieringsmiddelen	14,1	15,1	17,1	17,9	17,4

¹ Hierbij is het effect van de fusie per 1 januari 1979 van de Gemeentegiro Amsterdam met de Postcheque- en Giro-

dienst buiten beschouwing gelaten. Als gevolg van deze fusie is 1,3 miljard (85%) van het saldotegoed van de rekening-

houders van de Gemeentegiro omgezet in vaste geldleningen van de PCGD en de RPS aan de gemeente Amsterdam.

8. De uitgaven en de ontvangsten* 1980-1984 ingedeeld volgens de functionele classificatie

8.1. Uitgaven

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven				
		1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoede- lijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
00	<i>Algemeen bestuur</i>	4 276	4 419	4 549	4 953	4 744
00.0	Algemene uitgaven	247	276	276	365	326
00.1	Wetenschappelijk onderzoek	252	280	294	306	307
00.2	Financieel bestuur en domeinen	2 191	2 192	2 365	2 481	2 547
00.3	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	1 586	1 671	1 614	1 801	1 564 ¹
01	<i>Defensie</i>	11 003	11 928	12 576	13 232	13 020
01.0	Algemene uitgaven	626	849	885	853	840
01.1	Wetenschappelijk onderzoek	82	98	99	99	95
01.2	Landmacht	4 788	5 066	5 439	5 758	5 696
01.3	Luchtmacht	2 262	2 395	2 478	2 464	2 392
01.4	Marine	2 170	2 384	2 439	2 736	2 635
01.5	Militaire pensioenen en wachtgelden	1 075	1 136	1 236	1 322	1 362
02	<i>Buitenlandse betrekkingen</i>	3 221	3 366	3 622	3 815	3 890
02.0	Algemene uitgaven	61	65	78	142 ²	154 ²
02.2	Vertegenwoordiging in het buitenland	213	241	241	244	245
02.3	Internationale organisaties en conferenties	2 947	3 060	3 303	3 429	3 491
02/03	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	2 857	3 243	3 578	3 970	3 834 ³⁾
02.4	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	2 690	3 035	3 374	3 727 ³⁾	3 590 ³⁾
03.4	Nederlandse Antillen	167	208	204	243	244
04	<i>Justitie en politie (incl. civiele verdediging)</i>	4 732	4 834	5 161	5 353	5 310
04.0	Algemene uitgaven	112	115	131	142	157
04.1	Wetenschappelijk onderzoek	3	5	4	3	3
04.2	Rechtspraak	540	581	636	674	690
04.3	Rijkspolitie	923	952	1 039	1 090	1 083
04.4	Gemeentepolitie	1 840	1 814	1 949	2 025	2 012
04.5	Strafrechtstoepassing	480	492	521	552	543
04.6	Binnenlandse veiligheid	62	79	82	83	82
04.7	Civiele verdediging en brandweer	233	232	212	205	168
04.8	Kinderbescherming	539	564	587	579	572
05	<i>Verkeer en waterstaat</i>	9 841	10 473	10 790	11 077	10 890
05.0	Algemene uitgaven	59	68	77	89	86
05.1	Wetenschappelijk onderzoek	140	142	141	132	129
05.20	Aanleg en onderhoud van landwegen	2 236	2 354	2 325	2 421	2 426
05.21	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	1 765	2 005	2 413	2 377	2 259
05.3	Landaanwinning	53	48	45	47	48
05.4	Zee- en rivierwaterkering en afwatering	1 535	1 758	1 631	1 592	1 626

* De hoofdstukken van de rijksbegroting, het gemeentefonds, het provinciefonds, het fonds investeringsrekening, het rijkswegenfonds en de belastingafdrachten aan de E.G., exclusief onderlinge verrekeningen.

¹ Frankering dienststukken naar de afzonderlijke ministeries.

² Inclusief hulp in noodsituaties.

³ Inclusief tijdelijke financiering Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden.

Functionele classificatie	Functie					Uitgaven
		1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoe- de lijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
05.50	Zeescheepvaart	426	375	367	361	436
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	571	583	477	501	461
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	65	26	33	33	32
05.6	Verkeer per spoor	1 317	1 343	1 492	1 564	1 484
05.7	Burgerlijke luchtvaart	151	150	134	249 ¹	167
05.8	Pijpleidingen	5	1	1	1	1
05.9	PTT	1 518	1 620	1 654	1 710	1 735
06	<i>Handel en nijverheid</i>	7 175	8 482	8 767	9 139	9 152
06.0	Algemene uitgaven	69	73	71	73	77
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	542	661	535	796	784
06.2	Handel en ambacht	272	333	381	422	431
06.3	Industrie	1 715	1 799	1 935	2 093	2 114
06.4	Mijnwezen	48	84	39	30	34
06.5	Energieproductie	147	165	182	242	325
06.6	Toerisme	33	37	47	49	44
06.9	Algemene (steun) maatregelen voor het bedrijfsleven (WIR, steun bedrijven e.d.)	4 349	5 330	5 577	5 434	5 343
07	<i>Landbouw en visserij</i>	2 082	2 063	2 137	2 088	2 060
07.0	Algemene uitgaven	92	99	102	105	110
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	355	354	347	332	336
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt	616	636	730	695	661
07.3	Cultuurtechnische werken	513	492	470	498	495
07.4	Bosbouw	143	135	154	136	127
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	25	26	26	29	33
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	338	321	308	293	298
08o	<i>Onderwijs en wetenschappen</i>	25 109	26 001	26 836	27 104	26 402
08.0	Algemene uitgaven	163	166	178	181	234
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	501	559	609	635	641
08.2	Lager onderwijs	7 603	7 803	8 044	7 908	7 754
08.3	Vorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	5 047	5 267	5 331	5 372	5 105
08.41	Lager en middelbaar land- en tuinbouw- onderwijs	444	457	476	486	484
08.40/08.42	Ander vak- en beroepsonderwijs	6 246	6 500	6 816	7 137	6 990
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	5 105	5 249	5 382	5 385	5 194
08c	<i>Cultuur en recreatie</i>	2 407	2 470	2 573	2 745	2 941
08.0	Algemene uitgaven	46	48	52	57	57
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	23	24	25	25	26
08.6	Jeugdvorming, volksontwikkeling, sport en vrijetijdsbesteding	952	971	1 059	1 000	903
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	619	620	598	754	752
08.8	Radio, televisie en pers	762	801	833	901	948
08.9	Erediensten	5	6	6	8	255 ²

¹ Inclusief 78 mln. aandelen KLM.

² Inclusief beëindiging van de financiële verhouding tussen Staat en kerk.

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven				
		1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoe- delijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	26 213	27 534	32 262	32 324	32 627
09.0	Algemene uitgaven	137	164	175	195	199
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	28	28	37	35	38
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgeld)	14 626	14 512	16 592	14 630	13 220
09.3	Sociale bijstand	5 880	6 878	8 186	9 655	11 179
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen voortvloeiende uit het eertijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	389	396	547 ¹	442 ¹	335
09.42						
09.43						
09.44	Sociale hulp	1 723	1 970	2 132	2 702 ²	2 937 ²
09.45						
09.5	Arbeidersbescherming	73	81	84	85	82
09.6	Werkgelegenheid	3 342	3 489	4 492	4 564	4 620
09.7	Arbeidsverhoudingen	15	16	17	17	17
10	<i>Volksgezondheid en milieuhygiëne</i>	1 018	1 017	1 081	1 380	1 315
10.0	Algemene uitgaven	108	97	94	93	89
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	124	116	115	121	94
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	141	143	173	210	214
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	37	40	42	42	41
10.4	Milieuhygiëne	608	621	657	914	877
11	<i>Volkshuisvesting</i>	9 017	11 425	10 944	12 135	14 243
11.0	Algemene uitgaven	61	81	68	71	82
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	52	60	59	51	66
11.2	Volkshuisvesting	8 622	10 983	10 524	11 726	13 818
11.3	Ruimtelijke ordening	282	301	293	287	277
13	<i>Nationale schuld</i>	10 310	12 884	16 624	19 711	24 563
13.2/3	Rente en kosten	6 936	8 971	11 853	14 722	17 804
13.4/5	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	3 274	3 713	3 981	3 989	5 759
13.9	Verwerving van staatsschuld	100	200	790	1 000	1 000
14	<i>Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen</i>	12 779	13 110	13 468	13 388	13 082
15	<i>Diversen (aanvullende posten e.d.)</i>	—	—	—	185	342
Totaal van de uitgaven		132 040	143 249	154 968	162 599	168 415

¹ Inclusief Uitkeringswet Indische geïnterneerden.

² Inclusief voorheen indirect gefinancierde instellingen.

22
21
24

8.2. Ontvangsten

Functionele classificatie	Functie	Ontvangsten				
		1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoe- delijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
00	<i>Algemeen bestuur</i>	2 328	2 525	2 727	3 190	2 780
00.0	Algemene ontvangsten	5	6	13	7	5
00.1	Wetenschappelijk onderzoek	8	9	10	14	14
00.2	Financieel bestuur en domeinen	1 893	2 078	2 379	2 680	2 287
00.3	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	422	432	325	489	474
01	<i>Defensie</i>	576	581	648 ¹	712 ¹	576
01.0	Algemene ontvangsten	76	56	91	45	42
01.1	Wetenschappelijk onderzoek	–	–	–	–	–
01.2	Landmacht	353	346	365	453	347
01.3	Luchtmacht	55	73	77	101	78
01.4	Marine	92	106	115	113	109
01.5	Militaire pensioenen en wachtgelden	–	–	–	–	–
02	<i>Buitenlandse betrekkingen</i>	210	229	224	237	234
02.0	Algemene ontvangsten	53	63	60	66	70
02.2	Vertegenwoordiging in het buitenland	8	8	10	6	7
02.3	Internationale organisaties en conferenties	149	158	154	165	157
02/03	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	109	115	143	300	298
02.4	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	35	44	53	229 ²	228 ²
03.4	Nederlandse Antillen	74	71	90	71	70
04	<i>Justitie en politie (incl. civiele verdediging)</i>	374	404	447	456	478
04.0	Algemene ontvangsten	15	17	19	20	20
04.1	Wetenschappelijk onderzoek	–	–	–	–	–
04.2	Rechtspraak	205	224	247	268	287
04.3	Rijkspolitie	31	42	48	48	48
04.4	Gemeentepolitie	2	2	2	3	3
04.5	Strafrechtstoepassing	104	102	117	101	107
04.6	Binnenlandse veiligheid	–	–	–	–	–
04.7	Civiele verdediging en brandweer	2	2	3	3	3
04.8	Kinderbescherming	15	15	11	13	10
05	<i>Verkeer en waterstaat</i>	2 844	3 053	3 069	3 371	3 412
05.0	Algemene ontvangsten	1	1	1	1	1
05.1	Wetenschappelijk onderzoek	4	3	6	5	–
05.20	Aanleg en onderhoud van landwegen	67	83	62	54	55
05.21	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	211	155	157	142	138
05.3	Landaanwinning	4	3	3	4	2
05.4	Zee- en rivierwaterkering en afwatering	65	54	46	74	76
05.50	Zeescheepvaart	169	170	192	195	198
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	62	88	37	43	37
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	9	9	5	5	5

¹ Inclusief desalderingen.

² Inclusief terugbetaling van tijdelijke financiering door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden.

Functionele classificatie	Functie	Ontvangsten				
		1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoe- de lijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
05.6	Verkeer per spoor	55	43	89	6	6
05.7	Burgerlijke luchtvaart	12	3	3	88 ¹	12
05.8	Pijpleidingen	—	11	4	2	2
05.9	PTT	2 185	2 430	2 464	2 752	2 880
06	<i>Handel en nijverheid</i>	8 958	13 111	13 789	13 063	13 866
06.0	Algemene ontvangsten	10	16	13	13	13
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	7	8	13	15	15
06.2	Handel en ambacht	8	8	9	9	14
06.3	Industrie	161	104	133	129	127
06.4	Mijnwezen	8 733	12 957	13 568	12 871	13 670
06.5	Energieproductie	—	—	—	—	—
06.6	Toerisme	—	—	—	1	2
06.9	Algemene (steun) maatregelen voor het bedrijfsleven (WIR, steun bedrijven e.d.)	39	18	53	25	25
07	<i>Landbouw en visserij</i>	370	377	478	372	354
07.0	Algemene ontvangsten	12	9	6	6	8
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	11	13	15	17	17
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt	64	60	76	89	63
07.3	Cultuurtechnische werken	87	83	93	96	96
07.4	Bosbouw	19	19	19	19	22
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	8	7	7	8	7
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	169	186	262	137	141
08o	<i>Onderwijs en wetenschappen</i>	424	434	763	686	727
08.0	Algemene ontvangsten	9	8	11	7	8
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	1	1	4	1	1
08.2	Lager onderwijs	36	23	217 ²	100 ²	73 ²
08.3	Vorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	80	81	100 ²	90	166 ³
08.41	Lager en middelbaar land- en tuinbouw- onderwijs	3	5	5	3	5
08.40/08.42	Ander vak- en beroepsonderwijs	208	243	270 ²	245	306 ³
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	87	73	156 ⁴	240 ⁴	168 ⁴
08c	<i>Cultuur en recreatie</i>	836	888	977	986	1 058
08.0	Algemene ontvangsten	—	—	—	—	—
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	—	—	—	—	—
08.6	Jeugdvorming, volksontwikkeling, sport en vrijetijdsbesteding	90	118	107	68	90
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	22	18	20	17	20
08.8	Radio, televisie en pers	724	752	850	901	948
08.9	Erediensten	—	—	—	—	—

¹ Inclusief 78 mln. aandelen KLM.

² Inclusief desalderingen en/of voorschotten.

³ Inclusief verhoging schoolgelden.

⁴ Inclusief honorariumfondsen en desalderingen.

Functionele classificatie	Functie	<i>intra-jaar</i> Uitgaven				
		1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoe- delijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	1 337	927	997	1 787	1 005
09.0	Algemene ontvangsten	23	23	22	18	19
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	—	—	—	—	—
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgeld)	665 ²	290	312	1 017 ²	343
09.3	Sociale bijstand	—	1	1	2	1
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen voortvloeiende uit het eertijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	—	—	—	—	—
09.42						
09.43						
09.44	Sociale hulp	—	—	—	—	—
09.45						
09.5	Arbeidersbescherming	11	12	12	12	16
09.6	Werkgelegenheid	638	601	650	738	626
09.7	Arbeidsverhoudingen	—	—	—	—	—
10	<i>Volksgesondheid en milieuhygiëne</i>	89	108	92	114	92
10.0	Algemene ontvangsten	14	20	10	10	10
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	—	—	—	—	—
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	4	4	4	4	4
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	39	52	47	48	48
10.4	Milieuhygiëne	32	32	31	52	30
11	<i>Volkshuisvesting</i>	516	534	629	679	671
11.0	Algemene ontvangsten	1	1	2	2	2
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	—	—	—	—	—
11.2	Volkshuisvesting	393	416	479	479	460
11.3	Ruimtelijke ordening	122	117	148	198	209
13	<i>Nationale schuld</i>	3 938	4 635	5 859	6 538	7 175
13.2/3	Rente	3 828	4 464	5 102	5 538	6 175
13.4/5	Opnemings van gevestigde overheidsschuld ¹	(17 325)	(22 549)	(30 032)	(p.m.)	(p.m.)
13.9	Verkoop van staatsschuld	110	171	757	1 000	1 000
14	<i>Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen</i>	—	—	—	—	—
15	<i>Diversen (aanvullende posten e.d.)</i>	—	—	—	—	200
16	<i>Belastingen</i>	90 994	91 221	93 224	92 826	93 980
	Kostprijsverhogende belastingen	38 415	38 527	39 239	41 080	44 000
	Belastingen op inkomen, winst en vermogen	51 834	51 975	53 218	50 920	49 250
	Heffingen, keuringsrechten e.d.	745	719	767	826	729
	Diversen (belastingplan e.d.)	—	—	—	—	—
	Totaal van de ontvangsten	113 903	119 142	124 066	125 317	126 905

¹ Niet in de telling opgenomen.

² Inclusief liquiditeitsvoorschotten.

9. De uitgaven en de ontvangsten* 1980-1984 ingedeeld volgens de economische classificatie

A. Indeling in hoofdgroepen

	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
<i>Uitgaven</i>	132 040	143 249	154 968	162 599	168 415
1 Lopende uitgaven voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)	22 703	24 237	25 412	27 317	27 215
2 Rente, pacht en bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	7 130	9 193	12 156	14 910	17 802
3 Inkomenoverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	14 578	15 981	17 247	19 596	19 805
4 Inkomenoverdrachten binnen de sector overheid	62 061	63 624	69 246	67 738	67 668
5 Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	8 818	9 750	10 263	10 446	10 914
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	2 667	3 659	4 090	4 517	4 633
7 Investerings	3 653	3 891	3 473	3 611	3 630
8 Kredietverleningen en deelnemingen	7 056	9 001	8 310	9 290	9 647
9 Overheidsschuld en ontmutingen	3 374	3 913	4 771	4 989	6 759
Aanvullende posten				185	342
<i>Ontvangsten</i>	113 903	119 142	124 066	125 317	126 905
1 Lopende ontvangsten voor goederen en diensten	2 570	2 601	2 627	2 945	2 863
2 Rente, pacht en andere opbrengsten van vermogen en van ondernemingsactiviteit	13 987	18 983	20 654	20 693	21 655
3 Inkomenoverdrachten van andere sectoren dan de overheid	91 602	91 699	94 141	93 748	95 121
4 Inkomenoverdrachten binnen de sector overheid	1 163	1 177	1 295	1 340	1 006
5 Kapitaaloverdrachten van andere sectoren dan de overheid	1 341	1 420	1 477	1 353	1 461
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	51	102	45	81	12
7 Desinvesteringen	59	50	34	73	36
8 Kredietaflossingen en liquidatie van deelnemingen	2 836	2 736	2 946	3 952	3 419
9 Overheidsschuld en aanmutingen	294	374	847	1 132	1 132
Belastingplan	-	-	-	-	-
Aanvullende post niet-belasting- ontvangsten	-	-	-	-	200
Begrotingssaldo	- 18 137	- 24 107	- 30 902	- 37 282	- 41 510
Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	+ 2 855	+ 3 172	+ 4 342	+ 3 900	+ 5 636
Financieringssaldo	- 15 282	- 20 935	- 26 560	- 33 382	- 35 874

* De hoofdstukken van de rijksbegroting, het gemeentefonds, het provinciefonds, het fonds investeringsrekening, het rijkswegenfonds en de belastingafdrachten aan de E.G., exclusief onderlinge verrekeningen.

9.2. Indeling in subgroepen

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

Code	Omschrijving	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	22 703	24 237	25 412	27 317	27 215
11 ✓	Lonen en sociale lasten	14 364	14 821	15 377	16 012	15 710
12 en 14 ✓	Aankoop van niet duurzame goederen en van diensten	4 206	4 594	5 037	5 684	5 917
13 ✓	Aankoop van duurzame militaire goederen	3 423	4 064	4 220	4 800	4 725
16 ✓	Afdracht omroepbijdragen	710	758	778	821	863
	<i>Ontvangsten</i>	2 570	2 601	2 627	2 945	2 863
11 ✓	Inhoudingen op lonen (voornamelijk wegens inkoop van dienstdtijd voor pensioen)	56	74	69	77	71
16 en 17	Verkoop van goederen en diensten	2 514	2 527	2 558	2 869	2 792
	<i>Saldo</i>	- 20 133	- 21 636	- 22 785	- 24 372	- 24 352

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

Code	Omschrijving	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	7 130	9 193	12 156	14 910	17 802
21 ✓	Rente overheidsschuld	6 865	8 886	11 743	14 584	17 631
22 ✓	Bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	265	307	413	326	171
	<i>Ontvangsten</i>	13 987	18 983	20 654	20 693	21 655
26	Rente van overheidsvorderingen	3 829	4 464	5 097	5 538	6 172
27	Aandeel in exploitatiewinsten van overheidsbedrijven	443	487	463	519	529
28	Overige opbrengsten van vermogen (voornamelijk aardgasopbrengsten)	9 715	14 032	15 094	14 636	14 954
	<i>Saldo</i>	+ 6 857	+ 9 790	+ 8 498	+ 5 783	+ 3 853

3. Inkomensoverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	14 578	15 981	17 247	19 596	19 805
30.1	Inkomensoverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	478	492	536	622	604
31.1	Huur- en renteverlagende subsidies aan bedrijven	704	990	787	1 397	1 877
31.2 en 31.3	Prijssubsidies en andere exploitatiesubsidies aan bedrijven	2 533	2 709	2 944	3 041	3 078
32	Andere inkomensoverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	322	279	222	431	291
	Inkomensoverdrachten:					
33	Aan privaatrechtelijke instellingen zonder winst-oogmerk t.b.v. gezinnen	3 164	3 477	3 491	3 634	3 401
34	Aan gezinnen	2 644	2 876	3 626	4 413	4 426
35.1, 35.2 en 35.3	Aan E.G.-instellingen en -landen	2 937	3 063	3 303	3 440	3 503
35.4, 35.5 en 35.6	Aan andere internationale instellingen en andere landen	1 796	2 095	2 338	2 618	2 625
	<i>Ontvangsten</i>	91 602	91 699	94 141	93 748	95 121
30.6	Inkomensoverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	478	492	536	622	604
36	Indirecte belastingen en heffingen	39 160	39 246	40 005	41 906	44 729
37	Directe belastingen	51 094	51 203	52 511	50 180	48 500
38	Overige inkomensoverdrachten van bedrijven, financiële instellingen, privaatrechtelijke instellingen en gezinnen	755	676	983	952	1 178
39.1, 39.2 en 39.3	Inkomensoverdrachten van E.G.-instellingen en -landen	64	57	42	60	76
39.4, 39.5 en 39.6	Inkomensoverdrachten van andere internationale instellingen en andere landen	51	25	64	28	34
	<i>Saldo</i>	+ 77 024	+ 75 718	+ 76 894	+ 74 152	+ 75 316

4. Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	62 061	63 624	69 246	67 738	67 668
	Inkomensoverdrachten:					
41.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	2 868	2 860	2 980	2 885	2 787
41.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	720	704	713	690	675
41.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	1 470	1 448	1 498	1 452	1 511
42	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	11 403	9 977	9 225	3 945	2 724
43.1	Aan provincies	1 877	1 844	1 934	1 959	1 953
43.2	Aan gemeenten	31 121	33 884	39 484	43 596	44 348
43.3	Aan waterschappen	3	3	4	11	5
43.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	416	433	403	473	516
43.5	Aan overige regionale en lokale overheden	182	197	187	208	151
44	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	12 001	12 274	12 818	12 519	12 998
	<i>Ontvangsten</i>	1 163	1 177	1 295	1 340	1 006
	Inkomensoverdrachten:					
46	Van de centrale overheid	52	49	54	42	48
47	Van de sociale verzekeringsinstellingen	747	700	760	950	757
48	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	280	320	242	194	81
49	Van het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	84	108	239	154	120
	<i>Saldo</i>	- 60 898	- 62 447	- 67 951	- 66 398	- 66 662

5. Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	8 818	9 750	10 263	10 446	10 914
50.1	Kapitaaloverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	58	84	160	54	45
51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen	6 034	6 942	6 922	7 122	7 185
51.2	Andere kapitaaloverdrachten aan bedrijven	781	499	513	430	530
51.3 en 51.4	Andere kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen	506	611	1 116	1 064	1 063
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	71	55	48	54	294
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen (voornamelijk investeringsbijdragen)	710	857	804	1 020	1 122
54.1, 54.2 en 54.3	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-instellingen en -landen	173	128	165	186	199
54.4, 54.5 en 54.6	Kapitaaloverdrachten aan andere internationale instellingen en andere landen	485	574	535	516	476
	<i>Ontvangsten</i>	1 341	1 420	1 477	1 353	1 461
50.6	Kapitaaloverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	58	84	160	54	45
56	Vermogensheffingen	740	772	707	740	750
57	Kapitaaloverdrachten van bedrijven en financiële instellingen	374	399	445	418	490
58	Kapitaaloverdrachten van privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	87	89	85	62	101
59	Kapitaaloverdrachten van het buitenland	82	76	80	79	75
	<i>Saldo</i>	- 7 477	- 8 330	- 8 786	- 9 093	- 9 453

6. Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	2 667	3 659	4 090	4 517	4 633
	Kapitaaloverdrachten:					
61.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	195	209	166	233	186
61.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	46	70	85	45	44
61.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	29	34	44	45	52
62	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	236	205	266	235	233
63.1	Aan provincies	51	81	161	179	247
63.2	Aan gemeenten <i>→ VRO?</i>	1 490	2 406	2 668	3 017	3 152
63.3	Aan waterschappen	142	152	168	162	160
X 63.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	76	117	128	158	137
63.5	Aan andere regionale en lokale overheden	13	16	17	17	17
64	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	389	369	387	426	405
	<i>Ontvangsten</i>	51	102	45	81	12
	Kapitaaloverdrachten:					
68	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	51	102	45	81	12
	<i>Saldo</i>	- 2 616	- 3 557	- 4 045	- 4 436	- 4 621

7. Investerings en desinvesteringen

Code	Omschrijving	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	3 653	3 891	3 473	3 611	3 630
71	Aankoop van grond en gebouwen	80	89	66	58	27
72	Nieuwbouw van gebouwen	767	819	739	732	720
73.1	Aanleg van wegen	1 044	1 040	988	1 077	1 107
73.2, 73.3 en 73.4	Aanleg van waterbouwkundige werken, pijpleidingen en overige werken	1 524	1 703	1 446	1 491	1 460
74	Verwerving van andere investeringsgoederen	238	240	234	253	316
	<i>Ontvangsten</i>	59	50	34	73	36
76 en 77	Verkoop van investeringsgoederen	59	50	34	73	36
	<i>Saldo</i>	- 3 594	- 3 841	- 3 439	- 3 538	- 3 594

8. Kredietverleningen en aflossingen, deelnemingen en liquidatie van deelnemingen

Code	Omschrijving	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	7 056	9 001	8 310	9 290	9 647
81.1 en 81.2	Kredietverleningen aan bedrijven en kredietinstellingen	1 704	1 908	1 965	2 200	2 258
81.4 en 81.5	Deelnemingen in bedrijven en kredietinstellingen	281	220	292	462	229
83	Kredietverleningen aan gezinnen	347	405	440	577	557
84.1	Kredietverleningen aan het buitenland	10	13	9	5	4
84.2	Deelnemingen in het buitenland	128	184	269	327	289
85.1	Kredietverleningen aan de centrale overheid	175	126	109	125	144
85.2	Kredietverleningen aan sociale verzekeringsinstellingen	-	-	-	600	-
85.3	Kredietverleningen aan regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetningen)	4 411	6 145	5 226	4 994	6 166
	<i>Ontvangsten</i>	2 836	2 736	2 946	3 952	3 419
86	Kredietaflossingen door en liquidatie van deel- nemingen in bedrijven en financiële instellingen	2 087	2 295	2 384	2 863	2 923
87.2	Kredietaflossingen door gezinnen	92	102	125	130	137
88.1	Kredietaflossingen door het buitenland	41	46	67	45	44
88.2	Liquidaties van deelnemingen in het buitenland	3	4	12	4	4
89.2	Kredietaflossingen door sociale verzekeringsinstellingen	369	-	-	600	-
89.3	Kredietaflossingen door regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetningen)	244	289	358	310	311
	<i>Saldo</i>	- 4 220	- 6 265	- 5 364	- 5 338	- 6 228

9064

9. Overheidsschuld

Code	Omschrijving	1980 Voorlopige rekening	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Vermoedelijke uitkomsten	1984 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	3 374	3 913	4 771	4 989	6 759
90.1	Verwerving van staatsschuld	100	200	790	1 000	1 000
91	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	3 274	3 713	3 981*	3 989	5 759
	<i>Ontvangsten</i>	294	374	847	1 132	1 132
90.6	Verkoop van staatsschuld	110	171	757	1 000	1 000
96	Opneming van gevestigde overheidsschuld	(17 325)	(22 549)	(30 032)	p.m.	p.m.
97	Aanmuntingen	184	203	90	132	132
	<i>Saldo</i>	- 3 080	- 3 539	- 3 924	- 3 857	- 5 627
	Saldo rekeningen 1 t/m 9	- 18 137	- 24 107	- 30 902	- 37 097	- 41 368
	Aanvullende posten uitgaven, niet-belasting- middelen en belastingen	-	-	-	185	142
	Begrotingssaldo	- 18 137	- 24 107	- 30 902	- 37 282	- 41 510
	Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	+ 2 855	+ 3 172	+ 4 342	+ 3 900	+ 5 636
	Financieringssaldo	- 15 282	- 20 935	- 26 560	- 33 382	- 35 874

4342
3901
361

757
90
847
790
157

26.921
26.560
361

37.874
- 35.751
123

- 33.382
- 33.293
89

20.9

24.107
3.7
20.4

x 62

dr. Pous.
wij
+44
2765
x29

18781
- 220

10. Tienjarenoverzicht 1975-1984

10.1. Totalen van uitgaven en ontvangsten

	Rekening					Voorlopige	Voorlopige	Voorlopige	Vermoe-	Ont-
	1975	1976	1977	1978	1979	rekening	rekening	rekening	delijke	werp-
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	uitkomsten	begroting
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Uitgaven	75 194	87 291	95 361	109 966	120 076	132 040	143 249	154 968	162 599	168 415
Ontvangsten ¹	66 992	78 505	89 209	98 922	104 321	113 903	119 142	124 066	125 317	126 905
Saldo	- 8 202	- 8 786	- 6 152	- 11 044	- 15 755	- 18 137	- 24 107	- 30 902	- 37 282	- 41 510
Overige mutaties en correcties ²	1 785	51	- 1 916	1 789	2 680	2 855	3 172	4 342	3 900	5 636
Financieringssaldo	- 6 417	- 8 735	- 8 068	- 9 255	- 13 075	- 15 282	- 20 935	- 26 560	- 33 382	- 35 874

¹ Excl. opnemng gevestigde staatsschuld.

² Aflossingen, diverse rekening-courant-verhoudingen, tussenrekeningen e.d. Tot en met 1977 verschillen tussen kas-transacties en transacties op basis van het stelsel van verkregen rechten.

Handwritten note: $\frac{17}{1}$ min.

	1970	1971	1972	1973	1974
in t.g.	34.537	40.469	44.725	52.126	60.530
ontk.	31.667	38.058	44.163	52.780	57.694
so	- 2.870	- 2.411	- 562	+ 654	- 2.836
ov. mut/ corr.	1.539	738	6	- 1370	1.736
fin. so	- 1.331	- 1.673	- 556	- 716*	- 1.100

Handwritten calculation:
 $- 35.574$
 35.791

 133

Handwritten note: * verschil op B

Handwritten note: in ontk. + ± 2 mrd ruf positie m. DMB in ov. mut hier van correctie (Geldmarkt. rek.?)

* De hoofdstukken van de rijksbegroting, het gemeentefonds, het provinciefonds, het fonds investeringsrekening, het rijks-wegenfonds en de belastingafdrachten aan de E.G., exclusief onderlinge verrekeningen.

10.2. Uitgaven per functie

	Rekening					Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- groting
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Algemeen bestuur	3 278 ¹	2 523	2 906	3 474	3 922	4 276	4 419	4 549	4 953	4 744 ⁶
Defensie	7 259	7 667	8 940	9 581	10 519	11 003	11 928	12 576	13 232	13 020
Buitenlandse betrekkingen (exclusief ontwikkelingssamenwerking)	2 068	1 609	1 906	2 492	2 991	3 221	3 366	3 622	3 815	3 890
Ontwikkelingssamenwerking	1 420	1 914	1 999	2 294	2 611	2 857	3 243	3 578	3 970	3 834
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	2 914	3 328	3 756	4 179	4 621	4 732	4 834	5 161	5 353	5 310
Verkeer en waterstaat	6 190	7 057	7 673	9 944 ³	9 049	9 841	10 473	10 790	11 077	10 890
Handel en nijverheid	1 195	1 373	2 033	2 334	3 984 ⁴	7 175	8 482	8 767	9 139	9 152
Landbouw en visserij	1 428	1 611	1 669	1 899	1 892	2 082	2 063	2 137	2 088	2 060
Onderwijs en wetenschappen	16 815	19 030	20 847	22 480	24 261	25 109	26 001	26 836	27 104	26 402
Cultuur en recreatie	1 354	1 509	1 808	1 906	2 304	2 407	2 470	2 573	2 745	2 941 ⁷
Sociale voorzieningen	13 775	18 519	18 172	22 658	23 996	26 213	27 534	32 262	32 324	32 627
Volksgezondheid	367	420	470	517	552	410 ⁵	396	424	466	438
Milieuhygiëne	251	289	280	389	452	608	621	657	914	877
Volkshuisvesting	4 965	6 070	6 593	7 203	8 217	9 017	11 425	10 944	12 135	14 243
Nationale schuld	3 855	5 100	6 050	7 200	8 392	10 210	12 684	15 834	18 711	23 563
Verwerving van staatsschuld	2	2	2	61	106	100	200	790	1 000	1 000
Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen	8 060	9 272	10 259	11 355	12 207	12 779	13 110	13 468	13 388	13 082
Diversen (aanvullende posten e.d.)	-	-	-	-	-	-	-	-	185	342
Totaal van de uitgaven	75 194	87 291	95 361	109 966	120 076	132 040	143 249	154 968	162 599	168 415

¹ Hieronder wegens staatsgaranties aan de Nederlandsche Bank voor koersverliezen in verband met re- en devaluaties in 1975: 1 083 miljoen.

² Gesaldeerd met de ontvansten; zie ook noot ⁴ bij de ontvangsten.

³ Voor 1 460 miljoen beïnvloed door de gewijzigde verrekening met de PTT.

⁴ Met ingang van 1979 inclusief Fonds Investeringsrekening.

⁵ Met ingang van 1980 wordt het Kruiswerk gefinancierd via de AWBZ.

⁶ Frankering dienststukken naar de afzonderlijke ministeries.

⁷ Inclusief 250 miljoen beëindiging financiële verhouding Staat en Kerk.

10.3. Ontvangsten per functie

	Rekening					Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- groting
	1975	1976	1977	1978 ⁴	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Algemeen bestuur	1 267	1 912 ²	1 168	1 695	1 997	2 328	2 525	2 727	3 190	2 780
Defensie	14	13	17	483	501	576	581	648	712	576
Buitenlandse betrekkingen (exclu- sief ontwikkelingssamenwerking)	178	192	199	540 ⁵	188	210	229	224	237	234
Ontwikkelingssamenwerking	31	41	29	182	142	109	115	143	300 ⁹	298
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	136	155	650 ³	326	354	374	404	447	456	478
Verkeer en waterstaat	1 488	1 796	2 129	4 100 ⁶	2 507	2 844	3 053	3 069	3 371 ¹⁰	3 412
Handel en nijverheid	3 046	5 188	6 308	6 200	6 270	8 958	13 111	13 789	13 063	13 866
Landbouw en visserij	187	234	221	275	328	370	377	478	372	354
Onderwijs en wetenschappen	225	222	191	359	390	424	434	763 ¹¹	686 ¹¹	727 ¹¹
Cultuur en recreatie	519	516	589	660	814	836	888	977	986	1 058
Sociale voorzieningen ⁸	58	63	379	769	1 467	1 337	927	997	1 787	1 005
Volksgesondheid	36	52	50	47	57	57	76	61	62	62
Milieuhygiëne	31	30	36	38	44	32	32	31	52	30
Volkshuisvesting	295	304	333	583	956 ⁷	516	534	629	679	671
Nationale schuld ¹	1 945	2 345	2 755	3 142	3 598	3 828	4 464	5 102	5 538	6 175
Verkoop van staatsschuld	4	4	4	61	106	110	171	757	1 000	1 000
Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Diversen (aanvullende posten e.d.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	200
Belastingen	57 536	65 442	74 155	79 462	84 602	90 994	91 221	93 224	92 826	93 980
w.o. Kostprijsverhogende belastingen	(22 898)	(26 764)	(31 227)	(33 976)	(35 903)	(38 415)	(38 527)	(39 239)	(41 080)	(44 000)
Belasting op inkomen, winst en vermogen	(34 269)	(38 179)	(42 456)	(44 911)	(48 167)	(51 834)	(51 975)	(53 218)	(50 920)	(49 250)
Heffingen, keuringsrechten e.d.	(369)	(499)	(472)	(575)	(532)	(745)	(719)	(767)	(826)	(729)
Diversen (belastingplan e.d.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal van de ontvangsten	66 992	78 505	89 209	98 922	104 321	113 903	119 142	124 066	125 317	126 905
Opneming gevestigde staatsschuld	5 883	7 741	7 990	10 586	11 730	17 325	22 549	30 032	p.m.	p.m.

¹ Exclusief opneming gevestigde staats-
schuld.

² Hieronder een ontvangst van de Neder-
landsche Bank N.V. ad 871 miljoen wegens
verrekening van koersverschillen.

³ Inclusief een verrekening met de AWBZ
over voorgaande jaren.

⁴ Vóór 1978 zijn een aantal ontvangstposten
met de uitgaven gesaldeerd.

⁵ Hieronder begrepen 367 miljoen wegens
aflossing EG-krediet door Italië.

⁶ Voor 1 800 miljoen beïnvloed door de
gewijzigde verrekening met de PTT.

⁷ Inclusief een terugbetaling voor-
financiering van leningen te verstrekken
door institutionele beleggers.

⁸ Inclusief aflossingen van liquiditeits-
voorschotten.

⁹ Inclusief terugbetaling van tijdelijke
financiering door de Nederlandse
Investeringsbank voor Ontwikkelings-
landen.

¹⁰ Inclusief 78 mln. aandelen KLM.

¹¹ Inclusief Honorariumfondsen en
desalderingen.

125.3
92.8
32.5

126.9
94.0
32.9

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

In deze bijlage worden de betalingen geraamd op grond van verplichtingen die zijn, respectievelijk worden aangegaan op grond van het derde lid van artikel 16 van de Comptabiliteitswet 1976. Artikel 16, derde lid, luidt:

3. Voor de in het dienstjaar aan te gane verplichtingen wordt, voorzover 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.

a. Wat betreft de interpretatie van de navolgende tabellen is het van belang te weten dat naast de raming van de verplichtingen waarvan de omvang niet kan worden bepaald zoals in het bovenstaande vermeld tevens niet de verplichtingen zijn opgenomen welke vallen onder artikel 16 van de Comptabiliteitswet, vierde lid, dat luidt:

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 1983 aangegane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen			
	in 1984 (1)	in 1985 (2)	in 1986 (3)	ná 1986 (4)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	—	—	—	—
Algemene Zaken	—	—	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	37	29	21	21
Buitenlandse Zaken	450	242	70	12
Justitie	1	—	—	—
Binnenlandse Zaken	94	85	64	31
Onderwijs en Wetenschappen	542	391	301	295
Financiën	286	278	206	326
Defensie	2 613	2 117	1 188	490
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	920	410	244	1 078
Verkeer en Waterstaat	721	462	331	571
Economische Zaken	1 134	722	372	127
Landbouw en Visserij	386	323	265	947
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	209	92	—	—
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	82	5	2	—
Totaal	7 475	5 156	3 064	3 898
Staatsbedrijf der P.T.T.	51	4	3	1

B. In 1983 aangegane of nog aan te gane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen				Verplichtingen geraamd in de begroting
	in 1984	in 1985	in 1986	ná 1986	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	2	–	–	–	2
Algemene Zaken	2	–	–	–	2
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	28	20	12	7	67
Buitenlandse Zaken	434	297	163	50	952 ¹
Justitie	40	4	–	–	44
Binnenlandse Zaken	17	6	–	147	170
Onderwijs en Wetenschappen	187	85	35	19	487 ¹
Financiën	94	24	39	177	44 ²
Defensie	1 306	671	463	487	2 926
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	5 492	688	146	333	6 866 ¹
Verkeer en Waterstaat	535	363	164	494	2 766
Economische Zaken	860	673	309	277	2 119
Landbouw en Visserij	86	34	33	194	511 ¹
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	241	158	38	9	440 ³
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	122	33	26	131	312
Totaal	9 446	3 056	1 428	2 325	17 708
Staatsbedrijf der P.T.T.	840	300	40	20	1 200

¹ De in 1983 aangegane en aan te gane verplichtingen blijven onder het in de begroting geraamde maximum.

² Naast de in de begroting 1983 geraamde verplichtingen is bij afzonderlijke machtigingswetten autorisatie voor het aangaan van verplichtingen verleend. (uitzondering op grond van art. 16, lid 4.a CW 1976)

³ De geraamde verplichtingen worden in 1983 suppletoir aangepast.

C. In 1984 aan te gane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen				Totaal aan te gane verplichtingen in 1984 ² (5 = 2 + 3 + 4)
	in 1984 ¹ (1)	in 1985 (2)	in 1986 (3)	ná 1986 (4)	
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	–	2	–	–	2
Algemene Zaken	5	2	–	–	2
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	20	28	19	19	66
Buitenlandse Zaken	1 003	512	373	287	1 172
Justitie	325	38	6	–	44
Binnenlandse Zaken	1 965	32	21	–	53
Onderwijs en Wetenschappen	177	219	220	139	578
Financiën	304	52	–	–	52
Defensie	2 089	1 170	714	863	2 747
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4 367	4 411	608	454	5 473
Verkeer en Waterstaat	1 539	1 414	618	633	2 665
Economische Zaken	1 054	721	527	827	2 075
Landbouw en Visserij	190	66	47	286	425 ³
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	244	260	153	49	463
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	773	155	37	37	229
Totaal	14 055	9 082	3 343	3 594	16 046
Staatsbedrijf der P.T.T.	806	870	330	50	1 250

¹ In deze kolom zijn slechts de kasbetalingen opgenomen van die begrotingsartikelen, waarbij tevens binnenlijjse verplichtingen (ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976) zijn geraamd.

² Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren (z.g. binnenlijjse verplichtingen (ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976).

³ 26 miljoen nog nader over de jaren 1985, 1986 en later te verdelen.

A + B + C te zamen

Hoofdstuk	Kasbetalingen te verrichten			
	in 1984 (1)	in 1985 (2)	in 1986 (3)	ná 1986 (4)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	2	2	–	–
Algemene Zaken	7	2	–	–
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	85	77	52	47
Buitenlandse Zaken	1 887	1 051	606	349
Justitie	366	42	6	–
Binnenlandse Zaken	2 076	123	85	178
Onderwijs en Wetenschappen	906	695	556	453
Financiën	684	354	245	503
Defensie	6 008	3 958	2 365	1 840
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	10 779	5 509	999	1 865
Verkeer en Waterstaat	2 795	2 239	1 113	1 698
Economische Zaken	3 048	2 116	1 208	1 251
Landbouw en Visserij	662	423	345	1 427
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	694	510	191	58
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	977	193	65	168
Totaal	30 976	17 294	7 836	9 817
Staatsbedrijf der P.T.T.	1 697	1 174	373	71

12. Overzicht van de garantieverlening door het rijk★

12.1. Uitstaand risico en nieuwe machtigingen per hoofdstuk

Hoofdstuk	Risico van de Staat aan het einde van			Machtiging tot het verlenen van nieuwe garanties krachtens begroting	
	1982 ¹	1983 ²	1984 ³	1983 ³	1984 ³
Algemene Zaken	—	—	—	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	456	504	544	60	60
Buitenlandse Zaken	4 127	4 767	5 119	650	725
Justitie	9	9	9	9	9
Binnenlandse Zaken	32	33	35	3	3
Onderwijs en Wetenschappen ⁶	1 613	1 583	1 550	77	77
Financiën	58 072	809 ⁴	754 ⁴	590	590
Defensie	12	6	6	—	—
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	31 899	36 875	40 375	290 ⁵	150 ⁵
Verkeer en Waterstaat	3 108	3 510	3 960	841	564
Economische Zaken	3 477	3 931	5 380	395	700
Landbouw en Visserij	408	416	437	65	45
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	6	9	8	5	5
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	3 851	4 476	5 076	775	1 065
Totaal	107 070	56 928	63 253	3 750	3 993

¹ Realisatie.

² Vermoedelijke uitkomsten.

³ Ontwerp-begroting.

⁴ Voor een viertal posten, die in de stand ultimo 1982 voor een bedrag van 57,1 miljard zijn opgenomen, is het niet mogelijk een bedrag te ramen, zodat deze «pro memorie» zijn vermeld.

⁵ Exclusief garanties inzake door derden verstrekte leningen ten behoeve van de woningbouw.

⁶ Excl. garanties krachtens artikel N-2 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet.

* Bijlage 12 is ten opzichte van de overeenkomstige bijlage in de Miljoenennota 1983 (bijlage 14) uitgebreid met een nadere specificatie van nieuwe garanties (12.2) en met een overzicht van de belangrijkste betalingen en ontvangsten op door het rijk verstrekte garanties.

12.2. Nadere specificatie nieuwe garanties

Hoofdstuk	Omschrijving	1982		1983	
		Ontwerp- begroting	Realisatie	Ontwerp- begroting	Vermoe- delijke- uitkom- sten
<i>Kabinet voor Nederlands- Antilliaanse Zaken</i>	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	60	73	60	60
<i>Buitenlandse Zaken</i>	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	638	662	650	609
<i>Justitie</i>	Garanties lager dan 50 mln.	9	9	9	9
<i>Binnenlandse Zaken</i>	Garanties lager dan 50 mln.	3	3	3	3
<i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	Voortgezet onderwijs en vormingswerk	62	63	65	66
	Studenten die niet voor een rijksstudietoelage in aanmerking komen	13	5	12	12
<i>Financiën</i>	Garantieregeling particuliere participatie- maatschappijen	50	7	50	P.M.
	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	550	158	540	P.M.
<i>Defensie</i>	Borgstelling jegens AMRO-bank N.V. m.b.t. N.V. Hembrug	—	6	—	—
<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	Garanties inzake door derden verstrekte leningen ten behoeve van de woningbouw	—	4 262	—	5 450
	Stichting Woningbouw Almere/Lelystad/Zeewolde	150	205	250	100
	Garanties lager dan 50 mln.	41	31	40	—
<i>Verkeer en Waterstaat</i>	Autobusondernemingen	171	49	177	68
	N.V. Aandelenbezit Streekvervoer	100	21	79	2
	N.V. Nederlandse Spoorwegen	425	411	585	444
	Europese Maatschappij tot financiering van Spoorwegmaterieel (Eurofima)	—	99	—	60
<i>Economische Zaken</i>	De middenstand	75	490	100	615
	De regionale ontwikkelingsmaatschappijen	—	—	—	180
	De Nederlandse Energie Ontwikkelings Mij B.V.	89	—	250	250
	Ultra-Centrifuge Nederland N.V.	—	260	—	—
	Garanties lager dan 50 mln.	103	14	45	112
<i>Landbouw en Visserij</i>	Garanties lager dan 50 mln.	57	30	65	52
<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	Garanties lager dan 50 mln.	—	—	5	5
<i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	Ziekenhuizen e.d.	600	442	600	540
	Volksontwikkeling en maatschappelijk werk	161	111	115	125
	Garanties lager dan 50 mln.	—	5	60	5
Totaal		3 357	7 416	3 760	8 767 + P.M.

12.3. Betalingen en ontvangsten, groter dan 5 mln., op door het rijk verstrekte garanties

Hoofdstuk	Omschrijving	1982		1983	
		Ontwerp- begroting	Realisatie	Ontwerp- begroting	Vermoe- delijke- uitkom- sten
1. Betalingen					
<i>Buitenlandse Zaken</i>	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	P.M.	6,0	P.M.	6,0
<i>Financiën</i>	Export- en importgaranties	237,4	225,5	241,9	292,0
	Diverse bedrijven inzake bijzondere financieringen	210,0	491,0	220,0	370,0
<i>Defensie</i>	Borgstelling jegens Amro-Bank N.V. met betrekking tot N.V. Hembrug	—	—	—	6,5
<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	Garanties inzake door derden verstrekte leningen aan respectievelijk ten behoeve van de woningbouw; onderdeel deelneming in verlies gemeentegaranties eigen woningbezit	5,0	15,9	15,0	40,0
<i>Economische Zaken</i>	De middenstand	42,3	67,9	57,0	77,0
	De regionale ontwikkelingsmaatschappijen (verhoging garantieplafond)	33,7	52,8	42,0	42,0
<i>Landbouw en Visserij</i>	Het Borgstellingsfonds voor de Landbouw	0,3	9,3	0,2	10,0
2. Ontvangsten					
<i>Financiën</i>	Export- en importgaranties	250,0	195,0	280,0	280,0
	Diverse bedrijven inzake bijzondere financieringen	10,0	45,0	10,0	25,0

13. De nationale schuld

Uit een vergelijking van de nationale schuld per 30 juni 1983 met de stand per 31 december 1982 blijkt dat gedurende dit halfjaar de totale staatsschuld is gestegen met ruim 20,1 miljard tot 164,8 miljard (een stijging van 13,9% ten opzichte van de staatsschuld ultimo 1982).

Tabel 1. De Nationale Schuld

Mutaties	1981	1982		1983	Stand per 30-6-1983
		1e halfjaar	2e halfjaar	1e halfjaar	
Vaste binnenlandse schuld	18 740	12 178	13 769	16 167	138 944
Schatkistpapier in omloop	2 265	2 940	— 885	1 232	19 775
Voorinschrijfrekening	211	1 048	— 1 018	301	1 876
Overige schulden	— 2 280	2 168	— 4 004	2 468	4 228
Totale schuld	18 936	18 334	7 862	20 168	164 823

Vaste binnenlandse schuld

De vaste binnenlandse schuld is in het eerste halfjaar 1983 gestegen met ruim 16,1 miljard (13,2%). Op de openbare kapitaalmarkt zijn in die periode leningen aangegaan tot een bedrag van 10,4 miljard, waarvan 300 miljoen ten laste van de voorinschrijfrekening.

Tabel 2. Stortingen op openbare leningen in het 1e halfjaar 1983

Datum storting		Omschrijving	Gem. loop- tijd	Bedrag	Koers	Rende- ment
17-1-1983	7¼% lening 1982	per 1989/1993	8	1 300	100,2	7,72
1-2-1983	7½% lening 1983	per 1987/1990	5½	5 000	100,5	7,38
15-4-1983	7½% lening 1983 II	per 1987/1990	5½	1 750	100,1	7,48
16-5-1983	8% lening 1983	per 1989/1993	8	1 200	100,0	8,00
15-6-1983	8¼% lening 1983	per 1984/1993	5½	1 100 ¹	99,0	8,50

¹ Waarvan 300 mln. t.l.v. de voorinschrijfrekening.

Van de voorinschrijfrekening is nominaal 1,7 miljard omgezet in onderhandse leningen met het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Op de onderhandse markt is een beroep gedaan van ruim 6,2 miljard tegen rendementen tussen 7½% en 9½%. Deze rendementen hebben mede betrekking op leningen die reeds in 1982 zijn afgesloten.

Tegenover deze bruto toeneming van de vaste schuld van in totaal 18,3 miljard staat een daling door inkoop en periodieke aflossingen tot een bedrag van circa 2,2 miljard.

Schatkistpapier

In het eerste halfjaar 1983 werd 1,9 miljard aan schatkistbiljetten geplaatst. Daartegenover werd 1,6 miljard aan biljetten afgelost.

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 1983 aan promessen circa 4,7 miljard bij deze instelling geplaatst en 3,8 miljard afgelost.

Het bedrag aan schatkistpapier over het eerste halfjaar 1983 is in totaal toegenomen met 1,2 miljard (6,4%) tot 19,8 miljard.

Tabel 3. Stortingen op schatkistbiljetten in het 1e halfjaar 1983

Datum van storting	Looptijd schatkistbiljetten	Geplaatste bedragen	Rentepercentage
1-3-1983	5 jaar	210	7
4-3-1983	2 jaar	300	6
15-3-1983	1 jaar en 10 maanden	150	6
15-3-1983	1 jaar en 11 maanden	150	6
15-3-1983	2 jaar	150	6
25-4-1983	5 jaar	501,5	8¼
30-5-1983	2 jaar	412,3	8½
14-6-1983	2 jaar	50,0	8½

Voorinschrijfrekening

De voorinschrijfrekening nam per saldo in de beschouwde periode met 0,3 miljard toe. Deze toeneming is de resultante van een reservering van circa 2,3 miljard en omzetting in leningen tot een bedrag van 2 miljard.

Overige schulden

De toeneming van de overige schulden in de beschouwde periode is als volgt te verklaren.

In de maand juni deed zich een seizoenmatig kastekort voor. Naast het beroep op de Nederlandsche Bank (zie boven) werden additionele financieringsmiddelen aangetrokken tot per saldo een bedrag van 1,3 miljard. Voor 1 miljard werd gebruik gemaakt van de aanbiedingsplicht van de PCGD, terwijl per saldo 300 miljoen aan kasgeldleningen werd afgesloten.

De overige schulden (voornamelijk rekening-courant verhoudingen) gaven per saldo een stijging te zien van circa 1,2 miljard.

Tabel 4. Overzicht van de ontwikkeling van de nationale schuld sinds 1973

per ultimo	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	30-6-1983
Vaste binnenlandse schuld	27 489	29 880	34 765	40 983	47 029	55 180	64 086	78 090	96 830	122 777	138 944
Schatkistpapier in omloop	4 287	4 974	6 400	8 372	8 772	9 182	10 855	14 223	16 488	18 543	19 775
Voorinschrijfrekening	2 704	2 617	2 002	1 986	2 606	2 128	2 010	1 334	1 545	1 575	1 876
Overige binnenlandse schulden	4 273	3 820	3 598	3 665	3 305	6 046	7 449	5 876	3 596	1 760	4 228
Totaal binnenlandse schuld	38 753	41 291	46 765	55 006	61 712	72 536	84 400	99 523	118 459	144 655	164 823
Vaste buitenlandse schuld	39	23	12	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale schuld ¹	38 792	41 314	46 777	55 006	61 712	72 536	84 400	99 523	118 459	144 655	164 823

¹ Raming totale schuld ultimo 1983: 177 000.

1) 178.223
 2) 18.255
 3) 1.210
 4) 1.210

 174.935

4 miljard '84

1) 168.415
 2) 18.920
 3) 1.455
 4) 2.179

 190.969

14. Staatsbalans per 31 december 1982

(met ter vergelijking de cijfers van de balans 1981)

Activa	1981	1982
1 Kas-, bank- en girosaldi	4 228	4 195
2 Vorderingen op korte termijn:		
a belastingen	19 380	17 565
b overige vorderingen	15 902	15 425
	<hr/>	<hr/>
	35 282	32 990
3 Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan (contrapost aan de creditzijde onder no. 10)	13 052	12 090
4 Vorderingen op lange termijn:		
a leningen woningwetbouw	49 850	54 686
b overige vorderingen	6 903	7 350
	<hr/>	<hr/>
	56 753	62 036
5 Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	7 110	9 095
6 Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	36 285	38 440
7 Onroerende en roerende goederen	99 265	102 885
8 Diverse activa	123	162
	<hr/>	<hr/>
	252 098	261 893
	<hr/>	<hr/>

Passiva	1981	1982
9 Schulden op korte termijn:		
a schatkistpapier in omloop	16 488	18 543
b onbelegde gelden Postcheque- en Girodienst	851	—
c overige schulden	23 255	24 574
	<u>40 594</u>	<u>43 117</u>
10 Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan (contrapost aan de debetzijde onder no. 3)	13 052	12 090
11 Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	5 590	7 328
12 Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	1 545	1 575
13 Schulden op lange termijn:		
a geconsolideerde binnenlandse schuld	96 830	122 777
b verplichtingen betreffende pensioenfondsen	1 661	1 499
c verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	1 620	1 550
d overige schulden	615	547
	<u>100 726</u>	<u>126 373</u>
14 Reserve waardeveranderingen	65 900	66 500
15 Saldo	24 691	4 910
	<u>252 098</u>	<u>261 893</u>
Door het Rijk verstrekte garanties e.d.	85 997	107 195

TOELICHTINGEN OP DE BALANSCIJFERS

Post 1. Kas- bank- en girosaldi

Specificatie:

	1981	1982
Nederlandsche Bank	3 348	3 382
Postrekening 1	135	44
Overige saldi	745	769
	4 228	4 195

Post 2. Vorderingen op korte termijn

a. Belastingen.

De samenstelling van het bedrag van 17 565 miljoen luidt als volgt:

1 Kohierbelastingen:		
Reeds opgelegd (saldo kohierdebiteuren)		10 410
Nog niet opgelegd (globale schatting):		
over 1981 en voorgaande jaren	7.1 700	
over 1982	3 765	
		<u>2 065</u>
		12 475
2 Niet-kohierbelastingen:		
Loonbelasting	5 650	
Omzetbelasting	4 195	
Accijnzen	1 325	
Successierechten	535	
Diversen	115	
		<u>11 820</u>
		24 295
Hierop in mindering gebracht:		
Aandeel Gemeentefonds en aandeel Provinciefonds	3 990	
Aandeel Fonds Investeringsrekening	2 450	
Aandeel van de Europese Gemeenschappen in de omzetbelasting	290	
		<u>6 730</u>
		17 565

b. Overige vorderingen.

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1981	1982
Vorderingen inzake aardgasbaten	4 894	4 690
Lopende rente leningen ingevolge de woningwet	2 638	3 040
Winst van de Nederlandsche Bank N.V.	1 319	1 595
Vorderingen in rekening-courant met de Staatsbedrijven	1 616	1 263
Fonds Investeringsrekening	—	972
Gemeentefonds	2 281	854
Vorderingen op gemeenten inzake onroerend-goedbelastingen	434	349
Diverse vorderingen	2 720	2 662
	15 902	15 425

Posten 3 en 10. Vorderingen resp. verplichtingen uit hoofde van contracten e.d.

De balansbedragen hebben voornamelijk betrekking op het Departement van Defensie (9269 miljoen) en het Departement van Verkeer en Waterstaat (2168 miljoen).

Post 4. Vorderingen op lange termijn

a. Leningen woningwetbouw.

De mutaties in 1982 hebben voornamelijk betrekking op verstrekte leningen tot een bedrag van 5218 miljoen; aan aflossingen werd ontvangen 384 miljoen.

b. Overige vorderingen.

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1981	1982
Studievoorschotten	2 540	2 882
Op derden te verhalen ruil- en herverkavelingskosten	1 346	1 339
Voorschotten aan de Stichting Beheer Landbouwgronden	820	814
Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (inzake leningen aan diverse landen)	711	676
Academische Ziekenhuizen wegens verstrekte financieringsmiddelen	181	278
Vordering op de Nederlandse Antillen met betrekking tot het leningsgedeelte van de ontwikkelingshulp	266	258
Vordering inzake leningen voor warmte-isolatie woningwetwoningen	185	229
Vordering op Indonesië krachtens de overeenkomst van 1966	151	143
Vordering op het Havenschap Delfzijl (renteloze lening)	113	113
Vordering op de Stichting Waterbouwkundig Laboratorium	89	89
Bijdrage aan de Europese Investeringsbank ten behoeve van de kredietverlening aan Turkije	80	79
Diverse vorderingen	421	450
	6 903	7 350

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)	
	1981	1982	1981	1982
Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling	2 206	4 304	1 986	4 083
Europese Investeringsbank	2 226	2 109	2 110	1 986
Internationale Ontwikkelingsassociatie	2 008	2 011	1 030	821
Aziatische Ontwikkelingsbank	186	187	156	157
Aziatisch Ontwikkelingsfonds	186	186	130	126
Afrikaans Ontwikkelingsfonds	95	96	81	62
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank	66	66	62	63
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank – Fonds voor Speciale Operaties	48	49	27	28
Internationale Financierings Maatschappij	36	38	6	–
Diversen	53	49	2	2
	7 110	9 095	5 590	7 328

De deelneming in de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling is in 1982 verhoogd met circa \$ 867 miljoen. De verplichtingen aan de Internationale Ontwikkelingsassociatie verminderden met f 209 miljoen als gevolg van de verzilvering van «notes».

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:

	1981	1982
Staatsbedrijf der PTT	23 685	25 250
Rijkspostspaarbank	2 400	2 710
	26 085	27 960
N.V. DSM	3 395 ¹	3 125 ¹
N.V. Nederlandse Spoorwegen	2 192 ²	2 428 ²
De Nederlandsche Bank N.V.	1 529	1 696
N.V. Luchthaven Schiphol	767	801
Koninklijke Luchtvaart Mij N.V.	791 ³	793 ³
N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	605 ⁴	699 ⁴
Nationale Investeringsbank N.V.	184 ⁵	182 ⁵
Nederlandsche Middenstandsbank N.V.	181	170
Ultra-Centrifuge Nederland N.V.	129	121
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf	95	114
Nederlandse Energie Ontwikkelings Mij. B.V.	56 ⁶	56
Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V.	57	49
N.V. Nederlandse Gasunie	40	40
Overige Staatsbedrijven en deelnemingen	179 ⁷	206 ⁷
	36 285	38 440

¹ Waarvan nog te storten 130 miljoen (ultimo 1981), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c; bovendien inclusief verstrekte lening ad 25 miljoen.
² Inclusief verstrekte lening ad 38 miljoen (ultimo 1981) resp. 32 miljoen (ultimo 1982).
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 34 miljoen (ultimo 1982), resp. 37 miljoen (ultimo 1981).
⁶ Waarvan nog te storten 1 miljoen (ultimo 1981), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.
⁷ Waarvan nog te storten 8 miljoen (ultimo 1981: 5 miljoen), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9c.

De toeneming van het balansbedrag in 1982 met 2155 miljoen heeft voornamelijk betrekking op netto-investeringen ten bedrage van 365 miljoen, netto-toeneming van de reserves van 1250 miljoen, waardeinstijging van 465 miljoen (welk bedrag op de Staatsbalans is gereserveerd onder post 14), alsmede op het door de Staat in 1982 betaalde deel ad 65 miljoen van de bijdrage aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen wegens de exploitatietekorten tot en met 1975. Van deze bijdrage was ultimo 1982 nog 862 miljoen verschuldigd. Bij de waardebeoordeling 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 1982.

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 gebruiktijd en de geschatte residuwaarde. De samenstelling van het balansbedrag en de mutaties in 1982 blijken uit onderstaand overzicht.

	(Gecorrigeerde) waarde per 31-12-1981	Investerings- ringen in 1982	Afschrij- vingen in 1982	Verhoging waarde i.v.m. stijging prijsspeil	Waarde per 31-12-1982
Departement van Defensie:					
Marine	6 789	873	317	45	7 390
Landmacht	11 879	1 494	643	265	12 995
Luchtmacht	6 401	1 130	391	7. 55	7 085
Departement van Verkeer en Waterstaat					
Burgerlijke rijksgebouwen	48 831	1 450 ¹	546	—	49 735
Agrarische eigendommen ²	13 100	7. 20	177	7.125	13 285
Diversen	10 385	390 ³	30	7. 5	10 330
	1 711		46	10	2 065
	99 096	5 804	2 150	135	102 885

¹ Inclusief investeringen ten laste van het
Rijkswegenfonds.
² Inclusief waterbouwkundige werken in de
IJsselmeerpolders.

³ In dit bedrag is 271 miljoen begrepen
wegens toeneming van de voorraden van
het Landbouw Egalisatiefonds.

Het bedrag van 135 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:

	1981	1982
In 's Rijks kas gestorte reserves van het Staatsbedrijf der PTT	7 430	8 424
Lopende interest van de Staatsschuld	4 897	6 450
Nog ten laste van 1981 resp. 1982 en voorgaande jaren te betalen bedragen	5 041	5 389
Ontmuntingsreserve	1 268	1 347
Nog te verrekenen voorlopige en tijdelijke ontvangsten van de ontvangers der belastingen	1 253	960
Schulden aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen	567	776
Verplichtingen verband houdende met de deelneming van het Rijk in Nederlandse ondernemingen	278	150
Beleggingen Postcheque- en Girodienst in 's Rijks schatkist	747	—
Fonds Investeringsrekening	673	—
Diverse schulden	1 101	1 078
	23 255	24 574

Post 12. Stortingen door Rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen

Het bedrag van 1575 miljoen heeft geheel betrekking op de stortingen (ingevolge de beleggingswet) door het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.

De mutaties in 1982 kunnen als volgt worden gespecificeerd:

Deelnemingen in Staatsleningen:

11½% onderhandse lening 1981 III	299	
11½% onderhandse lening 1981 IV	348	
11½% lening 1981	100	
11¼% lening 1982	303	
11¼% onderhandse lening 1982	101	
10½% onderhandse lening 1982 III	402	
10 % onderhandse lening 1982 IX	597	
	<hr/>	
	2 150	
Leningen aan de Nederlandse Waterschapsbank N.V.	1 950	
	<hr/>	
		4 100
Stortingen ten bedrage van		4 130
		<hr/>
Saldo toeneming in 1982		30
		<hr/>

Post 13. Schulden op lange termijn

a. Geconsolideerde binnenlandse schuld.

In het «Algemeen verslag van de stand der Staatsschuld op 31 december 1982» zijn specificaties van de ultimo 1982 openstaande leningsbedragen opgenomen. De mutaties in 1982 worden gevormd door de uitgifte van leningen tot een bedrag van 29 935 miljoen en amortisatie ten bedrage van 3988 miljoen.

b. Verplichtingen betreffende pensioenfonds.

Van het balansbedrag heeft 1172 miljoen betrekking op het Spoorwegpensioenfonds en 327 miljoen op het Algemeen Mijnwerkersfonds. De verplichtingen verminderden in verband met de in 1982 aan de betrokken instellingen gedane betalingen.

c. Verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds.

Op grond van de thans beschikbare gegevens kan het tekort globaal becijferd worden op 1550 miljoen.

d. Overige schulden.

Van het balansbedrag heeft 427 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 1982 wordt verwezen naar de toelichting bij de balansposten 6 en 7.

Post 15. Balanssaldo

Het voordelig balanssaldo is in 1982 gedaald met 19781 miljoen. Dit verschil kan als volgt worden geanalyseerd:

Voorlopig rekeningcijfer 1982 der uitgaven		132 131	
bij: in 1983 betaalde bedragen welke als lasten van 1982 zijn aan te merken	5 357		
af: in 1982 betaalde bedragen welke als lasten van 1981 zijn aan te merken	5 132		
		225	
			132 356
In het bedrag ad 132 356 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen lasten vormen:			
- aflossing op Staatsleningen	3 988		
- investeringen in Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	1 874		
- investeringen in onroerende en roerende goederen	5 179		
- verstrekte leningen en voorschotten:			
leningen woningwetbouw	5 218		
overige leningen en voorschotten	988		
	6 206		
		17 247	
Herziene uitgaven			115 109
Voorlopig rekeningcijfer 1982 der middelen		131 346	
bij: in 1983 ontvangen bedragen welke als baten van 1982 zijn aan te merken (excl. belastingen)	7 333		
af: in 1982 ontvangen bedragen welke als baten van 1981 zijn aan te merken (excl. belastingen)	7 024		
		309	
			131 655
In het bedrag ad 131 655 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen baten vormen:			
- opbrengst Staatsleningen	29 935		
- desinvesteringen Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	1 317		
- ontvangen aflossingen op leningen en voorschotten (incl. leningen woningwetbouw 384 mln.)	621		
		31 873	
Herziene middelen			99 782
Herzien tekort dienst 1982			15 327
Bijzondere posten:			
- afschrijving roerende en onroerende goederen		2 150	
- toeneming lopende rente, per saldo		1 151	
- nadelig saldo inzake belastingen		1 815	
		5 116	
- toeneming reserves Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	252		
- 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.)	393		
Diversen (dit bedrag bestaat uit een groot aantal kleinere posten, welke elkaar in belangrijke mate compenseren), per saldo voordelig	17		
		662	
			4 454
			19 781

Door het Rijk verstrekte garanties e.d.

	1981	1982
Export- en importgaranties	39 375	37 153
Garanties inzake door derden verstrekte leningen aan resp. ten behoeve van:		
de woningbouw	27 485	31 502
Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	3 819	4 627
diverse bedrijven:		
inzake bijzondere financieringen	2 828	3 866
in verband met de uitvoering van werkgelegenheidsprogramma's	15	—
	2 843	3 866
ziekenhuizen e.d.	2 736	3 165
het onderwijs:		
voortgezet onderwijs en vormingswerk	1 514	1 476
wetenschappelijk onderwijs	420	423
landbouwonderwijs	84	82
	2 018	1 981
de N.V. Nederlandse Spoorwegen	1 539	1 871
de middenstand	1 157	1 490
volksontwikkeling en maatschappelijk werk	772	883
Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten tot een maximum van 900 miljoen	870	724
de Europese Maatschappij tot financiering van Spoorwegmaterieel (Eurofima)	445	589
de ontwikkeling van de Nederlandse Antillen	391	456
De N.V. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij	288	432
autobusondernemingen	263	303
de N.V. Luchthaven Schiphol	291	269
stadsverwarmingsprojecten	165	210
de E.G. in verband met financiering door lid-staten van de uit olieprijsverhogingen voortvloeiende betalingsbalanstekorten	418	197
het Borgstellingsfonds voor de Landbouw	164	156
Ultra-Centrifuge Nederland N.V.	95	116
de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	124	105
Stichting Industrieel Garantiefonds	60	100
hotels	62	69
de N.V. Industriebank L.I.O.F.	44	68
Stadsverwarmingsproject Rotterdam-Capelle aan den IJssel	7	56
de Volvo Car B.V.	63	55
het «Institut International des Brevets»	49	49
studenten die niet voor een rijksstudietoelage in aanmerking komen	35	41
de N.V. Vuilafvoer Maatschappij V.A.M.	30	34
rijksambtenaren in verband met aangegane leningen bij aankoop van een woning	31	31
de N.V. Nederlands Congresgebouw	16	31
de Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium	33	30
de N.V. Koninklijke Nederlandse Vliegtuigenfabriek «Fokker»	59	27
de Stichting Scheepsbouwkundig Proefstation	25	23
de N.V. Nederlandse Pijpleidingmaatschappij	23	22
de N.V. Aandelenbezit Streekvervoer	—	21
overige garanties inzake leningen	31	60
waarborg tot het nakomen van de betalingsverplichtingen van de Nederlandse Waterschapsbank N.V.	P.M.	16 027

	1981	1982
Garantie aan de Nederlandsche Bank N.V. inzake B.I.B.-faciliteiten ten behoeve van de centrale banken van Brazilië, Hongarije en Mexico	–	172
Garantie krachtens artikel N 2 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet	137	135
Verplichtingen aan het Waarborgfonds Motorverkeer	34	41
Garantieregeling particuliere participatiemaatschappijen	P.M.	8
Garanties voor schade als gevolg van kernongevallen, krachtens de Wet van 17-3-1979, Stbl. 225, tot een maximum van 1 miljard per ongeval	P.M.	P.M.
Molestverzekering als bedoeld in art. 4, lid 1, van de Zee- en Luchtvaartverzekeringwet 1939	P.M.	P.M.
Verplichtingen van de Rijkspostspaarbank jegens inleggers	P.M.	P.M.
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.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.
Staatsgarantie aan de Nederlandse industrie in het kader van de coproductie 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.
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.	P.M.
Liquiditeitsgaranties:		
aan de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten tot een bedrag van 300 miljoen	P.M.	P.M.
aan de Nederlandse Waterschapsbank N.V. tot een bedrag van 50 miljoen	P.M.	P.M.
aan de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V.	P.M.	P.M.
aan de Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium tot een maximum van 3 miljoen	P.M.	P.M.
	85 997	107 195
		16 027
		<u>91</u>

Tenslotte volgt nog een opstelling waarin de Staatsbalans ultimo 1982 en de balansen van de vier voorafgaande jaren in gecomprimeerde vorm zijn weergegeven.

Gecomprimeerde Staatsbalansen

Activa	31 dec. 1978	31 dec. 1979	31 dec. 1980	31 dec. 1981	31 dec. 1982
Kas-, bank- en giroaldi	5 615	3 195	4 776	4 228	4 195
Vorderingen op korte termijn:					
a Belastingen	18 025	20 485	19 625	19 380	17 565
b Overige	8 750	10 565	12 641	15 902	15 425
Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan	9 538	12 719	12 964	13 052	12 090
Vorderingen op lange termijn:					
a Leningen woningwetbouw	36 272	39 812	43 986	49 850	54 686
b Overige	5 508	5 856	6 367	6 903	7 350
Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	5 538	5 545	4 948	7 110	9 095
Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	28 200	31 500	34 165	36 285	38 440
Onroerende en roerende goederen	74 030	81 950	90 890	99 265	102 885
Diverse activa	92	77	57	123	162
	191 568	211 704	230 419	252 098	261 893

Passiva	31 dec. 1978	31 dec. 1979	31 dec. 1980	31 dec. 1981	31 dec. 1982
Schulden op korte termijn:					
a Schatkistpapier in omloop	9 182	10 855	14 223	16 488	18 543
b Overige	20 840	24 169	24 866	24 106	24 574
Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan	9 538	12 719	12 964	13 052	12 090
Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	4 354	4 265	3 651	5 590	7 328
Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	2 128	2 010	1 334	1 545	1 575
Schulden op lange termijn:					
a Binnenlandse schuld	55 180	64 086	78 090	96 830	122 777
b Verplichtingen betreffende pensioenfondsen en het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	8 961	8 384	8 102	3 281	3 049
c Overige	685	643	630	615	547
Reserve waardeveranderingen	47 785	54 040	60 855	65 900	66 500
Saldo	32 915	30 533	25 704	24 691	4 910
	191 568	211 704	230 419	252 098	261 893
Door het rijk verstrekte garanties e.d.	62 319	58 768	67 068	85 997	107 195

15. Burgerlijk rijkspersoneel per departement

15.1. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement

Hoofdstuk/Fonds	Begroting 1983 ¹	Werkelijke sterkte per 30-6-1983 ²	Begroting 1984 ³
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1 349	1 227	1 342,5
III Algemene Zaken	371	364	369
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	56	49	55
V Buitenlandse Zaken (waarvan t.b.v. ontwikkelingssamenwerking)	3 864 (1 487,5)	3 838,5 (1 466)	3 784,5 (1 477,5)
VI Justitie (excl. Politie)	14 318	14 099	14 510
Rijkspolitie	14 414	13 962	14 441
VII Binnenlandse Zaken (incl. civiele verdediging)	3 655,5	3 429	3 617
VIII Onderwijs en Wetenschappen (excl. rijksonderwijsinstellingen)	3 602	3 513	3 545,5
Rijksonderwijsinstellingen	4 620	4 736,5	4 693,5
IXB Financiën ⁴	32 500	32 266	32 847
X Defensie	27 134	26 997	27 326
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	8 510,5	8 470	8 168
XII Verkeer en Waterstaat	20 338	20 120	20 016
XIII Economische Zaken	6 848,5	6 620	6 713,5
XIV Landbouw en Visserij	12 657	12 314	13 865,5 ⁵
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	7 040	6 851	7 036,5
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	6 437,5	6 363	6 543,5
Algemeen burgerlijk pensioenfonds	3 055	2 905	3 451
Totaal	170 770	168 124	172 325

¹ Inclusief de in de loop van 1983 aangebrachte mutaties.

² Inclusief service-krachten.

³ Exclusief de verplichte 1% vacatureaftrek.

⁴ Ministerie: resp. 2631, 2559 en 2588. Belastingdienst: resp. 29869, 29707 en 30259, waarvan t.b.v. derden resp. 4750, 4746 en 4750.

⁵ Als gevolg van de reorganisatie van de vleeskeuringsdiensten komt per 1-1-1984 het reeds uit de begroting van Landbouw en Visserij gefinancierde gemeentelijk personeel over (1450 formatieplaatsen).

15.2 Overzicht van de personeelssamenstelling naar rang per departement

In deze bijlage is per departement onderscheid gemaakt naar vier groepen, te weten de groep hoger personeel I: schaal 151 tot en met 154 BBRA¹ en hoger; de groep hoger personeel II: schaal 112 en de schalen 127 tot en met 150 BBRA, en de groepen middelbaar personeel en overig personeel. Deze bijlage is ontleend aan de bijlage II van de memorie van toelichting van de afzonderlijke begrotingsontwerpen.

De indeling in groepen per ministerie luidt in procenten van het totaal aantal burgerpersoneel per ministerie. De opgave voor 1982 is achterwege gebleven omdat cijfers die voor de departementale herindeling zijn gecorrigeerd, niet beschikbaar zijn.

<i>Hoge Colleges van Staat</i>		1983
1	Overig personeel	25,5%
2	Middelbaar personeel	41,7%
3	Hoger personeel II	25,8%
4	Hoger personeel I	7,0%
<i>Algemene Zaken</i>		1983
1	Overig personeel	40,7%
2	Middelbaar personeel	36,8%
3	Hoger personeel II	15,9%
4	Hoger personeel I	6,6%
<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>		1983
1	Overig personeel	32,7%
2	Middelbaar personeel	34,7%
3	Hoger personeel II	26,5%
4	Hoger personeel I	6,1%
<i>Buitenlandse Zaken (exclusief Buitenlandse Dienst)</i>		1983
1	Overig personeel	39,0%
2	Middelbaar personeel	33,2%
3	Hoger personeel II	25,4%
4	Hoger personeel I	2,4%
<i>Justitie (inclusief rijkspolitie)</i>		1983
1	Overig personeel	32,6%
2	Middelbaar personeel	59,0%
3	Hoger personeel II	5,8%
4	Hoger personeel I	2,6%

¹ BBRA: Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren.

<i>Binnenlandse Zaken</i>		1983
1	Overig personeel	30,6%
2	Middelbaar personeel	48,1%
3	Hoger personeel II	17,8%
4	Hoger personeel I	3,5%

<i>Onderwijs en Wetenschappen (exclusief rijksonderwijsinstellingen)</i>		1983
1	Overig personeel	20,8%
2	Middelbaar personeel	51,2%
3	Hoger personeel II	25,5%
4	Hoger personeel I	2,5%

<i>Financiën</i>		1983
1	Overig personeel	21,3%
2	Middelbaar personeel	71,4%
3	Hoger personeel II	6,5%
4	Hoger personeel I	0,8%

<i>Defensie</i>		1983
1	Overig personeel	74,5%
2	Middelbaar personeel	22,0%
3	Hoger personeel II	3,4%
4	Hoger personeel I	0,1%

<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>		1983
1	Overig personeel	33,3%
2	Middelbaar personeel	51,5%
3	Hoger personeel II	13,6%
4	Hoger personeel I	1,6%

<i>Verkeer en Waterstaat</i>		1983
1	Overig personeel	44,4%
2	Middelbaar personeel	42,2%
3	Hoger personeel II	12,7%
4	Hoger personeel I	0,7%

<i>Economische Zaken</i>	1983
1 Overig personeel	37,9%
2 Middelbaar personeel	39,8%
3 Hoger personeel II	20,2%
4 Hoger personeel I	2,1%

<i>Landbouw en Visserij</i>	1983
1 Overig personeel	34,3%
2 Middelbaar personeel	46,8%
3 Hoger personeel II	17,8%
4 Hoger personeel I	1,1%

<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	1983
1 Overig personeel	14,7%
2 Middelbaar personeel	72,4%
3 Hoger personeel II	11,5%
4 Hoger personeel I	1,4%

<i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	1983
1 Overig personeel	36,2%
2 Middelbaar personeel	59,5%
3 Hoger personeel II	3,8%
4 Hoger personeel I	0,5%

<i>Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds</i>	1983
1 Overig personeel	36,2%
2 Middelbaar personeel	59,5%
3 Hoger personeel II	3,8%
4 Hoger personeel I	0,5%

16. De uitgaven van de collectieve sector

In deze bijlage worden de uitgaven van de collectieve sector voor een reeks van jaren weergegeven. Zij zijn hiervoor vanuit een tweetal gezichtspunten gegroepeerd. In tabel 16.1 worden traditiegetrouw de uitgaven gepresenteerd, onderverdeeld naar die overheidsorganen die uiteindelijk de besteding verrichten. In tabel 16.2 wordt een uitsplitsing gegeven naar economische categorieën. Tevens wordt in grafiek 16.3 de ontwikkeling van de collectieve sector in internationaal perspectief gezien. Een dergelijke grafiek was reeds enkele malen in de hoofdtekst opgenomen.

Toelichting bij tabel 16.1

Taken binnen de collectieve sector worden uitgevoerd door het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de organisaties van de sociale verzekering. Hierbij is sprake van een onderlinge vervlechting 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 andere overheidsorganen. Zo subsidieert het Rijk diverse activiteiten van provincies en gemeenten, en ontvangen sociale fondsen rijksbijdragen.

In tabel 16.1 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.

Toelichting bij tabel 16.2

In tabel 16.2 zijn de overheidsuitgaven weergegeven naar economische categorieën, waarvan consumptieve bestedingen en overdrachten de hoofdgroepen vormen.

Evenmin als in de Nationale Rekeningen zijn in de Tabellen 16.1 en 16.2 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.

Toelichting bij grafiek 16.3

In deze grafiek wordt weergegeven hoe de ontwikkeling van de collectieve sector in Nederland is geweest in de periode 1965-1981, in vergelijking met een aantal landen die qua economische structuur min of meer vergelijkbaar zijn met Nederland.

Tabel 16.1. Uitgaven van de collectieve sector: naar bestedende overheidsorganen (bedragen in miljarden gulden)¹

Jaar	Nationaal inkomen (netto marktprijzen)	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	17,7	1,7	10,0	0,7	4,1	5,4	31,8
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 ²	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	303,3	57,5	19,0	61,3	20,2	73,1	24,1	191,9	63,3
1981	316,4	62,6	19,8	66,1	20,9	78,1	24,7	206,8	65,4
1982	328,5	68,7	20,9	72,2	22,0	83,5	25,4	224,4	68,3
1983	334,4	74,8	22,4	76,5	22,9	84,8	25,3	236,1	70,6
1984	341,9	75,9	22,2	78,5	23,0	84,4	24,7	238,8	69,9

¹ Ontleend aan de Nationale Rekeningen; 1983 en 1984 op basis van prognoses van het CPB.

² Vanaf dit jaar is rekening gehouden met de CBS-revisie van de Nationale Rekeningen.

Tabel 16.2. Uitgaven van de collectieve sector: naar economische categorieën

Jaar	Eigen bestedingen				Overdrachten						Totaal collectieve uitgaven	
	Lonen en sociale lasten	Netto materiële consumptie	Investerings	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 ²	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	14,4	5,4	2,8	22,6	29,3	2,5	2,1	4,1	2,7	40,7	63,3	
1981	14,2	5,5	2,8	22,5	30,7	2,8	2,0	4,9	2,5	42,9	65,4	
1982	14,2	5,5	2,5	22,2	32,7	2,7	2,2	5,8	2,7	46,1	68,3	
1983	13,9	6,0	2,3	22,2	33,8	2,7	2,2	6,7	3,0	48,4	70,6	
1984	13,2	5,6	2,2	21,0	33,5	2,6	2,1	7,5	3,2	48,9	69,9	

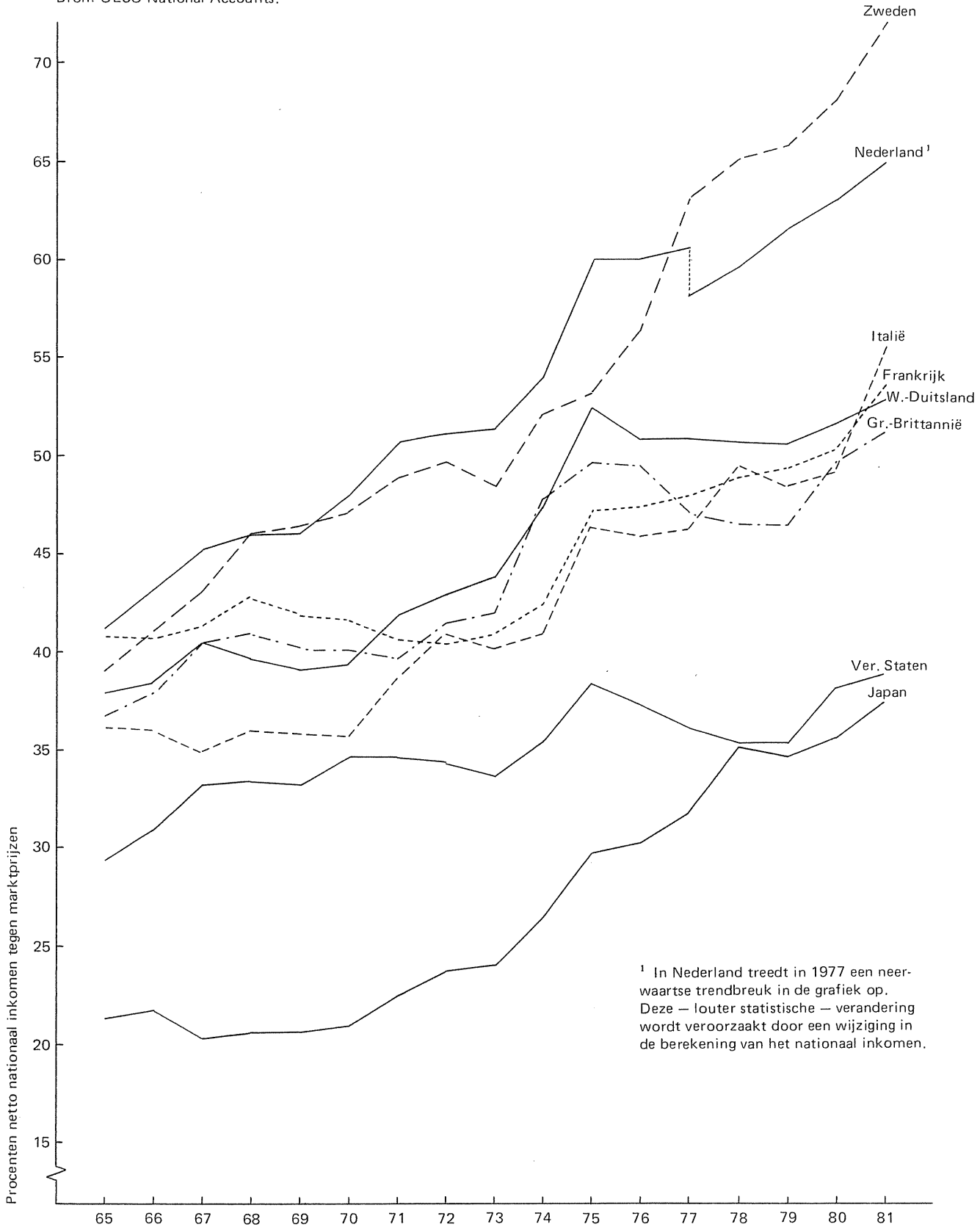
¹ Ontleend aan de Nationale Rekeningen; 1983 en 1984 op basis van prognoses van het CPB.

² Vanaf dit jaar is rekening gehouden met de CBS-revisie van de Nationale Rekeningen.

Grafiek 16.3

Aandeel van collectieve uitgaven in het nationale inkomen in %, 1965–1981

Bron: OESO National Accounts.



17. De begrotingen 1984 van de fondsen en staatsbedrijven

1. Algemeen burgerlijk pensioenfonds

<i>Lasten</i>		<i>Baten</i>	
Toeneming actuariële voorziening	7 239	Bijdragen	7 738
Pensioenen en uitkeringen	6 500	Pensioenbijdragen	7 324
Pensioenen	5 795	Bijdrage van het rijk wegens vervroegd uittreden overheidspersoneel	126
Pensioenvervangende uitkeringen	39	Wachtgeldtijdbijdragen	126
Uitkeringen	666	Bijdragen van het Rijk voor de pensioenen als bedoeld in art. R1 van de Algemene Militaire Pensioenwet	162
Apparaatskosten	281	Doorberekende apparaatskosten	102
Batig saldo	3 260	Beleggingsresultaten	9 437
		Diverse baten	3

2. Rijkswegenfonds

<i>Uitgaven</i>		<i>Ontvangsten</i>	
Aanleg en uitbreiding van door het rijk te beheren of beheerde wegen en oeververbindingen	479	Bijdragen van derden in de kosten van uit te voeren werken	10
Onderhoud en verbetering van door het rijk beheerde wegen en oeververbindingen	570	Opcenten op de motorrijtuigenbelasting	1 115
Uitkeringen ter zake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen	4		
Overige uitgaven	18		
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		

3. Landbouw-Egalisatiefonds (Afdeling A)

<i>Uitgaven</i>		<i>Inkomsten</i>	
Uitvoering van maatregelen door produktschappen, diensten en instellingen	48	Voordelig saldo van niet voor rekening van de Europese Gemeenschappen komende ontvangsten en uitgaven voortvloeiende uit EG-maatregelen	62
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	70
Schoolmelkvoorziening	1	Opbrengst van vervallen waarborgsommen	4
Onvoorziene uitgaven	2	Overige ontvangsten	6
Bijdrage aan hoofdstuk XIV (Landbouw en Visserij)	88		

Handwritten notes and corrections:

- Arrow pointing to 142 in the 'Inkomsten' column.
- Circle around 62 with a minus sign: $62 \pm$.
- Circle around 70 with a plus sign: $70 +$.
- Other scribbles and numbers like 'la.' and '0.2'.

4. Gemeentefonds

<i>Uitgaven</i>	<i>12 419</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>11 736</i>
Uitkering sociale zorg	4	13,15% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	11 725
Algemene uitkering	12 089	Netto-ontvangsten wegens afrekening voorschotten uitkering sociale zorg uitkeringsjaren t/m 1983	11
Aanvullende bijdrage	27		
Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	2		
Kosten onderzoek bebouwingsmaatstaf	5		
Nadelig saldo van de vorige dienst	292		

5. Provinciefonds

<i>Uitgaven</i>	<i>983</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>967</i>
Uitkeringen aan provincies, als bedoeld in artikel 160 van de Provinciewet	983	1,085% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	967

6. Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>237</i>	<i>Baten</i>	<i>237</i>
Bedrijfsrekeningen	92	Omzetten	237
Papier en andere directe materialen	50		
Werk voor derden	72		
Afschrijvingen	8		
Vennootschapsbelasting	4		
Rente en assurantie	8		
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo van de exploitatie	3		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>19</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>19</i>
Gebouwen en terrein	4	Uitkering van het Rijk voor investeringen	10
Overige duurzame produktiemiddelen	7	Afschrijvingen op duurzame produktiemiddelen	9
Uitkering aan het Rijk wegens afschrijvingen op duurzame produktiemiddelen	8		

7. Staatsmuntbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>16</i>	<i>Baten</i>	<i>16</i>
Personeel	7	Bijdrage van het Rijk tot dekking van de exploitatielasten	4
Afschrijvingen en overige uitgaven	9	Opbrengst van voor derden uitgevoerde werkzaamheden	4
		Opbrengst numismatische activiteiten	8

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>2</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>2</i>
Aanschaffing van werktuigen en meubelen en aanmaak van werktuigen	1	Uitkering van het Rijk voor investeringen	1
Uitkering aan het Rijk wegens aflossing op het kapitaal	1	Afschrijving voor aflossing op het kapitaal	1

8. Staatsvissershavenbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>15</i>	<i>Baten</i>	<i>15</i>
Uitgaven voor havens, hallen, water, elektriciteit, terreinen, sloopshellingen en droogdok e.d.	14	Inkomsten van havens, hallen, waterleiding, elektriciteit, terreinen, sloopshellingen en droogdok e.d.	13
Afschrijvingen en reservering	1	Uitkering van het Rijk ten bedrage van het nadelig saldo van het bedrijf	2

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>2</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>2</i>
Terreinen, gebouwen en inrichtingen	1	Uitkeringen van het Rijk voor investeringen	1
Uitkering aan het Rijk wegens aflossing op het kapitaal	1	Afschrijvingen en toevoeging aan de reserve	1

9. Bezitsvormingsfonds

<i>Uitgaven</i>	<i>2</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>30</i>
Premies over spaareffecten	1	Rente uit fondsgelden	9
Uitvoeringskosten	1	Aflossing van renteloze leningen	18
		Extra aflossingen van renteloze leningen	3

10. Fonds Investeringsrekening

<i>Uitgaven</i>	<i>8 071</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>3 116</i>
Investeringsbijdragen en investeringstoelagen	5 300	Inkomsten uit inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting	3 116
Nadelig saldo 1983	2 771		

11. Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie en de Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie van de PTT

<i>Lasten</i>	<i>10 915</i>	<i>Baten</i>	<i>10 915</i>
Posterijen	3 021	Posterijen	2 909
Telegrafie	403	Telegrafie	472
Telefonie	4 661	Telefonie	5 015
Omroep en televisie	108	Omroep en televisie	108
Postcheque- en Girodienst	1 622	Postcheque- en Girodienst	1 466
waarvan komt ten laste van afschrijving, rente en overige lasten	- 2 446	Saldo ingecalculerde en verschuldigde rente	267
zodat wordt uitgetrokken	7 369	Overige baten	678
Afschrijvingen	1 494		
Rente	952		
Overige lasten	1		
Toevoeging aan fondsen en reserves	1 084		
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo	15		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten van de PTT

<i>Uitgaven</i>	<i>4 288</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>4 288</i>
Kosten van voorbereiding, oprichting, uitbreiding en vernieuwing van duurzame bedrijfsmiddelen	1 697	Uitkering van het Rijk ter bekostiging van kapitaaluitgaven	1 697
Deelneming International telecommunications satellite organization	6	Uitkering van het Rijk wegens financiering deelneming International telecommunications satellite organization	6
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	1 494	Afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen	1 494
Deponering bij het Rijk wegens toevoeging aan fondsen en reserves	1 084	Toevoeging aan fondsen en reserves	1 084

Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>2 279</i>	<i>Baten</i>	<i>2 279</i>
Bedrijfslasten	1 794	Bedrijfsbaten	2 279
Toevoeging aan fondsen en reserves	485		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>14</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>14</i>
Kosten van aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	14	Beschikking over de middelen van de reserve voor de aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	14

18. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis

Aanvullende posten

Posten die nog niet in de ontwerp-begrotingswetten konden worden opgenomen maar die terwille van een volledig beeld wel reeds in de totaalcijfers van de Miljoenennota zijn begrepen (veelal posten waarvan de verdeling over de begrotingshoofdstukken nog niet kan worden aangegeven).

Accijns

Het bedrag dat de overheid heft per eenheid van bepaalde goederen, zoals alcoholische dranken en tabak, bij verkoop daarvan aan de consument.

Afwenteling

Het verschijnsel dat de last van een stijging van belastingen, niet-belastingmiddelen en sociale verzekeringspremies (tesamen de collectieve lasten) door het bedingen van een hogere prijs dan wel een hoger looninkomen (deels) wordt gelegd op de schouders van andere personen of instellingen dan waarop de collectieve last bedoeld is te drukken, zodat het eigen vrij besteedbare inkomen tegen het negatieve effect van collectieve lastendrukverzwaringen wordt beschermd.

Algemene uitkering (uit het Gemeentefonds)

Een uitkering welke de gemeenten in beginsel naar eigen inzicht kunnen uitgeven.

Appreciatie (van een munteenheid)

– Effectieve appreciatie van een munteenheid. Stijging van de effectieve koers van een munteenheid.

– Effectieve koers van een munteenheid. De gewogen gemiddelde koers van een munteenheid ten opzichte van die van de belangrijkste handelspartners. De bij de berekening van deze koers gebruikte gewichten kunnen bijvoorbeeld bestaan uit de omvang van de handel met elk van de betrokken handelspartners.

Bij daling van de effectieve koers van een munteenheid wordt gesproken van depreciatie. 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.

Arbeidsproductiviteitsstijging

De volumegroei van de produktie in bedrijven per hoofd van de in bedrijven werkzame beroepsbevolking.

Autonome wijziging van de belastingopbrengsten

De wijziging van de belastingopbrengsten die voortvloeit uit een verandering van het fiscale regime.

Begrotingsbeleid, structureel of trendmatig

Een begrotingsbeleid waarin het bereiken dan wel het handhaven van een aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort centraal staat.

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-economisch oogpunt aanvaardbaar wordt geacht. Het tekort dient zodanig te zijn dat het een bijdrage levert tot en past in een structureel evenwichtige economische ontwikkeling van de volkshuishouding.

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 bestedingscategorïeën 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 transacties met 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 van (bruto-)inkomens

Het op een constant nominaal niveau handhaven van (bepaalde) bruto inkomens, met uitzondering van mutaties in de sfeer van het incidenteel (periodieken enz.).

Centrale Fondsen

Alle sociale verzekeringsfondsen, waarvan de desbetreffende premies door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dan wel door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur worden goedgekeurd resp. vastgesteld.

Collectieve lasten

Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingmiddelen. Tot deze laatste categorie worden volgens de nieuwe definitie gerekend de binnenlandse gasbaten, milieu- en SIR-heffingen, en opbrengsten uit voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is. De oude definitie rekende met alle niet-belastingmiddelen exclusief de buitenlandse gasbaten.

De *collectieve lastendruk* is het quotiënt van de collectieve lasten en het nationale inkomen (in %).

Collectieve sector

De collectieve sector kan in drie subsectoren verdeeld worden, namelijk:

- Rijk
 - Overige publiekrechtelijke lichamen
 - 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.

Debudgettering

Zie rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven.

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 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 (te zamen één inkomen ontvangen ter hoogte van de nettobijstandsnorm).

Economische classificatie

Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar macro-economische categorieën, waardoor begrotings- en rekeningcijfers kunnen worden ingepast in het systeem van de nationale boekhouding (de Nationale Rekeningen). Deze indeling wordt opgesteld met behulp van een codering die is aangebracht in de toelichtende staten.

ECU ('European Currency Unit')

De Europese Valuta-Eenheid, opvolger van en thans identiek aan de Europese Rekeneenheid, vormt de spil van het Europese Monetair Stelsel. De ECU is een gewogen gemiddelde van de deelnemende valuta's.

Emissiemarkt

De markt waarop nieuw uitgegeven aandelen, obligaties en andere effecten worden verhandeld. *Emissieactiviteit* is het uitgeven van nieuwe aandelen, obligaties en andere 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 grootte zoals die voortvloeit uit de verwachte ontwikkeling van een aantal andere grootheden waarmee bepaalde samenhangen bestaan. Een exogene raming daartegen heeft betrekking op het niveau of het verloop zoals dat door voorspellers respectievelijk beleidsinstanties op voorhand wordt aangenomen respectievelijk gewenst. Deze raming behoeft dus niet gelijk te zijn aan de uitkomst van berekeningen op grond van economische relaties.

Energie-intensieve sectoren

Bedrijfstakken die verhoudingsgewijs veel energie gebruiken bij de productie van goederen en diensten.

Europese Monetair Stelsel (EMS)

Het EMS is een stelsel gericht op het creëren van een zone van monetaire stabiliteit in de Europese Gemeenschappen, bestaande uit een overeenkomst om fluctuaties in de wisselkoersen binnen bepaalde marges te houden en een overeenkomst betreffende onderlinge betalingsfinanciering.

Exogene begrotingsmutaties

Mutaties in de ramingen van ontvangsten en uitgaven, welke in principe niet het gevolg zijn van beleidswijzigingen. Voorzover deze (per saldo) verslechteringen betreffen, komen zij in het algemeen in aanmerking voor generale of exogene compensatie. Overschrijdingen uit hoofde van beleidswijzigingen moeten in principe *endogeen* gecompenseerd worden, dat wil zeggen op het desbetreffende hoofdstuk, tenzij de Ministerraad tot generale compensatie besluit (zie ook stringent begrotingsbeleid).

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 (inclusief meerjarige-ombuigingstaakstellingen), aangegane verplichtingen en kwantificeerbare exogene factoren. Voorzover deze elementen niet van toepassing zijn, worden de meerjarenramingen, behoudens de veronderstelde loon- en prijsstijging, gelijk gehouden aan de nieuwe begroting dan wel aan het laatste jaar van de meerjarenramingen, waarin al deze elementen wel van toepassing zijn.

Financieringsarrangement

Overeenkomst tussen de Staat en De Nederlandsche Bank, waarbij laatstgenoemde in bepaalde omstandigheden kredietfaciliteiten ter beschikking stelt ter overbrugging van tijdelijke, met het seizoen samenhangende, kasbehoeften van de Staat.

Financieringsbehoefte van het Rijk

Het tekort van de rijksbegroting (dus inclusief aflossingen) vermeerderd met dat van de begrotingsfondsen en afdrachten aan de EG.

Financieringstekort van het Rijk

Het tekort van de rijksbegroting (begrotingstekort) vermeerderd met dat van de begrotingsfondsen en afdrachten aan de EG 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.

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 zich zelf 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

De veelvuldig in het ombuigingsjargon voorkomende term ICCK is een afkorting van de Interdepartementale Commissie inzake Coördinatie en Kostenbeheersing van de sociale verzekeringen. Deze commissie formuleerde zowel voor de 1%-nota als voor de Bestek-nota uitgebreide ombuigingspakketten op de terreinen van de sociale zekerheid, volksgezondheid en ambtenarensalarissen. Ofschoon deze commissie al enige jaren niet meer bijeen is gekomen, wordt dit terrein nog steeds als ICCK-sector aangemerkt.

Impulsen, inflatoire respectievelijk deflatoire

Het stimulerende respectievelijk dempende karakter van de invloed die door wijzigingen in de gevoerde financiële en economische politiek, inclusief het door de centrale bank gevoerde monetaire beleid, alsmede door veranderingen in het verloop van productie en bestedingen in het buitenland, wordt uitgeoefend op het niveau van economische activiteit.

Incidentele loonstijging

Het verschil tussen de feitelijke 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 producten in de binnenlandse bestedingen. Indien dit aandeel toeneemt is sprake van invoerpenetratie, bij afnemning wordt gesproken van invoersubstitutie.

Invoersubstitutie

Zie Invoerquote

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.

Kasplafonds

Maximale kasbedragen, die een departement gedurende een (begrotings)jaar mag uitgeven. Kasplafonds zijn de afgelopen jaren en het lopende jaar vastgesteld gedurende de uitvoering van de begroting om (verdere) verslechtingen van het begrotingsbeeld vanuit de uitgavensfeer zoveel mogelijk te voorkomen.

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 grootte (bijvoorbeeld de sociale minimumuitkeringen) aan het verloop van de andere (bijvoorbeeld het 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

Collectieve plus semi-collectieve sector (zie aldaar).

Lagere overheden

Gemeenten, provincies en waterschappen (zie ook overige publiekrechtelijke lichamen).

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 enkele specifieke 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 resp. -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 loondervingsregelingen 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.

Loonsomstijging, reële

De stijging van het totale bedrag aan betaalde bruto lonen vermeerderd met de sociale verzekeringspremies ten laste van werkgevers, gecorrigeerd voor de stijging van het gemiddelde consumptieprijspeil.

Meerjarenramingen

Ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten voor vier of het begrotingsjaar volgende jaren.

Modale werknemer

Werknemer met twee kinderen beneden de 16 jaar en een looninkomen dat juist beneden de premie-inkomensgrens van de verplichte ziekenfondsverzekering ligt (circa f 38000 in 1983).

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 marktprijzen)

De waarde van de totale beloning van de productiefactoren die in het binnenland zijn aangewend (= het *binnenlands produkt*), waarbij het saldo van de beloning van in het buitenland aangewende Nederlandse productiefactoren en de beloning van in Nederland aangewende buitenlandse productiefactoren 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 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 deviezenreserve en/of in 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 beginsel aan met welk bedrag de binnenlandse liquiditeitsmassa 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 onbestede 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.

Productieve uitgaven

Uitgaven die gunstige effecten hebben op de productiecapaciteit en/of produktiviteit van binnenlandse bedrijven.

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 rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven.

Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven (debudgettering)

Uitgaven voor activiteiten die normaal tot onderwerp van collectieve zorg worden gerekend, en niet (meer) via de begroting maar rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd onder rijksgarantie. In deze nota vallen onder dit begrip de rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde uitgaven ten behoeve van premiecorporatiewoningen, verbeteringen van woningwetwoningen en ontwikkelingssamenwerking (NIO/FMO). Het weer overhevelen naar de begroting wordt *rebudgettering* genoemd.

Reëel vrij beschikbaar inkomen

De koopkracht in termen van hoeveelheid goederen en diensten, die met een bepaald inkomen kan worden uitgeoefend, nadat dit is verminderd met de daarop drukkende belastingen en sociale verzekeringspremies.

Reële arbeidskosten

De verhouding tussen de loonsom per werknemer en de opbrengstprijs van de productie.

Reële rente(voet)

Nominale rente gecorrigeerd voor (meestal) een prijsstijgingspercentage van de consumptie.

Reguleringen

De door de overheid op velerlei gebied voorgeschreven wettelijke regelingen en bepalingen.

Reparatiewetgeving

Het opheffen van tekortkomingen in de belastingwetgeving.

Reserve intering (ex art. 12 CW)

Voor deze reserve dient in de begroting een voorziening te worden getroffen, indien de uitgaande overloop de ingaande overloop (naar verwachting) zal overtreffen. (Zie ook overloop).

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 uitgavniveaus.

Semi-collectieve sector

Die onderdelen van de sector bedrijven, waarvan de aard van de dienstverlening een sterke verwantschap vertoont met de door de overheid verleende diensten. Financiering van deze dienstverlening vindt in belangrijke mate plaats uit collectieve middelen.

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.

Staatsschuld

Het totaal van de uitstaande geldelijke leningen ten laste van de Staat is de bruto staatsschuld. De bruto staatsschuld verminderd met de op korte termijn opeisbare vorderingen van de Staat is de netto staatsschuld. De bruto staatsschuld is gelijk aan de som van de vlottende staatsschuld en de vaste staatsschuld. De vlottende staatsschuld wordt gevormd door leningen met een oorspronkelijke looptijd korter dan of gelijk aan 5 jaar. De vaste staatsschuld wordt gevormd door leningen met een gemiddelde oorspronkelijke looptijd langer dan 5 jaar.

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.

Terugsluizing

Het via bepaalde maatregelen ten gunste laten komen aan de begroting van (het deel van) ombuigingen, die (dat) in eerste instantie buiten de begroting neerslaan (neerslaat).

Toegevoegde waarde bedrijven

De waarde van de produktie van de bedrijven-sector 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.

Trend (in de lonen)

Maatstaf voor de ontwikkeling van overheidslonen, die bepaald wordt door de bruto-loonontwikkeling in het particuliere bedrijfsleven. Deze bruto-loonontwikkeling wordt samengesteld en berekend uit een groot aantal CAO's.

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 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.

Voorlopige Rekening

Nota, die jaarlijks in februari wordt uitgebracht inzake de voorlopige realisatie van de begroting van het voorgaande jaar (ook wel februarinota genoemd).

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.

Weglekeffecten

Verwachte begrotingsoverschrijdingen als gevolg van een verandering in de inkomensontwikkeling, welke verandering voortvloeit uit beleidsmaatregelen.

