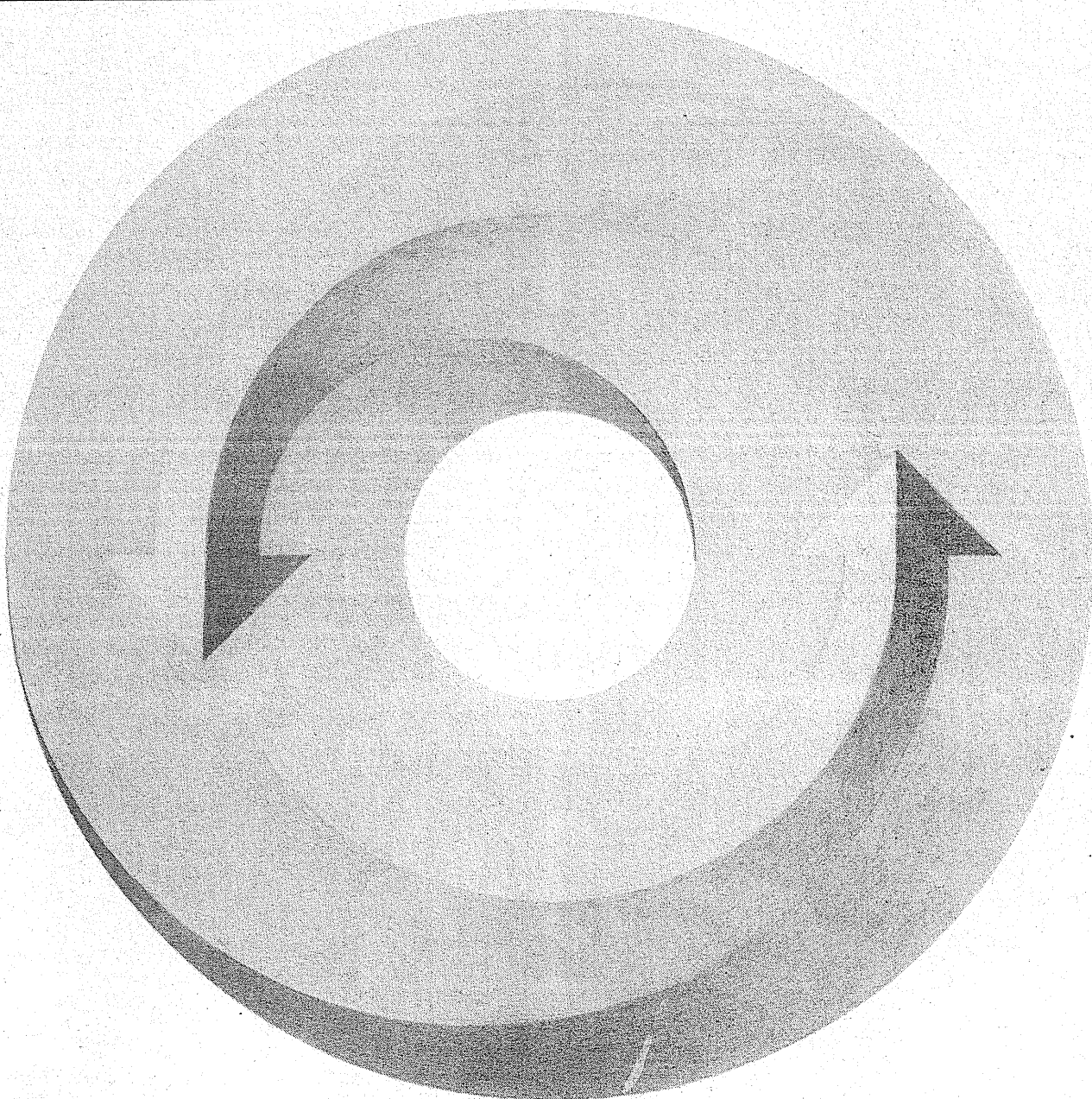


Miljoenennota 1985

t;
M.W.



Vergaderjaar 1984–1985

Rijksbegroting voor het jaar 1985

18 600

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 18 september 1984

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

Woord vooraf

In 1984 is het gelukt het in de Miljoenennota 1984 beoogde maar – toen nog – niet door iedereen geloofwaardig geachte keerpunt te verwezenlijken en wel in twee opzichten: daling van het financieringstekort en tegelijk daling van de collectieve lastendruk. Beide werden mogelijk gemaakt door een combinatie van de verbetering van de conjunctuur en van het sinds 1982 gevoerde beleid tot sanering van de overheidsfinanciën. Echter, het zal nodig zijn nog enige jaren voort te gaan op de ingeslagen weg die moeilijk blijkt te zijn maar ook succesvol. Dit voortgaan is noodzakelijk daar zowel financieringstekort als collectieve lastendruk nog steeds veel te hoog zijn. In 1985 wordt de volgende stap op deze weg gezet in de vorm van opnieuw omvangrijke ombuigingen: naar verwachting zal het financieringstekort van de gehele overheid dalen met 0,8% tot 9,7% en de collectieve lastendruk met 1,8% tot 52,6% van het nationale inkomen. Voor het eerst sinds lange tijd worden er bij geen enkele belasting per saldo verhogingen voorgesteld. De daling van het financieringstekort van het Rijk is echter nog niet voldoende om de in het Regeerakkoord nagestreefde tekortreductie te bereiken.

Omdat de Nederlandse economie zo vele jaren en in zo omvangrijke mate scheefgegroeid is – en meer dan in de meeste, economisch vergelijkbare landen – is het helaas niet mogelijk in enkele jaren deze noodzakelijke sanering voltooid te hebben. Hoewel zij steeds moeilijker worden zullen de ombuigingen moeten worden voortgezet.

De kern van het probleem is de te omvangrijke collectieve sector in Nederland. Dit is synoniem met te hoog opgelopen collectieve uitgaven. Het financieringstekort is de thermometer die de hoogte van de koorts van de patiënt aangeeft. De patiënt – de Nederlandse economie – is minder ziek maar nog steeds ziek. Het financieringstekort kan alleen op verantwoorde en blijvende wijze worden verminderd door structurele bezuinigingen in de collectieve uitgaven. Het probleem ligt in de te hoge uitgaven, niet in te lage belastingen of premies. Derhalve dienen de ingrepen verricht te worden in de uitgaven; vervanging van ombuigingen door belasting- of premieverhogingen betekent ten principale een verkeerde aanpak. Evenzeer is het niet verantwoord de structureel nodige bezuinigingen te vervangen door incidentele, veelal conjuncturele meevallers, of het effect van ombuigingen te niet te doen doordat op andere terreinen overschrijdingen of beleidsintensivering leiden tot hogere collectieve uitgaven. De totale collectieve uitgaven dalen weliswaar in 1984 en 1985 als percentage van het nationale inkomen maar zij stijgen nog steeds, uitgedrukt in nominale guldens en zelfs enigszins in volume.

Het is nodig dat wij ons bij voortduring afvragen of de overheid een bepaalde taak inderdaad moet (blijven) uitvoeren en zo ja, of de beoogde financiële middelen voor dat doel verantwoord worden aangewend of dat het doel ook met minder uitgaven kan worden verwezenlijkt. Deze benadering is nodig niet alleen vanwege het directe oogmerk: terugdringing van het financieringstekort, maar ook in ruimer verband: terugdringing van de rol van de overheid welke zichtbaar wordt in de vorm van collectieve uitgaven. Telkens dienen wij ons af te vragen: is het juist dat door bepaalde groepen

in de samenleving wenselijk geachte voorzieningen, zo zij op zichzelf al te verantwoorden zijn, ten laste van de gemeenschap worden gebracht. Het is nodig dat wij allen – en met name regering en parlement – voortdurend prioriteiten stellen en beslissen: de beschikbare gulden kan óf voor dit óf voor dat worden uitgegeven; niet voor dit én voor dat.

Het meest dreigende aspect van deze jaren van exorbitante tekorten betreft de snel stijgende last van rente- en aflossingsbetalingen. De schuld van alleen het Rijk is gestegen van 33 miljard in 1973 tot ongeveer 200 miljard in 1984. De rentebetalingen op de schuld van het Rijk zijn gestegen van 1,4% van het nationale inkomen in 1973 tot 4,9% in 1984 en 5,6% in 1985; bij ongewijzigd tekort en ongewijzigde rentestand zal deze rentelast stijgen tot een ondragelijke omvang van 7,7% in 1990 en 8,8% in 1993; bij voortzetting van het beleid en bij daarmee gepaard gaande verdere daling van het tekort van het Rijk zal de rentelast na 1990 echter tot onder het huidige niveau kunnen dalen. Hieruit blijkt dat alleen voortzetting van het huidige saneringsbeleid kan leiden tot het in bedwang krijgen van deze rentebetalingen. Daarnaast doet zich de explosieve ontwikkeling voor van de financieringsbehoefte (de som van financieringstekort en aflossingen). Actie nú voorkomt bijna onoplosbare problemen later, problemen die dan zullen leiden tot verdere verdringing van de overige overheidsuitgaven en tot hogere belastingen teneinde de stijgende rentelasten te betalen. Onvoldoende beperking van de collectieve uitgaven leidt onvermijdelijk tot verhoging van de belastingen of premies: nu of later. De rekening moet eens worden betaald.

De Minister van Financiën
H. O. C. R. Ruting

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	3
1.	Enkele hoofdlijnen van de nota	7
2.	De economische situatie	10
2.1.	Inleiding	10
2.2.	De internationale economische situatie	10
2.3.	De Nederlandse economie in internationale context	13
2.4.	De externe positie	16
2.5.	De monetaire ontwikkeling	21
2.6.	Bestedingen, besparingen en inkomens	24
2.7.	De collectieve sector	35
2.8.	Afronding	44
3.	Het financieel-economische beleid	47
4.	Hoofdlijnen van het begrotingsbeleid 1985	57
4.1.	De hoofdlijnen van de begroting 1985	57
4.2.	Voorgenomen ombuigingen	63
4.3.	De lastenverlichting bedrijven	68
4.4.	Het fiscale beleid	69
5.	De uitvoering van de begroting 1984	72
6.	Budgettaire ontwikkelingen in meerjarig perspectief	77
6.1.	Een terugblik op de openbare financiën in de periode 1975-1983	78
6.2.	Sterk gestegen uitgavencategorieën	83
6.3.	De ontwikkeling van de collectieve sector in meerjarig perspectief	87
7.	De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven	91
7.1.	Garantieverlening; een aanzet tot beheersing	91
7.2.	Grote operaties en budgettaire taakstellingen	95

Bijlagen van de Miljoenennota 1985

1.	Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per begrotingshoofdstuk en per begrotingsfonds van de ontwerp-begroting 1984, de vermoedelijke uitkomsten 1984 en de ontwerp-begroting 1985	102
1.1.	Uitgaven en ontvangsten	102
1.2.	Aansluiting van de relevante uitgaven- en middelentotalen (inclusief begrotingsfondsen) van de Vermoedelijke uitkomsten 1984 en de ontwerp-begroting 1985 met enerzijds het totaalbeeld van de overheidsfinanciën (zie tabel 4.1.3) en anderzijds de uitgaven en middelentotalen conform bijlage 1.1.	104
2.	Ontvangsten	105
2.1.	Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1984 en 1985	105
2.2.	Collectieve-lastendruk 1976 t/m 1985	106
2.3.	Verdeling van de belastingontvangsten in de laatste tien jaren	107
2.4.	Overzicht van de niet-belastingmiddelen gespecificeerd per begrotingshoofdstuk	107
3.	De Vermoedelijke uitkomsten 1984, de begroting 1985 en de meerjarenramingen 1986-1989	110
3.1.	Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen	110
3.2.	Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken	113
3.3.	Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1984-1988	114
3.4.	Aansluitingstabel meerjaren-cijfers	117
3.5.	Meerjarenramingen Gemeentefonds en Provinciefonds	119
3.6.	Meerjarenraming Fonds Investeringsrekening	123
3.7.	Meerjarenraming Rijkswegenfondsen	123
3.8.	Bijdrage aan E.G.	124
3.9.	Totaal relevante uitgaven	124
4.	Nadere toelichting op de begroting 1985	125
4.1.	De uitgaven per hoofdstuk	125
4.2.	De niet-belastingontvangsten 1985	133
4.3.	De belastingontvangsten 1985	135
4.4.	Heroverweging	140
4.5.	Privatisering	149

5.	Nadere toelichting op de uitvoering van de begroting 1984	152
5.1.	De uitgaven van de rijksbegroting en de begrotingsfondsen	152
5.2.	De ontvangsten	153
5.3.	Het financieringstekort van de lagere overheid	155
5.4.	Financieringsoverzicht van het Rijk	156
5.5.	Overzicht van mutaties ten opzichte van de Voorjaarsnota 1984	158
6.	De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan	162
7.	De uitgaven en de ontvangsten 1981-1985 ingedeeld volgens de functionele classificatie	165
7.1.	Uitgaven	165
7.2.	Ontvangsten	168
8.	De uitgaven en de ontvangsten 1981-1985 ingedeeld volgens de economische classificatie	171
8.1.	Indeling in hoofdgroepen	171
8.2.	Indeling in subgroepen	172
9.	Tienjarenoverzicht 1976-1985	178
9.1.	Totalen van uitgaven en ontvangsten	178
9.2.	Uitgaven per functie	179
9.3.	Ontvangsten per functie	180
10.	De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen	181
11.	Overzicht van de garantieverlening door het Rijk	184
12.	De nationale schuld	187
13.	Staatsbalans per 31 december 1983	190
14.	Burgerlijk rijksperoneel per departement	202
14.1.	Overzicht burgerlijk rijksperoneel per departement	202
14.2.	Overzicht van de personeels-samenstelling naar rang per departement	203
15.	De uitgaven van de collectieve sector	206
16.	De begroting 1985 van de fondsen en de staatsbedrijven	210
17.	Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis	214

1. Enkele hoofdlijnen van de nota

De economische opleving is krachtiger dan een jaar geleden werd voorzien. Van de voor 1984 voorspelde werkloosheidsstijging zal een aanzienlijk deel dit jaar niet optreden. Het financieringstekort komt in 1984, volgens de huidige inzichten, ruim 1½% van het nationale inkomen lager uit dan in de Miljoenennota 1984 werd geraamd.

Ook de vooruitzichten voor 1985 zijn, zowel in economisch als in budgettair opzicht, zeker niet onbevredigend. Door het economische herstel kan de werkgelegenheid voor het eerst sinds jaren weer toenemen, zij het in bescheiden mate. De werkloosheid zal volgens de huidige ramingen nog een geringe stijging vertonen doordat het aantal personen dat zich voor een baan aanbiedt sterker stijgt. Tevens wordt een verdere terugdringing van de collectieve sector bereikt. Dit komt tot uiting in een afnemende van het financieringstekort en de collectieve lastendruk. Het totaal van de collectieve uitgaven zal echter in guldens gemeten ook volgend jaar nog iets oplopen, van 241½ miljard in 1984 naar 244 miljard in 1985.

De economische opleving is deels van conjuncturele aard en krijgt een krachtige stimulans vanuit het buitenland, waardoor onze export kan aantrekken. Naast de export wordt de economische groei ook, maar vooralsnog in mindere mate, gedragen door een toeneming van de investeringen. De grotere geneigdheid om tot investeren over te gaan is bemoedigend en geeft blijk van vertrouwen bij het bedrijfsleven in de economische vooruitzichten. Teneinde een duurzaam herstel te bereiken is het noodzakelijk dat de omvang van de investeringen structureel op een hoger niveau komt te liggen.

Alhoewel ook in structureel opzicht de keer ten goede onmiskenbaar is, is er nog een lange weg te gaan om de in de economie scheef gegroeide verhoudingen te herstellen. Door een jarenlang proces is er in de categoriale inkomensverdeling, de bestedingsstructuur en de verhouding tussen de marktsector en de collectieve sector een scheefgroei ontstaan, waarin nu weliswaar een kentering aan het optreden is, maar die nog lang niet is rechtgetrokken.

Mede door te hoge loonstijgingen zijn sinds de jaren zestig de vermogensverhoudingen in de bedrijven ernstig verslechterd en is de winstgevendheid ver gedaald. Een daling van de investeringen was hiervan het gevolg. De consumptie daarentegen bleef nog geruime tijd relatief sterk toenemen. De inkomensontwikkeling en de groei van de sociale zekerheidsuitgaven maakten deze onevenwichtige ontwikkeling mogelijk. Als gevolg van deze ontwikkelingen zijn onze groeiprestaties de laatste jaren achter gebleven bij het gemiddelde van de OESO-landen. Immers alleen door investeringen kan de productiecapaciteit worden uitgebreid, die bepalend is voor het productievermogen van een land.

Ook de ontwikkeling van de afgelopen jaren in en van de collectieve sector is debet aan de teleurstellende economische groei. De steeds meer toenemende uitgaven in de collectieve sector zijn deels gefinancierd door een stijgen van de belasting- en premiedruk, deels door de stijgende aardgasbaten en voor het overige door een sterk oplopend financieringstekort. De stijgende lastendruk heeft de lonen in opwaartse richting beïnvloed met als gevolg dat de concurrentiepositie verslechterde en de investeringen onder druk kwamen te staan. Door de sterk stijgende financieringstekorten is er

een vicieuze cirkel ontstaan: toenemende tekorten leidden tot stijgende rentelasten, die vervolgens weer aanleiding waren voor het oplopen van het financieringstekort. Terwijl de collectieve uitgaven in de periode 1973–1983 met tweehonderd procent zijn gestegen, zijn de rentelasten van het Rijk met meer dan vijfhonderd procent toegenomen. De rentelasten hebben derhalve de overige uitgaven verdrongen en dit proces zal de komende jaren voortgaan, tenzij het financieringstekort aanzienlijk wordt teruggedrongen.

Maar het is verheugend te constateren dat er sprake is van een keer ten goede. Deels mogelijk gemaakt door de zeer gematigde inkomensontwikkeling in de afgelopen jaren, verbeteren de vermogensverhoudingen en is het bedrijfsleven weer beter in staat om aan te haken bij de internationale opleving. Onze uitvoerprestaties en de nu op gang komende investeringsgroei getuigen hiervan. De iets rooskleuriger economische vooruitzichten op de korte termijn betekenen echter niet dat het door dit kabinet ingezette beleid niet verder zou moeten worden doorgevoerd. Het herstel versluiert de structurele onevenwichtigheden weliswaar, maar ze blijven ondanks de geconstateerde verbeteringen bestaan.

Het kabinet heeft daarom ook weer voor 1985 een reeks beleidsmaatregelen afgesproken, waarmee wordt beoogd een verdere bijdrage te leveren aan de structurele verbetering van de verhoudingen in de marktsector alsmede tussen de marktsector en de collectieve sector. In grote lijnen wordt het in het Regeerakkoord overeengekomen beleid doorgezet.

Tabel 1.1. Beleidsmaatregelen in 1985 (in miljarden guldens)

Ombuigingen	
– Rijksbegroting in enge zin	3,1
– Sociale zekerheid	2,5
– Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	2,5
– Volksgezondheid	1,2
	9,3
Lastenverlichting bedrijfsleven	1,5
Verlaging inkomstenbelasting (derde fase tweeverdienersmaatregelen)	0,5
Uitgaven t.b.v de werkloosheidsbestrijding	0,7

In de eerste plaats blijken weer omvangrijke ombuigingen nodig om ook in 1985 een verdere reductie van zowel het financieringstekort als de collectieve lastendruk te bereiken. Voor 1985 is een omvangrijk ombuigingspakket ad 9,3 miljard onvermijdelijk, ondanks de niet ongunstige economische vooruitzichten. Het kabinet werd namelijk tijdens de begrotingsvoorbereiding geconfronteerd met een aantal grote – min of meer onvermijdelijke – tegenvallers bij de uitgaven. Bovendien diende het kabinet er rekening mee te houden dat het extra middelen wenste uit te trekken voor enkele beleidsintensiveringen ter bestrijding van de (jeugd)werkloosheid en ter handhaving van de rechtsorde. Bij de ombuigingsmaatregelen zet het kabinet zich in voor het voorkomen van generieke bruto inkomensverlagingen.

In de tweede plaats heeft het kabinet evenals vorig jaar een aantal lastenverlichtende maatregelen ten behoeve van het bedrijfsleven afgesproken. In dit kader heeft het kabinet besloten om de lasten voor het bedrijfsleven met 1,5 miljard te verlichten. Hierbij ligt de nadruk op het beperken van de loonkosten door een verlaging van de werkgeversbijdragen aan de sociale verzekeringen.

En in de derde plaats is besloten tot een aantal maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid, waarbij herverdeling van arbeid en het door de sociale partners in de industrie uitgewerkte jeugdwerkloosheidsplan prioriteit hebben gekregen.

Volgens de huidige inzichten zal van 1984 op 1985 zowel het financieringstekort als de collectieve lastendruk een daling te zien geven. Het financieringstekort zal met 0,8 procentpunt van het nationale inkomen teruglopen, de collectieve lastendruk met 1,8 procentpunt. In combinatie geven deze uitkomsten aan dat het beslag van de collectieve sector in 1985 voor het tweede achtereenvolgende jaar niet onaanzienlijk wordt teruggedrongen.

Tabel 1.2. Financieringstekort en collectieve lastendruk (in % van het nationale inkomen)

	Ontwerp- begroting 1984	Vermoedelijke uitkomsten 1984	Ontwerp- begroting 1985
Financieringstekort van de gehele overheid inclusief debudgetteringen	12,1	10,5	9,7
waarvan:			
Rijk	(10,5)	(8,9)	(8,2)
Lagere overheden	(1,2)	(1,2)	(1,2)
Debudgetteringen	(0,4)	(0,4)	(0,3)
Collectieve lastendruk	55,0	54,4	52,6
waarvan:			
Belastingen	(28,7)	(28,4)	(27,9)
Premies	(23,9)	(23,4)	(22,3)
Niet-belastingmiddelen met collectieve lasten- karakter	(2,4)	(2,6)	(2,4)

De reductie van het financieringstekort, tot 9,7% van het nationale inkomen, is geringer dan bij het opstellen van het Regeerakkoord was beoogd. De mutatie van 0,8 procentpunt van het nationale inkomen van 1984 op 1985 moet evenwel ook worden gezien tegen de achtergrond van de sterke verbetering van de financieringstekortraming voor 1984 sinds de Miljoenennota 1984, met 1,6 procentpunt van het nationale inkomen. Bovendien is een daling van de collectieve lastendruk met 1,8 procentpunt uitzonderlijk fors. Zowel de lastenverlichtende maatregelen voor het bedrijfsleven als de verlaging van de inkomstenbelasting in het kader van de derde fase voor de tweeverdieners dragen bij aan de daling van de belasting- en premiedruk. Voorts leidt een deel van de besparingen door de ombuigingsmaatregelen die in de sociale fondsen neerslaan niet tot een reductie van het financieringstekort, maar tot lagere premies, ook voor werknemers; dit draagt bij aan het relatief gunstige koopkrachtbeeld dat zich voor 1985 aftekent.

Het kabinet heeft besloten om dit jaar af te zien van lastenverzwarende maatregelen voor de burgers.

Het budgettaire beeld 1985 geeft aan dat het financieringstekort nog lang niet tot een op langere termijn aanvaardbare waarde is gereduceerd. Tentatieve berekeningen geven aan dat een verdere reductie van het tekort en de financiering van de nog steeds sterk stijgende rentelasten in de komende jaren, dus ook in de jaren na de huidige kabinetsperiode, nog ombuigingstaakstellingen vereisen van miljarden per jaar.

Het kabinet is er, gelet op de bereikte resultaten tot nu toe en de prognoses voor 1985, van overtuigd dat een voortzetting van het huidige beleid binnen een aantal jaren kan leiden tot reductie van het financieringstekort tot een meer aanvaardbare hoogte.

2. De economische situatie

2.1. Inleiding

De economische situatie waarin ons land zich thans bevindt valt in sterke mate te herleiden tot verschillende, onderling samenhangende structurele onevenwichtigheden die in de afgelopen decennia in onze economie zijn ontstaan. Starheden in de sfeer van de loon- en inkomensvorming en de gevolgen van de expansie van de collectieve sector hebben daaraan in belangrijke mate bijgedragen. Ook de internationale economische ontwikkeling is van invloed geweest. De economische positie van ons land binnen de geïndustrialiseerde wereld is duidelijk verslechterd. Dit wijst erop dat de onevenwichtigheden in onze economie grotere vormen hebben aangenomen dan elders. Al in de loop van de jaren zestig kwam in ons land een proces op gang van scheefgroei in de categoriale inkomensverdeling. In de opeenvolgende paragrafen van dit hoofdstuk worden de gevolgen hiervan aangegeven voor de bestedings- en produktiestructuur, de exportpositie en het groeivermogen van de economie.

Deze ontwikkelingen mondden onvermijdelijk uit in een in de loop der jaren toenemende werkloosheid. De gevolgen van een jarenlange onevenwichtige economische ontwikkeling kwamen in de recessie van 1980/1982 des te scherper naar voren en culmineerden dan ook met name in de beginjaren tachtig in een omvangrijk werkgelegenheidsverlies. Tegelijkertijd nam het arbeidsaanbod in deze jaren sterk toe, zodat de werkloosheid tot zorgwekkende hoogte opliep.

De laatste jaren valt een begin van verbetering waar te nemen in de structurele ontwikkeling van onze economie. Ook tekent zich inmiddels een conjuncturele opleving af van de economische groei, zowel nationaal als internationaal. Onder invloed hiervan is althans het stijgingstempo van de werkloosheid sterk afgezwakt.

2.2. De internationale economische situatie

Aantrekkende internationale conjunctuur

Krachtiger dan was voorzien herstelt de wereldeconomie zich van de jongste recessie. De recente opleving, die zich sinds de jaarwisseling 1982/1983 aftekent, is aanvankelijk vooral teweeggebracht door de ontwikkeling in de Verenigde Staten. Deze laatste steunde in eerste instantie op een toeneming van de consumptieve bestedingen, de woningbouw en de voorraadvorming. Factoren als een ruim budgettair beleid, dalende inflatie en afnemende spaarquoten speelden daarbij een belangrijke rol. Als gevolg van de verbeterende winst- en vermogensposities van bedrijven droegen in een latere fase ook de investeringen in outillage en bedrijfsgebouwen aan de produktiegroei bij. Daartegenover ging van het goederen- en dienstenverkeer met het buitenland per saldo een negatieve bijdrage uit aan het Amerikaanse groeiherstel. Naar verwachting zullen in de V.S. de impulsen uit hoofde van voorraadvorming en investeringen, mede onder invloed van de bij voortduring hoge reële rentevoet, geleidelijk verminderen en daardoor in de loop van 1984 en in 1985 leiden tot een vertraging van het vooralsnog wel zeer hoge groeitempo.

Mede als gevolg van uitstralingseffecten van de opleving in de V.S. verbeterde ook de conjuncturele situatie van de andere geïndustrialiseerde landen. Toch is het – zij het vooralsnog matige – herstel in Japan en diverse Europese landen eveneens, en voor een belangrijk deel, van binnenlandse oorsprong. Dit is vooral het geval in landen die reeds in een vroeg stadium aanvingen met inflatiebestrijding en begrotingssanering, zoals Japan, de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Daarentegen bleef het groeiherstel in andere landen, waar het proces van structurele aanpassing veelal minder ver gevorderd is, vooralsnog van bescheiden omvang. Overigens laten de prognoses voor 1984 en 1985 een grotere convergentie van groeivoeten zien door het verwachte afzwakken van de expansie in de V.S. en Canada.

De inflatie in het OESO-gebied als geheel is belangrijk afgenomen. Het huidige inflatietempo van gemiddeld 5 à 5½% beweegt zich in het licht van historische cijfers (1961–1970 gemiddeld 3,3%) echter nog steeds op een hoog niveau. De nog bestaande verschillen in inflatiegraad tussen afzonderlijke landen neigen er overigens toe geleidelijk te verminderen.

Het aantrekken van de internationale conjunctuur komt, behalve in de V.S., nog nauwelijks tot uitdrukking in een afneming van de werkloosheid. In de V.S. neemt de werkgelegenheid toe, onder invloed van de vroeg ingezette economische opleving en de soepele werking van de arbeidsmarkt, gepaard gaande aan een grote mate van neerwaartse flexibiliteit van de lonen ter wille van behoud van werkgelegenheid. Dit heeft, ondanks een relatief sterke groei van de beroepsbevolking, een aanzienlijke reductie van de werkloosheid aldaar tot gevolg. Daarentegen zijn in Europa het trage op gang komen van het conjunctuurherstel en structurele rigiditeiten op de arbeidsmarkt oorzaken van een verder oplopen van de werkloosheid.

Tabel 2.2. Werkloosheid (in % van de totale beroepsbevolking)

	gemiddeld 1968–1973	gemiddeld 1974–1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
OESO-totaal	3,4	5,2	6,1	7,1	8,5	8,9	8½	8½
V.S.	4,6	6,7	7,0	7,5	9,5	9,6	7½	7¼
OESO-Europa	3,4	5,4	6,8	8,5	9,8	10,5	11	11¼
Nederland	1,7	4,2	6,3 ¹	9,2	12,4	15,0	15¾	16¼

¹ Vanaf 1980 volgens nieuwe definitie. Voor 1980 betekende dit een verhoging met 1¼%-punt.

Bron: OESO, CBS, CPB.

Tussen de OESO-landen doen zich grote verschillen in betalingsbalansontwikkeling voor. Als gevolg van het vooroplopende Amerikaanse conjunctuurherstel en de mede door de appreciatie van de dollar verzwakte internationale concurrentiepositie, neemt het tekort op de lopende rekening van de V.S. toe van \$ 41 miljard in 1983 tot naar raming \$ 105 miljard in 1985. Daartegenover zien andere landen, met name de Europese OESO-landen, hun concurrentiepositie verbeteren, veelal mede als resultaat van een op structurele aanpassing en (loon)kostenmating gericht beleid. Dit heeft tot gevolg dat het overschot op de lopende rekening van de groep OESO-landen buiten de V.S. zal kunnen oplopen van \$ 17 miljard in 1983 tot naar raming \$ 58 miljard in 1985.

Groeivoorzichten en beleidskoers

De prognoses van het IMF en de OESO wijzen op een voortgezette, zij het matige, economische groei in de geïndustrialiseerde landen. Uiteraard zijn

deze ramingen door onzekerheden omgeven. In de vorige Miljoenennota kwamen de verschillende risico's voor een duurzaam economisch herstel reeds ter sprake. Zij hebben ook in de huidige fase van de conjuncturele opleving niet aan betekenis verloren.

Voortzetting van het internationale conjuncturele herstel in een duurzame niet-inflatoire groei van produktie en werkgelegenheid hangt af van de mate waarin de landen er in slagen de bestaande structurele onevenwichtigheden, met name aan de aanbodzijde, te redresseren. In verschillende landen blijft de collectieve lastendruk hoog en legt de financiering van het vaak omvangrijke begrotingstekort beslag op een groot deel van de nationale besparingen. Zo is in de zeven grote OESO-landen het beslag van de gehele overheid op de netto particuliere besparingen toegenomen van 9% in 1974 tot 55% in 1983. Daarvan gaat een opwaartse druk uit op de reële rentestand, hetgeen nadelige gevolgen heeft voor de investeringsge-negdheid en voor de schuldproblemen van de ontwikkelingslanden. Ook worden hierdoor de toekomstige rentelasten op het overheidsbudget vergroot. Voorts is de spaarquote van de particuliere sector veelal nog laag, zowel in vergelijking met het verleden als ten opzichte van de investe-ringsbehoeften. Hetzelfde geldt voor de winst- en vermogensposities van bedrijven, al geven deze reeds enige tijd een verbetering te zien. Ook wordt het functioneren van de produkten- en arbeidsmarkten nog steeds belem-merd door rigiditeiten van verschillende aard, terwijl beperkingen van het internationale handels- en financiële verkeer een vrije uitwisseling van goederen, diensten en kapitaal in de weg staan.

Een andere risicofactor is het, mede met de internationale rente-ontwik-keling samenhangende, wisselkoersbeloop. Sterke koersschommelingen, met name van de Amerikaanse dollar, hebben schadelijke gevolgen voor het handels- en betalingsverkeer en daardoor voor de economische groei, vooral voor de schuldenlanden met hun reeds kwetsbare externe financiële positie. Met name deze landen zijn gevoelig voor de internationale rente-ontwikkeling (met name van de dollarrente waartegen de meeste leningen van handelsbanken worden verstrekt) en dollarkoersfluctuaties (wegens de grote aflossingsverplichtingen in dollars in de eerstkomende jaren, vooral in de periode 1986–1988).

Het is tegen deze achtergrond dat in het internationale overleg overwegend een beleid wordt voorgestaan dat gericht blijft op

- versterking van de aanbodkant van de economieën door vergroting van de flexibiliteit en marktgerichtheid, alsmede door toepassing van nieuwe technologieën;
- verdere verlaging van de inflatie, de rente en de kosten door het voeren van een terughoudend monetair en een op (loon)kostenmatiging gericht beleid;
- vermindering van (feitelijke en structurele) begrotingstekorten, vooral via beperking van de overheidsuitgaven, met het oog op de omvang van staatsschuld en rentelasten alsmede de kapitaalbehoeften van de particuliere sector en de ontwikkelingslanden;
- expansie van de wereldhandel, mede door ontmanteling van handels-beperkende en -versturende maatregelen;
- beheersing van het internationale schuldenprobleem op middellange termijn door voortzetting van de kapitaalstroom naar en van het aanpassingsbeleid in de schuldenlanden, alsmede door vermindering van barrières voor de export van de schuldenlanden.

De internationale schuldenproblematiek

De internationale schuldproblemen zijn tot nu toe opgevangen door de samenwerking tussen het Internationale Monetaire Fonds, de monetaire autoriteiten van de grote industrielanden en het particuliere bankwezen. Op grond van een met het IMF overeengekomen aanpassingsbeleid kregen de betrokken landen de beschikking over krediet van deze organisatie dat in

enkele gevallen werd voorgefinancierd door de Bank voor Internationale Betalingen te Bazel. Het aanpassingsbeleid en de afspraken met het IMF waren voor de particuliere banken weer aanleiding om vervallende schuld te herfinancieren en veelal additionele middelen aan de debiteurenlanden ter beschikking te stellen.

Voor een groot aantal landen waren de schuldproblemen in 1983 en het eerste halfjaar van 1984 minder acuut en ontwikkelde hun externe positie zich beter dan oorspronkelijk werd verwacht. Dit heeft zowel te maken met het voeren van een aanpassingsbeleid door de betrokken landen als met de economische opleving in de geïndustrialiseerde landen die zich tot en met het eerste halfjaar van 1984 sneller voltrok dan was geraamd. Hierdoor konden de exporten van de ontwikkelingslanden verder stijgen. Zorgwekkend blijven evenwel de zeer hoge mondiale rentestanden. Het is dan ook van groot belang dat de industrielanden ernaar streven de rente omlaag te brengen door een beleid gericht op het laag houden van de inflatie en op reductie van de overheidstekorten.

Voor de komende jaren lijken de schuldproblemen beheersbaar, hoewel zich ten aanzien van enige individuele landen tijdelijk ernstige situaties kunnen voordoen. Het IMF verwacht voor 1984 en 1985 dat het tekort op de lopende rekening van de groep ontwikkelingslanden naar schatting \$60 miljard zal bedragen (een halvering ten opzichte van de piek in 1981). Een tekort van deze omvang zal ten naaste bij gefinancierd kunnen worden uit de zogenaamde niet-schuldengenererende kapitaalstromen, zoals directe investeringen en schenkingen (ontwikkelingshulp). De verschaffing van nieuw bankkrediet – en daarmee de stijging van de buitenlandse schuld – zou beperkt kunnen blijven en deels gebruikt kunnen worden om de geslonken monetaire reserves aan te vullen. Daarnaast zullen in 1985 en vooral in de jaren daarna aanzienlijke bedragen nodig zijn voor de aflossing van de bestaande schuld. Het valt echter te verwachten dat evenals in voorgaande jaren de internationale banken tot herfinanciering bereid zullen zijn en dat zij, naarmate de betrokken landen succes boeken met hun aanpassingsbeleid, dat ook tegen aantrekkelijker voorwaarden – in de vorm van langere looptijden en een lagere rente-opslag – zullen doen. Een lichtpuntje hierbij is dat volgens recente gegevens van de Bank voor Internationale Betalingen de kredietverlening van de internationale banken aan de ontwikkelingslanden in het laatste kwartaal van 1983 duidelijk is gestegen, welke stijging zich in het eerste kwartaal van 1984 in zeer bescheiden mate heeft voortgezet, terwijl de rente-opslag een neiging tot dalen heeft.

2.3. De Nederlandse economie in internationale context

Gedurende een lange reeks van jaren is de positie van onze economie binnen de geïndustrialiseerde wereld ernstig verzwakt. Relatief slechte investerings- en uitvoerprestaties hebben tot gevolg gehad dat de economische groei in ons land na 1976 voortdurend is achtergebleven bij het internationale groeitempo. De stijging van het bruto binnenlandse product bleef in de periode 1977 t/m 1983 in ons land beperkt tot gemiddeld $\frac{3}{4}$ à 1% per jaar, tegen $2\frac{1}{4}$ % gemiddeld in het OESO-gebied. Dit komt neer op een groeiachterstand in deze periode van cumulatief 9 à $9\frac{1}{2}$ %.

Tabel 2.3.1. Volume bruto binnenlands product (gemiddelde procentuele mutaties per jaar)

	1960/ 1973	1973/ 1983	1970/ 1973	1973/ 1976	1976/ 1979	1979/ 1982	1982/ 1985	1983	1984	1985
OESO-totaal	5,0	2,1	5,0	1,8	3,6	0,9	$3\frac{1}{4}$	2,4	$4\frac{1}{4}$	$2\frac{3}{4}$
OESO-Europa	4,8	1,8	4,6	2,0	2,9	0,7	2	1,3	$2\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$
Nederland	5,0	1,4	4,5	2,6	2,4	-0,5	$1\frac{1}{4}$	0,6	$1\frac{1}{2}$	$1\frac{3}{4}$

Bron: OESO, National Accounts 1953–1982, Economic Outlook nr. 35 (juli 1984); CBS, Nationale Rekeningen 1983; CPB, Macro Economische Verkenning 1985.

Onze investeringen hebben al vanaf 1971/1972 ernstige stagnatieverschijnselen laten zien; enkele jaren eerder, en in sterkere mate dan gemiddeld in de OESO-landen. Het bruto investeringsvolume in vaste activa (inclusief investeringen in woningen en van de overheid) lag in 1983 in ons land ruim 10% onder het niveau van 1970; gemiddeld in het OESO-gebied daarentegen 26 à 27% hoger dan in 1970.

Tabel 2.3.2. Volume totale bruto investeringen in vaste activa (gemiddelde procentuele mutaties per jaar)

	1960/ 1973	1973/ 1983	1970/ 1973	1973/ 1976	1976/ 1979	1979/ 1982	1982/ 1985	1983	1984	1985
OESO-totaal	6,3	0,5	6,2	-2,2	4,6	-1,1	3 1/2	1,8	5 3/4	3 1/4
OESO-Europa	5,5	-0,1	4,4	-1,2	1,9	-1,1	2	0,2	3	3
Nederland	5,6	-1,6	1,7	-3,8	4,0	-5,3	1 3/4	0,4	2 1/2	2 1/4

Bron: zie tabel 2.3.1.

Daarnaast moet worden geconstateerd dat de volumegroei van onze uitvoer van goederen en diensten in de periode 1974 t/m 1981 vrijwel voortdurend is achtergebleven bij die van de ongewogen uitvoer van goederen en diensten van de OESO-landen, cumulatief in deze jaren niet minder dan 17 à 18%. In 1982 liep onze uitvoer vrijwel in de pas met de ongewogen OESO-uitvoer. In 1983 werd – voor het eerst sinds vele jaren – een aanzienlijke terreinwinst gerealiseerd, van ruim 3%.

Tabel 2.3.3. Exportvolume van goederen en diensten (gemiddelde procentuele mutaties per jaar)

	1960/ 1973	1973/ 1983	1970/ 1973	1973/ 1976	1976/ 1979	1979/ 1982	1982/ 1985	1983	1984	1985
OESO-totaal	8,1	4,2	8,7	4,9	5,7	2,9	4 3/4	1,6	7 1/4	5 1/4
OESO-Europa	8,0	4,0	8,6	4,4	5,5	2,6	4 3/4	2,9	6	5 1/2
Nederland	9,1	2,5	11,4	3,1	2,9	0,9	5	4,8	5 3/4	4 1/2

Bron: zie tabel 2.3.1.

Hoewel onze economische groei al vanaf 1977 bij het OESO-gemiddelde achterop raakte, bleef onze consumptie tot en met 1978 relatief sterk groeien. In de jaren 1974 t/m 1978 nam het volume van de totale consumptie in ons land cumulatief 4 1/2 à 5% (de particuliere consumptie 5 1/2 à 6%) sterker toe dan gemiddeld in het OESO-gebied. In 1979 kwam onze consumptiegroei niet meer uit boven het OESO-gemiddelde. Vervolgens bleef als logische consequentie van de opgelopen groeiachterstand het volume van onze totale consumptie in de jaren 1980 t/m 1983 cumulatief 8 1/2% (de particuliere consumptie zo'n 10%) achter bij het OESO-gemiddelde.

Tabel 2.3.4. Volume totale consumptie (gemiddelde procentuele mutaties per jaar)

	1960/ 1973	1973/ 1983	1970/ 1973	1973/ 1976	1976/ 1979	1979/ 1982	1982/ 1985	1983	1984	1985
OESO-totaal	4,7	2,5	4,6	2,7	3,3	1,4	2 1/2	2,5	3	2 1/4
OESO-Europa	4,7	2,1	4,7	2,8	3,0	0,9	1 1/4	1,3	1	1 1/4
Nederland	4,8	2,0	3,0	3,8	3,8	-0,8	0	0,1	-3/4	1/2

Bron: zie tabel 2.3.1.

Door het al vanaf 1971/1972 bij het OESO-gemiddelde achterblijven van onze investeringen kwam het groeivermogen van de economie in ons land veel sterker onder druk te staan dan gemiddeld in de OESO-landen. Naast het bestedingseffect, dat zich direct manifesteerde, bleef na verloop van tijd ook het capaciteitseffect van het relatief sterk stagneren van onze investeringen niet zonder gevolgen. Deze voor onze economische groei nadelige ontwikkeling werd vanaf 1974 versterkt door onze relatief slechte uitvoerprestaties in vergelijking met de ongewogen OESO-uitvoer van goederen en diensten.

Een en ander kwam tot en met 1976 nog niet tot uiting in een achterblijven van onze economische groei bij het OESO-gemiddelde. De relatief, ten opzichte van het nationale inkomen, sterke consumptiegroei bood tot en met dat jaar nog voldoende tegenwicht. Daarna ging de invloed van onze relatief ongunstige investeringsprestaties (behoudens een tijdelijke investeringsopleving in 1977) en exportprestaties overheersen, en raakte onze economische groei langdurig achterop bij het OESO-gemiddelde. Dit maakte het onvermijdelijk dat uiteindelijk - vanaf 1980 - ook onze consumptiegroei ging achterblijven bij het OESO-gemiddelde. Want geen enkele economie kan het zich veroorloven dat de consumptiegroei langdurig uitgaat boven de economische groei; dat gaat vroeg of laat ten koste van de investeringen, met als gevolg een (verdere) aantasting van het groeivermogen van de economie.

Aan het bovengeschetste verloop van de investeringen en van de export lagen grotendeels dezelfde factoren ten grondslag die het mogelijk maakten dat de consumptiegroei tot het einde van de jaren zeventig hoog bleef. Structurele onevenwichtigheden in de economie, waarvoor de kiem al in de jaren zestig werd gelegd, kwamen tot uiting in een jarenlang proces van uitholling van de winstpositie en het eigen vermogen van bedrijven. Te hoge loonstijgingen, die samenhangen met de starheid van de beloningsstructuur en met afwentelingstendenties met betrekking tot de vrijwel voortdurende stijging van collectieve lasten, droegen daaraan in belangrijke mate bij. Deze onevenwichtigheden waren ervoor verantwoordelijk dat de tot het eind van de jaren zeventig hoog blijvende consumptiegroei niet bij machte was om de relatief sterk teruggevalen economische groei duurzaam op te vijzelen. Veeleer was de hoog blijvende consumptiegroei een uiting van het steeds verder toenemen van de onevenwichtigheden in onze economie.

Ons land moest de mondiale recessie van de beginjaren tachtig dan ook ingaan met een consumptiequote (inclusief overheidsconsumptie, gemeten in % van het bruto binnenlandse produkt) die in 1979 5%-punten hoger lag dan gemiddeld in de jaren zestig. Dit in tegenstelling tot de consumptiequote van het gehele OESO-gebied, die zich in 1979 op hetzelfde niveau bevond als gemiddeld in de jaren zestig. Het inkomensmatigings- en ombuigingsbeleid van de beginjaren tachtig droeg er vervolgens toe bij dat in deze jaren onze consumptiegroei zich eindelijk aanpaste aan het groeitempo van onze economie. Mede vanwege het feit dat deze structureel gezien onvermijdelijke aanpassing samenviel met een internationale conjuncturele neergang, nam de economische teruggang in de recessiejaren 1980/1982 in ons land grotere vormen aan dan gemiddeld in de geïndustrialiseerde wereld. De in de jaren zeventig opgetreden ontwrichting van de bestedingsstructuur stond tijdens de recessie van de beginjaren tachtig een groei-ondersteunende rol van de consumptie in ons land in de weg. Het gevolg was dat de consumptiequote zich in de jaren 1980 t/m 1983 in ons land vrijwel stabiliseerde, op een hoog niveau, terwijl daarentegen deze quote in het OESO-gebied onder invloed van de conjuncturele omstandigheden enige stijging te zien gaf. Als vervolg op deze ontwikkelingen van de afgelopen jaren is het in het kader van de terugkeer naar een meer evenwichtige bestedingsstructuur noodzakelijk - zij het natuurlijk niet voldoende - dat de consumptiegroei enige tijd achterblijft bij het tempo van economische

groei, als onvermijdelijk uitvloeisel van een aanpassingsproces in de richting van structureel herstel van de economie.

Overigens heeft de consumptie zich in ons land in 1983 veel minder ongunstig ontwikkeld dan aanvankelijk voor dat jaar was geraamd. In 1984 tekent zich opnieuw een ten opzichte van de oorspronkelijke raming meevallend consumptieverloop af. Ook neemt onze economie, al staat de consumptiegroei vooralsnog onder druk, duidelijk deel in het internationale conjuncturele herstel. Ten dele komt dit voor rekening van de opleving van de export, die niet alleen samenhangt met het herstel van de wereldconjunctuur maar ook met de in 1983 verwezenlijke terreinwinst ten opzichte van de ongewogen OESO-uitvoer. Daarnaast wordt de economische opleving in ons land tevens gedragen door het herstel van de voorraadvorming en het geleidelijk aantrekken van de bruto investeringen in vaste activa.

2.4. De externe positie

Concurrentiepositie

Het na de eerste oliecrisis vrijwel voortdurend achterblijven van onze uitvoer van goederen en diensten bij de ongewogen OESO-uitvoer hing vooral samen met de tot ver in de jaren zeventig verslechterende loonkostenverhouding ten opzichte van het buitenland en de traditionele pakketsamenstelling en geografische spreiding van onze goederenuitvoer.

Op het punt van de loonkostenverhouding ten opzichte van het buitenland is onder invloed van het ingezette inkomensmatigingsbeleid sinds het eind van de jaren zeventig, met name in 1980 en 1981, een duidelijke keer ten goede bereikt. In 1983 en 1984 tekent zich een verdere verbetering af. Niettemin bleef de export zich in vergelijking met de ongewogen OESO-uitvoer tot en met 1981 zwak ontwikkelen. Naast de eenzijdige pakketsamenstelling en geografische spreiding van de uitvoer kan daarbij een rol hebben gespeeld dat het vergroten van marktaandeelen in een periode van stagnerende wereldhandel en van toenemende protectionistische tendenties een bijzonder moeilijke opgave is. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, heeft onze uitvoer van goederen en diensten pas in 1983 een substantiële terreinwinst geboekt ten opzichte van de ongewogen OESO-uitvoer.

Vergeleken met de gerealiseerde loonkostenmatiging zijn de exportprestaties in de beginjaren tachtig dus aan de magere kant gebleven. Dit doet overigens niets af aan de betekenis van een gematigde loonkostenontwikkeling voor onze concurrentiepositie ten opzichte van andere landen, zowel op de binnenlandse als op buitenlandse markten.

Ten eerste kan loonkostenmatiging leiden tot lagere en dus beter concurrerende afzetprijzen. Langs deze weg heeft onze goederenuitvoer buiten de energiesector in de jaren 1981 t/m 1983 een terreinwinst kunnen realiseren van totaal 5 à 6% ten opzichte van de dubbel herwogen OESO-uitvoer exclusief energie. Voor 1984 wordt voor dit deel van onze uitvoer een verdere marktwinst verwacht van 1%. Andere factoren, met name de eenzijdige pakketsamenstelling van onze uitvoer, hebben evenwel verhinderd dat dit resultaat zichtbaar kon worden in onze exportprestaties in hun totaliteit gezien en in vergelijking met de ongewogen OESO-uitvoer.

Ten tweede heeft de loonkostenmatiging van de afgelopen jaren bijgedragen aan het beginnende herstel van de financiële positie van bedrijven dat zich inmiddels aftekent. Dit biedt uitzicht op een verdergaand investeringsherstel en kan het bedrijfsleven weer de mogelijkheid verschaffen, de financiële risico's te nemen die verbonden zijn aan het ontwikkelen van nieuwe producten en produktietechnieken en het bewerken van nieuwe afzetmarkten. De zwakte van onze exportpositie uit hoofde van de eenzijdige pakketsamenstelling en geografische spreiding van de uitvoer kan daardoor worden teruggedrongen. Ook langs deze weg draagt loonkostenmatiging bij aan de noodzakelijke versterking van de concurrentiekracht van onze economie.

De lopende rekening van de betalingsbalans

Vanwege de via de kapitaalrekening lopende uitgaven uit hoofde van ontwikkelingssamenwerking dient de lopende rekening van de betalingsbalans een structureel overschot te vertonen van zo'n $\frac{1}{2}$ à 1% van het nationale inkomen. De laatste jaren geeft de lopende rekening evenwel aanzienlijk grotere overschotten te zien. In de jaren 1981 t/m 1983 beliepen deze op transactiebasis gemiddeld 3% van het nationale inkomen; qua orde van grootte vergelijkbaar met de overschotten van gemiddeld $3\frac{1}{2}\%$ in de periode 1972 t/m 1976.

Deze omvangrijke overschotten moeten mede worden gezien tegen de achtergrond van de sterk opgelopen bijdrage van de aardgasexploitatie aan de lopende rekening. De aardgasuitvoer en de invoersubstitutie van energiegrondstoffen tezamen bedroegen in de jaren 1981 t/m 1983 jaarlijks zo'n $9\frac{1}{2}\%$ van het nationale inkomen ofwel rond 31 miljard (in de periode 1972 t/m 1976 was dit gemiddeld 4 à $4\frac{1}{2}\%$ per jaar). Tegenover deze directe effecten staat dat de aardgasexploitatie heeft geleid tot een hoger niveau van de binnenlandse bestedingen en diensgevolge tot een grotere invoer. Per saldo resulteert een netto bijdrage van het aardgas aan de lopende rekening die in het verleden naar zeer ruwe schatting werd gesteld op ongeveer een derde à de helft van de directe effecten.

De huidige overschotpositie van de lopende rekening hangt voorts nauw samen met de in de loop der jaren ontstane onevenwichtige structuur van de bestedingen in ons land. In weerwil van de na 1979 sterk teruggevallen consumptiegroei ligt de consumptiequote nog steeds op een historisch gezien hoog niveau. Van een laag consumptiepeil is in ons land dan ook geen sprake, integendeel. Daarentegen ligt de quote van onze totale bruto investeringen in vaste activa, gemeten in % van het bruto binnenlandse produkt, de laatste jaren (1982 t/m 1984) bijna 7%-punten lager dan gemiddeld in de jaren zestig (in het OESO-gebied bleef deze teruggang beperkt tot niet meer dan 1%-punt). Het huidige overschot op de lopende rekening is dan ook vooral de weerspiegeling van ons lage investeringsniveau.

De wisselwerking tussen lopende rekening en kapitaalrekening

Gezien de verwachting dat er in de nabije toekomst een overschot op de lopende rekening zal blijven bestaan, is het van belang dat wordt nagegaan in hoeverre compensatie door kapitaaluitvoer optreedt. Het overschot op de lopende rekening leidt, op zich genomen, tot opwaartse druk op de wisselkoers en/of tot een stijging van de liquiditeitsquote. Kapitaaluitvoer heeft een tegengesteld effect.

De ontwikkeling van het saldo van de kapitaalrekening vormt tot op zekere hoogte het spiegelbeeld van de wijze waarop het lopende verkeer zich ontwikkelt. In het hierna volgende zal worden gezien in hoeverre de wisselwerking tussen lopend verkeer en kapitaalverkeer zich in het verleden heeft voorgedaan en zal vooral worden ingegaan op de meest recente ontwikkelingen terzake.

Tabel 2.4. De financiering van het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans (in miljarden guldens)¹

	Lopende rekening		Kapitaalrekening (niet-monetaire sectoren)					Mutatie nationale reserves		
	op trans-actie-basis	op kas-basis	structureel kapitaal	incidenteel kapitaal financieringskapitaal	beleggingskapitaal	overig ²	totaal	banken-verkeer	officiële reserves (- = toename) ³	totaal
1974	6,0	4,5	-2,2	1,3	-1,6	0,6	-2,0	0,2	-2,7	-2,5
1975	5,2	5,2	-2,0	1,6	-1,7	-0,9	-3,0	-1,3	-0,9	-2,2
1976	7,6	6,3	-3,7	0,2	-2,9	-0,6	-7,0	1,3	-0,7	0,7
1977	2,1	1,0	-4,8	0,8	1,8	-0,4	-2,6	2,3	-0,7	1,5
1978	-2,4	-2,5	-4,1	1,6	-0,7	1,1	-2,0	2,6	2,0	4,6
1979	-3,5	-4,5	-3,5	1,2	1,9	-0,1	-0,5	4,0	1,0	5,0
1980	-5,2	-7,5	-3,7	1,9	3,4	-0,7	0,8	8,8	-2,1	6,7
1981	7,5	5,3	-6,1	1,5	-0,1	-0,0	-4,8	-2,3	1,7	-0,6
1982	10,3	9,1	-5,0	1,1	-2,4	-1,7	-7,9	3,8	-4,9	-1,2
1983	10,4	6,7	-2,9	3,5	-3,7	1,2	-1,8	-5,2	0,3	-4,9

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

² Kort kapitaal, leningen middellange-termijnmechanisme EG en nog te rubriceren posten.

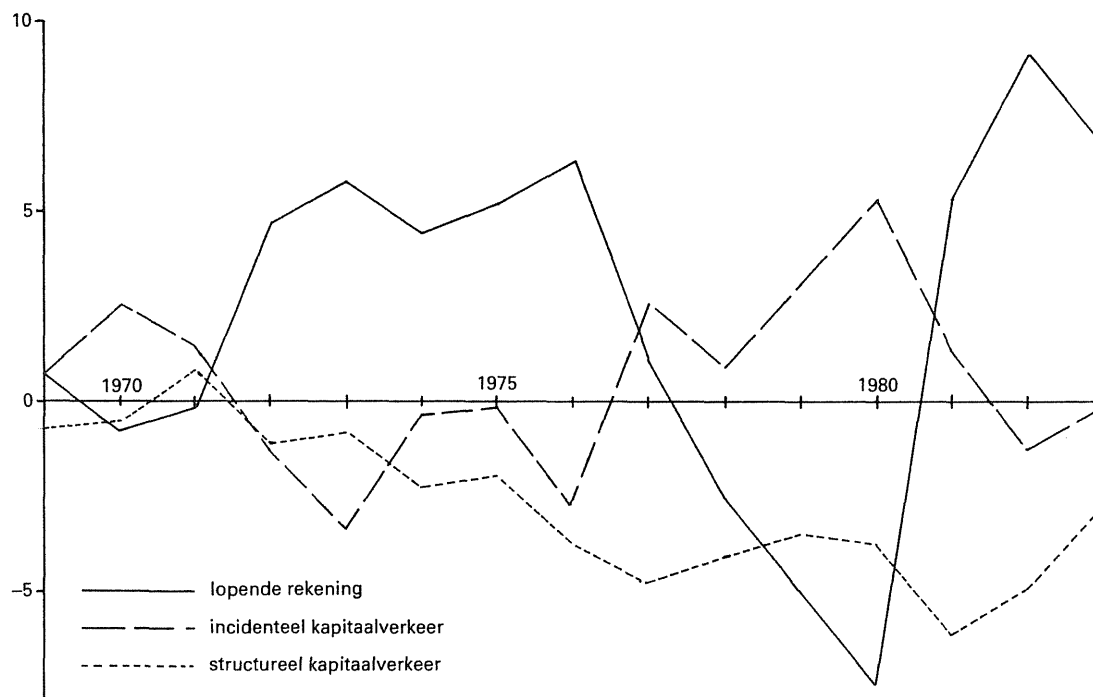
³ Exclusief toewijzing bijzondere trekkingsrechten (SDR's).

Bron: DNB.

Gedurende de jaren 1974–1983 werd 53% van de gezamenlijke lopende-rekeningsaldi (op kasbasis) gecompenseerd door tegengestelde saldi van de kapitaalrekening. In de laatste tien jaren waarin een overschot op de lopende rekening optrad (1969, 1972–1977 en 1981–1983) was dit percentage evenwel 76. Dat dit laatste percentage zoveel hoger is, is te verklaren uit het feit dat de weerspiegeling van het lopende verkeer zich slechts bij een deel van het kapitaalverkeer voordoet. Het zogenaamde structurele kapitaalverkeer heeft de laatste tien jaar voor een vrij constante uitstroming van kapitaal gezorgd. Daardoor was in tijden van tekorten op de lopende rekening de compensatie veel minder, of niet, aanwezig.

Om de tegenhanger van het verloop van het saldo van de lopende rekening nader te kunnen localiseren, is het lange kapitaalverkeer in tabel 2.4 en grafiek 2.4 onderverdeeld in het *structurele* en het *incidentele* kapitaalverkeer, welk laatste in de tabel nader is onderverdeeld in *financieringskapitaal* en *beleggingskapitaal*. Het verloop van deze categorieën is hierin voorts afgezet tegen dat van het saldo op de lopende rekening. Het korte kapitaal is in de grafiek buiten beschouwing gelaten, daar het in dit verband geen rol van betekenis speelt.

Grafiek 2.4. Saldi van de lopende rekening en relevante onderdelen van de kapitaalrekening van de betalingsbalans (in miljarden guldens)



De grafiek maakt zichtbaar dat niet alle onderdelen van het kapitaalverkeer gevoelig zijn voor de bewegingen van het lopende-rekeningsaldo. Het *structurele* kapitaal, waartoe met name behoren de directe investeringen, langlopende handelskredieten en het lange overheidskapitaal (waaronder ontwikkelingshulp), toont nauwelijks verband met de ontwikkelingen in het lopende verkeer. Tot en met 1973 gaf de balans van directe investeringen ongeveer evenwicht te zien terwijl deze sindsdien, vooral door de toegenomen Nederlandse investeringen in het buitenland, steeds een tekort vertoonde van gemiddeld bijna 1% van het nationale inkomen.

De mutaties van het saldo van de lopende rekening werden tussen 1970 en 1983 voor 72% gecompenseerd door bewegingen in het *incidentele* kapitaalverkeer. Het *financieringskapitaal*, dat vooral bestaat uit lange financieringskredieten en plaatsing in het buitenland van effecten en notes door ingezetenen¹, speelde hierbij een minder belangrijke rol dan het *beleggingskapitaal*. Dit laatste, bestaande uit grensoverschrijdend beursverkeer, onderhandse en hypothecaire leningen en onroerend-goedtransacties, dekte sinds 1970 bijna de helft van de wijzigingen van het lopende-rekeningsaldo. Fluctuaties in het obligatieverkeer voerden hierbij de boventoon. Aanvankelijk ging het daarbij alleen om de aan- en verkoop door buitenlanders van guldensobligaties, maar vanaf 1982 werd ook door Nederlandse ingezetenen in sterk toenemende mate in buitenlandse obligaties belegd. Het aandelenverkeer was tot 1982 van weinig belang terwijl de onroerend-goedaankopen door Nederlanders in het buitenland juist toenamen toen de lopende rekening een tekort ging vertonen.

In de uitvoer van Nederlands kapitaal heeft het structurele element lange tijd overheerst. Pas de laatste paar jaar heeft de uitvoer in de beleggings sfeer aan belang gewonnen (aankoop van buitenlandse obligaties). Historisch gezien heeft het Nederlandse kapitaal echter aanmerkelijk minder aan de accommodatie van het lopende verkeer bijgedragen dan het buitenlandse. Voor een verklaring van deze accommodatie moet daarom in de eerste plaats worden gekeken naar de factoren die de toestroming van buitenlands

¹ N.B., het gaat hier *niet* om door buitenlanders aangekochte, in Nederland geëmitteerde guldensobligaties. Derhalve ook niet om staatsleningen: de aankoop door buitenlanders van overheidsobligaties wordt geheel gerekend tot het beleggingskapitaalverkeer.

kapitaal naar Nederland bepalen. Deze factoren zijn: de kapitaalvraag vanuit Nederland, het rentevershil tussen Nederland en het buitenland en de verwachtingen ten aanzien van de wisselkoers van de gulden.

De *kapitaalvraag* van Nederlandse bedrijven neemt af bij daling van de bedrijvigheid. Dit komt op de betalingsbalans tot uitdrukking in minder invoer van zowel goederen als kapitaal. Zo is met name de wisselwerking tussen het lopende verkeer en het financieringskapitaal verklaarbaar. Dat dit kapitaal niettemin slechts een bescheiden bijdrage aan de accommodatie leverde is te verklaren door de ook tijdens de lopende-rekeningtekorten van 1978–1980 lage investeringsquote. Wat 1983 betreft was er het feit dat de emissie-activiteit van het bedrijfsleven toenamen in het zicht van de economische opleving. Aangezien deze opleving vooralsnog met name tot uiting kwam in een verhoogde uitvoer, trad dit verhoogde beroep op buitenlands financieringskapitaal tezamen met een groot overschot op de lopende rekening op.

Mutaties van het lopende-rekeningsaldo leiden door hun invloed op het *relatieve renteniveau* tot compenserende bewegingen in het rentegevoelige beleggingskapitaal, met name het obligatieverkeer.

De *wisselkoersverwachtingen* tenslotte leiden, voor zover ze met de lopende rekening samenhangen, veeleer tot kapitaalbewegingen met de lopende rekening mee dan daar tegenin. Zo werd in 1978, voorafgaand aan de overgang van de Slang naar het Europese Monetair Stelsel, gespeculeerd op een neerwaartse spijkerswijziging van de gulden. Dat was toen te zien in een achteruitgang van het saldo van het beleggingskapitaal, hoewel in dat jaar ook de lopende rekening sterk verslechterde.

Ondanks een lichte daling in 1983 van het lopende-rekeningoverschot op kasbasis nam het tekort in de sfeer van het beleggingskapitaal verder toe. Dit was evenwel niet zeer verwonderlijk, gelet op het – vooral ten opzichte van de dollarrente – blijvend lage relatieve renteniveau in Nederland. Opmerkelijker, en wellicht ook voor de nabije toekomst van meer belang, waren de ontwikkelingen in het structurele en het financieringskapitaal. De directe investeringen in het buitenland, die tussen 1978 en 1981 waren toegenomen van 3,8 miljard tot 8,2 miljard, daalden in 1983 tot 4,4 miljard, waarmee ze zich – in reële termen – op het laagste niveau sinds 1965 bevonden. De buitenlandse directe investeringen in Nederland bleven vooralsnog laag. Na een korte opleving rond 1980, in welk jaar de investeringen door buitenlanders in ons land 3,9 miljard beliepen, vielen ze weer terug tot 1,6 miljard in 1982 en 1,9 miljard in 1983. Wat het financieringskapitaal betreft werd hierboven al gewezen op de toegenomen emissie-activiteit in het buitenland. Gezien de categorieën waarin deze verbetering plaatsvond zou de daling van het tekort op de kapitaalrekening als een indicatie van een verhoogde bedrijvigheid en verbeterde investeringsmogelijkheden in Nederland gezien kunnen worden.

Indien onder invloed van een verdere daling van de arbeidsinkomensquote en van een verbeterend ondernemingsklimaat ook de buitenlandse directe investeringen in Nederland belangrijk toenemen zou de situatie van voor 1974, toen de investeringsbalans ongeveer in evenwicht was, kunnen terugkeren. Een dergelijke ontwikkeling zou de permanente compensatie van lopende-rekeningoverschotten voor een belangrijk deel laten wegvallen. Wat het financieringskapitaal betreft is bij voortgezette verbetering van de bedrijvigheid in Nederland ook een voortzetting van het verhoogde beroep op de buitenlandse kapitaalmarkt te verwachten. Met betrekking tot het (buitenlandse) beleggingskapitaal moet er tenslotte op worden gewezen dat het vooralsnog hoge financieringstekort van de overheid het (positieve) saldo in deze sfeer opdrijft.

Indien de hierboven beschreven ontwikkelingen in het kapitaalverkeer zich voortzetten, zouden overschotten op de lopende rekening in mindere mate dan voorheen gecompenseerd worden door het kapitaalverkeer.

Inderdaad is het tekort op de kapitaalrekening (exclusief nog te rubriceren posten) over de laatste twaalf maanden waarover gegevens bekend zijn (juli 1983 t/m juni 1984) gedaald tot 1,4 miljard. Het overschot op de lopende rekening op kasbasis bedroeg over die periode 10,1 miljard. De combinatie van een aanzienlijk overschot in het lopende verkeer en het slechts in beperkte mate optreden van netto-kapitaaluitvoer zal de beheersing van de binnenlandse liquiditeitsgroei bemoeilijken. Het is echter aannemelijk dat een zich voortzettend economisch herstel – en met name een herstel van het investeringsvolume – uiteindelijk zal leiden tot een daling van het saldo in het lopende verkeer.

2.5. De monetaire ontwikkeling

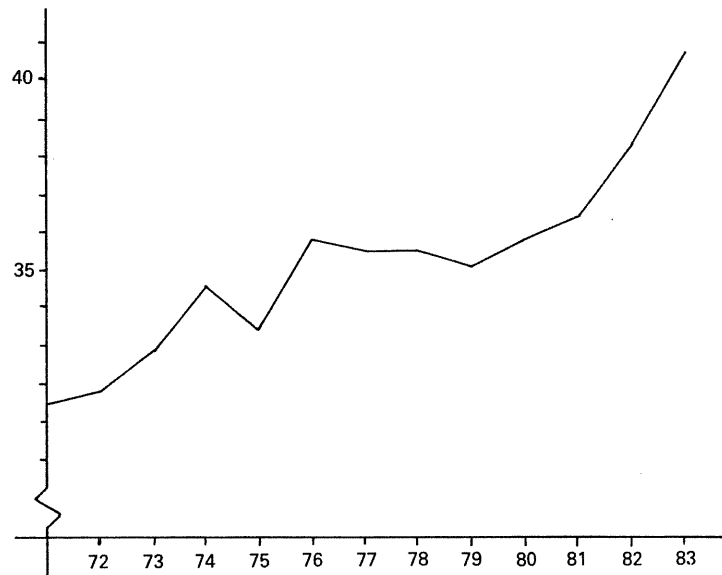
Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is het huidige overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans in sterke mate de weerspiegeling van een laag investeringsniveau. Tezamen met een relatief hoog consumptiepeil is er per saldo sprake van een niveau van de binnenlandse bestedingen dat te laag is om samen te gaan met een evenwichtige positie van de lopende rekening.

Bij een beleid dat is gericht op stabilisatie van de wisselkoers binnen het EMS roept het bestaande overschot op de lopende rekening evenwel krachten op in de richting van evenwichtsherstel. Het leidt tot een daling van de (geldmarkt)rente ten opzichte van het buitenland en draagt langs die weg bij tot herstel van de binnenlandse bestedingen. Bovendien kan de relatieve rentedaling tot gevolg hebben dat voldoende kapitaaluitvoer wordt opgewekt om het overschot op de lopende rekening volledig te compenseren, waardoor de liquiditeit van het bankwezen niet verruimt uit hoofde van het verkeer met het buitenland en de groei van de liquiditeitsmassa beperkt blijft.

In het voorafgaande bleek echter dat van een volledige compensatie van overschotten op de lopende rekening door kapitaaluitvoer van de niet-monetaire sectoren doorgaans geen sprake is. In de afgelopen jaren is daaraan mede bijgedragen door het feit dat vanwege de omvangrijke vraag naar kapitaalmarktmiddelen door de overheid de lange rente de daling van de korte rente niet volledig heeft kunnen volgen. Een per saldo resulterende liquiditeitstoevoer uit het buitenland was het gevolg.

Zo'n nationaal liquiditeitsoverschot leidt tot een toeneming van middelen die bij de geldscheppende instellingen neerslaan in de vorm van oplopende internationale reserves en/of netto buitenlands actief. Voorzover deze middelen niet door particulieren in de vorm van lange passiva (bijvoorbeeld spaargelden) bij de banken of door het rijk in de schatkist worden aangehouden, betekent dit nationale liquiditeitsoverschot een directe monetaire verruiming. De aanwas van middelen bij de geldscheppende instellingen zal bovendien de binnenlandse liquiditeitscreatie stimuleren door de verlening van krediet aan de particuliere sector en/of aan de overheid. Dit proces van monetaire verruiming heeft zich zowel voorgedaan in de afgelopen jaren als in de jaren 1972 t/m 1976, de vorige periode met omvangrijke overschotten op de lopende rekening. Anders dan in die periode was in de afgelopen jaren sprake van een aanzienlijke binnenlandse liquiditeitscreatie ten behoeve van de overheid: het omvangrijke en oplopende financieringstekort lokte voor een niet onbelangrijk deel liquiditeitscreatie uit (indirecte monetaire financiering). Het gevolg van een en ander was dat met name in 1982 en 1983 een aanzienlijke verruiming van de monetaire verhoudingen tot stand kwam. De groei van de liquiditeitsmassa ging fors uit boven de groei van het nationale inkomen waardoor de liquiditeitsquote, die per ultimo 1981 nog 36,8% beliep, steeg tot 41% aan het einde van 1983.

Grafiek 2.5. De ontwikkeling van de liquiditeitsquote, gecorrigeerd voor seizoen en overloop; uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen per ultimo van het jaar



De toestroom van liquiditeiten uit het buitenland maakt het de geldschepende instellingen mogelijk, binnenlands krediet te verlenen zonder dat daarvoor lange passiva als financieringsbron behoeven te worden aange-trokken. De banken zullen vooral lange kredieten verlenen, vanwege de relatieve overvloed aan korte – uit het buitenland toestromende – middelen en de in de regel daarmee samenhangende normale rentestructuur (een korte rente die lager is dan de lange rente; dit wordt versterkt door het gevoerde wisselkoersbeleid). Bestond er in de vorige periode met een na-tionaal liquiditeitsoverschot een omvangrijke kredietvraag van de particu-liere sector, in de afgelopen jaren was deze kredietverlening daarentegen zeer beperkt. Als alternatief hebben de banken op vrij aanzienlijke schaal lange kredieten aan de overheid verschaft. De gespannen situatie op de kapitaalmarkt nam daardoor weliswaar enigszins af, maar dat bleef zoals hierboven is opgemerkt niet zonder monetaire gevolgen.

Tabel 2.5. Monetair overzicht; mutaties in % van de binnenlandse liquiditeitenmassa (M2) aan het begin van het jaar

	gemiddeld 1972–1976	gemiddeld 1977–1980	gemiddeld 1981–1983	1982	1983	juli 1983/ juni 1984
1. liquiditeitstoevoer uit het buitenland	4,9	–3,4	3,3	4,0	2,3	7,0
<i>uit hoofde van:</i>						
– lopende rekening	9,4	–4,1	5,7	7,5	5,3	•
– kapitaalverkeer met het buiten- land	–4,5	0,7	–2,4	–3,5	–3,0	•
2. binnenlandse liqui- teitscreatie	11,5	8,2	4,7	4,4	8,0	–0,4
a. bruto binnenlandse liquiditeitscreatie	21,6	28,4	11,9	10,1	11,6	6,3
<i>ten behoeve van:</i>						
– overheid	0,9	3,9	4,4	4,5	4,8	0,0
(kort)	(–1,2)	(3,8)	(–0,6)	(–2,1)	(–0,7)	(–4,1)
(lang)	(2,1)	(0,1)	(4,9)	(6,6)	(5,4)	(4,1)
– private sector	20,7	24,5	7,5	5,6	6,8	6,3
b. lange passiva en diversen	–10,1	–20,2	–7,2	–5,7	–3,6	–6,7
3. toeneming van de liqui- diteitenmassa (1+2) (P.M.: groei van de geldhoeveelheid, M1)	16,4 (11,3)	4,8 (7,0)	8,1 (5,9)	8,4 (9,9)	10,4 (10,1)	6,6 (2,7)
P.M.: liquiditeitsab- sorptie door stijging van het nationale inkomen in de loop van het jaar	12,9	6,0	3,9	2,9	3,9	•
<i>uit hoofde van:</i>						
– produktiestij- ging	4,0	1,1	–0,6	0,3	1,5	•
– prijsstijging	8,6	4,9	4,6	2,6	2,5	•

Bron: DNB.

Zowel het op wisselkoersstabiliteit binnen het EMS gerichte monetaire beleid, als een budgettair beleid dat ernst maakt met het reduceren van het financieringstekort, stimuleert investeringsherstel door drukkend te werken op de nominale en reële rente. Daarenboven heeft de opgetreden verruiming van de monetaire verhoudingen de stimulans van een zo laag mogelijke rente voor het herstel van de binnenlandse bestedingen versterkt. Daardoor is evenwel tegelijkertijd het risico van een weer oplevende inflatie vergroot.

Hoewel hiervoor op korte termijn niet behoeft te worden gevreesd, mede gezien het monetaire beleid van een aantal belangrijke handelspartners, worden de risico's van hernieuwde inflatie bij een aanhoudende monetaire verruiming steeds groter. Een verzwakking van de groei van de liquiditeitsmassa lijkt daarom gewenst om inflatierisico's op de wat langere termijn uit te sluiten en vertrouwensverlies in de gulden, met alle negatieve rentegevolgen van dien, te voorkomen.

Een verdergaand herstel van de binnenlandse bestedingen, met name van de investeringen, zou binnen afzienbare tijd kunnen bijdragen tot een beperking van het overschot op de lopende rekening. Een voortgaand herstel van de economische groei – naast het op sanering van de collectieve uitgaven gerichte beleid – kan de reductie van het financieringstekort van de overheid vergemakkelijken. Als gevolg van een en ander zouden een kleiner nationaal liquiditeitsoverschot en een afnemende indirecte monetaire financiering van het overheidstekort tot beperking van de groei van de

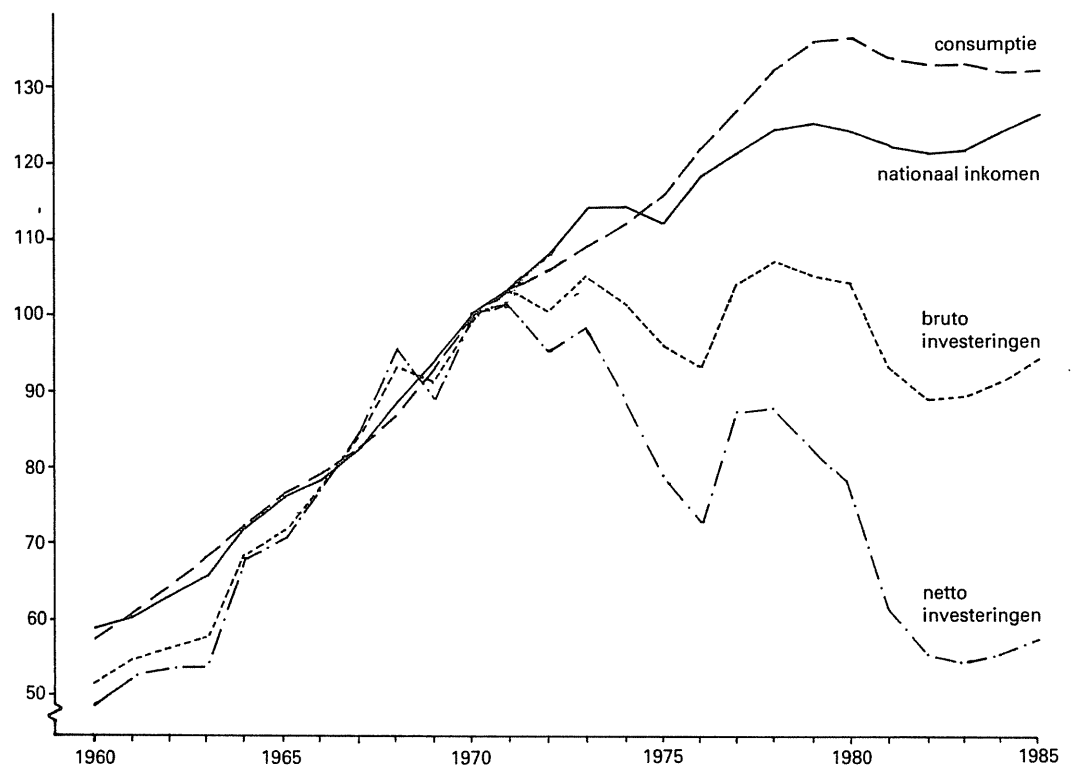
liquiditeitenmassa kunnen leiden. Onder deze omstandigheden is het mogelijk dat de stijging van de liquiditeitsquote tot staan kan komen of zelfs zal kunnen omslaan in een daling zonder dat restrictieve, renteverhogende maatregelen noodzakelijk zouden worden. Een beleid dat ook rechtstreeks, los van de opleving van de economische groei, gericht blijft op verlaging van het financieringstekort, moet daarbij evenwel onmisbaar worden geacht.

Overigens is de monetaire expansie in de eerste helft van 1984 afgezwakt waardoor de sterke stijging van de liquiditeitsquote tot en met 1983 zich in de eerste helft van 1984 niet heeft voortgezet.

2.6. Bestedingen, besparingen en inkomens

In de jaren zeventig, met name na 1973, is de bestedingsstructuur van onze economie aanzienlijk gewijzigd. Terwijl het totale consumptievolume in 1983 22% hoger lag dan in 1973, waren de totale bruto investeringen in vaste activa in 1983 in volume weggezakt tot 14½% onder het niveau van 1973. Vanwege oplopende afschrijvingslasten kwamen de *netto* investeringen in 1983 zelfs 45% lager uit dan in 1973 (grafiek 2.6). Het behoeft geen betoog dat het groeivermogen van onze economie hierdoor ernstig is aangetast.

Grafiek 2.6. Volumeverloop nationaal inkomen, totale consumptie (incl. overheidsconsumptie), totale bruto investeringen in vaste activa (incl. investeringen in woningen en van de overheid) en totale netto investeringen in vaste activa; index 1970 = 100



Aan deze ontwikkeling lag een jarenlange scheefgroei in de sfeer van de categoriale inkomensverdeling ten grondslag. Ten opzichte van 1973 lag in 1983, na twee oliecrises,

- het reële nationale inkomen, bepalend voor de omvang van onze bestedingsmogelijkheden, slechts 6½% hoger;
- het *totale* reële vrij beschikbare inkomen van gezinnen evenwel zo'n 12% hoger;

- de koopkracht van het loon- en overdrachtsinkomen van gezinnen zelfs 20½% hoger;
- het reële netto beschikbare overig inkomen van gezinnen en bedrijven daarentegen 28½% lager.

De financiële positie van bedrijven

Het overig inkomen kwam al in de loop van de jaren zestig geleidelijk onder druk te staan. Na globale correctie voor het aan zelfstandigen toe te rekenen inkomen uit arbeid blijkt, zoals uit de tentatieve cijfers van tabel 2.6.1 valt af te leiden, dat het aandeel van het resterende netto beschikbare overig inkomen in het nationale inkomen in 1980 was geslonken tot ongeveer een derde van het niveau van 1963.

Tabel 2.6.1. Netto beschikbaar overig inkomen (exclusief aan zelfstandigen toegerekend inkomen uit arbeid); uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen¹

	1963	1973	1980	1981	1982	1983	1984
Gezinnen (vrij beschikbaar niet-arbeids-inkomen van zelfstandigen en inkomen van gezinnen uit vermogen)	9½	6½	2½	2¾	4	4	·
Bedrijven (bedrijfsbeparingen = ingehouden winst)	5½	4¾	2¼	2¼	2¾	3½	·
Totaal	15	11¼	4¾	5	6¾	7½	9½

¹ Ter voorkoming van een trendbreuk als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen in 1977 zijn de cijfers van eerdere jaren aangepast aan het effect van deze revisie. Omdat de revisie met name in de sfeer van het overig inkomen relatief

omvangrijke bijstellingen tot gevolg heeft gehad, geven de aangepaste cijfers van 1963 en 1973 niet meer dan een zeer globale indicatie.
Bron: berekend op basis van gegevens van het CBS en het CPB.

Het feit dat de stijging van de reële lonen in de afgelopen decennia vrijwel voortdurend uitging boven de voor ruilvoetmutaties gecorrigeerde groei van de arbeidsproductiviteit, heeft in belangrijke mate aan deze ontwikkeling bijgedragen. Voor de bedrijvensector exclusief aardgas beliep deze *real wage gap* gemiddeld in de jaren zestig circa ¾%, in de eerste helft van de jaren zeventig zo'n 2¼% en in de tweede helft van dat decennium weer rond ¾% per jaar.

Een proces van afwenteling van lasten op de bedrijfswinsten was hiervoor in sterke mate verantwoordelijk. Tot het begin van de jaren tachtig waren werknemers veelal niet bereid, hun deel in de vrijwel voortdurende stijging van de collectieve lastendruk voor hun rekening te nemen. Dat gold ook voor de ruilvoetverliezen waarmee het bedrijfsleven in de jaren zeventig werd geconfronteerd. Daarnaast, en in wisselwerking met deze afwentelingstendenties, werd aan de te hoge loonstijgingen tevens bijgedragen door de starheden in onze beloningsstructuur, zowel de op macro-niveau bestaande hoge mate van neerwaartse rigiditeit van de reële lonen als de geringe flexibiliteit van de beloningsverhoudingen. Het laatste hing nauw samen met het jarenlange streven naar een zoveel mogelijk uniforme loonontwikkeling. Van de tot het midden van de jaren zeventig herhaaldelijk doorgevoerde extra verhogingen van ons – in vergelijking met andere landen relatief hoge – wettelijke minimumloon ging een verdere opwaartse impuls uit op de lonen. Al met al werd in grote delen van het bedrijfsleven de loonontwikkeling onvoldoende afgestemd op de allengs slechter wordende financiële situatie. Onder invloed van een en ander liep de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote tussen 1963 en 1980 op met 17%-punten, tot het hoge niveau van 90½%. Nadat deze quote zich vervolgens onder invloed van de tot stand gekomen loonmatiging tot en

met 1983 vrijwel stabiliseerde, wordt pas in 1984 – met een daling tot 88% – een begin gemaakt met een keer ten goede.

Naast de arbeidskosten gaven in de jaren zeventig ook de rentelasten van de bedrijven een sterke stijging te zien. Ten dele hing dit samen met het toenemende beroep van bedrijven op kredieten. Dit leidde tot een voortdurende groei van hun uitstaande schuld, zij het dat dit groeitempo in de beginjaren tachtig afnam onder invloed van de zwakke kredietvraag in deze jaren. Gemeten als percentage van het nationale inkomen liep de totale schuld van het bedrijfsleven (exclusief financiële instellingen) op van 49% in 1977 tot 60% in 1983, dat is rond 200 miljard gulden. (Terzijde: als gevolg van het opgenomen hypothecaire en consumptieve krediet nam ook de bruto uitstaande schuld van gezinnen in de jaren zeventig sterk toe. In 1977 was deze opgelopen tot 35% van het nationale inkomen; daarna volgde een verdere stijging tot 46% in 1980. Sindsdien heeft deze schuld zich nagenoeg op dat niveau gestabiliseerd).

De rentelasten van bedrijven werden verder beïnvloed door de forse stijging van de rentestand tussen 1977 en 1981 en de sindsdien hoog gebleven reële rente. Behalve internationale rente-ontwikkelingen speelde daarbij ook de voortgaande expansie van de collectieve sector een rol. Deze kwam, vooral na 1978, mede tot uiting in een ongekend sterke toeneming van het beslag van de overheid op de kapitaalmarkt. Dat ging ten koste van de positie van particuliere kapitaalvragers en oefende een opwaartse druk uit op de reële rente in ons land.

Een en ander leidde er toe dat de rentelast van bedrijven (exclusief financiële instellingen), in 1977 al opgelopen tot 10½ miljard, in de daaropvolgende jaren meer dan verdubbelde: tot 22½ miljard in 1981. Dank zij de nadien weer afgenomen nominale rente trad vervolgens enige daling in, tot 19½ miljard in 1983. Voor 1984 ligt een verdere daling van de rentelasten van het bedrijfsleven over de bestaande schuld in de lijn der verwachting. Want de na 1981 opgetreden verlaging van de rente werkt als gevolg van de looptijd van de leningen pas met enige vertraging ten volle door in de rentelasten (zo'n 60 à 65% is langlopend, met een gemiddelde oorspronkelijke looptijd van tenminste 2 jaar).

Onder de bovengeschetste omstandigheden was het bedrijfsleven in de loop der tijd steeds minder in staat, voorraden en investeringen te financieren uit eigen middelen. Daardoor moest, voor zover niet werd afgezien van investeringen of voorraadvorming, in toenemende mate een beroep worden gedaan op vreemd vermogen. Tezamen met de afnemende bedrijfsbesparingen (= ingehouden winsten) leidde dit tot een ernstige aantasting van de vermogensstructuur. Zo nam de solvabiliteit, dit is het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen, van de ter beurze genoteerde NV's (exclusief financiële instellingen) af van 54% in 1965 via 44% in 1970 tot 32 à 33% in de jaren 1978 t/m 1982 (industriële beurs-NV's: 1965 46%, 1980 22%, 1982 27%). Door deze ontwikkelingen werd belegging in aandelen geleidelijk minder interessant. Daardoor werd versterking van het eigen vermogen via het aantrekken van nieuw risicodragend kapitaal steeds moeilijker.

Wat de rentelasten van het bedrijfsleven betreft, zij nog opgemerkt dat onder bepaalde veronderstellingen globaal kan worden berekend wat de gevolgen zijn van een daling van de nominale rente met 1%-punt; zie tabel 2.6.2. Ter vergelijking zijn tevens de gevolgen aangegeven voor de overheid. Belooft het effect voor bedrijven in het eerste jaar al 1 à 1½ miljard, structureel is dat ruwweg tweemaal zo groot. Indien bij het aantrekken van de economie de kredietverlening aan het bedrijfsleven sneller stijgt dan in de gehanteerde veronderstellingen ligt besloten, betekent de rentedaling uiteraard relatief gezien een nog grotere besparing op de rentelasten. Uit de becijferingen blijkt dat het voordeel van een rentedaling (dus ook het nadeel van een stijgende rente) bij de overheid minder snel voelbaar is dan in het bedrijfsleven. Dit ligt aan de in vergelijking met bedrijven gemiddeld

relatief lange looptijd van de leningen van de overheid, met name de lagere overheid. De uitkomsten onderstrepen eens te meer het grote belang, zowel voor bedrijven als voor de overheid, van een beleid dat is gericht op reductie van het overheidstekort en daarmee op verlaging van de rente.

Tabel 2.6.2. Gevolgen voor de rentelasten (in miljarden guldens) van een daling van de korte en lange rente met 1%-punt¹

	bedrijven	rijk en lagere overheid
effect in het eerste jaar	ca 1 ¹ / ₄	ca 1 ¹ / ₂
effect in het vijfde jaar	ca 2 ¹ / ₂	ca 3

¹ Voor bedrijven is, uitgaande van de schuldpositie in 1983 en een jaarlijkse groei van het nationale inkomen van 4%, een groei van de schuld van eveneens 4% per jaar verondersteld. Voor de overheid

(rijk en lagere overheid) is in de berekening een constant blijvend financieringstekort exclusief debudgetteringingen aangehouden (van 9¹/₂%).

Aarzelend maar onmiskenbaar zijn in de laatste jaren de financiële voorwaarden voor herstel van de bedrijfsinvesteringen aan het verbeteren. De omslag in het verloop van de rentelasten van bedrijven en van de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote kwamen al ter sprake. De spaarquote van bedrijven laat vanaf 1982 weer een geleidelijk herstel zien. Dit zet naar verwachting in 1984, gelet op het geraamde verloop van het netto beschikbare overig inkomen (zie tabel 2.6.1), in versterkte mate door. Onder invloed van deze ontwikkeling leefde in 1983 ook de uitgifte van nieuwe aandelen door bedrijven op (exclusief financiële instellingen: 1982 41 miljoen; 1983 880 miljoen, dat is meer dan het totale bedrag van de aandelenemissies in de jaren 1978 t/m 1982). Een en ander maakt duidelijk dat de vermogenspositie van bedrijven weer aan de beterende hand is.

Dit neemt niet weg dat het niveau van het eigen-vermogensbestanddeel toch nog veel te laag is om te mogen spreken van een gezonde vermogensstructuur, zoals in de jaren zestig. Dat de quote van de bedrijfsbesparingen in 1984 het niveau van 1973 weer vrijwel kan benaderen, is daarvoor nog lang niet voldoende. Herstel van het eigen vermogen tot een als gezond te beschouwen niveau vergt ook dat het jarenlang – en ook nu nog – onverantwoord lage peil van de bedrijfsbesparingen (= ingehouden winsten) wordt ingehaald. Verder winstherstel en een verdergaande rentedaling zijn dan ook onontbeerlijk voor het bewerkstelligen van een solide basis voor het groeivermogen van onze economie.

Investerings- en werkgelegenheid in bedrijven

Tegen de achtergrond van de voortschrijdende verslechtering van het weerstandsvermogen van bedrijven is het niet verwonderlijk dat de investeringsquote van bedrijven tussen 1970 en 1976 verweezakte en sindsdien geen duurzaam herstel meer te zien heeft gegeven.

Tabel 2.6.3. Bedrijfsinvesteringen in vaste activa (exclusief woningen)

A. In % van het nationale inkomen¹

	gemiddeld 1960-1969	1970	1973	1976	1979	1982	1983	1984	1985
Bruto investeringen af: afschrijvingen	17,0 7,5	17,0 6,9	14,0 7,0	11,4 7,5	13,4 7,9	11,3 9,0	11,5 9,2	11,7 9,3	12,3 9,5
Netto investeringen	9,5	10,1	7,0	3,9	5,5	2,3	2,3	2,4	2,8

B. Gecumuleerde procentuele volumemutaties

	1967/ 1970	1970/ 1973	1973/ 1976	1976/ 1979	1979/ 1982	1982/ 1985	1983	1984	1985
Bruto investeringen	26,3	2,8	-13,6	25,9	-18,4	10½	1,3	4	5
P.M.: Reëel nationaal inkomen	20,9	14,5	3,7	5,6	- 2,8	3½	0,1	2¼	1¼

¹ Ter voorkoming van een trendbreuk als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen in 1977 zijn de cijfers van eerdere jaren aangepast aan het effect van deze revisie.
Bron: CBS, CPB.

Na de recessie van 1974/1975 kreeg de in de loop der jaren verzwakte financiële positie van bedrijven vrijwel geen gelegenheid zich te herstellen. De investeringsopleving van 1977 was dan ook van korte duur. De groei van de bedrijfsinvesteringen nam al in 1978 en 1979 weer sterk af, met name die van de investeringen in outillage. Vervolgens moest het bedrijfsleven de recessie van de beginjaren tachtig ingaan vanuit een financiële situatie die nog slechter was dan aan de vooravond van de recessie van 1974/1975 het geval was. Daardoor kwamen in de afgelopen jaren van economische teruggang de structurele problemen des te scherper aan het licht. De gevolgen voor de investeringen en de – veelal iets bij de conjuncturele schommelingen naijlende – werkgelegenheid namen in deze jaren dan ook een des te grotere omvang aan.

Tabel 2.6.4. Werkgelegenheid in bedrijven (× 1.000 arbeidsjaren)

	gecumuleerde mutaties					niveaus		
	1968/ 1971	1971/ 1974	1974/ 1977	1977/ 1980	1980/ 1983	1983	1984	1985
Totaal bedrijven	+119	- 70	- 79	+89	-298	3795	3794	3803
af: kwartaire diensten ¹	+ 65	+ 63	+ 46	+36	+ 21	579	581	579
Marktsector	+ 54	-133	-125	+53	-319	3216	3213	3224

¹ Inclusief openbaar vervoer
Bron: CBS, CPB.

Inmiddels tekent zich een geleidelijke verbetering af van de investeringen. Hierbij valt een opmerkelijk verschil te constateren met de opleving na de recessie van 1974/1975. Destijds bleven de bedrijfsinvesteringen ondanks de sterke opleving van de consumptie en de export in 1976 nog fors dalen; de investeringen trokken toen pas na enige vertraging, in 1977, sterk aan. Nu wordt de conjuncturele opleving in ons land daarentegen behalve door de export tegelijkertijd – zij het in bescheiden mate – mede door de

investeringen gedragen, ondanks een onder druk staande consumptie. Dit bemoedigende investeringsverloop is mogelijk gemaakt door de keer ten goede die zich in de afgelopen jaren in de winstpositie en vermogensverhoudingen van bedrijven is gaan aftekenen. Dat het geleidelijk aantrekken van de investeringen al begon terwijl de veelal noodzakelijke sanering van de ontwrichte vermogensverhoudingen in feite nog maar amper een aanvang had genomen, in de industrie iets eerder dan in andere sectoren, getuigt van een toenemend vertrouwen van het bedrijfsleven in de economische vooruitzichten voor ons land. Het lijkt geen twijfel dat het in de afgelopen jaren ingezette loonmatigings- en ombuigingsbeleid daarop van grote invloed is geweest.

Het aarzelende opleven van de investeringsactiviteit mag overigens niet verhelen dat het aanpassingsproces van onze economie nog geruime tijd heeft te gaan. Voorkomen moet worden dat door een voortijdige beleidszwenking bij een nog niet voltooid proces van sanering van de vermogensverhoudingen van bedrijven, en door het vertrouwensverlies dat daardoor teweeg zou worden gebracht, het perspectief op structureel herstel van het groeivermogen van onze economie in zijn tegendeel zou omslaan.

Als uitvloeisel van het aanpassingsproces zullen, zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, de consumptieve bestedingen zich vooralsnog slechts zwak kunnen ontwikkelen. Van deze bestedingscategorie mag dan ook voorlopig vrijwel geen bijdrage aan de economische groei worden verwacht. Er gaat dus voorshands evenmin een impuls van enige betekenis van uit op de investeringsactiviteit. Voorzover de investeringsneiging mede wordt bepaald door de afzetperspectieven zijn derhalve de eerstkomende tijd vooral de vooruitzichten ter zake van de buitenlandse afzet en de investeringsbestedingen zelf van belang. Het perspectief van een in de toekomst weer aantrekkende consumptiegroei, dat toeneemt naarmate het aanpassingsproces van onze economie vordert, speelt daarbij voorlopig slechts een rol op de achtergrond.

Dat op deze wijze een ongewenste tweedeling in de economie zou worden gecreëerd tussen een omvangrijke stagnerende sector die is gericht op de binnenlandse markt en een groeiende exportsector, is in strijd met de economische werkelijkheid. Ook van een vergroting van de kwetsbaarheid van de economie uit hoofde van een toenemend aandeel van de export in de totale bestedingen is geen sprake.

Ten eerste is het feit dat vooral de export voor onze economie een belangrijke groeifactor is, niets nieuws: dat was in de naoorlogse periode tot en met 1973 vrijwel voortdurend het geval. Uit de paragrafen 2.3 en 2.4 blijkt dat deze rol van de export in de loop der tijd evenwel ernstig is uitgehold. Juist de opgetreden ondermijning van de concurrentiepositie en verzwakking van de exportprestaties vergrootten de kwetsbaarheid van onze economie voor internationale vraag- en kostenverschuivingen. Dat nu onze export langzamerhand de vruchten plukt van de in de afgelopen jaren ingezette loonmatiging, en dat nu door de weer geleidelijk verbeterende financiële verhoudingen en aantrekkende investeringen van bedrijven een begin kan worden gemaakt met de noodzakelijke versterking van onze productie- en exportstructuur, biedt het perspectief dat de export langzaam maar zeker zijn vanouds belangrijke functie voor de groei van onze economie weer zal kunnen hervinden.

Ten tweede blijven de gevolgen van een exportopleving niet beperkt tot een deel van onze economie maar spreiden deze zich via de inkomensgenererende werking van de produktievergroting voor de export geleidelijk over de gehele economie uit. Bovendien trekt het gedeelte van het bedrijfsleven dat voorziet in de binnenlandse consumptieve behoeften, in sterke mate ook rechtstreeks profijt van een verbetering van de exportpositie van ons land. Want het grootste deel van de productie van goederen en diensten vindt plaats in bedrijfstakken waarvan de afzet zowel op de binnenlandse particuliere consumptie als op de export is gericht. De op de

binnenlandse markt gerichte sector en de exportsector vallen dan ook in werkelijkheid in belangrijke mate samen.

Dank zij het aantrekken van de export en de investeringen is de teruggang van de werkgelegenheid in het bedrijfsleven inmiddels tot staan gebracht. Dat gunstiger resultaten voor de werkgelegenheid tot dusverre zijn uitgebleven, hangt samen met verschillende factoren. Zo is het inherent aan een economische opleving dat deze in eerste instantie vooral gepaard gaat met vergroting van de capaciteitsbenutting en verbetering van de arbeidsproductiviteit, en pas na verloop van enige tijd de werkgelegenheid in positieve richting beïnvloedt. Deze omstandigheid heeft er eveneens toe bijgedragen dat het proces van arbeidsduurverkorting voorshands in veel sterkere mate heeft geresulteerd in behoud van bedreigde arbeidsplaatsen dan in herbezetting van vrijkomende arbeidsuren. Voorts werd de vraag naar arbeid de laatste jaren gemitigeerd door het afnemende ziekteverzuim. Verder bleef het in de loop van 1983 geleidelijk inzettende investeringsherstel in eerste instantie beperkt tot voornamelijk kapitaalintensieve investeringen; met name investeringen in outillage in de verwerkende industrie (olieraffinage, chemie, metaalnijverheid). Langzaam maar zeker spreidt het investeringsherstel zich thans evenwel uit over andere takken van industrie. Ook wordt inmiddels enige opleving voorzien voor de investeringen in bedrijfsgebouwen. Vooral dit laatste is een indicatie dat niet alleen vernieuwing maar ook uitbreiding van de productiecapaciteit, en daarmee van de werkgelegenheid, wordt nagestreefd.

Het perspectief op structureel herstel van het groeivermogen van onze economie, dat door de in het voorafgaande beschreven ontwikkelingen van de laatste jaren wordt geboden, houdt ook een belofte in voor de werkgelegenheid. De werkgelegenheidseffecten van zich herstellende investeringen worden evenwel beperkt door de in de loop der jaren toegenomen kapitaalintensiteit van de investeringen, waarvan in verscheidene sectoren sprake is. Door de voortschrijdende arbeidsbesparende technische ontwikkeling is vooral in de verwerkende industrie het gemiddeld voor een nieuwe arbeidsplaats benodigde investeringsbedrag hoog opgelopen. Dit tempert het optimisme waarmee uit hoofde van het perspectief op structureel economisch herstel tegen de werkgelegenheidsvooruitzichten mag worden aangekeken. Niettemin dient zich voor het komende jaar eindelijk weer enige groei van de werkgelegenheid aan. Maar daar staat tegenover dat het arbeidsaanbod in de komende jaren blijft toenemen.

Inkomens

De in de afgelopen decennia in onze economie ontstane onevenwichtigheden kunnen, zoals in het voorafgaande is aangegeven, in belangrijke mate worden herleid tot scheefgroei in de categoriale inkomensverdeling. Dat proces nam al in de loop van de jaren zestig een aanvang en zette zich in de jaren zeventig, met name na 1973, in versterkte mate voort.

Tabel 2.6.5. Reëel vrij beschikbaar looninkomen, overdrachtsinkomen en overig inkomen¹; procentuele mutaties (cijfers tussen haakjes: mutaties per inkomenstrekker in de betrokken categorie)

	gecumuleerd 1963/1973	gecumuleerd 1973/1979	gecumuleerd 1979/1982	gecumuleerd 1982/1984 ²
1. Koopkracht looninkomen van werknemers (incl. ambtenaren)	75 (56)	17 1/2 (13 1/2)	-11 (-8)	-9 1/2 (-7)
2. Koopkracht overdrachtsinkomen van niet-actieven	149 (63)	51 (15 1/2)	13 (-6)	1 1/2 (-7)
3. Koopkracht loon- en overdrachtsinkomen (1+2)	91 (57)	27 (14)	-2 1/2 (-7)	-4 1/2 (-7)
4. Reëel netto beschikbaar overig inkomen van gezinnen en bedrijven	27	-32	1	20 1/2
5. Totaal reëel vrij beschikbaar inkomen van gezinnen (3 + deel van 4)	74 (50)	17 1/2 (7)	-1 1/2 (-6)	-3 (-5)
P.M.: Volume particuliere consumptie	69 (45)	26 (15)	-4 (-8)	-1 (-3)
Reëel nationaal inkomen	73 (48)	9 1/2 (0)	-3 (-7)	2 (-0)

¹ De reëel vrij beschikbare inkomens zijn ongerekend de statistisch aan gezinnen toegerekende rente-ontvangsten van pensioen- en levensverzekeringsmaatschappijen. Met uitzondering van de laatste regel (nationaal inkomen) is bij het

defereren van nominale mutaties gebruik gemaakt van de prijsstijging van de particuliere consumptie. Het verschil daarvan met de prijsstijging van het nationale inkomen impliceerde voor de periode tot en met 1979 een licht ruilvoet-

voordeel voor de consument, nadien een licht ruilvoetnadeel.

² Ten dele globaal geraamd.

Bron: berekend op basis van gegevens van CBS, CPB en DNB.

Tabel 2.6.5 geeft een indruk van het sterk uiteenlopende verloop van het loon- en overdrachtsinkomen en het overig inkomen. Naast, en in wisselwerking met de te sterke loonstijgingen lagen daaraan vooral de uitbreiding van ons stelsel van sociale zekerheid, waaronder de in de loop der tijd ontstane koppelingsmechanismen, en de absoluut en relatief sterke trendmatige groei van het aantal uitkeringsgerechtigden ten grondslag.

Naast deze verschuiving in de categoriale inkomensverdeling trad in de afgelopen decennia, met name in de jaren zeventig, binnen het loon- en overdrachtsinkomen bovendien een sterke verkleining van inkomensverschillen op. Deze ontwikkeling werd onder meer gevoed door herhaaldelijke nivellerende maatregelen in de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. Ook de uitbreiding van de werking van de koppelingsmechanismen droeg daar in sterke mate toe bij (met name het in de eerste helft van de jaren zeventig optrekken van de minimumuitkeringen tot het niveau van het netto minimumloon). Dit proces werd verder versterkt door het voor de laagste inkomens relatief gunstige loonbeleid in de primaire sfeer (zoals structurele verhogingen van het minimumloon tot het midden van de jaren zeventig en het veelal nivellerende karakter van de vele loonmaatregelen).

Onder invloed van een en ander ging de volumegroei van de particuliere consumptie in de jaren 1974 t/m 1979 voortdurend ver uit boven die van het nationale inkomen. Eerst in de beginjaren tachtig ging de particuliere consumptie vrijwel in de pas lopen met het verloop van het nationale inkomen. En pas in 1984 wordt een stap van enige betekenis gezet in de richting van het redresseren van deze scheefgroei in onze bestedingsstructuur.

In het begin van deze paragraaf werd al melding gemaakt van het sterk uiteenlopende verloop van een aantal geaggregeerde inkomenscategorieën. Hoezeer de *individuele koopkracht* in de afgelopen tien jaar voor grote groepen van de bevolking is uitgegaan boven het reële nationale inkomen *per inkomenstrekker*, kan daarnaast met de volgende cijfers worden geïllustreerd. Ten opzichte van 1973 lag in 1983

- het reële nationale inkomen per inkomenstrekker 7½% lager,
- de koopkracht per inkomenstrekker uit hoofde van het *totale* gezinsinkomen evenwel slechts 3% lager,
- de koopkracht per inkomenstrekker (exclusief zelfstandigen) uit hoofde van het loon- en overdrachtsinkomen daarentegen 1% hoger,
- de koopkracht van het modale werknemersinkomen (inclusief incidenteel) zelfs 6%, van het minimumloon 9½% en van het sociale minimum 13% hoger (ongerekend de in 1983 verstrekte eenmalige uitkering aan de echte minima); van het 2 × modale werknemersinkomen echter 5½% lager.

Dank zij het in de afgelopen jaren ingezette inkomensmatigings- en ombuigingsbeleid is de voortschrijdende ontwrichting in de sfeer van de categoriale inkomensverdeling in de beginjaren tachtig tot staan gebracht. In 1982 werd een situatie bereikt waarin de koopkrachtmutatie van het loon- en overdrachtsinkomen begon achter te blijven bij de reële groei van het nationale inkomen. De druk die daarvan uitging op de *totale* koopkracht van gezinnen werd overigens, zoals uit tabel 2.6.5 valt af te leiden, ten dele gecompenseerd door het weer toenemen van overige inkomensbestanddelen van gezinnen. Het zich geleidelijk herstellende overig inkomen bracht voor gezinnen onder meer een verbetering van de koopkracht uit hoofde van het inkomen uit vermogen met zich mee. Zo liepen de bruto renteontvangsten van gezinnen op van 12 miljard in 1980 tot 15½ miljard in 1983. Aan die stijging is mede bijgedragen door de toeneming (sinds 1980 met naar schatting zo'n ½ miljard per jaar) van de rechtstreekse rentebetalingen van de overheid aan gezinnen uit hoofde van de oplopende overheidsschuld.

De na 1980 opgetreden verbetering van het overige gezinsinkomen droeg mede bij tot enig – fluctuerend – herstel van de vrije gezinsbesparingen. Daarnaast maakte deze verbetering het ook mogelijk dat het volume van de particuliere consumptie zich in de jaren 1981 t/m 1984 gemiddeld zo'n ½% per jaar gunstiger kon ontwikkelen dan de koopkracht van het loon- en overdrachtsinkomen. Mede hierdoor verliep de particuliere consumptie in de afgelopen jaren minder zwak dan aanvankelijk was voorzien.

In de komende jaren ligt een verdere verbetering van het overig inkomen van gezinnen voor de hand, onder meer op grond van de verder oplopende rentebetalingen van de overheid waarvan een deel rechtstreeks aan gezinnen toekomt. Daarnaast is het aannemelijk dat de inmiddels weer geleidelijk toenemende bedrijfswinsten althans voor een deel via winstuitkeringen aan het gezinsinkomen ten goede zullen komen. De ervaringen van de afgelopen jaren indiceren dat dan de particuliere consumptie, hoewel de groei daarvan voorlopig onder druk blijft staan, zich niettemin enigermate gunstiger zal kunnen blijven ontwikkelen dan de koopkracht van het loon- en overdrachtsinkomen. Herstel van het overig inkomen draagt dan ook niet alleen bij tot herstel van de investeringen, zoals eerder in deze paragraaf ter sprake kwam, maar biedt – naast de mogelijkheid van een geleidelijke verbetering van de vrije gezinsbesparingen – tevens enige ondersteuning aan de consumptieve bestedingen.

Besparingen

Jarenlang, tot en met 1974, schommelde de nationale spaarquote rond een niveau van 20% van het nationale inkomen. Achter die stabiliteit gingen twee tegengestelde bewegingen schuil: de spaarquote van bedrijven begon al in de eerste helft van de jaren zestig geleidelijk af te nemen terwijl de contractuele spaarquote van gezinnen in de loop der jaren gestaag opliep. De vrijwillige spaarquote van gezinnen en de spaarquote van de overheid waren vrij stabiel. Het afnemen van de spaarquote van bedrijven, dat wil zeggen de relatieve daling van de ingehouden winsten, werd

aanvankelijk vermoedelijk in de hand gewerkt doordat via de stijgende contractuele gezinsbesparingen in toenemende mate financieringsmiddelen beschikbaar kwamen. Dat maakte het bedrijven mogelijk om in hun vermogensbehoefte steeds meer te voorzien door middel van externe financiering (voornamelijk vreemd vermogen), althans zolang hun rendementspositie en vermogensstructuur voor de vermogensverschaffers aanvaardbaar waren.

Tabel 2.6.6. Besparingen; uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen¹

	gemid- deld 1955- 1959	gemid- deld 1960- 1964	gemid- deld 1965- 1969	gemid- deld 1970- 1974	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Gezinnen, con- tractueel	3,5	4,1	5,1	6,0	8,1	7,7	7,7	8,3	8,9	9,0
Gezinnen, vrij	5,4	5,8	5,6	5,2	2,7	0,5	1,9	3,0	1,1	
Gezinnen, totaal	8,9	9,9	10,7	11,2	10,9	8,3	9,5	11,4	10,0	6,0
Bedrijven	5,9	4,7	4,2	3,5	1,8	2,3	2,4	2,8	3,6	
Particuliere sector	14,8	14,6	14,9	14,7	12,7	10,5	11,9	14,2	13,6	14,9
Collectieve sector	4,4	5,4	5,0	5,7	2,4	0,9	-0,4	-2,7	-2,1	-1,2
Nationale bespa- ringen	19,2	20,0	19,9	20,4	15,1	11,5	11,5	11,5	11,5	13,8

¹ Als gevolg van afrondingen wijkt het totaal soms af van de som der onderdelen.
Bron: CBS, CPB.

In 1975 viel de nationale spaarquote scherp terug. In de daaropvolgende jaren voltrok zich geleidelijk een verdere achteruitgang, tot 11½% in de jaren 1980 t/m 1983. De daling van de spaarquote van de particuliere sector hing nauw samen met de hiervoor geschetste verschuivingen in de inkomensverdeling. De uitholling van het overig inkomen zorgde, voorzover het de ingehouden winsten betrof, voor een verdere daling van de spaarquote van bedrijven. En voorzover die uitholling de overige inkomensbestanddelen van gezinnen betrof, buiten het loon- en overdrachtsinkomen, werden ook de vrijwillige gezinsbesparingen aangetast. Wellicht heeft bij de terugval van de gezinsbesparingen aanvankelijk ook een rol gespeeld dat gezinnen de door de recessie van 1974/1975 teweeg gebrachte vermindering van hun inkomensgroei in eerste instantie veelal als tijdelijk beschouwden, waardoor ze hun bestedingsgewoonten niet onmiddellijk aan de gewijzigde omstandigheden aanpasten.

Behalve de spaarquote van de particuliere sector viel ook de spaarquote van de overheid na 1974 scherp terug. Hierin weerspiegelde zich voornamelijk de stijging van het financieringstekort. Na 1980 ging de overheid zelfs ontsparen.

Inmiddels beginnen zich ook op het vlak van de besparingen nieuwe tendenties af te tekenen, zowel in de ontwikkeling als in de samenstelling van de spaarquote. In het voorafgaande is reeds gewezen op de zich herstellende bedrijfsbesparingen. Daarnaast loopt de ontsparing door de overheid weer enigszins terug, dank zij de ingezette keer ten goede ter zake van het financieringstekort. De vrijwillige spaarquote van gezinnen, die na het dieptepunt van 1980 weer op weg leek naar zijn oude niveau, viel daarentegen in 1983 weer terug. Het laat zich aanzien dat deze quote, hoewel enige stijging in de lijn der verwachting ligt, ook in 1984 aan de lage kant zal blijven. Tenslotte valt te verwachten dat de contractuele spaarquote van gezinnen nog enige jaren een lichte stijging zal vertonen maar op middellange termijn zijn top zal bereiken en vervolgens geleidelijk zal dalen. Hierop wordt, als afsluiting van deze paragraaf, onderstaand ingegaan.

Tabel 2.6.7. Contractuele gezinsbesparingen; uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen¹

	via pensioenfondsen					via levensverzekeringsmaatschappijen	totaal (5)+(6)
	premies	uitkeringen	premieoverschot (1)-(2)	beleggingsinkomsten	subtotaal (3)+(4)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1960	2,5	1,8	0,8	1,1	2,1	1,6	3,6
1965	3,6	2,0	1,6	1,3	3,0	1,6	4,6
1970	4,3	2,2	2,1	1,9	4,1	1,4	5,5
1975	5,4	2,8	2,6	2,9	5,6	2,5	8,1
1980	4,8	2,7	2,1	4,1	6,2	1,5	7,7
1981	4,6	2,8	1,8	4,6	6,5	1,2	7,7
1982	4,3	3,1	1,2	5,1	6,4	1,9	8,3
1983	4,3	3,4	1,0	5,7	6,7	2,2	8,9
1984	3,8	3,2	0,5	5,9	6,5	2,4	9,0

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

De contractuele besparingen van gezinnen ontstaan door de deelneming van gezinnen aan verzekeringen die zijn gebaseerd op een kapitaaldekkingstelsel: pensioen- en levensverzekeringen. De contractuele besparingen die hieruit voortvloeien zijn gelijk aan de premie- en beleggingsinkomsten van pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen minus de uitkeringen door deze instellingen. Bij een pensioen- of levensverzekering betaalt elke individuele verzekerde eerst gedurende een aantal jaren premies. Pas in een later stadium ontvangt hij uitkeringen, die worden gefinancierd uit de premiebetalingen en de beleggingsinkomsten die daarmee zijn verkregen. Op macro-niveau leidt invoering, uitbreiding en verbetering van regelingen dientengevolge eerst tot (een opwaartse beweging in de) premie- en beleggingsinkomsten en pas met een aanzienlijke vertraging tot (een opwaartse beweging in de) uitkeringen.

Tabel 2.6.7 laat zien dat door de opbouw van het pensioenstelsel in de afgelopen decennia de premiebetalingen tot nu toe de uitkeringen hebben overtroffen. Zowel het verschil tussen premies en uitkeringen – het premieoverschot – als de beleggingsinkomsten die daarmee werden verkregen, konden steeds aan het belegd vermogen worden toegevoegd. De uitbreiding van het belegd vermogen leidde er weer toe dat de beleggingsinkomsten zowel absoluut als in procenten van het nationale inkomen gestaag toenamen. Geleidelijk aan begint er echter verandering in deze situatie te komen. Doordat aan de uitbreiding en verbetering van de regelingen al enige tijd een einde is gekomen en door de vergrijzing van de bevolking begint het premieoverschot als percentage van het nationale inkomen geleidelijk af te nemen en zal dit overschot op middellange termijn omslaan in een tekort. Zolang het premietekort kleiner is dan de beleggingsinkomsten, zal het belegd vermogen nog blijven toenemen, zodat ook de beleggingsinkomsten in absolute zin nog zullen stijgen. Als percentage van het nationale inkomen zullen de beleggingsinkomsten echter reeds afnemen als er sprake is van een premietekort¹. De contractuele spaarquote (premieoverschot plus beleggingsinkomsten, beide als percentage van het nationale inkomen) zal dus eveneens gaan afnemen als het premieoverschot omslaat in een premietekort. Die daling zal echter zeer geleidelijk verlopen.

¹ Tenzij de nominale rentevoet systematisch hoger zou zijn dan de nominale groeivoet van het nationale inkomen.

2.7. De collectieve sector

De samenhang tussen de in onze economie gegroeide onevenwichtigheden en de expansie van de collectieve sector werd in de afgelopen decennia in verschillende opzichten gekenmerkt door zichzelf versterkende processen. Van de stijging van collectieve lasten ging jarenlang een opwaartse druk uit op de (bruto) lonen. Dit droeg via de werking van de koppelingsmechanismen in belangrijke mate bij aan de toeneming van de collectieve uitgaven. Ook tastte de expansie van de collectieve sector het groeivermogen van onze economie aan, zowel via de genoemde opwaartse druk op de lonen als via de consumptie-versterkende invloed van de samenstelling van de stijgende uitgaven en – in een later stadium – via de repercussies van het oplopende financieringstekort. Daarnaast droegen de uitbreiding van de collectieve sector en van de regelgeving door de overheid bij tot toenemende verstarringsverschijnselen. Daarvan ging eveneens een groeibelemerende invloed op de economie uit. De gevolgen van een en ander waren een des te sterkere groei van het aantal ten laste van de collectieve sector komende niet-actieven alsmede sinds enkele jaren in snel tempo oplopende rentelasten van de overheid. De expansie van de collectieve uitgaven werd daardoor verder versterkt. Zolang geen compenserende beperkingen werden aangebracht op de steeds verder oplopende uitgaven, waren een verdergaande verzwaring van collectieve lasten of vergroting van het financieringstekort het onvermijdelijke resultaat.

Collectieve uitgaven

Collectieve uitgaven impliceren een beslag van de collectieve sector op de diensten van produktiefactoren. Bij de indirecte bestedingen, i.c. de inkomens- en vermogensoverdrachten, wordt dit beslag in handen gelegd van de ontvangers van deze overdrachten via de door hen verrichte bestedingen. In zoverre de directe en indirecte bestedingen uiteindelijk een consumptief dan wel investeringsgericht karakter dragen, en deze bestedingen in de tijd toenemen, oefent de collectieve sector invloed uit op de bestedingsstructuur.

In de afgelopen decennia zijn in de structuur van de collectieve uitgaven ingrijpende verschuivingen opgetreden. De onderstaande tabel maakt zichtbaar dat de expansie van de collectieve uitgaven vooral heeft plaatsgevonden in de sfeer van de *indirecte*, voornamelijk consumptief gerichte bestedingen: de inkomensoverdrachten.

Tabel 2.7.1. Collectieve uitgaven naar economische categorieën; uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen¹

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Directe bestedingen</i>	17,6	20,3	21,2	22,8	22,7	22,6	22,2	22,1	21,0
– netto materiële consumptie	4,5	4,6	4,7	4,8	5,4	5,7	5,7	6,0	5,8
– netto investeringen	3,7	4,3	4,4	3,6	2,8	2,7	2,4	2,3	2,2
– lonen en salarissen	9,4	11,4	12,2	14,4	14,4	14,1	14,1	13,9	12,9
<i>Rentelasten</i>	3,0	2,6	3,4	3,5	4,1	4,9	5,8	6,4	6,9
<i>Inkomensoverdrachten + subsidies</i>	12,2	15,5	19,7	28,0	32,4	33,9	36,0	37,0	35,8
– demografisch (excl. kb)	3,5	6,0	5,5	6,6	7,3	7,3	7,5	7,4	7,2
– kinderbijslag	1,4	2,0	2,0	2,0	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
– ziektekosten	1,7	2,1	3,8	5,6	6,3	6,6	6,9	6,8	6,5
– arbeidsongeschiktheid	0,3	0,3	1,4	2,7	4,6	4,7	4,8	4,8	4,7
– ziektewet	0,9	1,2	1,9	2,2	2,2	2,1	1,9	1,8	1,8
– werkloosheid	0,3	0,3	0,6	1,6	1,8	2,7	3,7	4,5	4,3
– prijsverlagende subsidies	1,3	0,8	1,4	1,7	2,7	2,6	2,8	3,1	3,2
– individuele huurbijdragen	–	–	0,1	0,2	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7
– overige	2,7	2,9	2,9	5,2	4,7	5,3	5,4	5,5	5,3
<i>Vermogensoverdrachten</i>	4,4	4,7	4,1	4,2	5,0	5,7	5,2	4,7	5,0
– WIR ²	–	–	–	–	1,4	1,7	1,6	1,3	1,4
– overige directe overdrachten ³	1,8	1,3	1,6	2,1	1,4	1,5	1,5	1,6	1,9
– kredieten ²	2,7	3,4	2,5	2,1	2,2	2,5	2,2	1,8	1,7
Totale collectieve uitgaven	37,2	43,1	48,4	58,5	64,1	67,2	69,3	70,3	68,7

¹ Ter voorkoming van een trendbreuk als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen in 1977 zijn de cijfers van eerdere jaren aangepast aan het effect van deze revisie. Als gevolg van afrondingen wijkt het totaal soms af van de som der onderdelen.

² Netto.

³ Exclusief deelnemingen.
Bron: CBS, CPB.

Gemeten als percentage van het nationale inkomen gaven de collectieve uitgaven in de periode 1960/1973 een groei te zien van gemiddeld rond 1%-punt per jaar. Deze trendmatige groei liep in de periode 1973/1980 op tot gemiddeld 2%-punten per jaar. Vervolgens bleef de jaarlijkse groei van de uitgavendruk onder invloed van de tegenzittende conjuncturele omstandigheden en van de ingezette stijging van de rentelasten ook in de periode 1980/1983 gemiddeld 2%-punten belopen. Buiten de werkloosheidsuitgaven en de rentelasten valt evenwel in deze jaren al een duidelijke kentering waar te nemen. Mede dank zij het ingezette ombuigingsbeleid is de groei van verscheidene uitgavencategorieën, gemeten in % van het nationale inkomen, de laatste jaren sterk afgezwakt of zelfs in een daling omgeslagen. In 1984 wordt zelfs voor het eerst een aanzienlijke afnemning van de totale uitgavendruk gerealiseerd. Er is dan ook een duidelijk begin gemaakt met het doorbreken van de zichzelf versterkende processen die in het begin van deze paragraaf werden geschetst.

Collectieve lasten

De sterke expansie van de collectieve uitgaven werd jarenlang vooral gefinancierd door vergroting van de inkomsten van de collectieve sector.

Tabel 2.7.2. Inkomsten van de collectieve sector; uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen¹

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Belastingen (excl. aardgas)	23,9	24,8	26,5	27,8	29,3	27,9	27,4	27,1	26,9
Niet-belastingmiddelen (excl. aardgas)	3,0	3,0	3,3	3,2	3,4	3,6	3,7	3,8	4,2
Aardgasbaten	–	0,0	0,5	2,6	4,5	6,1	5,9	5,7	6,0
Sociale premies	8,5	11,7	15,1	19,3	20,2	20,9	22,1	24,8	23,4
Totaal	35,4	39,5	45,4	52,9	57,4	58,5	59,1	61,4	60,5

¹ Ter voorkoming van een trendbreuk als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen in 1977 zijn de cijfers van

eerdere jaren aangepast aan het effect van deze revisie.
Bron: CPB, Ministerie van Financiën.

De stijging van de collectieve lastendruk tussen 1960 en 1983 kwam voor bijna tweederde voor rekening van de sociale premies. De belastingdruk gaf in de loop der jaren slechts een bescheiden toeneming te zien, mede onder invloed van de sterk oplopende premiedruk; sinds 1980 treedt zelfs een daling van de belastingdruk op. Daarnaast zijn met name de aardgasbaten een groeiende bron van inkomsten geweest maar deze zijn inmiddels, gemeten als percentage van het nationale inkomen, hun hoogtepunt gepasseerd.

Ondanks de sterke groei van de sociale premiedruk, in de periode 1960/1983 gemiddeld met 0,7%-punt per jaar, bleef de stijging van de premiedruk in de loop van de jaren zeventig achter bij de expansie van de uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid. Deze uitgaven werden in toenemende mate mede gefinancierd uit de algemene middelen, zowel via de verstrekking van rijksbijdragen aan de sociale fondsen als via het oplopen van de rechtstreekse overheidsuitgaven in deze sfeer.

Tabel 2.7.3. Financiering van de sociale zekerheid; in procenten van het nationale inkomen¹ (cijfers tussen haakjes: aandeel in het totaal)

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Sociale premies	8,5 (84)	11,7 (86)	15,1 (85)	19,3 (78)	20,2 (73)	20,9 (73)	22,1 (73)	24,8 (76)	23,4 (76)
Rijksbijdragen	0,5 (5)	0,7 (5)	1,0 (6)	1,9 (8)	3,8 (14)	3,2 (11)	2,4 (8)	1,1 (3)	0,8 (2)
Rechtstreekse overheidsfinanciering ²	1,1 (11)	1,2 (9)	1,7 (9)	3,4 (14)	3,7 (13)	4,4 (16)	5,6 (19)	6,8 (21)	6,7 (22)
Totaal	10,1	13,6	17,8	24,6	27,7	28,5	30,1	32,7	30,9

¹ Ter voorkoming van een trendbreuk als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen in 1977 zijn de cijfers van eerdere jaren aangepast aan het effect van deze revisie.

² In deze regel zijn begrepen de overheidsuitgaven uit hoofde van de WWV, RWW, WSW, overige bijstand, uitkering echte minima en individuele huursubsidies.
Bron: CBS, CPB.

Na 1980 werden, in samenhang met ombuigingen in de sociale zekerheidsuitgaven, de rijksbijdragen verminderd. Hierdoor ontstond weer een duidelijker band tussen de uitgavenontwikkeling van de sociale fondsen en de daarbij behorende premielasten. Vanwege de aanhoudende groei van de rechtstreekse overheidsuitgaven op het terrein van de sociale zekerheid is evenwel het aandeel van de premiefinanciering in de totale financiering van de sociale zekerheid in de afgelopen jaren per saldo slechts in bescheiden mate toegenomen en is dat aandeel in vergelijking met de jaren zestig nog steeds laag.

In onderstaande tabel wordt het verloop van de belastingdruk weergegeven, uitgesplitst over een aantal categorieën. Daarbij is afzonderlijk de ontwikkeling bij ongewijzigd fiscaal beleid aangegeven (de endogene groei). Het verschil tussen de totale en de endogene groei geeft de invloed weer van fiscale maatregelen (de autonome groei). Het volledig toepassen van de automatische inflatiecorrectie is beschouwd als onderdeel van ongewijzigd fiscaal beleid. Het eventueel beperken ervan is opgenomen als autonome maatregel. Belastingmaatregelen beïnvloeden uiteraard het economische proces en daarmee ook indirect weer de belastingopbrengsten. Dit indirecte effect van autonome maatregelen is moeilijk te kwantificeren, en is in onderstaande cijfers begrepen in de endogene groei.

Tabel 2.7.4. De belastingdruk van het rijk; uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen (cijfers tussen haakjes: de endogene mutaties van de belastingdruk bij ongewijzigd fiscaal regime)

	niveau	gecumuleerde mutaties in %-punten					niveau
	1965 ¹	1965/1970	1970/1975	1975/1980	1980/1984	1984	
Loon-, inkomsten en dividendbelasting	11,0	0,0 (+2,3)	+1,9 (+3,4)	+0,2 (+0,2)	-2,1 (-2,3)	11,0	
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen (vnl. Vpb)	3,1	+0,7 (-0,4)	+0,2 (+1,0)	-0,2 (-0,6)	-0,6 (+0,3)	3,3	
Kostprijsverhogende belastingen naar waarde (vnl. BTW)	6,3	+1,3 (-0,5)	+0,7 (-0,1)	+1,4 (+0,2)	0,0 (-0,4)	9,7	
Kostprijsverhogende belastingen naar hoeveelheid (vnl. accijnzen)	3,5	+0,1 (-0,9)	-0,5 (-1,1)	-0,1 (-0,8)	+0,2 (-0,6)	3,1	
Totaal	23,9	+2,1 (+0,5)	+2,3 (+3,2)	+1,3 (-1,0)	-2,5 (-3,0)	27,1	

¹ Aangepast aan het effect van de revisie van de Nationale Rekeningen in 1977.

De druk van naar hoeveelheid geheven belastingen, zoals de accijnzen, heeft een relatief sterke endogene daling te zien gegeven. Dat is een logisch uitvloeisel van de opgetreden inflatie. De in de loop van de tijd doorgevoerde fiscale maatregelen, waaronder aanpassingen van de tarieven aan de inflatie, hebben er evenwel toe bijgedragen dat op macro-niveau (d.w.z. in % van het nationale inkomen) de druk van deze belastingen betrekkelijk stabiel is gebleven.

De loon- en inkomstenbelasting heeft een progressieve tariefstructuur; met het toenemen van het inkomen neemt ook de gemiddelde belastingdruk toe. De endogene groei van deze belastingcategorie heeft sinds 1965 zo'n 3½ %-punten bedragen. Zou de automatische inflatie-correctie nooit zijn toegepast dan had deze groep belastingen zelfs een drukstijging van 10 %-punten te zien gegeven. Mede als gevolg van fiscale maatregelen ligt de macro-druk van de loon- en inkomstenbelasting thans echter vrijwel op hetzelfde niveau als in 1965.

De endogene daling van de belastingdruk in vooral de periode 1980/1984 is opvallend. Verschillende factoren liggen daaraan ten grondslag.

In de eerste plaats heeft de loonmatiging van de afgelopen jaren geleid tot een verschuiving van looninkomen naar winstinkomen. In een meer evenwichtige economische situatie zouden uit een dergelijke verschuiving hogere belastingontvangsten voortvloeien aangezien het gemiddelde tarief in de vennootschapsbelasting hoger ligt dan in de loonbelasting. In de situatie van de laatste jaren is het effect op de totale belastingopbrengst

evenwel juist negatief. Doordat in het verleden een reservoir van fiscaal compensabele verliezen is ontstaan, leiden de hogere winsten nu slechts in beperkte mate tot een toeneming van verschuldigde vennootschapsbelasting.

Daarnaast heeft ook de stijging van de sociale zekerheidsuitgaven belastingderving tot gevolg gehad. Bij een parallelle groei van uitkeringen en premies is immers de derving aan belasting vanwege de hogere premies groter dan de extra opbrengst vanwege het hogere uitkeringsbedrag. Dit als gevolg van het verschil in de marginale tarieven.

Beide bovengenoemde factoren zijn niet structureel van aard. Het economische herstel en de ombuigingen in de sociale zekerheid leiden ertoe dat de omvang van de inkomensoverdrachten via de sociale zekerheid afneemt. Bovendien zullen geleidelijk aan steeds meer bedrijven door de fiscaal compensabele verliezen heenraken. Van de overige factoren die hebben bijgedragen tot het terugvallen van de endogene groei van de belastingdruk in de periode 1981 t/m 1984 zij nog vermeld dat in 1981 een einde is gekomen aan de groei van de vennootschapsbelasting uit hoofde van de aardgaswinning.

De ontwikkeling van de belastingdruk bij ongewijzigd beleid kan ook worden weergegeven door de zogeheten macro-economische progressiefactor. Deze is gelijk aan het quotiënt van de endogene groei van de belastingopbrengst in een bepaald jaar en de nominale groei van het nationale inkomen in dat jaar. Is de groei van deze beide grootheden gelijk, dan heeft de progressiefactor de waarde één, en blijft de macro-belastingdruk dus behoudens autonome maatregelen ongewijzigd. In afwijking van de voorafgaande analyse is in de onderstaande tabel – zoals bij de berekening van de progressiefactor gebruikelijk – het toepassen van de inflatiecorrectie tot de fiscale maatregelen gerekend.

Tabel 2.7.5. De macro-economische progressiefactor

gemiddeld 1966–1970	gemiddeld 1971–1975	gemiddeld 1976–1980	gemiddeld 1981–1984
1,00	1,36	1,20	ca 0,7

De waarden van deze factor voor 1980 en latere jaren hebben nog het karakter van ramingen omdat voor deze jaren zowel het nationale inkomen als de transactie-opbrengst van (onderdelen van) de belastingen nog niet definitief zijn vastgesteld. Niettemin kan vrij zeker worden aangenomen dat deze waarde in de jaren 1981 t/m 1984, onder invloed van de bovengenoemde factoren, gemiddeld kleiner is dan één.

De sterke afzwakking van de endogene belastingdrukontwikkeling heeft in de afgelopen jaren de problematiek van de afweging tussen lastendruk en financieringstekort, gegeven het verloop van de uitgaven, des te scherper naar voren doen komen. Bij ongewijzigd fiscaal beleid zou de belastingdruk op *macro*-niveau sterk dalen, ten koste van het financieringstekort. Om ter wille van het financieringstekort de belastingdruk op *macro*-niveau constant te houden zou evenwel een drastische verhoging van de belastingtarieven, dus van de belastingdruk op *micro*-niveau, onvermijdelijk zijn. Ervan uitgaande dat het volledig toepassen van de inflatiecorrectie behoort tot ongewijzigd beleid, moet worden vastgesteld dat dit keuzevraagstuk in de afgelopen jaren sterk in het nadeel van het financieringstekort is uitgevallen. Tussen 1980 en 1984 daalde de belastingdruk endogeen met 3,0 %-punten (zie tabel 2.7.4). Deze daling werd door autonome fiscale maatregelen (het saldo van tariefverhogingen, inclusief beperking van de inflatiecorrectie, en van de fiscale lastenverlichting voor bedrijven) slechts voor een gering gedeelte gecompenseerd: per saldo resulteerde een daling van de belas-

tingdruk met 2,5 %-punten. De stijging van het financieringstekort nam hierdoor des te grotere vormen aan.

Financieringstekort; rente- en aflossingslasten

De afgelopen tien jaar heeft het inzicht dat met het verhogen van de collectieve lastendruk niet ongelimiteerd kan worden doorgegaan, steeds meer terrein gewonnen. Daaruit zijn echter in onvoldoende mate de consequenties getrokken ter zake van het beperken van de stijging van de collectieve uitgavendruk. Het gevolg was een vrijwel voortdurende toename van het financieringstekort; in de beginjaren tachtig zelfs in explosieve mate. De schadelijke gevolgen daarvan voor onze economie en voor de overheidsfinanciën zijn eerder in dit hoofdstuk reeds ter sprake gekomen. Onderstaand worden deze op een aantal punten nader toegelicht.

Tabel 2.7.6 laat zien hoe sterk het beslag van de overheid op de kapitaalmarkt is opgelopen. De ruimte voor particuliere kapitaalvragers (gezinnen en bedrijven) kwam daardoor in toenemende mate in het gedrang.

Tabel 2.7.6. Het netto beroep van de overheid op de kapitaalmarkt¹

	1970	1975	1980	1982	1983	juli 1983– juni 1984 ²
In miljarden guldens	3,6	8,1	15,8	31,6	34,0	35,5
In % van het nationale inkomen	3,2	4,1	5,2	9,6	10,1	10,3
In % van het binnenlandse kapitaalmarkt-aanbod	32	30	46	65	70	78

¹ Het bruto kapitaalmarktberoep minus de aflossingen op de gevestigde schuld. Bron: DNB.

² Voorlopige cijfers.

De laatste jaren werd de sterke uitbreiding van het kapitaalmarktbeslag mede mogelijk gemaakt door de forse daling van het beroep van de particuliere sector. Maar in eerste aanleg was veeleer sprake van verdringing van particuliere kapitaalvragers door de overheid. Nu zich inmiddels enig herstel van de investeringsactiviteit aftekent, dient er voor te worden gewaakt dat die situatie zich niet opnieuw gaat voordoen, waardoor het investeringsherstel ernstig zou kunnen worden gehinderd. Voorkomen moet dan ook worden dat potentiële kapitaalvragers door een groot blijvend overheidsbeslag onvoldoende kans zouden krijgen tot de kapitaalmarkt toe te treden.

Het hoog opgelopen beslag van de overheid kon in de afgelopen tijd slechts worden gerealiseerd door het bieden van gunstige leningvoorwaarden. Dat betrof onder meer een vrijwel voortdurende verkorting van de looptijd van nieuw uitgegeven schuld. In 1983 beliep deze voor openbare en onderhandse leningen van de staat gemiddeld 6,4 jaar, tegen nog 10,8 jaar in 1979. Daardoor is ook de gemiddelde resterende looptijd van de uitstaande gevestigde staatsschuld sterk teruggelopen, tot 6,5 jaar in 1983 (bijna een halvering ten opzichte van de 12,5 jaar in 1970). De voortdurende verkorting van de looptijd van de staatsschuld heeft tot gevolg dat de aflossings- en herfinancieringsproblematiek van het rijk in de komende jaren in snel tempo zal oplopen; tabel 2.7.7 geeft hiervan een overzicht. Dit is een reden te meer om in de komende jaren ernst te blijven maken met reductie van het financieringstekort, teneinde de totale financieringsbehoefte (tekort plus aflossing) binnen haalbare grenzen te houden.

De combinatie van het in onvoldoende mate in toom houden van de expansie van de collectieve uitgaven en het op zich gerechtvaardigde streven naar het zoveel mogelijk beperken van de verzwarende van collectieve lasten heeft de afgelopen jaren een snel stijgend financieringstekort tot gevolg gehad. Dit leidde al spoedig tot een verdergaande expansie van de collectieve uitgaven, via de oplopende rentelasten. Onder deze omstandigheden betekende de aanvankelijke beperking van de stijging van collectieve lasten niet alleen slechts uitstel van lastenverzwaring of van uitgavenombuigingen, maar door de oplopende rentelasten bovendien een nog verdergaande vergroting van de toekomstige financiële problemen van de overheid.

In het verleden werd bij het structurele begrotingsbeleid uitgegaan van een aanvaardbaar financieringstekort van de totale overheid van circa 4% van het nationale inkomen. Om conjuncturele redenen was een hoger of lager tekort acceptabel. Interessant is, na te gaan hoe hoog de rentelasten nu geweest zouden zijn als dit beleid was uitgevoerd. Ten behoeve van een partiële berekening ter zake is er van uitgegaan dat het aanvaardbare tekort, voorzover dit het *rijk* betreft, over de afgelopen 10 jaar (1974–1983) *gemiddeld* 3% was. Tevens is daarbij verondersteld dat een (1%) lager tekort een neerwaarts effect (van 0,4%) heeft op de rente. Als een dergelijk tekortverloop zou zijn gerealiseerd, zou ons land nu uiteraard zijn gevrijwaard van omvangrijke ombuigingen ten behoeve van tekortreductie. Tevens zou de rentelast in 1984 zo'n 7 miljard minder hebben belopen dan het huidige bedrag van ruim 17 miljard en zou bovendien geen sprake zijn geweest van een voortgaande snelle stijging van de rentelast in de komende jaren; de staatsschuld zou nu ruim 50 miljard kleiner zijn geweest. Ombuigingen ter compensatie van stijgende rentelasten waren in dat geval evenmin nodig geweest.

Onder invloed van het oplopen van het financieringstekort begonnen de rentelasten van het rijk, gemeten als percentage van het nationale inkomen, al in 1980 sterk toe te nemen. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, stijgen ze voorlopig alleen maar verder. Hoelang, en tot welk niveau deze stijging zich zal voortzetten, is in sterke mate afhankelijk van het tempo waarin het financieringstekort wordt teruggebracht tot meer verantwoorde proporties.

Tabel 2.7.7. Rentelasten, aflossingslasten, financieringsbehoefte (financieringstekort plus aflossing) en de schuld van het rijk; enkele varianten

		1973	1977	1981	1982	1983	1984	1985							
		in miljarden guldens													
		1973	1977	1981	1982	1983	1984	1985							
		in % van het nationale inkomen													
Rentelast		2,2	4,6	8,9	11,7	14,5	17,3	20,1	1,4	1,8	2,8	3,6	4,3	4,9	5,6
Aflossingslast		0,6	1,9	3,7	4,0	4,0	5,8	7,4	0,4	0,8	1,2	1,2	1,2	1,6	2,1
Financieringsbehoefte		0,2	10,0	24,6	31,0	34,5	37,0	36,8	0,1	4,0	7,8	9,4	10,3	10,5	10,2
Staatschuld (netto, ultimo)		33,0	54,5	110,4	137,1	167,8	199,0	228,4	21,3	21,7	34,9	41,7	49,9	55,4	62,1
		in % van de belasting- en overige ontvangsten													
Rentelast		4,2	5,2	7,5	9,5	11,6	13,1	14,9							

		1984	1987	1990	1993	1984	1987	1990	1993	1984	1987	1990	1993
		in miljarden guldens				in % van het nationale inkomen				in % van de belasting- en overige ontvangsten			
Rentelast	A	17,3	23,8	24,4	24,0	4,9	6,1	5,6	4,9	13,1	16,3	14,9	13,0
	B	17,3	24,8	30,3	33,6	4,9	6,4	6,9	6,8	13,1	17,0	18,4	18,2
	C	17,3	25,3	33,7	43,3	4,9	6,5	7,7	8,8	13,1	17,4	20,5	23,4
Aflossingslast	A	5,8	14,2	31,1	42,1	1,6	3,6	7,1	8,4				
	B	5,8	14,7	32,1	50,6	1,6	3,8	7,3	10,3				
	C	5,8	14,7	32,3	53,6	1,6	3,8	7,4	10,9				
Financieringsbehoefte	A	37,0	29,7	42,0	54,4	10,5	7,6	9,6	11,0				
	B	37,0	42,9	57,3	71,6	10,5	11,0	13,1	14,5				
	C	37,0	46,6	68,3	94,0	10,5	12,0	15,6	19,1				
Staatsschuld (netto, ultimo)	A	199,0	264,5	296,1	331,7	55,4	66,5	66,1	65,8				
	B	199,0	285,6	364,4	431,8	55,4	71,8	81,4	85,6				
	C	199,0	290,9	394,6	511,3	55,4	73,1	88,1	101,4				

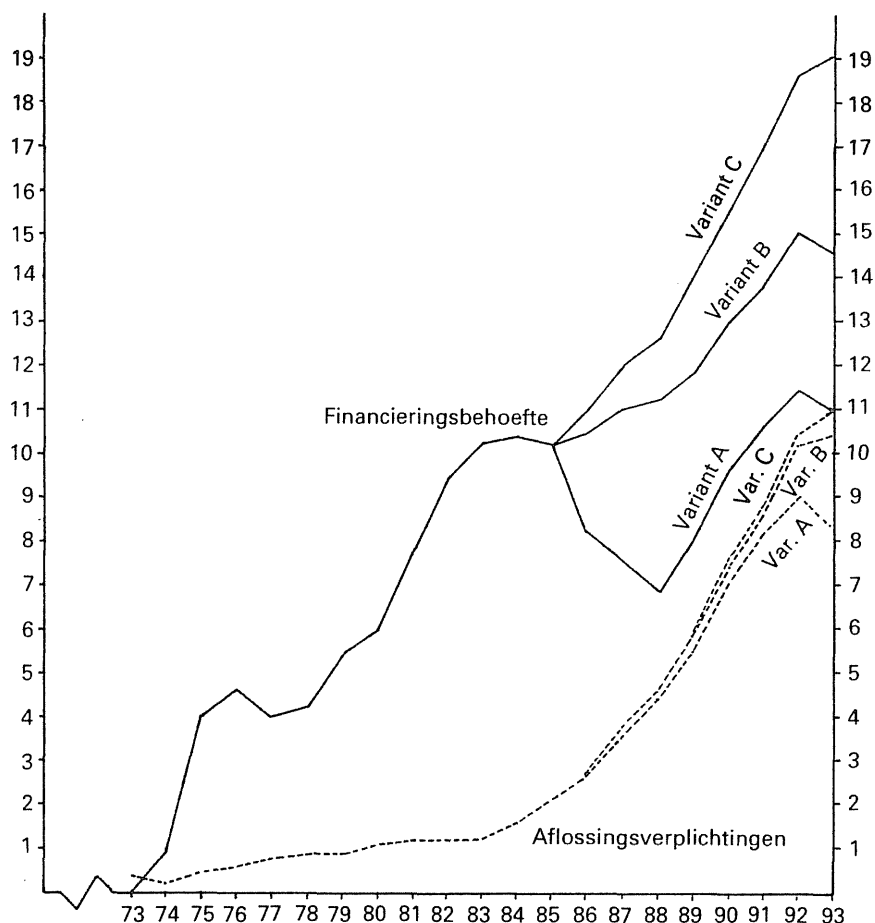
Veronderstellingen:

	Financieringstekort van het rijk	Nominale rente
Variant A	naar 5½% in 1986 (cfm. regeerakkoord) en 2½% in 1988 en latere jaren	naar 6% in 1988 en latere jaren
Variant B	geleidelijke vermindering met ½%-punt per jaar, tot 4¼% in 1993	geleidelijke vermindering tot 6¾% in 1993
Variant C	blijft vanaf 1985 constant op 8¼%	blijft constant op het huidige niveau van 8½%

Voor elk der varianten is voor de jaren na 1985 uitgegaan van een reële groei van het nationale inkomen van 1% en een prijsstijging van 3%. Verder is een gemiddelde looptijd van de staatsleningen aangehouden van 6¾ jaar. Van de belasting- en overige ontvangsten van het rijk is aangenomen dat ze, gemeten in % van het nationale inkomen, constant blijven. Wat de rente betreft is per 1% tekortreductie een rentedaling van circa 0,4% verondersteld.

De in tabel 2.7.7 gepresenteerde becijferingen zijn voor de jaren na 1985 eenvoudshalve voor elk der varianten gebaseerd op dezelfde reële groei van het nationale inkomen van gemiddeld 1% per jaar. Naarmate evenwel minder ernst wordt gemaakt met de noodzakelijke tekortreductie, moet worden aangenomen dat de economische groei lager zal uitkomen. Om die reden lijken de uitkomsten voor de varianten B en vooral C enigermate geflatteerd. Ook de veronderstelde gemiddelde looptijd van de staatsleningen is voor de varianten B en met name C vermoedelijk aan de optimistische kant, gelet op de verdere groei van de financieringsbehoefte in deze varianten.

Grafiek 2.7.1. Aflossingsverplichtingen en financieringsbehoefte van het rijk, 1973-1993; uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen

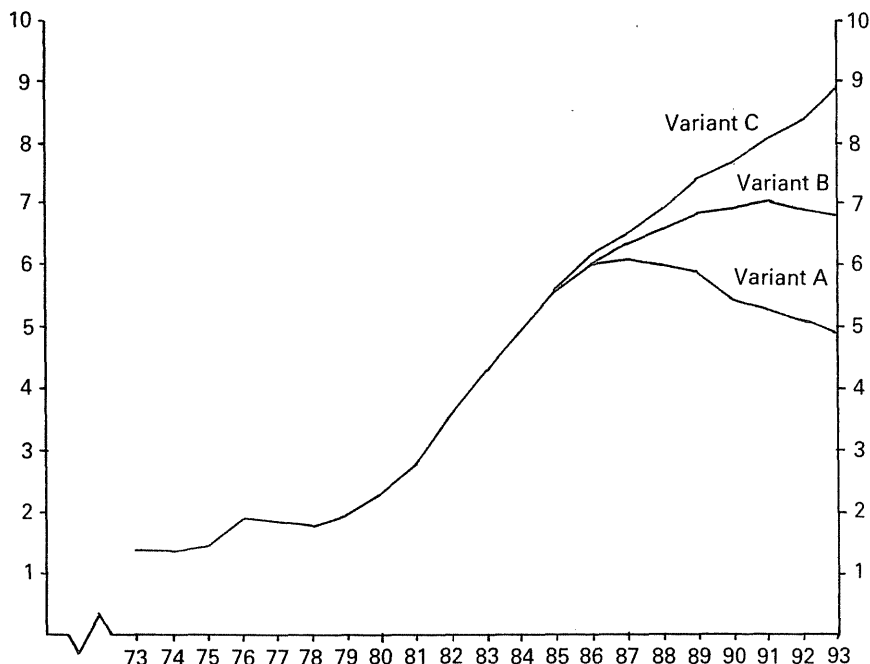


Een geleidelijk uitsmeren van de noodzakelijke tekortreductie over een lange periode (variant B) doet de financieringsbehoefte in de tweede helft van de jaren tachtig nog verder oplopen. Dit geldt des te sterker voor variant C (geen tekortreductie). Het moet ernstig worden betwijfeld of dergelijke claims van de overheid op de kapitaalmarkt gehonoreerd kunnen worden zonder dat dit ten koste gaat van de beschikbaarheid van middelen voor de particuliere sector, nog afgezien van de opwaartse druk op de rente en van de vraag of de binnen- en buitenlandse beleggers in voldoende mate en tegen voldoende lange looptijden bereid blijven deze stijgende bedragen ter beschikking te stellen.

Wat de rentelasten van de overheid betreft, maken de berekeningen duidelijk dat zelfs bij een snelle tekortreductie (scenario A) deze lasten de eerstkomende jaren nog zullen blijven oplopen en dat ze, gemeten als percentage van het nationale inkomen, in de rest van de jaren tachtig boven het niveau van 1984 zullen blijven uitgaan. Maar bij een geleidelijke tekortreductie (scenario B), laat staan bij het afzien van tekortreductie (scenario C), is het perspectief nog aanzienlijk rampzaliger. Bij geleidelijke tekortreductie stabiliseren de rentelasten zich pas in het begin van de jaren negentig, op een veel hoger niveau. Bij het achterwege laten van tekortreductie moet zelfs over tien jaar nog steeds worden omgebogen vanwege stijgende rentelasten. Een snelle tekortreductie, tot en met 1986 overeenkomstig het regeerakkoord en gevolgd door een verdergaande snelle terugdringing van het tekort in 1987 en 1988, biedt daarentegen het perspectief dat de rentelasten als percentage van het nationale inkomen

rond 1987 hun hoogtepunt – op een veel minder hoog niveau – kunnen bereiken en vervolgens weer geleidelijk zullen kunnen dalen.

Grafiek 2.7.2. Rentelasten van het rijk, 1973–1993; uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen



De vraag kan rijzen of de bovengeschetste toekomstige rentelastenproblematiek wellicht in belangrijke mate vanzelf zou verdwijnen indien de economische groei hoger zou uitkomen dan de veronderstelde 1% per jaar. Berekeningen ter zake op basis van een jaarlijkse reële groei van 2%, bij overigens gelijkblijvende veronderstellingen, wijzen uit dat dit nauwelijks het geval is. Uit onderstaande tabel blijkt dat bij deze verdubbeling van de economische groei de problematiek van de rentelasten in 1993, gemeten in % van het nationale inkomen, slechts met circa 1/2%-punt wordt verlicht.

Tabel 2.7.8. Rentelasten van het rijk, uitgedrukt in % van het nationale inkomen, bij een jaarlijkse reële groei van het nationale inkomen na 1985 van 1% resp. 2%¹

	1984	1987		1990		1993	
(groei-veronderstelling)		(1%)	(2%)	(1%)	(2%)	(1%)	(2%)
variant A	4,9	6,1	6,0	5,6	5,3	4,9	4,5
variant B	4,9	6,4	6,3	6,9	6,6	6,8	6,4
variant C	4,9	6,5	6,4	7,7	7,4	8,8	8,3

¹ Voor de overige veronderstellingen: zie tabel 2.7.7.

2.8 Afronding

In dit hoofdstuk is geschetst hoe in de afgelopen decennia langzaam maar zeker structurele onevenwichtigheden zijn ontstaan in onze productie-, bestedings- en inkomensstructuur. De concurrentiekracht en het groeivermogen van onze economie werden daardoor ernstig aangetast.

Vanzelfsprekend hebben internationale ontwikkelingen ook bijgedragen aan onze problemen, zoals de olieprijschokken, de mondiale recessies van 1974/1975 en 1980/1982 en de sterke afzwakking sinds de eerstgenoemde recessie van het internationale tempo van economische groei. Maar deze

internationale factoren kunnen niet verklaren dat onze investerings- en exportprestaties langdurig en in sterke mate achterbleven bij die van de andere geïndustrialiseerde landen, en evenmin dat het groeitempo van onze economie langdurig en in niet onaanzienlijke mate achterop raakte bij het internationale groeitempo.

Een onevenwichtige economische ontwikkeling leidt uiteindelijk altijd tot verlies van kapitaal en werkgelegenheid. De gevolgen doen zich het meest schrijnend voelen in het verloop van de werkloosheid. Dat deze vooral sterk opliep in de periodes rond de genoemde recessies, doet weinig af aan de constatering dat het huidige werkloosheidsprobleem vooral een structureel probleem is. Het vindt zijn oorsprong met name in de ontvricting van de structuur van onze economie. De beide recessies droegen er slechts toe bij dat het werkloosheidsprobleem des te scherper naar voren kwam.

Vooraf in de beginjaren tachtig liep de werkloosheid snel op, aanzienlijk sneller dan ten tijde van de recessie van het midden van de jaren zeventig. Verschillende factoren zijn daarop van invloed geweest. Ten eerste waren de structurele problemen van onze economie in de periode tussen beide recessies alleen maar in omvang toegenomen. Ten tweede was in de periode rond het midden van de jaren zeventig nauwelijks sprake van groei van het arbeidsaanbod terwijl dat in de beginjaren tachtig daarentegen een bijzonder sterke groei liet zien. Ten derde gaf destijds de werkgelegenheid bij de overheid en in de kwartaire dienstverlening een snelle expansie te zien terwijl de financiële positie van de overheid in de beginjaren tachtig noodzaakte tot een sterke afremming van de werkgelegenheidsgroei in de (semi-)collectieve sector. Inmiddels is deze groei zelfs tot stilstand gekomen. Onder invloed van enerzijds het ombuigingsbeleid en anderzijds het proces van arbeidsduurverkorting met een hoge mate van herbezetting is thans per saldo ruwweg sprake van stabilisering van de werkgelegenheid in deze sector.

Tabel 2.8. Werkgelegenheid en werkloosheid¹ (jaargemiddelden; × 1.000)

	niveau	gecumuleerde mutaties					niveaus		
	1968	1968/ 1971	1971/ 1974	1974/ 1977	1977/ 1980	1980/ 1983	1983	1984	1985
Werkgelegenheid									
– marktsector	3678	+ 54	– 133	– 125	+ 53	– 319	3216	3213	3224
– (semi-)collectieve sector	887	+ 105	+ 96	+ 97	+ 74	+ 36	1308	1304	1305
Totaal	4565	+ 159	– 37	– 28	+ 127	– 283	4524	4517	4529
Arbeidsaanbod ²	4645	+ 148	+ 37	+ 47	+ 172	+ 192	5324	5367	5409
Werkloosheid ²	80	– 11	+ 74	+ 75	+ 45	+ 475	800	850	880

¹ In de werkgelegenheidsreeksen zit een trendbreuk in 1977 als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen. In de werkloosheidsreeks zit een trendbreuk in 1980 als gevolg van een definitiewijziging.

² De cijfers voor 1984 en 1985 zijn ongerekend het effect van het vervallen van de plicht tot registratie bij het arbeidsbureau voor werklozen van 57½ jaar en ouder. Bron: CBS, CPB.

Zoals uit de voorafgaande paragrafen blijkt, zijn in de loop van de eerste helft van de jaren tachtig geleidelijk de eerste tekenen van een kentering, en op verschillende terreinen zelfs – zij het aarzelend – van een keer ten goede in de structurele ontwikkeling van onze economie zichtbaar geworden. In eerste instantie lag daaraan vooral de ingezette inkomensmatiging ten grondslag. Naderhand deed ook het ingezette ombuigingsbeleid zijn invloed gelden, evenals het aarzelende internationale groeierstel. Het bescheiden begin van herstel van de investeringsactiviteit dat zich nu in

ons land aftekent en het toenemende vertrouwen van het bedrijfsleven bieden uitzicht op een verdergaand herstel van onze economische groei en op verbetering van de werkgelegenheidssituatie.

Een keer ten goede in het verloop van de werkloosheid is tot dusverre echter nog niet bereikt. Wel is het stijgingstempo in vergaande mate afgezwakt en zijn de vooruitzichten thans minder ongunstig dan zich tot voor kort liet aanzien. Het bereiken van verdere resultaten op dit vlak zal nog geruime tijd aanzienlijke inspanningen blijven vergen, zowel in de sfeer van het budgettaire beleid als ter zake van versterking van de marktsector en op het terrein van de arbeidsmarkt en de loonvorming.

3. Het financieel-economische beleid

Economisch herstel

In de loop van 1984 bleek dat het economische herstel in Nederland zich sneller voltrekt dan een jaar geleden bij het uitbrengen van de Miljoenennota 1984 werd verwacht. De feiten bleken steeds gunstiger dan de ramingen. En nieuwe ramingen gunstiger dan de eraan voorafgaande. Voor Nederland speelt hierbij de kracht van het economische herstel in het buitenland en vooral ook in Europa een grote rol. Eind 1983, begin 1984 verbeterde de conjuncturele situatie in de EG-landen sneller dan eerder verwacht. Het feit dat Nederland van dat herstel ook kan profiteren is te danken aan de verbetering van de concurrentiepositie die in het begin van de jaren tachtig op gang begon te komen.

Maar het herstel in Nederland heeft ook nationale oorzaken. Een vergelijking van de in september 1983 opgestelde macro-economische verkenning 1984 met de thans beschikbare cijfers en ramingen geeft hiervan een indicatie. In 1983 daalden de nationale bestedingen niet, zoals verwacht, maar namen zij toe. Voor 1984 werd destijds eveneens een daling van de nationale bestedingen voorzien, en wel van 1%. Thans wordt een stijging van 1% geraamd. De geraamde toeneming van de bruto investeringen, inclusief voorraadinvesteringen, is bijgesteld van 4% naar 8,5%.

Ongetwijfeld hebben deze ontwikkelingen ten dele een conjunctureel karakter. Maar de in het begin van de jaren tachtig ingezette aanpassingsprocessen en sanering van de aanbodzijde van de economie betekenen ook een begin van structureel herstel. De inflatie is belangrijk teruggelopen. De gerealiseerde loonkostenmatiging heeft tot een herstel van de concurrentiepositie geleid. Er is een duidelijk begin gemaakt met winstherstel en verbetering van de vermogenspositie van bedrijven. De gedaalde nominale rente begint door te werken in een verlaging van de rentelast van de bestaande schuld. De op de bedrijven drukkende collectieve lasten zijn de afgelopen jaren verlicht. Eén en ander heeft bijgedragen aan het, nog bescheiden, herstel van de investeringen.

Al met al mag worden geconstateerd dat de in de economie aanwezige groeibelemmerende factoren aan kracht beginnen in te boeten. Er is weer uitzicht op een verbetering van de toestand van de Nederlandse economie. Optimisme over de voortgang van het economische herstel is gerechtvaardigd.

Structurele onevenwichtigheden

Is dus van structureel herstel sprake, het zou een illusie zijn te menen dat voortgang van het herstel zonder verdere en aanzienlijke inspanning kan worden bereikt. Er zijn ernstige onevenwichtigheden in de Nederlandse economie. Analyse van de oorzaken daarvan geeft aan welke maatregelen nodig zijn om een verder en duurzaam economisch herstel mogelijk te maken.

Het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, in de jaren 1981 tot en met 1983 gemiddeld 3% van het nationale inkomen, betekent dat er geen externe belemmering is voor het vergroten van de nationale bestedingen. Niet alle bestedingen zijn laag. Het aandeel van de consumptieve bestedingen in het nationale inkomen ligt historisch gezien

hoog, het aandeel van de investeringen laag. De netto bedrijfsinvesteringen liggen als aandeel van het nationale inkomen op minder dan 1/3 van het niveau in de jaren zestig. Het huidige overschot op de lopende rekening tekent vooral een te laag investeringsniveau.

Tussen 1973 en 1983 is de bestedingsstructuur van de Nederlandse economie aanzienlijk gewijzigd. Het totale consumptievolume lag in 1983 22% hoger dan in 1973, de totale bruto investeringen in vaste activa lagen 14½% lager; het nationale inkomen steeg in die periode 6½% in volume. Aangezien de tot een hoog niveau gestegen consumptieve bestedingen deels werden gefinancierd ten koste van de winsten van bedrijven, verslechterde hun financiële positie drastisch. Daardoor werden de investeringsmogelijkheden aangetast. Voor het overige werden de gestegen consumptieve bestedingen mogelijk gemaakt door een daling van de besparingen van de collectieve sector, en sinds 1981 zelfs door ontsparingen van de collectieve sector. De financiële positie van bedrijven is nog steeds zwak. Enkele jaren van winstherstel zijn niet voldoende om een decennium van aantasting van de vermogenspositie ongedaan te maken, om investeringen in bestaande bedrijven mogelijk te maken, of om investeren in nieuwe bedrijven aantrekkelijker te maken dan beleggen in staatsleningen.

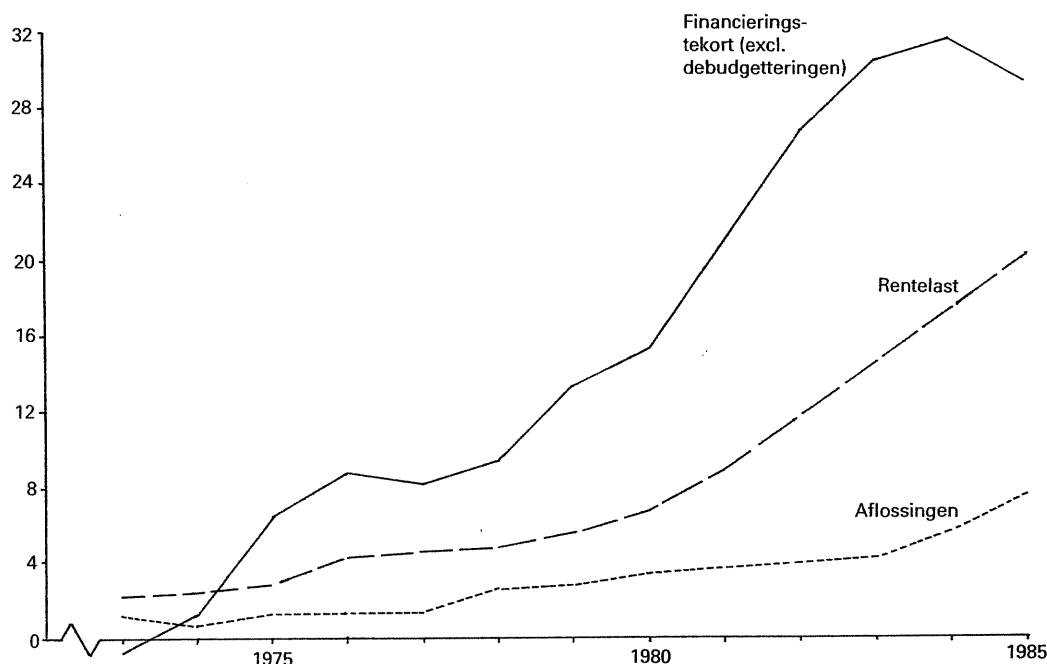
De sterke expansie van de collectieve uitgaven in de afgelopen tien jaar is gefinancierd door belastingen en premies steeds verder te verhogen, door steeds meer te lenen ter financiering van tekorten en door aanwending van de sterk stijgende aardgasbaten. De oplopende belasting- en premiedruk werd deels afgewenteld op de winstinkomens van bedrijven. De tekortfinanciering leidde tot een steeds groter beslag van de overheid op de nationale besparingen. En mede omdat de collectieve uitgaven vooral tot consumptieve bestedingen leidden, wijzigde de samenstelling van de nationale bestedingen zich in sterke mate. Het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen ligt in 1984 nog 20%-punten boven het niveau van 1970. En het financieringstekort van het rijk is 6½% van het nationale inkomen hoger dan het eertijds structureel aanvaardbaar geachte niveau.

De maatschappelijk meest zichtbare en voelbare onevenwichtigheid is het tekort aan werkgelegenheid. Een onevenwichtigheid die niet alleen gevolg is van de internationale recessie maar ook van de eerder genoemde onevenwichtigheden in de structuur van de bestedingen en de economie. Het werken aan herstel van meer evenwichtige verhoudingen – waarbij de verhoudingen uit het verleden niet maatgevend, wel richtinggevend kunnen zijn – is dan ook voorwaarde voor herstel van werkgelegenheid.

Budgettaire problemen

Er is al jaren een wisselwerking tussen enerzijds de voortdurende groei van de *collectieve sector* en anderzijds de stagnerende of beperkte economische groei en de onevenwichtige verhoudingen in de economie. De overheersende positie van de collectieve sector belemmert een snel groei-herstel. Verminderen van het aandeel van de collectieve sector in het nationale inkomen kan dus niet worden gerealiseerd door herstel van de groei van het nationale inkomen alleen. Het bestaan van die wisselwerking werd reeds in 1975 onderkend. De bezorgdheid over de effecten van de stijging van de collectieve lasten en van de begrotingstekorten lag ten grondslag aan het toen ingezette zogenaamde 1%-beleid, waarbij als richtsnoer van beleid werd gekozen voor een – overigens nog beperkte – afremming van de stijging van de collectieve lastendruk tot jaarlijks 1%-punt. Maar pas de feitelijk snel groeiende rentebetalingen van het rijk, ontstaan door de financiering van de langdurige en snel oplopende begrotingstekorten, hebben in het begin van de jaren tachtig een meer effectief ombuigingsbeleid afgedwongen.

Grafiek 3. Financieringstekort, rentelast en aflossingsverplichtingen van het Rijk (in miljarden guldens)



Het aandeel van de *collectieve uitgaven* in het nationale inkomen zal in 1984 weer gaan dalen, na vele jaren snel te zijn gestegen. Het achterblijven van de inkomensontwikkeling in de collectieve sector bij de nominale groei van het nationale inkomen geeft hiervoor een belangrijke verklaring. In volume gemeten dalen de collectieve uitgaven niet.

Sinds 1983 is sprake van een belangrijke mate van ontvlechting van de financiering van de sociale verzekeringen en de rijksbegroting. In dat jaar werd een groot deel van de laatste rijksbijdragen teruggetrokken. Anderzijds heeft de toeneming van de langdurige werkloosheid geleid tot een toenemend beroep op de WWV en de RWW, die uit de begroting worden gefinancierd. Van de werkloosheidsuitkeringen wordt in 1984 ruim 80% uit de begroting gefinancierd (incl. het aandeel van de lagere overheid), tegen ruim 70% in 1982. Het ligt in het voornemen om in 1985, in het kader van de stelselherziening van de sociale zekerheid, een groter deel hiervan door de sociale fondsen uit premies te laten financieren. Maar verwacht moet worden dat juist de langdurige werkloosheid, die uit de begroting wordt gefinancierd (de RWW), nog zal toenemen.

De snel stijgende rente-uitgaven, waarop niet bezuinigd kan worden, en de financiering van de werkloosheidsuitgaven oefenen voorlopig nog een opwaartse druk uit op de rijksuitgaven. Vergelijking van de begroting 1985 met de in 1983 opgestelde meerjarencijfers (zie hoofdstuk 6) laat zien dat ook andere factoren de rijksuitgaven blijven opstuwten, en de ombuigingsresultaten voor een groot deel ongedaan maken. Onvoorziene gebeurtenissen, beleidsintensiveringen, toegenomen beroep op subsidie- en bijstandsregelingen leiden tot nieuwe collectieve uitgaven. Een daling van het volume van de collectieve uitgaven is nog niet gerealiseerd; zij is echter noodzakelijk en zal ook in de nabije toekomst nog veel inspanning vergen.

De budgettaire problemen beperken zich niet tot de uitgavenzijde van de begroting. De endogene groei van de *belastingontvangsten* (dus afgezien van nieuwe belastingmaatregelen) is sinds het begin van de jaren tachtig lager dan de groei van het nationale inkomen. De aanvankelijk sterk

stijgende aardgasbaten verlichtten dit probleem. Maar hoe ongewis ook, een daling van de aardgasbaten is in de nabije toekomst meer waarschijnlijk dan een stijging. Een constante lastendruk is dan alleen mogelijk door de tarieven van belastingen en premies te verhogen. De afwenteling van stijgende belastingen en premies op het winstinkomen van bedrijven duidt er echter op dat tariefverhoging een moeilijk begaanbare weg is geworden. Zo mogelijk is verlaging ervan eerder op haar plaats.

De budgettaire problemen leidden tot een in de loop der jaren welhaast niet meer te beheersen stijging van het financieringstekort van het rijk. De ontwikkeling van het financieringstekort van de lagere overheid laat daarentegen een ander verloop zien. Van een voortdurende toeneming is geen sprake. Het financieringstekort van de lagere overheid heeft in wezen een geheel ander karakter. Immers slechts de gemeentelijke kapitaaluitgaven kunnen, binnen bepaalde randvoorwaarden, tot een tekort, dat wil zeggen tot financiering met leningen leiden. Voor de lopende uitgaven geldt dat evenwicht op de begroting noodzakelijk is. Bij het opstellen van het tijdpad voor het terugdringen van het financieringstekort van de totale overheid (rijk en lagere overheid) in het kader van het regeerakkoord is dan ook impliciet uitgegaan van een constant financieringstekort van de lagere overheid. Een daling van het tekort van de overheid die uitsluitend het gevolg is van een daling van het tekort van de lagere overheid indiceert geenszins dat de problemen, die bij de rijksbegroting zijn geconcentreerd, worden opgelost. Het financieringstekort van de lagere overheid heeft in 1983 0,5% van het nationale inkomen bedragen. Hiervan ging een matigende invloed uit op het financieringstekort van de totale overheid. De gunstige tekortontwikkeling bij de lagere overheid in 1982 en 1983 geeft geen aanleiding de trendmatige raming van het tekort, na de verlaging van 1,7% naar 1,2% van het nationale inkomen in 1983, opnieuw bij te stellen. Er zijn nog te weinig gegevens beschikbaar die een dergelijke aanpassing rechtvaardigen. Zo moet de oorzaak van het geringe tekort van de lagere overheid in 1983 vooral worden gezocht in het zeer lage niveau van de gemeentelijke kapitaaluitgaven. Een toeneming van deze uitgaven in de komende jaren is allerm minst uitgesloten en zou zelfs een logisch gevolg zijn van een aantrekkende economie. Voorshands wordt voor 1985 evenals voor dit jaar, totdat de uitkomst over 1984 bekend zal zijn, uitgegaan van een trendmatige waarde van 1,2% van het nationale inkomen.

Verschillende van deze ontwikkelingen zijn niet nieuw. Van belang is dat er nog steeds uiteenlopende, voor de rijksbegroting tekortvergroten de krachten zijn. Dit vereist wijziging van stelsels en doorbreking van automatisen in de rijksuitgaven die in de afgelopen jaren zijn ontstaan, en die veelal een belemmering vormen om wenselijkheden af te stemmen op economische mogelijkheden. Burgers, bedrijven en hun organisaties vragen de overheid wel voor hun belangen op te komen; veel minder vragen zij hoe zij de overheid de middelen daartoe kunnen verschaffen. Maar geen overheid kan zich op den duur onttrekken aan de noodzaak een verantwoord evenwicht te brengen tussen uitgaven en middelen.

Bestendig beleid

Het kabinet wil het beleid in 1985 voortzetten langs de lijnen die ook in 1983 en 1984 richtlijn voor het beleid zijn geweest.

Het budgettaire beleid blijft er op gericht het financieringstekort van het rijk te verminderen en zo mogelijk tevens de collectieve lastendruk te laten dalen. De tekortvermindering blijft noodzakelijk om de stijging van de rente- en aflossingsbetalingen op de rijksbegroting af te remmen en om te zetten in een daling; een proces dat nu grote inspanning en opofferingen vraagt, maar waarmee moet worden voorkomen dat in de nabije toekomst een nog veel groter deel van de begrotingsuitgaven door rentebetalingen wordt verdrongen. Verlaging van het financieringstekort is niet alleen van

belang voor de rijksbegroting. Minder lenen door de overheid heeft immers, onverminderd de invloed van de rente in het buitenland op de rente in Nederland, een matigende invloed op de binnenlandse rente. Dit is te meer nodig naarmate andere kapitaalvragers een grotere vraag op de kapitaalmarkt uitoefenen, dus te meer naarmate het herstel vordert.

Het kabinet gaat ervan uit dat in 1985 voortzetting van de gematigde loonontwikkeling nodig is om de financiële situatie van bedrijven verder te verbeteren en investeren renderend te maken, alsmede om het proces van herverdeling van arbeid te kunnen voortzetten. Vereenvoudiging van regelgeving, maatregelen om knelpunten weg te nemen, lastenverlichting voor bedrijven en verbetering van de werking van de arbeidsmarkt zijn er op gericht groeibelemmende factoren weg te nemen. Ter versterking van de aanbodzijde van de economie is verbreding en vernieuwing van de industriële activiteiten een noodzaak. De aanbevelingen van de Adviescommissie inzake de voortgang van het Industriebeleid hebben reeds geleid tot velerlei activiteiten.

Begin jaren zestig waren lonen en loonkosten relatief laag. Te laag; een overspannen arbeidsmarkt leidde tot loonexplosies. De huidige zeer grote werkloosheid indiceert onder meer dat lonen en loonkosten nu nog steeds te hoog zijn, een factor die het herstel van voldoende werkgelegenheid in de weg staat. Een gedifferentieerde loonontwikkeling, waarbij de loonvorming beter kan worden afgestemd op de winst- en produktiviteitsontwikkeling in afzonderlijke sectoren en bedrijfstakken, is voor de komende jaren van belang voor het herstel van de werkgelegenheid. Een meer flexibele arbeidsmarkt is daarvoor een voorwaarde. Wijzigingen in de wetgeving op het gebied van de inkomensvorming en van de arbeidsmarkt als onderdeel van de dereguleringsvoorstellen van het kabinet, zijn daarbij noodzakelijk. Een bestendig beleid, gericht op verlaging van kosten en versterking van de aanbodzijde van de economie, is essentieel voor het weer op gang komen van investeringen, vooral werkgelegenheid scheppende investeringen. Maar daarvoor zijn ook betere afzetvooruitzichten nodig. De totale afzet steeg in 1983 met 2%. Voor 1984 en 1985 wordt een stijging van de totale afzet geraamd van 2½% per jaar.

Ook ten aanzien van de herverdeling van arbeid ter vermindering van de werkloosheid zal een bestendig beleid worden gevoerd. Voorts zal het initiatief van werkgevers en werknemers in de industrie om bijzondere maatregelen voor jeugdige schoolverlaters te nemen worden gesteund en zullen in overleg met de sociale partners nadere voorzieningen worden getroffen voor langdurig werkloze jongeren. Het economische herstel heeft zeker al bijgedragen aan een vertraging van de jarenlange snelle stijging van de werkloosheid. De afkalving van de werkgelegenheid in de marktsector lijkt tot staan te zijn gebracht. Maar de vooruitzichten dat een snelle daling van de werkloosheid mogelijk wordt zijn nog onzeker. Het ingezette proces van herverdeling van arbeid zal naar het oordeel van het kabinet dan ook moeten worden voortgezet, waarbij er zorgvuldig voor moet worden gewaakt dat het rendementsherstel van bedrijven er niet door wordt aangetast.

Samenstelling van de bestedingen

De geringe bijdrage van de consumptieve bestedingen aan het herstel van de totale bestedingen is voor velen een bron van zorg. Ook bestaat de vrees dat de binnenlandse afzet zich te traag ontwikkelt, in vergelijking met de afzet naar het buitenland, waardoor een tweedeling in onze economie zou ontstaan. Herhaaldelijk is gepleit voor een minder restrictief, zelfs voor een stimulerend beleid, gericht op het vergroten van de binnenlandse afzet, in het bijzonder de consumptieve (particuliere) bestedingen. Daarbij zou dan een geringere daling van het financieringstekort moeten worden aanvaard en dus ook nog meer moeten worden geleend dan thans voorzien. Zo'n beleid is echter alleen verantwoord als vaststaat dat er ruimte voor is en dat het bijdraagt aan herstel van de economische structuur.

Het uitlokken van een nog snellere stijging van de rentelasten op de begroting dan nu reeds vaststaat, en dat is het onherroepelijke gevolg van meer lenen, is in feite niet verantwoord. Welhaast onoplosbare budgettaire problemen en sterke lastenverzwaringen zullen het gevolg zijn. Stimulering is ook niet effectief gebleken. Gedurende een groot deel van de jaren zeventig en ook in het begin van de jaren tachtig is er, los van de conjuncturele omstandigheden, sprake geweest van een forse bestedingsstimulering in de economie. Het toenemende tekort van de overheid en de toenemende baten afkomstig van de export van aardgas hebben een belangrijke stijging van de particuliere en collectieve consumptieve bestedingen mogelijk gemaakt. De ernstige stagnatie van investeringen en groei die ons land vele jaren heeft ervaren, indiceren dat de stimulerende effecten beperkt zijn geweest, en dat de gevolgen eerder negatief waren en nog steeds zijn. De risico's dat stimulering, zeker bij een aantrekkende conjunctuur zoals thans, wel tot inflatie en niet tot reële groei leidt zijn te groot. Nederland staat in deze ervaring overigens niet alleen. In de analyses en aanbevelingen van OESO en IMF is de afgelopen jaren het zwaartepunt verlegd naar beleid dat voorwaarden schept voor een betere werking van het marktmechanisme en van de collectieve sector.

Tenslotte is de vraag of stimuleren, dat wil zeggen lenen door de overheid om hogere consumptieve bestedingen mogelijk te maken, bijdraagt aan herstel van de economische structuur. Voortgang van het economische herstel betekent dat het herstelproces op een andere wijze zal (moeten) verlopen dan het proces dat tot de huidige economische situatie heeft geleid. Het aandeel van het financieringstekort in het nationale inkomen moet dalen, zo mogelijk ook dat van de collectieve lastendruk. Aanvaard moet dan worden dat de groei van de collectieve uitgaven achterblijft bij de groei van het nationale inkomen. De samenstelling van de nationale bestedingen zal moeten wijzigen om het aandeel van de investeringen in het nationale inkomen te vergroten. Aanvaard moet dan worden dat de groei van de consumptie achterblijft bij de groei van het nationale inkomen. Het verhogen van de consumptieve bestedingen, gefinancierd door verhoging van het financieringstekort, staat haaks op het structurele aanpassings- en herstelproces dat nu aan de gang is. Het zou niet de gewraakte tweedeling van de economie voorkomen, maar juist de huidige groei-belemmerende verdeling van de bestedingen bestendigen.

Begrotingsbeleid 1985

De voor 1985 opgestelde ontwerp-begroting vertoont een financieringstekort van de gehele overheid van 9,7% van het nationale inkomen (NI) terwijl de raming voor 1984 thans 10,5% bedraagt. Een tekortvermindering van 0,8% NI derhalve. De collectieve lastendruk wordt voor 1985 geraamd op 52,6% NI, tegen 54,4% NI voor 1984. Een collectieve lastendrukdaling van niet minder dan 1,8% NI.

De geraamde financieringstekortvermindering is voldoende om de in 1984 ingezette dalende lijn duidelijk te continueren; het tekort van het rijk, inclusief debudgettering, loopt van de gerealiseerde 9,4% NI in 1982 en 10,2% NI in 1983 naar 9,3% NI in 1984 en 8,5% NI in 1985. De mate van reductie blijft echter wel achter bij het in het regeerakkoord beoogde tempo van ca. 1,5%-punt per jaar. De geraamde waarde van het tekort in 1985 moet dan ook als te hoog worden bestempeld, op zichzelf bezien, maar ook in verhouding tot het cijfer van ca. 7,5% dat uit het regeerakkoord voortvloeit.

De belasting- en premiedruk echter komt lager uit dan ten tijde van het regeerakkoord voorzien. De collectieve lastendruk daalt opnieuw fors. Van 53,6% NI in 1982 en 55,8% NI in 1983 naar 54,4% NI in 1984 en 52,6% NI in 1985. Cijfers van tekortvermindering en collectieve lastendaling zijn, gezien de verschillende budgettaire en economische effecten ervan, niet goed optelbaar. Maar de daling van *beide* grootheden geeft toch een zeer

duidelijke en voortgaande vermindering van het aandeel van de collectieve sector in de economie aan.

De collectieve uitgavendruk daalt van 69,3% NI in 1982 en 70,3% NI in 1983 naar 68,7% NI in 1984 en op basis van de ontwerpbegroting tot 67,9% NI in 1985. Het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen zal in 1984 dus aanzienlijk dalen, waarmee een belangrijk keerpunt, aangekondigd in de Miljoenennota 1984, inderdaad is bereikt. En deze daling zet naar huidige ramingen in 1985 door.

Voor het bereiken van deze resultaten zijn aanzienlijke ombuigingen in de collectieve uitgaven noodzakelijk. Alleen verwezenlijking daarvan kan de geschetste gunstige ontwikkeling in het verloop van de collectieve uitgaven tot stand brengen. Bij het opstellen van de begrotingsmaatregelen heeft het kabinet er bovendien naar gestreefd om generieke verlagingen van de inkomens in de collectieve sector te vermijden, alsmede om verhoging van de belastingtarieven achterwege te laten. Zulks betekent uiteraard dat de inkomenseffecten van de diverse ombuigingsmaatregelen evenmin generiek zijn maar uiteenlopend, waarbij een afweging moest worden gemaakt tussen de noodzaak van afzonderlijke maatregelen en de aanvaardbaarheid van de inkomenseffecten ervan voor de betrokken inkomenscategorieën. Naar raming zal de modale werknemer in de marktsector in 1985 een lichte koopkrachtstijging ondervinden en zal de modale ambtenaar om en nabij in koopkracht gelijk blijven. De koopkracht van de sociale minima zal in 1985 niet teruglopen. In verband hiermee zal in 1985 alleen voor de meerjarige echte minima nog een toeslag worden gegeven.

Het thans voorgestelde pakket maatregelen omvat:

- 9,3 miljard aan ombuigingen, waarbij van generieke inkomensmaatregelen kon worden afgezien;
- 0,7 miljard aan beleidsmaatregelen, in het kader van de bestrijding van de (jeugd)werkloosheid;
- een verlaging van de inkomstenbelasting met 0,5 miljard als onderdeel van de derde fase van de zogenaamde tweeverdienersmaatregelen;
- en een pakket lastenverlichtende maatregelen ten behoeve van het bedrijfsleven van 1,5 miljard.

Het totaalbedrag aan *ombuigingen* is, zoals gebruikelijk, vastgesteld als een verlaging van het meerjarencijfer. Additionele uitgaven komen daarop in mindering. Voor een beoordeling van de economische effecten van de maatregelen aan de uitgavenzijde van de begroting zijn echter de wijzigingen ten opzichte van de uitgaven in 1984 van belang. Per saldo vertonen de uitgaven van het rijk in 1985 een lichte stijging.

Naast ombuigingen op de *rijksbegroting* in enge zin ten bedrage van 3,1 miljard, en in de sfeer van de *volksgezondheid* tot een bedrag van 1,2 miljard zal in de *sociale zekerheid* voor 2,5 miljard en in de sfeer van de *arbeidsvoorwaarden collectieve sector* voor 2,5 miljard moeten worden omgebogen.

In de sociale zekerheid zal allereerst per 1 januari 1985 uitvoering worden gegeven aan de oorspronkelijk voor 1 juli 1984 voorgenomen verlaging van de uitkeringspercentages van de WW, de WWV en de WAO tot 70%. Een aanzienlijk deel van de ombuigingen bestaat voorts uit een verlaging van de ziektewetuitkeringen met 5% en heffing van alle sociale premies over deze uitkeringen. De indexatie van de kinderbijslag en van de overige sociale uitkeringen zal geen doorgang vinden.

De ombuigingen in de sociale zekerheid en in de volksgezondheid leveren slechts voor een zeer klein deel rechtstreeks een bijdrage aan de vermindering van het financieringstekort van het rijk. De *terugsluizingsproblematiek* die daardoor ontstaat kan in 1985 – evenals overigens in 1984 het geval was – slechts met moeite en dan nog niet geheel worden opgelost. In het kader van de stelselherziening is voorzien in een integratie van de WW en de WWV tot een nieuwe met premies te financieren werkloosheids-

regeling. Dan zullen werklozen die vanaf 1 juli 1985 in de WWV, en dus ten laste van de begroting, zouden komen en 57½-jarige en oudere werklozen ten laste van het AWF komen. Op deze wijze kan 1,1 miljard van het terugsluizingsprobleem worden opgelost. Enkele kleinere maatregelen leiden nog tot een terugsluizing van 0,4 miljard. Al met al belooft het terugsluizingsbedrag derhalve 1,5 miljard. Dit betekent dat van de ombuigingen die neerslaan in de sociale fondsen bijna de helft ten gunste van het financieringstekort wordt gebracht; het resterende deel leidt tot premiedaling. De beperkte terugsluizingsmogelijkheden in 1985 verklaren mede de onvoldoende financieringstekortdaling. Hierbij zij aangetekend dat in de komende jaren door de voorgenomen stelselherziening in de sociale zekerheid verdere terugsluizing mogelijk wordt. De lastenverlichting voor het bedrijfsleven zal in 1985 voor het grootste deel plaatsvinden door middel van werkgeverspremieverlaging en in slechts beperkte mate (350 miljoen) ten laste van de begroting komen. Bovengenoemde maatregelen maken het mogelijk en verantwoord in 1985 belastingmaatregelen ter oplossing van de terugsluizingsproblematiek achterwege te laten.

Op de arbeidsvoorwaarden collectieve sector wil het kabinet in 1985 een bedrag van 2,5 miljard besparen. Met de betrokken organisaties van werknemers wordt overleg gevoerd over de maatregelen die moeten worden getroffen om deze doelstelling te bereiken. Het kabinet zal vóór de algemene financiële en politieke beschouwingen nadere informatie verstrekken omtrent de stand van zaken in dit overleg.

Op 13 juli 1984 heeft de Stichting van de Arbeid aanbevelingen gedaan ter bestrijding van de *jeugdwerkloosheid*. Aanleiding daartoe vormden de plannen van de werknemers- en werkgeversorganisaties in de industriële sector om er naar te streven alle toekomstige schoolverlaters in het arbeidsproces op te nemen. Uitbreiding van het leerlingwezen, vergroting van het aantal praktijkleerplaatsen en invoering van deeltijd- en groeibanen zullen dit ambitieuze plan mogelijk moeten maken. Het kabinet wil doen wat in zijn vermogen ligt om dit initiatief te steunen en de overheid daarbij haar aandeel te laten nemen, zowel door het verlenen van subsidies ten behoeve van de onderwijsactiviteiten als door het aantal jongeren dat in overheidsdienst komt aanzienlijk te vergroten. De massale werkloosheid in ons land kan niet op korte termijn worden opgelost, maar het grote aandeel in de werkloosheid van jeugdigen, waarvan velen met een geringe opleiding en praktijkervaring, maakt de oplossing van het vraagstuk ook op wat langere termijn buitengewoon moeilijk. Een hogere economische groei in de toekomst is bovendien alleen maar mogelijk door inzet van meer geschoolde en ervaren mensen dan thans het geval is.

Het kabinet wil voorts in 1985 de arbeidstijd in de collectieve sector met 1% verkorten en deze vrijkomende arbeidstijd structureel geheel herbezetten. Doorvoering van een arbeidsduurverkorting in 1985 van 1% met vrijwel volledige herbezetting in de collectieve sector komt, de periode 1983 tot en met 1985 overziend, ruimschoots overeen met de in deze jaren in de marktsector als gevolg van arbeidstijdverkorting bereikte werkgelegenheidseffecten. Tenslotte acht het kabinet het gewenst bijzondere maatregelen te nemen om langdurig werkloze jongeren, die door de eerdergenoemde voorstellen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid niet bereikt kunnen worden, althans de kans te geven tijdelijke arbeidsplaatsen te kunnen bezetten. Over dit zogenaamde Start-plan, waarvoor 100 miljoen is uitgetrokken, zal nog overleg met de sociale partners plaatsvinden.

In het kader van de derde fase van de zogenaamde *tweeverdienersmaatregelen* is besloten om de druk van de inkomstenbelasting met ingang van 1985 te verlagen. Deze belastingverlaging van ca ½ miljard gulden gaat gepaard met een wijziging in de belastingdrukverdeling tussen alleenverdieners en tweeverdieners. Een wetsvoorstel terzake is in september bij de Tweede Kamer ingediend.

Lastenverlichting

Het pakket lastenverlichtende maatregelen voor *werkgevers* van 1984 zal een doorwerking naar 1985 hebben van 1,5 miljard. Het kabinet acht het in aanvulling daarop noodzakelijk om ook in 1985 verdere lastenverlichtende maatregelen te nemen. De omvangrijke budgettaire problematiek en de beperkte terugsluismogelijkheden van de resultaten van ombuigingen in de sociale zekerheid maken het gewenst het accent te leggen op verlaging van de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen. Een verdere overweging daarbij is dat verlaging van de sociale werkgeverslasten direct gebonden is aan de loonkosten; verlaging daarvan is van groot belang voor herstel van de werkgelegenheid. De premieverlaging bedraagt, ten opzichte van de premiepercentages 1984, in totaal ruim 1,3 miljard gulden. Budgettaire en fiscale maatregelen, gericht op de oplossing van specifieke knelpunten en van problemen in bepaalde sectoren, vereisen daarboven een bedrag van 350 miljoen gulden.

De ombuigingen in de sociale zekerheid, die de ruimte verschaffen om in 1985 tot premieverlaging van werkgevers te komen, vinden onder meer plaats in de WAO, de WW en de Ziektewet. De wijzigingen in deze regelingen hebben echter ook consequenties voor de door werkgevers aangegane verplichtingen tot aanvulling van de wettelijke uitkeringen tot (een deel van) het netto loon.

Bij onverkorte handhaving van de bestaande bedingen zouden lagere uitkeringen kunnen leiden tot hogere kosten van de bedrijven. Het hoeft geen betoog dat een dergelijke ontwikkeling niet in het belang is van de positie van de bedrijvensector. Het kabinet doet dan ook een dringend beroep op werkgevers en werknemers om te komen tot (her)onderhandelingen over (de inhoud van) deze bedingen dan wel over de verdeling van uit deze bedingen voortvloeiende kostenstijgingen. De mogelijkheden tot dergelijke (her)onderhandelingen zijn ook aanwezig, omdat circa 50% van de thans geldende cao's eind 1984 afloopt en de overige cao's vrijwel allemaal in de eerste helft van 1985 aflopen. Ten einde een zo evenwichtig mogelijke uitgangssituatie te creëren, zal er een overgangsmaatregel worden getroffen, die ertoe strekt dat gedurende de onderhandelingen uit hoofde van een bestaand bovenwettelijk beding geen aanspraak gemaakt kan worden op compensatie van de premieheffing over ziekengeld en voorts dat de eventuele aanspraak op compensatie van de percentageverlaging in de Ziektewet wordt gehalveerd. Daarnaast is met het oog op het bovenstaande het pakket aan lastenverlichtende maatregelen vastgesteld op 1,7 miljard, waarmee verwacht wordt dat voor werkgevers een daadwerkelijke lastenverlichting van 1,5 miljard resteert. De betrokken bovenwettelijke regelingen blijven echter naar inhoud en gevolgen voor de volledige verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.

In 1985 is, vooral als gevolg van de ombuigingen in de sociale zekerheid die niet ten gunste van de rijksbegroting komen, ook sprake van een daling van de sociale premies voor *werknemers*. Voorts zal in 1985 een belastingplan achterwege blijven. Het is voor het eerst sinds vele jaren dat er ten opzichte van het voorafgaande jaar bij geen enkele belasting per saldo lastenverhogende maatregelen worden genomen.

Het financieel-economische beleid

Het zwaartepunt in het financieel-economische beleid moet in de huidige situatie van onze economie worden gelegd bij een begrotingsbeleid dat er op gericht is het financieringstekort van het rijk te verminderen door vermindering van de collectieve uitgaven. Het begrotingsbeleid is derhalve thans gericht op het versterken van de aanbodzijde van de economie. Een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans leidt op zichzelf tot een verruiming van de binnenlandse monetaire verhoudingen. In

samenhang met de vermindering van het financieringstekort van de overheid – die daardoor een geringer beroep op de kapitaalmarkt behoeft te doen – kan een binnenlandse rentedaling worden bevorderd.

Een lagere rente is een stimulans voor herstel van de reële bestedingen, met name wanneer inflatie achterwege blijft. Het monetaire beleid blijft gericht op het voorkomen van te ruime monetaire verhoudingen vanwege het daarmee gepaard gaande gevaar van heropleving van de inflatie en vertrouwensverlies in de gulden. Daarmee zouden zowel de interne als de externe waarde van de gulden onder druk komen te staan, hetgeen tot rentestijging aanleiding zou geven en het herstel van de bestedingen zou dwarsbomen.

Voor een dergelijk beheerst monetair beleid is een voortgaande vermindering van het financieringstekort noodzakelijk. Daarnaast zal ter ondersteuning van dat beleid de financiering van het tekort van het rijk, evenals in 1983 en 1984, in 1985 wederom geheel op de kapitaalmarkt plaatsvinden. In dit verband zij vermeld dat de thans beschikbare cijfers wijzen op een duidelijke vertraging van de groei van de liquiditeitenmassa in de loop van 1984.

Voor de ontwikkeling van het monetaire beleid en de handhaving van de externe waarde van de gulden is ook de wijze van deelneming aan het Europese Monetaire Stelsel van belang. Het EMS vraagt de deelnemende landen om ordelijke monetaire samenwerking. De regering streeft ernaar dit beleid, dat in 1984 succesvol is geweest, in 1985 voort te zetten samen met de overige partners in het EMS.

4. Hoofdpijnen van het begrotingsbeleid 1985

4.1. De hoofdpijnen van de begroting 1985

Inleiding

Reeds in het vroege voorjaar heeft het kabinet, bij de vaststelling van het begrotingskader voor 1985, besloten om ruim 9 miljard om te buigen in de totale collectieve uitgaven voor 1985, waarvan 2,9 miljard op de rijksbegroting in enge zin. Het grootste gedeelte van deze taakstelling – 7 miljard – was reeds overeengekomen bij de opstelling van het Regeerakkoord. Bij de voorbereiding van de begroting 1984 had het kabinet daarenboven afgesproken om 2 miljard van de totale budgettaire problematiek die zich toen voor 1984 aandiende, niet in dat jaar op te lossen, maar bij de ombuigingen in de begroting 1985 te betrekken. Een ombuigingstaakstelling van 9 miljard lag derhalve reeds vast op grond van eerdere afspraken. Een beperkte extra ombuigingstaakstelling achtte het kabinet noodzakelijk, vooral gelet op de toen bestaande inzichten in de raming van de aardgasbaten en gegeven een behoedzaam gekozen veronderstelling omtrent de trendmatige ontwikkeling van de werkloosheid.

Later in het voorjaar bleek het financieringstekort zich in 1984 minder ongunstig te ontwikkelen dan voorzien was. Dit leidde tot een neerwaartse bijstelling van de raming van het financieringstekort voor 1984 met bijna 4 miljard in de zogeheten meibrief en in de Voorjaarsnota 1984. Deze meevaller is toe te schrijven aan een aantal factoren. Als gevolg van de optredende economische opleving konden de belastingramingen en de werkloosheidsgelden in een voor het budget gunstige zin worden bijgesteld. Daarnaast deed zich een omvangrijke meevaller voor in de gasbaten, met name veroorzaakt door de hogere koers van de dollar. De raming van de uitgaven op de departementen moest evenwel in ongunstige zin, dat wil zeggen opwaarts, worden bijgesteld. Deze ontwikkelingen achtte het kabinet evenwel geen reden om de eerder afgesproken ombuigingstaakstelling van ruim 9 miljard voor 1985 te verlagen. Een belangrijke overweging daarbij was dat de toestand van de openbare financiën nog lang niet als gezond kan worden beschouwd. Tevens was van belang dat niet alle meevallers in 1984 een structureel karakter hebben.

Naderhand werd het kabinet, bij de afronding van zijn besluitvorming over de begroting 1985, geconfronteerd met een aantal exogene overschrijdingen en wensen tot beleidsintensiveringen, die een adequate reductie van het financieringstekort van het Rijk in 1985 in de weg dreigden te staan. Teneinde aan deze budgettaire dreigingen het hoofd te bieden heeft het kabinet besloten om binnen het totale ombuigingspakket, dat uiteindelijk op 9,3 miljard werd vastgesteld, enige extra ombuigingsinspanning te verrichten op de rijksbegroting in enge zin. Tevens is in dit kader besloten om de beoogde lastenverlichting voor het bedrijfsleven in belangrijke mate plaats te doen vinden in de sfeer van de werkgeverspremies, waardoor het financieringstekort niet al te zeer behoeft te worden belast. Daarnaast heeft het kabinet ernaar gestreefd het aantal te honoreren beleidsintensiveringen beperkt te houden. Voorzover de beleidsintensiveringen wel zijn gehonoreerd – grotendeels in het kader van het derde spoor – zijn deze zoveel mogelijk binnen de reeds beschikbare begrotingsmiddelen gefinancierd. Slechts een beperkt gedeelte komt ten laste van de algemene middelen.

Zoals uit hoofdstuk 6 meer in detail blijkt, zijn sommige zogenaamde exogene uitgavenoverschrijdingen van een ontwrichtende omvang. Het op orde houden van de overheidsuitgaven is niet goed mogelijk als zich van jaar op jaar zulke explosieve ontwikkelingen, die door niemand bewust zijn beoogd, voordoen. Het kabinet zal zich de komende tijd intensief beraden hoe deze uitgaven beter te beheersen zijn. Daarbij zal ook nagegaan worden in hoeverre in de diverse ramingen de werkloosheidsniveaus sporen met de huidige inzichten.

Een globaal overzicht van de hoofdlijnen van het budgettaire beleid in 1985

Het kabinet heeft, zoals hiervoor al is aangegeven, besloten tot een pakket ombuigingsmaatregelen ter grootte van 9,3 miljard gulden in 1985.

Op de *rijksbegroting in enge zin* worden ombuigingen voorgesteld tot een bedrag van 3,1 miljard – zoals reeds opgemerkt iets hoger dan de aanvankelijk beoogde 2,9 miljard. Op grond van het regeerakkoord was van deze taakstelling reeds 2 miljard met maatregelen ingevuld in de Miljoenennota 1984. Ter invulling resteerde derhalve een bedrag van 1,1 miljard.

Het kabinet acht het noodzakelijk om bij de *arbeidsvoorwaarden collectieve sector* het komende jaar tot een bedrag van 2,5 miljard om te buigen. Het kabinet wil een herhaling van bruto-kortingen, zoals vorig jaar nodig, zo enigszins mogelijk vermijden.

De voorgestelde maatregelen in de *sociale zekerheid* belopen 2,5 miljard. Dit bedrag wordt voor 1,1 miljard gerealiseerd door per 1 januari 1985 de uitkeringspercentages WW, WVV en WAO te verlagen naar 70. Deze maatregel was reeds in de vorige Miljoenennota aangekondigd per 1 juli 1984. Op dat moment was evenwel het SER-advies over de stelselwijziging nog niet afgerond. Teneinde de samenhang in de advisering en de besluitvorming over de stelselherziening te kunnen behouden, heeft het kabinet van doorvoering van de aangekondigde verlaging van de uitkeringspercentages op die datum afgezien. Gelet op de noodzaak van vervangende ombuigingen enerzijds, en gelet op de cumulatieve effecten voor de betrokken groep uitkeringsgerechtigden anderzijds, is voor de WW en de WAO in plaats daarvan een verdere dagloonkorting van 3% gerealiseerd.

Omdat het kabinet thans besloten heeft de korting op de uitkeringspercentages op te nemen als onderdeel van het ombuigingspakket 1985, bedraagt de structurele opbrengst van het ombuigingspakket 1984 0,8 miljard minder. Deze vermindering is het saldo van het niet meer inboeken van de korting op de uitkeringspercentages ad 1,1 miljard en de doorwerking van de opbrengst van de specifieke maatregelen uit het recente 1-juli-pakket ad 0,3 miljard.

Op de collectieve uitgaven voor de *volksgezondheid* zal in 1985 voor 1,2 miljard worden omgebogen door volumemaatregelen en een financieringsverschuiving.

In paragraaf 4.2 zal nader op de invulling van de ombuigingen worden ingegaan. Samenvattend resulteert het volgende ombuigingspakket.

Tabel 4.1.1. Ombuigingsmaatregelen in 1985 (in miljarden guldens)

	<i>kasopbrengst 1985</i>
Rijksbegroting in enge zin	3,1
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	2,5
Sociale zekerheid	2,5
Volksgezondheid	1,2
Totale collectieve uitgaven	9,3

Tevens heeft het kabinet geconstateerd, dat de voorziening voor de eenmalige uitkering voor echte minima kan worden beperkt tot 200 miljoen in plaats van 300 miljoen. Deze verlaging vindt haar grond in de gunstige koopkrachtontwikkelingen die zich voor 1985 aftekenen. Het resterende bedrag heeft specifiek betrekking op de groep meerjarige echte minima.

In het kader van de in het regeerakkoord beoogde lastenverlichting voor het bedrijfsleven en met het oog op de versterking van de marktsector, stelt het kabinet een lastenverlichtingspakket voor van 1,5 miljard. Het kabinet heeft daarbij een zwaar accent gelegd op maatregelen die beogen de sociale werkgeverslasten te verlichten. De verlaging van deze lasten, uitgedrukt in procenten van de bruto loonsom bedrijven, bedraagt circa 1 procentpunt ten opzichte van 1984. Daarnaast stelt het kabinet een aantal kleinere maatregelen voor op fiscaal terrein (0,10 miljard) en via de rijksuitgaven (0,25 miljard). Hierop wordt in paragraaf 4.3 en 4.4 nader ingegaan.

Tevens stelt het kabinet voor de tarieven van de inkomstenbelasting in het kader van de derde fase van de tweeverdienersmaatregelen zodanig aan te passen dat er per saldo een belastingverlichting voor burgers van 0,5 miljard resulteert.

In het kader van het derde spoor van het kabinetsbeleid stelt het kabinet voor, gelet op de verontrustende situatie omtrent de jeugdwerkloosheid, een substantieel bedrag vrij te maken voor beleidsintensiveringen; dit ondanks de beperkte ruimte die het budget biedt. In een bijlage bij de Memorie van Toelichting op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden de ontwikkelingen binnen het derde spoor uiteengezet. Het kabinet stelt in dit kader de volgende beleidsmaatregelen voor.

Tabel 4.1.2. Uitgaven ten behoeve van werkgelegenheidsbeleid, exclusief herbezetting

	1985
<i>Uitvoering van het industrieplan</i>	
conform Open Overleg Wagner	
– Uitgaven t.b.v. uitbreiding van het leerlingwezen bij bedrijven:	
Door Onderwijs en Wetenschappen	175
Door Sociale Zaken en Werkgelegenheid	108
– Uitbreiding leerlingwezen bij de overheid	55
<i>Werkgelegenheidsprojecten bij O&W</i>	272
<i>START-plan</i>	100
Totaal	710

Naast deze beleidsmaatregelen is het kabinet voornemens om de arbeidsduur in de collectieve sector met 1% te verkorten en dit gepaard te laten gaan met een forse mate van herbezetting, waarbij een nadruk op het in dienst nemen van jongeren zal komen te vallen. Structureel zal deze herbezetting 100% belopen. Over 1985 als geheel gezien beoogt het kabinet een herbezettingspercentage van gemiddeld 85%. De totale kosten die met deze herbezetting in 1985 zijn gemoeid belopen in 1985 600 miljoen (structureel 700 miljoen) en komen ten laste van de algemene middelen. Overigens wordt budgettaire neutraliteit verondersteld, voorzover deze herbezetting zijn pendant vindt in de herbezetting in de marktsector, rekening houdend met een eventueel uiteenlopende mate van arbeidstijdverkorting.

Voor de uitgaven in het kader van het industrieplan kan in belangrijke mate ruimte worden gevonden binnen de reeds beschikbare begrotings-

middelen. Hierbij wordt uitgegaan van een verdubbeling van het leerlingwezen, maar voorlopig van een uitbreiding met 80%. De uitgaven voor het leerlingwezen op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen komen voor 122 miljoen ten laste van de algemene middelen. De kosten van de uitbreiding van het leerlingwezen in de collectieve sector zullen deel uitmaken van het arbeidsvoorwaardenoverleg en dienen in dit kader te worden opgevangen.

Het werkgelegenheidsplan ten behoeve van het onderwijs bestaat uit de creatie van rond de 8.000 tijdelijke extra arbeidsplaatsen voor jongeren voor de schooljaren 1984/1985 en 1985/1986. De totale kosten van het plan (540 miljoen in twee jaar tijds) worden voor een deel gefinancierd uit de aan Onderwijs en Wetenschappen toevallende herbezettingsgelden van de in de collectieve sector doorgevoerde arbeidstijdverkorting in 1984. Voor zover de kosten hierboven uitgaan, komen deze ten laste van de algemene middelen (163 miljoen).

Tenslotte heeft het kabinet besloten om 100 miljoen ter beschikking te stellen voor de START-activiteiten, waarbij langdurig jeugdige werklozen in dienst komen van het uitzendbureau START. Binnen de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal hiervan 30 miljoen kunnen worden opgevangen; 70 miljoen komt ten laste van de algemene middelen.

Voorts heeft het kabinet besloten tot een uitbreiding van de rechterlijke macht, de bouw van extra gevangencellen en de bouw van een aantal politiebureau's.

Tot slot is het kabinet overeengekomen om bij Ontwikkelingssamenwerking de uitgaven met 50 miljoen structureel te verhogen naar aanleiding van de herschatting van het nationale inkomen en 50 miljoen kapitaalmarkt-middelen incidenteel in 1985 om te zetten in begrotingsmiddelen.

Het resulterende beeld van de overheidsfinanciën en van de collectieve sector als geheel

De besluitvorming over de begroting 1985, zoals die hierboven globaal is toegelicht, resulteert in de volgende ontwikkeling van de overheidsfinanciën:

Tabel 4.1.3. Totaalbeeld overheidsfinanciën 1984 en 1985; inclusief begrotingsfondsen

	Ontwerp- begroting 1984	Vermoedelijke uitkomsten 1984	Ontwerp- begroting 1985
Uitgaven Rijk ¹	162.656	162.834	164.245
Ontvangsten Rijk ²	126.782	131.664	134.803
Financieringssaldo Rijk	-35.874	-31.170	-29.442
Idem in % NI	-10,5	-8,9	-8,2
Financieringssaldo Rijk inclusief debudgettering in % NI	-10,9	-9,3	-8,5
Financieringssaldo gehele overheid, inclusief debudgettering in % NI	-12,1	-10,5	-9,7

¹ Exclusief aflossingen

² Exclusief ontvangsten uit aanmuntingen (1984: 123 mln.; 1985: 55 mln.).

Uit de tabel blijkt dat de rijksuitgaven toenemen van 162³/₄ miljard in 1984 tot 164¹/₄ miljard in 1985. Naar raming stijgen de uitgaven derhalve met bijna 1%. Na correctie voor rijksbijdragen, terugsluizing en liquiditeitsvoorschotten en na toevoeging van de rechtstreeks op de kapitaalmarkt

gefinancierde uitgaven stijgen de rijksuitgaven met 2¼ miljard (bijna 1½%). Van deze stijging nemen de rente-uitgaven bijna 3 miljard voor hun rekening. De uitgaven van het Rijk voor sociale zekerheid stabiliseren zich ongeveer, terwijl de overige uitgaven met ½ miljard dalen.

In volumetermen en rekening houdend met de genoemde correcties en toevoeging resulteert het volgende beeld.

Tabel 4.1.4. Volumegroei 1984/1985 van de rijksuitgaven (na enkele aanpassingen)

Rente-uitgaven ¹	15%
Sociale Zekerheid	1½%
Overig	-½%
Totaal	1½%

¹ De volume-ontwikkeling van de rente-uitgaven is gelijk gesteld aan de volume-ontwikkeling van de staatsschuld in het jaar ervoor.

De geringe volumegroei van de rijksuitgaven wordt bijna geheel veroorzaakt door de stijgende rentelasten uit hoofde van de groei van de staatsschuld en in mindere mate door de volumegroei in de sociale zekerheidsuitgaven die ten laste van het Rijk komen. De overige uitgaven zullen naar huidige inzichten in volumetermen licht afnemen van 1984 op 1985.

In de volgende tabel wordt de ontwikkeling van de totale collectieve sector samengevat in termen van de financieringssaldi en de collectieve lastendruk.

Tabel 4.1.5. Overzicht kerngegevens collectieve sector 1984 en 1985 (in % NI)

	Ontwerp- begroting 1984	Vermoe- delijke uitkomsten 1984	Ontwerp- begroting 1985
Financieringssaldo Rijk	- 10,5	- 8,9	- 8,2
Rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde overheidsuitgaven	- 0,4	- 0,4	- 0,3
Financieringssaldo lagere overheden	- 1,2	- 1,2	- 1,2
Financieringssaldo overheid (inclusief debud- gettering)	- 12,1	- 10,5	- 9,7
(Saldo sociale fondsen ¹)	(+ 0,1)	(+0,5)	(- 0,2)
Belastingdruk	28,7	28,4	27,9
Premiedruk ¹	23,9	23,4	22,3
Druk niet-belastingontvangsten met collectieve- lasten karakter	2,4	2,6	2,4
Collectieve lastendruk	55,0	54,4	52,6

¹ Bron: CPB.

Uit de tabel komt naar voren dat het financieringstekort van de gehele overheid van 1984 op 1985 zal dalen met 0,8 procentpunt NI. Daarbij zij aangetekend dat de huidige tekortraming voor 1984 aanzienlijk lager is dan de aanvankelijke raming (12,1% NI) en ook lager dan de raming ten tijde van de Voorjaarsnota (10,7% NI). Daarnaast blijkt de collectieve lastendruk ten opzichte van 1984 met maar liefst 1,8 procentpunt terug te lopen. Deze daling treedt op bij de belastingen, de niet-belastingmiddelen en de premies.

Deze ontwikkelingen tonen duidelijk aan dat voor het tweede achtereenvolgende jaar het kabinet een terugdringing zal weten te bewerkstelligen van het uitgavenbeslag van de collectieve sector. Een daling van het tekort met 0,8 procentpunt, gecombineerd met een collectieve-drukdaling van 1,8 procentpunt, illustreert de keer ten goede die het kabinet weet te bereiken, dankzij een krachtig doorgezet ombuigingsbeleid.

Overigens past bij deze uitkomsten een kanttekening. Dat de tekortreductie in 1985 tot 0,8 procentpunt NI beperkt blijft, vindt deels zijn oorzaak in de beperkte mogelijkheden in 1985 om ombuigingen terug te sluisen, dat wil zeggen deze ten gunste van de rijksbegroting i.c. het financieringstekort te brengen. Eerder in deze nota is reeds aangegeven dat van het totale bedrag dat als besparing in de sociale fondsen neerslaat, nog niet de helft (1,5 miljard) ten gunste van het financieringstekort kan worden gebracht.

Een andere belangrijke oorzaak van de beperkte tekortreductie in 1985 is gelegen in de sterke stijging van een aantal categorieën van rijksuitgaven. Zo geven onder andere de rente-uitgaven een stijging te zien van bijna 3 miljard. Alhoewel de categorie overige rijksuitgaven naar volume gemeten per saldo licht daalt (zie tabel 4.1.4), moet bedacht worden dat dit de resultante is van dalende uitgavenposten ten gevolge van ombuigingen enerzijds en een aantal stijgende uitgavenposten anderzijds. Bij deze posten is veelal sprake van forse tegenvallers, zonder dat van beleidsintensiveringen sprake is. Dergelijke tegenvallers dienen zich gedurende de begrotingsvoorbereiding of -uitvoering aan. Ook voor 1985 werd het kabinet geconfronteerd met enkele majeure voorbeelden van dergelijke exogene tegenvallers, bij onder andere de objectsubsidies, de bijstandsuitgaven aan thuiswonenden (bijstandsmoeders), de schades op exportkredietverzekeringen en de afdrachten aan de Europese Gemeenschappen. Alleen al deze vier posten leiden tot een overschrijding van de uitgaven met circa 1½ miljard in 1985 ten opzichte van de meerjarenramingen in de Miljoenennota 1984. Overschrijdingen van een dergelijke omvang brengen de kabinetsdoelstelling om het financieringstekort tot een meer aanvaardbaar niveau te reduceren in ernstig gevaar en kunnen derhalve niet zonder meer worden geaccepteerd. In dit licht heeft het kabinet inmiddels reeds tot een aantal ingrepen besloten.

Ten aanzien van de exportkredietverzekering heeft het kabinet geconstateerd dat de overschrijdingen ongekend grote vormen hebben aangenomen. De aan verzekerden uitgekeerde schadevergoedingen uit hoofde van de exportkredietverzekering bedroegen in 1982 circa 200 miljoen, in 1983 steeg dit bedrag reeds tot boven de 600 miljoen, terwijl in 1984 een bedrag van meer dan 1 miljard bereikt zal worden. Door deze sterke stijging van de uitkeringen dreigt het beginsel van kostendekkendheid van de exportkredietverzekering sterk te worden aangetast; maatregelen zijn dan ook onvermijdelijk. Er vindt een verstrakking plaats van het acceptatiebeleid inzake nieuwe verzekeringsposten en per 1 januari 1985 zullen de premies worden verhoogd. Het recuperatiebeleid wordt geïntensiveerd. Met de debiteurlanden wordt zowel bilateraal als in internationaal verband onderhandeld over schuldenregelingen. Tevens zullen de procedures en de systematiek van de verstrekking van exportkredietverzekering nader bezien worden.

Ten aanzien van de bijstandsuitgaven voor thuiswonenden is tot invoering van de verhaalsplicht voor gemeenten besloten. Ook wordt ernaar gestreefd het zogeheten nihil-beding zo spoedig mogelijk af te schaffen.

In de sfeer van de volkshuisvesting is in de regeling betreffende de individuele huursubsidies met ingang van 1984 reeds een systeemcorrectie toegepast, waardoor overschrijdingen als gevolg van algemene inkomensontwikkelingen worden voorkomen.

Ten aanzien van de financiering van de Europese Gemeenschappen is, afgezien van de af te dragen invoerrechten en landbouwheffingen, met

betrekking tot 1985 in dit stadium van de besluitvorming rekening gehouden met een extra bedrag van 200 miljoen boven het niveau aan BTW-afrachten ad 1850 miljoen dat voor 1984 in de vorige Miljoenennota werd geraamd. Er is afgesproken dat voor 150 miljoen structurele compensatie zal worden geleverd. In de aanvullende post van deze Miljoenennota is een voorziening getroffen in verband met deze financiering van EG-uitgaven en is tevens het compensatiebedrag, dat inmiddels is verdeeld over de departementen, opgenomen. Hierbij zijn Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en het Gemeente- en Provinciefonds uitgezonderd. In paragraaf 4.2 wordt hierop nader ingegaan.

In paragraaf 6.2 zal uitvoeriger op de achtergronden van sterk stijgende uitgavencategorieën worden ingegaan.

4.2. Voorgenomen ombuigingen

4.2.1. Rijksbegroting

In paragraaf 4.1 is weergegeven dat voor 1985 op de rijksbegroting in totaal voor 3,1 miljard aan ombuigingen is aangebracht. Hierin is begrepen de reeds bij de Miljoenennota 1984 ingevulde tranche 1985 van de taakstelling uit hoofde van het regeerakkoord van 2 miljard. Voorts betreft dit voor 1,1 miljard nieuwe maatregelen, getroffen in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1985.

In tabel 4.2.1 wordt een overzicht gegeven van de verdeling van de nieuwe ombuigingen over de begrotingshoofdstukken en -fondsen voor 1985 tot en met 1989. In de toelichting op de tabel wordt ingegaan op de maatregelen die worden getroffen.

Tabel 4.2.1. Ombuigingen rijksbegroting in enge zin

Hoofdstuk	1985	1986	1987	1988	1989
V Buitenlandse Zaken (hulp in noodsituaties)	20	20	20	20	20
VI Justitie	8	8	8	8	8
VII Binnenlandse Zaken	24	24	24	24	24
VIII Onderwijs en Wetenschappen	140	140	140	140	140
IX-B Financiën	52	63	71	71	71
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer	350	350	350	350	350
XII Verkeer en Waterstaat	95	95	95	95	95
XIII Economische Zaken	95	85	85	85	85
XIV Landbouw en Visserij	21	22	22	23	23
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	18	18	18	18	18
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	40	40	40	40	40
Alle departementen met uitzondering van Defensie en OS-uitgaven	150	150	150	150	150
Gemeente- en Provinciefonds	67	67	67	67	67
Totaal	1080	1082	1090	1091	1091

Buitenlandse Zaken

Met ingang van 1985 zal de faciliteit voor 'hulp in noodsituaties' met 20 miljoen worden teruggebracht tot 50 miljoen.

Door nader te treffen maatregelen kan de raming van de gerechtskosten structureel met 2,5 miljoen worden verlaagd. Herziening van de regeling voor de vergoeding aan raadslieden in strafzaken zal tot een verlaging van de uitgaven met 2 à 3 miljoen leiden. Met een verdere versobering bij de inrichtingen voor kinderbescherming wordt tenslotte een besparing van 2,5 miljoen per jaar beoogd.

Binnenlandse Zaken

Bij de invulling van de ombuigingstaakstelling is ervan uitgegaan dat de splitsing van de provincie Zuid-Holland geen doorgang zal vinden. Van de besparing die in verband met het achterwege blijven van deze splitsing optreedt wordt 9 miljoen in 1985 en in latere jaren aangewend voor de invulling van de ombuigingstaakstelling. Daarnaast is een ombuiging aangebracht bij de Centrale Archief Selectiedienst van 5 miljoen in 1985 en 2,5 miljoen in 1986. Voor het overige wordt voor 1985 10 miljoen oplopend tot 16 miljoen in 1987 gevonden bij verschillende uitgavencategorieën.

Onderwijs en Wetenschappen

Het is de bedoeling op dit hoofdstuk de ombuigingstaakstelling te realiseren door ook schoolgeld te gaan heffen voor 12 t/m 15-jarigen. Ten gevolge hiervan zullen de niet-belastingontvangsten in 1985 en volgende jaren met 140 miljoen toenemen.

Financiën

Door een verhoging van premies bij de exportkredietverzekering wordt het geraamde verschil tussen inkomsten en uitgaven in 1985 en volgende jaren met 30 miljoen teruggebracht. Door een vermindering van de aankoop van muntmetaal wordt een besparing van 5 miljoen bereikt. Bij de dienst der Domeinen worden bezuinigingen tot een bedrag van 2 miljoen gerealiseerd. De invoering van een renteregeling voor de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting, waardoor onder bepaalde voorwaarden rente zal worden berekend over te betalen bedragen en rente zal worden vergoed over terug te geven bedragen, leidt per saldo tot een extra opbrengst van circa 13 miljoen.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

In het woningbouwprogramma is een zodanige wijziging aangebracht dat per saldo een ombuiging, die zich gedeeltelijk op de kapitaalmarkt manifesteert, gerealiseerd kan worden van circa 74 miljoen in 1985 oplopend tot 215 miljoen in 1989. De programmawijziging betreft een vermindering met 1000 woningwetwoningen, 1000 non-profit huurwoningen en 2000 premiekoop-B-woningen, en een vermeerdering met 4000 vrije sectorwoningen met een bijdrage ineens. De regering heeft tot deze wijziging besloten mede tegen de achtergrond van de grote vraag naar goedkope vrije sectorwoningen in 1984. In dit verband zal tevens de locatiesubsidie-regeling worden verruimd; een deel van de goedkope vrije sector zal in aanmerking kunnen komen voor locatiesubsidie. Voorts wordt nog gewezen op de uitbreiding van het aantal woningen dat in stadsvernieuwingsgebieden kan worden gebouwd onder gebruikmaking van de zogenaamde 0,75%-aftrek-regeling.

Door het aanbrengen van een aantal kassleutelwijzigingen en het wijzigen van ramingen als gevolg van onderuitputting konden de ramingen in de sfeer van de volkshuisvesting verlaagd worden met 357 miljoen in 1985 aflopend naar 45 miljoen in 1989. Indien deze verlagingen onverhoopt

niet gerealiseerd worden, zullen binnen de begroting van VROM alternatieve voorstellen worden ontwikkeld.

Diverse kleinere ombuigingen laten verminderingen zien van 76 miljoen in 1985 oplopend tot 119 miljoen in 1989. Naast deze ombuigingen heeft de regering besloten een aantal beleidsintensiveringen door te voeren ten bedrage van 88 miljoen in 1985 aflopend naar 40 miljoen in 1989. Het betreft extra gelden voor de bodemsanering, de woningisolatie en bouwprojecten ten behoeve van rijksscholen en gevangeniswezen.

De per saldo resterende ombuiging bedraagt jaarlijks 350 miljoen waarvan een gedeelte zich op de kapitaalmarkt manifesteert.

Verkeer en Waterstaat

Enkele kleine tariefaanpassingen bij de PTT zullen per saldo leiden tot een 30 miljoen hogere afdracht. In verband met de oprichting van de Postbank treedt op de rijksbegroting een besparing op van 60 miljoen bij de investeringen van de PTT. Zoals in de begroting van de PTT is vermeld is echter de totstandkoming van de Postbank nog niet in de begroting verwerkt. Zodra het Ontwerp van Wet omtrent de Postbank door de Kamers der Staten-Generaal is aanvaard, zal de wijziging in de begrotingen van V&W en de PTT worden verwerkt.

Een ombuigingsbedrag van structureel 5 miljoen zal worden gevonden bij de Rijksdienst IJsselmeerpolders door een versoberde uitvoering van het bouwprogramma.

Economische Zaken

Het totaalbedrag aan ombuigingen bedraagt voor 1985 95 miljoen en 85 miljoen voor 1986 en volgende jaren.

De taakstelling is ingevuld met onder meer een programmaverlaging van het exportbeleid met 23 miljoen in 1985, oplopend tot 33 miljoen in 1986 en volgende jaren. Dit wordt bereikt door middel van verlaging van het Matching Fund budget en van het budget van de Economische Voorlichtingsdienst. Een programmaverlaging van 18 miljoen in 1985, 21 miljoen in 1986 en 15 miljoen structureel is aangebracht op ontwikkelingskredieten.

Op het energieterrein zijn geen middelen meer beschikbaar voor het van rijkswege stimuleren van het stadverwarmingsbeleid, hetgeen in 1985 een ombuiging van 14 miljoen betekent. Tevens zal de kostencompensatie SO₂ komen te vervallen (circa 15 miljoen structureel).

De ruimte ten behoeve van sectorbeleid zal met ingang van 1986 met 15 miljoen op programmabasis verminderd worden. Door het niet volledig verdelen van de prijsbijstelling 1984 is een generieke volumevermindering aangebracht.

Landbouw en Visserij

Bij landbouwonderwijs worden maatregelen getroffen analoog aan die van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen, die leiden tot meer niet-belastingontvangsten van 3,5 miljoen in 1985, oplopend tot 8 miljoen in 1988.

Op het budget voor beheersovereenkomsten worden besparingen gerealiseerd die aflopen in drie jaar. Voorts wordt een aandeel van de ombuigingen gevonden door structurele maatregelen in de sfeer van de vleeskeuring.

Ombuigingen op de regelingen van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw met betrekking tot rentesubsidie en bedrijfsbeëindigings-subsidie leveren besparingen op van 2 miljoen in 1985. Overige ombuigingen vinden plaats bij onder andere innovatiebevordering.

De rijksbijdrage aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds wordt neerwaarts aangepast met 17 miljoen. De uitgaven ten behoeve van de Plaatsingsbevorderende Maatregelen worden verminderd met 5,5 miljoen oplopend tot 9 miljoen in 1988. De uitgaven voor facilitatie van onderzoek ten behoeve van arbeidsduurverkortingsinstellingen worden met ruim 15 miljoen neerwaarts bijgesteld. Naast aanwending voor enkele beleidsintensiveringen dienen deze maatregelen ter invulling van de ombuigingstaakstelling van 18 miljoen.

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

De maatregelen die getroffen zijn ter invulling van de ombuigingstaakstelling van 40 miljoen liggen op het terrein van de Tijdelijke Subsidieregeling Maatschappelijke Dienstverlening en vormingsinternaten.

Algemeen

Er zal voor een bedrag van 150 miljoen structureel aan volumemaatregelen worden genomen op alle departementen met uitzondering van Defensie en exclusief de uitgaven ten behoeve van Ontwikkelingssamenwerking. De verdeling van dit bedrag is als volgt:

Hoge Colleges van Staat	0,3
Algemene Zaken	0,2
Buitenlandse Zaken	0,6
Justitie	6,0
Binnenlandse Zaken	6,1
Onderwijs en Wetenschappen	49,4
Financiën	6,1
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	31,5
Verkeer en Waterstaat	20,0
Economische Zaken	7,8
Landbouw en Visserij	5,5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	3,3
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	13,2
Totaal	150,0

De concrete invulling zal gelijktijdig geschieden met de uitdeling van de prijsbijstelling in het kader van de Voorjaarsnota 1985.

Gemeente- en Provinciefonds

Op grond van de nota «Aandeel lagere overheden in ombuigingstaakstellingen» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 18 328, nrs. 1 en 2) bedraagt het aandeel van het Gemeente- en Provinciefonds in de additionele ombuiging in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1985, 7,5% van de nadere ombuiging op de rijksbegroting in enge zin. Hoewel de uiteindelijke ombuiging op de rijksbegroting in enge zin een hoger bedrag betreft, is het aandeel van het Gemeente- en Provinciefonds gebaseerd op een bedrag van slechts 900 miljoen. Verwezen zij hierbij ook naar de in paragraaf 4.1 weergegeven oplossing van de compensatie van de EG-overschrijding. Een en ander resulteert in een korting uit dezen hoofde op het Gemeente- en het Provinciefonds van 67 miljoen.

4.2.2. Sociale zekerheid, arbeidsvoorwaarden collectieve sector en volksgezondheid

De totale taakstelling voor ombuigingen in 1985 in de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en op het terrein van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector is vastgesteld op 6,2 miljard.

Het ombuigingspakket voor 1985 in de *sociale zekerheid* bedraagt 2,5 miljard. Dit pakket bevat twee hoofdelementen.

Ten eerste een korting op de uitkeringspercentages van de WW, de WWV en de WAO tot 70 met een gelijktijdige verhoging van de daglonen ter compensatie van de overeenkomstige kortingen in 1984. Zoals in paragraaf 4.1 reeds gememoreerd, maakte deze maatregel oorspronkelijk deel uit van het ombuigingspakket 1984.

Het tweede belangrijke element uit het pakket bestaat uit maatregelen in het kader van de Ziektewet. Het kabinet heeft besloten de wettelijk vastgestelde uitkeringspercentages van de Ziektewet te verlagen met 5 punten. Tegelijkertijd zullen vanaf 1985 over de ziektewetuitkeringen premies werknemersverzekering worden geheven. In de SER-adviesaanvraag van 29 augustus 1984 over de ziektewetmaatregelen is verder aangegeven dat het kabinet voornemens is in 1986 het uitkeringspercentage in de Ziektewet, evenals voor de WAO, de WW en de WWV, vast te stellen op 70.

Voorts heeft het kabinet besloten af te zien van de indexaanpassing van de sociale uitkeringen en de kinderbijslag per 1 januari en 1 juli 1985. Daarnaast is besloten tot een wijziging van het verhaalsrecht in de Algemene Bijstandswet. Tenslotte zal het kabinet in 1985 het beleid ter bestrijding van misbruik en fraude intensiveren door onder meer verbetering van de controle op de rechtmatigheid van uitkeringen, een verscherping van de opsporing en sanctionering van fraude-gevallen, en intensivering van de samenwerking tussen de uitvoeringsorganen. De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de maatregelen op het gebied van de *sociale zekerheid* in 1985.

Tabel 4.2.2. Ombuigingen sociale zekerheid (in miljarden)

1. Maatregelen stelselherziening sociale zekerheid:	
– vaststellen uitkeringspercentages WW, WWV, WAO op 70 per 1.1.1985	2,15
– verrekening dagloonkortingen per 1.1.1984 en 1.7.1984	-1,05
– wijziging structuur uitkeringsregelingen per 1.7.1985 per saldo	–
	1,1
2. Maatregelen Ziektewet per 1.1.1985:	
– uitkeringspercentage 75	0,4
– premieheffing	0,6
– minimum dagloonbepalingen	-0,1
	0,9
3. Bevriezing indexaanpassing per 1.1.1985 en 1.7.1985 (inclusief kinderbijslag)	0,3
4. Wijziging verhaalsrecht in de ABW	0,1
5. Intensivering beleid ter bestrijding van misbruik en fraude	0,1
Totaal	2,5

De taakstelling van 1,2 miljard in de *volksgezondheid* bestaat voor circa een derde deel uit financieringsverschuivingen. Tezamen met de nog resterende taakstelling in het kader van de stelselherziening ziektekostenverzekeringen betekent dit dat circa 1 miljard uitgaven van de collectieve sector naar de private sector worden verschoven. Dit geschiedt doordat als

gevolg van het opheffen van het vrijwillig ziekenfonds circa 600.000 personen in de toekomst op particuliere verzekeringen zullen zijn aangewezen. Van de volumemaatregelen was circa 700 miljoen al verwerkt in de meerjarenraming 1985 zoals opgenomen in het Financieel Overzicht Gezondheidszorg 1984. De additionele taakstelling van 200 miljoen voor de collectieve uitgaven wordt gerealiseerd door één procent additionele budgetkorting, beperking van de beheerskosten, doorwerking van de maatregelen bij de arbeidsvoorwaarden collectieve sector in de tarieven van de vrije beroepsbeoefenaren en enkele kleinere posten. Voor de intramurale sector betekent dit per saldo een budgetlijn voor de instellingen die twee procent onder het niveau 1984 zal liggen, terwijl voor de volumegevolgen van plannings- en bouwbeslissingen circa 150 miljoen beschikbaar is. Voor de extramurale sector resteert een gemiddelde volumegroei van circa 2% in 1985.

Bij de invulling van de taakstelling van 2,5 miljard bij de *arbeidsvoorwaarden collectieve sector* wil het kabinet een herhaling van bruto-kortingen, zoals vorig jaar nodig, zo enigszins mogelijk vermijden.

Bij de invulling wordt door het kabinet gedacht aan onder andere maatregelen in de pensioensfeer, invoering van betaling van premies AOW/AWW door ambtenaren en doorwerking van de maatregelen in de sociale zekerheid. Over de concrete invulling van het pakket van 2,5 miljard zullen de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan respectievelijk de centrales van overheids-personeel en de werkgevers- en werknemersorganisaties in de gesubsidi-eerde en gepremieerde sector mededelingen doen. Met de betrokken organisaties zal overleg gevoerd worden over de maatregelen die moeten worden getroffen om de bovengenoemde doelstelling van 2,5 miljard te bereiken.

4.3. De lastenverlichting bedrijven

Zoals in hoofdstuk 3 is vermeld, wordt verwacht dat met het pakket lastenverlichtende maatregelen een daadwerkelijk effect van 1,5 miljard wordt bereikt. Tabel 4.3.1 toont hoe dit eruit ziet.

Tabel 4.3.1. Lastenverlichting voor bedrijven

	<i>kas</i>	<i>trans</i>
Rijksbegroting, fiscaal	98	175
Rijksbegroting, niet-fiscaal	252	254
Rijksbegroting, subtotaal	350	429
Verlaging werkgeverspremies	1150	1150
Totaal	1500	1579

Uit de tabel komt naar voren, dat de nadruk is gelegd op verlaging van de werkgeverspremies voor de sociale zekerheid. De fiscale maatregelen worden uiteengezet in paragraaf 4.4. Van de niet-fiscale maatregelen via de rijksbegroting wordt in tabel 4.3.2 een overzicht gegeven.

Tabel 4.3.2. Niet-fiscale lastenverlichtende maatregelen via de rijksbegroting

	<i>kas</i>	<i>trans</i>
Regionaal beleid i.v.m. afschaffing Bijzondere Regionale Toeslag	5	50
Stroomlijning WIR	55	0
Compensatie landbouw-MCB's	30	30
Opkoopregeling heffingvrije melk e.d.	50	50
Keuringskosten landbouw	80	80
Keuringskosten warenwet	32	32
Cursorisch ondernemersonderwijs	0	12
	252	254

De verschillende voorstellen worden hierna kort toegelicht.

In een eerder stadium heeft het kabinet reeds toegezegd dat het regionale beleid ter compensatie van de afschaffing van de Bijzondere Regionale Toeslag in de WIR voor een bedrag van 100 miljoen gefinancierd zal worden uit de lastenverlichting bedrijven, en wel op transactiebasis 50 miljoen in 1985 en 50 miljoen in 1986. Ook het kastekort van 55 miljoen dat in 1985 in de WIR ontstaat als gevolg van de voorstellen tot vereenvoudiging van de WIR en van de afschaffing van de Bijzondere Regionale Toeslag wordt gefinancierd uit de middelen die zijn uitgetrokken voor de lastenverlichting. Zoals bekend is, was reeds eerder dit jaar besloten tot een MCB-compensatieregeling voor de landbouw gedurende 3 jaar tot een bedrag van in totaal 120 miljoen. De helft (60 miljoen) van dit bedrag zou worden gefinancierd uit de lastenverlichting bedrijven. Van deze 60 miljoen zal in 1985 30 miljoen worden geëffectueerd. Daarenboven wordt voor eveneens 3 jaar een bedrag van in totaal 150 miljoen (50 miljoen per jaar) beschikbaar gesteld met name ten behoeve van een opkoopregeling van heffingvrije melk. Ten behoeve van een verlichting van de keuringskosten wordt een structureel bedrag van 112 miljoen uitgetrokken. Daarvan is 80 miljoen bestemd als tegemoetkoming in de keuringskosten in de sfeer van de landbouw en de visserij en 32 miljoen ter verlichting van de keuringskosten uit hoofde van de warenwet. Tenslotte zijn middelen uitgetrokken voor bepaalde cursussen ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf.

4.4. Het fiscale beleid

Algemeen

Als gevolg van fiscale maatregelen die reeds vaststaan of waarvoor voorstellen bij het parlement zijn of zullen worden ingediend zal de belastingopbrengst in 1985 per saldo afnemen met ca. 230 miljoen op kasbasis. De belangrijkste maatregel in dit verband is de derde fase van de herziening van de loon- en inkomstenbelasting, die onder meer een verschuiving van de belastingdruk teweegbrengt tussen alleenverdieners en tweeverdieners. De voorstellen in het kader van de derde fase leiden per saldo tot een vermindering van de belastingopbrengst. Voorts ontstaat een opbrengstdaling doordat de lastenverlichting voor het bedrijfsleven, evenals in 1984, voor een gedeelte wordt gerealiseerd door maatregelen in de fiscale sfeer. De inflatiecorrectie van de loon- en inkomstenbelasting zal in 1985 volledig worden toegepast.

Tenslotte stelt het kabinet ter beperking van het financieringstekort voor de tijdelijke verhoging van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting met een jaar te verlengen.

Vaststaande en aanhangige maatregelen op belastinggebied

De reeds vaststaande fiscale maatregelen hebben ten opzichte van 1984 een positieve invloed op de belastingopbrengst 1985 van 795 miljoen (zie tabel 4.4.1, onderdeel A).

De maatregelen, waarvoor wetsvoorstellen zijn ingediend, maar waarvan de parlementaire behandeling nog niet is afgerond leiden in 1985 tot een daling van de belastingopbrengst op kasbasis met 925 miljoen ten opzichte van 1984 (zie tabel 4.4.1, onderdeel B). Hiervan heeft 450 miljoen nog betrekking op de fiscale maatregelen waartoe vorig jaar is besloten in het kader van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven voor 1984.

Het wetsvoorstel dat de derde fase van de herziening van de loon- en inkomstenbelasting regelt heeft inmiddels het parlement bereikt. De uit de derde fase voortvloeiende wijzigingen in de tariefstructuur leiden per saldo tot een verlichting van de druk van de loon- en inkomstenbelasting met 565 miljoen (415 op kasbasis). Hiervan wordt 80 miljoen gedekt door een

wijziging in de financiering van de premiereductie- en vrijstellingsregeling in de volksverzekeringen, zodat per saldo een bedrag van 485 miljoen ten laste komt van de rijksbegroting. Deze wijziging in de financiering houdt verband met de bekostiging van maatregelen voor zelfstandigen ter vermindering van de negatieve inkomenseffecten, die het gevolg zijn van de individualisering van de (opslag-)premies voor de volksverzekeringen.

Ten opzichte van de eerder uitgebrachte Nota uitgangspunten derde fase is in het wetsontwerp na indiening bij de Raad van State het niveau van de voor te stellen arbeidstoelage verlaagd van f 600 naar f 425. Door deze aanpassing wordt de extra budgettaire derving gecompenseerd die ongewijzigde invoering van de voorstellen volgens nadere ramingen dreigde op te leveren.

Tabel 4.4.1. De invloed op de belastingopbrengst van reeds vaststaande en bij het parlement aanhangige maatregelen (mutaties op kasbasis ten opzichte van het voorafgaande jaar)¹

	1985	1986
<i>A. Vaststaande maatregelen</i>		
1. Dekkingsplan 1984	+ 510	
2. Herziening structuur loon- en inkomstenbelasting eerste en tweede fase in 1984	+ 90	
3. Overige maatregelen	+ 195	+ 5
	+ 795	+ 5
<i>B. Aanhangige maatregelen</i>		
1. Lastenverlichting bedrijfsleven in 1984	- 450	+ 15
2. Herziening structuur loon- en inkomstenbelasting derde fase per 1-1-1985 (inclusief maatregelen voor zelfstandigen)	- 415	- 150
3. Overige maatregelen	- 60	+ 30
	- 925	- 105
Totaal	- 130	- 100

¹ Voor een gedetailleerd overzicht zij verwezen naar bijlage 4.

Fiscale lastenverlichting bedrijfsleven

De maatregelen die het kabinet in het kader van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven in 1985 voorstelt in de sfeer van de rijksbegroting hebben voor een bedrag van 98 miljoen op kasbasis (175 miljoen op transactiebasis) de vorm van een belastingverlaging. De fiscale maatregelen zijn gericht op een verbetering van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, de oplossing van een aantal knelpunten voor ondernemers in het midden- en kleinbedrijf en op stimulering van het beleggen in risicodragend vermogen.

Het kabinet heeft mede om budgettaire redenen besloten een verdere verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting uit te stellen tot 1986; het tarief zal dan worden verlaagd tot 42%. Daartoe zal begin 1985 een wetsontwerp worden ingediend. Deze tariefverlaging zal gepaard gaan met een flankerende maatregel in de inkomstenbelasting.

Mede in verband met de arbeidsmobiliteit van werknemers zal een forfaitaire regeling in de loon- en inkomstenbelasting worden voorgesteld met betrekking tot de aftrekbaarheid van kosten die moeten worden gemaakt in verband met de verkoop van een eigen woning bij een noodzakelijke verhuizing in het kader van de vervulling of de aanvaarding van een dienstbetrekking. De regeling houdt in dat, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, 10% van de verkoopprijs van de verkochte eigen woning in

aanmerking wordt genomen als aftrekbare kosten. Met deze verruiming hoopt het kabinet een thans aanwezige rem op de arbeidsmobiliteit van werknemers te hebben weggenomen.

Vorig jaar is na het uitbrengen van het rapport 'Fiscale maatregelen ten bate van het midden- en kleinbedrijf' aan de werkgroep die het rapport had samengesteld de opdracht gegeven tot het instellen van een vervolgonderzoek, in het bijzonder naar de mogelijkheden tot verlichting van de lasten ter zake van vermogen dat in de onderneming werkzaam is. De resultaten van dit vervolgonderzoek zijn neergelegd in een rapport dat binnenkort aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal worden aangeboden. Het kabinet is voornemens op grond van aanbevelingen die de werkgroep in dit tweede rapport doet de werking van de ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting uit te breiden. Hiermee wordt beoogd enkele door de werkgroep gesignaleerde knelpunten in de vermogensbelasting weg te nemen.

Eveneens gericht op het midden- en kleinbedrijf is het voorstel de met ingang van 1984 in te voeren faciliteit voor startende ondernemers te verdubbelen. Dit houdt in dat met ingang van 1985 voor startende ondernemers, die aan de voorwaarden voor de zelfstandigenaftrek voldoen, het bedrag waarmee gedurende drie jaar de zelfstandigenaftrek jaarlijks wordt verhoogd, zal worden gesteld op f 2000 (te vermeerderen met inflatiecorrectie).

Ten einde het beleggen door particulieren in aandelen van Nederlandse ondernemingen te stimuleren stelt het kabinet voor de huidige dividendvrijstelling in de inkomstenbelasting te verhogen van f 500 tot f 1000. Daarmee wordt tevens beoogd de emissiemogelijkheden voor Nederlandse bedrijven te vergroten. In samenhang met de verdubbeling van de dividendvrijstelling voor gehuwden tot f 2000 in het kader van de derde fase van de herziening van de loon- en inkomstenbelasting ontstaat door deze verruiming van de vrijstelling een substantieel lagere belastingdruk op de opbrengst uit beleggingen in Nederlandse ondernemingen.

Tenslotte zij vermeld dat de door de Tweede Kamer bij amendement aangebrachte wijziging in de fiscale lastenverlichting 1984 (gebroken boekjaren) in 1985 leidt tot een belastingderving op kasbasis van 10 miljoen.

Tabel 4.4.2. Fiscale maatregelen in het kader van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven
(opbrengstmutaties ten opzichte van 1984)

	Transactie- basis	Kas- basis
1. Invoering forfaitaire aftrek in de LB/IB in verband met kosten van verkoop van een eigen woning bij een in het kader van de dienstbetrekking noodzakelijke verhuizing	50	25
2. Maatregelen ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf:		
– uitbreiding ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting	30	15
– verhoging van de starters-faciliteit in de zelfstandigenaftrek	25	13
3. Verruiming van de dividendvrijstelling in de IB van f 500 tot f 1000	70	35
4. Kaseffect van de uitbreiding van enkele onderdelen van de fiscale lastenverlichting 1984 tot het gebroken boekjaar 1983/1984	0	10
Totaal	175	98

5. De uitvoering van de begroting 1984

Sinds de indiening van de Voorjaarsnota 1984¹ op 27 juni jl. zijn nadere inzichten in de ontwikkeling van de begroting 1984 verkregen. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan. Tevens wordt de ontwikkeling van de gehele collectieve sector in 1984 gezien.

In mei jl. is in de Nota begrotingsbeeld 1984² een beeld geschetst van de meevallende ontwikkelingen die zich per saldo in de begrotingsramingen voordeden. Een verbetering in de raming van het financieringstekort van het Rijk van bijna 4 miljard deed zich voor. Deze verbetering was geheel terug te voeren op de invloed van gewijzigde inzichten in macro-economische factoren op de begroting (lagere werkloosheidsuitkeringen en rente-uitgaven, hogere belastingontvangsten en aardgasbaten). Bij de overige uitvoeringsmutaties trad per saldo slechts een zeer geringe wijziging op; tegenover een niet onaanzienlijke tegenvaller in de uitgaven stond een nagenoeg even grote meevaller bij de niet-belastingontvangsten. Het financieringstekort van het Rijk kon ten gevolge van deze ontwikkelingen met 1,4 procentpunt neerwaarts worden bijgesteld van 10,5% tot 9,1% van het nationale inkomen. Het financieringstekort van de gehele overheid inclusief debudgetteringen beliep daarmee naar raming 10,7% NI.

De nadere inzichten die vervolgens in de Voorjaarsnota 1984 werden gepresenteerd, wijzigden deze raming per saldo niet: het financieringstekort van het Rijk werd op 9,1% van het nationale inkomen gehandhaafd en het tekort van de gehele overheid inclusief debudgetteringen op 10,7% van het nationale inkomen. Wel deden zich in de onderliggende cijfers wijzigingen voor. Met name de aardgasbaten gaven een verbetering te zien. Daartegenover gaven de mutaties uit hoofde van de normale begrotingsuitvoering per saldo een iets grotere verslechtering te zien; hierbij was overigens wederom sprake van een forse tegenvaller bij de uitgaven, waartegenover een veel geringere meevaller in de ontvangsten stond.

Gegeven de per saldo meevallende ontwikkelingen ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen uit de Miljoenennota 1984, achtte het kabinet – ondanks de gememoreerde tegenvallers in de «normale» begrotingsuitgaven van 1,8 miljard – een tussentijds ingrijpen in de begroting 1984 niet opportuun. Afgezien werd tevens van het instellen van kasplafonds per departement en van het aan de begrotingshoofdstukken toedelen van de reserve voor intering op de overloop artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976.

De mutaties die sinds de Voorjaarsnota 1984 zijn opgetreden worden hierna behandeld. Voor een gedetailleerde toelichting op de mutaties zelf zij verwezen naar bijlage 5.

De uitgavenraming neemt, afgezien van extra betalingen op Oosterschelde-werken, waarop zo dadelijk wordt ingegaan, per saldo met 0,9 miljard af (waarvan 0,1 miljard opwaartse bijstelling van de uitgaven van de begrotingsfondsen), terwijl de niet-belastingmiddelen met 0,5 miljard opwaarts zijn bijgesteld. De belangrijkste bijstellingen aan de uitgavenkant betreffen de uitgaven voor volkshuisvesting (–1050 miljoen), rente op nationale schuld (–177 miljoen), exportkredietverzekering (+270 miljoen) en werkloos-

¹ Tweede Kamer, zitting 1983–1984, 18 425, nr. 16

² Tweede Kamer, zitting 1983–1984, 18 369, nr. 1

heid (–311 miljoen). De belangrijkste mutatie bij de niet-belastingontvangsten betreft de aardgasbaten (+0,2 miljard). De belastingraming is ongewijzigd gebleven ten opzichte van die in de Voorjaarsnota.

De verlaging van de raming van de uitgaven voor 1984 heeft een bijzonder aspect. Aangezien de begroting op kasbasis wordt gepresenteerd, gaat het hier om verlaging van kasbedragen. In het belangrijkste geval (volkshuisvesting) zijn de onderliggende verplichtingen wel aangegaan of worden zij in 1984 nog aangegaan. Een en ander betekent derhalve geen beleidswijziging, doch slechts een naar latere jaren verschuiven van kasbetalingen, onder meer ten laste van het begrotingsjaar 1985. Ter gedeeltelijke compensatie in de kassfeer van deze verschuiving tussen begrotingsjaren en mede met het oog op rentevoordelen, is besloten tot een verhoging in 1984 van de kasuitgaven op de Oosterschelde-werken met 500 miljoen. Daartegenover staan hogere niet-belastingontvangsten ad 450 miljoen en lagere uitgaven ad 50 miljoen in 1985.

Per saldo zijn de mutaties als volgt weer te geven (+ = tekortverbeterend; in miljarden).

– uitgaven rijksbegroting	+0,5
– uitgaven begrotingsfondsen	–0,1
– niet-belastingmiddelen	+0,5
– belastingen	–
– afronding	–0,1
	+0,8

De veronderstelling ten aanzien van het financieringstekort van de lagere overheden blijft gehandhaafd op de trendmatige waarde van 1,2% van het nationale inkomen. De rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde uitgaven (debudgetteringen) vertonen eveneens geen wijzigingen en blijven derhalve geraamd op 0,4% van het nationale inkomen.

Indien de hiervoor beschreven mutaties worden verwerkt resulteert het volgende totaalbeeld van de overheidsfinanciën voor 1984.

Tabel 5.1. Totaalbeeld overheidsfinanciën 1984

	Ontwerp- begroting 1984	Voorjaars- nota 1984	Mutaties	Vermoedelijke uitkomsten 1984
Uitgaven Rijk ¹	162.656	163.174	–340	162.834
Ontvangsten Rijk ²	126.782	131.162	+ 502	131.664
Financieringssaldo Rijk	–35.874	–32.012	+ 842	31.170
Idem in % NI	–10,5	–9,1		–8,9
Financieringssaldo rijk inclusief debudgetteringen in % NI	–10,9	–9,5		–9,3
Financieringssaldo voor de gehele overheid inclusief debudget- teringen in % NI	–12,1	–10,7		–10,5

¹ Exclusief aflossingen; gecorrigeerd voor bijdragen van begrotingshoofdstukken aan begrotingsfondsen

² Exclusief ontvangsten uit aanmuntingen

Uit de tabel blijkt dat de raming van het financieringstekort voor de gehele overheid, inclusief debudgetteringen, thans 10,5% van het nationale inkomen belooft, waarmee de daling, die zich sinds de indiening van de

begroting 1984 heeft voorgedaan, zich voortzet. Zoals uit het voorgaande blijkt is deze daling geheel gelokaliseerd in het financieringstekort van het Rijk.

Indien de huidige raming van het financieringstekort van het Rijk in 1984 nader bezien wordt in het licht van het tot nog toe gerealiseerde kasverloop, dan blijkt het volgende.

Het inningspatroon van de belastingen verloopt ongeveer conform het gerealiseerde patroon van 1983, terwijl het inningspatroon van de niet-belastingmiddelen in 1984 hoger ligt dan in 1983.

De gerealiseerde kasuitgaven, uitgedrukt als percentage van het beschikbare begrotingstotaal, blijven enigszins achter bij het gerealiseerde kaspatroon over 1983; bij de uitgaven van de begrotingsfondsen doet zich overigens het tegenovergestelde verschijnsel voor. De voorgaande kasontwikkelingen hebben per saldo een relatief beperkte invloed op de ontwikkeling van het voortschrijdend twaalfmaandscijfer van het financieringstekort. De grootste invloed daarop gaat uit van een andere factor, de zogenaamde derden-rekening. Ten aanzien van deze post – waarop onder meer de verhouding in rekening-courant met de PTT, het Landbouw-Egalisatiefonds B, de onroerend-goedbelasting, de vorderingen op en schulden aan derden en de verrekeningen tussen departementen worden geboekt – wordt tijdens de opstelling en uitvoering van de begroting verondersteld dat de invloed ervan op het financieringstekort van het Rijk per saldo nihil zal zijn. Pas in de Voorlopige Rekening wordt met deze post gerekend. In 1983 was de stand van de derden-rekening het gehele jaar negatief; daarentegen is de stand in 1984 tot nog toe bijna voortdurend positief. De uitkomst over 1983 bleek negatief te zijn. De verandering die is opgetreden van 1983 op 1984 is er de belangrijkste oorzaak van dat het voortschrijdend twaalfmaands-cijfer van het financieringstekort van het Rijk zich tot op heden gunstig ontwikkelt. De volgende tabel geeft hiervan een beeld.

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

1983 (realisatie)	9,1
1984	
1e kwartaal (realisatie)	8,6
2e kwartaal (realisatie)	8,3
juli (realisatie)	8,4
augustus (voorlopig cijfer)	8,7

Bij de beoordeling van de vraag hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de jaarraming voor 1984 van het tekort van het Rijk ad 8,9% van het nationale inkomen, is van belang dat thans moeilijk te voorzien valt of de gunstige ontwikkeling van de derden-rekening, zoals die hiervoor is toegelicht, zich zal voortzetten en of deze invloed ook per ultimo 1984 positief zal zijn. Daarmee is in de jaarraming van het tekort niet gerekend. Al met al moet de huidige raming van het financieringstekort – ondanks de marges die ook thans nog, zoals ieder jaar, aan een dergelijke raming zijn verbonden – op grond van de kasontwikkeling realistisch worden geacht.

Wat betreft de uitgavenontwikkeling op de rijksbegroting in de resterende maanden van het jaar wordt geen bijzondere ontwikkeling verwacht. Wel tekent zich, gelet op de kasontwikkelingen, een aantal overschrijdingstendenzen af bij enige departementen, voornamelijk samenhangend met mogelijke intering op de overloop artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976. Daartegenover staan echter ook enige onderschrijdingstendenzen bij andere departementen. Over de – per saldo – invloed van deze ontwikkelingen is op dit moment nog geen betrouwbare uitspraak te doen. Een lichte

onderschrijding van het rijksuitgaventotaal lijkt echter waarschijnlijker dan een overschrijding. Bedacht dient daarbij tevens te worden dat nog een aanvullende post van 350 miljoen beschikbaar is voor intering op de overloop artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976.

Het kabinet acht het geboden om de in de Voorjaarsnota 1984 uiteengezette handelwijze ten aanzien van deze post te continueren. Dat wil zeggen, dat tegen het einde van 1984 zal worden bezien hoe een mogelijke intering op de overloop bij enige departementen zich verhoudt tot een mogelijke onderschrijding van de uitgaven bij andere departementen. Tot dat moment dient de aanvullende post gereserveerd te worden. In hetzelfde licht bezien ziet het kabinet er ook van af om alsnog kasplafonds per departement voor 1984 in te stellen. Dit sluit niet uit dat hiertoe in latere jaren wel besloten zou kunnen worden. Daartoe dient dan echter wel de noodzaak te bestaan; dat is op dit moment niet het geval. Kasplafonds – het zij hier nog eens herhaald – bestrijden slechts de symptomen van onbeheersbare uitgaven en kunnen slechts effectief zijn indien het om relatief beperkte overschrijdingsdreigingen gaat. De vraag zou kunnen rijzen of de in 1984 opgetreden forse verslechtingen in de «normale» begrotingsuitvoering, waarop eerder in dit hoofdstuk werd gewezen, toch geen aanleiding zijn om kasplafonds in 1984 in te stellen. Met name zou dan gedacht kunnen worden aan het in toom houden van een aantal majeure uitgavencategorieën, die uit de hand (dreigen te) lopen. Het kabinet is evenwel van mening dat daartoe het instrument van kasplafonds niet geëigend is. Het kan niet zo zijn dat via het instellen van kasplafonds tijdens de begrotingsuitvoering als het ware stilzwijgend belangrijke systeemwijzigingen of aanpassingen van regelgeving geëffectueerd worden. Dit soort veelal ingrijpende herzieningen vergt altijd *expliciete* besluitvorming vooraf, liefst tijdens de begrotingsvoorbereiding, bij het vaststellen van de totale uitgavenruimte, en eventueel tijdens de begrotingsuitvoering. In hoofdstuk 4 is reeds ingegaan op een aantal ingrepen, waartoe het kabinet voor 1985 heeft besloten tijdens de begrotingsvoorbereiding 1985.

In de volgende tabel zijn de kerngegevens van de collectieve sector weergegeven. Deze omvatten, naast de cijfers met betrekking tot het financieringstekort, ook die ten aanzien van de collectieve lastendruk.

Tabel 5.3. Overzicht kerngegevens collectieve sector 1983 en 1984 (in % NI)

	Ontwerp- begroting 1983	Realisa- tie 1983	Ontwerp- begroting 1984	Vermoede- lijke uit- komsten 1984
Financieringssaldo Rijk	-9,1	-9,1	-10,5	-8,9
Rechtstreeks op de kapitaal- markt gefinancierde overheids- uitgaven ¹	-1,1	-1,1	-0,4	-0,4
Financieringssaldo lagere overheden	-1,7	-0,5	-1,2	-1,2
Financieringssaldo overheid (inclusief debudgettering)	-11,9	-10,7	-12,1	-10,5
(Saldo sociale fondsen) ²	(+0,7)	(+1,0)	(+0,1)	(+0,5)
Belastingdruk	28,0	28,7	28,7	28,4
Premiedruk ²	24,5	24,8	23,9	23,4
Druk niet-belastingmiddelen met collectieve lasten karakter	2,6	2,3	2,4	2,6
Collectieve lastendruk	55,1	55,8	55,0	54,4

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

² Cijfers: CPB.

De voorgaande tabel geeft aan dat het financieringsstekort van de overheid inclusief debudgetteringen zowel ten opzichte van de voornemens 1983 als ten opzichte van de realisatie 1983 afneemt met 1,4%-punt resp. 0,2%-punt. De ontwikkeling van het tekort van het Rijk en van de gedebudgetteerde uitgaven dient in samenhang te worden gezien, in verband met de aanzienlijke rebudgetteringen die in 1984 hebben plaatsgevonden. De collectieve lastendruk komt zowel ten opzichte van de voornemens over 1983 (–0,7%-punt) als ten opzichte van de realisatie (–1,4%-punt) over 1983 lager uit. De premiedruk levert hieraan de grootste bijdrage.

6. Budgettaire ontwikkelingen in meerjarig perspectief

In dit hoofdstuk wordt een aantal ontwikkelingen rond het overheidsbudget en de collectieve sector geschetst. Daarbij wordt de blik gericht op verleden, heden en toekomst.

In de eerste paragraaf wordt de ontwikkeling van het rijksbudget in de periode 1975–1983 aan een beschouwing onderworpen. Het financieringsstekort van het Rijk is in deze periode verdrievoudigd. Deze ontwikkeling wordt veroorzaakt door een stijging van het aandeel van de rijksuitgaven in het nationale inkomen met ruim 10 procent, terwijl de ontvangsten als aandeel van het nationale inkomen in de eerste jaren van deze periode ook stijgen, maar minder dan de uitgaven, en in de latere jaren stabiliseren. Uit een nadere analyse blijkt deze sterke stijging van de uitgavenquote het gevolg te zijn van een volumegroei van de uitgaven op nagenoeg alle departementen¹. Blijkbaar hebben de rijksuitgaven zich in de afgelopen jaren in onvoldoende mate aangepast aan de economische ontwikkeling die een zeer geringe jaarlijkse groei te zien gaf. Een dergelijke ontwikkeling, die de onbeheersbaarheid van de collectieve uitgaven over de afgelopen jaren aantoont, mag zich in de komende jaren niet doorzetten. Volgens de meerjarenramingen van de rijksuitgaven zoals die in deze Miljoenennota gepresenteerd worden is dit ook niet nodig. Exclusief de rente- en werkloosheidsuitgaven² stijgen de uitgaven, afgezien van mogelijke loon- en prijsmutaties, nog slechts in geringe mate.

De voor de hand liggende conclusie dat de *rijksuitgaven* in de afgelopen jaren uit de hand gelopen zijn, maar vanaf heden beheersbaar zijn geworden, is echter om twee redenen voorbarig respectievelijk onvolledig.

In de eerste plaats blijkt uit paragraaf 6.2 dat het kabinet sinds zijn aantreden eind 1982 is geconfronteerd met 6 miljard aan onvoorziene tegenvallers (de zogenaamde exogene mutaties). Achteraf bezien blijken de meerjarenramingen te optimistisch te zijn geweest, waardoor de besluitvorming over ombuigingstaakstellingen heeft plaatsgevonden op basis van onjuiste gegevens. Een beleid, gericht op het zo veel mogelijk tegengaan van dergelijke majeure overschrijdingen is geboden, daar anders het kabinetsuitgangspunt ten aanzien van het verminderen van het financieringstekort doorkruist wordt. Het mag niet zo zijn dat over enkele jaren geconcludeerd moet worden dat ook de meerjarenramingen in de Miljoenennota 1985 een onderschatting van de uitgavenontwikkeling te zien gaven.

In de tweede plaats wordt in paragraaf 6.3 inzichtelijk gemaakt dat – zelfs als uitgegaan wordt van de huidige meerjarenramingen van de rijksuitgaven – er voor de komende jaren nog sprake is van een aanzienlijke ombuigingsproblematiek. De ombuigingen zijn ten dele nodig omdat een aantal uitgavencategorieën – met name de rente-uitgaven en de sociale zekerheidsuitgaven – nog een stijging te zien geven maar vooral ook om de noodzakelijke verdere vermindering van het financieringstekort mogelijk te maken.

¹ De volumemutaties zijn verkregen door de nominale ontwikkeling van iedere uitgavencategorie afzonderlijk te defleren met de opgetreden prijsstijging bij die uitgavencategorieën.

² Voor deze uitgaven is in de meerjarencijfers een min of meer technische raming opgenomen.

6.1. Een terugblik op de openbare financiën in de periode 1975–1983

Inleiding

De navolgende analyse heeft betrekking op de ontwikkeling van de *rijksfinanciën*. De rijksuitgaven (inclusief begrotingsfondsen en afdrachten aan de EG) omvatten naast de uitgaven voor door het Rijk verstrekte voorzieningen en overdrachten ook het overgrote deel van de uitgaven voor door de OPL verstrekte voorzieningen en overdrachten (specifieke en algemene uitkeringen). Daardoor ontstaat een vrij volledig beeld van de overheidsuitgaven. De sociale verzekeringsuitgaven blijven buiten beschouwing.

In tabel 6.1.1 is een totaalbeeld weergegeven van de rijksfinanciën, gesplitst naar uitgaven, ontvangsten en financieringstekort; hierbij zijn drie jaren weergegeven, waardoor de totale periode in twee delen kan worden onderscheiden.

Tabel 6.1.1. Totaalbeeld rijksfinanciën 1975–1983 (in % NI op kasbasis)

	1975 ¹	1979	1983
Uitgaven ²	36 ³ / ₄	41 ¹ / ₄	47 ¹ / ₄
Ontvangsten ³	33 ¹ / ₂	36 ¹ / ₄	37
w.v. belastingen	28 ¹ / ₂	29 ¹ / ₄	27 ¹ / ₂
niet-belastingontvangsten	5	7	9 ¹ / ₂
Financieringstekort inclusief debudgetteringen	3 ¹ / ₄	5	10 ¹ / ₄

¹ Vanaf 1977 heeft een revisie plaatsgevonden van het nationale inkomen. Ter voorkoming van vertekeningen is voor 1975 in bovenstaande cijfers deze revisie doorgetrokken.

² Inclusief debudgetteringen; exclusief aflossingen en uitgaven in verband met verwerving staatsschuld.

³ Exclusief ontvangsten in verband met verkoop staatsschuld.

Vanaf 1975 t/m 1979 stijgt het aandeel van de rijksuitgaven in het nationale inkomen met ruim 4 procentpunten en vanaf 1979 t/m 1983 met 6 procentpunten. Over de gehele periode is derhalve sprake van een forse stijging van de uitgavenquote, waarbij een versnelling optreedt in de tweede periode, met name in 1981 en 1982. In 1983 is de stijging opvallend gering.

De ontvangstenquote vertoont een stijging in de eerste periode, waarbij de niet-belastingontvangsten sterker stijgen dan de belastingen. In de tweede periode daarentegen daalt de quote van de belastingontvangsten, terwijl de niet-belastingmiddelen als aandeel van het nationale inkomen verder stijgen, vooral in verband met de tot en met 1982 nog sterk stijgende aardgasbaten. In deze periode is per saldo grosso modo sprake van een stabilisering van de ontvangsten als percentage van het nationale inkomen.

Als resultaat van dit alles vertoont het financieringstekort van het Rijk inclusief debudgetteringen een forse stijging. Opvallend is met name de verdubbeling in de tweede periode, bij een zich stabiliserende ontvangstenquote, gecombineerd met een versterkt doorgaande stijging van de uitgavenquote.

Een stijgende uitgavenquote kan impliceren dat de prijsontwikkeling van de rijksuitgaven de prijsontwikkeling van het nationale inkomen overtreft of dat de volumegroei van de uitgaven uitgaat boven de volumegroei van het nationale inkomen of een combinatie van beide. In de beschouwde periode ontlopen de prijsontwikkelingen van de rijksuitgaven en het nationale inkomen elkaar nauwelijks. Dit is opvallend aangezien vóór 1975 de prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven de prijsontwikkeling van het nationale inkomen in zeer aanzienlijke mate heeft overtroffen.¹ Door het

¹ Zie de Macro Economische Verkenning 1984, blz. 73 e.v.

ombuigingsbeleid dat voor een deel aangrijpt op de prijscomponent (loonvoet, uitkeringshoogte) van de collectieve uitgaven is deze divergentie in de prijsontwikkelingen verdwenen. De laatste jaren blijft de prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven zelfs achter bij de prijsontwikkeling van het nationale inkomen. Alhoewel in de eerste periode (t/m 1979) de ontwikkeling van de prijsverhoudingen nog wel deels verantwoordelijk kan zijn voor de ontwikkeling van de uitgavenquote, is de conclusie dat de stijgende uitgavenquote over de totale periode 1975–1983 grosso modo is toe te schrijven aan een volume-ontwikkeling van de rijksuitgaven, die de ontwikkeling van het reële nationale inkomen overtreft, gewettigd.

De volumegroei van de rijksuitgaven

In tabel 6.1.2 is de gemiddelde volumegroei van de rijksuitgaven weergegeven, waarbij de beschouwde periode in twee vierjaarsperioden is gesplitst. Per periode geven de percentages derhalve het gemiddelde weer van de volumegroeipercentages in de aangegeven vier jaren. Uiteraard moeten de weergegeven groeicijfers niet als exacte cijfers worden opgevat, maar in de zin van orde-van-grootte. Het betreft derhalve een globale analyse. In het algemeen zijn de cijfers verkregen door het defleren van gerealiseerde kasuitgaven. Er is een uitsplitsing in uitgavencategorieën aangebracht, die voornamelijk gebaseerd is op de indeling naar begrotingshoofdstukken en begrotingsfondsen, waarbij soms van samenvoegingen sprake is.

Om consistente cijfers te krijgen zijn correcties aangebracht voor allerlei verschuivingen die in de loop van de tijd hebben plaatsgevonden (zoals bijvoorbeeld de recente departementale herindeling). Als referentiepunt zijn in de tabel de uitgaven per categorie weergegeven in bedragen in 1975, het basisjaar van de analyse. Dit referentiepunt maakt het mogelijk om tevens een indruk te krijgen van de absolute bedragen (in constante prijzen), die gemoeid zijn met de groeicijfers. Een vergelijking tussen uitgavencategorieën in groeipercentages kan immers een heel ander beeld geven dan een vergelijking van de groeicijfers in bedragen.

Bedacht zij dat achter de gehanteerde realisatiecijfers een veelheid van factoren schuil gaat. Enerzijds zijn de gerealiseerde uitgaven beïnvloed door exogene factoren, zoals de demografische en economische ontwikkeling. Anderzijds hebben beleidsingrepen, mede als reactie op exogene ontwikkelingen, het verloop van de uitgaven beïnvloed (intensiveringen en ombuigingen).

Een laatste opmerking vooraf betreft de betekenis van de cijfers met betrekking tot de volume-ontwikkeling. Deze bestaat in feite uit twee componenten. Enerzijds is dit de kwantitatieve ontwikkeling (aantal onderwijsvolgenden, aantal aangelegde wegen), anderzijds de kwalitatieve ontwikkeling, welke veelal aangeduid wordt met het begrip voorzieningenniveau. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de verhouding tussen aantallen personeel en aantallen gebruikers bij de betreffende voorzieningen. Dit onderscheid impliceert dat een volumegroei nog niet hoeft te betekenen, dat ook het voorzieningenniveau is gestegen. Anderzijds kan er ook sprake zijn van een volumegroei zonder dat het aantal gebruikers van de betreffende voorziening is toegenomen.

**Tabel 6.1.2. Volumegroei van de rijksuitgaven (exclusief aflossingen; inclusief debud-
getteringen)¹**

	bedrag × mln.	gem. jaarlijkse volumegroei (in %)	
	1975	1976/1979 ²	1980/1983
– Huis der Koningin, Hoge Colleges van Staat, Algemene Zaken en Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken ³	102	5 1/2	5 3/4
– Buitenlandse Zaken (incl. opdrachten aan EG)	1917	4 3/4	1 1/4
– Justitie	1675	4 1/2	2 1/2
– Binnenlandse Zaken (incl. Civiele Verdediging)	2220	4	2 1/2
– Onderwijs en Wetenschappen (incl. Wetenschapsbeleid)	17038	2 1/2	1/2
– Financiën ⁴	1271	11 ²	8 1/4
– Defensie	7200	2 1/2	2 3/4
– Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (incl. debudgetteringen) ⁵	5809	5 1/2	9 1/2
– Verkeer en Waterstaat (incl. Rijkswegenfonds)	6563	3	2 1/4
– Economische Zaken	1243	12	1/2
– Landbouw en Visserij	1576	1 1/2	–1/4
– Sociale Zaken en Werkgelegenheid (excl. werkloosheid en rijksbijdragen)	3973	1 3/4	7
– Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (excl. rijksbijdragen)	4581	3 1/2	5
– Ontwikkelingssamenwerking (incl. debudgettering)	1758	9 1/4	–1/2
– Gemeente- en Provinciefonds	7952	4	1/2
– WIR ⁶	–	–	28
– Rijksbijdragen	3796	20 1/4	–23 1/4
– Werkloosheid	1643	7 1/4	36
– Totaal (excl. rente)	70317	5 1/4	3
– Rente-uitgaven	2876	6 3/4	12 1/2

¹ De cijfers zijn verkregen door middel van het defleren van de gerealiseerde uitgaven met ieder een eigen gewogen prijsindexcijfer, waarbij de gewichten in de tijd constant zijn verondersteld. Hierbij is gebruik gemaakt van prijsindexcijfers van het CPB/CBS.

De volumegroei van de rente-uitgaven is gelijk gesteld aan de procentuele mutatie van de (met de prijsstijging NI) gedefleerde staatsschuld in het jaar daarvoor.

² In deze periode is sprake van een vertekening als gevolg van de overgang naar het kasstelsel met ingang van 1978 (desalderingen). Bij Financiën is dit effect relatief groot (ca. 3 procentpunt).

³ Bij Algemene Zaken is een correctie aangebracht in verband met een tijdelijke desaldering (1978 t/m 1980).

⁴ Gecorrigeerd is voor een vertekende uitgave in het basisjaar van ruim 1 mld. aan De Nederlandsche Bank voor koersverliezen in verband met re- en devaluaties. Tevens zijn de uitgaven in verband met de verwerving van staatsschuld buiten beschouwing gelaten.

⁵ In de bouw van vrije sector koopwoningen trad met name in de tweede periode een terugval op; tegen die achtergrond is toen besloten met name de sociale woningbouw uit te breiden.

⁶ De WIR heeft met ingang van 1979 tot uitgaven geleid, welke met een forse vertraging volledig in de kasuitgaven tot uiting zijn gekomen. Dit verklaart het hoge volumegroei-cijfer. De WIR betrof overigens een omzetting van belastingfaciliteiten voor investeringen, in premiëring van investeringen. Bij dit cijfer is derhalve sprake van een vertekening.

Uit de tabel komt naar voren, dat de rijksuitgaven gedurende de gehele periode in volumetermen zijn gestegen. Deze stijging blijkt in de periode 1980/1983 wel beduidend lager geweest te zijn dan in de periode 1976/1979. In de periode 1976/1979 beliep de reële groei van het nationale inkomen gemiddeld 3% per jaar, in de periode 1980/1983 –3/4%. Dit betekent dat de volumegroei van de rijksuitgaven in de gehele periode 1976/1983 hoger is geweest dan de economische groei en dat het écart tussen de groeivoet van de uitgaven en die van het nationale inkomen in de tweede periode is toegenomen. Dit écart en het stijgen daarvan vormen de verklaring voor de continu stijgende uitgavenquote en de versnelling hiervan in de tweede periode, zoals eerder in deze paragraaf weergegeven is. In deze factoren is ook de verklaring gelegen van het feit dat de in de tweede periode lagere gemiddelde volumegroei van de rijksuitgaven gepaard is gegaan met juist een versnelde stijging van de uitgavenquote.

Opvallend is overigens dat, afgezien van de rijksbijdragen, welke in 1983 voor het grootste deel zijn teruggetrokken, *alle* weergegeven uitgavencategorieën in de tweede periode in volumetermen een hogere gemiddelde groei vertonen dan het nationale inkomen.

Terugkerend naar de volume-ontwikkeling van de rijksuitgaven op zich, kan allereerst gewezen worden op de hoge en versterkte volumegroei van de *rentelasten*. Hierin weerspiegelt zich uiteraard de sterke stijging van het financieringstekort en daarmee van de staatsschuld.

Voor de overige uitgaven resulteert in de periode 1976/1979 een gemiddelde groei van ruim 5% per jaar en in de periode 1980/1983 van 3%. Daarbij zij opgemerkt dat in de laatste jaren sprake is van een afnemende volumegroei, die in 1983 zelfs licht negatief is. Daarin weerspiegelen zich de forse ombuigingen van de laatste jaren en de in dat kader teruggetrokken rijksbijdragen. Deze volume-ontwikkeling van de overige uitgaven is de resultante van nogal uiteenlopende ontwikkelingen bij de diverse uitgavencategorieën.

In de eerste plaats valt op dat een aantal uitgavencategorieën een opmerkelijk verloop laten zien in die zin dat de gemiddelde volumegroei in de tweede periode juist hoger is geweest dan in de eerste periode. Het verloop van de *werkloosheidsuitgaven* is hiervan het meest duidelijke en bekende voorbeeld.¹ Daarnaast vertoont nog een drietal uitgavencategorieën nadrukkelijk dit beeld.

Bij *Sociale Zaken en Werkgelegenheid* is deze ontwikkeling met name toe te schrijven aan de forse uitgavengroei van de (overige) sociale voorzieningen WSW en BKR en aan de bijstandsuitgaven (exclusief RWW). Binnen deze laatste categorie is de groei voornamelijk gelocaliseerd bij de bijstandsuitgaven aan gescheiden en verlaten vrouwen.

De hogere groei in de tweede periode bij *Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur* is met name veroorzaakt door de (bijstands)uitgaven aan (bejaarden in) bejaardenoorden. In volumetermen vertoonden deze uitgaven in de eerste periode gemiddeld geen groei, tegen een gemiddelde volumegroei van ongeveer 10% per jaar in de tweede periode. Hierbij heeft het afnemen van het aandeel van de kosten van bejaardenoorden, dat de bejaarden uit eigen middelen financierden, een rol gespeeld. Overigens zorgen ook de uitgaven voor sociaal-cultureel werk en voor gezinsverzorging voor een belangrijke groei van dit begrotingshoofdstuk in de gehele periode.

Tenslotte vertoont ook *Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* een hogere volumegroei in de tweede periode. De belangrijkste oorzaak daarvan is gelegen in de fors gestegen uitgaven voor de sociale woningbouw, welke stijging voornamelijk tot uiting is gekomen in de toeneming van de debudgettering (zie ook voetnoot 5 bij tabel 6.1.2).

¹ Wat betreft de WIR-uitgaven: zie voetnoot 6 onder tabel 6.1.2

Ook de uitgaven voor milieubeheer vertonen in de tweede periode een hogere groei, welke bijna twee keer zo hoog is als in de eerste periode. Over de gehele periode bezien behoort VROM tot de sterke groeiers. De uitgaven voor stadsvernieuwing en infrastructuur en de huursubsidies blijven fors toenemen, zij het in de tweede periode met lagere volumegroeipercentsages. Binnen de homogene groep huursubsidies valt als sterke groeier met name de Regeling individuele huursubsidie op.

Bij *Financiën* valt het in beide perioden hoge groeicijfer op. De in voetnoot 2 van de tabel genoemde vertekening in de eerste periode als gevolg van desalderingen tast dit beeld niet wezenlijk aan. Voor deze groei zijn met name twee uitgavencategorieën verantwoordelijk. In de eerste plaats betreft dat de verstrekking van BF-kredieten, welke tot en met 1982 sterk zijn gestegen. In 1983 is als gevolg van een beleidswijziging een daling opgetreden. In de tweede plaats is een explosieve groei opgetreden bij de uitgaven in verband met schades op de exportkredietverzekering. In nominale termen zijn de uitgaven gestegen van 17 miljoen in 1975 tot 674 miljoen in 1983.

Landbouw en Visserij daarentegen vertoont in beide perioden een opvallend lage groei. Dit is het saldo-effect van nogal uiteenlopende ontwikkelingen van diverse uitgavencategorieën binnen het uitgaventotaal. De ontwikkeling van dit uitgaventotaal moet mede in het licht worden gezien van het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de EG, waarvan de uitgaven uiteraard niet in de gepresenteerde cijfers zijn opgenomen. Deze uitgaven, welke ook ten gunste van de landbouwsector in ons land komen, vertonen recentelijk (weer) een sterke stijging.¹

Een aantal uitgavencategorieën behoort met name in de tweede periode tot de lage groeiers.

Ontwikkelingssamenwerking vertoont in de tweede periode een licht negatieve ontwikkeling. Daarbij zij opgemerkt dat deze volumegroei toch nog gunstiger uitvalt dan de (negatieve) reële groei van het nationale inkomen van gemiddeld $-3/4\%$ per jaar.

De tweede periode staat in scherp contrast tot de eerste, waarin een forse volumegroei is opgetreden en de groei van het nationale inkomen zelfs zeer aanzienlijk is overtroffen. Hierin weerspiegelt zich met name de ophoging van de norm voor deze uitgaven tot $1\frac{1}{2}\%$ NI in 1976. De opgetreden onderuitputting in die jaren zorgde overigens voor een tegengesteld gericht effect.

Eenzelfde scherpe omslag in de volumegroei is opgetreden bij *Economische Zaken*. De hoge volumegroei in de eerste periode is voornamelijk geconcentreerd in 1977, waarin een volumestijging van ca. 50% optrad. Deze stijging betrof met name de steun aan individuele bedrijven, het voorwaardenscheppend beleid, de investeringspremieregeling en het energiebeleid. Aan de hoge groei droegen in de jaren 1978 en 1979 tevens de uitgaven voor de herstructurering van de scheepsbouw bij. De omslag in de volumegroei van de eerste naar de tweede periode, welke uit de tabel naar voren komt, treedt in feite al op na de eerder genoemde zeer forse stijging van de uitgaven in 1977. Vanaf dat jaar is voor het totaal van de uitgaven sprake van nog slechts een zeer geringe gemiddelde volumestijging. In de tweede periode is wel sprake geweest van diverse uiteenlopende ontwikkelingen. Zo trad een forse niveauverlaging op in 1981 in de uitgaven voor steun aan individuele bedrijven. Anderzijds lieten de uitgaven van de homogene groep handel, ambachten en diensten een aanzienlijke volumegroei zien (met name bedrijfsbeëindigingshulp, verliesdeclaraties MKB en toerisme).

¹ In nominale termen beliep de stijging in 1982 ca. 15% en in 1983 ca. 25%. Ook in de jaren zeventig hebben zich forse stijgingen voorgedaan.

Ook *Onderwijs en Wetenschappen* en het *Gemeente- en Provinciefonds* laten in de tweede periode een relatief lage groei zien, terwijl in de eerste

periode een wat hogere volumegroei is opgetreden. Bij Onderwijs en Wetenschappen wordt dit met name verklaard doordat een aantal relatief grote uitgavencategorieën, welke in de eerste periode nog een volumegroei kenden, in de tweede periode een (licht) negatieve groei laten zien. Dit geldt voor het gewoon lager- en kleuteronderwijs en speciaal onderwijs, waarbij de daling van het aantal leerlingen een rol speelt, het algemeen voortgezet onderwijs en uitgaven voor universiteiten en hogescholen. Een belangrijke uitzondering wordt gevormd door de sterk stijgende uitgaven voor studiefinanciering, welke uitgaven in de tweede periode een volumegroei van bijna 13% per jaar hebben laten zien tegen gemiddeld ca. 9% in de eerste periode.

De relatief lage gemiddelde volumegroei in de tweede periode van de uitgaven van het *Gemeente- en Provinciefonds* wordt mede veroorzaakt door de wijziging in de bekostiging van enkele gemeentelijke taken, hetgeen (per saldo) heeft geleid tot uitnamen uit het Gemeentefonds.

De tot nu toe niet genoemde uitgavencategorieën uit tabel 6.1.2 vertonen globaal gesproken een «normaal» beeld met betrekking tot de volumegroei. Binnen deze categorieën doen zich toch opvallende ontwikkelingen voor.

Zo laten bij *Verkeer en Waterstaat* de bijdragen in de verliezen van het openbaar vervoer, een relatief belangrijke uitgavencategorie, in de tweede periode nog een forse groei zien, zij het dat de groei in de eerste periode nog hoger was.

Voor de in de eerste regel van de tabel genoemde begrotingshoofdstukken is de weergegeven volumegroei voornamelijk gelocaliseerd bij *Hoge Colleges van Staat* (ca. 7% per jaar).

Binnen de uitgaven van *Justitie* zijn het de uitgaven voor rechtshulp, die in beide perioden een opmerkelijk forse groei hebben vertoond. In nominale termen zijn de betreffende uitgaven gestegen van ca. 50 miljoen in 1975 tot ca. 225 miljoen in 1983 (een volumegroei van gemiddeld 13½% per jaar). Overigens is de groei van 1982 op 1983 via een beleidsingreep tot nul gereduceerd.

6.2. Sterk gestegen uitgavencategorieën

Inleiding

In de vorige paragraaf is reeds stilgestaan bij een aantal opvallende ontwikkelingen in de rijksuitgaven in het recente verleden. Het ging daarbij om de gerealiseerde uitgavenontwikkelingen over de periode vanaf 1975.

Thans zal via een andere invalshoek en over een kortere periode worden gekeken naar de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Centraal staat nu de vraag in welke mate en door welke factoren het kabinet sedert zijn aantreden met zogenaamde exogene tegenvallers in de rijksuitgaven is geconfronteerd. Onder exogene tegenvallers verstaan we alle tegenvallers die niet voortvloeien uit beleidsingrepen, maar als het ware vanzelf tot stand komen. Vooruitlopend op de conclusies kan al wel worden gesteld dat deze vraag zeer actueel is. Van jaar op jaar wordt het kabinet zowel in de fase van begrotingsvoorbereiding als in de fase van begrotingsuitvoering geconfronteerd met onvoorziene tegenvallers.¹

Een totaalbeeld van opgetreden mutaties na 1982

Uit de Miljoenennota 1983 kan voor het begrotingsjaar 1985 een totaal voor de relevante rijksuitgaven worden afgeleid van circa 168 miljard gulden (inclusief begrotingsfondsen), indien de *technische* ramingen in de Miljoenennota 1983 voor rentelasten en werkloosheid zijn aangepast aan de veronderstellingen die daaromtrent in het Regeerakkoord zijn gehanteerd en het cijfer is uitgedrukt in het loon- en prijspeil 1985. De huidige stand, twee jaar later, van de ontwerp-begroting 1985 bedraagt 163 miljard (zie bijlage 3.9).

¹ Ook in hoofdstuk 4 is hier al enige aandacht aan geschonken.

Een nadere onderverdeling leert dat achter dit beeld een aantal opvallende ontwikkelingen schuil gaat. Analytisch gezien kan de totale mutatie worden onderscheiden in twee hoofdgroepen. De eerste betreft de beleidsmatig bepaalde mutaties: ombuigingen en beleidsintensivering. De tweede betreft ontwikkelingen die als het ware vanzelf, vanuit een eigen dynamiek tot stand komen: de gevolgen van een groeiende werkloosheid, de stijgende rentelasten en tenslotte niet in het minst de zogeheten exogene begrotingsmutaties. Het gaat daarbij om het saldo van een veelheid van posten.

Tabel 6.2.1. Opgetreden wijzigingen in de raming van relevante rijksuitgaven (incl. begrotingsfondsen) voor 1985 sedert de Miljoenennota 1983/het Regeerakkoord (in miljarden)

– Gecorrigeerde ¹ meerjarencijfer 1985 op basis van de Miljoenennota 1983	168
– Sedertdien opgetreden mutaties:	
– ombuigingen ²	– 17
– beleidsintensivering ³	+ 5½
– werkloosheid	+ ½
– rentelasten	–
– exogene mutaties	+ 6
– Raming relevante rijksuitgaven 1985 conform de Miljoenennota 1985	163

¹ Zie tekst

² Dit betreft de ombuigingen die ten gunste van het rijksbudget komen via de uitgavenfeer waaronder de indirect «teruggesluisde» ombuigingen uit de sociale fondsen.

³ Waarvan ca. 1¼ mld. *tijdelijke* maatregelen (het zgn. 1 miljard-pakket uit het voorjaar 1983 en de bouwimpuls van eind 1983) en ca. ½ mld. *lastenverlichtende* maatregelen 1984 en 1985 die via de uitgaven lopen.

De ombuigingen en de beleidsintensivering waartoe het kabinet sedert zijn aantreden heeft besloten, hebben per saldo een fors neerwaarts effect gehad op de rijksuitgaven 1985 van 11½ mld. Tegenover deze beleidsmatig bepaalde ontwikkeling blijkt evenwel een zeer aanzienlijke opwaartse bijstelling van 6½ mld. te staan uit hoofde van de niet-beleidsmatig bepaalde uitgavenontwikkelingen.

De werkloosheidsuitgaven die ten laste van de begroting komen, blijken iets forser te zijn toegenomen dan ten tijde van het Regeerakkoord werd aangenomen. De rentelasten ontwikkelen zich ongeveer zoals in het Regeerakkoord was voorzien. Dit neemt overigens niet weg dat deze uitgavencategorie jaarlijks zeer fors toeneemt met ca. 2½ mld. per jaar.

Daarnaast is sprake van een opvallende opwaartse mutatie van circa 6 mld. uit hoofde van de zogenaamde exogene mutaties. Dit is een verzamelpost van alle ramingsbijstellingen die op de meer dan tweeduizend uitgavenartikelen nodig bleken in de loop van twee jaar. Duidelijk is in ieder geval dat alle ramingsbijstellingen elkaar niet in evenwicht houden. Blijkbaar is er sprake van factoren die leiden tot een structurele onderschatting van de rijksuitgaven.

Al met al blijkt dat wanneer de ombuigingen van 17 mld. worden gesaldeerd met de beleidsintensivering, de werkloosheidstegenvaller en de exogene tegenvallers, er *per saldo* nog slechts een daling van 5 mld., dat wil zeggen nog niet ⅓ van de bruto-ombuigingsinspanning, resteert.

Een nadere analyse van de exogene (mee- en) tegenvallers

Zoals reeds opgemerkt is het opvallend dat mee- en tegenvallers op een groot aantal artikelen elkaar niet min of meer in evenwicht houden. In de periode tussen de Miljoenennota 1983 en nu bleek de raming van de rijksuitgaven 1985 met maar liefst 6 miljard opwaarts te moeten worden

bijgesteld uit dezen hoofde. Om de achterliggende oorzaken daarvan op het spoor te komen zijn in de onderstaande tabel de belangrijkste bepalende uitgavencategorieën in beeld gebracht.

Tabel 6.2.2. De belangrijkste regelingen die hebben bijgedragen aan de tegenvallende exogene ontwikkeling van de rijksuitgaven 1985 tussen Miljoenennota 1983 en Miljoenennota 1985 (in miljarden)

Individuele huursubsidies	+ 1,1	
Objectsubsidies woningbouw ¹	+ 0,4	
Bijstand thuiswonenden	+ 0,5	
Studiefinanciering	+ 0,6	
Exportkredietverzekering	+ 0,5	
Afdrachten aan de Europese Gemeenschappen	+ 0,5	
Oosterscheldewerken	+ 0,2	
		+
Totaal	+ 3,8	

¹ Inclusief eigen woningen.

Het blijkt dat via een zevental regelingen een zeer aanzienlijk deel van de totale post van 6 miljard kan worden verklaard. Hierbij zij wel bedacht dat de 6 miljard een saldo is van mee- en tegenvallers¹. Desondanks kan aan een nadere analyse van de hier genoemde regelingen een belangrijk inzicht ontleend worden.

Daarbij moet worden bedacht dat als gevolg van de aan het licht getreden exogene tegenvallers in een aantal gevallen reeds beleidsmatige ingrepen in de regelingen zijn doorgevoerd respectievelijk in deze Miljoenennota worden voorgesteld. Als voorbeelden daarvan kunnen worden genoemd: diverse maatregelen op het vlak van de individuele huursubsidie² (o.a. verhoging normhuur en het optellen van inkomens achter één huisdeur), de verhaalsplicht ten aanzien van de bijstand voor thuiswonenden en hogere premies bij de exportkredietverzekeringsgaranties.

De tegenvaller bij de *individuele huursubsidies (IHS)* is zowel gelegen in het aantal gerechtigden als in de hoogte van de gemiddelde subsidie. Achterliggende factoren zijn met name de algemene inkomensontwikkeling, de stijging van het aantal mensen dat aangewezen is op een sociale uitkering – die veelal aanspraak op IHS kunnen maken – en de inkomensontwikkeling van uitkeringsgerechtigden in het bijzonder. Ook factoren als het gemeentelijk toewijzingsbeleid kunnen van belang zijn geweest. De toename van de woningvoorraad en de huurharmonisatie hebben ook tot de stijging bijgedragen. Overigens zij ten aanzien van de IHS-uitgaven bedacht dat in de Miljoenennota 1983 in de meerjarencijfers tot en met 1985 reeds een stijging van deze uitgaven was verwerkt van circa 1/2 miljard. Dit maakt de signaleerde tegenvaller nog opvallender.

Bij de *objectsubsidies* voor de woningbouw is de tegenvaller toe te schrijven aan hogere gemiddelde premies dan verwacht. Achterliggende factoren zijn de algemene inkomensontwikkeling en de hogere rente dan waarmee was gerekend. Ook hier geldt overigens dat in de meerjarencijfers in de Miljoenennota 1983 al een accres (van ca. 1 miljard) was opgenomen.

De uitgaven voor *bijstand voor thuiswonenden* vallen met name tegen door de onvoorziene sterke toeneming van het aantal echtscheidingen, waarbij de vrouw een beroep doet op de bijstand. Het ziet er naar uit dat zonder nader ingrijpen deze uitgavencategorie in de komende jaren sterk uit de hand gaat lopen. Ook hier geldt dat in de Miljoenennota 1983 reeds een toename was verwacht (van ca. 1/4 mld.).

De tegenvaller in de uitgaven voor *studiefinanciering* vloeit deels voort uit een slechtere inkomensontwikkeling (van de ouders) dan voorzien en de groei van het aantal inactieven. Daarnaast is, mede onder invloed van de economische ontwikkeling, sprake van een stijgende deelname aan onderwijssoorten waarvoor studiebeurzen worden verstrekt (HBO en universitair onderwijs).

¹ Er is overigens maar één substantiële meevaller in de uitgavensfeer, namelijk de WIR (0,5 mld.).

² In de Voorjaarsnota 1983 ad 0,6 mld.

De tegenvaller op de *exportkredietverzekeringen* weerspiegelt de sterk toegenomen schades die hierop worden geleden in hoofdzaak doordat een aantal ontwikkelingslanden met betalingsbalans- en schuldenproblemen niet aan hun verplichtingen kan voldoen. In het verleden zijn garanties verleend, waarop thans betalingen – die overigens voor *een deel* later weer worden terugbetaald – dienen te geschieden. Zo is het in de loop der jaren (vanaf 1932!) ontstane cumulatieve overschot dat per ultimo 1982 circa 150 mln. beliep in 1983 omgeslagen in een (cumulatief) tekort van circa 300 mln. Per ultimo 1985 wordt thans zelfs op een cumulatief tekort van circa 1½ mld. gerekend.

De stijging van de *afdrachten aan de Europese Gemeenschappen (E.G.)* – afgezet tegen de ten tijde van de Miljoenennota 1983 voor 1983 geraamde afdracht – hangt samen met de ontwikkelingen rond de E.G.-begroting, met name de ontwikkeling van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de problematiek rond de Engelse bijdrage aan de E.G.

De extra uitgaven ten behoeve van de *Oosterschelde-werken* vloeien voort uit de tegenvallende ontwikkelingen, die zijn opgenomen in de 14e voortgangsrapportage van het Oosterschelde-project. De tegenvaller is opgenomen in de Voorjaarsnota 1984. De betalingsversnelling waartoe recentelijk is besloten staat hier los van. Zoals vaker bij dergelijke grote projecten voorkomt, blijken de kosten ervan aanzienlijk te zijn onderschat.

Enkele conclusies ten aanzien van de exogene tegenvallers

Ondanks het feit dat de hierboven genoemde tegenvallers slechts een klein aantal specifieke regelingen betreft, kan toch een aantal algemene constateringingen worden gemaakt.

In de eerste plaats blijkt dat in regelingen, die in een of ander opzicht gekoppeld zijn aan inkomensontwikkelingen, een zogeheten weglek optreedt. Er ontstaan budgettaire tegenvallers bij die regelingen, wanneer de inkomensontwikkelingen lager uitvallen dan gedacht. Dit laatste kan samenhangen met de algemene inkomens- en koopkrachtontwikkeling, de ontwikkeling van de werkloosheid en beleidsmaatregelen die aangrijpen op de inkomensontwikkeling in de collectieve sector. Door de weglek treedt niet alleen een budgettaire tegenvaller op, maar kan ook het beoogde effect van de beleidsmaatregel deels verloren gaan. In de Miljoenennota 1984 is hieraan reeds aandacht besteed. Nadien zijn bijvoorbeeld wijzigingen in de Regeling individuele huursubsidie aangebracht die weglekeffecten uit hoofde van de *algemene* inkomensontwikkeling voorkomen. Het kabinet zal kritisch blijven bezien of aanpassingen in de inkomensafhankelijke regelingen in het algemeen nodig zijn.

In de tweede plaats acht het kabinet in algemene zin een bezinning op sterk stijgende open-einde-regelingen geboden. Dergelijke verschijnselen doen in sterke mate afbreuk aan de beheersbaarheid van de collectieve sector en hebben, blijkens het voorgaande, fors bijgedragen aan de problemen die het kabinet heeft ondervonden bij zijn streven naar tekortreductie. In het bijzonder zullen regelingen doorgelicht moeten worden op prikkels tot beheersing. Te denken valt bijvoorbeeld aan het beleid ten aanzien van de bijstand aan thuiswonenden (i.c. de verhaalsplicht) en het toewijzingsbeleid in de sfeer van de volkshuisvesting, dat van belang is voor de individuele huursubsidies. In deze gevallen ligt het toewijzingsbeleid in handen van de lagere overheden.

Tenslotte komt uit de weergegeven gevallen naar voren dat er een tendens bestaat om de kosten van beleid te laag te ramen en te rekenen met te optimistische uitgangspunten. Een van de lessen die hieruit te trekken valt, is dat voorzichtigheid moet worden betracht met het aangaan van verplichtingen, waarvan de toekomstige kosten zeer onzeker zijn. In paragraaf 7.1 wordt hierop in het kader van de garantieverlening nader

ingegaan. Mocht toch overwogen worden om in dergelijke gevallen de overheid te laten delen in de risico's, dan ware *direct* tot budgettaire afdekking daarvan over te gaan, ook al kunnen de schades zich pas later manifesteren. Voorts moet waar mogelijk getracht worden de opbrengsten ter compensatie van dergelijke risico's te verhogen. In dit verband zij gewezen op de met ingang van 1985 te verhogen premies voor de exportkredietverzekeringsgaranties. In het algemeen moet daarnaast bij het overwegen van grote projecten een behoedzame calculatiemethodiek worden gehanteerd.

Tevens moet bij de ramingen voor zogeheten open-einde-regelingen gewaakt worden voor het hanteren van te optimistische uitgangspunten, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de werkloosheid en de algemene inkomensontwikkeling. Ook hier is een consistente en behoedzame calculatiemethodiek vereist.

6.3. De ontwikkeling van de collectieve sector in meerjarig perspectief

Inleiding

Enig zicht op de ontwikkeling van de collectieve sector op middellange termijn is een vereiste voor het voeren van een consistent structureel financieel beleid. Een dergelijke analyse kan evenwel niet anders dan met de nodige onzekerheden zijn omgeven. De belangrijkste onzekerheden houden verband met het realiteitsgehalte van de gehanteerde veronderstellingen. Deze worden daarom in deze paragraaf telkens expliciet aangegeven en waar relevant voorzien van een aanduiding van de gevoeligheid van de analyse voor de gemaakte veronderstellingen. Aan de analyse ligt geen economisch model ten grondslag waarin de wisselwerking tussen de budgettaire en economische variabelen tot uitdrukking zou komen. Daar staat tegenover dat thans op een vrij eenvoudige en inzichtelijke wijze een globale indicatie van de financiële problematiek op middellange termijn kan worden verkregen.

De ontwikkeling van de collectieve uitgaven (exclusief rentelasten¹) in de vierjaarsperiode 1986 tot en met 1989

De collectieve uitgaven (exclusief rentelasten) kunnen worden onderscheiden in sociale-zekerheidsuitgaven en overige uitgaven. Wat betreft de sociale-zekerheidsuitgaven is vooral van belang welke werkloosheidsveronderstelling wordt gehanteerd, welke volumegroei voor de overige sociale-zekerheidsuitgaven wordt ingezet en van welke prijsveronderstelling wordt uitgegaan. Wat betreft de werkloosheidsontwikkeling in de komende jaren is aangesloten bij de gemiddelde stijging van circa 30.000 per jaar die in het Regeerakkoord is verondersteld. Het betreft hier niet zozeer een raming alswel een technische veronderstelling. Vervolgens is uitgegaan van de veronderstelling – die is gebaseerd op de Financiële nota sociale zekerheid 1985 die bij de SZW-begroting is gevoegd – dat de sociale-zekerheidsuitgaven inclusief de gezondheidszorg bij ongewijzigd beleid (dat wil zeggen exclusief nieuwe ombuigingen na 1985) een volumegroei van circa 1½% per jaar kennen². Bij deze veronderstellingen resulteert een toename van de totale sociale-zekerheidsuitgaven in de vierjaarsperiode 1986 tot en met 1989 van circa 7 miljard (prijzen 1985).

De overige uitgaven van het Rijk (exclusief rentelasten) en de lagere overheden stijgen de komende vier jaar (in prijzen 1985) licht met circa 1 mld. Daarbij is dan wel rekening gehouden met de reeds in de meerjarenramingen opgenomen ombuigingen. Met name gaat het dan om de bij het Regeerakkoord overeengekomen ombuigingen van 2 miljard in 1986.

¹ De rentelasten komen later aan bod vanwege de sterke gevoeligheid voor het gehanteerde tijdpad van tekortreductie.

² Ook wordt verondersteld dat de prijsmutatie van de sociale zekerheid vóór ombuigingen gelijk is aan die van het nationale inkomen.

Al met al wordt in de vierjaarsperiode 1986 tot en met 1989 bij ongewijzigd beleid een groei van de totale uitgaven (exclusief rentelasten) voorzien van circa 8 miljard (prijsspeil 1985). Daarbij moet worden bedacht dat er volgens het Regeerakkoord in 1986 in ieder geval nog 5 miljard¹ op het ICCK-terrein moet worden omgebogen. Hiermee is in bovenstaande becijfering nog geen rekening gehouden. Doen we dat wel dan belooft de uitgavengroei 3 miljard over de genoemde periode.

Financieringstekorttijdpad en rentelasten

De financiële problematiek op middellange termijn staat al enkele jaren sterk in het licht van de noodzakelijke tekortvermindering. In de volgende becijferingen wordt ervan uitgegaan dat het financieringstekort van de *totale* overheid in 1986 conform de doelstelling van het Regeerakkoord zal worden teruggebracht tot 7½% NI. Voor de jaren na 1986 is ditmaal aangesloten bij de stringente variant I uit paragraaf 6.3. van vorig jaar, waarbij het tekort in 1988 en latere jaren moet zijn teruggebracht tot 4% NI. Een tekortreductie van circa 9¾% NI in 1985 naar circa 4% NI in 1988 en latere jaren impliceert als zodanig een problematiek van 5¾% NI, overeenkomend met circa 20 miljard (prijsspeil 1985). Elke procentpunt dat het tekort meer of minder wordt gereduceerd scheelt zo'n 3 à 4 miljard.

Bij het aldus geschetste tijdpad van het financieringstekort nemen de rentelasten tussen 1985 en 1989 met in totaal maar zo'n 2 miljard toe (prijzen 1985). Daarbij is een geleidelijke rentedaling verondersteld van 8½% nu naar 6% in 1988 en latere jaren. Om een indruk te geven van de gevoeligheid van de rentelasten-problematiek voor de gehanteerde veronderstellingen zij erop gewezen dat, als we het tekort na 1985 niet zouden reduceren maar zouden stabiliseren en daarmee samenhangend ook geen dalende rentevoet zouden veronderstellen, de rentelasten in de komende 4 jaar (in prijzen 1985) in totaal niet met ca. 2 mld. maar met ca. 7½ mld. zullen stijgen.

De totale behoefte aan extra middelen

Om de in de vierjaarsperiode 1986 tot en met 1989 bij ongewijzigd beleid (inclusief de 5 mld. ICCK-ombuigingen in 1986 die op grond van het Regeerakkoord al wel zijn overeengekomen maar nog niet zijn ingevuld) verwachte totale uitgavengroei te financieren en de in diezelfde periode gewenste tekortvermindering te realiseren, is in totaal circa 25 miljard aan middelen nodig.

Tabel 6.3.1. Totale behoefte aan extra middelen in de vierjaarsperiode 1986 t/m 1989 (in mld.; prijzen 1985)

– Om de toenemende uitgaven (exclusief rentelasten) te financieren ¹	3
– Om de stijgende rente-uitgaven te financieren ²	2
– Om het financieringstekort tot 4% te reduceren	20
Totaal	25

¹ Bovenop de 5 miljard nog te leveren Regeerakkoord-ombuigingen op het ICCK-terrein in 1986.

² Sterk afhankelijk van het gehanteerde stringente tijdpad van tekortreductie (zie tekst).

De beschikbaar komende extra middelen

¹ Conform het 7 miljard-scenario uit het Regeerakkoord onder aftrek van de 2 miljard rijksbegroting in enge zin die al in de meerjarencijfers is verwerkt.

De totale financiële problematiek in de vierjaarsperiode 1986 t/m 1989 wordt verkregen door de hiervoor becijferde *benodigde* middelen te confronteren met de middelen die *beschikbaar* komen, met name uit de groei van het nationale inkomen.

Ten behoeve van de berekening van de beschikbaar komende middelen is een veronderstelling nodig omtrent de ontwikkeling van de collectieve lastendruk en omtrent de te verwachten groeivoet van het nationale inkomen.

Wat betreft de collectieve lastendruk wordt uitgegaan van een beleid dat in de komende jaren op stabilisatie ten opzichte van het niveau 1985 is gericht. Met betrekking tot de groei van het nationale inkomen is gerekend met een jaarlijkse reële groeivoet van 1%. Bij deze veronderstellingen komt uit de groei van het nationale inkomen in totaal circa 8 miljard beschikbaar voor de collectieve sector (prijsspeil 1985), afgezien van de ontwikkeling van de niet tot de collectieve druk gerekende ontvangsten.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de veronderstelde constante collectieve (= macro) lastendruk bij een zeer gematigde inkomensontwikkeling in de komende jaren, die samengaat met een daling van de arbeidsinkomensquote, een verhoging van de tarieven en grondslagen – ook wel aangeduid als de micro-lastendruk – vergt. In hoeverre dit een reële optie is moet worden betwijfeld. Bij wijze van voorbeeld zij gewezen op de belastingdruk-ontwikkeling in de periode 1980–1984, die macro met ca. 2½% NI daalde, voornamelijk als gevolg van het feit dat bij dezelfde tarieven en grondslagen (d.w.z. een constante micro-druk) de belastingbaten (macro) met ca. 3% NI terugliepen (zie hoofdstuk 2).

Overigens vormen ook de sterk teruglopende aardgasbaten van ca. 20½ mld. in 1985 tot ca. 14½ mld. in 1989 (prijsspeil 1985!) een probleem. Voor zover de gasbaten namelijk onderdeel uitmaken van de collectieve lastendruk moet immers – bij een veronderstelde stabilisatie van die druk – de daling van de druk uit hoofde van het aardgas worden gecompenseerd door *andere* lastenverzwarende maatregelen. Voor zover de gasbaten *geen* deel uitmaken van de collectieve lastendruk – het gaat dan om de niet-belastingmiddelen uit hoofde van de export van aardgas – moeten we de tegenvaller (het gaat dan om bijna 3 mld.) zelfs gewoon afboeken op de uit de stabilisatie van de lastendruk binnenkomende middelen.

Wat betreft de veronderstelde economische groeivoet van gemiddeld 1% zij opgemerkt dat deze naar het oordeel van het kabinet noch pessimistisch, noch optimistisch kan worden genoemd. In de jongste CPB-middellange termijnverkenningen van dit voorjaar resulteerde, afhankelijk van de variant, telkens een gemiddelde economische groeivoet van ½ à 1% voor de periode 1984–1987. De uiteindelijk resulterende financiële problematiek is overigens wel zeer gevoelig voor de gehanteerde economische groei-veronderstelling: 1% meer of minder groei per jaar betekent over de totale periode gerekend circa 8 miljard verschil. In herinnering zij gebracht dat de economische groei in de afgelopen tien jaar gemiddeld krap 1% per jaar is geweest.

Tenslotte is wat betreft de middelenzijde van de collectieve sector van belang dat de niet tot de collectieve lastendruk gerekende ontvangsten (de meeste niet-belastingmiddelen inclusief die uit hoofde van de export van aardgas) naar huidige inzichten een daling te zien zullen geven in de 4 jaren ná 1985 van per saldo circa 2 miljard (prijsspeil 1985).

In totaal nemen de beschikbaar komende middelen in de beschouwde periode derhalve met circa 6 miljard toe.

Resultierend totaal-overzicht: een indicatie van de financiële problematiek

De confrontatie van benodigde middelen – in verband met de uitgavengroei bij ongewijzigd beleid en de noodzakelijke tekortreductie – met de beschikbaar komende middelen, levert het volgende beeld op.

Tabel 6.3.2. Resulterende financiële problematiek in de vierjaarsperiode 1986 t/m 1989 (in mld.; prijspeil 1985)

Totale behoefte aan extra middelen (zie tabel 6.3.1.)	25
Per saldo beschikbaar komende middelen bij een jaarlijkse economische groei van 1%	6
Uiteindelijk resulterende financiële problematiek	19

De uiteindelijk voor de vierjaarsperiode 1986 t/m 1989 resulterende financiële problematiek beloopt bij de gehanteerde veronderstellingen 19 miljard. Daarbij zijn dan de nog in te vullen Regeerakkoord-ombuigingen op het ICCK-terrein in 1986 ad 5 miljard al verwerkt. De *feitelijke* inspanning ligt dus in de orde van grootte van 24 miljard.

Gewezen zij nog op drie aspecten die de problematiek in de komende jaren kunnen vergroten.

In de eerste plaats treden er nog steeds allerlei onvoorziene zogenaamde exogene tegenvallers op. Aan dit probleem is eerder in dit hoofdstuk reeds de nodige aandacht geschonken.

In de tweede plaats – er is ook al op gewezen – is de veronderstelling van een constante collectieve lastendruk wellicht een moeilijk te realiseren veronderstelling.

In de derde plaats is in de analyse verondersteld dat de prijsmutatie van de collectieve uitgaven (vòòr ombuigingen) gelijk is aan de prijsmutatie van het nationale inkomen. Hoewel dit de laatste jaren min of meer het geval is (zie de MEV 1984, p. 73 t/m 76), moet worden bedacht dat in de periode 1955–1975 de prijsstijging van de collectieve uitgaven de prijsstijging van het nationale inkomen in belangrijke mate heeft overtroffen. Indien een dergelijk 'ruilvoetverlies' zich de komende jaren weer zou gaan voordoen, dan verzwaart dit de hiervoor becijferde problematiek.

Slot

Inclusief de 5 miljard in het Regeerakkoord overeengekomen maar nog niet geconcretiseerde ICCK-ombuigingen in 1986 beloopt de financiële problematiek, uitgaande van de hiervoor genoemde veronderstellingen, ongeveer 24 miljard. Dit is 11 miljard minder dan vorig jaar toen de problematiek – inclusief 10 miljard toen nog te leveren ICCK-ombuigingen in 1985 en 1986 – op zo'n 35 miljard uitkwam. Deze verbetering houdt verband met de sinds het vorige jaar bereikte verbetering van het financieringstekort. Het verder reduceren van het financieringstekort tot 4% NI kost nu namelijk minder middelen, terwijl de lagere tekorten in 1983, 1984 en 1985 er ook toe leiden dat de rentelasten minder stijgen dan vorig jaar nog werd voorzien.

Enerzijds stemt deze ontwikkeling natuurlijk tot enige tevredenheid, ook al is de bereikte tekortreductie nog aan de bescheiden kant.

Anderzijds is de geschetste problematiek voor de vierjaarsperiode 1986 t/m 1989 nog dermate hoog dat er geen enkele reden is om van een stringent ombuigingsbeleid af te wijken. Bij een totale problematiek van 24 miljard over de vierjaarsperiode 1986 t/m 1989 zal, ook als in 1986 meer zou worden omgebogen dan de in het Regeerakkoord reeds overeengekomen ombuigingen, voor de jaren *na* de huidige kabinetsperiode nog een ombuigingsproblematiek resteren in de orde van grootte van 5 miljard per jaar. De sanering van de collectieve sector zal derhalve nog een aantal jaren vergen.

Voorts is in deze paragraaf geïllustreerd van welk essentieel belang het op herstel van structurele economische groei gerichte beleid van dit kabinet is.

7. De beheersbaarheid van de collectieve uitgaven

In eerdere Miljoenennota's is reeds gewezen op het grote belang van beheersbaarheid van de collectieve sector. Zonder een adequate beheersbaarheid wordt een beleid, gericht op sanering van de openbare financiën, te gemakkelijk gefrustreerd. In het navolgende wordt stilgestaan bij een tweetal op zichzelf gezien uiteenlopende onderwerpen, waarbij evenwel in beide gevallen de beheersbaarheid van de collectieve sector een centrale rol speelt.

In paragraaf 7.1 wordt ingegaan op de beheersing van garantieverleningen door het Rijk. Met name de laatste jaren blijken hierop forse en vaak onvoorziene schades op te treden.

In paragraaf 7.2 wordt aandacht besteed aan het brede spectrum van 'grote operaties' – zoals privatisering, deregulering etc. –, die het actuele budgettaire beleid flankeren en die veelal met name ten doel hebben te komen tot verbetering van de beheersing en van het functioneren van de collectieve sector.

7.1. Garantieverlening; een aanzet tot beheersing

Inleiding

Garantieverlening door de overheid heeft in veel gevallen betrekking op kredieten, die door particuliere kredietgevers worden verstrekt aan particuliere kredietnemers. Kredietgevers, in het algemeen banken, en kredietnemers in de particuliere sector zien allebei graag dat de overheid het krediet garandeert, dat wil zeggen de rente- en aflossingsbetalingen overneemt als de kredietontvanger in gebreke blijft. De kredietgever (in het geval dat een garantie wordt verleend wordt wel gesproken van de intermediair) loopt daardoor niet of nauwelijks meer een risico. De kredietnemer incasseert daardoor normaliter het voordeel van een lagere rente. Sterker nog, zonder de overheidsgarantie zou de transactie misschien niet eens zijn doorgegaan. De kredietgarantie is de meest voorkomende garantie, maar er zijn ook andere. Een heel belangrijke andere vorm van garantie is de export- en importkredietverzekeringsgarantie waarbij de overheid tegen een in principe kostendekkende premie de politieke risico's die in de internationale handel dreigen, voor haar rekening neemt.

In de laatste twee rapporten van de studiegroep Begrotingsruimte (6e rapport 1978; 7e rapport 1983) is het beheersingsvraagstuk met betrekking tot de garantieverlening expliciet aan de orde gesteld. Daarbij werd vooral de aandacht gericht op het debudgetteringsgevaar. Debudgetteren houdt in dat uitgaven (in het algemeen kredieten) die eerst normaal via de begroting werden gefinancierd, worden omgezet in garanties. Dezelfde activiteit, die aanvankelijk met behulp van een rijkskrediet werd uitgevoerd, wordt aldus voortgezet, nu met behulp van een door particulieren onder rijksgarantie verleend krediet. Op het terrein van de sociale woningbouw is dit in de periode 1977–1982 op vrij grote schaal gebeurd. Dit leidde dan tot een verkleining van het geregistreerde financieringstekort, die vanzelfsprekend louter optisch van aard was. Het feitelijke van overheidswege gegenereerde beroep op de kapitaalmarkt verminderde natuurlijk niet.

Een ander, actueel voorbeeld waaruit moge blijken dat er een beheersingsvraagstuk is, wordt gevormd door de exportkredietverzekeringsgaranties. De schades op deze garanties zijn de laatste jaren – zoals elders in deze Miljoenennota al is betoogd – fors toegenomen.

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft in zijn laatste rapport gewezen op de mogelijkheid meer het prijsmechanisme als een regulerend mechanisme met de betrekking tot de garantieverlening te laten fungeren onder andere door het heffen van een kostendekkende risicopremie. Een nadere uitwerking daarvan werd wenselijk geacht. In de vorige Miljoenennota heeft het kabinet toegezegd dat het zich tegen deze achtergrond zou beraden over het brede en heterogene terrein van de garantieverlening. Thans wil het de hoofdlijnen schetsen langs welke het in de komende jaren concreet vorm wil geven aan het garantiebeleid. Achtereenvolgens wordt een terreinverkenning van de garantieverlening gemaakt, wordt aangegeven *waarom* het nodig is de garantieverlening te beheersen en wordt tot slot betoogd *hoe* – via welke instrumenten – deze beheersing het beste vorm kan worden gegeven.

Terreinverkenning

De belangrijkste twee typen garanties waarvoor de beheersingsproblematiek speelt, zijn de export- en importkredietverzekeringsgaranties en de gewone kredietgaranties.

Sinds 1960 hebben deze beide categorieën zich, wat betreft de omvang van het uitstaande risico, dat is het op enig moment (maximaal) gegarandeerde bedrag, globaal ontwikkeld zoals weergegeven is in tabel 7.1.

Tabel 7.1. Totaal uitstaand risico op verleende rijksgaranties in % NI (stand per ultimo)

	1960	1970	1980	1983
1. Export- en importkredietverzekeringsgaranties	4½	4	9½	13½
2. Kredietgaranties ten behoeve van:				
– de woningbouw	–	1	7½	11
– ontwikkelingssamenwerking	–	½	1	1½
– bedrijven (Regeling bijzondere financieringen)	–	½	1	1½
– ziekenhuizen e.d.	–	½	1	1
– het onderwijs	2	2	½	½
– de middenstand	½	½	½	½
– overige	3	1½	2	4½ ¹
3. Totaal (1+2) (in mld)	10 (4)	10½ (11)	23 (70)	34 (115)

¹ De stijging ten opzichte van 1980 houdt voor 2% NI verband met garanties inzake deelneming in het kapitaal van de Europese Investeringsbank en van de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling.

De sterke toeneming sinds 1970 van de garantieverlening blijkt vrijwel geheel te zijn gelocaliseerd bij de export- en importkredietverzekeringsgaranties en de garantieverlening op het terrein van de woningbouw.

Een ander interessant gegeven is de geleden schade op de verleende garanties. Als we ons beperken tot de grote schades in de laatste jaren, dan zijn er twee regelingen die genoemd moeten worden. Allereerst de garanties ten behoeve van diverse bedrijven op grond van de Regeling bijzondere financieringen. Daarop werd in 1981 ¼ miljard betaald, in 1982 ½ miljard, in 1983 ⅓ miljard en naar verwachting in 1984 ¼ miljard en in 1985 ⅓ miljard.

Deze schades zijn, gerelateerd aan het uitstaande risico, hoog. Wel dient opgemerkt te worden dat door het in 1983 buiten werking stellen van de Regeling oneigenlijke bijzondere financieringen (OBF) – waarmee de schades vooral samenhangen – en door verdere verzakelijking van de toepassing van de Regeling bijzondere financieringen, naar verwachting een voortgaande daling zichtbaar zal worden.

De tweede regeling is de exportkredietverzekering. Daarop werd in 1981 nog ongeveer $\frac{1}{8}$ miljard aan schade geleden, hetgeen gerelateerd aan het totale uitstaande risico een zeer laag bedrag is, terwijl er bovendien $\frac{1}{4}$ miljard aan premie-ontvangsten en terugontvangen schades tegenover stonden. In 1982 dekten de ontvangsten nagenoeg de schades ad $\frac{1}{4}$ miljard. Daarna is de situatie echter ernstig verslechterd. In 1983 bedroegen de schades ongeveer $\frac{3}{4}$ miljard, voor 1984 worden ze thans geraamd op ruim 1 miljard en voor 1985 wordt een bedrag van $\frac{3}{4}$ miljard aan schades voorzien. De ontvangsten in die jaren stabiliseren naar verwachting evenwel op het niveau van $\frac{1}{4}$ miljard. Hierbij moet bedacht worden dat de schades betrekking hebben op contracten die in vorige jaren zijn afgesloten; deze schades zijn derhalve in het lopende jaar veelal niet meer te vermijden. Wel kan het beleid inzake *nieuwe* contracten en garanties en dus inzake mogelijke toekomstige schades worden gewijzigd.

Keren we terug naar het beheersingsvraagstuk van garantieverlening in het algemeen, dan is het zinvol een onderscheid te maken tussen garanties ten behoeve van marktactiviteiten en garanties ten behoeve van (semi-)collectieve activiteiten. Bij *marktactiviteiten* gaat het om een tijdelijk steuntje in de rug van activiteiten die op de langere termijn renderend door de particuliere sector moeten kunnen worden voortgebracht. Bij *(semi-)collectieve* activiteiten gaat het juist om activiteiten die structureel in belangrijke mate (alleen) langs collectieve weg worden gefinancierd. De functie van garanties voor (semi-)collectieve activiteiten is dan ook veel meer gelegen in de mogelijkheid aldus de kosten die aan de desbetreffende leningen verbonden zijn, zo laag mogelijk te houden. Daarnaast fungeren garanties voor (semi-)collectieve activiteiten helaas soms als sluipweg; in de inleiding is hierop reeds gewezen.

Voorbeelden van garanties ten behoeve van marktactiviteiten zijn de export- en importkredietverzekeringsgaranties en de kredietgaranties ten behoeve van het bedrijfsleven. Voorbeelden van (semi-)collectieve activiteiten zijn de sociale woningbouw (huursector), ontwikkelingssamenwerking, het onderwijs en de gezondheidszorg.

Wat opvalt is dat de belangrijkste schades uitsluitend optreden bij de garanties ten behoeve van marktactiviteiten. Dat er geen substantiële schades optreden bij garanties ten behoeve van (semi-)collectieve activiteiten komt doordat de exploitatie van deze activiteiten in het algemeen via andere mechanismen (subsidieering, verliesafdekking) door het Rijk wordt afgedekt. De garantie wordt daardoor niet geëffectueerd, althans niet in rechtstreekse zin.

Waarom beheersen?

Bij de beantwoording van de vraag waarom een goed beheersingsinstrumentarium voor garanties geboden is, is het weer zinvol de hiervoor gemaakte tweedeling tussen marktgaranties en (semi-)collectieve garanties aan te houden.

Bij de *marktgaranties* spelen twee zaken. In de eerste plaats springt het budgettaire risico van de schades in het oog. Met name de laatste jaren wordt een aanzienlijk beslag op rijksmiddelen gelegd¹. Een probleem daarbij is met name dat het dan gaat om (inmiddels) onvermijdelijk geworden betalingen. In dit verband is ook van belang dat er een groot gevaar in gelegen is, dat op grond van politieke druk wordt besloten tot het verlenen van garanties in gevallen waarin de risico's in wezen onverantwoord

¹ Zie bijlage 11.3.

hoog zijn. Deze ontwikkeling komt met name tot stand omdat de budgettaire lasten van dergelijke garanties veelal eerst jaren later naar voren komen. Tevens speelt daarbij dat vrijwel elke prikkel voor de kredietverstrekker om voorzichtig te zijn met zijn kredietverlening ontbreekt: de overheid staat immers toch garant voor betaling van rente en aflossing.

Het tweede punt betreft het verholde subsidie karakter van marktgaranties. Bij al die regelingen, waarbij de overheid garanties verleent zonder daarvoor enigerlei prijs in rekening te brengen c.q. een (op de lange duur) duidelijk niet-kostendekkende premie in rekening te brengen, is in wezen sprake van een verholde subsidiëring. Zonder de rijksgarantie immers zou – zo het krediet dan al tot stand zou komen – de kredietverstrekker zonder meer een met een risico-opslag verhoogde rente in rekening brengen. Het verstrekken van een verholde subsidie betekent dat concurrentieverhoudingen in de marktsector verholde worden beïnvloed. Het kabinet zou het een goede zaak vinden om het garantie-instrument niet zodanig te laten uitwerken. Beter ware het, wanneer dan toch een of andere vorm van subsidiëring zou moeten plaatsvinden, dat dit expliciet en direct ten laste van het budget geschiedt.

Bij (semi-) collectieve garanties staan twee geheel andere zaken centraal. In de eerste plaats zij gewezen op het versluierde kapitaalmarktberoep dat via dergelijke garantieverlening van overheidswege wordt opgeroepen, en dat de ruimte voor de marktsector op de kapitaalmarkt verkleint. De reeds aangehaalde debudgetteringen op het vlak van de sociale woningbouw en die op het vlak van de ontwikkelingssamenwerking vormen hiervan bekende voorbeelden.

In de tweede plaats is van belang dat, doordat garanties anders in het budgettaire beeld tot uiting komen dan normale (semi-) collectieve uitgaven, de prioriteitenafweging tussen deze categorieën in het gedrang dreigt te komen. Met name bijvoorbeeld wanneer ombuigingen noodzakelijk zijn, vallen de garanties al snel buiten beeld. In de afweging dreigen niet-gebudgetteerde uitgaven snel als kosteloos te worden beschouwd.

Hoe beheersen?

Voor het bereiken van een effectief beheersingsbeleid ten aanzien van garanties is het van groot belang aan te sluiten bij de karakteristieken van de verschillende soorten garanties. Een alomvattend beheersingsinstrument zou niet werkbaar blijken, gelet op de grote heterogeniteit van de garantieverlening.

De keuze van het instrumentarium dient in ieder geval in te spelen op het geconstateerde uiteenlopen van marktgaranties en (semi-) collectieve garanties. Bij elk van deze categorieën moet worden aangegrepen op de hiervoor geconstateerde motieven om tot beheersing te komen.

Voor marktgaranties gaat het om het voorkomen van het te zeer verstoren van concurrentieverhoudingen, om het inperken van de budgettaire risico's en om het inbouwen van prikkels in het besluitvormingsproces om een onverantwoorde garantieverlening te voorkomen. In dit licht kiest het kabinet in principe – naast uiteraard een meer selectief acceptatiebeleid – voor twee instrumenten te weten risicodeling en waar mogelijk het heffen van een gemiddeld kostendekkende risicopremie.

Risicodeling houdt in dat de intermediair, in het algemeen een bank, die tussen de garantieverlenende instantie (i.c. het Rijk) en de garantie-ontvanger (bv. een bedrijf) staat, ook zelf een deel van het risico (zeg 10%) draagt. Dit bevordert zonder enige twijfel een betere risico-afweging door de intermediair, dat wil zeggen door de eigenlijke kredietverstrekker. Een onvermijdelijk gevolg zal zijn dat zeer grote risicogeveallen min of meer automatisch zullen afvallen, aangezien de potentiële kredietverstrekker zich, in geval hij ook zelf een deel van het risico draagt, aan dergelijke activiteiten niet zal wagen. Daardoor komen deze gevallen automatisch ook niet meer in

aanmerking voor rijksgarantie. Indien en voorzover politiek alsnog de wens bestaat om in zo'n geval enigerlei steun te verlenen, dan dient dit rechtstreeks en expliciet ten laste van het budget te worden gebracht. Aldus is het ook niet meer mogelijk om de budgettaire implicaties van politieke beslissingen van vandaag naar overmorgen te verschuiven.

Voorts moet waar mogelijk worden overgegaan tot het heffen van een op termijn gemiddeld kostendekkende risicopremie. De positie van het Rijk verandert daarmee van risiconemer in risicospreider. Door toepassing van een kostendekkende risicopremie wordt bereikt, dat het garantie-instrument weer zijn eigenlijke functie krijgt – steuntje in de rug voor het bedrijfsleven – in plaats van een verkapt subsidie-instrument te zijn. Tevens wordt het budget uiteraard ontlast, doordat tegenover schadegevallen nu een in principe even grote ontvangstenpost staat. Zeker in een fase van overgang naar een dergelijk systeem zal het vragen van een kostendekkende risicopremie op problemen kunnen stuiten, gelet op de gegroeide praktijk. In dat geval is het denkbaar dat de overheid via haar budget een financiële tegemoetkoming pleegt, door bijvoorbeeld een deel van die premie voorlopig voor haar rekening te nemen. Wanneer dit expliciet ten laste van het budget wordt gebracht, is in ieder geval niet meer sprake van een verholde vorm van subsidiëring en wordt ook geen afbreuk gedaan aan het algemene uitgangspunt van het heffen van een gemiddeld kostendekkende premie.

Tenslotte zouden departementen op hun eigen begrotingen op enigerlei wijze verantwoordelijk gesteld moeten worden voor de schades die uit hun garantiebeleid voortvloeien.

Bij garanties ten behoeve van de (semi-) collectieve activiteiten dient het beheersingsinstrumentarium aan te grijpen op het kapitaalmarktbeslag en op het gevaar van een gebrekkige prioriteitenafweging ten opzichte van normale collectieve uitgaven. Vanuit deze optiek kan, in de meest principiële/vergaande variant, gedacht worden aan een consequente rebudgettering. De activiteiten worden dan dus normaal via de begroting gefinancierd in het jaar van totstandkoming van die activiteiten, in plaats van dat ze worden gegarandeerd, met dien verstande dat daarbij normaal gesproken de zakelijke condities waaronder het krediet tot stand komt, in stand blijven, ook al wordt de overheid nu zelf kredietverlener.

Een minder vergaande oplossing is de te verstrekken garanties consequent te betrekken in de debudgetteringsregel bij het totaalbeeld van de overheidsfinanciën. De huidige debudgetteringsregel, waarin een aantal specifieke garanties zijn opgenomen, kan in dit licht worden beschouwd als een stap op de goede weg.

Theoretisch gezien zou de consequentie van het bovenstaande zijn dat het financieringstekort in het jaar van totstandkoming van de garanties wordt verhoogd of dat het volume van de nieuwe garanties wordt vermindert.

Slot

In het bovenstaande zijn enkele hoofdlijnen en principes aangegeven waarlangs, ondanks de heterogeniteit van de garantieverlening, een oplossing voor het beheersingsvraagstuk zou kunnen worden bereikt. Het betreft ingrijpende wijzigingen ten opzichte van het bestaande beleid. De concrete uitwerking van een en ander zal daarom zorgvuldig moeten geschieden.

7.2. Grote operaties en budgettaire taakstellingen

Inleiding

Voor de beheersing en een beter functioneren van de collectieve sector is in de afgelopen jaren een breed programma van activiteiten opgezet. De

achtergrond hierbij is geweest de gedachte dat een duurzame beheersing van de collectieve sector gediend is met een goed onderbouwde, selectieve wijze van terugdringing van de overheidsuitgaven. In concreto is sprake van de volgende 'grote operaties':

- de heroverwegingen
- deregulering
- privatisering
- decentralisatie
- de reorganisatie rijksdienst
- sanering specifieke uitkeringen
- de 2%-personeelsreductie

Al deze operaties zijn vanuit verschillende invalshoeken opgezet en hebben hun eigen merites, maar hebben ook uiteenlopende raakvlakken met het budgettaire beleid, waardoor het totale budgettaire proces gecompliceerder is geworden. Met name hierop zal nader worden ingegaan.

Een korte karakteristiek van de grote operaties

De *heroverwegingsoperatie* heeft als centraal kenmerk dat door ambtelijke werkgroepen jaarlijks een aantal bestaande beleidsterreinen binnen de collectieve sector zeer grondig onder de loupe wordt genomen. Daarbij worden kritisch bezien de actualiteitswaarde van de doelstellingen op het desbetreffende terrein, de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid en de wijze waarop de besluitvorming over de aard en omvang van de voorzieningen is geregeld. Elk onderzoek mondt uit in een aantal besparingsvarianten.

De ambtelijke heroverwegingsrapporten fungeren als bouwstenen voor politieke besluitvorming. Zo kan het kabinet, wanneer het op enig moment tot de conclusie komt dat ombuigingen in de collectieve uitgaven dienen te worden aangebracht, mede putten uit de aanwezige voorraad heroverwegingsrapporten. Het kabinet dient daartoe zijn politieke oordeel te vellen over de aangereikte beleidsopties. In dit verband zij nog opgemerkt dat de heroverwegingen niet alleen interessant zijn vanwege het *beleidsmatige* aspect, in casu het fundamenteel ter discussie stellen van bestaand beleid – in veel ruimer verband overigens dan louter de begroting –, maar ook omdat aldus een positieve impuls wordt gegeven aan de begrotingsvoorbereiding als besluitvormingsproces. Doordat concrete besparingsvarianten beschikbaar zijn, kan de politieke prioriteitenstelling beter tot zijn recht komen. Hieraan dient te worden toegevoegd dat politieke besluitvorming over heroverwegingsresultaten in het algemeen eerst te verwachten valt, wanneer dit samenvalt met de noodzaak van ombuigen, dus in het kader van de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding.

Deregulering omvat het afschaffen of beperken van regulering. Onder regulering wordt verstaan het vaststellen door overheidsorganen van ge- of verbodsbepalingen die (mede) gericht zijn op huishoudingen in de marktsector van de economie. Concreet betekent deregulering derhalve dat de private sector minder voorschriften krijgt omtrent te verrichten en na te laten handelingen.

Het oogmerk van deregulering ligt met name in het reduceren van de kosten – in geld en tijd –, die regelgeving met zich brengt (de 'verborgen beleidskosten'). De bedoeling is de marktsector aldus beter te laten werken en de marktprikkels beter tot hun recht te laten komen. De wens tot deregulering vertoont een zekere samenhang met het ombuigingsbeleid: via beide wordt beoogd om de private sector meer ruimte te bieden tot ontplooiing van (rendabele) economische activiteiten. Daartoe is het nodig dat de overheid haar invloed – via regelgeving respectievelijk via direct financieel beslag – beperkt. Verder dan deze samenhang gaat de relatie tussen deregulering en het budgettaire beleid niet, behalve dan dat mogelijke

besparingen op uitvoeringskosten van regulering als ombuiging zouden zijn aan te merken.

Onder *privatisering* verstaat men die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een meer indirecte overheidsinvloed worden geplaatst, hetzij geheel aan de overheidsinvloed worden onttrokken. De overheid kan kiezen voor het afstoten van taken naar de private sector, het uitbesteden van overheidstaken en het verzelfstandigen van overheidsactiviteiten. In al deze gevallen is er sprake van een (accent-)verschuiving van de collectieve naar de private sector. In dat opzicht heeft privatisering, evenals deregulering, overeenkomsten met het ombuigingsbeleid.

Bij privatisering zijn ook andere motieven dan het louter budgettaire aan de orde. Te denken valt hierbij aan het bestuurlijke motief – minder bureaucratie – en aan het innovatiemotief. In het verlengde hiervan is het nuttig een tweetal bijzondere gevallen van privatisering nog nader te belichten.

Waar afstoting van overheidstaken normaal gesproken een budgettair voordeel met zich brengt, dat vergelijkbaar is met het effect van 'normaal' ombuigen, geldt dit niet in geval het gaat om het afstoten van een *kostendekkende* overheidsdienst. In deze situatie immers vallen niet alleen de uitgaven, maar evenzeer de (even grote) ontvangsten weg. Er is dan dus geen sprake van een reële budgettaire besparing, zoals wel het geval zou zijn bij de afstoting van een niet-kostendekkende dienst. Overigens kan het kostendekkend maken van een dienst (profijtgedachte) wel als ombuiging worden aangemerkt.

Een tweede bijzonder geval van privatisering treedt op wanneer sprake zou zijn van het louter verschuiven van een overheidstaak naar de private sector, gekoppeld aan een verplicht gebruik daarvan (bijvoorbeeld het vervangen van een collectieve ziektekostenverzekering door een verplichte particuliere). In dit geval treedt weliswaar statistisch gezien een verlaging van de collectieve uitgaven op, maar deze heeft niet de reële economische betekenis die een normale ombuiging heeft.

Decentralisatie komt neer op het overdragen door het Rijk van taken en verantwoordelijkheden en van de daarbij behorende middelen aan de lagere overheden. Het gaat in grote lijnen om een verschuiving van collectieve uitgaven tussen de verschillende overheidslagen. Decentralisatie is een bestuurlijk reorganisatieproces, waaraan primair politiek-bestuurlijke motieven ten grondslag liggen. Een besparingsmotief staat niet centraal. Dit laat onverlet dat, voor zover decentralisatie bijdraagt aan beperking van onnodige bureaucratie, besparingen kunnen optreden in de apparaatskosten van het Rijk en de lagere overheden. Indien deze besparingen per saldo daadwerkelijk tot lagere collectieve uitgaven leiden, kunnen deze dienen als invulling van een ombuigingstaakstelling.

Het project *reorganisatie rijksdienst* richt zich, in het verlengde van het rapport-Vonhoff, uitsluitend op de bestuurlijke organisatie. In directe zin liggen er geen besparingsmotieven aan ten grondslag. Het streven van de operatie is gericht op het verbeteren van de totale bestuurlijke organisatie van de rijksdienst. Met name moeten we dan denken aan bureaucratiserings-tendenzen, het verkokerde politieke en ambtelijke handelen, niet optimale informatiestromen en dergelijke.

De band met het budgettaire gebeuren is beperkt en speelt hooguit op de langere termijn, bijvoorbeeld via mogelijke verbeteringen in besluitvormingsstructuren. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft hier in zijn laatste rapport uitvoerig op gewezen.

De *sanering van specifieke uitkeringen* heeft betrekking op uitkeringen van het Rijk aan lagere overheden, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven.

In het reeds in gang gezette beleid worden specifieke uitkeringen samengevoegd met andere of opgeheven, onder gelijktijdige overheveling van de daarbij behorende middelen naar het Gemeentefonds en/of het Provinciefonds. Inhoudelijk bezien is de saneringsoperatie op te vatten als een onderdeel van het decentralisatiebeleid.

Er is echter ook een specifieke relatie met het budgettaire beleid. In het kader van de reeds bij het regeerakkoord vastgelegde ombuigingen is een taakstellende besparing ingeboekt uit hoofde van de sanering van specifieke uitkeringen. De besparingen worden met name verwacht in de indirecte (bureaucratie-)kosten. In deze zin is de relatie met het ombuigingsbeleid veel directer dan bij alle hiervoor beschreven operaties.

Met de 2%-*personeelsreductie*-operatie wordt beoogd tijdens de kabinetsperiode de personeelsformatie bij de rijksoverheid jaarlijks met 2% te beperken. Hierbij geldt een uitzondering voor de politie, de belastingdienst en het defensiepersoneel. De gemeenten zijn niet betrokken in de operatie, de provincies wel. Aan deze operatie ligt het streven ten grondslag de overheidsuitgaven terug te dringen en het financieringsstekort te verminderen, mede tegen de achtergrond van de doelstellingen betreffende deregulering, privatisering en decentralisatie.

Hiermee heeft de 2%-personeelsreductie, net als de sanering van specifieke uitkeringen, een tweeledig karakter. Naast het feit dat de operatie een eigen inhoudelijke merite heeft – vermindering van overheidsbemoeienis – maakt de operatie integrerend onderdeel uit van het ombuigingsbeleid: uit hoofde van deze operatie is dan ook een taakstellende besparing ingeboekt. De geschetste tweeledigheid brengt met zich, dat in beginsel aan maatregelen in het kader van de 2%-personeelsreductie een tweeledige toets wordt opgelegd. In de eerste plaats moet sprake zijn van een personeelsbesparing, in de tweede plaats moet daaruit een reële ombuiging voortvloeien. Maatregelen die de eerste toets doorstaan, behoeven niet zonder meer ook de tweede te doorstaan.

Samenvatting en beleidsmatige consequenties

In het voorgaande zijn de samenhangen geschetst tussen de uiteenlopende grote operaties en het budgettaire gebeuren i.c. het ombuigingsbeleid. Uit deze samenhangen kan een aantal beleidsmatig relevante conclusies worden getrokken.

– Afstemming qua tijd en inhoud

Deregulering, privatisering, decentralisatie en reorganisatie rijksdienst hebben geen direct verband met het budgettaire proces. Deze operaties staan in principe op zichzelf, en de voortgang ervan staat los van het verdere budgettaire gebeuren. Omgekeerd zijn budgettaire taakstellingen en de realisering daarvan in principe niet afhankelijk van de voortgang van deze exercities. Deze wederzijdse onafhankelijkheid neemt overigens niet weg dat, voorzover deze exercities leiden tot besparingen in de collectieve sector, deze kunnen worden aangemerkt als invulling van eventuele ombuigingstaakstellingen. Het moet dan uiteraard wel om reële besparingen gaan; hierop wordt hieronder teruggekomen.

De 2%-*personeelsreductie* en de *sanering van specifieke uitkeringen* hebben naast hun specifieke kenmerken en taakstellingen een directe relatie met het budgettaire gebeuren doordat ze zijn belegd met taakstellende ombuigingsbedragen. Bij de uitvoering van deze exercities dient deze tweeledigheid aandacht te hebben, om te voorkomen dat een van beide taakstellingen niet wordt gerealiseerd.

De *heroverweging* tenslotte heeft een zeer specifieke relatie met het budgettaire proces. Enerzijds ondersteunt zij het budgettaire proces beleidsmatig en procedureel, anderzijds komt zij pas tot haar volle recht in

het kader van de begrotingscyclus. Van belang is daarom dat er een goede afstemming qua inhoud en tijd is tussen de heroverwegingsprocedure en de begrotingscyclus. In het bijzonder is het van belang dat vroegtijdig in het jaarlijkse proces van begrotingsvoorbereiding heroverwegingsrapporten met besparingsvarianten beschikbaar zijn. De heroverwegingsprocedure is thans ook aldus ingericht.

– *Mogelijke bijdragen van grote operaties aan ombuigingsbeleid*

In bepaalde gevallen resulteren maatregelen, die in het kader van de grote operaties worden getroffen, in reële bijdragen aan het ombuigingsbeleid.

Deregulering kan bijdragen aan het ombuigingsbeleid, indien en voorzover sprake is van een concreet aanwijsbare verlaging van bureaucratiekosten.

Hetzelfde geldt voor *decentralisatie*: alleen als per saldo de totale collectieve uitgaven worden gereduceerd, draagt decentralisatie bij aan het ombuigingsbeleid. Alleen ook in dergelijke gevallen kan een bijdrage worden geleverd aan de invulling van het taakstellende ombuigingsbedrag uit hoofde van de *sanering van specifieke uitkeringen*.

Uitgavenverlagingen als gevolg van *privatisering* – hetzij via het afstoten van taken hetzij via efficiëntiewinst – kunnen veelal dienen ter invulling van ombuigingstaakstellingen, op voorwaarde dat de verlagingen concreet aanwijsbaar zijn. Privatisering leidt evenwel *niet* tot ombuigingen, wanneer sprake is van privatisering van een kostendekkende dienst; er treedt dan immers geen budgettaire besparing op. Evenmin zou sprake zijn van een reële ombuiging wanneer privatisering gepaard zou gaan met een verplicht gestelde soortgelijke voorziening in de private sector. Het zou dan economisch bezien immers niet veel meer zijn dan een optische verlaging van de collectieve uitgaven. Wanneer privatisering de vorm krijgt van het afstoten van overheidsdiensten kan er sprake zijn van een – eenmalig – budgettair voordeel via de opbrengst van verkoop. Hoewel een dergelijke opbrengst niet verward mag worden met normale ombuigingen, acht het kabinet het denkbaar om in concrete gevallen, binnen zekere grenzen, een deel van die opbrengst ten goede te laten komen aan het desbetreffende departement. Aldus kan een prikkel worden gecreëerd voor privatisering. Overigens is een *algemene* regeling op dit vlak naar het oordeel van het kabinet niet mogelijk.

Maatregelen in het kader van de *2%-personeelsreductie* moeten aan een tweeledige taakstelling voldoen. Het is echter denkbaar dat maatregelen aan de orde zijn waarmee bijvoorbeeld wel de personele taakstelling wordt gerealiseerd maar niet de financiële, bijvoorbeeld in geval van decentralisatie van taken, gepaard gaand met personeelsuitbreiding bij lagere overheden, of van privatisering van een kostendekkende dienst. In deze gevallen resteert dan alsnog een ombuigingstaakstelling. Die kan dan eventueel via additionele ombuigingsmaatregelen worden ingevuld, die niet per se op het personeelsbestand hoeven aan te grijpen. De tweeledige taakstelling wordt dan gerealiseerd via gescheiden circuits.

Het project *reorganisatie rijksdienst* kan alleen bijdragen aan het concrete ombuigingsbeleid, wanneer het leidt tot concreet aanwijsbare besparingen op de collectieve uitgaven. Het project is daar overigens niet op gericht.

Op de rol van de *heroverwegingen* in het budgettaire beleid is eerder gewezen.

Bijlagen van de Miljoenennota 1985

1. Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per begrotingshoofdstuk en per begrotingsfonds van de ontwerp-begroting 1984, de vermoedelijke uitkomsten 1984 en de ontwerp-begroting 1985

1.1. Uitgaven en ontvangsten

Hoofdstukken		Uitgaven					
		Ontwerp-begroting 1984		Vermoedelijke uitkomsten 1984		Ontwerp-begroting 1985	
		in mln.	in %	in mln.	in %	in mln.	in %
I	Huis der Koningin	9	0,0	9	0,0	10	0,0
II	Kabinet der Koningin en Hoge Colleges van Staat	172	0,1	174	0,1	178	0,1
III	Algemene Zaken	46	0,0	46	0,0	45	0,0
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	246	0,2	246	0,1	263	0,2
V	Buitenlandse Zaken	3 505	2,1	3 520	2,1	3 716	2,2
VI	Justitie	3 184	1,9	3 165	1,9	3 184	1,9
VII	Binnenlandse Zaken	4 067	2,4	4 126	2,4	4 147	2,4
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	26 150	15,5	26 052	15,5	25 979	15,1
IX A	Nationale Schuld	23 487	13,9	23 045	13,7	27 536	16,0
IX B	Financiën	4 512	2,7	5 393	3,2	4 821	2,8
X	Defensie	13 063	7,7	13 424	8,0	13 422	7,8
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	16 198	9,6	15 017	8,9	16 547	9,6
XII	Verkeer en Waterstaat						
	– Uitgavetotaal			11 488			
	– Af: bijdrage aan het Rijkswegenfonds			– 1			
		10 258	6,1	11 487	6,8	10 435	6,1
XIII	Economische Zaken	4 053	2,4	3 958	2,3	3 849	2,2
XIV	Landbouw en Visserij	2 865	1,7	2 977	1,8	2 936	1,7
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	22 310	13,2	21 744	12,9	20 226	11,8
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	11 100	6,6	11 037	6,5	11 340	6,6
	Aanvullende posten	342	0,2	617	0,4	270	0,2
	Gemeentefonds	12 020	7,3	12 009	7,1	11 864	6,9
	Provinciefonds	983	0,6	979	0,6	945	0,6
	Rijkswegenfonds	1 125	0,7	1 151	0,7	1 193	0,7
	Fonds Investeringsrekening	5 300	3,1	4 800	2,8	5 100	3,0
	Belastingafdrachten aan de E.G.	3 420	2,0	3 650	2,2	3 690	2,1
Totaal		168 415	100,0	168 626	100,0	171 696	100,0

27.5
27.1

Ontvangsten			Hoofdstukken	
Ontwerp-begroting 1984	Vermoedelijke uitkomsten 1984	Ontwerp-begroting 1985		
in mln.	in mln.	in mln.		
—	—	—	I	Huis der Koningin
4	4	4	II	Kabinet der Koningin en Hoge Colleges van Staat
2	6	2	III	Algemene Zaken
80	81	84	IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken
270	271	276	V	Buitenlandse Zaken
484	489	491	VI	Justitie
479	519	548	VII	Binnenlandse Zaken
763	812	744	VIII	Onderwijs en Wetenschappen
8	8	8	IX A	Nationale Schuld
76 710	78 704	79 989	IX B	Financiën
576	612	527	X	Defensie
6 452	6 508	7 165	XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
4 452	5 050	5 330	XII	Verkeer en Waterstaat
13 842	15 282	15 550	XIII	Economische Zaken
430	470	461	XIV	Landbouw en Visserij
645	821	635	XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
1 182	1 182	1 200	XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
200	—	100		Aanvullende posten
11 725	11 917	12 267		Gemeentefonds
967	983	960		Provinciefonds
1 125	1 151	1 193		Rijkswegenfonds
	— 1			Af: Bijdrage Verkeer en Waterstaat
	1 150			
3 116	3 268	3 634		Fonds Investeringsrekening
3 420	3 650	3 690		Belastingafdrachten aan de E.G.
126 905	131 787	134 858	Totaal	

1.2. Aansluiting van de relevante uitgaven- en middelentotalen (inclusief begrotingsfondsen) van de Vermoedelijke Uitkomsten 1984 en de ontwerp-begroting 1985 met enerzijds het totaalbeeld van de overheidsfinanciën (zie tabel 4.1.3.) en anderzijds de uitgaven- en middelentotalen conform bijlage 1.1.

	Uitgaven			Middelen	
	Vermoedelijke Uitkomsten 1984	Ontwerp- begroting 1985		Vermoedelijke Uitkomsten 1984	Ontwerp- begroting 1985
Totaal relevante uitgaven Rijk en fondsen volgens bijlage 3.9.	161 544	162 955	Totaal relevante niet-belasting middelen volgens bijlage 2.4.	35 374	36 513
Verwerving staatsschuld (incl. rente)	1 040	1 040	Totaal belastingontvangsten	95 000	97 000
			Verkoop en opbrengst rente van staatsschuld	1 040	1 040
Liquiditeitsvoorschotten Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	p.m.	p.m.	Liquiditeitsvoorschotten Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	p.m.	p.m.
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	210	210	Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden	210	210
Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40	40	Liquiditeitsvoorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40	40
Totaal volgens tabel 4.1.3. en 5.1.	162 834	164 245	Totaal volgens tabel 4.1.3. en 5.1.	131 664	134 803
Aflossingen	5 792	7 451	Aanmuntingen	123	55
Totaal volgens bijlage 1.1.	168 626	171 696	Totaal volgens bijlage 1.1.	131 787	134 858

2. Ontvangsten

2.1. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1984 en 1985

	Oorspronkelijke raming 1984	Voorjaarsnota 1984 ¹	Vermoedelijke uitkomsten 1984	Raming 1985
I Kostprijsverhogende belastingen	44 000	44 900	45 000	46 050
a Invoerrechten	1 580	1 680	1 800	1 850
b Omzetbelasting	27 900	28 300	28 500	29 300
c Bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen	1 760	1 800	1 840	1 930
d Accijns van lichte olie	3 200	3 350	3 300	3 280
e Accijns van minerale oliën, andere dan lichte olie	570	610	610	625
f Tabaksaccijns	2 350	2 380	2 350	2 400
g Alcoholaccijns	1 160	1 145	1 115	1 110
h Bieraccijns	580	580	550	560
i Wijnaccijns	235	235	200	210
j Suikeraccijns	55	55	55	55
k Accijns van alcoholvrije dranken	250	250	250	260
l Belastingen van rechtsverkeer	1 850	1 970	1 850	1 830
m Motorrijtuigenbelasting				
1 exclusief toeslag Rijkswegenfonds	1 395	1 420	1 440	1 460
2 toeslag ten behoeve van het Rijkswegenfonds	1 115	1 125	1 140	1 180
II Belastingen op inkomen, winst en vermogen	49 250	50 100	50 000	50 950
a Inkomstenbelasting	6 000	6 250	6 200	6 400
b Loonbelasting	31 100	31 100	31 000	30 200
c Dividendbelasting	1 100	1 200	1 200	1 210
d Kansspelbelasting	100	100	90	100
e Vennootschapsbelasting	9 350	9 900	9 900	11 500
f Vermogensbelasting	850	840	860	840
g Successierechten	750	710	750	700
III Totaal van I en II	93 250	95 000	95 000	97 000
Aandeel van het Gemeentefonds	11 725 ²	11 937 ²	11 917 ²	12 267 ⁶
Aandeel van het Provinciefonds	967 ³	985 ³	983 ³	960 ⁷
Aandeel van het Rijkswegenfonds	1 115	1 125	1 140	1 180
Aandeel van de Europese Gemeenschappen				
1 in de invoerrechten ⁴	1 570	1 670	1 790	1 840
2 in de omzetbelasting	1 850	1 850	1 860	1 850
Afdracht aan de investeringsrekening ⁵	3 116	3 278	3 268	3 634
	20 343	20 845	20 958	21 731
Ten bate van de Rijksbegroting	72 907	74 155	74 042	75 269

¹ Zie Kamerstuk 18 425, nr. 16.

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

³ 1,085% 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 13,26% van de opbrengst exclusief die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting.

⁷ 1,038% van de onder 6 bedoelde opbrengst.

2.2. Collectieve-lastendruk 1976 t/m 1985 (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
1976	218,3	30,6	19,7	1,4	51,7	.
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	316,0	29,6	20,9	2,2	52,7	0,1
1982	328,5	29,1	22,1	2,4	53,6	0,9
1983	336,4	28,7	24,8	2,3	55,8	2,2
1984	351,4	28,4	23,4	2,6	54,4	- 1,4
1985	359,6	27,9	22,3	2,4	52,6	- 1,8

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

² Bron: Centraal Economisch Plan 1984, Macro-Economische Verkenning 1985.

In de belastingdruk worden de kohierbelastingen op transactiebasis meegeteld en de overige belastingen op kasbasis. In de druk zijn alle belastingen begrepen die worden geheven door het Rijk (uitgezonderd de successierechten) en door de overige publiekrechtelijke lichamen. De laatste belopen, met inbegrip van de onroerend-goedbelasting en de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, in 1985 ongeveer 4½ miljard. 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.

Voorts zijn de successierechten, die als een vermogensoverdracht worden gezien, niet in deze belastingdrukcijfers begrepen. Hetzelfde is in de cijfers van de MEV gedaan.

De belastingdrukstijging in 1978 is voor 0,3 procentpunt het gevolg van de afschaffing van de kinderaftrek en van de fiscale investeringsaftrek. In 1979 hebben deze maatregelen tot gevolg dat een statistische drukstijging optreedt van 0,7 procentpunt en in 1980 van 0,2 procentpunt. Als gevolg van de verlaging/afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken in 1981–1983 treedt een statistische drukstijging op van telkens 0,1 procentpunt.

Het defiscaliseren van een aantal periodieke uitkeringen en het vervangen van de regeling voor bijzondere bijstand aan bejaarden in bejaardenoorden door een systeem van directe financiering aan deze bejaardenoorden zelf leiden in 1984 tot een statistische belastingdrukdaling van 0,2 procentpunt.

Wat betreft de druk van niet-belastingmiddelen worden alleen de niet-belastingmiddelen meegerekend, die een evident collectieve-lasten karakter hebben. Hiertoe behoren de aardgasbaten uit het binnenland, de milieu- en de SIR-heffingen en de eigen bijdragen op voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is gesteld.

2.3. Verdeling van de belastingontvangsten¹ in de laatste tien jaren

Jaar	Belastingen op inkomen, winst en vermogen		Kostprijsverhogende belastingen	
	Bedrag	in % van de totale belastingbaten	Bedrag	in % van de totale belastingbaten
1976	38 760	58,0	28 120	42,0
1977	42 170	56,3	32 770	43,7
1978	44 080	54,8	36 430	45,2
1979	49 220	56,2	38 380	43,8
1980	52 000	55,9	41 000	44,1
1981	52 070	55,6	41 520	44,4
1982	52 860	55,4	42 580	44,6
1983	51 750	53,5	44 920	46,5
1984	51 480	51,6	48 310	48,4
1985	50 730	50,6	49 460	49,4

¹ Dezelfde belastingbaten als in bijlage 2.2.

2.4. Overzicht van de niet-belastingmiddelen gespecificeerd per begrotingshoofdstuk naar posten $\geq$ 50 miljoen (incl. begrotingsfondsen)

Omschrijving	Ontwerp- begroting 1984	Vermoedelijke uitkomsten 1984	Ontwerp- begroting 1985
Relevante ontvangsten:			
<i>Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin</i>	4	4	4
Diversen	4	4	4
<i>Algemene Zaken</i>	2	6	2
Diversen	2	6	2
<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	20	21	24
Diversen	20	21	24
<i>Buitenlandse Zaken</i>	120	121	126
Kanselarijleges (paspoortgelden Nederland)	60	59	63
Diversen	60	62	63
<i>Justitie</i>	484	489	491
Terugontvangen verpleegkosten uit het AWBZ-fonds	89	97	91
Griffierechten	56	53	56
Gerechtelijke boeten; ter voorkoming van strafvervolgning betaalde geldsommen	228	223	238
Diversen	111	116	106
<i>Binnenlandse Zaken</i>	479	519	548
Dienst Geneeskundige Verzorging Politie	182	182	194
Inhoudingswet overheidspersoneel 1982	90	129	129
Computercentrum Limburg (werkzaamheden t.b.v. derden)	65	65	60
Rijkscomputercentrum (werkzaamheden t.b.v. derden)	110	110	132
Diversen	32	33	33
<i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	763	812	744
Uitkeringen Algemene Arbeidsongeschiktheidswet via het ABP	60	60	60
Opbrengst van de door de rijksbelastingdienst geïnde schoolgelden	264	124	267
Renteloze voorschotten en promessen en teveel betaalde studietoelagen	153	153	169
Teveel betaalde voorschotten	158	318	191
Bijdragen uit honorariumfondsen	80	80	15
Diversen	48	77	42

Omschrijving	Ontwerp- begroting 1984	Vermoedelijke uitkomsten 1984	Ontwerp- begroting 1985
<i>Nationale Schuld</i>	8	8	8
Diversen	8	8	8
<i>Financiën</i>	2 600	3 459	3 585
Opbrengst van de Staatsloterij	140	141	145
Exportkredietverzekering	280	280	310
Winstuitkering door de Nederlandsche Bank N.V.	1 110	1 730	1 507
Winstafdracht RPS	—	158	508
Ontvangsten Dienst der Domeinen	238	263	230
Bijdrage van de E.G. in de inningskosten douanerechten	157	180	185
Vergoeding overige werkzaamheden belastingdienst	308	317	316
Overige ontvangsten belastingdienst	227	243	252
Diversen	140	147	132
<i>Defensie</i>	576	612	527
Ontvangsten kantinedienst	118	97	84
Kleding, voeding, huisvesting, geneeskundige verzorging e.d.	169	174	165
Diversen	289	341	278
<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	6 425	6 508	7 165
Restituties in verband met beschikkingen woningwetbouw en beschikking part. woningbouw en subjectsubsidies	128	127	127
Rente leningen Woningwet	5 256	5 338	5 985
Aflossingen leningen Woningwet (incl. extra aflossingen)	311	314	350
Heffingen milieuwetten (luchtverontreiniging, chemische afvalstoffen, geluidhinder, kernenergiewet)	217	217	181
Ontvangsten Rijksgebouwendienst	257	257	253
Kadastraal recht en andere ontvangsten	171	171	190
Diversen	85	84	79
<i>Verkeer en Waterstaat</i>	4 452	5 050	5 330
Retributies voor kentekenbewijzen	116	123	125
Loodsgelden e.d.	189	189	189
Ontvangsten luchtverkeersbeveiliging	92	92	97
Doorgeleverde materialen Rijkswaterstaat	134	134	134
Verrekening voorschot betaling Oosterschelde	—	—	450
Heffing lozen afvalstoffen in rijkswateren	120	120	110
Rijksdienst IJsselmeerpolders: domeinbeheer, cultuurtechnische werken, e.d.	141	143	144
Uitkeringen van de PTT	3 565	4 134	3 979
Diversen	96	116	102
<i>Economische Zaken (excl. aardgas)</i>	192	232	250
Uitkeringen van het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling	42	52	60
Diversen	150	180	190
<i>Landbouw en Visserij</i>	430	470	461
Bijdrage aan het L.E.F. afd. A	90	90	95
Keuringsgelden Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees	112	108	112
Landinrichtingsdienst	117	142	120
Diversen	111	130	134
<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	645	821	635
Restituties, renten en aflossingen	—	135	—
Samenloop van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met W.S.W.-loon	566	566	554
Diversen	79	120	81

Omschrijving	Ontwerp- begroting 1984	Vermoedelijke uitkomsten 1984	Ontwerp- begroting 1985
<i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	<i>1 182</i>	<i>1 182</i>	<i>1 200</i>
Ontvangsten a.g.v. te hoog verstrekte subsidievoorschotten (Welzijn)	84	84	83
Omroepbijdragen	676	676	694
Opbrengst radio- en televisiereclame	272	272	296
Diversen	150	150	127
<i>Aanvullende posten</i>	<i>200</i>	<i>—</i>	<i>100</i>
Loon- en prijsbijstelling	200	—	100
<i>Rijkswegenfonds</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>13</i>
Bijdragen van derden in de kosten van uit te voeren werken	10	10	13
Totaal relevante niet-belastingmiddelen exclusief aardgas	18 592	20 324	21 213
Aardgasbaten	13 650	15 050	15 300
Totaal relevante niet-belastingmiddelen	32 242	35 374	36 513
Niet relevante ontvangsten:			
<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	<i>60</i>	<i>60</i>	<i>60</i>
Tijdelijke financiering N.I.O. t.b.v. Nederlandse Antillen	60	60	60
<i>Buitenlandse Zaken</i>	<i>150</i>	<i>150</i>	<i>150</i>
Tijdelijke financiering N.I.O. t.b.v. overige ontwikkelingslanden	150	150	150
<i>Financiën</i>	<i>1 203</i>	<i>1 203</i>	<i>1 135</i>
Tijdelijke financiering Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	40	40	40
Door het Staatsmuntbedrijf afgeleverde munt ¹	123	123	55
Portefeuille Staatsschuld	1 040	1 040	1 040
<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	<i>pm.</i>	<i>pm.</i>	<i>pm.</i>
Aflossing liquiditeitsvoorschot			
Invaliditeits- en ouderdomsfonds	pm.	pm.	pm.
Totaal van de niet-relevante middelen	1 413	1 413	1 345
Totaal van de relevante en niet-relevante niet-belastingmiddelen	33 655	36 787	37 858

¹ Van de in de begroting 1985 vermelde 57 mln. (art. 31-IX-B, middelen) is 2 mln. als relevant aangemerkt.

3. De begrotingen 1984 en 1985 en de meerjarenramingen 1986–1989

3.1. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen (excl. begrotingsfondsen)

	1984 ¹	1985	1986	1987	1988	1989
<i>I Huis der Koningin</i>	9	10	11	11	11	11
<i>II Hoge Colleges van Staat</i>	174	178	177	177	177	176
<i>III Algemene Zaken</i>	46	45	44	43	43	43
<i>IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	3	3	4	4	4	4
<i>V Buitenlandse Zaken</i>	361	414	422	431	447	462
1. Buitenlandse Dienst	137	180	181	180	184	188
2. Diversen	224	234	241	251	263	274
<i>VI Justitie</i>	3 162	3 184	3 154	3 154	3 165	3 178
<i>VII Binnenlandse Zaken</i>	4 034	4 065	4 051	4 053	4 062	4 119
1. Annuïteiten	99	99	116	132	149	165
2. Bijdrage aan de gemeentepolitie	2 165	2 215	2 242	2 243	2 283	2 324
3. Pensioenen en toeslagen op pensioenen	834	775	761	740	721	707
4. Overige uitgaven	936	976	932	938	909	923
<i>VIII Onderwijs en Wetenschappen</i>	25 376	25 919	25 585	25 473	25 379	25 245
1. Personeel	167	238	233	230	230	230
2. Ministerie algemeen	795	550	569	677	707	704
3. Basisonderwijs	6 110	6 084	6 042	5 991	6 007	6 009
4. Speciaal onderwijs	1 498	1 504	1 513	1 506	1 488	1 470
5. Algemeen voortgezet onderwijs	4 068	4 029	3 824	3 638	3 523	3 429
6. Lager- en middelbaar beroepsonderwijs	3 031	3 064	2 983	2 842	2 709	2 585
7. Werkende jongeren	578	800	894	902	903	903
8. Onderwijs voor volwassenen	200	199	199	195	192	192
9. Bouwzaken voortgezet onderwijs	968	916	847	944	984	983
10. Hoger beroepsonderwijs	986	1 040	1 058	1 058	1 042	1 047
11. Universiteiten en hogescholen	3 330	3 350	3 320	3 312	3 328	3 357
12. Academische ziekenhuizen	624	616	599	561	571	581
13. Overige uitgaven hoger onderwijs	93	92	92	98	107	113
14. Investerings wetenschappelijk onderwijs	602	483	380	416	425	427
15. Scholing	493	480	476	476	458	463
16. Verzorging	228	233	240	236	236	236
17. Studiefinanciering	1 605	1 575	1 621	1 660	1 714	1 757
18. Onderzoeksbeleid		472	490	510	518	532
19. Wetenschapsbeleid		194	205	221	237	227
<i>IX-A Nationale Schuld</i>	17 253	20 085	22 750	25 350	28 100	30 950
1. Rente	17 253	20 085	22 750	25 350	28 100	30 950
2. Aflossingen	(5 792)	(7 451)	(10 150)	(14 700)	(17 950)	(24 000)
<i>IX-B Financiën</i>	4 035	3 403	3 044	2 979	2 906	2 882
<i>X Defensie</i>	13 291	13 394	13 656	13 873	14 263	14 634
1. Centrale Organisatie	933	1 027	960	923	930	959
2. Pensioenen, uitkeringen en wachtgelden	1 337	1 332	1 357	1 386	1 415	1 415
3. Koninklijke Marine	2 651	2 690	2 638	3 106	2 921	2 894
4. Koninklijke Landmacht	5 645	5 514	5 776	5 440	5 768	6 036
5. Koninklijke Luchtmacht	2 495	2 604	2 690	2 781	2 988	3 083
6. Koninklijke Marechaussee	230	227	235	237	241	247

¹ Stand Vermoedelijke uitkomsten.

		1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>XI</i>	<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	<i>14 947</i>	<i>16 541</i>	<i>17 174</i>	<i>17 603</i>	<i>18 286</i>	<i>19 114</i>
	1. Woningweteningen	5 429	5 462	5 659	5 693	5 688	5 758
	2. Huursubsidies	5 188	6 488	7 145	7 579	8 185	8 833
	3. Stadsvernieuwing	1 119	1 453	1 431	1 497	1 628	1 683
	4. Infrastructuur	413	346	273	272	272	283
	5. Rijksgebouwendienst	1 147	1 069	958	903	850	870
	6. Milieubeheer	532	541	550	549	543	543
	7. Overige uitgaven	1 119	1 182	1 158	1 110	1 120	1 144
<i>XII</i>	<i>Verkeer en Waterstaat</i>	<i>11 399</i>	<i>10 418</i>	<i>10 396</i>	<i>10 045</i>	<i>9 811</i>	<i>9 863</i>
	1. Waterstaat	2 843	2 233	2 240	1 873	1 686	1 692
	2. Wegen en infrastructuur openbaar vervoer	1 272	1 185	1 192	1 178	1 181	1 199
	3. Bijdragen verliezen openbaar vervoer	3 740	3 408	3 350	3 371	3 340	3 377
	4. Overige diensten	527	628	645	632	573	523
	5. Personeel	1 257	1 219	1 199	1 186	1 191	1 192
	6. P.T.T.	1 760	1 745	1 770	1 805	1 840	1 880
<i>XIII</i>	<i>Economische Zaken</i>	<i>3 380</i>	<i>3 833</i>	<i>3 692</i>	<i>3 601</i>	<i>3 499</i>	<i>3 413</i>
	1. Industrie en economische politiek	1 258	1 527	1 446	1 315	1 370	1 402
	2. Prijzen, ordening en regionale economische politiek	670	742	811	850	787	730
	3. Handel, ambacht en diensten	619	486	408	396	383	362
	4. Energievoorziening	380	477	486	491	413	365
	5. Overige uitgaven	453	601	541	549	546	554
<i>XIV</i>	<i>Landbouw en Visserij</i>	<i>2 632</i>	<i>2 915</i>	<i>2 748</i>	<i>2 706</i>	<i>2 633</i>	<i>2 633</i>
	1. Landbouwonderwijs	709	727	730	730	730	730
	2. Onderzoek en voorlichting	237	522	485	479	478	478
	3. Structuurmaatregelen	636	617	600	600	553	553
	4. Overige uitgaven	1 050	1 049	933	897	872	872
	5. Landbouw-Egalisatiefonds A	–	–	–	–	–	–
<i>XV</i>	<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	<i>21 666</i>	<i>20 170</i>	<i>20 210</i>	<i>20 420</i>	<i>20 508</i>	<i>20 672</i>
	1. Sociale verzekeringen	1 215	792	791	676	578	569
	2. Complementaire sociale voorzieningen	10 054	8 039	7 939	7 916	7 899	7 881
	3. Overige uitgaven	1 346	1 288	1 080	1 071	918	770
	4. Personeel	416	409	401	397	397	397
	5. Bijstand	8 635	9 620	9 978	10 339	10 695	11 034
	6. Onderzoek		22	21	21	21	21
<i>XVI</i>	<i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	<i>10 887</i>	<i>11 257</i>	<i>10 951</i>	<i>11 141</i>	<i>11 115</i>	<i>11 114</i>
	1. Ministerie	539	506	500	499	494	493
	2. Welzijn	6 075	6 130	6 079	6 258	6 229	6 228
	3. Volksgezondheid	2 357	2 555	2 403	2 401	2 403	2 403
	4. Rijksinstituut voor de volksgezondheid en milieuhygiëne	48	46	45	44	44	44
	5. Culturele zaken	515	615	518	509	509	509
	6. Radio, televisie en pers	948	990	1 001	1 027	1 033	1 034
	7. Personeel	405	415	405	403	403	403
	<i>Civiele Verdediging</i>	<i>149</i>	<i>151</i>	<i>146</i>	<i>145</i>	<i>145</i>	<i>145</i>
	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	<i>3 681</i>	<i>3 908</i>	<i>3 908</i>	<i>3 924</i>	<i>3 941</i>	<i>3 959</i>

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>Wetenschapsbeleid¹</i>	<i>1 854</i>					
<i>Aanvullende posten</i>	<i>617</i>	<i>270</i>	<i>648</i>	<i>912</i>	<i>1 178</i>	<i>1 448</i>
a. Loon- en prijsbijstelling	74	168	547	816	1 082	1 352
b. Vacaturevoorziening	43	47	46	46	46	46
c. Reserve voor automatisering		5	5			
d. Overschrijding EG	150	200	200	200	200	200
e. Compensatie EG		- 150	- 150	- 150	- 150	- 150
f. Reserve intering overloop ex artikel 12 CW 1976	350					
<i>Totaal relevante uitgaven</i>	<i>138 956</i>	<i>140 163</i>	<i>142 771</i>	<i>146 045</i>	<i>149 673</i>	<i>154 065</i>

¹ Voor de cijfers met betrekking tot de homogene uitgavengroep Wetenschapsbeleid per departement wordt met

ingang van 1985 verwezen naar bijlage 2 van het Wetenschapsbudget 1985.

Aanvullende posten

Post a. strekt ertoe het totaal van de uitgaven te doen aansluiten bij de in de Macro Economische Verkenning 1985 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 1985 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.

De post reserve voor automatisering (c.) 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. Voor de toelichting op de posten d. en e., de overschrijding EG, alsmede de compensatie daarvoor en de verdeling van het bedrag van 150 miljoen, zij verwezen naar hoofdstuk 4.

Ten behoeve van de intering op de overloop ex artikel 12 CW 1976 is voor 1984 een reserve opgenomen van 350 miljoen.

3.2. Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken (excl. begrotingsfasen)

	1984 ¹	1985	1986	1987	1988	1989
II <i>Hoge Colleges van Staat</i>	4	4	4	4	4	4
III <i>Algemene Zaken</i>	6	2	2	2	2	2
IV <i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	21	24	23	23	23	22
V <i>Buitenlandse Zaken</i>	121	126	129	131	131	132
VI <i>Justitie</i>	489	491	492	492	493	493
VII <i>Binnenlandse Zaken</i>	517	548	579	597	613	638
VIII <i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	812	744	755	782	800	833
IX-A <i>Nationale Schuld</i>	8	8	8	8	1	1
IX-B <i>Financiën</i>	3 459	3 584	2 828	2 711	2 598	2 590
X <i>Defensie</i>	612	527	520	520	520	520
XI <i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	6 508	7 165	7 724	8 156	8 504	8 991
XII <i>Verkeer en Waterstaat</i>	5 050	5 329	4 924	5 008	5 116	5 240
XIII <i>Economische Zaken</i>	15 282	15 550	13 816	12 142	11 054	10 966
(waarvan uit aardgas)	(15 050)	(15 300)	(13 500)	(11 800)	(10 700)	(10 600)
XIV <i>Landbouw en Visserij</i>	470	461	473	470	467	467
XV <i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	821	635	659	652	651	647
XVI <i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	1 182	1 200	1 212	1 238	1 245	1 245
<i>Civiele Verdediging</i>	2	2	2	1	1	1
<i>Aanvullende post:</i>						
<i>loon- en prijsbijstelling</i>		100	100	100	100	100
Totaal van de relevante niet-belastingontvangsten	35 364	36 500	34 250	33 037	32 323	32 892

¹ Stand Vermoedelijke uitkomsten

3.3. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1984–1988 (excl. begrotingsfondsen)

In onderstaand overzicht¹ wordt een aansluiting gegeven tussen de voorafgaande bijlage 3.1., dat wil zeggen de huidige meerjarencijfers van de rijksuitgaven en die van de Miljoenennota 1984. Voor een specificatie van de mutaties uit hoofde van de Voorjaarsnota 1984 wordt verwezen naar Kamerstuk 18425, nr. 16.

3.3. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1984–1988

		1984	1985	1986	1987	1988
I	<i>Huis der Koningin</i>	–	–	–	–	–
II	<i>Hoge Colleges van Staat</i>	+ 2	+ 6	+ 7	+ 7	+ 7
	Voorjaarsnota	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2
	Personeel		+ 2	+ 3	+ 3	+ 3
	Materieel		+ 1	+ 1	+ 1	+ 1
	Exogenen		+ 1	+ 1	+ 1	+ 1
III	<i>Algemene Zaken</i>		+ 1			
	Voorjaarsnota					
	Diversen		+ 1			
V	<i>Buitenlandse Zaken</i>	+ 14	+ 53	+ 51	+ 51	+ 51
	Voorjaarsnota	+ 13	+ 3	+ 1	+ 1	+ 1
	Ombuigingen		– 20	– 20	– 20	– 20
	Hulp in Nood		+ 70	+ 70	+ 70	+ 70
	Diversen	+ 1				
VI	<i>Justitie</i>	– 20	+ 33	+ 45	+ 45	+ 41
	Voorjaarsnota	– 4	+ 1	– 2	– 2	– 3
	Ombuigingen		– 8	– 8	– 8	– 8
	Exogenen	– 22	+ 11	+ 12	+ 14	+ 15
	Rechtspraak		+ 17	+ 25	+ 25	+ 25
	Gevangeniswezen		+ 10	+ 17	+ 17	+ 17
	Diversen	+ 6	+ 2	+ 1	– 1	– 5
VII	<i>Binnenlandse Zaken</i>	+ 57	+ 48	+ 9	+ 10	+ 18
	Voorjaarsnota	+ 45	+ 65	+ 38	+ 54	+ 55
	Ombuigingen		– 25	– 25	– 25	– 25
	VUT 40 dienstjaren	+ 11	+ 35	+ 35	+ 35	+ 35
	Exogenen		– 38	– 38	– 27	– 36
	Bouw politiebureaus		+ 25	+ 25		
	Diversen	+ 1	– 14	– 26	– 27	– 11
VIII	<i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	– 93	– 7	+ 44	– 68	+ 72
	Voorjaarsnota	– 137	– 205	– 228	– 213	– 175
	Ombuigingen		– 140	– 140	– 140	– 140
	Desalderingen		+ 140	+ 140	+ 140	+ 140
	Studiefinanciering		+ 15	+ 62	+ 86	+ 110
	Kosten banenplan	+ 70	+ 163	+ 92		
	Wachtgelden	– 28	– 137	– 222	– 274	– 191
	Plan Wagner		+ 122	+ 188	+ 202	+ 202
	TNO	+ 39	+ 48	+ 54	+ 57	+ 57
	Basisonderwijs	– 31				
	HOS		+ 6	+ 18	+ 30	+ 41
	Diversen	– 6	– 19	+ 80	+ 44	+ 28

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

	1984	1985	1986	1987	1988
IX-A <i>Nationale Schuld</i>	- 475	- 1 065	- 1 900	- 2 750	- 3 700
Rente	- 475	- 1 065	- 1 900	- 2 750	- 3 700
(Aflossingen)	(+33)	(+101)	(+100)	(+150)	(+1 050)
IX-B <i>Financiën</i>	+ 880	+ 520	+ 152	+ 101	+ 47
Voorjaarsnota	+ 610	+ 33	+ 30	+ 29	+ 30
Ombuigingen		- 22	- 33	- 41	- 41
Exportkredietverzekering	+ 270	+ 460	+ 100	+ 55	
Desalderingen		+ 35	+ 35	+ 35	+ 35
Diversen		+ 14	+ 20	+ 23	+ 23
X <i>Defensie</i>	+ 361	+ 101	+ 98	+ 163	+ 277
Voorjaarsnota	+ 196	+ 105	+ 107	+ 84	+ 90
Exogenen	- 3				
Desalderingen	+ 4	- 68	- 68	- 68	- 68
Loonbijstelling	+ 46	+ 46	+ 46	+ 46	+ 46
Algemene salarismaatregelen	+ 118	+ 65	+ 65	+ 65	+ 65
Diversen		- 47	- 52	+ 36	+ 144
XI <i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	- 1 173	+ 439	+ 769	+ 565	+ 440
Voorjaarsnota	- 131	+ 405	+ 410	+ 435	+ 370
Ombuigingen		- 306	- 231	- 223	- 221
Exogenen	- 100	- 78	- 57	+ 23	+ 143
Desalderingen		+ 19	+ 18	+ 18	+ 18
Overboekingen	+ 20	+ 66	+ 85	+ 35	+ 35
Bijstelling kasraming	- 959	+ 259	+ 500	+ 150	+ 50
Diversen	- 3	+ 74	+ 44	+ 127	+ 45
XII <i>Verkeer en Waterstaat</i>	+ 1 235	+ 474	+ 373	+ 124	+ 155
Voorjaarsnota	+ 613	+ 427	+ 260	+ 88	+ 84
Ombuigingen		- 35	- 35	- 35	- 35
Exogenen	+ 44	+ 107	+ 70	+ 48	+ 86
Desalderingen	+ 1	+ 25	+ 15	+ 14	+ 13
Overboekingen	+ 10	+ 67	+ 66	+ 13	+ 11
Oosterschelde	+ 500	- 50			
WUW	+ 64	- 64			
Diversen	+ 3	- 3	- 3	- 4	- 4
XIII <i>Economische Zaken</i>	- 76	- 170	- 109	- 57	- 70
Voorjaarsnota	- 74	- 32	- 22		+ 10
Ombuigingen		- 95	- 85	- 85	- 85
Exogenen		+ 5	+ 40	+ 57	+ 32
Desalderingen		+ 13	+ 18	+ 25	+ 27
Overboekingen		- 39	- 41	- 38	- 37
Diversen	- 2	- 22	- 19	- 16	- 17
XIV <i>Landbouw en Visserij</i>	+ 102	+ 239	+ 210	+ 206	+ 137
Voorjaarsnota	+ 114	+ 54	+ 40	+ 36	+ 36
Ombuigingen		- 21	- 22	- 22	- 23
Keuringskosten		+ 80	+ 80	+ 80	+ 80
MCB		+ 110	+ 90	+ 70	
Desalderingen	+ 5	+ 7	+ 13	+ 14	+ 15
Overboekingen		+ 19	+ 20	+ 20	+ 20
Diversen	- 17	- 10	- 11	+ 8	+ 9

		1984	1985	1986	1987	1988
XV	<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	- 566	- 2 219	- 2 166	- 1 742	- 1 296
	Voorjaarsnota	- 385	- 1 274	- 1 385	- 1 345	- 1 323
	Ombuigingen		- 18	- 18	- 18	- 18
	WWV	- 150	- 1 871	- 1 871	- 1 871	- 1 871
	RWW	- 108	+ 772	+ 818	+ 818	+ 818
	Bijstand thuiswonenden		+ 309	+ 537	+ 810	+ 1 157
	Verhaalplicht bijstand		- 113	- 148	- 160	- 172
	Exogenen	+ 78	+ 53	- 33	+ 53	+ 103
	Terugsluizing		- 91	- 91	- 91	- 91
	Premiekwijtscheldingen	- 2	+ 18	+ 20	+ 59	+ 96
	Diversen	+ 1	- 4	+ 5	+ 3	+ 5
XVI	<i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	- 49	+ 138	- 189	- 407	- 639
	Voorjaarsnota	- 35	+ 85	- 30	- 31	- 20
	Ombuigingen		- 40	- 40	- 40	- 40
	Stelselherziening ziekenfondsverzekering			- 167	- 341	- 527
	Keuringskosten warenwet		+ 32	+ 32	+ 32	+ 32
	Exogenen	- 1	- 9	- 8	- 8	- 7
	Desalderingen		+ 7	- 34	- 71	- 130
	Overboekingen	+ 1	+ 102	+ 100	+ 95	+ 95
	Volksgezondheid		- 15	- 15	- 15	- 15
	Diversen	- 14	- 24	- 27	- 28	- 27
	<i>Civiele Verdediging</i>	+ 4	+ 9	+ 6	+ 5	+ 5
	Voorjaarsnota	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2
	Diversen	+ 2	+ 7	+ 4	+ 3	+ 3
	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>		+ 238	+ 241	+ 242	+ 244
	Aanpassing ontwikkeling NNI		+ 148	+ 151	+ 152	+ 154
	Herschattingseffect		+ 40	+ 40	+ 40	+ 40
	Omzetting kapitaalmarktmiddelen		+ 50	+ 50	+ 50	+ 50
	<i>Wetenschapsbeleid¹</i>	- 39				
	Voorjaarsnota	- 19				
	Diversen	- 20				
	<i>Aanvullende posten</i>	+ 274	- 104	+ 80	+ 194	+ 204
	a loon- en prijsbijstelling	+ 97	- 168	- 60	- 72	- 76
	b vacaturevoorziening	- 10	- 6	- 6	- 6	- 6
	c nader te verdelen ombuigingen	+ 53	+ 107	+ 206	+ 222	+ 236
	d reserve voor automatisering	- 5				
	e overschrijding EG	+ 150	+ 200	+ 200	+ 200	+ 200
	f compensatie EG		- 150	- 150	- 150	- 150
	g nader te verdelen uitgavenverhogingen	- 11	- 87	- 110		
	Totaal	+ 438	- 1 266	- 2 279	- 3 311	- 4 007

¹ Met ingang van 1985 zijn de mutaties op de afzonderlijke hoofdstukken verwerkt.

3.4. Aansluitingstabel meerjarencijfers

Aansluitingstabel van de begrotings- en de meerjarencijfers van de rijksuitgaven incl. begrotingsfondsen 1984–1988
(in miljarden guldens)¹

	1984	1985	1986	1987	1988
1 Begroting 1984 en meerjarencijfers uit de Miljoenennota 1984	161.4	164.2	167.7	172.3	177.0
2 Mutaties uit hoofde van:					
a. ombuigingen	0	–5.0	–5.0	–4.9	–4.8
b. beleidsintensivering	+0.6	+2.0	+1.8	+1.8	+1.6
c. exogene ontwikkeling	+1.0	+2.4	+2.7	+2.6	+3.1
d. rente	–0.5	–1.0	–1.9	–2.7	–3.6
e. werkloosheid	–1.3	–1.1	–1.1	–1.1	–1.1
f. nominale ontwikkeling	0	+1.4	+1.4	+1.4	+1.4
g. overig	+0.3	+0.1	–0.1	–0.3	–0.5
3 Begroting 1984 en 1985 en meerjarencijfers uit de Miljoenennota 1985	161.5	163.0	165.5	169.1	173.1

¹ De EG-afrachten zijn bij gebrek aan meerjarenramingen nominaal gelijk gehouden aan het niveau conform de Begroting 1984 resp. 1985

Toelichting

Bovenstaande meerjarige aansluitingstabel geeft een totaaloverzicht van de sinds de vorige Miljoenennota opgetreden mutaties in 1984 en in de meerjarencijfers van de rijksuitgaven inclusief de begrotingsfondsen.

Een reeks van ingrepen in en invloeden op de begroting heeft geleid tot een groot aantal – meerjarige – mutaties in de uitgavensfeer ten opzichte van de uitgavenontwikkeling, zoals geraamd in de Miljoenennota 1984.

Meer inzicht in de oorzaken van de respectieve mutaties maakt een oordeel mogelijk, in welke mate beleidsingrepen, meer autonome invloeden, dan wel andere, meer technische wijzigingen op de meerjarige uitgavencijfers hebben ingewerkt. De analyse van de aansluitingstabel is beperkt tot de rijksbegroting inclusief de begrotingsfondsen. De ombuigingen en andere mutaties in de sociale fondsen komen derhalve in het algemeen niet tot uiting in deze tabel. Beperking tot slechts de uitgavenkant van de rijksbegroting brengt met zich, dat de uitkomsten van deze analyse met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Zo komen bijvoorbeeld ombuigingen welke gerealiseerd zijn door verhoging van de niet-belastingmiddelen, niet tot uiting in de rijksuitgaven.

De tabel moet verticaal gelezen worden. De eerste regel komt overeen met de begroting 1984 en de meerjarencijfers 1985 t/m 1988 in de Miljoenennota 1984. Vervolgens worden alle opgetreden mutaties ten opzichte van deze cijfers uit de vorige Miljoenennota onder punt 2 weergegeven. Zo verlagen de overeengekomen ombuigingen het meerjarencijfer 1985 uit de Miljoenennota 1984 met 5,0 miljard. Ook het meerjarencijfer 1986 wordt hierdoor met 5,0 miljard verlaagd. De onderste regel (punt 3.) geeft de ramingen in deze Miljoenennota weer.

In de eerste kolom worden de mutaties in de begrotingsuitvoering 1984 gegeven. Deze mutaties zijn deels reeds verwerkt in de Meibrief en de Voorjaarsnota 1984; de overige mutaties betreffen de Vermoedelijke uitkomsten (zie hoofdstuk 5 en bijlage 5). In de kolommen 1985 t/m 1988 zijn tevens alle mutaties uit de begrotingsvoorbereiding 1985 opgenomen.

De huidige raming van de uitgaven in 1984 is praktisch gelijk aan de geraamde uitgaven in de Miljoenennota 1984. De meevallende ontwikkeling in de rente- en werkloosheidsuitgaven wordt goeddeels gecompenseerd door exogene tegenvallers in de uitvoering en enkele beleidsintensivering.

Dat het financieringstekort in 1984 desondanks aanzienlijk lager uitvalt dan een jaar geleden geraamd werd, is met name toe te schrijven aan de meevallende ontvangsten.

De uitgaven in de begroting 1985 en de meerjarencijfers zijn lager dan dat ze een jaar geleden in de Miljoenennota 1984 geraamd werden. Zowel ombuigingen als meevallende rente- en werkloosheidsuitgaven maken deze ontwikkeling mogelijk. Tegenover deze uitgavenverlagingen staan echter de beleidsintensiveringen en de (per saldo) exogene tegenvallers.

In het navolgende wordt kort op de onderscheiden categorieën ingegaan.

De *ombuigingen* omvatten naast de ombuigingen in de uitgaven op de rijksbegroting in ene zin tevens de directe neerslag op de rijksbegroting van de ombuigingen op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector ($\pm$ 2 miljard). Tevens maken van deze regel deel uit ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid, voorzover besparing door middel van zogenoemde terugsluismaatregelen ten gunste van de uitgaven, en daarmee van het financieringstekort is gebracht (1,5 miljard).

Het restant bestaat uit ombuigingen waar direct intensiveringen tegen over staan (de «endogene» compensatie).

Overigens dient men hierbij te bedenken, dat bij het regeerakkoord ombuigingen ad 2 miljard in 1985 waren afgesproken voor de rijksbegroting in enge zin, welke reeds in de meerjarencijfers van vorig jaar waren verwerkt, en die thans derhalve niet tot nadere mutaties leiden.

De regel *intensiveringen* betreft in de eerste plaats de investeringsimpuls in de bouw, die reeds in de Voorjaarsnota is verwerkt; voorts gaat het om een gedeelte van de lastenverlichting bedrijven, de kosten van herbezetting voorzover de herbezetting in de collectieve sector de herbezetting in de marktsector overtreft en de uitgaven ten behoeve van de versterking van het derde spoor.

De mutaties uit hoofde van de *exogene* ontwikkeling worden voor een belangrijk deel verklaard door enkele grote posten (ontwikkelingssamenwerking, EEG, kosten herbezetting voorzover die zijn pendant vindt in de marktsector, bijstandsuitgaven en uitkeringen op exportkredietverzekeringen). In paragraaf 6.2 wordt aandacht besteed aan deze problematiek.

De *rente*-uitgaven dalen in 1984 en 1985 ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 1984. Dit hangt enerzijds samen met het meevallend tekort in 1983 en 1984 (Vermoedelijke uitkomst) en anderzijds door een daling van de rente. Bedacht zij dat – ondanks deze meevallers – de rentelasten van 1984 op 1985 fors blijven stijgen met 2,8 miljard. De meerjarenramingen van de rentelasten dragen een technisch karakter, aangezien deze gebaseerd zijn op een constant financieringstekort als percentage van het nationale inkomen vanaf 1985 en een renteniveau van $8\frac{1}{2}\%$.

Gegeven de methodiek van de meerjarencijfers zijn de *werkloosheidsuitgaven* ten laste van het Rijk (RWW, WWV, wachtgelden) na 1985 constant geraamd. De besparing die bij het Rijk optreedt doordat per 1 juli 1985 een begin wordt gemaakt met de integratie van WW en WWV, is niet in deze regel verwerkt maar in regel 2a.

De uitgaven uit hoofde van de *nominale* ontwikkeling betreffen met name de aanpassing van het prijs- en loonniveau 1984 aan dat van 1985. Tenslotte bevat de post *overig* de mutaties op grond van desalderingen, verschuivingen en dergelijke welke van min of meer technische aard zijn.

3.5. Meerjarenramingen Gemeentefonds en Provinciefonds

3.5.1. Financiële verhouding Rijk–lagere overheden

Eigen middelen

Voor de gemeenten en de provincies vormen de eigen inkomsten een relatief geringe maar toch niet onbelangrijke inkomstenbron. Het streven van het kabinet is er op gericht het aandeel van deze eigen inkomsten in het totaal van de inkomsten van de lagere overheden te vergroten.

De huidige wettelijke koppeling van de maximale opbrengsten van de onroerend-goedbelastingen (o.g.b.) aan een vast percentage van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds vormt een probleem. Op grond van deze koppeling werken namelijk veranderingen in bekostigingswijze uit hoofde van centraliserende en decentraliserende beleidsmaatregelen en profijtkortingen door in de belastingcapaciteit van de gemeenten. Een wetsvoorstel tot wijziging van de gemeentewet om te komen tot een zodanige vaststelling van de belastingcapaciteit dat deze onbedoelde en ongewenste effecten van de huidige wettelijke bepaling worden ondervangen is inmiddels om advies aan de Raad van State gezonden. Berekening van de gemeentelijke o.g.b.-capaciteit voor 1985 op basis van het wetsvoorstel betekent een verruiming van de gemeentelijke belastingcapaciteit met ca. 100 miljoen ten opzichte van de berekening op basis van de huidige wettelijke bepaling. Met deze regeling wordt niet bedoeld vooruit te lopen op de principiële discussie over de wijze van limitering van de o.g.b.-opbrengsten van de gemeenten naar aanleiding van de voorstellen van de commissie-Christiaanse. Die discussie zal plaatsvinden in het kader van het in 1985 in te dienen wetsvoorstel naar aanleiding van het rapport-Christiaanse. In dat wetsvoorstel zal het met name gaan om een fiscaal-juridische herziening van de belastingbepalingen in de gemeentewet, waarvan de wijze van limitering van de opbrengst van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen, ook vanuit de optiek van de collectieve lastendruk, een belangrijk punt vormt.

Voorstellen met betrekking tot verruiming van het gemeentelijk belastinggebied zijn eerst na vaststelling van het nieuwe fiscaal-juridisch kader te verwachten. Voorts streeft de regering ernaar nog dit jaar een voorstel tot verruiming van het provinciaal belastinggebied bij de Tweede Kamer in te dienen.

Algemene en specifieke middelen

De algemene uitkering uit het Gemeentefonds onderscheidenlijk het Provinciefonds alsmede de specifieke uitkeringen van de departementen staan als gevolg van de financieel-economische omstandigheden onder sterke druk.

In de nota «Aandeel lagere overheden in ombuigingstaakstellingen» die op 9 april 1984 aan de Staten-Generaal is aangeboden is een uitgebreide schets gegeven van de ontwikkelingen met betrekking tot deze uitkeringen die tezamen voor ruim 90% in de middelen van de lagere overheden voorzien. Een belangrijke verstoring aan de uitgavenkant van de gemeentelijke begrotingen is de post bijstandsuitgaven, zowel voor wat de uitkeringen (het uit de wet voortvloeiende 10% aandeel) als voor wat de apparaatskosten betreft. De sterke toeneming van de bijstandslasten wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door een toeneming van het aantal RWW-ers (o.a. schoolverlaters). Voor zowel 1984 als 1985 is het kabinet bereid om bij aanzienlijke tegenvallers in de ontwikkeling van de bijstandskosten een forse bijdrage aan de gemeenten te doen toekomen. Deze bijdrage aan de gemeenten houdt grosso modo in een compensatie van tweederde voor de geconstateerde tegenvallers ten opzichte van de begroting 1984 van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Over 1985 zal tevens een afzonderlijke

compensatie worden verstrekt in de stijging van de gemeentelijke apparaatskosten die het gevolg is van de stijging in het aantal bijstandsccliënten. Voor een uitwerking van deze compensatieregels zij verwezen naar paragraaf 3.5.2.

3.5.2. *Meerjarenramingen Gemeentefonds*

In de meerjarenramingen, zoals die in de Miljoenennota 1984 voor 1985 en volgende jaren zijn opgenomen, zijn naast een volume-acces van 1% tevens de ombuigingen begrepen uit hoofde van de Voorjaarsnota 1982, het regeerakkoord en de nadere ombuigingen 1984. De in de meerjarenramingen voor 1985 en volgende jaren opgenomen bedragen moeten worden aangepast voor de gevolgen van de Voorjaarsnota 1984, de nadere ombuigingen 1985 en voor een aantal overige wijzigingen.

Op grond van de nota «Aandeel lagere overheden in ombuigingstaakstellingen» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 18 328, nrs. 1 en 2) bedraagt het aandeel van het Gemeente- en Provinciefonds in de additionele ombuiging in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1985 7,5% van de nadere ombuiging op de rijksbegroting in enge zin. Hoewel de uiteindelijke ombuiging op de rijksbegroting in enge zin een hoger bedrag betreft, is het aandeel van het Gemeente- en Provinciefonds gebaseerd op een bedrag van slechts 900 miljoen. Verwezen zij hierbij ook naar de in paragraaf 4.1 weergegeven oplossing van de compensatie van de EG-overschrijding. Een en ander resulteert in een korting uit dezen hoofde op het Gemeente- en het Provinciefonds van 67 miljoen (waarvan Gemeentefonds: 60,6 miljoen en Provinciefonds: 6,4 miljoen.).

Op de in de meerjarenramingen voor 1985 en volgende jaren opgenomen bedragen moeten in mindering worden gebracht de gevolgen voor de gemeenten van de verlaging van de aanvangssalarissen ad 2,8 miljoen in 1985 oplopend tot 25,2 miljoen in 1989. In de genoemde meerjarenramingen is gerekend met een invoering van de Brandweerwet in 1984. In verband met een vertraging bij de invoering van deze wet moet over 1985 gerekend worden met een incidenteel decres van 7 miljoen. De herziening van de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden ten aanzien van de podiumkunsten leidt tot een uitneming uit het Gemeentefonds van 32,4 miljoen. Dit bedrag wordt overgebracht naar de begroting van het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De optrekking van de rijkssubsidiëring van de keuringsdiensten van waren tot 100% leidt tot een uitneming uit het Gemeentefonds van 35,8 miljoen. Dit bedrag wordt overgeboekt naar de begroting van het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Ten behoeve van de kosten verbonden aan het verlenen van actief en passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen bij gemeenteraadsverkiezingen wordt met ingang van 1985 structureel een bedrag van 1 miljoen aan het Gemeentefonds toegevoegd. De beëindiging van de indirecte financiering van de Boddaertcentra leidt tot een uitneming uit het Gemeentefonds van 3,7 miljoen. Dit bedrag wordt overgeboekt naar de begroting van het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De regering heeft besloten de gemeenten een compensatie te bieden voor de incidentele kosten die verbonden zijn aan de invoering van de nieuwe gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften. Deze compensatie bedraagt over 1984 respectievelijk 1985 9,0 respectievelijk 7,0 miljoen. In verband met de gevolgen voor de gemeentelijke sociale diensten van de voorgenomen verscherping van de verhaalsbepalingen bij de Algemene Bijstandswet is een acces opgenomen van (per saldo) 15 miljoen.

Bij het vaststellen van dit bedrag is rekening gehouden met het gemeentelijk aandeel in de besparingen op de bijstandsuitkeringen. De oorspronkelijk voor 1985 voorziene overboeking van de gelden gemoeid met de specifieke uitkering voor snelgroeiende gemeenten verschuift naar 1986. Dit leidt tot

een incidenteel decres van 3,0 miljoen voor 1985. Ter bekostiging van de uitvoeringswerkzaamheden die het gevolg zijn van het stemmen per brief door in het buitenland woonachtige Nederlanders is een bedrag van 0,4 miljoen aan het Gemeentefonds toegevoegd. De diverse wijzigingen leiden tot een herberekening van de volume-accrossen over de diverse jaren.

Deze bijstellingen zijn in de onderstaande tabel opgenomen in de regel «Herberekening volume-accross».

Zoals aangegeven in paragraaf 3.5.1 heeft de regering besloten de toename van de gemeentelijke bijstandskosten gedeeltelijk te compenseren.

Deze toezegging – die beperkt is tot het jaar 1985 – houdt het volgende in:

- uitgangspunt voor de berekening van het bedrag van de compensatie is de *stijging* van de ten laste van de gemeente komende bijstandsuitgaven in 1985 ten opzichte van het bijgestelde niveau 1984. Deze stijging wordt vervolgens verminderd met een evenredig aandeel van de gemeentelijke bijstandsuitgaven in de bedragen die naar het Gemeentefonds toe vloeien uit hoofde van het volume-accross (1%) en de prijscompensatie voor 1985.
- het aldus gecorrigeerde deel van de stijging van de ten laste van de gemeenten komende bijstandsuitgaven in 1985 ten opzichte van het bijgestelde niveau voor 1984 wordt – evenals in 1984 – voor tweederde gecompenseerd indien dit gecorrigeerde deel een bedrag van 20 miljoen of meer bedraagt.

Op basis van de in de begroting van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgenomen stijging in de bijstandsuitgaven bedraagt dit deel van de compensatie voorshands 58,8 miljoen. Bij Voorjaarsnota 1985 zal worden gezien of een nadere bijstelling nodig is.

De regering heeft tevens besloten – eveneens uitsluitend voor 1985 – een compensatie te verstrekken in de stijging van de apparaatskosten die het gevolg is van de stijging in het aantal bijstandsccliënten. Deze compensatie bedraagt 2/3 van de stijging van deze kosten zoals de Raad voor de gemeentefinanciën die in zijn jaaradvies heeft geraamd. Deze compensatie bedraagt naar huidige inzichten 2/3 van 40 miljoen ofwel 26 miljoen. De raming van de Raad gaat uit van een stijging van het aantal bijstandsccliënten van 60 000. Indien de raming aanzienlijk wordt overschreden, dat wil zeggen met meer dan 20 000, zal een aanvullende compensatie worden verstrekt.

De nominale uitgangspunten voor de berekening van de algemene uitkering voor 1985 zijn –2,0% algemene salarismaatregelen en 1,5% prijsstijging materiële overheidsconsumptie.

Tabel 3.5.1. Meerjarencijfers uitgaven Gemeentefonds

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Meerjarenraming vlgs. Miljoenennota 1984	12 020,3	11 920,5	11 657,9	11 783,9	11 913,0	12 045,3
Wijzigingen vlgs. Voorjaarsnota 1984	– 2,6	125,9	131,1	134,1	136,1	136,1
Vervroeging defiscalisering	– 1,0	–	–	–	–	–
Correctie bijstandscompensatie 1984	– 8,0	–	–	–	–	–
Nadere ombuigingen 1985		– 60,6	– 60,6	– 60,6	– 60,6	– 60,6
Verlaging aanvangssalarissen		– 2,8	– 8,4	– 14,0	– 19,6	– 25,2
Vertraging invoering Brandweerwet	– 9,0	– 7,0	–	–	–	–
Beleidsmaatregel podiumkunsten		– 32,4	– 32,4	– 32,4	– 32,4	– 32,4
Keuringsdiensten van waren		– 35,8	– 35,8	– 35,8	– 35,8	– 35,8
Kiesrecht niet-Nederlandse ingezetenen		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Beëindiging indirecte financiering Boddaertcentra		– 3,7	– 3,7	– 3,7	– 3,7	– 3,7
Compensatie incidentele kosten comptabiliteitsvoorschriften	9,0	7,0	–	–	–	–
Verscherping verhaalsbepalingen Algemene Bijstandswet		15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Vertraging overboeking middelen snelgroeiende gemeenten		– 3,0				
Compensatie gemeentelijk aandeel in de bijstands-uitgaven:						
– apparaatskosten		26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
– gemeentelijk aandeel in de uitkeringen		58,8	58,8	58,8	58,8	58,8
Compensatie kosten stemmen per brief		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Herberekening volume-accres		1,4	1,4	1,5	1,5	1,5
Salariscompensatie 1985 (– 2,0%)		– 186,8	– 186,8	– 186,8	– 186,8	– 186,8
Prijscompensatie 1985 (1,5%)		40,1	40,1	40,1	40,1	40,1
Totaal	12 008,7	11 864,0	11 604,0	11 727,5	11 853,0	11 979,7

3.5.3. Meerjarenramingen Provinciefonds

In de meerjarenramingen zoals die in de Miljoenennota 1984 voor 1985 en volgende jaren zijn opgenomen zijn naast een volume-accres van 1%, tevens de ombuigingen uit hoofde van de Voorjaarsnota 1982, het regeerakkoord, de nadere ombuigingen 1984 en de analoge toepassing van de maatregel tot vermindering van het personeelsbestand begrepen. De in de meerjarenramingen voor 1985 en volgende jaren opgenomen bedragen moeten worden aangepast voor de gevolgen van de Voorjaarsnota, de nadere ombuigingen 1985 en voor een aantal overige wijzigingen.

Het aandeel van het Provinciefonds in het totale aandeel van Gemeentefonds en Provinciefonds in de nadere ombuigingen over 1985 beloopt, zoals in paragraaf 3.5.2 reeds is weergegeven, 6,4 miljoen. De herziening van de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden ten aanzien van de podiumkunsten leidt tot een uitneming uit het Provinciefonds van 23,6 miljoen. Met betrekking tot het beleid aangaande regionale indeling wordt over 1985 een bedrag van 3 miljoen aan het Provinciefonds toegevoegd. Het bedrag loopt op tot 13 miljoen in 1988. Deze bedragen zijn bedoeld om de provincies in staat te stellen intergemeentelijke samenwerking te bevorderen en om mogelijke knelpunten bij de thans bestaande pré-gewesten op te lossen. Na 1990, dat wil zeggen na beëindiging van de overgangspe-

riode van de nieuwe wet, zal het bedrag worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. Besloten is tot overheveling van de gelden gemoeid met de bijdrage exploitatiekosten provinciale centra civiele verdediging. In totaal is hiermee een bedrag gemoeid van 0,1 miljoen. De diverse wijzigingen leiden tot een herberekening van de volume-accresen over de diverse jaren. Deze bijstellingen zijn in de onderstaande tabel opgenomen in de regel «Herberekening volume-accres». De berekening van de uitkering over 1985 is gebaseerd op een prijsstijging van het nationale inkomen van een procent.

Bovenstaande factoren leiden tot het volgende meerjarige beeld van de uitgaven.

Tabel 3.5.2. Meerjarencijfers uitgaven Provinciefonds

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Meerjarenraming volgens Miljoenennota 1984	982,6	971,8	939,5	941,2	947,5	957,0
Wijzigingen volgens Voorjaarsnota 1984	3,8	1,5	1,7	3,7	6,7	6,7
Prijsbijstelling 1984	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Nadere ombuigingen 1985		– 6,4	– 6,4	– 6,4	– 6,4	– 6,4
Beleidsmaatregel podiumkunsten		– 23,6	– 23,6	– 23,6	– 23,6	– 23,6
Regiobeleid		3,0	6,0	9,0	13,0	13,0
Verlaging pensioenpremie over 1984	– 8,0	– 8,0	– 8,0	– 8,0	– 8,0	– 8,0
Provinciale centra civiele verdediging		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Nominale compensatie 1985		9,8	9,8	9,8	9,8	9,8
Herberekening volume-accres	– 0,3	– 0,2	– 0,6	– 1,1	– 1,1	– 1,2
Vertraging uitvoering wet waterhuishouding		– 3,5				
Totaal	979,1	945,5	919,5	925,7	939,0	948,3

3.6. Meerjarenraming Fonds Investeringsrekening

De meerjarenramingen van het Fonds Investeringsrekening zijn vanaf 1986 gebaseerd op een veronderstelde gemiddelde volumegroei van de bedrijfs-investeringen met circa 5% per jaar:

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Investeringspremies en -toeslagen (netto, constante prijzen)	4 800	5 100	5 300	5 450	5 700	5 850

3.7. Meerjarenraming Rijkswegenfonds

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Uitgavenraming	1 151	1 193	1 202	1 214	1 226	1 238
Ontvangsten van derden	10	13	10	10	10	10

3.8. Bijdrage aan E.G.

	1984	1985
BTW-afdracht		
– basisraming 1984	1 850	1 850
– mutatie vermoedelijke uitkomsten 1984	10	–
	1 860	1 850
Invoerrechten	1 790	1 840
Op te nemen in bijlage 3.9.	3 650	3 690
Additionele afdracht 1984 ¹	150	–
Additionele afdracht 1985 ¹	–	200
Landbouwheffingen ²	700	600
	4 500	4 490 ³

¹ Reeds vervat in bijlage 3.1.

² Verloopt via LEF-B.

³ Zie ook bijlage 4.

3.9. Totaal relevante uitgaven

	1984	1985
Totaal volgens bijlage 3.1.	138 956	140 163
Gemeentefonds	12 009	11 864
Provinciefonds	979	945
Fonds Investeringsrekening	4 800	5 100
Rijkswegenfonds	1 151	1 193
Bijdrage aan E.G.	3 650	3 690
Correctie dubbeltelling RWF/V en W	– 1	–
Totaal relevante uitgaven	161 544	162 955

4. Nadere toelichting op de begroting 1985

4.1. De uitgaven per hoofdstuk

Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin

De geraamde uitgaven voor de Hoge Colleges belopen dit jaar 178 miljoen, een stijging van ruim 10 miljoen ten opzichte van 1984. Wederom wordt het overgrote deel van deze uitgaven besteed aan personele lasten van de Staten-Generaal (65 miljoen), de Raad van State (40 miljoen) en de Algemene Rekenkamer (25 miljoen). Met betrekking tot de Raad van State kan opgemerkt worden dat getracht zal worden de werklust van de Raad in de komende jaren terug te dringen.

Buitenlandse Zaken

Voor Buitenlandse Zaken worden de uitgaven in 1985 (exclusief de financiering ten laste van het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking) geraamd op 414 miljoen. Hiervan is 234 miljoen bestemd voor de Buitenlandse Dienst.

In verband met een gewijzigde technische verwerking van de faciliteit voor «hulp in noodsituaties» wordt het hiermee gemoeide bedrag van 50 miljoen met ingang van 1985 geheel op hoofdstuk V uitgetrokken.

Justitie

Voor de politie is de raming met 1069 miljoen nagenoeg gelijk aan die van het vorige jaar. In totaal stelt de begroting de sterkte op 15.068 mensen. Aangezien de werklust voor de politie bij gelijkblijvende personeelssterkte toeneemt wordt allereerst gewerkt aan verbetering van de doelmatigheid van het politie-apparaat. De rechterlijke organisatie, waarvoor de begroting een bedrag van 454 miljoen vermeldt, staat nog steeds voor een groeiend aantal af te handelen zaken. Uitbreiding van het personeel tot een aantal van 6056 mensen is een van de instrumenten om aan deze groeiende werkdruk het hoofd te bieden. Veel aandacht wordt besteed aan verhoging van de doelmatigheid en effectiviteit door verbetering van de organisatie van het rechterlijke apparaat. Daarnaast wordt gezocht naar mogelijkheden om het aanbod van zaken te verminderen en wettelijke procedures te vereenvoudigen. Voor rechtshulp is 258 miljoen beschikbaar. De verhoging ten opzichte van 1984 met 17 miljoen vloeit mede voort uit de in te voeren regeling omtrent het verplichte verhaal in bijstandszaken waarbij met name van onderhoudsplichtige ex-echtgenoten een groter beroep op rechtshulp uit zou kunnen gaan.

Om in het tekort aan cellen te voorzien zal de capaciteit bij het gevangeniswezen in de komende jaren met 580 plaatsen worden uitgebreid. In de begroting die ten behoeve van deze tak van zorg in totaal 362 miljoen belooft is rekening gehouden met de eerste tranche ad 10 miljoen ten behoeve van deze uitbreiding. Het personeelsbestand zal mede hierdoor kunnen worden uitgebreid tot in totaal 4979 mensen.

Voor de kindbescherming belooft de raming voor 1985 563 miljoen hetgeen 10 miljoen minder is dan in de begroting voor 1984 is voorzien. Deze verlaging zal met name worden nagestreefd door het aantal plaatsingen in internaten te beperken.

In de begroting 1985 is voor de gemeentepolitie een bedrag van ruim 2 miljard voorzien. Met betrekking tot de bouw van gemeentelijke politiebureaus is een meerjarenplanning opgesteld. In dit kader is op incidentele basis voor 1985 zowel als 1986 een bedrag van 25 miljoen voor de bouw van deze politiebureaus extra ter beschikking gesteld.

In de sfeer van het binnenlands bestuur betreffen de meest omvangrijke uitgaven, evenals het voorgaande jaar, de bouw van het stadhuis/muziektheater Amsterdam – waarvoor in 1985 85 miljoen wordt uitgetrokken – en de coördinatie van het minderhedenbeleid dat, afgezien van het aanvullend beleid voor minderheden, begroot wordt op circa 50 miljoen. Voor het minderhedenbeleid geeft de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister in het actieprogramma minderhedenbeleid 1985 inzicht in de stand van zaken van dit beleid. Het actieprogramma heeft betrekking op het gehele minderhedenbudget van ruim 769 miljoen.

Wat de voorzieningen voor het overheidspersoneel betreft geeft de regeling betreffende de ziektekostenvoorziening overheidspersoneel een flinke uitgavenstijging ten opzichte van de begroting 1984 te zien. Reeds bij de Voorjaarsnota 1984 is voor 1984 en latere jaren een structureel bedrag van 30 miljoen aan het desbetreffende begrotingsartikel toegevoegd. Daarmee wordt het voor deze regeling uitgetrokken bedrag op circa 160 miljoen gebracht. De pensioenuitkeringen vertonen daarentegen een daling van ruim 15 miljoen tot een totaal van circa 360 miljoen. De bijdrage aan het spoorwegpensioenfonds komt voor 1985 uit op 100 miljoen.

Onderwijs en Wetenschappen

Op 1 augustus 1985 zal de Wet op het basisonderwijs van kracht worden. Dit betekent dat met ingang van die datum kleuterscholen en lagere scholen zullen samengaan in nieuwe basisscholen. In het basisonderwijs zal les worden gegeven aan 1.520.000 leerlingen. Hiervoor is voor het komende begrotingsjaar 6,1 miljard geraamd. Aan het speciaal onderwijs zullen 99.000 leerlingen deelnemen waarvoor 1,5 miljard is geraamd.

Naar aanleiding van het Open Overleg over de voorstellen van de commissie-Wagner heeft het kabinet in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid besloten in 1985 122 miljoen extra uit te trekken.

In het hele voortgezet onderwijs zal voor 1 568 000 leerlingen 9 miljard worden uitgegeven. Van deze leerlingen zitter er 848 000 in het algemeen vormend onderwijs en 525 000 in het lager en middelbaar beroepsonderwijs. De deelneming aan het hoger beroepsonderwijs, waarvoor ruim 1 miljard is geraamd, neemt met bijna 8 000 leerlingen toe tot 143 000.

In het wetenschappelijk onderwijs komt de operatie taakverdeling en concentratie op gang. In 1985 zullen de uitgaven dientengevolge met 74 miljoen dalen. Voor de Open Universiteit is een bedrag van 29 miljoen beschikbaar dat in verband met de voorziene groei oploopt in latere jaren.

Voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek is in totaal 5 miljard beschikbaar. Hierin is circa 0,9 miljard begrepen voor de academische ziekenhuizen. De Project organisatie Academische Ziekenhuizen (POAZ) zal onder meer advies uitbrengen over de vraag in hoeverre deze uitgaven ten laste van de rijksbegroting dan wel ten laste van de gezondheidszorg dienen te komen.

In verband met de herbezetting 1984 en het in dat kader aangekondigde werkgelegenheidsplan in het onderwijs is voor 1985 een bedrag van 380 miljoen beschikbaar.

Voor studiefinanciering is rond 1,6 miljard uitgetrokken. Van dit bedrag is ruim 1,1 miljard benodigd voor rijksstudietoelagen voor studenten in het

wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs, terwijl bijna 0,5 miljard wordt besteed voor de tegemoetkoming in de studiekosten van leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Financiën

Voor declaraties onder Regeling bijzondere financiering wordt een bedrag geraamd van 205 miljoen, hetgeen nagenoeg op hetzelfde niveau ligt als de voor 1984 verwachte uitkomst.

De uitgaven voor de exportkredietverzekering zullen naar verwachting evenals in 1984 op een zeer hoog niveau liggen. Er is voor 1985 een bedrag van 715 miljoen uitgetrokken; aan de ontvangstenzijde is een bedrag van 150 miljoen aan premie-ontvangsten en 160 miljoen aan terugbetalingen geraamd. De kosten van de personele en materiële uitgaven van de Belastingdienst worden geraamd op 2064 miljoen. Tegenover besparingen onder andere door automatisering staan extra kosten voor de intensivering van de controle en invordering.

Defensie

De Defensie-uitgaven (inclusief Wetenschapsbeleid, doch exclusief Civiele Verdediging) worden voor 1985 begroot op circa 13,3 miljard. Ten opzichte van de begroting 1984 betekent dit een reële groei van circa 2%.

In de meerjarencijfers is – conform kabinetsafspraken – vanaf 1987 een reële groei van 3% opgenomen.

Het voor 1985 geraamde bedrag is als volgt verdeeld (in miljarden):

Ministerie	1,0
Pensioenen, uitkeringen en wachtgelden	1,3
Koninklijke Marine	2,7
Koninklijke Landmacht	5,5
Koninklijke Luchtmacht	2,6
Koninklijke Marechaussee	0,2

Van de investeringsuitgaven bij de Koninklijke Marine is circa 792 miljoen bestemd voor de bouw van schepen. Hiervan wordt circa 109 miljoen besteed voor de in eht kader van de RSV-problematiek vervroegde aanbesteding van M-fregatten, terwijl een eerste betaling ad 30 miljoen zal worden verricht ten behoeve van de vervanging van het torpedowerkschip Mercur en 68 miljoen voor de vervanging van de Potvisklasse-onderzeeboten.

Bij de Koninklijke Landmacht zal circa 600 miljoen van de groot-materieelsuitgaven worden besteed aan tankvervanging/verbetering Leopard I. Voor circa 400 miljoen zullen vervoermiddelen worden aangekocht (vrachtauto's, jeeps en pantserrupsvoertuigen).

Bij de Koninklijke Luchtmacht is circa 1,0 miljard bestemd voor investeringsuitgaven. Hiervan zal 792 miljoen worden besteed aan vliegtuigen (F-16) en vliegtuigmaterieel, terwijl voor circa 72 miljoen elektronisch materieel (onder andere beschermingsmiddelen) zal worden aangekocht.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het woningbouwprogramma stemt in grote lijnen overeen met het beleid zoals dat vorig jaar in de meerjarenbouwprogrammering is uiteen gezet. In de differentiatie is een kleine wijziging aangebracht die haar oorzaak niet alleen had in de ombuigingsnoodzaak, doch tevens in de ontwikkeling van de vraag naar woningen in 1984. De omvang van het aantal gesubsidieerde woningen blijft derhalve in het programma 1985 gehandhaafd op 102 000.

Daarnaast mag worden gerekend op de realisatie van een aantal ongesubsidieerde vrije sectorwoningen. Er is een verbeterprogramma opgenomen van 56 000 conform de in het meerjarenplan Stadsvernieuwing gepresenteerde programmering. De flexibiliteitsregels die in 1984 al voor de nieuwbouw golden zijn thans ook voor de verschillende verbeteringsregelingen nader uitgewerkt.

De ramingen binnen de homogene groep huursubsidies moesten aanzienlijk worden bijgesteld, voornamelijk omdat de in de ramingen verwerkte renteveronderstelling te laag bleek te zijn. De in de uitgaven opgenomen renteveronderstelling is afgestemd op het renteniveau van begrotingshoofdstuk IX-A (Nationale Schuld) (8½%). Tevens is rekening gehouden met een trendmatige huurverhoging van 4% in 1985 en volgende jaren. Tegenover een gunstige ontwikkeling van de bouwkosten staan namelijk aanzienlijke tegenvallers, vooral als gevolg van de hoger dan verwachte renteniveaus. Overigens zij voor een uitgebreide toelichting verwezen naar de Memorie van Toelichting op hoofdstuk XI. In totaal is voor de homogene groep huursubsidies een bedrag geraamd van 6,5 miljard. Hiervan is 3,7 miljard bestemd voor objectsubsidies, 1,0 miljard voor bijdragen aan eigen woningen en 1,6 miljard voor subjectsubsidies.

Binnen de homogene groep stadsvernieuwing zijn geen wijzigingen van betekenis doorgevoerd. De prioriteit die de regering voor dit onderdeel in het Meerjarenplan Stadsvernieuwing tot uitdrukking heeft gebracht, blijft derhalve gehandhaafd. Voor de homogene groep is een bedrag uitgetrokken van circa 1,4 miljard in 1985.

Bij de ramingen voor de Rijksgebouwendienst is rekening gehouden met enkele intensiveringen. Het betreft hier het naar voren halen van enkele urgente onderwijsprojecten alsmede het uitbreiden van de gevangenis capaciteit met een aantal cellen. Met betrekking tot de benodigde ruimtelijke capaciteit van 's Rijks huisvesting zijn voor grote administratieve rijksdiensten nieuwe ruimtenormen vastgesteld en worden deze voor andere diensten voorbereid. Voor de homogene groep is een bedrag uitgetrokken van circa 1,1 miljard in 1985.

De meerjarenramingen ten behoeve van het milieubeheer zijn tot en met 1989 verhoogd ten behoeve van de bodemsanering. De raming van de uitgaven voor deze categorie komt hiermee in 1985 op 186 miljoen. De uitgaven ten behoeve van de bestrijding van de luchtverontreiniging komen op 57 miljoen en die met betrekking tot geluidhinder op 93 miljoen. Het totaal voor de homogene groep milieubeheer komt in 1985 op circa 541 miljoen.

Verkeer en Waterstaat

Voor de afdekking van de exploitatiekosten bij de spoorwegen, het stadsvervoer en het streekvervoer is ruim 3,2 miljard uitgetrokken. Het beleid blijft er onveranderd op gericht om het voorzieningenniveau waar mogelijk op peil te houden; de mede daartoe noodzakelijke tariefmaatregelen zijn dan ook conform het tarievenplan 1984-1987 in de begroting 1985 verwerkt. Het budget is structureel verhoogd met 56 miljoen als (volledige) compensatie voor het feit dat de investeringen voor het openbaar vervoer zijn uitgesloten van WIR-premies. Voor de aanleg van nieuwe spoorlijnen en de opheffing van knelpunten is 235 miljoen beschikbaar; voor voorzieningen ten behoeve van het openbaar vervoer in en nabij de steden 120 miljoen; ten behoeve van de afdekking van het exploitatietekort bij het NS-goederenvervoer is 31 miljoen beschikbaar.

Voor de verbetering van de controle op zwart en grijs rijden en ter bestrijding van vandalisme is tot en met 1987 per jaar exogeen 33 miljoen extra beschikbaar gesteld. Mede daardoor kunnen 1300 arbeidsplaatsen op

32-uursbasis worden geschapen bij de openbaar vervoerbedrijven in de drie grote steden en 50 bij de streekvervoerbedrijven. De totale extra kosten worden geraamd op 50 miljoen per jaar.

De uitgaven op grond van de Wet uitkering wegen worden voor 1985 begroot op 725 miljoen. De uitgaven voor de Natte Waterstaat zullen ruim 2 miljard bedragen; hiervan zal 820 miljoen moeten worden besteed aan de Oosterscheldewerken. Daarnaast zal circa 300 miljoen worden uitgegeven aan aanleg, onderhoud en verbetering van scheepvaartwegen en havens, alsmede 270 miljoen aan de waterhuishouding, waaronder de uitgaven op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Van de homogene groep Overige Diensten is 236 miljoen uitgetrokken ten behoeve van het Directoraat-Generaal voor Scheepvaart en Maritieme zaken en 110 miljoen voor de Rijksluchtvaartdienst. De overige 218 miljoen zijn onder andere toegedacht aan KNMI en Rijksdienst voor het wegverkeer.

De 1745 miljoen investeringsuitgaven van de PTT komen vooral ten goede aan de telecommunicatie.

Economische Zaken

Het begrotingstotaal voor Economische Zaken bedraagt voor 1985 ruim 3830 miljoen op kasbasis exclusief OS en CV.

De indeling van de begroting is gewijzigd in verband met het overbrengen van het artikel exportbevordering van de homogene groep Industrie naar de homogene groep Overige, en het opnemen van speur- en ontwikkelingswerk in de homogene groep Industrie. Daarnaast wordt de INSTIR niet meer als verplichtingenartikel beschouwd, omdat voortaan op declaratiebasis zal worden betaald. Deze wijzigingen leiden op verplichtingenbasis tot een verhoging van de homogene groep Industrie met 300 miljoen in verband met het onderbrengen van speur- en ontwikkelingswerk, een verlaging van de homogene groep Industrie met 220 miljoen in verband met de INSTIR en met 180 miljoen in verband met exportbevordering.

Het vervroegd aangaan in 1984 van verplichtingen ten behoeve van het F50 en F100-project van Fokker, waarvan 100 miljoen uit 1985, is de resterende verklaring voor het verschil in programma-omvang ten opzichte van 1984. In de ontwerp-begroting 1985 is na deze wijzigingen op programmabasis circa 1 miljard beschikbaar voor industriebeleid.

Op programmabasis is in de ontwerp-begroting 1985 voor regionaal beleid circa 750 miljoen gereserveerd, met een bijbehorend kasbeslag in 1985 van circa 655 miljoen. Op kasbasis is in totaal circa 740 miljoen uitgetrokken.

Aan programmaruimte voor de Perspectievennota Zuid-Limburg, het Integraal Structuurplan Noorden des Lands en het Voorwaardenscheppend beleid en infrastructurele voorzieningen is 40 respectievelijk 125 en 135 miljoen beschikbaar. De programmaruimte voor de investeringspremieregeling bedraagt 300 miljoen, waarvan 50 miljoen ter beschikking is voor gedecentraliseerde besluitvorming. Als compensatie voor de afschaffing van de BRT is voorts een bedrag van 50 miljoen binnen het lastenverlichtingsprogramma gereserveerd.

Voor het midden- en kleinbedrijf is in de ontwerp-begroting 1985 circa 475 miljoen op kasbasis beschikbaar. Het budget is in 1985 aanzienlijk naar boven bijgesteld in verband met overschrijdingen bij de verliesdeclaraties op de Kredietbeschikking midden- en kleinbedrijf (in 1985 53 miljoen) en bij de Bedrijfsbeëindigingshulp (36 miljoen). Het budget voor de verliesdeclaraties en de bedrijfsbeëindigingshulp bedraagt thans in totaal 92 miljoen respectievelijk 150 miljoen. Het budget voor toerisme is verhoogd tot circa 60 miljoen op programmabasis.

In 1985 is voor het energiebeleid circa 350 miljoen beschikbaar op programmabasis met een bijbehorend kasbeslag in 1985 van circa 275 miljoen.

Hiervan zal circa 160 miljoen programma worden aangewend ten behoeve van energiebesparing en zal circa 140 miljoen programma worden ingezet voor onderzoek- en ontwikkelingswerk.

Landbouw en Visserij

Het begrotingstotaal van Landbouw en Visserij voor 1985 belooft ruim 2,9 miljard.

In het uitgaventotaal vormt landbouwonderwijs een belangrijke uitgaven-categorie (730 miljoen). De groei van het aantal leerlingen zet zich, met name in het middelbaar agrarisch onderwijs, nog voort, hetgeen met name toe te schrijven is aan een hogere belangstelling voor de agrarische onderwijssoorten.

De uitgaven voor onderzoek en voorlichting omvatten ook de uitgaven welke eerder op titel van wetenschapsbeleid stonden en komen daarmee op 522 miljoen.

Landbouwstructuurmaatregelen vergen in totaal 570 miljoen. Hieronder vallen uitgaven voor Landinrichting, beheer en aankoop van landbouwgronden en voor ontwikkeling en sanering van de landbouw.

Daarnaast zijn Staatsbosbeheer, Natuurbehoud en Openluchtrecreatie belangrijke uitgavencategorieën.

Het beleidskader voor diverse terreinen zal bepaald worden door de structuurschema's voor Landinrichting, voor Openluchtrecreatie en voor Natuur- en Landschapsbehoud, alsmede door het Meerjarenplan Bosbouw.

In het kader van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven is inhoud gegeven aan regelingen ad 80 miljoen structureel ten behoeve van de keuringskosten Landbouw en Visserij. Voorts is besloten tot incidentele compensatieregelingen gedurende 3 jaren samenhangende met EEG-maatregelen. Deze betreffen een mcb-compensatieregeling van in totaal 120 miljoen en een regeling met name voor de opkoop van heffingvrije melk van 50 miljoen per jaar.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Van de begroting voor 1985 wordt het merendeel van de uitgaven aangewend ten behoeve van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorzieningsactiviteiten en het arbeidsomstandighedenbeleid.

De kosten in verband met premiekwijtschelding zullen in 1985 202 miljoen bedragen. In samenhang met de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de AOW heeft het kabinet besloten de premievrijstellings- en reductieregeling ingaande 1985 niet langer meer op de rijksbegroting te laten drukken, maar uit de premie-ontvangsten te bekostigen (ruim 90 miljoen). De rijksbijdrage aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds is in 1985 vastgesteld op circa 183 miljoen.

In verband met de vergoeding door het Rijk van de kosten van de vroeggehandicapten aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds over de jaren tot en met 1983, is op grond van de laatste inzichten in de realisatiecijfers over die jaren voor 1985 een bedrag gereserveerd van 30 miljoen. Overigens worden de uitgavenontwikkelingen met betrekking tot de vroeggehandicapten op dit moment in het kader van de vierde ronde heroverweging aan een nadere analyse onderworpen. Over de resultaten hiervan zal in de loop van 1985 worden gerapporteerd.

De uitgaven uit hoofde van de Wet werkloosheidsvoorziening bedragen 5026 miljoen. Hierbij is uitgegaan van 163 000 uitkeringsgerechtigden op jaarbasis. Dit is een afname met 57 000 jaaruitkeringen ten opzichte van de bijgestelde raming voor 1984. Deze afname is voor 37 000 jaaruitkeringen toe te schrijven aan de voorgenomen integratie van de Werkloosheidswet en de Wet werkloosheidsvoorziening per 1 juli 1985.

De uitgaven in de sfeer van de bijstand zullen sterk toenemen. Bij de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers wordt uitgegaan van 410.000 uitkeringsgerechtigden. De uitgaven op basis van dit aantal zijn begroot op 6239 miljoen. De overige uitgaven krachtens de Algemene Bijstandswet worden geraamd op 3426 miljoen, waarvan circa 3308 miljoen voor de kosten van bijstand aan thuiswonenden. De uitgaven voor deze categorie uitkeringsgerechtigden nemen sterk toe, onder meer als gevolg van een toenemend beroep op de bijstand door gescheiden vrouwen.

Op basis van een bestand van 79 500 werknemers worden de uitgaven voor de sociale werkvoorziening geraamd op circa 2930 miljoen. Voor de beeldende-kunstenaarsregeling is een bedrag van 63 miljoen beschikbaar. In het kader van het arbeidsvoorzieningenbeleid zal in 1984 ongeveer 1,2 miljard worden uitgegeven. Ook voor 1985 is voor dit beleid 600 miljoen extra op transactiebasis beschikbaar, als aanvulling op de structurele middelen. Het kabinet heeft besloten voor 1985 100 miljoen beschikbaar te stellen voor de bestrijding van de langdurige jeugdwerkloosheid. Het beleid dat het kabinet voor 1985 voornemens is te voeren ter bestrijding van de werkloosheid krijgt aandacht in een afzonderlijke bijlage, behorend bij de begroting 1985 van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In de begroting is 116 miljoen opgenomen ten behoeve van het arbeidsomstandighedenbeleid. Verder worden de uitgaven voor tewerkstelling van erkende gewetensbezwaarden begroot op 44 miljoen, voor emancipatiezaken op 26 miljoen, voor (r)emigratie op 24 miljoen en is 56 miljoen uitgetrokken voor uitvoering van de Jeugdspaarwet (Zilvervloot).

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Het begrotingstotaal voor dit hoofdstuk bedraagt in totaal 11,3 miljard. De sector welzijn neemt hiervan ruim de helft (6,4 miljard) voor zijn rekening, hetgeen ongeveer gelijk is aan het niveau 1984. De belangrijkste uitgaven-categorie betreft de bejaardenoorden (2,15 miljard). Daarnaast wordt 1192 miljoen uitgegeven ten behoeve van de gezinsverzorging, 651 miljoen komt het sociaal-cultureel werk (inclusief bibliotheekwerk) ten goede en 594 miljoen is uitgetrokken voor de zogenaamde TSMD-voorzieningen (Tijdelijke Subsidieregeling Maatschappelijke Dienstverlening). Voor de Verzetsdeelnemers en Vervolgden zullen de uitgaven naar verwachting 884 miljoen belopen. Ten slotte neemt ook het minderhedenbeleid een belangrijke plaats in binnen de sector Welzijn. Hiervoor is 175 miljoen uitgetrokken.

De uitgaven op het terrein van de volksgezondheid worden op 2,6 miljard geraamd. Hiervan heeft 205 miljoen betrekking op de rijksbijdrage aan de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en 1929 miljoen op de uitgaven ten behoeve van de verzekeringen in het kader van de Ziekenfondswet. De verlaging ten opzichte van 1984 bij de rijksbijdrage AWBZ hangt vooral samen met de terugtrekking van 46 miljoen in verband met de verschuiving van de tweede-lijnszorg naar eerste-lijnsvoorzieningen. Voor met name de artikelen versterking eerste-lijn en basisgezondheidsdiensten is extra geld uitgetrokken.

De uitgaven ten behoeve van radio, televisie en pers, die gedekt worden door de opbrengst uit de omroepbijdragen en de STER-reclame, worden geraamd op 990 miljoen.

De belangrijkste mutatie bij de sector culturele zaken, waarvoor in 1985 in totaal 726 miljoen is uitgetrokken, betreft de overheveling van 56 miljoen uit het Gemeente- en Provinciefonds ten behoeve van de podiumkunsten.

De maatregelen die getroffen zijn ter invulling van de ombuigingstaakstelling van 40 miljoen liggen op het terrein van de TSMD en vormingsinternaten.

De Nederlandse hulpinspanning zal, ook in 1985, gebaseerd zijn op 1,5% van de voor dat jaar geraamde omvang van het netto nationale inkomen tegen factorkosten.

Besloten is de verhoging van het volume aan ontwikkelingshulp als gevolg van de statistische herschatting van het netto nationale inkomen in 1985 voor 50 miljoen te effectueren. Mede op verzoek van de Tweede Kamer vindt een inventariserend onderzoek plaats met betrekking tot het gehele verplichtingenbestand inclusief het zogenaamde stuwmeer. Besloten is thans geen voorziening te treffen voor stuwmeerinterring.

Hangende de uitkomsten van het onderzoek, alsmede afhankelijk van de stand van de begrotingsuitvoering zal nadere besluitvorming hieromtrent plaatsvinden in het kader van de Voorjaarsnota 1985. In 1985 zal onder het hulpplafond een verdere omzetting van kapitaalmarktmiddelen in begrotingsgeld plaatsvinden. Hiermee zal een extra bedrag van 50 miljoen zijn gemoeid.

Rijkswegenfonds

De inkomsten en uitgaven van het Rijkswegenfonds worden voor 1985 geraamd op 1193,5 miljoen; de inkomsten uit de toeslagen op de Motorrijtuigenbelasting (MRB) bedragen naar verwachting 1180 miljoen, de overige inkomsten 13,5 miljoen. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten voor 1984 (1140 miljoen) betekent dit een stijging van de MRB-inkomsten van het fonds met 40 miljoen. Dit verschil kan worden verklaard door:

- de raming van de groei van het autopark in 1984/1985, die op 2,5% wordt ingezet: + 30 miljoen;
- de stijging van de gewogen prijsindex voor overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen in vaste activa (weging = 1 : 1) met 0,9%: + 10 miljoen.

Fonds Investeringsrekening

De verwachtingen met betrekking tot het investeringsverloop zijn gunstiger dan in de afgelopen jaren het geval is geweest. De investeringsontwikkeling weerspiegelt zich uiteraard in het verloop van de WIR-uitgaven, maar is daarin mede als gevolg van vertragingen niet steeds direct zichtbaar. Naar raming zullen de WIR-uitgaven in 1985 op kasbasis 300 miljoen hoger zijn dan de voor 1984 geraamde kasuitgaven. Het betreft hier netto-uitgaven (bruto-uitgaven verminderd met ontvangen desinvesteringsbetalingen).

De ramingen in onderstaande tabel worden nader toegelicht in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Fonds Investeringsrekening 1985.

Tabel 4.1. Voeding van en uitkeringen ten laste van het Fonds Investeringsrekening

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1 uitgaven (netto)								
a transactiebasis	2 120	5 330	5 250	5 170	4 810	4 640	4 780	5 130
b kasbasis	8	1 323	4 333	5 330	5 238	4 283	4 800	5 100
2 voeding	1 952	3 101	3 119	3 496	3 593	3 347	3 268	3 634

De financiering van de EG-begroting

In 1984 wordt het bestaande 1%-plafond van de BTW-middelen weliswaar niet formeel doorbroken, doch de lidstaten – waaronder Nederland – sluiten gelimiteerde aanvullende bijdragen niet uit, ondanks pogingen tot beheersing van de EG-begroting, in het bijzonder in de landbouwsector.

Voor het jaar 1985 acht de EG-Commissie blijkens haar voorontwerp van de begroting een overschrijding van het BTW-plafond met 0,1%-punt onvermijdelijk.

De Europese Raad heeft zich in zijn bijeenkomst van 25 en 26 juni 1984 intensief bezig gehouden met de verschillende begrotingsproblemen van de Gemeenschap.

Besloten werd dat het maximum-percentages voor de BTW-afdracht, na nationale ratificatie, per 1 januari 1986 wordt gebracht op 1,4.

Ter zake van het door de Commissie ingediende voorontwerp van de begroting 1985 is de meerderheid van de Europese Ministerraad van mening dat het bestaande 1% BTW-plafond in eerste instantie dient te worden geëerbiedigd. Indien in de loop van 1985 zou blijken dat, ondanks een zuinig begrotingsbeheer, de beschikbare middelen ontoereikend zouden zijn, zou een additionele financieringsregeling kunnen worden getroffen.

Het overleg over de vaststelling van de ontwerp-begroting door de Raad werd in juli nog niet afgesloten.

Onder de gegeven omstandigheden kunnen de budgettaire consequenties voor 1984 en 1985 slechts globaal worden geïndiceerd.

Voor 1984 wordt thans rekening gehouden met een afdracht van 1860 miljoen op basis van het 1% BTW-plafond; voor additionele financiering van begrotingsmiddelen wordt bij wijze van stelpost het in de Voorjaarsnota genoemde bedrag van 150 miljoen aangehouden. Voor 1984 zou aldus in totaal 2010 miljoen benodigd zijn.

Voor 1985 wordt in dit stadium van besluitvorming rekening gehouden met een EG-afdracht van 4490 miljoen, waarvan 1840 miljoen aan invoerrechten en 600 miljoen aan landbouwheffingen.

Verwacht moet worden dat in de komende jaren de budgettaire last voor Nederland uit hoofde van de EG-begroting sterk zal toenemen als gevolg van de verdere ontwikkeling van nieuw beleid en van de voorziene uitbreiding van de EG, zulks ondanks de noodzakelijke ombuigingen bij het EG-landbouwbeleid. Op korte termijn dienen zo stringent mogelijke afspraken te worden gemaakt ter beheersing van de uitgavenontwikkeling bij de EG. In de landbouwsector zullen overschotsituaties dienen te worden voorkomen.

Verzwaarde afdrachten aan de EG nopen tot compensatie binnen de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting. Ten aanzien van de compensatie in relatie tot de financiering van de Europese Gemeenschappen in 1985 zij verwezen naar hoofdstuk 4.1 van deze Miljoenennota.

4.2. De niet-belastingontvangsten 1985

De raming van de relevante niet-belastingontvangsten voor 1985 bedraagt in totaal 36,5 miljard. Dit is ruim 4 miljard hoger dan het voor 1985 in de Miljoenennota 1984 geraamde bedrag. Met name doet zich per saldo een meevaller voor bij de raming van de aardgasbaten.

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. komt naar verwachting circa 500 miljoen hoger uit op een totaal van circa 1,5 miljard. De winstuitkering van de Rijkspostspaarbank wordt geraamd op ruim 500 miljoen. De hogere ontvangsten in 1985 van 450 miljoen op het hoofdstuk Verkeer en Waterstaat worden nader toegelicht in hoofdstuk 5 van deze nota.

De totale opbrengst voor het Rijk uit de aardgaswinning en de niet-belastingmiddelen uit olie wordt voor 1985 op kasbasis geraamd op 20,6 miljard (uit hoofde van vennootschapsbelasting 5,3 miljard en uit hoofde van de niet-belastingmiddelen 15,3 miljard). Dit bedrag is 3,0 miljard hoger dan bij de Miljoenennota 1984 voor 1985 was voorzien. Ten opzichte van de raming ten tijde van het regeerakkoord komt de raming voor 1985 echter 2,3 miljard lager uit.

De ontwikkelingen op de markt voor ruwe olie na de Miljoenennota 1984 hebben aanleiding gegeven tot een geringe bijstelling van de ruwe olieprijs. De koers van de dollar heeft zich op een hoger niveau ontwikkeld dan ten tijde van het opstellen van de Miljoenennota 1984 werd verwacht. Beide ontwikkelingen hebben per saldo geresulteerd in een hoger geraamde stookolieprijs en dus ook hogere tarieven voor de grootverbruikers van aardgas en voor de export dan verwacht. Met betrekking tot het kleinverbruikerstarief aardgas zij opgemerkt dat ten behoeve van de ramingen, evenals in de Miljoenennota 1984 het geval was, rekening is gehouden met een stijging met 3 cent per m³ per 1 januari 1985.

Ten aanzien van de afzetvolumina is het volgende verondersteld. De raming van de binnenlandse afzet is gelijk aan die van de Voorjaarsnota 1984. Ten opzichte van de Miljoenennota 1984 is sprake van een geringe daling. De raming van de buitenlandse afzet wijkt nauwelijks af van die van de Voorjaarsnota 1984, terwijl ten opzichte van de Miljoenennota 1984 een geringe daling wordt verwacht.

Voorts wordt opgemerkt dat in de aardgasbatenraming rekening is gehouden met de voorgenomen verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting tot 42% per 1 januari 1986.

De totale aardgasbatenraming in miljarden guldens is als volgt (op kasbasis, niet-belastingmiddelen plus vennootschapsbelasting); daarbij is tevens ter vergelijking de afwijking van de raming ten opzichte van de ramingen in de Miljoenennota 1984 en ten tijde van het regeerakkoord opgenomen.

	1985	1986	1987	1988	1989
Totaal	20,6	17,5	16,5	15,1	16,2
Ten opzichte van Miljoenennota 1984	+ 3,0	+ 0,9	+ 0,6	+ 0,3	—
Ten opzichte van Regeerakkoord	— 2,3	— 5,7	— 6,1	—	—

Het geheel van de mutaties overziend kan worden geconstateerd dat zich vooral in 1985 ten opzichte van de raming in de Miljoenennota een substantiële opwaartse bijstelling van de geraamde aardgasbaten voordoet. De belangrijkste factor daarbij is de geraamde ontwikkeling van de koers van de US-dollar. Uit het verloop van de meerjarenraming moge echter blijken dat het effect hiervan in de tijd vooralsnog beperkt is; er is zeker geen sprake van een structureel verschijnsel.

Ondanks de opwaartse bijstelling van de raming ten opzichte van de Miljoenennota 1984 blijven daarentegen de nu geraamde opbrengsten voor de staat uit de aardgaswinning in zeer aanzienlijke mate achter bij de raming ten tijde van het regeerakkoord.

Met betrekking tot het meerjarig verloop van de aardgasbatenraming zij opgemerkt dat zodanige onzekerheden in de energiemarkt bestaan dat de kans aanwezig is dat de aardgasbaten ongunstig worden beïnvloed door hetzij ongunstige volume-, hetzij ongunstige prijsontwikkelingen.

4.3. De belastingontvangsten 1985

4.3.1. Vaststaande en aanhangige maatregelen op belastinggebied

Ten opzichte van 1984 leiden de reeds vaststaande maatregelen en de maatregelen die bij het parlement aanhangig zijn per saldo tot een daling van de belastingopbrengst in 1985 van 130 mln. op kasbasis. Een overzicht hiervan is opgenomen in tabel 4.3.1. De belangrijkste vaststaande maatregelen met een doorwerking naar 1985 hebben betrekking op het dekkingsplan 1984 (+ 510 mln), de verhoging van de vermogens- en voorraadaftrek in 1983 (+ 175 mln) en de eerste en tweede fase van de herziening van de structuur van de loon- en inkomstenbelasting in 1984 (+ 90 mln). De belangrijkste bij het parlement aanhangige belastingwijzigingen met kaseffecten in 1985 betreffen de per 1-1-1984 in te voeren fiscale lastenverlichting voor het bedrijfsleven (– 450 mln), de defiscalisering in 1984 van een aantal periodieke uitkeringen van de overheid (– 75 mln) en de derde fase van de herziening van de structuur van de loon- en inkomstenbelasting (– 415 mln).

Tabel 4.3.1. De invloed op de belastingopbrengst van reeds vaststaande en bij het parlement aanhangige maatregelen (mutaties op kasbasis ten opzichte van het voorafgaande jaar)

	1985	1986
A Vaststaande maatregelen		
– verhoging omzetbelasting per 1-1-1984	+ 330	
– verhoging tabaksaccijns per 1-1-1984	+ 70	
– verhoging alcoholaccijns per 1-2-1984	+ 25	
– verhoging bieraccijns per 1-1-1984	+ 5	
– tariefmaatregelen loon- en inkomstenbelasting per 1-1-1984	– 45	
– beperking aftrek wegens buitengewone lasten per 1-1-1984	+ 95	
– beperking aftrek studeerkamer per 1-1-1984	+ 30	
– verhoging vermogens- en voorraadaftrek in 1983	+ 175	
– herziening structuur loon- en inkomstenbelasting eerste en tweede fase per 1-1-1984	+ 90	
– beperking aftrekbaarheid van termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen per 1-1-1984	+ 10	+ 5
– belastingheffing over aanspraken ZFW van WWV-gerechtigden per 1-1-1984	+ 10	
	+ 795	+ 5
B Aanhangige maatregelen		
– verlaging Vpb-tarief tot 43% per 1-1-1984	– 400	
– verhoging zelfstandigenaftrek en invoering faciliteit voor startende ondernemers per 1-1-1984	– 115	
– verruiming van de verliescompensatie per 1-1-1984	– 45	– 60
– invoering voorlopige teruggaafregeling bij achterwaartse verliescompensatie m.i.v. 1984	+ 130	+ 70
– invoering gefaseerde betalingsregeling successie- en schenkingsrecht bij bedrijfsopvolging per 1-1-1984	– 20	+ 5
– technische herziening successiewet	– 5	– 5
– gefaseerde afschaffing van de spaarbankvrijstelling en van het gereduceerde tarief voor plaatselijke rabo-banken per 1-1-1984	+ 25	+ 10
– defiscalisering van een aantal periodieke uitkeringen van de overheid per 1-1-1984	– 75	
– invoering negatieve voorlopige aanslag m.i.v. 1984	+ 20	
– interimmaatregel 1984 tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang	– 25	+ 25
– herziening structuur loon- en inkomstenbelasting derde fase per 1-1-1985 (inclusief maatregelen voor zelfstandigen)	– 415	– 150
	– 925	– 105

4.3.2. De belastingontvangsten in 1985

De belastingontvangsten in 1985 worden geraamd op 97,0 mld. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomst voor 1984 betekent dit een absolute stijging van 2 mld (2,1%).

Bij ongewijzigd beleid – daaronder gerekend het toepassen van de automatische inflatiecorrectie – zouden de kasopbrengsten in 1985 met 2¹/₄ mld toenemen. De (voorgenomen) fiscale maatregelen leiden in 1985 tot een belastingderving van ca 1¹/₄ mld. Toepassing van de inflatiecorrectie kost op kasbasis ca 3³/₄ mld.

In tabel 4.3.2. wordt een beknopt overzicht gegeven van de belastingramingen voor 1984 en 1985. In bijlage 2.1. worden de ramingen van de ontvangsten per belastingsoort gepresenteerd.

Tabel 4.3.2. Raming belastingopbrengsten (kasbasis, mln gld)

	Vermoede- lijke uit- komsten 1984	Ontwerp- begro- ting 1985	Verschil	
			Absoluut	Procentueel
Kostprijsverhogende belastingen	45 000	46 050	+ 1 050	+ 2,3
waarvan:				
– omzetbelasting	28 500	29 300	+ 800	+ 2,8
– accijnzen	8 430	8 500	+ 70	+ 0,8
– overige	8 070	8 250	+ 180	+ 2,2
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	50 000	50 950	+ 950	+ 1,9
waarvan:				
– inkomstenbelasting	6 200	6 400	+ 200	+ 3,2
– loonbelasting	31 000	30 200	– 800	– 2,6
– vennootschapsbelasting	9 900	11 500	+ 1 600	+ 16,2
– overige	2 900	2 850	– 50	– 1,7
Totaal-generaal	95 000	97 000	+ 2 000	+ 2,1

Zoals in de Macro Economische Verkenning 1985 is aangegeven, zijn de groeivoorzichten voor de nationale economie in 1985 weinig verschillend van die in 1984. De nationale bestedingen en de looninkomens vertonen een bescheiden groei, hetgeen zich vertaalt in een eveneens bescheiden groei van de belastingontvangsten. Ook in 1985 zal de uitvoer naar verhouding sterk toenemen, terwijl hieruit weinig belastingbaten zullen voortvloeien. Bij de belastingen op niet-looninkomens begint zich evenwel een verbetering af te tekenen. Door de sterke groei van het overig inkomen in de afgelopen jaren en het daarmee gepaard gaande teruglopen van de fiscaal compensabele verliezen, zullen de opbrengsten op transactiebasis van inkomsten- en vennootschapsbelasting in 1984 en 1985 een relatief sterke stijging te zien geven. Op kasbasis wordt deze ontwikkeling in 1985 zichtbaar. Onderstaand wordt een korte toelichting op de afzonderlijke belastingramingen gegeven.

Omzetbelasting

De opbrengst van de omzetbelasting zal in 1985 naar verwachting toenemen met 800 mln. Hiervan kan ruim 300 mln worden toegeschreven aan de overloop van de tariefmaatregel die in 1984 is genomen. De endogene groei op kasbasis bedraagt bijna 500 mln, ofwel ca 1¹/₂%. Dit komt overeen met de verwachte nominale groei van de belaste bestedingen in 1985.

Accijnzen

De overloop van een drietal accijnsmaatregelen uit 1984 zorgt voor een toeneming van de accijnsopbrengst van 100 mln in 1985. Endogeen dalen de opbrengsten van de accijnzen in 1985 naar verwachting met 30 mln. Per saldo wordt een stijging van de opbrengst van deze belastingen geraamd van 70 mln.

De voorziene endogene daling van de accijnsopbrengst is het resultaat van kleine positieve en negatieve mutaties bij de afzonderlijke accijnzen.

Overige kostprijsverhogende belastingen

De opbrengst van de overige kostprijsverhogende belastingen zal in 1985 naar verwachting met 180 mln toenemen.

Vooraf de invoerrechten (+50) en de bijzondere verbruiksbelasting (+90) dragen bij aan deze groei. De endogene groei van de invoerrechten komt overeen met de geraamde groei van de goedereninvoerwaarde. Bij de bijzondere verbruiksbelasting wordt uitgegaan van een endogene groei van ca 5%.

De opbrengst van de belastingen van rechtsverkeer in 1985 wordt 20 mln lager geraamd dan die in 1984. Bij de overdrachtsbelasting wordt een opbrengst voorzien die 50 mln lager is dan in 1984, terwijl bij elk van de overige drie belastingen van rechtsverkeer een kleine groei wordt geraamd.

Bij de motorrijtuigenbelasting en de toeslag Rijkswegenfonds wordt in overeenstemming met de ontwikkeling in de laatste jaren een bescheiden groei geraamd. De opbrengst van de toeslag neemt voorts nog iets toe doordat deze is geïndexeerd.

Inkomstenbelasting

De kasontvangsten van de inkomstenbelasting zullen in 1985 naar verwachting 200 mln hoger uitkomen dan in 1984. De kasopbrengst in 1985 wordt voor ruim 200 mln negatief beïnvloed door fiscale maatregelen en de inflatiecorrectie in 1985 en eerdere jaren. De kasontvangsten ondergaan in 1985 dus een positieve endogene groei van ruim 400 mln (7%). Deze groei is in verhouding tot de meeste andere belastingen vrij sterk. Dit wordt veroorzaakt door de reeds enkele jaren aanhoudende verbetering van het overig inkomen en het verminderen van de fiscaal compensabele verliezen. Op transactiebasis bedraagt de voorziene endogene groei van de inkomstenbelasting in 1985 zelfs ruim 8%.

Loonbelasting

De loonbelasting zal in 1985 – evenals in 1984 – een bescheiden endogene groei te zien geven. Het looninkomen van bedrijven en overheid neemt in volume naar verwachting met 0,5% toe. De prijsmutatie van de bruto loonsom is nihil, maar door de daling van de sociale-premiedruk is de prijsmutatie van de belastbare loonsom eveneens licht positief. Naast deze opbrengstverhogende factoren zal er wat minder loonbelasting worden ontvangen uit hoofde van sociale uitkeringen. Per saldo groeit de opbrengst van de loonbelasting in 1985 op kasbasis met ruim 150 mln (0,5%).

De (voorgenomen) fiscale maatregelen en de inflatiecorrectie zorgen voor een derving op kasbasis van ruim 950 mln. De totale opbrengst van de loonbelasting zal in 1985 naar verwachting met 800 mln afnemen.

Vennootschapsbelasting

De totale opbrengsten op kasbasis van de vennootschapsbelasting in 1985 worden 1600 mln hoger geraamd dan die in 1984. Aan deze stijging draagt de aardgassector 450 mln bij, terwijl bij de niet-aardgassector 1150 mln meer aan kasontvangsten wordt geraamd.

De zeer sterke toeneming van de kasontvangsten uit de niet-aardgassector (meer dan 20%!) wordt veroorzaakt door het relatief lage niveau van de kasontvangsten in 1984. Deze zijn laag omdat in dit jaar relatief veel kaseffecten van de lastenverlichting voor 1984 en eerdere jaren ontstaan. Voor 1985 geldt bij benadering weer een gebruikelijk transactie-kaspatroon, zodat de kasontvangsten in 1985 ten opzichte van het lage niveau in 1984 sterk toenemen. Op transactiebasis wordt voor de niet-aardgassector in 1985 een endogene groei van ruim 10% geraamd. Net als bij de inkomstenbelasting vindt deze groei zijn oorzaak in de gunstige ontwikkeling van het overig inkomen en het afnemende reservoir aan fiscaal compensabele verliezen.

De aardgassector vertoont in 1985 een uiteenlopend kas-transactiebeeld. Nemen de kasontvangsten zoals gezegd met 450 mln toe, op transactiebasis wordt juist een daling van 600 mln geraamd. De opbrengst op transactiebasis is relevant voor de belastingdruk. Hierop wordt in paragraaf 4.3.3. teruggekomen.

Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen

Bij de overige belastingen op inkomen, winst en vermogen treedt naar verwachting in 1985 een bescheiden endogene groei van 10 mln op. Fiscale maatregelen, waaronder de lastenverlichting in de vermogensbelasting, zorgen per saldo voor een derving op kasbasis van 60 mln. De totale opbrengst van deze groep belastingen komt daardoor in 1985 50 mln lager uit dan in het voorafgaande jaar.

4.3.3. De belastingdruk

De belastingdruk van de gehele overheid¹ zal in 1985 naar verwachting dalen van 28,4 naar 27,9% van het nationale inkomen. Endogeen, dat wil zeggen bij ongewijzigd fiscaal beleid, zal de druk met 0,2 procentpunt teruglopen. Afgezien van de endogene ontwikkeling bij de vennootschapsbelasting uit aardgas zal er zelfs een endogene stabilisatie van de belastingdruk optreden.

De voorgenomen autonome fiscale maatregelen (–0,1) en het volledig toepassen van de automatische inflatiecorrectie² (–0,2) zorgen voor een drukdaling van 0,3 procentpunt.

In tabel 4.3.3. is de totale mutatie in de belastingdruk uitgesplitst over de verschillende belastingcategorieën. De druk van de belastingen die door de lagere overheden worden geheven bedraagt zowel in 1984 als in 1985 1,3%. Aangezien deze belastingen geen drukmutatie veroorzaken, zijn ze in onderstaande tabel niet opgenomen.

¹ Voor de berekening van de belastingdruk worden de kohierbelastingen op transactiebasis meegeteld en de overige belastingen op kasbasis.

² Uit 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 belastingbaten bij ongewijzigd fiscaal 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.

Tabel 4.3.3. Mutatie in de belastingdruk 1984-1985 (in procentpunten)

	endogeen	autonoom en inflatie- correctie	totaal
Omzetbelasting	- 0,1	+ 0,1	-
Accijnzen	-	-	-
Overige kostprijsverhogende belastingen	-	-	-
Totaal kostprijsverhogende belastingen	- 0,1	+ 0,1	-
Inkomstenbelasting	+ 0,1	- 0,1	-
Loonbelasting	- 0,1	- 0,3	- 0,4
Vennootschapsbelasting:			
- aardgas	- 0,2	-	- 0,2
- niet-aardgas	+ 0,1	-	+ 0,1
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen	-	-	-
Totaal belastingen op inkomen, winst en vermogen	- 0,1	- 0,4	- 0,5
Totaal-generaal	- 0,2	- 0,3	- 0,5

De endogene drukmutatie

Uit de tabel blijkt dat voor 1985 een relatieve groei van de totale belastingbaten wordt geraamd, welke iets achterblijft bij de groei van het nationale inkomen. Het resultaat is een kleine endogene daling van de belastingdruk, ofwel een waarde van de macro-economische progressiefactor die kleiner is dan één. In dit opzicht verschilt de voorziene endogene ontwikkeling van de totale belastingbaten in 1985 niet wezenlijk van die in de periode 1981-1984 (zie hiervoor paragraaf 2.7 van deze Miljoenennota). Bij de afzonderlijke belastingen is echter wel een verandering te onderkennen. Bij het totaal van de belastingen exclusief de vennootschapsbelasting uit aardgas wordt voor 1985 per saldo namelijk een endogene stabilisatie geraamd. De druk van de inkomstenbelasting en die van de vennootschapsbelasting uit de niet-aardgassector neemt naar verwachting in 1985 endogeen met 0,2 procentpunt toe, terwijl bij de loonbelasting en bij de kostprijsverhogende belastingen samen een endogene druk-daling van gelijke omvang wordt geraamd.

Door het feit dat de vennootschapsbelasting uit aardgas in 1985 voor het eerst een endogene daling zal ondergaan, is de - gematigd - verbeterde ontwikkeling bij de overige belastingen nog niet in het totaal-generaal zichtbaar.

De autonome drukmutatie

De mutatie in de belastingdruk die door het toepassen van de inflatiecorrectie wordt veroorzaakt, spreekt voor zich.

De autonome drukmutatie bij de omzetbelasting betreft de overloop van de tariefverhoging per 1 januari 1984.

De overige autonome maatregelen bij de kostprijsverhogende belastingen (hoofdzakelijk overlopen uit 1984) zijn in procenten van het nationale inkomen te verwaarlozen.

De autonome maatregelen in de loon- en inkomstenbelasting zorgen (ongerekend de inflatiecorrectie) voor een druk-daling van 0,2 procentpunt. De belangrijkste maatregelen betreffen de fiscale lastenverlichting voor bedrijven en de derde fase van de tweeverdienersmaatregel.

4.4. Heroverweging

4.4.1. *De herooverwegingsvarianten waarvan tot (gedeeltelijke) uitvoering is besloten.*

In de op 22 april 1983 genomen besluiten over de organisatie en procedure van de herooverweging is opgenomen dat in de memories van toelichting bij de begrotingshoofdstukken van de departementen afzonderlijk aandacht wordt besteed aan de definitieve beslissingen die in het kader van de begrotingsvoorbereiding zijn genomen ten aanzien van de resultaten van herooverwegingsonderzoeken terzake. Op basis van deze overzichten, tezamen met de bij de begrotingsvoorbereiding van het betreffende jaar beschikbare herooverwegingsrapporten, kan het Parlement zich een indruk vormen van het effectieve gebruik dat bij de begrotingsopstelling van de herooverwegingsresultaten is gemaakt.

De eerste gelegenheid waarbij deze overzichten werden opgesteld betrof de begroting voor 1984. Aan de hand van de memories van toelichting bij de begrotingshoofdstukken werd toen door de Tweede Kamer erop gewezen dat de rapportage over deze materie nog een aantal belangrijke onvolkomenheden bevatte. Naar aanleiding hiervan is alsnog per hoofdstuk een volledig overzicht opgesteld van de beslissingen die in de begrotingsvoorbereiding 1984 zijn genomen over de herooverwegingsvarianten. Deze overzichten zijn bij brief van de Minister van Financiën dd. 5 juli 1984 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden. In de memories van toelichting bij de begrotingshoofdstukken 1985 wordt opnieuw – en nu naar verwachting op voor de Kamer bevredigende wijze – van het gebruik van de herooverwegingsvarianten verslag gedaan.

Naast de bovengenoemde rapportage, die met ingang van de begroting 1984 is gestart, is in de Miljoenennota's van 1983 en 1984 een totaaloverzicht verstrekt van het financiële beslag van de op herooverwegingsvarianten gebaseerde maatregelen in de desbetreffende begrotingen en (in de Miljoenennota 1984) van de doorwerking naar latere jaren. Hieronder wordt dit totaaloverzicht over de gehele periode tot en met 1984 geactualiseerd en wordt vervolgens 1985 gezien.

In de bijgaande aan het samenvattende eindrapport van de derde ronde herooverweging ontleende tabel, wordt een overzicht gegeven van de budgettaire besluitvorming over herooverwegingsresultaten met betrekking tot de Rijksbegroting in enge zin over de achterliggende periode.

Tabel 4.4. Overzicht budgettaire besluitvorming over heroverwegingsresultaten

Begrotingshoofdstuk c.q. homogene groep		MN 1982 en Nota Beleids- bijstellingen (prijspeil 1983)		Voorjaarsnota 1982 en MN 1983 (prijspeil 1984)		1215 mln.-pakket, Voorjaarsnota 1983 en MN 1984 (prijspeil 1984)		Totale opbrengst 1988 ¹ (prijspeil 1984)
		opbrengst in 1983 1984		opbrengst in 1983 1984		opbrengst in 1984 1988		
Rijksbegroting in enge zin								
II	Hoge colleges van Staat	1	0	—	—	—	—	1
V	Buitenlandse Zaken	—	—	7	26	7	7	33
VI	Justitie	15	22	60	139	36	113	274
VII	Binnenlandse Zaken	51 ²	51 ²	69 ²	136 ²	2	38	225
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	—	—	23	68	439	445	513
X	Defensie	—	—	—	—	105	398	398
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	108	109	66	70	60	180	359
XII	Verkeer en Waterstaat	—	—	—	—	100	320	320
XIII	Economische Zaken	4	4	12	31	3	37	72
XIV	Landbouw en Visserij	12	12	—	—	44	84	96
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	1	—	—	50 ³	127 ³	128 ³
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	9	2	36	33	270	545	580
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne ⁴	—	—	3	5	—	—	5
	Wetenschapsbeleid	—	—	—	—	37	112	112
	Ontwikkelingssamenwerking	—	—	—	—	39	23	23
	Gemeentefonds	—	—	—	—	139	417	417
	Provinciefonds	—	—	—	—	10	33	33
	Fonds Investeringsrekening	—	—	—	—	50	250	250
Totaal		201	201	276	508	1 391	3 129	3 839

¹ Aangenomen is dat alle getroffen maatregelen op middellange termijn volledig zijn doorgewerkt (zodat de besparingen niet verder oplopen). Gezien de zeer geringe prijsbijstelling van de overheidsuitgaven in 1984 kunnen de bedragen in deze kolom worden verkregen door optelling van de bedragen uit voorgaande kolommen (ofschoon in de eerste kolom het prijspeil 1983 is gehanteerd).

² Het betreft hier (onder andere) efficiëntie-maatregelen op het terrein van het binnenlands bestuur. Deze maatregelen betreffen verschillende begrotingshoofdstukken en leveren op deze hoofdstukken gezamenlijk 51 mln. (Nota Beleidsbijstellingen) en 20 mln. (MN 1983) op. In deze tabel zijn de opbrengsten onder hoofdstuk VII vermeld.

³ Deze bedragen wijken af van de opgaven verstrekt in de Miljoenennota 1984, waar nog geen rekening was gehouden met opbrengsten uit hoofde van toepassing van het profijtbegin-sel bij diverse beleids-onderdelen.

⁴ Dit departement is bij het optreden van het huidige kabinet gesplitst.

Uit de tabel komt naar voren dat tot en met de Miljoenennota 1983 een relatief bescheiden gebruik is gemaakt van de heroverwegingsresultaten. De op heroverwegingsrapporten gebaseerde ombuigingen beliepen in totaal circa 0,5 miljard, met doorwerking tot 0,7 miljard in 1987, tegen een totaal van 10,6 miljard aan z.g. maximale varianten uit de toen ter beschikking staande rapporten uit de eerste ronde¹.

Bij de opstelling van het regeerakkoord van het huidige Kabinet stonden de resultaten van zowel de eerste als de tweede heroverwegingsronde ter beschikking en is daarvan op ruimere schaal gebruik gemaakt. Hierbij kon behalve uit de nog niet gebruikte ombuigingsmogelijkheden voortvloeiend uit de eerste ronde, worden geput uit de resultaten van de tweede ronde waarin onder meer een totaal bedrag van 5,9 miljard aan z.g. maximale

¹ De resultaten van de tweede heroverwegingsronde waren weliswaar beschikbaar ten tijde van het uitbrengen van de Miljoenennota 1983, maar konden – gezien het tijdstip van beschikbaar komen (augustus 1983) – geen betekenis meer hebben in de desbetreffende besluitvorming.

varianten begrepen was. In het regeerakkoord en de uitwerkingen daarvan in het z.g. 1215-miljoenenpakket, de Voorjaarsnota 1983 en de Miljoenennota 1984 is in totaal voor circa 1,4 miljard aan heroverwegingsvarianten opgenomen met doorwerking tot 3,1 miljard in 1988. Deze cijfers dienen geplaatst te worden tegen de achtergrond van het totaal aan voorgenomen ombuigingen op de Rijksbegroting in enge zin tot en met de Miljoenennota 1984 ad 3,6 miljard, met doorwerking tot 7,5 miljard in 1988.

De resultaten van de derde heroverwegingsronde kwamen pas beschikbaar in een laat stadium van de begrotingsvoorbereiding voor 1985 en konden reeds om die reden van slechts geringe invloed zijn op de verdere besluitvorming. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de derde ronde-onderwerpen veelal een algemeen, vooral bestuurlijk karakter droegen – in tegenstelling tot de grote meerderheid van de onderwerpen uit de voorgaande twee rondes – waardoor de resultaten zich over het algemeen ook minder leenden voor inpassing in het kader van de budgettaire besluitvorming. De besluitvorming over de resultaten van de derde ronde heroverweging heeft dan ook vooral plaatsgevonden in het kader van de z.g. politieke toetsing van deze resultaten door het kabinet, over de uitkomsten waarvan het Parlement op de hoogte is gesteld bij brief van de Minister van Financiën d.d. 12 juli 1984 (gedrukt als Kamerstuk 16 625, nr. 68).

De bij die gelegenheid genomen beslissingen, veelal strekkend tot verdere uitwerking van de door de werkgroepen gedane aanbevelingen met betrekking tot de complexe problemen die in de derde heroverwegingsronde in studie zijn genomen, zullen in de loop der komende jaren geleidelijk effect sorteren. Ook de vaak niet onaanzienlijk budgettaire effecten zullen daarbij op termijn en stapsgewijs kunnen worden gerealiseerd. Als illustratief in dit verband kan de heroverweging van het kasbeheer van de centrale overheid worden genoemd. De door de heroverwegingswerkgroep tentatief geraamde eenmalige besparingen ad circa 3 miljard zullen pas kunnen worden gerealiseerd na verdere uitwerking van de werkgroepaanbevelingen in een relatief groot aantal specifieke maatregelen, waartoe thans een aanzet is gegeven. Hierbij zij opgemerkt dat door de geleidelijke en verspreide doorwerking, ook in het budgettaire vlak, van de bij de politieke toetsing genomen beslissingen ten aanzien van de resultaten van de derde rond heroverweging, de relatie tussen deze resultaten en de specifieke budgettaire besluitvorming in enig begrotingsjaar niet of nauwelijks op zinvolle wijze zal kunnen worden aangegeven in de memories van toelichting bij de begrotingshoofdstukken.

Door beide bovengenoemde factoren: het voor de begrotingsvoorbereiding 1985 laat beschikbaar komen van de rapporten en het bijzondere karakter van de meeste derde ronde onderwerpen stonden in feite bij de begrotingsvoorbereiding 1985 nog slechts de resterende heroverwegingsvarianten uit de eerste en tweede ronde ter beschikking. Daarnaast is bij de begrotingsopstelling '85 rekening gehouden met de doorwerking van mede op basis van heroverwegingsvarianten bij voorgaande gelegenheden getroffen maatregelen. In het totaal aan ombuigingen in de begroting 1985 ad 6,1 miljard (Miljoenennota 1984 + additionele ombuigingen 1985) is een doorwerking begrepen van eerder getroffen maatregelen ad 5 miljard. Van deze 5 miljard is circa 2,9 miljard toewijsbaar aan maatregelen gebaseerd op heroverwegingsvarianten. Met betrekking tot de 1,1 miljard aan nieuwe maatregelen getroffen in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1985 moet echter worden geconstateerd dat het aandeel van *rechtstreeks* uit heroverwegingsvarianten afgeleide maatregelen gering is geweest, zoals ook blijkt uit de memories van toelichting bij de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. De in dit verband als uitvloeisel van heroverwegingsstudies aan te merken maatregelen betreffen ombuigingen op een tweetal hoofdstukken ten bedrage van 9,5 miljoen tezamen in 1985¹.

¹ Aanpassing rentesubsidieregeling O en S-fonds Landbouw (2 mln.) en verlaging bijdragen keuringskosten (5 mln.), beide bij Landbouw en Visserij, en ombuigingen op het gebied van voorlichting (2,5 mln.) bij Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

De conclusie welke aan de hiervoor geschetste ontwikkeling kan worden verbonden en welke in de praktijk van de begrotingsvoorbereiding 1985 is bevestigd, is tweeledig. Ten eerste is het gebruik van heroverwegingsresultaten, zowel in het proces van de begrotingsvoorbereiding, als daarbuiten, in toenemende mate aanvaard en geïstitutioniseerd. Ten tweede is de relatie tussen specifieke maatregelen en eens ontwikkelde heroverwegingsvarianten moeilijker aan te geven naarmate de laatste verder verwijderd zijn van de actuele beleids- en begrotingsproblematiek in het betreffende begrotingsjaar. Dit laatste is het geval met de resterende heroverwegingsvarianten uit de eerste en tweede ronde en kan als volgt worden toegelicht.

Het overheidsbeleid is geen statisch geheel en de (maatschappelijke) problematiek waarop het beleid is gericht is evenzeer in beweging. Ook zonder al dan niet ingrijpende ombuigingsmaatregelen raken daardoor het basismateriaal waarop de heroverwegingsvarianten zijn geënt en, tot op zekere hoogte, de concrete beleidsopties die in de varianten liggen besloten, na enige tijd gedateerd. Nog sterker spreekt dit op die terreinen waar heroverwegingsvarianten in beleidsmaatregelen zijn gerealiseerd. De z.g. niet-gebruikte varianten kunnen in die gevallen nog wel als inspiratiebron dienen voor eventueel later te treffen maatregelen, maar het leggen van directe, cijfermatige relaties is veelal niet meer zinvol of zelfs mogelijk.

Met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding 1986 e.v. lijkt de verwachting dan ook gerechtvaardigd dat het gebruik van de heroverwegingsvarianten uit de eerste en tweede ronde nog slechts in incidentele gevallen cijfermatig kan worden aangegeven.

Zulks mag wel worden verwacht van de heroverwegingsresultaten van de derde ronde, voorzover deze onderwerpen betrof die zich met name in het budgettaire afwegingsproces zinvol laten bezien. Tenslotte mag worden verwacht dat de resultaten van de vierde heroverwegingsronde, die momenteel in gang is en die ook weer meer gericht is op specifieke beleidsgebieden, met name bij de begrotingsvoorbereiding 1986 e.v. een «rechtstreekse» gebruikswaarde zullen hebben. Zoals bekend dienen de vierde ronde-onderzoeken voor het einde van het lopende kalenderjaar, en dus voor de effectieve start van de volgende begrotingsvoorbereiding, te worden voltooid. Voor de jaren na 1986 zal door middel van de normale voortzetting van de heroverwegingsprocedure in de verdere behoeften aan inzicht in de mogelijkheden en consequenties van alternatieven ten opzichte van het huidige beleid, kunnen worden voorzien.

In de Miljoenennota 1981 werd de heroverwegingsprocedure aangekondigd als instrument om de bouwstenen aan te dragen voor een goede politieke prioriteitenafweging. De eerste ronde heroverweging kreeg kort daaraanvolgend, in 1981, zijn beslag. Na een evaluatie van de ervaringen met twee rondes heroverweging werd door het kabinet in het voorjaar van 1983 besloten tot de huidige organisatie en procedure van de heroverweging, waarbij vooral van belang was dat de cyclus van heroverwegingsonderzoeken werd ingepast in het jaarlijkse proces van begrotingsvoorbereiding en -besluitvorming. Gesteld kan thans worden dat de heroverweging zich heeft ontwikkeld tot een standaardprocedure, die de taakstelling waarmee zij destijds werd toegerust op doeltreffende en doelmatige wijze vervult. Met de jaarlijkse heroverweging van steeds een deel van het overheidsbeleid wordt een reservoir van duidelijk gemarkeerde beleidsalternatieven aangelegd, aangevuld en verversd, dat in feite onmisbaar is voor een goede politieke prioriteitenafweging en begrotingsvoorbereiding.

Vanzelfsprekend zal binnen de heroverwegingsprocedure de wenselijkheid van aanpassingen op onderdelen op basis van de gecumuleerde ervaring worden bezien, teneinde de vereiste doeltreffendheid en doelmatigheid te blijven behouden. In dit verband zij gewezen op de beslissing van het kabinet, waarvan mededeling is gedaan aan het Parlement in de eerder genoemde brief van de Minister van Financiën dd. 12 juli 1984 (Kamerstuk 16 625, nr. 68), om de procedure en criteria voor de selectie van heroverwegingsonderwerpen voor aanvang van de zesde ronde te evalueren. Tevens

zullen de ervaringen met de politieke toetsing van heroverwegingsresultaten, die in 1984 voor de eerste maal in het daarvoor vastgestelde kader heeft plaatsgevonden, nader worden gezien.

Gestreefd wordt om met de vijfde ronde heroverweging ook het aanvangsmoment van de onderzoeken geheel op het daarvoor vastgestelde tijdsschema te brengen en aldus de procedure ook volgens de standaardregels te doen verlopen. In de hiernavolgende paragraaf 4.4.2. is in dit verband een nagenoeg volledige lijst van onderwerpen opgenomen welke het kabinet voornemens is in de vijfde ronde te doen heroverwegen. Zoals uit de selectie van onderwerpen blijkt zal ook deze ronde weer hoofdzakelijk worden gericht op specifieke beleidsgebieden en -vraagstukken.

4.4.2. Onderwerpen voor de vijfde ronde heroverweging

Voor de vijfde ronde van de heroverweging, welke conform de thans geldende procedure in januari 1985 zal beginnen, zijn de hieronder aangegeven onderwerpen geselecteerd op basis van de eveneens in deze procedure vastgelegde criteria.

Onderwerpen van de vijfde ronde

<i>Voorzittend departement</i>	<i>Onderwerp</i>
1 Buitenlandse Zaken	Internationale organisaties
2 Justitie	Diensten met opsporingsbevoegdheid
3 Binnenlandse Zaken	Toezicht op lagere overheden
4 Onderwijs en Wetenschappen	(onderwerp wordt nog nader vastgesteld)
5 Financiën	Invordering van 's Rijks belastingen
6 Defensie	Personeelszorg Defensie
7 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Huur- en subsidiebeleid in de '90-er jaren
8 Verkeer en Waterstaat	Taakgebied en taakuitvoering van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders
9 Economische Zaken	Verkoop Staatsdeelnemingen
10 Landbouw en Visserij	Landbouwonderwijs
11 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de beheersing van de collectieve sector
12 Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	Eigen bijdragen van gebruikers van gesubsidieerde voorzieningen

Hieronder wordt op elk der onderwerpen een korte toelichting gegeven.

1. Internationale organisaties

Onderwerp van heroverweging zijn de uitgaven die gemoeid zijn met het lidmaatschap van of bijdragen aan (programma's van) internationale organisaties voorzover de contributies/bijdragen voorkomen op de diverse hoofdstukken van de Rijksbegroting.

Centraal zal staan het belang dat Nederland heeft bij deze lidmaatschappen c.q. bijdragen.

Deze analyse zal gemaakt worden niet alleen vanuit de doelstelling van de organisatie maar ook in het licht van de wijze waarop de organisatie haar taken feitelijk uitoefent en de daaruit voortvloeiende budgettaire consequenties.

2. Diensten met opsporingsbevoegdheid

Naast de politie bestaat er een groot aantal andere diensten met opsporingsbevoegdheid ten aanzien van specifieke categorieën van strafbare feiten.

Het heroverwegingsonderzoek heeft in de eerste plaats tot doel een overzicht tot stand te brengen van deze diensten, voorzover zij worden bekostigd uit de algemene of sociale verzekeringsmiddelen, van de aard van hun opsporingsbevoegdheden en de kosten van de daarmee verband houdende taakuitvoering. Ook dient het onderzoek inzicht te verschaffen in de feitelijke uitvoering van de opsporingstaken in gevallen waarin twee of meer diensten (op gedeelten van het Nederlandse grondgebied) ten aanzien van dezelfde strafbare feiten over opsporingsbevoegdheden beschikken.

In de tweede plaats dient het onderzoek inzicht te verschaffen in mogelijkheden tot herverdeling van taken c.q. tot opheffing van opsporingsdiensten of opsporingsbevoegdheden, die zullen leiden tot grotere doelmatigheid van de taakuitvoering en tot lagere kosten.

Voorzover nodig in het kader van de ontwikkeling van taakstellende besparingsvarianten dienen tenslotte mogelijkheden te worden gezien tot desintensivering van opsporingswerkzaamheden en dienen de daaruit voortvloeiende gevolgen te worden geschetst. Bij dit onderzoek zal kunnen worden voortgebouwd op de uitkomsten van de heroverweging «Gedecentraliseerde Rijksdiensten».

3. Toezicht op lagere overheden

Vele wettelijke regelingen kennen bepalingen die het mogelijk maken dat organen van het Rijk en, voor wat betreft gemeenten en waterschappen, de provincie, toezicht uitoefenen op besluiten van lagere overheden.

Dit overzicht kan de volgende vormen hebben:

- repressief toezicht (krachtens een vernietigingsbevoegdheid);
- preventief toezicht (krachtens een goedkeuringsvereiste dan wel een bevoegdheid tot verlening van ontheffing of tot afgifte van verklaring van geen bezwaar);
- positief toezicht (krachtens een bevoegdheid tot o.m. het geven van aanwijzingen, het opleggen van samenwerking of het uitnodigen tot het nemen van een besluit);
- toezicht via een beroepsmogelijkheid bij een orgaan van een hoger overheidslichaam.

Toezichtsbepalingen komen behalve in de wet in formele zin en daarop berustende uitvoeringsregelingen ook voor in (zelfstandige) subsidieregelingen («de gouden koorden»).

In nauwe relatie tot toezichtsbepalingen staan verplichtingen van lagere overheden tot het spontaan of op aanvraag verschaffen van informatie en inlichtingen om het hogere gezag in staat te stellen het toezicht uit te oefenen.

In het heroverwegingsrapport Binnenlands Bestuur (deelrapport 2, gedrukt als kamerstuk TK 1980/1981 16 625 nr. 27) is een globale berekening uitgevoerd waaruit blijkt dat met het toezicht bij Rijk, provincie en gemeente meer dan 7000 arbeidsplaatsen zijn gemoeid. Doel van dit heroverwegingsonderzoek is om op basis van de uitgangspunten van het decentralisatie- en dereguleringsbeleid en met inachtneming van de eisen voortvloeiende uit een goede beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, concrete maatregelen uit te werken die leiden tot besparingen in de collectieve sector. Het toezicht op planbesluiten (dat aan de orde is geweest in het

heroverwegingsonderzoek Planprocedures en waarover nadere voorstellen zullen worden ontwikkeld in het daarop gebaseerde vervolgonderzoek) kan buiten beschouwing worden gelaten. Dit geldt ook voor het beroep op de Kroon (dat aan de orde is geweest in het heroverwegingsonderzoek Beroepsprocedures). Met betrekking tot gedeconcentreerde diensten met een toezichthoudende taak kan worden aangesloten bij de uitkomsten van de heroverweging «Gedeconcentreerde rijksdiensten».

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal overleg dienen bij de uitvoering van het onderzoek te worden betrokken.

4. (Een onderwerp op het terrein van het departement van Onderwijs en Wetenschappen wordt nog nader vastgesteld)

5. Invordering van 's Rijks belastingen

In dit onderzoek kunnen alle budgettair relevante aspecten van de invordering van 's Rijks belastingen en het beleid dat daaraan ten grondslag ligt aan de orde komen.

De werkgroep dient in ieder geval aandacht te schenken aan de volgende punten:

- de beleidsuitgangspunten en in samenhang daarmee het thans bestaande wettelijke kader;
- de thans ter beschikking staande sancties met betrekking tot de overschrijding van betalingstermijnen door belastingplichtigen en de voornemens met betrekking tot rente over belastingsschulden;
- de achterstanden bij de invordering en in relatie daarmee kwijtschelding en oninbaarlijding, waarbij het steunbeleid met betrekking tot bedrijven moet worden betrokken;
- het instrumentarium voor de invordering met vooral aandacht voor een adequate informatievoorziening om een goede gang van zaken te waarborgen;
- de coördinatie van en de samenwerking tussen enerzijds de inning en anderzijds de aanslagregeling en controle, waarbij zonodig externe instanties kunnen worden betrokken;
- andere dwanginvorderingen van de overheid, waarbij onder meer de inning van gerechtelijke boetes moet worden gezien.

De werkzaamheden van de werkgroep dienen te worden gecoördineerd met die van de in te stellen Stuurgroep Kasbeheer Centrale Overheid.

6. Personeelszorg Defensie

Dit heroverwegingsonderwerp bestaat uit de volgende deelonderwerpen:

- a. geneeskundige verzorging
- b. cantinedienst
- c. welzijnszorg
- d. sociale diensten.

In alle gevallen gaat het om taak, omvang, werkwijze en organisatie van de betrokken diensten en om de verschillen die ten aanzien van deze aspecten bestaan tussen de krijgsmacht delen.

Voorts dienen vergelijkingen te worden gemaakt met soortgelijke voorzieningen in de burgermaatschappij.

7. Huur- en subsidiebeleid in de '90-er jaren

Het vigerende huur- en subsidiebeleid dient in dit heroverwegingsonderzoek te worden gezien in het licht van de doelstellingen van het volkshuisves-

tingbeleid. Op basis hiervan dienen beleidsvarianten te worden ontwikkeld die vorm geven aan mogelijke opties voor een afnemende rijksbemoeienis met de volkshuisvesting op middellange termijn.

Onder meer dienen te worden onderzocht de mogelijke veranderingen in het huidige stelsel van object- en subjectsubsidies, waarbij zowel de rol van de rente als het zoveel mogelijk de kostprijs aan de bewoner in rekening brengen, worden betrokken.

Ook de vigerende regelgeving op het volkshuisvestingsterrein dient in het onderzoek te worden betrokken.

De te formuleren beleidsvarianten dienen een concreet tijdpad aan te geven voor de vermindering van de financiële bemoeienis van het Rijk met de volkshuisvesting waarbij het tempo en de mate van de vermindering tussen de beleidsvarianten uiteen kan lopen. Bij de beleidsvarianten dienen de consequenties te worden aangegeven voor de Rijksbegroting, voor de verdeling van de woningvoorraad onder meer naar inkomensklassen van de bewoners, voor het gemiddeld huurniveau, voor de werking van de vrije markt met betrekking tot de productie en exploitatie van woningen, voor de voorziening in de woningbehoeften (kwalitatief en kwantitatief) en voor de werkgelegenheid.

8. Taakgebied en taakuitvoering van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders

De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders voert een groot aantal taken uit in verschillende gebieden van Nederland.

Het heroverwegingsonderzoek heeft in de eerste plaats tot doel een uitputtende inventarisatie tot stand te brengen van de taken en werkwijzen van de RIJP waaronder begrepen de projectgerichte organisatie en de territoriale spreiding ervan.

In de tweede plaats dient een toetsing te worden uitgevoerd aan eisen van bestuurlijke effectiviteit en budgettaire doelmatigheid.

In de derde plaats dienen een aantal beleidsvarianten te worden opgesteld omtrent de ontwikkeling van de RIJP in de toekomst, mede gezien de aanwezige specifieke know-how en deskundigheid. Daarbij dient onder meer een opdeling in bestaande en toekomstige kaders (o.m. beleidssectoren) aan de orde te komen. De beleidsvarianten dienen een limitatief geformuleerde omschrijving te bevatten van het takenpakket van de RIJP vanaf 1/1/1986, voorzien van normeringsvoorstellen en financiële ramingen; ook dienen de beleidsvarianten vergezeld te gaan van tijdschema's.

9. Verkoop Staatsdeelnemingen

De Staat heeft zich in de loop der jaren om uiteenlopende redenen een niet onaanzienlijk aantal deelnemingen in bedrijven verworven. De vraag rijst thans of de motieven welke destijds bij de verwerving de doorslag hebben gegeven nog dezelfde geldingskracht bezitten. Bezien dient te worden, mede vanuit de optiek van de economische orde, welke criteria aangelegd dienen te worden voor het aanhouden c.q. afstoten van deelnemingen. De hieruit resulterende verkoopopbrengsten zijn weliswaar eenmalig, maar kunnen een structurele doorwerking hebben indien zij worden aangewend voor verlaging van het financieringstekort en de daardoor bespaarde financieringslasten hoger zijn dan de gemiste winstuitkeringen.

In het verlengde hiervan zal in het heroverwegingsonderzoek tevens dienen te worden gezien welke besparingen kunnen resulteren uit de vermindering van het overheidsbeheer bij bedoelde verkoop.

10. Uitgaven landbouwonderwijs

De uitgaven ten behoeve van het landbouwonderwijs paraisseren op de begroting van het departement van Landbouw en Visserij. Het onderzoek dient zich onder meer te richten op de organisatie en inhoud van het landbouwonderwijs als instrument van het landbouwbeleid. Hierbij dienen ook de doelstellingen van het landbouwonderwijs aan de orde te komen.

In de heroverweging dienen tevens betrokken te worden de factoren welke bepalend zijn voor de omvang van de uitgaven.

Het betreft zowel de bestanddelen welke ten aanzien van het algemeen onderwijsbeleid een zogenaamd «volgend» karakter hebben als die welke «niet-volgend», d.w.z. specifiek van aard zijn.

11. Gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de beheersing van de collectieve sector

De gevolgen van de demografische ontwikkelingen die zich in de komende decennia zullen voordoen, liggen op een breed terrein. In dit heroverwegingsonderzoek zullen centraal staan: de gevolgen voor de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en de aanpak die gekozen moet worden om de beheersing van de collectieve uitgaven te waarborgen.

Overwegingen daarbij zijn:

1. Er zal in de komende decennia een herschikking en aanpassing van middelen moeten plaatsvinden tussen (complexen van) overheidsvoorzieningen, met inbegrip van inkomensoverdrachten, waarvan het gebruik afhankelijk is van de samenstelling van de bevolking. De vereiste aanpassing stelt hoge eisen aan de flexibiliteit van overheidsprogramma's en sociale zekerheidsregelingen;

2. In het licht van reeds verrichte studies is het aannemelijk dat ook een herschikking in de volumesfeer bij ongewijzigde voorzieningenniveaus en ongewijzigde (absolute) collectieve lasten leidt tot een gestaag toenemend dekkingstekort. Het is van belang deze problematiek te analyseren op basis van verschillende (niet-demografische) veronderstellingen over het verwachte beroep op alle relevante collectieve voorzieningen. Recent heeft in dit verband bijvoorbeeld de explosieve ontwikkeling van de uitgaven uit hoofde van de Algemene Bijstandswet veel aandacht getrokken. Ook dient te worden nagegaan welke mogelijkheden bestaan tot aanpassing van voorzieningenniveau's teneinde het dekkingstekort te reduceren c.q. te elimineren.

Het heroverwegingsonderzoek zal vooral gericht moeten worden op het aangeven van de tijdstippen waarop en de maatregelen waarmee de flexibiliteit van de collectieve voorzieningen, die afhankelijk zijn van de demografische ontwikkeling, kan worden vergroot.

Daarbij dient met name aandacht gegeven te worden aan de mogelijkheden om de veronderstelde financiële randvoorwaarden te waarborgen.

De in te stellen heroverwegingswerkgroep zal, mede op basis van reeds beschikbare studies, ten aanzien van bovenstaande problematiek een aanpak of strategie voor de verdere beleidsontwikkeling moeten ontwerpen. Het op te stellen rapport zal in ieder geval moeten omvatten:

1. verkenningen inzake de aard en omvang van de demografische problematiek in relatie tot de omvang en samenstelling van de collectieve sector;

2. enkele beleidsvarianten inzake de mogelijkheden om aan de problematiek het hoofd te bieden in het licht van het onder 1 gestelde; de nadruk zal in de werkgroep moeten liggen op de ontwikkeling van een integrale beleidsvariant bij afwezigheid van economische groei waarbij geen sprake is van uitgavengroei in reële en absolute termen uit hoofde van demografische ontwikkelingen;

3. voorstellen voor de taakafbakening en coördinatie van de verschillende organen en instellingen die zich met de demografische problematiek in relatie tot de collectieve sector bezig houden;
4. voorstellen voor het verrichten van nadere studies door onderzoeksinstellingen en/of planbureaus;
5. voorstellen voor de toe te passen (advies-)procedures bij de ontwikkeling van toekomstig beleid inzake de demografische problematiek in relatie tot de collectieve sector.

De tijdshorizon van het onderzoek zal zich in hoofdzaak moeten beperken tot 10 à 15 jaar (het jaar 2000). Voor wat betreft de te ontwikkelen voorstellen zal de nadruk moeten liggen op hetgeen thans en in de eerstvolgende jaren (op middellange termijn) moet geschieden.

Voorafgaande aan het begin van dit heroverwegingsonderzoek dient een referentiekader voor de in de heroverweging betrokken periode beschikbaar te zijn. Dit referentiekader dient een geactualiseerd inzicht te bieden in de te verwachten ontwikkeling in de bevolkingsopbouw (daaronder begrepen de beroepsbevolking). Dit kader dient gebaseerd te zijn op een onderzoek naar de ontwikkeling van de demografisch bepaalde collectieve uitgaven bij een situatie zonder economische groei maar tevens inzicht te bieden in de gevoeligheid van die uitgaven voor enige economische groei.

12. Eigen bijdragen van gebruikers van gesubsidieerde voorzieningen

Dit onderzoek heeft tot doel om de mogelijkheden te verkennen tot verhoging van het aandeel van de eigen bijdragen van gebruikers in de financiering van gesubsidieerde voorzieningen binnen de kwartaire sector met uitzondering van de voorzieningen die gefinancierd zullen worden via de wet Gezondheidszorg en Maatschappelijke Dienstverlening en de voorzieningen uit hoofde van de AAW. De werkgroep zal daartoe in de eerste plaats een overzicht tot stand moeten brengen van de grote verscheidenheid aan eigen bijdrageregelingen die zich binnen het voorzieningenaanbod in de kwartaire sector voordoet.

Vervolgens zal de werkgroep op basis van te ontwikkelen algemene uitgangspunten en in het licht van een evaluatie van de verscheidenheid aan bestaande regelingen concrete beleidsvarianten moeten ontwikkelen die leiden tot een groter financieringsaandeel van de eigen bijdragen.

Daarbij dient tevens aandacht geschonken te worden aan mogelijkheden om inkomsten uit eigen bijdragen bij de subsidiebepaling te normeren (zonder de feitelijk van de gebruikers gevraagde eigen bijdrage voor te schrijven of de hoogte van de subsidie daarvan afhankelijk te stellen) alsmede aan andere mogelijkheden om door middel van de subsidievoorwaarden de verwerving van eigen inkomsten door gesubsidieerde instellingen te bevorderen. Hierbij kan worden voortgebouwd op het rapport «Subsidieregelingen en -voorwaarden» uit de derde ronde heroverweging.

4.5. Privatisering

4.5.1. Inleiding

Bij de behandeling van hoofdstuk IX B (Financiën) van de Rijksbegroting 1984 in de Tweede Kamer is de vraag aan de orde gesteld op welke wijze de Kamer zal worden geïnformeerd over de voortgang van het privatiseringsbeleid. Mede naar aanleiding van die discussie is besloten dat in de Memories van Toelichting bij de afzonderlijke begrotingshoofdstukken zal worden gerapporteerd over de ontwikkeling op het gebied van privatisering op het desbetreffende departement. Voor informatie terzake moge dan ook naar de respectievelijke Memories van Toelichting worden verwezen. In de navolgende paragrafen wordt kort verslag gedaan van de ontwikkeling van

het privatiseringsbeleid in het algemeen zoals dit ambtelijk wordt gecoördineerd door de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP). Daartoe wordt ingegaan op de stand van zaken van de lopende privatiseringsactiviteiten en op de recente besluitvorming met betrekking tot de volgende fase van privatiseringsonderzoek.

4.5.2. *Lopende onderzoeksactiviteiten*

Bij brief van 25 mei 1983 (TK 17938, nr. 1) is de Kamer op de hoogte gesteld van de besluitvorming met betrekking tot de eerste ronde van concrete privatiseringsonderzoeken, waartoe 14 onderwerpen zijn aangewezen. Het merendeel van deze onderzoeksrapporten is inmiddels afgerond en door de verantwoordelijke minister ter advisering aan de IBP aangeboden. Naar verwachting zullen de komende maanden op basis van deze rapporten, de door de IBP en eventuele andere instanties ingebrachte adviezen principebeslissingen worden genomen. De Kamer zal van de beslissingen op de hoogte worden gesteld, waarbij tevens het onderzoeksrapport openbaar wordt gemaakt. Denkbaar is dat bepaalde onderdelen van een rapport, vanwege de vertrouwelijkheid van de daarin voorkomende bedrijfs- of fabricagegegevens van overheidsdiensten of van particuliere bedrijven, niet voor publicatie in aanmerking kunnen komen. In dergelijke gevallen zullen deze onderdelen ter vertrouwelijke kennisneming aan de Kamerleden ter inzage worden gelegd. Over de personele gevolgen van een principebeslissing wordt overleg gevoerd met bijzondere commissie en dienstcommissies, waarna het kabinet tot definitieve besluitvorming komt.

Naast genoemde onderwerpen van privatiseringsonderzoek is door de IBP advies uitgebracht ten behoeve van de besluitvorming ten principale over privatisering van het Staatsvisserijhavenbedrijf, waar thans bij voorrang de privatiseringsvariant 'afstoting naar de particuliere sector' wordt uitgewerkt. Voorts heeft de IBP recentelijk een advies uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat betreffende het voornemen tot privatisering van het Waterleidingbedrijf van de Rijkswaterstaatsdienst IJsselmeerpolders. De IBP wordt regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang van de privatisering van het Loodswezen, waartoe eerder een principebeslissing is genomen.

Aangaande de personele aspecten verbonden aan privatisering is onder auspiciën van de IBP een beleidsnota op hoofdlijnen opgesteld welke thans onderwerp van overleg vormt in het georganiseerd overleg. Deze nota die is aangekondigd in de brief van 25 mei 1983 (TK 17938, nr. 1), zal na vaststelling aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het onderzoek naar fiscale aspecten van privatisering dat eveneens in genoemde brief is aangekondigd, heeft voorshand betrekking op de omzetbelasting. Gezien de gebleken mogelijke uiteenlopende gevolgen, afhankelijk van de voorziening in kwestie en van de privatiseringsvarianten, is voorshands gekozen voor een pragmatische onderzoeksaanpak, waarbij per geval wordt nagegaan of en zo ja welke oplossingen binnen de huidige wettelijke bepalingen en uitvoeringsregelingen mogelijk zijn. Op grond van het beeld dat daaruit ontstaat zal worden bezien of terzake algemene maatregelen moeten worden getroffen. In dat geval zal de Kamer – mede aan de hand van de onderzoeksresultaten – worden geïnformeerd.

De afgelopen tijd is de IBP regelmatig benaderd door bedrijven en instanties uit de particuliere sector, die hun diensten kwamen aanbieden of van hun belangstelling tot overname van overheidsactiviteiten blijk gaven. In een aantal gevallen heeft de IBP belangstellenden in contact gebracht met het meest betrokken departement. Dit heeft onder meer geleid tot inschakeling van externe adviesbureaus bij de privatiseringsonderzoeken en tot concrete voorstellen in het kader van de te ontwikkelen privatiseringsvarianten. Voorts kunnen deze contacten leiden tot nieuwe initiatieven om tot privatisering van bepaalde overheidsdiensten over te gaan.

4.5.3. *Verdere voortgang van het privatiseringsonderzoek*

Op basis van een interimrapportage van de IBP is recentelijk geconcludeerd dat tegen de achtergrond van het feit dat het kabinet een fundamentele toetsing nodig acht van de overheidsvoorzieningen, de privatisering nog in beperkte mate gestalte heeft gekregen bij de departementen. Daarom is besloten dat door middel van een door de IBP op te stellen concept-taakopdracht de departementale taken en activiteiten systematisch op privatiseringsmogelijkheden zullen worden geïnventariseerd. Tevens is besloten tot de voorbereiding van de selectie van onderwerpen voor een tweede ronde van concrete privatiseringsonderzoeken onder auspiciën van de IBP. Daartoe is de departementen verzocht bij voorrang een drietal onderwerpen voor te dragen, waarbij kan worden geput uit de resultaten van de hiervoor genoemde inventarisatie. Eveneens zullen de departementen daarbij een opgaaf doen van eventueel zelf te starten concrete privatiseringsonderzoeken. Bij de politieke toetsing van de derde ronde heroverweging is besloten tot het doen van concreet privatiseringsonderzoek naar de juridische functie en de accountantscontrole, onder auspiciën van de IBP.

Met het oog op een door de IBP uit te voeren evaluatie van de eerste ronde van concrete privatiseringsonderzoeken zijn de departementen verzocht terzake hun bevindingen aan de IBP te rapporteren. Deze zal op basis van de evaluatieresultaten aanbevelingen doen met betrekking tot de opzet en de procedure van de concrete privatiseringsonderzoeken voor de tweede ronde, die komend najaar zal worden voorbereid.

5. Nadere toelichting op de uitvoering van de begroting 1984

5.1. De uitgaven van de rijksbegroting en de begrotingsfondsen

Na een forse opwaartse bijstelling bij Voorjaarsnota wordt de raming van het vermoedelijk uitgaventotaal (inclusief begrotingsfondsen) met 339 miljoen neerwaarts bijgesteld. Aangezien op de afzonderlijke begrotingshoofdstukken geen onvoorziene omvangrijke opwaartse bijstellingen plaatsvinden is er geen aanleiding naast strikte toepassing van de vigerende regels van het stringent begrotingsbeleid additionele beheersingsmaatregelen te treffen, zoals het instellen van kasplafonds (zie hoofdstuk 5).

De mutaties in de uitgaven op de rijksbegroting na de Voorjaarsnota 1984

In bijlage 5.4 is een overzicht opgenomen van de uitgavenmutaties ten opzichte van de Voorjaarsnota. Voor een aanzienlijk deel betreft het uitgavenmutaties met een budgettair neutraal karakter zoals overboekingen tussen begrotingshoofdstukken, uitgavenverhogingen waar gelijke hogere ontvangsten tegenover staan (de zogenaamde desalderingen) alsmede toedeling van bedragen uit aanvullende posten.

De belangrijkste budgettair neutrale mutaties betreffen: een overboeking van 45 miljoen van diverse hoofdstukken naar hoofdstuk VIII (Onderwijs en Wetenschappen) in verband met een gewijzigde financiële structuur voor TNO en een overboeking van 176 miljoen uit de aanvullende post voor loonbijstelling naar de hoofdstukken.

De voor het financieringstekort belangrijkste relevante mutaties zijn de volgende.

Bij het basisonderwijs doet zich onder meer als gevolg van een lager aantal leerlingen een daling voor van de uitgaven met bijna 31 miljoen. Voorts is aan de begroting van Onderwijs en Wetenschappen een bedrag van ruim 49 miljoen toegevoegd in verband met de financiering van het O & W-banenplan.

Met name als gevolg van lagere rente-uitgaven op korte leningen worden de uitgaven op het hoofdstuk Nationale Schuld met 177 miljoen verlaagd.

Hoofdstuk IX-B (Financiën) is verhoogd met 270 miljoen vanwege het vergoeden van schades op door de staat gegarandeerde exportkredietverzekeringen.

Het achterblijven van de uitgaven op het artikel woningwetleningen is voor circa 550 miljoen een gevolg van het later opvragen door gemeenten van deze leningen in verband met het zelf voorfinancieren via de geldmarkt. De onderuitputting op de artikelen huurwoningen 1975 (200 miljoen) en woningwet voor 1968 (200 miljoen) is een gevolg van onder meer administratieve achterstanden en uitblijvende declaraties. De lagere uitgaven aan individuele huursubsidies (100 miljoen) zijn een gevolg van de bij Voorjaarsnota 1983 doorgevoerde stelselwijziging.

Als gevolg van het vervroegen van betalingen voor het Oosterschelde-project wordt 500 miljoen aan de begroting van Verkeer en Waterstaat toegevoegd.

Tegenover deze uitgavenverhoging in 1984 staat in 1985 een verhoging van de niet-belastingontvangsten met 450 miljoen en een verlaging van de uitgaven met 50 miljoen. De verhoging van de begroting van Verkeer en Waterstaat met 63 miljoen in verband met de WUW betreft een betalingsverplichting uit eerdere jaren aan de lagere overheden.

Op hoofdstuk XV (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) is een bedrag van 258 miljoen in mindering gebracht vanwege lagere dan bij Voorjaarsnota geraamde uitgaven voor de WWV en de RWW. Aan hetzelfde hoofdstuk is een bedrag van 45 miljoen toegevoegd in verband met hoger dan geraamde uitgaven voor de BKR (zie hierna onder voortgangscontrole ombuigingen).

De mutaties in de uitgaven van de begrotingsfondsen

Als gevolg van lager dan geraamde bijstandsuitgaven wordt de compensatie aan gemeenten met 8 miljoen verminderd. De afdracht aan BTW aan de EG wordt naar huidige inzichten geraamd op 1860 miljoen, een verhoging van 10 miljoen ten opzichte van de Miljoenennota 1984.

In verband met een hogere geraamde opbrengst van de invoerrechten zal het aan de EG af te dragen bedrag met 120 miljoen toenemen.

De uitgaven van het Rijkswegenfonds worden met 25 miljoen verhoogd als gevolg van de hogere raming van inkomsten uit de toeslagen op de Motorrijtuigenbelasting.

Voortgangscontrole ombuigingen

Ten opzichte van de bij Voorjaarsnota geconstateerde tekorten is een aantal additionele tekorten voor 1984 opgetreden van in totaal 185 miljoen.

Op de rijksbegroting in enge zin treedt als gevolg van hogere dan geraamde uitgaven krachtens de BKR na het treffen van de voorgenomen maatregelen in 1984 een besparingsverlies op van 45 miljoen.

Voor 1985 en volgende jaren zullen de voor die jaren reeds ingeboekte besparingen worden veilig gesteld door middel van reeds getroffen en nog te treffen maatregelen.

Op het ICCK beleidsterrein sociale zekerheid wordt in 1984 een besparing van 125 miljoen op titel van fraude- en misbruikbestrijding niet gerealiseerd vanwege het niet tijdig invoeren van de daarvoor noodzakelijke maatregelen. Voor 1985 en volgende jaren wordt er vanuit gegaan dat de betreffende maatregelen van kracht worden en dat de structurele opbrengst wordt gerealiseerd. Eveneens ontstaat op dit terrein een tijdelijk tekort van 15 miljoen als gevolg van vertraging van een viertal specifieke maatregelen. Het betreft hier onder meer de voorstellen inzake maximering van het netto ziekengeld, alsmede de inkomenstoets in de AAW die pas ingaan op 1 augustus 1984. Dit is een gevolg van het feit dat de parlementaire behandeling van de beide maatregelen pas na 1 juli werd afgerond.

Op het terrein van de volksgezondheid treden geen wijzigingen op.

In de realisering van het belastingplan is geen wijziging opgetreden.

5.2. De ontvangsten

5.2.1. De belastingontvangsten in 1984

De vermoedelijke uitkomst van de opbrengst van de rijksbelastingen in 1984 bedraagt 95,0 mld. Deze uitkomst is gelijk aan de raming zoals die in de Voorjaarsnota, en ook al in de meibrief, was opgenomen. De nieuwe inzichten in de macro-economische ontwikkelingen en de realisatiecijfers over de opgelegde aanslagen en de ontvangen kasbedragen leiden wel tot

een aantal aanpassingen in de ramingen van de afzonderlijke belastingen, maar deze bijstellingen vallen tegen elkaar weg.

In onderstaande tabel is het verloop van de ramingen voor een aantal belastingen en belastingcategorieën weergegeven sinds het opstellen van de ontwerpbegroting 1984. Een overzicht voor alle belastingen afzonderlijk is te vinden in bijlage 2.1.

Tabel 5.2. Geraamde belastingopbrengsten op kasbasis in 1984

	Ontwerp- begroting 1984	Voorjaars- nota 1984	Vermoede- lijke uit- komst 1984	Vershil t.o.v. Voor- jaarsnota
Kostprijsverhogende belastingen	44 000	44 900	45 000	+ 100
waarvan:				
– omzetbelasting	27 900	28 300	28 500	+ 200
– accijnzen	8 400	8 605	8 430	– 175
– overige	7 700	7 995	8 070	+ 75
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	49 250	50 100	50 000	– 100
waarvan:				
– inkomstenbelasting	6 000	6 250	6 200	– 50
– loonbelasting	31 100	31 100	31 000	– 100
– vennootschapsbelasting	9 350	9 900	9 900	–
– overige	2 800	2 850	2 900	+ 50
Totaal-Generaal	93 250	95 000	95 000	–

Het fiscale regime in 1984 wijkt vrijwel niet af van hetgeen hierover in de Voorjaarsnota was verondersteld. Alle bijstellingen in de belastingramingen ten opzichte van die nota zijn dus endogeen van aard. De belangrijkste aanpassingen worden hieronder toegelicht.

Blijkens de Macro-Economische Verkenning 1985 groeit de invoer van goederen in 1984 bijna 3% sterker dan in het Centraal Economisch Plan was voorspeld. Het bedrag dat tot en met juli aan invoerrechten is ontvangen is eveneens hoger dan op grond van de raming uit de Voorjaarsnota zou worden verwacht. De raming is daarom verhoogd, en wel met 120 mln tot 1 800 mln.

De grootste bijstelling heeft plaatsgevonden bij de omzetbelasting, waarvan de opbrengst nu 200 mln hoger wordt geraamd dan in de Voorjaarsnota. Op grond van de huidige inzichten van het Planbureau in de ontwikkelingen van de voor deze belasting relevante bestedingen zou geen aanpassing van de raming nodig zijn. De reden voor de bijstelling ligt dan ook in het gunstige verloop van de feitelijke opbrengst van deze belasting.

Bij de meeste accijnzen blijven de ontvangsten daarentegen licht achter bij de verwachtingen. Bovendien is in de Macro-Economische Verkenning een iets gematigder volume-ontwikkeling van de particuliere consumptie voorzien dan in het Centraal Economisch Plan. In totaal is de raming voor deze groep belastingen verlaagd met 175 mln.

De markt voor onroerend goed lijkt zich gematigder te ontwikkelen dan bij het ramen van de overdrachtsbelasting ten tijde van de Voorjaarsnota was verwacht. De geraamde opbrengst van de overdrachtsbelasting is daarom verlaagd met 150 mln.

Omdat de ontvangsten aan loonbelasting iets trager verlopen dan was voorzien, is de raming met 100 mln verlaagd. De nieuwe inzichten van het Centraal Planbureau in de ontwikkeling van de lonen en de premies in 1984

vormen geen aanleiding om de verwachte opbrengst van deze belasting verder te herzien.

De kasopbrengst van de vennootschapsbelasting wordt evenals in de Voorjaarsnota geraamd op 9900 mln. Bepalend voor de kasopbrengst in 1984 zijn in hoofdzaak de betalingen op aanslagen over 1983 en de daarop gebaseerde voorlopige aanslagen over 1984. De ontwikkeling van de bedrijfsresultaten in 1984 zelf heeft slechts in een beperkt aantal gevallen al gevolgen voor de kasontvangsten in dit jaar. Buiten de aardgassector wordt voor de vennootschapsbelasting nog steeds een toeneming van de kasontvangsten verwacht met ca. 13% t.o.v. 1983.

5.2.2. De niet-belastingontvangsten

Ten opzichte van de Voorjaarsnota wordt de raming van de niet-belastingontvangsten in totaal verhoogd met ruim 500 miljoen. In bijlage 5.5. deel B is een overzicht opgenomen van de mutaties in de niet-belastingontvangsten ten opzichte van de Voorjaarsnota.

Een deel van de mutaties hangt rechtstreeks samen met mutaties in de uitgaven (de zogenaamde desalderingen). Hieronder volgt een korte toelichting op de belangrijkste budgettaire relevante mutaties in de niet-belastingontvangsten.

De verhoging van de middelenbegroting van Financiën (71 miljoen) is grotendeels het saldo van een aantal hogere ontvangsten bij de dienst der domeinen en bij de belastingdienst. Beter resultaat bij de PTT (postcheque en girodienst) leiden tot 42 miljoen hogere ontvangsten op de middelenbegroting van Verkeer en Waterstaat.

Op grond van de meest recente gegevens vallen de niet-belastingontvangsten uit aardgasbaten met 200 miljoen mee. Als gevolg van restituties van in vorige jaren verstrekte voorschotten en gedane uitgaven wordt op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 94 miljoen meer aan middelen ontvangen.

5.3. Het financieringstekort van de lagere overheid

Het financieringstekort van de lagere overheid heeft in 1983 volgens de definitieve cijfers van De Nederlandsche Bank 0,5% van het nationale inkomen bedragen. Vooral de provincies en de gemeenten droegen tot deze uitkomst bij door een overschot op de gewone dienst dat het niveau van de afschrijvingen overtrof en een, in historisch perspectief, opmerkelijk laag tekort op de kapitaaldienst.

Bij het cijfer ten aanzien van de gewone dienst past overigens het nodige voorbehoud. In de eerste plaats wordt dit saldo door het Centraal Bureau voor de Statistiek berekend als sluitpost in de statistiek van de kapitaaluitgaven en -inkomsten. In de tweede plaats is het cijfer gemeten op kasbasis, terwijl de provincies en de gemeenten voor hun begroting en rekening veeleer een stelsel van lasten en baten volgen; ook om die reden mogen uit de hier gepresenteerde cijfers van de gewone dienst geen conclusies worden getrokken over de financiële positie van de provincies en de gemeenten. Deze positie dient overigens mede gezien te worden in het licht van de eis van een sluitende gewone dienst.

Het afgenomen tekort op de kapitaaldienst in 1983 hing samen met een aanzienlijke verdere daling van de kapitaaluitgaven, terwijl de kapitaalinkomsten licht toenemen (tabel 5.3.).

Tabel 5.3. Het financieringstekort van de lagere overheid naar onderdelen, (in % van het nationale inkomen).

	1979	1980	1981	1982	1983
Provincies en gemeenten					
Saldo gewone dienst	1,4	0,7	0,7	1,4	1,4
(P.M. Afschrijvingen)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,2)
Saldo kapitaaldienst, excl. gemeentelijke woningbouw	- 1,9	- 2,3	- 2,1	- 1,9	- 1,5
- uitgaven (-)	(- 3,0)	(- 3,2)	(- 3,0)	(- 2,8)	(- 2,5)
- ontvangsten	(1,1)	(0,9)	(0,9)	(0,9)	(1,0)
Saldo gemeentelijke kapitaaldienst voor woningbouw	0,0	0,0	0,2	0,1	- 0,0
Saldo totale dienst	- 0,5	- 1,6	- 1,2	- 0,4	- 0,1
Netto kredietverlening aan de private sector en diversen ¹	- 0,2	- 0,5	- 0,4	- 0,2	- 0,4
Financieringstekort lagere overheid	- 0,7	- 2,1	- 1,6	- 0,6	- 0,5

¹ Deze post omvat het saldo op de totale dienst van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (voorzover geregistreerd), evenals de door de Bank voor Nederlandsche Gemeenten en de

Nederlandse Waterschapsbank verstrekte kredieten onder overheidsgarantie aan woningbouwverenigingen en semi-overheidsbedrijven en -instellingen.

Gelet op het complementaire karakter van de kapitaaluitgaven ligt het voor de hand het lage niveau van de kapitaaluitgaven tenminste voor een deel toe te schrijven aan de ontwikkeling van de particuliere investeringen en de woningbouw. Met name de daling van de uitgaven wegens de aankoop en het bouwrijp maken van gronden moet in dat licht worden gezien. Daarnaast doet zich vermoedelijk de invloed van de bezuinigingen bij de lagere overheid gelden.

De uitkomst in 1983 en het cijfer voor het 12-maandstekort tot en met maart 1984, dat volgens nog zeer voorlopige cijfers 0,5% van het nationale inkomen bedraagt, geven geen aanleiding tot bijstelling van de tot dusverre gehanteerde raming van het financieringstekort van de lagere overheid. De onzekerheden over de feitelijke tekortontwikkeling zijn groot, zoals ook moge blijken uit de fluctuaties in het tekort in de afgelopen jaren. Voorshands wordt voor 1984 en voor 1985 uitgegaan van een tekort van 1,2% van het nationale inkomen.

De tot dusverre gehanteerde raming is gebaseerd op de trendmatige ontwikkeling van het tekort, zoals aanbevolen in het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Een trendmatige benadering heeft het voordeel dat erratische bewegingen in het tekort buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Daarnaast speelt een rol dat de realisatiecijfers pas laat beschikbaar komen en veelal lange tijd aan aanpassingen onderhevig zijn.

5.4. Financieringsoverzicht van het Rijk

Uitgaande van een financieringstekort van het Rijk dat thans wordt geraamd op 31,2 miljard en aflossingen op de gevestigde schuld van 5,8 miljard, bedraagt de financieringsbehoefte 37,0 miljard. Tot nu toe is hiervan 35,0 miljard op de kapitaalmarkt gedekt.

Tabel 5.4. Financieringsbeeld op kasbasis 1984 (in miljarden guldens)

Financieringstekort		31,2
Aflossingen gevestigde schuld		5,8
Financieringsbehoefte		37,0
Gerealiseerd bruto kapitaalmarktberoep met storting in 1984:		
– voorinschrijfrekening ¹	3,7	
– op de openbare markt gecontracteerd ²	25,1	
– op de onderhandse markt gecontracteerd ²	6,2	
		35,0
Resterende behoefte aan kapitaalmarktmiddelen		2,0
Aflossing vlottende schuld ¹	4,2	
Bruto plaatsing schatkistpapier ²	3,3	
Resterende behoefte aan vlottende middelen		0,9

¹ Raming voor geheel 1984.² Tot en met 10 september.

5.5. Overzicht van mutaties ten opzichte van de Voorjaarsnota 1984

A. UITGAVENMUTATIES

VI	Justitie	–	15,2
	– personeelsuitgaven	–	9,1
	– rechtshulp	–	17,0
	– werkverruimende maatregelen (zie niet-belastingmiddelen)	+	9,0
	– desaldering (zie niet-belastingmiddelen)	–	4,2
	– correctie algemene salarismaatregelen 1984	* +	3,6
	– correctie pensioenpremie PGGM	* –	1,4
	– diversen	+	3,9
VII	Binnenlandse Zaken	+	11,1
	– VUT 40 dienstjaren	* +	11,0
	– herbezetting	* +	0,3
	– BBRA geschillencommissie	* +	0,3
	– TNO (naar hoofdstuk VIII)	* –	0,5
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	+	43,3
	– wachtgeld	–	28,3
	– uitkeringsregelingen	+	20,0
	– personeel en leerlingen basisonderwijs	–	30,9
	– banenplan	+	49,4
	– TNO (van diverse hoofdstukken)	* +	45,3
	– CERN	–	6,5
	– diversen	–	5,7
IX-A	Nationale Schuld	–	177,0
	– rente en kosten vaste en vlottende schuld	–	177,0
IX-B	Financiën	+	270,0
	– exportkredietverzekering	+	270,0
X	Defensie	+	164,7
	– desaldering (zie niet-belastingmiddelen)	+	3,5
	– correctie algemene salarismaatregelen 1984	* +	46,0
	– correctie algemene salarismaatregelen 1983	* +	118,2
	– toepassing inhoudingsregeling	* –	17,7
	– afwikkeling RSV	+	17,7
	– diversen	–	3,0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	–	1 050,4
	– CVV (van hoofdstuk XV)	* +	20,0
	– TNO (naar hoofdstuk VIII)	* –	11,4
	– leningen woningwet	–	550,0
	– huurwoningen 1975	–	200,0
	– woningwet voor 1968	–	200,0
	– individuele huursubsidies	–	100,0
	– arbeidsbureau nieuwe stijl	–	9,0

XII	Verkeer en Waterstaat	+	618,9
	– Oosterschelde	+	500,0
	– WUW	+	63,5
	– openbaar vervoer	+	11,0
	– diverse verplichtingen 1983	+	32,9
	– desaldering (zie niet-belastingmiddelen)	+	0,6
	– salarisontwikkeling 1983 (incidenteel)	* +	9,5
	– correctie prijsbijstelling	* +	5,4
	– TNO (naar hoofdstuk VIII)	* –	4,5
	– diversen	+	0,5
XIII	Economische Zaken	–	11,2
	– correctie prijsbijstelling	* –	0,1
	– TNO (naar hoofdstuk VIII)	* –	9,7
	– PNL	–	1,8
	– herbezetting	* +	0,4
XIV	Landbouw en Visserij	+	0,9
	– ISP	+	2,9
	– TNO (naar hoofdstuk VIII)	* –	8,1
	– desaldering (zie niet-belastingmiddelen)	+	4,8
	– herbezetting	* +	1,2
	– diversen	+	0,1
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	–	181,1
	– jeugdspaarwet	–	7,0
	– éénmalige uitkering 1984	+	15,0
	– RWW	–	108,0
	– WWV	–	150,0
	– bijstand bejaarden	+	19,0
	– CVV	–	8,0
	– herbezetting	* +	0,3
	– terugploegexperiment	+	16,3
	– BKR	+	45,0
	– CVV (naar hoofdstuk XI)	* –	20,0
	– PNL	+	3,6
	– TNO (naar hoofdstuk VIII)	* –	1,4
	– project emancipatie (naar hoofdstuk XVI)	* –	1,1
	– correctie algemene salarismaatregelen 1984	* +	9,4
	– VUT SWW	* +	9,5
	– diversen	–	3,7
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	–	23,5
	– project emancipatie (van hoofdstuk XV)	* +	1,1
	– TNO (naar hoofdstuk VIII)	* –	9,7
	– correctie pensioenpremie PGGM	* –	14,3
	– diversen	–	0,6
	Civiele Verdediging	+	1,6
	– rampenbestrijding (hoofdstuk VII)	–	10,0
	– noodhospitaal AZU (hoofdstuk VIII)	+	10,0
	– verplichting 1983 (hoofdstuk XII)	+	0,5
	– desaldering	+	1,1

Aanvullende posten	–	130,1
– loonbijstelling (naar hoofdstukken)	–	176,3
– loonbijstelling	+	46,2
– prijsbijstelling (naar hoofdstukken)	* –	5,3
– prijsbijstelling	+	5,3
Mutatie Fondsen		
Gemeentefonds	–	9,0
– compensatie bijstandsuitgaven gemeenten	–	8,0
– brandweerwet	–	9,0
– comptabiliteitsvoorschriften	+	9,0
– diversen	–	1,0
Provinciefonds	–	7,3
– diversen	–	7,3
EG-afdracht	+	130,0
– BTW-afdracht	+	10,0
– afdracht invoerrechten	+	120,0
Rijkswegenfonds	+	25,0
– opcenten	+	25,0
Totaal uitgavenmutaties (inclusief fondsen)	–	339,3

* 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

III	Algemene Zaken	+	2,7
	– diversen	+	2,7
VI	Justitie	+	6,4
	– ontvangsten AWBZ-fonds	+	8,6
	– boeten en transacties	–	5,2
	– werkverruimende maatregelen (zie uitgaven)	+	9,0
	– desaldering (zie uitgaven)	–	4,2
	– diversen	–	1,8
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	+	8,3
	– diversen	+	8,3
IX-B	Financiën	+	71,2
	– domeinen	+	25,5
	– douanerechten	+	11,0
	– belastingdienst	+	20,0
	– rente belastingschuld	+	6,0
	– garanties	+	8,0
	– diversen	+	0,7
X	Defensie	+	21,0
	– desaldering (zie uitgaven)	+	3,5
	– UNIFIL	+	5,5
	– diversen	+	12,0
XII	Verkeer en Waterstaat	+	68,8
	– afrekening PTT 1983	+	22,8
	– PTT (PCGD)	+	42,5
	– desalderingen (zie uitgaven)	+	0,6
	– diversen	+	2,9
XIII	Economische Zaken	+	226,2
	– EFRO	+	10,0
	– inkomsten uit aardgas	+	200,0
	– diversen	–	1,5
	– steun individuele bedrijven	+	17,7
XIV	Landbouw en Visserij	+	5,1
	– desaldering (zie uitgaven)	+	4,8
	– diversen	+	0,3
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	+	91,9
	– restituties volksverzekeringen	+	8,9
	– restituties bevoorschotting CSV	+	30,0
	– restituties bevoorschotting bejaardenoorden	+	55,0
	– diversen	–	2,0
	Civiele verdediging	+	1,1
	– desaldering	+	1,1
Totaal mutaties niet-belastingmiddelen			+ 502,7

6. De kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de financiering daarvan

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de liquiditeitspositie van provincies, gemeenten en waterschappen, zoals deze in het kader van de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen wordt bepaald.

Tabel 6.1. Enige gegevens inzake de (ruimte voor) monetaire financiering van provincies, gemeenten en waterschappen (in miljarden guldens).

Jaar	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1 Netto vlottende schuld ¹	2,1	2,6	5,8	5,4	3,0	1,9
2 Verwachte betalingen uit hoofde van geraamde kapitaaluitgaven ²	14,7	14,9	14,9	15,4	16,2	16,7
3 Verwachte vaste financieringsmiddelen ²	10,3	10,9	12,1	14,0	14,3	13,9
4 = 2 - 3 Netto betalingsverplichtingen	4,4	4,0	2,8	1,4	1,9	2,8
5 = 1 + 4 Netto kapitaalbehoefte	6,5	6,6	8,6	6,8	4,9	4,7
6 Kasgeldlimiet ¹	9,6	10,3	11,1	8,7	8,7	9,2
7 = 6 - 5 Netto ruimte (+) c.q. overschrijding (-)	+ 3,1	+ 3,7	+ 2,5	+ 1,9	+ 3,8	+ 4,5
waarvan a) ruimte	3,4	4,0	3,2	2,5	4,1	4,7
b) overschrijding	- 0,3	- 0,3	- 0,7	- 0,6	- 0,3	- 0,2

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 1983 opnieuw is gedaald, namelijk met ruim 1,1 miljard. Ook in 1981 en 1982 was sprake van een daling, mede onder invloed van drie achtereenvolgende verlagingen van het kasgeldlimietpercentage, die ten doel hadden de monetaire financiering door de lagere overheid te beperken tot maximaal ca. 0,5 mld per jaar. Mede gelet op de feitelijke uitkomst in die jaren, die neerkomt op een vrij aanzienlijke afneming van de netto vlottende schuld, is het percentage van de kasgeldlimiet in 1983 ongewijzigd gelaten.

Daarbij is in aanmerking genomen dat het de voorkeur verdient de monetaire financiering door de lagere overheid trendmatig, dus over een reeks van jaren, te bezien. Uitgangspunt daarbij is dat de gemiddelde jaarlijkse monetaire financiering beperkt van omvang blijft.

Aannemelijk is dat het niveau van de kapitaalmarktrente verdere consolidatie heeft bevorderd, terwijl eveneens aannemelijk is dat een groot deel van de publiekrechtelijke lichamen behoefte heeft aan een zekere speelruimte onder de kasgeldlimiet, teneinde niet tot een groot beroep op de kapitaalmarkt te worden gedwongen in tijden met een hoge kapitaalmarktrente.

De netto kapitaalbehoefte wordt, behalve door de netto vlottende schuld, tevens bepaald door de netto betalingsverplichtingen; daaronder wordt in dit verband verstaan het saldo van de in de eerstkomende 15 maanden verwachte betalingen uit hoofde van kapitaaluitgaven en de in die periode

verwachte vaste financieringsmiddelen. Bedoeld saldo, dat een indicatie vormt van het potentiële liquiditeitstekort, nam in 1983 met 0,9 mld toe. De daling van de netto kapitaalbehoefte bleef daardoor beperkt tot 0,2 mld. De ruimte onder de kasgeldlimiet was per 1 januari 1984 opgelopen tot niet minder dan 4,5 mld.

De kapitaaluitgaven van de provincies en de gemeenten zijn in 1983 ten opzichte van 1982 met bijna een half miljard gedaald (zie tabel 6.2). Uitgedrukt in procenten van het bruto nationale produkt namen de kapitaaluitgaven af met 0,2%-punt. Ook in 1982 waren de kapitaaluitgaven lager dan in het jaar daarvoor; de daling bedroeg toen ruim 1 miljard of, in procenten van het bruto nationale produkt, 0,6%-punt. De daling van de kapitaaluitgaven, die al rond het eind van de jaren zestig is begonnen, zet zich na een onderbreking in 1980 en 1981 dus voort.

De daling van de investeringen manifesteerde zich in verschillende categorieën, met name bij de aankoop en het bouwrijp maken van gronden, cultuur en recreatie, en nutsbedrijven. Na een daling in 1982 zijn de uitgaven voor volkshuisvesting over 1983 weer licht gestegen.

Tabel 6.2. Kapitaaluitgaven van de provincies en de gemeenten (in miljarden guldens)

Jaar	1979	1980	1981	1982	1983
Volkshuisvesting					
Eigen investeringen	0,8	1,2	1,5	1,4	1,3
Verstrekten bijdragen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Doorgegeven rijksleningen woningwet	2,4	2,9	3,7	3,0	3,3
Totaal volkshuisvesting	3,3	4,2	5,3	4,5	4,7
Aankoop en bouwrijp maken van gronden	2,3	2,7	2,6	2,2	2,0
Stadsanering en krot opruiming	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Openbare werken	1,9	2,1	2,1	1,8	1,9
Onderwijs					
Eigen investeringen	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5
Verstrekten bijdragen	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal onderwijs	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7
Cultuur en recreatie	0,8	0,9	0,9	0,9	0,6
Volksgesondheid	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Nutsbedrijven	1,0	1,3	1,2	1,5	1,3
Overige kapitaaluitgaven					
Eigen investeringen	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Verstrekten bijdragen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Overige, w.o. verstrekten geldleningen	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3
Totaal overige kapitaaluitgaven	1,0	1,2	1,2	1,2	1,4
Totaal kapitaaluitgaven	11,8	13,9	14,8	13,7	13,2
Idem in % BNP	3,7	4,2	4,3	3,7	3,5

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Tabel 6.3 geeft een overzicht van de wijze waarop de kapitaaluitgaven van de provincies en de gemeenten zijn gefinancierd. De opbrengst wegens verkoop van goederen – vooral de verkoop van bouwrijp gemaakte grond – is over 1983 gestegen en was met 1,9 miljard bijna gelijk aan het bedrag dat in 1983 was gemoeid met het aankopen en bouwrijp maken van grond (2,0 miljard). Dit beeld wijkt af van de voorgaande jaren, toen de desbetreffende uitgaven de inkomsten steeds ruimschoots overtroffen.

De van het rijk ontvangen woningwetleningen daalden over 1983 met rond 0,3 miljard tot 4,7 miljard. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in de relatief lage geldmarktrente, die ertoe geleid heeft dat de rijksleningen slechts in een langzaam tempo werden opgevraagd. In 1981 had de toen hoge geldmarktrente een tegenovergesteld effect, zoals ook uit tabel 6.3 blijkt.

In 1983 was opnieuw sprake van een relatief groot overschot op de gewone dienst (vóór afschrijvingen) van de provincies en de gemeenten. Over 1983 bedroeg dat overschot 4,7 miljard (1982: 4,5 miljard). De afschrijvingen kunnen worden geraamd op circa 3,9 miljard, zodat een benaderd exploitatie-overschot resulteert van 0,8 miljard. Hierbij moet evenwel in aanmerking worden genomen, dat het saldo op de gewone dienst de sluitpost vormt in de statistiek van de kapitaaluitgaven en -inkomsten en voorts, dat de cijfers op kasbasis zijn berekend en dus niet maatgevend zijn voor bedoeld saldo van de gemeenten en de provincies, die voor een belangrijk deel een stelsel van lasten en baten volgen.

Als gevolg van de gedaalde kapitaaluitgaven en mede door het grote overschot op de gewone dienst bleef het netto kapitaalmarktberoep ver achter bij dat van de twee voorgaande jaren; het bedroeg slechts 1,4 miljard. Desondanks is de netto vlottende schuld van de provincies en de gemeenten nog met ruim 1 miljard afgenomen. Hun bruto vlottende schuld daalde met rond 0,4 miljard, terwijl de kasmiddelen met ca. 0,6 miljard toenamen.

Tabel 6.3. Financieringsoverzicht van de provincies en de gemeenten (in miljarden guldens)

Jaar	1979	1980	1981	1982	1983
Kapitaaluitgaven	11,8	13,9	14,8	13,7	13,2
Betaalde aflossingen op rijksleningen	0,6	0,4	0,3	0,5	0,5
Overige betaalde aflossingen	2,7	2,8	2,8	3,2	3,0
Financieringsbehoefte	15,1	17,1	17,9	17,4	16,7
Opbrengst verkoop goederen	2,0	1,7	1,8	1,7	1,9
Opgenomen rijksleningen woningwetbouw	3,4	4,2	6,0	5,0	4,7
Ontvangen bijdragen	1,0	0,9	1,0	1,2	1,3
Overige kapitaalinkomsten	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Overschot gewone dienst (vóór afschrijvingen)	4,1	2,0	2,3	4,5	4,7
Ontvangen aflossingen	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5
Bruto beroep op lange middelen	3,6 ¹	4,8	6,7	6,9	4,4
Mutatie netto vlottende schuld (daling = -)	0,5 ¹	3,1	- 0,3	- 2,5	- 1,0
Totaal financieringsmiddelen	15,1	17,1	17,9	17,4	16,7

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.

7. De uitgaven en de ontvangsten¹ 1981-1985 ingedeeld volgens de functionele classificatie

7.1. Uitgaven

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven				
		1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoe- delijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
00	Algemeen bestuur	4 419	4 549	5 328	5 426	5 203
00.0	Algemene uitgaven	276	276	282	332	313
00.1	Wetenschappelijk onderzoek	280	294	298	313	293
00.2	Financieel bestuur en domeinen	2 192	2 365	2 904	3 437	3 081
00.3	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	1 671	1 614	1 844	1 634	1 516
01	Defensie	11 928	12 576	13 071	13 470	13 398
01.0	Algemene uitgaven	849	885	1 304	859	954
01.1	Wetenschappelijk onderzoek	98	99	97	165	98
01.2	Landmacht	5 066	5 439	5 507	5 812	5 740
01.3	Luchtmacht	2 395	2 478	2 448	2 479	2 605
01.4	Marine	2 384	2 439	2 429	2 702	2 694
01.5	Militaire pensioenen en wachtgelden	1 136	1 236	1 286	1 353	1 307
02	Buitenlandse betrekkingen	3 366	3 622	3 803	4 130	4 150
02.0	Algemene uitgaven	65	78	83	156	130
02.2	Vertegenwoordiging in het buitenland	241	241	260	246	259
02.3	Internationale organisaties en conferenties	3 060	3 303	3 460	3 728	3 761
02/03	Ontwikkelingssamenwerking	3 243	3 578	3 370	3 840	4 039
02.4	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	3 035	3 374	3 138	3 596	3 777
03.4	Nederlandse Antillen	208	204	232	244	262
04	Justitie en politie (incl. civiele verdediging)	4 834	5 161	5 309	5 272	5 431
04.0	Algemene uitgaven	115	131	133	159	159
04.1	Wetenschappelijk onderzoek	5	4	4	4	4
04.2	Rechtspraak	581	636	662	668	713
04.3	Rijkspolitie	952	1 039	1 076	1 090	1 078
04.4	Gemeentepolitie	1 814	1 949	2 026	2 006	2 031
04.5	Strafrechtstoepassing	492	521	547	540	550
04.6	Binnenlandse veiligheid	79	82	108	71	136
04.7	Civiele verdediging en brandweer	232	212	173	171	197
04.8	Kinderbescherming	564	587	580	567	563
05	Verkeer en waterstaat	10 473	10 790	11 204	12 142	11 078
05.0	Algemene uitgaven	68	77	129	87	130
05.1	Wetenschappelijk onderzoek	142	141	87	122	77
05.20	Aanleg en onderhoud van landwegen	2 354	2 325	3 084	2 542	2 147
05.21	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	2 005	2 413	2 445	2 660	2 250

¹ 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) Functiekering 2) in cl. de uitgaven
3) over hulp zit. 4) WIR

Uitgaven en ontvangsten

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven				
		1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoe- delijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
05.3	Landaanwinning	48	45	49	48	43
05.4	Zee- en rivierwaterkering en afwatering	1 758	1 631	1 136	1 224	1 099
05.50	Zeescheepvaart	375	367	387	436	410
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	583	477	345	502	300
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	26	33	33	31	32
05.6	Verkeer per spoor	1 343	1 492	1 616	1 528	1 679
05.7	Burgerlijke luchtvaart	150	134	232	171	145
05.8	Pijpleidingen	1	1	1	1	1
05.9	PTT	1 620	1 654	1 710	1 785	1 795
06	Handel en nijverheid	8 482	8 767	7 881	8 633	8 880
06.0	Algemene uitgaven	73	80	85	80	97
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	661	535	618	725	705
06.2	Handel en ambacht	333	381	446	476	510
06.3	Industrie	1 799	1 935	1 760	1 966	2 008
06.4	Mijnwezen	84	39	40	34	35
06.5	Energieproductie	165	182	274	325	216
06.6	Toerisme	37	47	45	44	44
06.9	Algemene (steun)maatregelen voor het bedrijfsleven (WIR, steun bedrijven e.d.)	5 330	5 577	4 613	4 843	5 239
07	Landbouw en visserij	2 063	2 137	2 136	2 131	2 210
07.0	Algemene uitgaven	99	102	187	127	128
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	354	347	327	327	305
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt	636	730	642	678	739
07.3	Cultuurtechnische werken	492	470	509	536	472
07.4	Bosbouw	135	154	163	132	180
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	26	26	29	34	50
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	321	308	299	297	281
08o	Onderwijs en wetenschappen	26 001	26 836	27 214	26 511	26 408
08.0	Algemene uitgaven	166	178	224	247	1 948
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	559	609	618	678	728
08.2	Lager onderwijs	7 803	8 044	7 874	7 765	7 594
08.3	Vorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	5 267	5 331	4 693	5 065	4 200
08.41	Lager en middelbaar land- en tuinbouw- onderwijs	457	476	507	492	522
08.40/08.42	Ander vak- en beroepsonderwijs	6 500	6 816	6 031	6 917	6 184
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	5 249	5 382	5 273	5 347	5 232
08c	Cultuur en recreatie	2 470	2 573	2 611	2 987	2 719
08.0	Algemene uitgaven	48	52	74	58	70
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	24	25	5	24	24
08.6	Jeugdvorming, volksontwikkeling, sport en vrijetijdsbesteding	971	1 059	958	935	964
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	620	598	673	767	806

01.1.1.1.1.

- 1) buitenwereld
- 2) Samenwerking met v. - klein land, + 166
- 3) Werk voor ondergrondse.
- 4) N.E.O. / 1.000

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven				
		1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoe- delijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
08.8	Radio, televisie en pers	801	833	895	948	990
08.9	Erediensten	6	6	6	255	4
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	27 534	32 262	31 201	31 844	30 287
09.0	Algemene uitgaven	164	175	199 807	198 180	206 824
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	28	37	37 260	35	37 453
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgelden)	14 512	16 592	13 045	11 428	9 540
09.3	Sociale bijstand	6 878	8 186	10 098	11 927	12 747
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen voortvloeiende uit het eertijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	396	547	420	326	296
09.42						
09.43						
09.44	Sociale hulp	1 970	2 132	2 465	2 908	2 540
09.45						
09.5	Arbeidersbescherming	81	84	87	81	86
09.6	Werkgelegenheid	3 489	4 492	4 286	4 324	4 176
09.7	Arbeidsverhoudingen	16	17	17	17	17
10	<i>Volksgezondheid en milieuhygiëne</i>	1 017	1 081	1 388	1 309	1 453
10.0	Algemene uitgaven	97	94	78	74	75
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	116	115	92	92	92
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	143	173	202	206	244
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	40	42	46	44	42
10.4	Milieuhygiëne	621	657	970	943	1 010
11	<i>Volkshuisvesting</i>	11 425	10 944	11 561	12 934	14 651
11.0	Algemene uitgaven	81	68	86	85	95
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	60	59	66	57	60
11.2	Volkshuisvesting	10 983	10 524	11 109	13 444	14 214
11.3	Ruimtelijke ordening	301	293	300	298	282
13	<i>Nationale schuld</i>	12 884	16 624	19 105	24 121	28 576
13.2/3	Rente en kosten	8 971	11 853	14 520	17 253	20 125
13.4/5	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	3 713	3 981	4 014	5 792	7 451
13.9	Verwerving van staatsschuld	200	790	571	615	1 000
14	<i>Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen</i>	13 110	13 468	13 567	13 121	12 943
15	<i>Diversen (aanvullende posten e.d.)</i>	-	-	-	-	270
	Totaal van de uitgaven	143 249	154 968	158 749	168 626	171 696

¹ Inclusief Uitkeringswet Indische geïnterneerden.

4 620.

- 30 - 16 - 18

2132
- 78

- 97

- 213

7.2. Ontvangsten

Functionele classificatie	Functie	Ontvangsten				
		1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoe- delijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
00	Algemeen bestuur	2 610 ⁺¹⁶	2 817	3 086 ⁻⁶	3 712	3 752 ⁻⁶
00.0	Algemene ontvangsten	6	13	37 ⁻³⁰	35 ⁻³⁰	6
00.1	Wetenschappelijk onderzoek	9	10	10	14	15
00.2	Financieel bestuur en domeinen	2 163	2 469	2 717 ⁻⁶	3 188	3 246 ⁻⁶
00.3	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	432 ⁺¹¹	325	160 ^{vy} 322 ⁺³⁰	475 ⁺²⁰	485
01	Defensie	581	648	697	612	527
01.0	Algemene ontvangsten	56	91	129 ^v	60	51
01.1	Wetenschappelijk onderzoek	-	-	-	-	-
01.2	Landmacht	346	365	362	365	291 ^v
01.3	Luchtmacht	73	77	97	78	79 ^v
01.4	Marine	106	115	109	109	106 ^v
01.5	Militaire pensioenen en wachtgelden	-	-	-	-	-
02	Buitenlandse betrekkingen	229	224	236	246	270
02.0	Algemene ontvangsten	63	60	61	68	74
02.2	Vertegenwoordiging in het buitenland	8	10	14	10	11
02.3	Internationale organisaties en conferenties	158	154	161	168	185
02/03	Ontwikkelingssamenwerking	115	143	165 ⁻¹⁰	299	313 ⁻⁹
02.4	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	44	53	97	228 [*]	228 [*]
03.4	Nederlandse Antillen	71	90 [*]	68 ²¹⁰	* 71	* 85 ⁻⁹
04	Justitie en politie (incl. civiele verdediging)	404	447 ⁻³	447	483	486
04.0	Algemene ontvangsten	17	19	20	32 ⁻¹²	19
04.1	Wetenschappelijk onderzoek	-	-	-	-	-
04.2	Rechtspraak	224	247 ⁻³	255	280 ⁺¹²	297
04.3	Rijkspolitie	42	48	46	48	46
04.4	Gemeentepolitie	2	2	3	3	3
04.5	Strafrechttoepassing 81102104 - 104.8	102 ⁻⁴⁵	117 ⁻⁴⁷	61	107 ⁻⁴⁹	58
04.6	Binnenlandse veiligheid	-	-	-	-	-
04.7	Civiele verdediging en brandweer	2	3	2	3	23
04.8	Kinderbescherming	15 ⁺⁴⁵	11 ⁺⁴⁷	60	10 ⁺⁴⁹	60
05	Verkeer en waterstaat	3 268	3 294	3 652	4 209	4 460
05.0	Algemene ontvangsten	1	1	129 ⁻¹²⁴	9	154 ⁻¹⁴⁸
05.1	Wetenschappelijk onderzoek	3	6	-	-	-
05.20	Aanleg en onderhoud van landwegen	83	62	27 ⁺³⁷	55	15 ⁺⁴⁵
05.21	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	155	157	204	144	141
05.3	Landaanwinning	3	3	3	2	2
05.4	Zee- en rivierwaterkering en afwatering incl. mil. inrichting	184 ⁻¹⁶⁹	181 ⁻¹⁵²	140 ⁺⁶²⁻¹³⁷	196 ⁻¹²⁰	549 ⁺¹¹⁰
05.50	Zeescheepvaart	170	192	180	200	201
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	88	37	22 ⁺²⁵	37	10 ⁺²⁹
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	9	5	4	5	4

* incl. tjeur. R.T.

* v.u. incl. tjeur. fin. -

19450 wettelijk veranderd
huidig wettelijk -

Bijlage 7

water 1100 - 1100

1100

1100

1100

620⁰⁷³
1000

168

1100

Functionele classificatie	Functie	Ontvangsten				
		1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoe- delijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
05.6	Verkeer per spoor	43	89	10 ⁺⁶	6	6
05.7	Burgerlijke luchtvaart <i>in d. ...</i>	88	93	179 ^{br. 78}	104	121
05.8	Pijpleidingen	11	4	2	2	2
05.9	PTT	2 430	2 464	2 752	3 449	3 261
06	Handel en nijverheid	13 161	13 846	13 346	15 316	15 573
06.0	Algemene ontvangsten	16	13	20	13	16
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	8	13	17	15	20
06.2	Handel en ambacht	8	9	11	21	26
06.3 <i>+ SIR</i>	Industrie <i>work SIR.</i>	154	190 ^{145 SIR}	277 ^{98 SIR}	170 ^{105 SIR}	187 ⁻³⁰
06.4	Mijnwezen	12 957	13 568	13 027	15 070	15 322
06.5	Energieproductie	-	-	-	-	-
06.6	Toerisme	-	-	-	2	2
06.9	Algemene (steun)maatregelen voor het bedrijfsleven (WIR, steun bedrijven e.d.)	18	53	31	25	30
07	Landbouw en visserij	516	628 ⁺³	620	616	573
07.0	Algemene ontvangsten	89 ^{LEF}	91 ⁸⁵	29 ⁻²⁰	112 ¹⁰²	21 ⁻¹⁰
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	13	15	14	17	17
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt <i>LEF / kw. j. ...</i>	119 ⁸⁰	141 ¹²⁵	222 ¹⁰⁷	184 ¹⁰²	259 ¹¹⁶
07.3	Cultuurtechnische werken	83	93	129	121	99
07.4	Bosbouw	19	19	24 ¹⁹	22	25
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	7	7	8	7	8
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	186	262	194	153	144
08a	Onderwijs en wetenschappen	434	763	663	776	710
08.0	Algemene ontvangsten	8	11	327 ²¹	16	486 ²¹
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	1	4	3	1	1
08.2	Lager onderwijs	23	217 ^{in d. ...}	116	86	75
08.3	Vorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	81	100 ^{in d. ...}	25 ¹⁹⁹	106	21 ¹⁷³
08.41	Lager en middelbaar land- en tuinbouw- onderwijs	5	5	7	5	8
08.40/08.42	Ander vak- en beroepsonderwijs	243	270	104 ⁺¹⁴⁸	245	98 ¹²⁰
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	73	156	81 ⁺⁶⁹	317	21 ¹⁷⁵
08c	Cultuur en recreatie	888	977	1 014	1 058	1 096
08.0	Algemene ontvangsten	-	-	-	-	-
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	-	-	-	-	-
08.6	Jeugdvorming, volksontwikkeling, sport en vrijetijdsbesteding	118	107	99 ⁺⁵	90 ¹⁰⁰	89
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	18	20	20	20	17
08.8	Radio, televisie en pers	752	850	895	948	990
08.9	Erediensten	-	-	-	-	-

Functionele classificatie	Functie	Ontvangsten				
		1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoe- delijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	927	997	1 364	1 221	1 045
09.0	Algemene ontvangsten	23	22	148 -122	4720	19
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	-	-	-	-	-
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgelden)	290	312	1 130 -606	476 +27 +55	946 -554
09.3	Sociale bijstand	1	1	1 -122	56	1
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen voortvloeiende uit het eertijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	-	-	-	-	-
09.42						
09.43	Sociale hulp	-	-	1	-	1
09.44						
09.45						
09.5	Arbeidersbescherming	12	12	12	16	18
09.6	Werkgelegenheid	601	650	73 +606	626	60
09.7	Arbeidsverhoudingen	-	-	-	-	-
10	<i>Volksgesondheid en milieuhygiëne</i>	338 -12	337	349	309	273
10.0	Algemene ontvangsten	20	10	6539	10	41 -28
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	-	-	1	-	-
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	4	4	4	4	4
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	52	47	47	48	47
10.4	Milieuhygiëne	262 +169	276 +152	236 +26 +127	247 +120	181 +28 +110
11	<i>Volkshuisvesting</i>	534 +1	629	675	672	747
11.0	Algemene ontvangsten	1 +1	2	1	1	2
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	-	-	-	-	-
11.2	Volkshuisvesting	416	479	464 -22	462	512 -25
11.3	Ruimtelijke ordening	117	148	210	209	233
13	<i>Nationale schuld</i>	4 635	5 859	6 124	7 259	7 933
13.2/3	Rente	4 464	5 102	5 539 +10 +22	6 259	6 933 +9
13.4/5	Opnemng van gevestigde overheidsschuld ¹	(22 549)	(30 032)	(34 349)	(PM)	(PM) +55
13.9	Verkoop van staatsschuld	171	757	585	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>	-	-	-	-	100
16	<i>Belastingen</i>	90 502	92 457	91 975	95 000	97 000
	Kostprijsverhogende belastingen	38 527	39 239	41 608	44 900	75 269
	Belastingen op inkomen, winst en vermogen	51 975	53 218	50 367	50 100	21 731
	Diversen (belastingplan e.d.)	-	-	-	-	-
Totaal van de ontvangsten		119 142 +20	124 066	124 413	131 787	134 858

¹ Niet in de telling opgenomen.

236.
207.
29.

8. De uitgaven en de ontvangsten¹ 1981-1985 ingedeeld volgens de economische classificatie

8.1. Indeling in hoofdgroepen

	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
<i>Uitgaven</i>	143 249	154 968	158 749	168.207 168 626	171 696
1 Lopende uitgaven voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)	24 237	25 412	26 785	27.715 27 611	27 462
2 Rente, pacht en bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	9 193	12 156	14 794	17.303 17 372	20 196
3 Inkomensoverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	15 981	17 247	18 549	20.155 19 610	20 601
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	63 624	69 246 ✓	67 970 ✓	66.787 66 450	66 249
5 Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	9 750	10 263 ✓	9 452	10.759 11 890	10 751
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	3 659	4 090 ✓	4 536	4.819 4 878	4 979
7 Investerings	3 891	3 473 ✓	3 770	4.444 4 384	3 609
8 Kredietverleningen en deelnemingen	9 001	8 310 ✓	8 242	9.769 9 072	9 061
9 Overheidsschuld en ontminting	3 913	4 771	4 651	6.417 6 782	8 518
Aanvullende posten				617	270
<i>Ontvangsten</i>	119 142	124 066	124 413	131.912 131 787	134 858
1 Lopende ontvangsten voor goederen en diensten	2 601	2 627	2 830	3.410 2 942	2 975
2 Rente, pacht en andere opbrengsten van vermogen en van ondernemingsactiviteit	18 983	20 654	20 919	24.889 24 181	25 018
3 Inkomensoverdrachten van andere sectoren dan de overheid	91 699	94 141	93 860	95.840 96 864	98 910
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	1 177	1 295	1 528	1.631 1 145	1 038
5 Kapitaaloverdrachten van andere sectoren dan de overheid	1 420	1 477	1 382	1.534 1 593	1 394
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	102	45	41	12	2
7 Desinvesteringen	50	34	110	87 55	55
8 Kredietaflossingen en liquidatie van deelnemingen	2 736	2 946	3 132	4.120 3 863	4 309
9 Overheidsschuld en aanmuntingen	374	847	611	688 1 132	1 057
Aanvullende posten	-	-	-	-	100
Begrotingssaldo	- 24 107	- 30 902	- 34 336	-36.296 - 36 839	- 36 838
Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	+ 3 172	+ 4 342	+ 3 817	5.645 + 5 669	+ 7 396
Financieringssaldo	- 20 935	- 26 560	- 30 519	-31.170 - 30 651	- 29 442

¹ De hoofdstukken van de rijksbegroting, het gemeentefonds, het provinciefonds, het fonds investeringsrekening, het rijkswegenfonds en de belastingafdrachten aan de E.G., exclusief onderlinge verrekeningen.

apl. 15.792
-147
5.645

88 aan w.
59 ind. munt.
147

151.872

8.2. Indeling in subgroepen

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

UK

Code	Omschrijving	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	24 237	25 412	26 785	27 611 27.155	27 462
11	Lonen en sociale lasten	14 821	15 377	15 600	15 730 15.802	15 390
12 en 14	Aankoop van niet duurzame goederen en van diensten	4 594	5 037	5 605	6 221 6.285	6 146
13	Aankoop van duurzame militaire goederen	4 064	4 220	4 764	4 797 4.815	5 030
16	Afdracht omroepbijdragen	758	778	816	863	896
	<i>Ontvangsten</i>	2 601	2 627	2 830	3 120 2.942	2 975
11	Inhoudingen op lonen (voornamelijk wegens inkoop van dienstdienst voor pensioen)	74	69	78	81 72	72
16 en 17	Verkoop van goederen en diensten	2 527	2 558	2 752	3 039 2.870	2 903
	<i>Saldo</i>	- 21 636	- 22 785	- 23 955	- 24 669	- 24 487

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

Code	Omschrijving	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	9 193	12 156	14 794	17 372 17.003	20 196
21	Rente overheidsschuld	8 886	11 743	14 380	17 166 17.086	19 991
22	Bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	307	413	414	217 216	205
	<i>Ontvangsten</i>	18 983	20 654	20 919	24 889 24.187	25 018
26	Rente van overheidsvorderingen	4 464	5 097	5 584	6 740 6.256	6 965
27	Aandeel in exploitatiewinsten van overheidsbedrijven	487	463	527	927 918	535
28	Overige opbrengsten van vermogen (voornamelijk aardgasopbrengsten)	14 032	15 094	14 808	17 152 17.007	17 518
	<i>Saldo</i>	+ 9 790	+ 8 498	+ 6 125	+ 6 809	+ 4 822

3. Inkomensoverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	15 981	17 247	18 549	20.155 19 610	20 601
30.1	Inkomensoverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	492	536	537	586 604	575
31.1	Huur- en renteverlagende subsidies aan bedrijven	990	787	1 277	1753 1656	2 230
31.2 en 31.3	Prijssubsidies en andere exploitatiesubsidies aan bedrijven	2 709	2 944	2 950	3440 3365	3 478
32	Andere inkomensoverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	279	222	209	200 303	299
	Inkomensoverdrachten:					
33	Aan privaatrechtelijke instellingen zonder winst-oogmerk t.b.v. gezinnen	3 477	3 491	3 480	3327 3331	3 428
34	Aan gezinnen	2 876	3 626	4 270	3994 3988	4 029
35.1, 35.2 en 35.3	Aan E.G.-instellingen en -landen	3 063	3 303	3 469	4027 2734	3 765
35.4, 35.5 en 35.6	Aan andere internationale instellingen en andere landen	2 095	2 338	2 357	2828 2629	2 797
	<i>Ontvangsten</i>	91 699	94 141	93 860	95.840 96 864	98 910
30.6	Inkomensoverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	492	536	537	586 (605)	575
36	Indirecte belastingen en heffingen	39 246	40 005	42 419	45.509 45 629	46 714
37	Directe belastingen	51 203	52 511	49 693	40.493 49 390	50 250
38	Overige inkomensoverdrachten van bedrijven, financiële instellingen, privaatrechtelijke instellingen en gezinnen	676	983	1 052	1.132 1113	1 235
39.1, 39.2 en 39.3	Inkomensoverdrachten van E.G.-instellingen en -landen	57	42	63	86 83	102
39.4, 39.5 en 39.6	Inkomensoverdrachten van andere internationale instellingen en andere landen	25	64	96	34	34
	<i>Saldo</i>	+ 75 718	+ 76 894	+ 75 311	+ 77 254	+ 78 309

4. Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	63 624	69 246	67 970	66.787 66 450	66 249
	Inkomensoverdrachten:					
41.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	2 860	2 980	2 863	2753 2 750	2 752
41.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	704	713	705	665	659
41.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	1 448	1 498	1 602	1492 1 541	1 709
42	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	9 977	9 225	4 014	2646 2 634	2 739
43.1	Aan provincies	1 844	1 934	1 964	2 009	1 920
43.2	Aan gemeenten	33 884	39 484	42 975	43617 43 383	42 619
43.3	Aan waterschappen	3	4	14	9	5
43.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	433	403	479	542 543	607
43.5	Aan overige regionale en lokale overheden	197	187	133	157 172	132
44	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	12 274	12 818	13 221	12.897 12 744	13 107
	<i>Ontvangsten</i>	1 177	1 295	1 528	1631 1 145	1 038
	Inkomensoverdrachten:					
46	Van de centrale overheid	49	54	66	58 48	62
47	Van de sociale verzekeringsinstellingen	700	760	943	1160 800	754
48	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	320	242	327	246 241	77
49	Van het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	108	239	192	167 147	145
	<i>Saldo</i>	- 62 447	- 67 951	- 66 442	- 65 305	- 65 211

16
25
—
41

25

5. Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	9 750	10 263	9 452	10 759 11 800	10 751
50.1	Kapitaaloverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	84	160	81	51 45	52
51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen	6 942	6 922	5 777	6 043 6 861	7 054
51.2	Andere kapitaaloverdrachten aan bedrijven	499	513	508	550 565	191
51.3 en 51.4	Andere kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen	611	1 116	1 600	1 777 1 979	1 512
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	55	48	49	298	83
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen (voornamelijk investeringsbijdragen)	857	804	901	1292 1 325	1 253
54.1, 54.2 en 54.3	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-instellingen en -landen	128	165	222	206	140
54.4, 54.5 en 54.6	Kapitaaloverdrachten aan andere internationale instellingen en andere landen	574	535	314	591	466
	<i>Ontvangsten</i>	1 420	1 477	1 382	1 584 1 593	1 394
50.6	Kapitaaloverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	84	160	81	51	52
56	Vermogensheffingen	772	707	674	766 740	700
57	Kapitaaloverdrachten van bedrijven en financiële instellingen	399	445	427	566 621	461
58	Kapitaaloverdrachten van privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	89	85	87	101	106
59	Kapitaaloverdrachten van het buitenland	76	80	113	100	75
	<i>Saldo</i>	- 8 330	- 8 786	- 8 070	- 10 297	- 9 357

6. Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	3 659	4 090	4 536	4 819 4 878	4 979
	Kapitaaloverdrachten:					
61.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	209	166	182	200	179
61.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	70	85	33	47	56
61.4	Aan overige instellingen met landelijke reikwijdte	34	44	33	58	60
62	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	205	266	234	201	215
63.1	Aan provincies	81	161	156	215 247	229
63.2	Aan gemeenten	2 406	2 668	2 959	3 342 3 358	3 551
63.3	Aan waterschappen	152	168	296	165 176	125
63.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	117	128	140	136	145
63.5	Aan andere regionale en lokale overheden	16	17	35	17	17
64	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	369	387	468	438	402
	<i>Ontvangsten</i>	102	45	41	12	2
	Kapitaaloverdrachten:					
68	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	102	45	41	12	2
	<i>Saldo</i>	- 3 557	- 4 045	- 4 495	- 4 866	- 4 977

7. Investerings en desinvesteringen

Code	Omschrijving	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	3 891	3 473	3 770	4444 4334	3 609
71	Aankoop van grond en gebouwen	89	66	67	46	23
72	Nieuwbouw van gebouwen	819	739	734	707 750	640
73.1	Aanleg van wegen	1 040	988	1 172	1241 1433	1 193
73.2, 73.3 en 73.4	Aanleg van waterbouwkundige werken, pijpleidingen en overige werken	1 703	1 446	1 537	2150 2410	1 418
74	Verwerving van andere investeringsgoederen	240	234	260	300 295	335
	<i>Ontvangsten</i>	50	34	110	87 55	55
76 en 77	Verkoop van investeringsgoederen	50	34	110 78	87 55	55
	<i>Saldo</i>	- 3 841	- 3 439	- 3 660	- 4 279	- 3 554

8. Kredietverleningen en aflossingen, deelnemingen en liquidatie van deelnemingen

Code	Omschrijving	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	9 001	8 310	8 242	7798 9072	9 061
81.1 en 81.2	Kredietverleningen aan bedrijven en kredietinstellingen	1 908	1 965	2 100	2237 2274	2301
81.4 en 81.5	Deelnemingen in bedrijven en kredietinstellingen	220	292	633	226 229	260
83	Kredietverleningen aan gezinnen	405	440	601	686 635	531
84.1	Kredietverleningen aan het buitenland	13	9	3	4	20
84.2	Deelnemingen in het buitenland	184	269	283	289	341
85.1	Kredietverleningen aan de centrale overheid	126	109	102	125 160	118
85.2	Kredietverleningen aan sociale verzekeringsinstellingen	-	-	-	-	-
85.3	Kredietverleningen aan regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	6 145	5 226	4 520	6236 5481	5 490
	<i>Ontvangsten</i>	2 736	2 946	3 132	4120 3863	4 309
86	Kredietaflossingen door en liquidatie van deel- nemingen in bedrijven en financiële instellingen	2 295	2 384	2 634 78	3320 3279 ^{05 2925}	3 755
87.2	Kredietaflossingen door gezinnen	102	125	138	141 137	153
88.1	Kredietaflossingen door het buitenland	46	67	46	44	49
88.2	Liquidaties van deelnemingen in het buitenland	4	12	6	4	2
89.2	Kredietaflossingen door sociale verzekeringsinstellingen	-	-	-	-	-
89.3	Kredietaflossingen door regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	289	358	308	611 399 ^{05 311}	350
	<i>Saldo</i>	- 6 265	- 5 364	- 5 110	- 5 209	- 4 752

9. Overheidsschuld

Code	Omschrijving	1981 Voorlopige rekening	1982 Voorlopige rekening	1983 Voorlopige rekening	1984 Vermoedelijke uitkomsten	1985 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	3 913	4 771	4 651	6 417 6 792	8 518
90.1	Verwerving van staatsschuld	200	790	1 -	625 1 000	625 1 000
91	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	3 713	3 981	4 651	5 792	7 518
	<i>Ontvangsten</i>	374	847	611	698 1 132	1 057
90.6	Verkoop van staatsschuld	171	757	585	600 1 000	1 000
96	Opnemng van gevestigde overheidsschuld	(22 549)	(30 032)	(34 349)	(PM)	(PM)
97	Aanmuntingen	203	90	26	88 132	57
	<i>Saldo</i>	- 3 539	- 3 924	- 4 040	- 5 660	- 7 461
	Saldo rekeningen 1 t/m 9	- 24 107	- 30 902	- 34 336	- 36 222	- 36 668
	Aanvullende posten uitgaven	-	-	-	- 617	- 270
	Idem ontvangsten	-	-	-	-	100
	Begrotingssaldo	- 24 107	- 30 902	- 34 336	- 36 839	- 36 838
	Overige mutaties en correcties (o.m. aflossingen)	+ 3 172	+ 4 342	+ 3 817	+ 5 669	+ 7 396
	Financieringssaldo	- 20 935	- 26 560	- 30 519	- 31 170	- 29 442

8719
7518

1201

9800
4100

5700

6100
5100

1000

6600
5100

1500

9. Tienjarenoverzicht 1976–1985

9.1. Totalen van uitgaven en ontvangsten¹

	Rekening					Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoe- delijke uitkomsten	Ont- werp- begroting
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Uitgaven	87 291	95 361	109 966	120 076	132 040	143 249	154 968	158 749	168 626	171 696
Ontvangsten ²	78 505	89 209	98 922	104 321	113 903	119 142	124 066	124 413	131 787	134 858
Saldo	– 8 786	– 6 152	– 11 044	– 15 755	– 18 137	– 24 107	– 30 902	– 34 336	– 36 839	– 36 838
Overige mutaties en correcties ³	51	– 1 916	1 789	2 680	2 855	3 172	4 342	3 817	5 669	7 396
Financieringssaldo Rijk	– 8 735	– 8 068	– 9 255	– 13 075	– 15 282	– 20 935	– 26 560	– 30 519	– 31 170	– 29 442
Financieringstekort Rijk in % NI	3,8	3,2	3,4	4,6	5,0	6,6	8,1	9,1	8,9	8,2
Rechtstreeks op kapitaalmarkt gefinancierde uit- gaven in % NI	0,2	0,3	0,5	0,4	0,5	1,0	1,3	1,1	0,4	0,3
Financieringstekort lagere overheid in % NI	1,1	0,6	0,8	0,7	2,1	1,6	0,6	0,5	1,2	1,2
Financieringstekort gehele overheid in % NI	5,1	4,1	4,7	5,7	7,6	9,2	10,0	10,7	10,5	9,7

¹ 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.

² Excl. opnemings gevestigde staatsschuld.

³ 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.

9.2. Uitgaven per functie

	Rekening					Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- groting
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Algemeen bestuur	2 523	2 906	3 474	3 922	4 276	4 419	4 549	5 328	5 711	5 203
Defensie	7 667	8 940	9 581	10 519	11 003	11 928	12 576	13 071	13 370	13 398
Buitenlandse betrekkingen (exclu- sief ontwikkelingssamenwerking)	1 609	1 906	2 492	2 991	3 221	3 366	3 622	3 803	4 130	4 150
Ontwikkelingssamenwerking	1 914	1 999	2 294	2 611	2 857	3 243	3 578	3 370	3 840	4 039
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	3 328	3 756	4 179	4 621	4 732	4 834	5 161	5 309	5 277	5 431
Verkeer en waterstaat	7 057	7 673	9 944 ²	9 049	9 841	10 473	10 790	11 204	12 142 ⁵	11 078
Handel en nijverheid	1 373	2 033	2 334	3 984 ³	7 175	8 482	8 767	7 881	8 633	8 880
Landbouw en visserij	1 611	1 669	1 899	1 892	2 082	2 063	2 137	2 136	2 131	2 210
Onderwijs en wetenschappen	19 030	20 847	22 480	24 261	25 109	26 001	26 836	27 214	26 511	26 408
Cultuur en recreatie	1 509	1 808	1 906	2 304	2 407	2 470	2 573	2 611	2 987 ⁶	2 719
Sociale voorzieningen	18 519	18 172	22 658	23 996	26 213	27 534	32 262	31 201	31 844	30 287
Volksgesondheid	420	470	517	552	410 ⁴	396	424	418	417	443
Milieuhygiëne	289	280	389	452	608	621	657	970	892	1 010
Volkshuisvesting	6 070	6 593	7 203	8 217	9 017	11 425	10 944	11 561	12 934	14 651
Nationale schuld	5 100	6 050	7 200	8 392	10 210	12 684	15 834	18 534	23 121	27 576
Verwerving van staatsschuld	1	1	61	106	100	200	790	571	1 000	1 000
Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen	9 272	10 259	11 355	12 207	12 779	13 110	13 468	13 567	13 069	12 943
Diversen (aanvullende posten e.d.)	—	—	—	—	—	—	—	—	617	270
Totaal van de uitgaven	87 291	95 361	109 966	120 076	132 040	143 249	154 968	158 749	168 626	171 696

¹ Gesaldeerd met de ontvangsten; zie ook noot ⁴ bij de ontvangsten.

² Voor 1 460 miljoen beïnvloed door de gewijzigde verrekening met de PTT.

³ Met ingang van 1979 inclusief Fonds Investeringsrekening.

⁴ Met ingang van 1980 wordt het Kruiswerk gefinancierd via de AWBZ.

⁵ Frankering dienststukken naar de afzonderlijke ministeries.

⁶ Inclusief 250 miljoen beëindiging financiële verhouding Staat en Kerk.

9.3. Ontvangsten per functie

	Rekening					Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp- be- groting
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Algemeen bestuur	2 055 ²	1 268	1 790	2 077	2 418	2 610	2 817	3 086	3 711	3 752
Defensie	13	17	483	501	576	581	648	697	612	527
Buitenlandse betrekkingen (exclu- sief ontwikkelingssamenwerking)	192	199	540 ⁵	188	210	229	224	236	246	270
Ontwikkelingssamenwerking	41	29	182	142	109	115	143	165	299	313
Justitie en politie (inclusief civiele verdediging)	155	650 ³	326	354	374	404	447	447	483	486
Verkeer en waterstaat	1 897	2 344	4 300 ⁶	2 646	3 064	3 268	3 294	3 652	4 209	4 460
Handel en nijverheid	5 228	6 238	6 275	6 320	9 020	13 161	13 846	13 346	15 316	15 573
Landbouw en visserij	329	331	350	450	515	516	628	620	616	573
Onderwijs en wetenschappen	222	191	359	390	424	434	763 ⁹	663	776	710
Cultuur en recreatie	516	589	660	814	836	888	977	1 014	1 058	1 096
Sociale voorzieningen ⁸	63	379	769	1 467	1 337	927	997	1 364	1 221	1 045
Volksgezondheid	52	50	47	57	57	76	61	113	62	92
Milieuhygiëne	150	153	168	185	260	262	276	236	247	181
Volkshuisvesting	304	333	583	956 ⁷	516	534	629	675	672	747
Nationale schuld ¹	2 345	2 755	3 142	3 598	3 828	4 464	5 102	5 539	6 259	6 933
Verkoop van staatsschuld	4	4	61	106	110	171	757	585	1 000	1 000
Betrekkingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen voor zover deze niet in andere functies zijn opgenomen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Diversen (aanvullende posten e.d.)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100
Belastingen	64 943	73 683	78 887	84 070	90 249	90 502	92 457	91 975	95 000	97 000
w.o. Kostprijsverhogende belastingen	(26 764)	(31 227)	(33 976)	(35 903)	(38 415)	(38 527)	(39 239)	(41 608)	(44 900)	(75 269)
Belasting op inkomen, winst en vermogen	(38 179)	(42 456)	(44 911)	(48 167)	(51 834)	(51 975)	(53 218)	(50 367)	(50 100)	(21 731)
Totaal van de ontvangsten	78 505	89 209	98 922	104 321	113 903	119 142	124 066	124 413	131 787	134 858
Opnemning gevestigde staatsschuld	7 741	7 990	10 586	11 730	17 325	22 549	30 032	34 349	p.m.	p.m.

¹ Exclusief opnemning 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 ontvangstoposten
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 Honorariumfondsen en
desalderingen.

10. 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.

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 1984 aangegane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen			
	in 1985 (1)	in 1986 (2)	in 1987 (3)	ná 1987 (4)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	—	—	—	—
Algemene Zaken	—	—	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	45	17	7	7
Buitenlandse Zaken	508	245	80	19
Justitie	4	—	—	—
Binnenlandse Zaken	74	53	23	—
Onderwijs en Wetenschappen	—	—	—	—
Financiën	267	217	172	142
Defensie	2 480	1 583	858	1 866
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	705	132	93	950
Verkeer en Waterstaat	1 124	609	338	359
Economische Zaken	1 192	1 057	560	431
Landbouw en Visserij	331	286	253	1 118
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	89	19	1	—
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	18	6	1	—
Totaal	73 412	4 516	2 627	5 106
Staatsbedrijf der P.T.T.	113	4	1	—

B. In 1984 aangegane of nog aan te gane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen				Verplichtingen geraamd in de begroting in 1984
	in 1985	in 1986	in 1987	ná 1987	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	—	—	—	2 ¹
Algemene Zaken	2	—	—	—	2
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	29	26	3	p.m.	64 ¹
Buitenlandse Zaken	459	308	209	110	1 173 ¹
Justitie	40	3	1	—	44
Binnenlandse Zaken	56	29	30	4	53 ²
Onderwijs en Wetenschappen	212	88	45	54	570 ¹
Financiën	104	127	184	895	52 ³
Defensie	1 897	1 187	1 118	1 437	2 748 ²
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4 396	922	230	197	5 118 ²
Verkeer en Waterstaat	723	368	206	632	2 761 ¹
Economische Zaken	950	801	477	480	2 025 ²
Landbouw en Visserij	135	31	34	242	485 ¹
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	429	63	18	—	448 ²
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	143	29	19	3	193
Totaal	9 576	3 982	2 574	4 054	15 738
Staatsbedrijf der P.T.T.	870	330	35	15	1 250

¹ De in 1984 aangegane en aan te gane verplichtingen blijven onder het in de begroting geraamde maximum.

² De geraamde verplichtingen worden in 1984 suppletoir aangepast.

³ Naast de in de begroting 1984 geraamde verplichtingen is bij afzonderlijke machtigingswetten autorisatie voor het aangaan van verplichtingen verleend. (uitzondering op grond van art. 16, lid 4.a Comptabiliteitswet 1976)

C. In 1985 aan te gane verplichtingen

Hoofdstuk	Waarop te betalen				Totaal aan te gane verplichtingen in 1985 ² (5 = 2 + 3 + 4)
	in 1985 ¹ (1)	in 1986 (2)	in 1987 (3)	ná 1987 (4)	
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	1	—	—	1
Algemene Zaken	5	2	—	—	2
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	13	28	25	9	62
Buitenlandse Zaken	985	517	396	339	1 252
Justitie	348	36	4	—	40
Binnenlandse Zaken	1 979	17	36	79	131
Onderwijs en Wetenschappen	193	277	228	380	885
Financiën	401	83	14	88	71 ³
Defensie	2 263	1 246	555	1 331	3 132
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4 109	4 246	693	309	5 247
Verkeer en Waterstaat	1 005	745	349	537	1 632
Economische Zaken	439	615	544	635	1 794
Landbouw en Visserij	282	66	32	283	382
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	261	371	157	54	582
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	82	120	55	46	221
Totaal	12 366	8 370	3 088	4 090	15 434
Staatsbedrijf der P.T.T.	748	890	340	50	1 280

¹ In deze kolom is voor die begrotings-artikelen, waarbij tevens binnenlijnse verplichtingen (ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976) zijn geraamd, het deel van de kasraming 1985 opgenomen dat voortvloeit uit verplichtingen die in 1985 (binnen- en buitenlijns) aangegaan zullen worden.

² Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren (z.g. binnenlijnse verplichtingen ex artikel 16, derde juncto vierde lid, Comptabiliteitswet 1976).

³ Naast de in de begroting 1985 geraamde verplichtingen zullen verplichtingen worden aangegaan waarvoor bij afzonderlijke machtigingswetten autorisatie wordt gevraagd. (uitzondering op grond van art. 16, lid 4a, Comptabiliteitswet 1976.)

A + B + C te zamen

Hoofdstuk	Kasbetalingen te verrichten			
	in 1985 (1)	in 1986 (2)	in 1987 (3)	ná 1987 (4)
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	1	—	—
Algemene Zaken	7	2	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	87	71	35	16
Buitenlandse Zaken	1 952	1 070	685	467
Justitie	391	39	5	—
Binnenlandse Zaken	2 109	99	89	82
Onderwijs en Wetenschappen	910	657	514	647
Financiën	773	427	370	1 125
Defensie	6 640	4 016	2 530	4 634
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	9 210	5 299	1 015	1 456
Verkeer en Waterstaat	2 851	1 722	894	1 528
Economische Zaken	2 581	2 473	1 581	1 546
Landbouw en Visserij	748	383	319	1 644
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	779	453	176	54
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	243	156	74	48
Totaal	29 282	16 868	8 287	13 247
Staatsbedrijf der P.T.T.	1 731	1 224	376	65

11. Overzicht van de garantieverlening door het Rijk

11.1. Uitstaand risico en nieuwe machtigingen per hoofdstuk

Hoofdstuk	Risico van het Rijk aan het einde van			Machtiging tot het verlenen van nieuwe garanties krachtens ontwerp-begroting	
	1983 ¹	1984 ²	1985 ³	1984	1985
IV Kabinet Nederlands-Antilliaanse Zaken	491	559	608	60	60
V Buitenlandse Zaken	4 559	4 899	5 220	484*	499
VI Justitie	9	9	9	9	9
VII Binnenlandse Zaken	33	35	39	3	4
VIII Onderwijs en Wetenschappen ⁴	1 592	1 630	1 630	77*	112
IX-B Financiën ⁵	57 520	61 915	67 568	590 ⁶	32 277
X Defensie	116	93	69	0	0
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ⁷	37 722	43 085	49 552	6 750*	6 930
XII Verkeer en Waterstaat	3 417	3 467	3 779	592*	500
XIII Economische Zaken	4 503	6 062	6 265	1 726*	399
XIV Landbouw en Visserij	415	431	461	35	42
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	9	8	5	5
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	4 361	4 989	5 514	760*	700
Totaal	114 743	127 183	140 722	11 091 ⁶	41 537

¹ Realisatie.

² Vermoedelijke uitkomsten.

³ Ontwerp-begroting.

⁴ Exclusief garanties krachtens artikel N-2 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet.

⁵ Exclusief waarborg betalingsverplichtingen Nederlandse Waterschapsbank N.V. ad 17½ miljard ultimo 1983.

⁶ Exclusief een drietal posten i.c. BF-krediet-garanties, exportkredietverzekerings-garanties en molestdekking Nederlandse schepen; de vermoedelijke omvang van deze drie posten belooft in 1984 circa 31½ miljard.

⁷ Inclusief garanties uit hoofde van de begroting van het Bezitsvormingsfonds.

* Deze bedragen wijken als gevolg van herziene opgaven af van de overeenkomstige opgave in bijlage 12 van de Miljoenennota 1984.

11.2. Nadere specificatie van de nieuwe garanties groter dan 50 miljoen¹

Hoofdstuk	Omschrijving	1983		1984		1985
		Ontwerp- begroting	Realisatie	Ontwerp- begroting	Vermoe- delijke uitkom- sten	Ontwerp- begroting
IV	Kabinet Nederlands-Antilliaanse Zaken	Ontwikkelingslanden binnen het koninkrijk	60	47	60	60
V	Buitenlandse Zaken	Ontwikkelingslanden buiten het koninkrijk	470*	442	414*	431
VI	Justitie	Garanties lager dan 50 miljoen	9	9	9	9
VII	Binnenlandse Zaken	Garanties lager dan 50 miljoen	3	3	3	4
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	Bouwzaken voortgezet onderwijs en vormingswerk	65	77	65	64
		Nieuwbouw ziekenhuis St. Annadal	0	0	0	72
		Garanties lager dan 50 miljoen	13*	4	12*	12
IX-B	Financiën	Regeling bijzondere financiering	●	929	●	400
		Herverzekering export- en importkredieten en koersrisico's	●	17 574	●	25 000
		Herverzekering investeringen 1969	500*	5	500	40
		Molestdekking Nederlandsche schepen	●	4 843	●	6 000
		Deelnemingen kapitaal ontwikkelingsbanken	0	0	0	0
		Garantieregeling particuliere participatie maatschappijen	50	11	50	18
		Garanties lager dan 50 miljoen	40*	12	40	40
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Garanties inzake door derden verstrekte leningen ten behoeve van de woningbouw	●	8 584	6 600*	6 617
		Stichting Woningbouw Almere/Lelystad/Zeewolde	250	46	150	110
		Garanties lager dan 50 miljoen	40	0	0	0
XII	Verkeer en Waterstaat	Autobusondernemingen	177	46	118	60
		NV Aandelenbezit Streekvervoer	79	0	81	0
		NV Nederlandsche Spoorwegen	585	234	393	150
		Europese Maatschappij tot financiering van spoorwegmaterieel (Eurofima)	0	93	0	60
		Waterschappen	75*	75	0	0
		Flevolandse Drinkwatermaatschappij i.o.	0	0	0	0
		Garanties lager dan 50 miljoen	0	0	0	1
XIII	Economische Zaken	Midden- en kleinbedrijf	100	585	200	200
		De Nederlandsche Energieontwikkelingsmaatschappij	250	60	145*	145
		Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen	0	●	289	70
		Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraad- vorming Aardolie producten	0	0	700	700
		Fokker	0	0	392	392
		Garanties lager dan 50 miljoen	45	48	0	0
XIV	Landbouw en Visserij	Garanties lager dan 50 miljoen	65	58	35	0

¹ ● wil zeggen dat gegevens ontbreken.

Hoofdstuk	Omschrijving	1983		1984		1985
		Ontwerp-begroting	Realisatie	Ontwerp-begroting	Vermoe-delijke uitkomsten	Ontwerp-begroting
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid					
	Garanties lager dan 50 miljoen	5	0	5	5	5
XVI	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur					
	Ziekenhuizen e.d.	600	484	600	600	570
	Accommodaties gehandicapten	115	42	115	115	85
	Garanties lager dan 50 miljoen	60	8	45	0	45
Totaal		3 656 ¹	34 319 ¹	11 021 ²	41 374 ²	41 458

¹ In de ontwerp-begroting 1983 zijn geen bedragen opgenomen voor de garanties ten behoeve van de bijzondere financieringen, de herverzekering van export- en importkredieten, de molestdekking Nederlandsche schepen en de voor derden verstrekte

leningen ten behoeve van de woningbouw. Tensamen verklaart dit een verschil van circa 32 miljard tussen de ontwerp-begrotingstand en de realisatie in 1983.

² Voor 1984 geldt hetzelfde als bij noot 1, alleen zijn hier de garanties voor door derden verstrekte leningen ten behoeve van de woningbouw wel meegenomen. De drie overige posten verklaren een verschil van circa 31½ miljard in 1984.

11.3. Betalingen en ontvangsten groter dan 5 miljoen op door het Rijk verstrekte garanties

			1983		1984		1985
Hoofdstuk		Omschrijving	Ontwerp- begroting	Realisatie	Ontwerp- begroting	Vermoe- delijke uitkom- sten	Ontwerp- begroting
1. Betalingen							
V	Buitenlandse Zaken	Ontwikkelingslanden buiten het koninkrijk	0	9	0	8	0
		ABN garantie Suriname-lening 1978	0	0	0	7	0
IX-B	Financiën	Regeling bijzondere financieringen	220	366	220	220	205
		Export- en importkredietverzekerings- garanties	242	649	225	1105	690
		Particuliere participatie maatschappijen	2	1	4	4	6
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Garanties inzake door derden verstrekte leningen aan resp. ten behoeve van de woningbouw; onderdeel deelneming in verlies gemeentegaranties eigen woningbezit	15	35	40	40	50
XIII	Economische Zaken	Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen	52	62	47	47	52
		Midden- en Kleinbedrijf	57	99	66	237	93
		Stadsverwarmingsprojecten	0	7	9	9	13
XIV	Landbouw en Visserij	Het Borgstellingsfonds voor de Landbouw	0	11	3	8	0
Totaal			588	1 239	614	1 685	1 109
2. Ontvangsten							
IX-B	Financiën	Regeling bijzondere financieringen	10	38	12	20	20
		Export- en importkredietverzekerings- garanties	280	236	280	280	310
XIII	Economische Zaken	Midden- en Kleinbedrijf	3	4	3	10	14
Totaal			293	278	295	310	344

12. De Nationale Schuld

Uit een vergelijking van de nationale schuld per 30 juni 1984 met de stand per 31 december 1983 blijkt dat gedurende dit halfjaar de totale staatsschuld is gestegen met ruim 21,7 miljard tot 196,5 miljard (een stijging van 12,4% ten opzichte van de staatsschuld ultimo 1983).

Tabel 12.1. De Nationale Schuld

Mutaties	1982	1983		1984	Stand per 30-6-1984
		1e halfjaar	2e halfjaar	1e halfjaar	
Gevestigde binnenlandse schuld	25 947	16 167	14 318	20 636	173 898
Schatkistpapier in omloop	2 055	1 232	— 1 487	163	18 451
Voorinschrijfrekening	30	301	299	— 927	1 248
Overige schulden	— 1 836	2 468	— 3 156	1 834	2 906
Totale schuld	26 196	20 168	9 974	21 706	196 503

Gevestigde binnenlandse schuld

De gevestigde binnenlandse schuld is in het eerste halfjaar 1984 gestegen met ruim 20,6 miljard (13,5%). Op de openbare kapitaalmarkt zijn in die periode leningen aangegaan tot een bedrag van 16 miljard.

Tabel 12.2. Stortingen op openbare leningen in het 1e halfjaar 1984

Datum storting		Omschrijving	Gem. loop- tijd	Bedrag	Koers	Rende- ment
16-1-1984	8½% lening 1983	per 1990/1994	8	2 000	100,0	8,50
15-2-1984	8½% lening 1984	per 1990/1994	8	1 750	100,0	8,50
15-3-1984	8½% lening 1984	per 1988/1991	5½	7 500	100,6	8,36
15-5-1984	8¼% lening 1984	per 1990/1994	8	1 250	100,0	8,25
15-6-1984	8½% lening 1984 II	per 1988/1991	5½	3 500	100,0	8,50

Van de voorinschrijfrekening is nominaal 3,0 miljard omgezet in onderhandse leningen met het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Op de onderhandse markt is een beroep gedaan van ruim 4,5 miljard tegen rendementen tussen 8,4% en 8,9%. Deze rendementen hebben mede betrekking op leningen die reeds in 1983 zijn afgesloten. Tegenover deze bruto toename van de gevestigde schuld van in totaal ruim 23,5 miljard staat een daling door inkoop en periodieke aflossingen tot een bedrag van bijna 2,9 miljard.

Schatkistpapier

In het eerste halfjaar 1984 werd ca. 2,4 miljard aan schatkistbiljetten geplaatst. Daartegenover werd bijna 2,2 miljard aan biljetten afgelost.

Het bedrag aan uitstaand schatkistpapier is in het eerste halfjaar van 1984 toegenomen met bijna 0,2 miljard (0,9%) tot 18,5 miljard.

Tabel 12.3. Stortingen op schatkistbiljetten in het 1e halfjaar 1984

Datum van storting	Looptijd schatkistbiljetten	Geplaatste bedragen	Rente-percentage	Rendement
20-1-1984	2 jaar	1 058	7 ³ / ₈	7,51
19-4-1984	3 jaar en 6 maanden	931	7 ⁷ / ₈	8,03
24-4-1984	5 jaar	200	8 ¹ / ₈	8,29
25-4-1984	5 jaar	15	8	8,16
25-4-1984	5 jaar	50	8 ¹ / ₁₆	8,23
27-6-1984	2 jaar	50	7 ¹ / ₂	7,64
29-6-1984	2 jaar	50	7 ¹ / ₂	7,64

Op de met de Nederlandsche Bank gesloten financieringsarrangementen werd in de periode 1 januari t/m 30 juni 1984 geen beroep gedaan.

Voorinschrijfrekening

De voorinschrijfrekening nam per saldo in de beschouwde periode met ca. 0,9 miljard af. Deze afnemings is de resultante van een reservering van circa 2,1 miljard en omzetting in onderhandse leningen tot een bedrag van 3 miljard.

Tabel 12.4. Overzicht van de ontwikkeling van de nationale schuld sinds 1974

per ultimo	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	30-6-1984
Gevestigde binnenlandse schuld	29 880	34 765	40 983	47 029	55 180	64 086	78 090	96 830	122 777	153 262	173 898
Schatkistpapier in omloop	4 974	6 400	8 372	8 772	9 182	10 855	14 223	16 488	18 543	18 288	18 451
Voorinschrijfrekening	2 617	2 002	1 986	2 606	2 128	2 010	1 334	1 545	1 575	2 175	1 248
Overige binnenlandse schulden	3 820	3 598	3 665	3 305	6 046	7 449	5 876	3 596	1 760	1 072	2 906
Totaal binnenlandse schuld	41 291	46 765	55 006	61 712	72 536	84 400	99 523	118 459	144 655	174 797	196 503
Gevestigde buitenlandse schuld	23	12	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Totale schuld ¹	41 314	46 777	55 006	61 712	72 536	84 400	99 523	118 459	144 655	174 797	196 503

¹ Raming totale schuld ultimo 1984: 206 000.

13. Staatsbalans per 31 december 1983

(met ter vergelijking de cijfers van de balans 1982)

Activa		1982	1983
1	Kas-, bank- en girosaldi	4 195	4 005
2	Vorderingen op korte termijn:		
a	belastingen	17 565	18 765
b	overige vorderingen	15 425	16 669
		32 990	35 434
3	Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan (contrapost aan de creditzijde onder no. 11)	12 090	13 425
4	Vorderingen op lange termijn:		
a	leningen woningwetbouw	54 686	58 870
b	overige vorderingen	7 350	7 678
		62 036	66 548
5	Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	9 095	9 758
6	Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	38 440	41 470
7	Onroerende en roerende goederen	102 885	109 020
8	Diverse activa	162	136
9	Saldo per 31 december 1983	—	13 846
		261 893	293 642

Passiva		1982	1983
10	Schulden op korte termijn:		
a	schatkistpapier in omloop	18 543	18 288
b	overige schulden	24 574	27 772
		43 117	46 060
11	Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan (contrapost aan de debetzijde onder no. 3)	12 090	13 425
12	Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	7 328	7 597
13	Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	1 575	2 175
14	Schulden op lange termijn:		
a	geconsolideerde binnenlandse schuld	122 777	153 262
b	verplichtingen betreffende pensioenfondsen	1 499	1 096
c	verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	1 550	1 510
d	overige schulden	547	527
		126 373	156 395
15	Reserve waardeveranderingen	66 500	67 990
16	Saldo per 31 december 1982	4 910	—
		261 893	293 642

Voor een overzicht van de door het Rijk verstrekte garanties wordt verwezen naar bijlage 11 Overzicht van de garantieverlening door het Rijk.

TOELICHTING OP DE BALANSCIJFERS**Post 1. Kas-, bank- en girosaldi***Specificatie:*

	1982	1983
Nederlandsche Bank	3 382	3 334
Postrekening 1	44	53
Overige saldi	769	618
	4 195	4 005

Post. 2. Vorderingen op korte termijn*a. Belastingen*

De samenstelling van het bedrag van 18.765 miljoen luidt als volgt:

1	Kohierbelastingen:		
	Reeds opgelegd (saldo kohierdebiteuren)		11 090
	Nog niet opgelegd (globale schatting):		
	over 1982 en voorgaande jaren	7. 1 835	
	over 1983	3 590	
			1 755
			12 845
2	Niet-kohierbelastingen:		
	Loonbelasting	5 700	
	Omzetbelasting	5 100	
	Accijnzen	1 535	
	Successierechten	575	
	Diversen	150	
			13 060
			25 905
	Hierop in mindering gebracht:		
	Aandeel Gemeentefonds en aandeel Provinciefonds	4 255	
	Aandeel Fonds Investeringsrekening	2 535	
	Aandeel van de Europese Gemeenschappen in de omzetbelasting	350	
			7 140
			18 765

b. Overige vorderingen

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1982	1983
Vorderingen inzake aardgasbaten	4 690	5 370
Lopende rente leningen ingevolge de woningwet	3 040	3 236
Fonds Investeringsrekening	972	1 908
Winst van de Nederlandsche Bank N.V.	1 595	1 730
Vorderingen in rekening-courant met de Staatsbedrijven	1 263	1 161
Vorderingen op gemeenten inzake onroerend-goedbelastingen	349	284
Gemeentefonds	854	—
Diverse vorderingen	2 662	2 980
	15 425	16 669

Posten 3 en 11. Vorderingen resp. verplichtingen uit hoofde van contracten e.d.

De balansbedragen hebben voornamelijk betrekking op het Departement van Defensie (ca. 9 705 miljoen) en het Departement van Verkeer en Waterstaat (ca. 3 245 miljoen).

Post 4. Vorderingen op lange termijn

a. Leningen woningwetbouw

De mutaties in 1983 hebben voornamelijk betrekking op verstrekte leningen tot een bedrag van 4511 miljoen; aan aflossingen werd ontvangen 348 miljoen.

b. Overige vorderingen

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1982	1983
Studievoorschotten	2 882	3 258
Op derden te verhalen ruil- en herverkavelingskosten	1 339	1 359
Voorschotten aan het Bureau Beheer Landbouwgronden	814	810
Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (inzake leningen aan diverse landen)	676	646
Academische Ziekenhuizen wegens verstrekte financieringsmiddelen	278	339
Vordering op de Nederlandse Antillen met betrekking tot het leningsgedeelte van de ontwikkelingshulp	258	250
Vordering inzake leningen voor warmte-isolatie woning-wetwoningen	229	238
Vordering op Indonesië krachtens de overeenkomst van 1966	143	133
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	79	77
Diverse vorderingen	450	366
	7 350	7 678

Post 5. Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen**Post 12. Verplichtingen verband houdende met deelnemingen in internationale instellingen**

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	Deelnemingen en Leningen (Balanspost 5)		Verplichtingen (Balanspost 12)	
	1982	1983	1982	1983
Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling	4 304	4 770	4 083	4 471
Europese Investeringsbank	2 109	2 105	1 986	1 969
Internationale Ontwikkelingsassociatie	2 011	2 055	821	620
Aziatische Ontwikkelingsbank	187	207	157	172
Aziatisch Ontwikkelingsfonds	186	186	126	117
Afrikaanse Ontwikkelingsbank	—	109	—	104
Afrikaans Ontwikkelingsfonds	96	106	62	46
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank	66	73	63	69
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank – Fonds voor Speciale Operaties	49	54	28	28
Internationale Financierings Maatschappij	38	44	—	—
Diversen	49	49	2	1
	9 095	9 758	7 328	7 597

Nederland is in 1983 toegetreden tot de Afrikaanse Ontwikkelingsbank met een deelname in het kapitaal van ca. RE 34 miljoen. De verplichtingen aan de Internationale Ontwikkelingsassociatie verminderden met 201 miljoen als gevolg van de verzilvering van «notes».

De overige mutaties zijn voornamelijk een gevolg van koersveranderingen.

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 balanssen 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.) is de beurskoers op de balansdatum als grondslag voor de waardebepaling gebruikt.

	1982	1983
Staatsbedrijf der PTT	25 250	26 800
Rijkspostspaarbank	2 710	3 315
	27 960	30 115
N.V. DSM	3 125 ¹	3 135 ¹
N.V. Nederlandse Spoorwegen	2 428 ²	2 750 ²
De Nederlandsche Bank N.V.	1 696	1 829
N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	699 ³	780 ³
Koninklijke Luchtvaart Mij N.V.	793 ⁴	698 ⁴
N.V. Luchthaven Schiphol	801	673
Maatschappij voor Industriële Projecten N.V.	—	331 ⁵
Nederlandsche Middenstandsbank N.V.	170	199
Nationale Investeringsbank N.V.	182 ⁶	181 ⁶
Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V.	49	174
Ultra-Centrifuge Nederland N.V.	121	123
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf	114	118
Nederlandse Energie Ontwikkelings Mij. B.V.	56	107 ⁷
N.V. Nederlandse Gasunie	40	40
Overige Staatsbedrijven en deelnemingen	206 ⁸	217 ⁸
	38 440	41 470

¹ Inclusief verstrekte lening ad 25 miljoen.

² Inclusief verstrekte lening ad 32 miljoen (ultimo 1982) resp. 26 miljoen (ultimo 1983).

³ Waarvan nog te storten 42 miljoen (ultimo 1982) resp. 35 miljoen (ultimo 1983), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 10b.

⁴ Inclusief 5% preferente niet-winstdelende aandelen ad nominaal 400 miljoen, waarvan nog te storten 100 miljoen (ultimo 1982),

resp. 22 miljoen (ultimo 1983), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 10b.

⁵ Waarvan nog te storten 247 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 10b.

⁶ Inclusief verstrekte lening ad 34 miljoen (ultimo 1982), resp. 31 miljoen (ultimo 1983).

⁷ Inclusief verstrekte lening ad 51 miljoen.

⁸ Waarvan nog te storten 8 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 10b.

De toeneming van het balansbedrag in 1983 met 3030 miljoen heeft voornamelijk betrekking op netto-investeringen ten bedrag van 790 miljoen, netto-toeneming van de reserves van 2035 miljoen, waardestijging van 125 miljoen (welke bedrag op de Staatsbalans is gereserveerd onder post 15), alsmede op het door de Staat in 1983 betaalde deel ad 83 miljoen van de bijdrage aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen wegens de exploitatietekorten tot en met 1975. Van deze bijdrage was ultimo 1983 nog 779 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 1983.

Post 7. Onroerende en roerende goederen

De goederen zijn in het algemeen gewaardeerd op de vervangingswaarde. In een aantal gevallen is voor de benadering hiervan uitgegaan van de historische kostprijs welke door middel van indexcijfers is herleid tot de vervangingswaarde.

De afschrijvingen worden als volgt bepaald: De kosten van de verharding van wegen worden in het jaar van investering tot op 50% afgeschreven. Op kunstwerken in wegen, op gebouwen en op waterbouwkundige werken bedragen de afschrijvingen 1% per jaar, waarbij rekening wordt gehouden

met een geschatte residuwaarde. Op gronden vindt geen afschrijving plaats. De afschrijving op de overige activa is gebaseerd op de voor elke groep geschatte economische levensduur, de verstreken gebruikstijd en de geschatte residuwaarde. De samenstelling van het balansbedrag en de mutaties in 1983 blijken uit het onderstaand overzicht.

	(Gecorri- geerde) waarde per 31-12-1982	Investe- ringen in 1983	Afschrij- vingen in 1983	Verhoging waarde i.v.m. stijging prijspeil	Waarde per 31-12-1983
Departement van Defensie:					
– Marine	7 353	823	416	320	8 080
– Landmacht	13 149	1 510	629	75	14 105
– Luchtmacht	7 033	1 024	377	7. 50	7 630
Departement van Verkeer en Waterstaat	49 732	1 603 ¹	545	475	51 265
Burgerlijke rijksgebouwen	13 283	526	179	495	14 125
Agrarische eigendommen ²	10 304	68	7	40	10 405
Diversen	2 065	1 382 ³	47	10	3 410
	102 919	6 936	2 200	1 365	109 020

¹ Inclusief investeringen ten laste van het
Rijkswegenfonds.

² Inclusief waterbouwkundige werken in de
IJsselmeerpolders.

³ In dit bedrag is 1 295 miljoen begrepen
wegens toeneming van de voorraden van
het Landbouw Egalisatiefonds.

Het bedrag van 1.365 miljoen is gereserveerd onder post 15, zodat het
balanssaldo door deze waardeverhoging van de activa niet is beïnvloed.

Post 10. Schulden op korte termijn

b. Overige schulden

Specificatie van het balansbedrag:

	1982	1983
In 's Rijks kas gestorte reserves van het Staatsbedrijf der PTT	8 424	9 603
Lopende interest van de Staatsschuld	6 450	7 983
Nog ten laste van 1982 resp. 1983 en voorgaande jaren te betalen bedragen	5 389	4 600
Ontmuntingsreserve	1 347	1 360
Nog te verrekenen voorlopige en tijdelijke ontvangsten van de ontvangers der belastingen	960	1 302
Schulden aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen	776	567
Verplichtingen verband houdende met de deelneming van het Rijk in Nederlandse ondernemingen	150	312
Gemeentefonds	–	201
Diverse schulden	1 078	1 844
	24 574	27 772

Post 13. Stortingen door Rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen

Het bedrag van 2.175 miljoen heeft geheel betrekking op de stortingen (ingevolge de beleggingswet) door het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.

De mutaties in 1983 kunnen als volgt worden gespecificeerd:

Deelnemingen in Staatsleningen:	
7¾% onderhandse lening 1982	299
7½% onderhandse lening 1983	600
7½% onderhandse lening 1983	398
8 % onderhandse lening 1983	398
8¼% lening 1983	296
9½% onderhandse lening 1983	995
9½% onderhandse lening 1983	603
	3 589
Stortingen ten bedrage van	4 189
Saldo toeneming in 1983	600

Post 14. Schulden op lange termijn

a. Geconsolideerde binnenlandse schuld

In het «Algemeen verslag van de stand der Staatsschuld op 31 december 1983» zijn specificaties van de ultimo 1983 openstaande leningsbedragen opgenomen. De mutaties in 1983 worden gevormd door de uitgifte van leningen tot een bedrag van 35.844 miljoen en amorisatie ten bedrage van 5.359 miljoen.

b. Verplichtingen betreffende pensioenfondsen

Van het balansbedrag heeft 788 miljoen betrekking op het Spoorwegpensioenfonds en 308 miljoen op het Algemeen Mijnwerkersfonds. De verplichtingen aan het Spoorwegpensioenfonds namen af als gevolg van een overschot van het fonds. Overigens verminderden de verplichtingen in verband met de in 1983 aan 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 1.510 miljoen.

d. Overige schulden

Van het balansbedrag heeft 408 miljoen betrekking op de schuld van het Rijk wegens overneming van de exploitatietekorten over 1974 en 1975 van de gemeenten die een eigen openbaar vervoersbedrijf exploiteren en 119 miljoen op de schuld aan de Gemeente Rotterdam wegens bijdrage in de aanlegkosten van het metrotracé.

Post 15. Reserve waardeveranderingen

Voor de mutaties in deze reserve in 1983 wordt verwezen naar de toelichting bij de balansposten 6 en 7.

Balanssaldo

Ultimo 1982 bedroeg het voordelige balanssaldo 4.910 miljoen; ultimo 1983 is er een nadelig balanssaldo van 13.846 miljoen.

Het verschil van 18 756 miljoen kan als volgt worden geanalyseerd:

Voorlopig rekeningcijfer 1983 der uitgaven		136 746	
bij: in 1984 betaalde bedragen welke als lasten van 1983 zijn aan te merken	4 447		
af: in 1983 betaalde bedragen welke als lasten van 1982 zijn aan te merken	5 357		
		910	
		135 836	
In het bedrag ad 135 836 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen lasten vormen:			
– aflossing op Staatsleningen	4 037		
– investeringen in Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	2 140		
– investeringen in onroerende en roerende goederen	5 288		
– verstrekte leningen en voorschotten:			
leningen woningwetbouw	4 511		
overige leningen en voorschotten	844		
	5 355		
		16 820	
Herziene uitgaven			119 016
Voorlopig rekeningcijfer 1983 der middelen		136 504	
bij: in 1984 ontvangen bedragen welke als baten van 1983 zijn aan te merken (excl. belastingen)	8 368		
af: in 1983 ontvangen bedragen welke als baten van 1982 zijn aan te merken (excl. belastingen)	7 333		
		1 035	
		137 539	
In het bedrag ad 137 539 miljoen zijn de volgende posten begrepen welke geen baten vormen:			
– opbrengst Staatsleningen	34 522		
– desinvesteringen Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	1 439		
– ontvangen aflossingen op leningen en voorschotten (incl. leningen woningwetbouw 348 mln.)	600		
		36 561	
Herziene middelen			100 978
Herzien tekort dienst 1983			18 038
Bijzondere posten:			
– afschrijving roerende en onroerende goederen		2 199	
– toeneming lopende rente, per saldo		1 337	
		3 536	
– voordelig saldo inzake belastingen	1 200		
– toeneming reserves Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	855		
– 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.)	396		
Diversen (dit bedrag bestaat uit een groot aantal kleinere posten, welke elkaar in belangrijke mate compenseren), per saldo voordelig	367		
		2 818	
			718
			18 756

Tenslotte volgt nog een opstelling waarin de Staatsbalans ultimo 1983 en de balansen van de vier voorafgaande jaren in gecomprimeerde vorm zijn weergegeven.

Gecomprimeerde Staatsbalansen

Activa	31 dec. 1979	31 dec. 1980	31 dec. 1981	31 dec. 1982	31 dec. 1983
Kas-, bank- en girosaldi	3 195	4 776	4 228	4 195	4 005
Vorderingen op korte termijn:					
a Belastingen	20 485	19 625	19 380	17 565	18 765
b Overige	10 565	12 641	15 902	15 425	16 669
Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan	12 719	12 964	13 052	12 090	13 425
Vorderingen op lange termijn:					
a Leningen woningwetbouw	39 812	43 986	49 850	54 686	58 870
b Overige	5 856	6 367	6 903	7 350	7 678
Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	5 545	4 948	7 110	9 095	9 758
Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	31 500	34 165	36 285	38 440	41 470
Onroerende en roerende goederen	81 950	90 890	99 265	102 885	109 020
Diverse activa	77	57	123	162	136
Saldo	—	—	—	—	13 846
	211 704	230 419	252 098	261 893	293 642

Gecomprimeerde Staatsbalansen

Passiva	31 dec. 1979	31 dec. 1980	31 dec. 1981	31 dec. 1982	31 dec. 1983
Schulden op korte termijn:					
a Schatkistpapier in omloop	10 855	14 223	16 488	18 543	18 288
b Overige	24 169	24 866	24 106	24 574	27 772
Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan	12 719	12 964	13 052	12 090	13 425
Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	4 265	3 651	5 590	7 328	7 597
Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven vaste leningen	2 010	1 334	1 545	1 575	2 175
Schulden op lange termijn:					
a Binnenlandse schuld	64 086	78 090	96 830	122 777	153 262
b Verplichtingen betreffende pensioenfondsen en het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	8 384	8 102	3 281	3 049	2 606
c Overige	643	630	615	547	527
Reserve waardeveranderingen	54 040	60 855	65 900	66 500	67 990
Saldo	30 533	25 704	24 691	4 910	—
	211 704	230 419	252 098	261 893	293 642

14. Burgerlijk rijkspersoneel per departement

14.1. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement

Hoofdstuk/Fonds	Begroting 1984 ¹	Werkelijke sterkte per 30-6-1984 ²	Begroting 1985 ³
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1 356,5	1 244	1 383,5
III Algemene Zaken	374,5	359	368,5
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	55	44	58
V Buitenlandse Zaken (waarvan t.b.v. ontwikkelingssamenwerking)	3 823,5 (1 477,5)	3 831,5 (1 483)	3 749,5 (1 451,5)
VI Justitie (excl. Politie)	14 678	14 354	15 330 ⁴
Rijkspolitie	14 587	14 315	15 068 ⁴
VII Binnenlandse Zaken (incl. civiele verdediging)	3 676,5	3 187	3 612,5
VIII Onderwijs en Wetenschappen (excl. rijksonderwijsinstellingen)	3 580	3 515,5	3 509
Rijksonderwijsinstellingen	4 693,5	4 611	4 574
IXB Financiën ⁵	33 225	32 797	33 938
X Defensie	27 592	27 146	27 642
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	8 257	8 123	8 092
XII Verkeer en Waterstaat	20 216	19 649,5	19 721
XIII Economische Zaken	6 780,5	6 470	6 658,5
XIV Landbouw en Visserij	14 118,5	13 746	13 942,5
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	7 113	6 662,5	7 008
XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	6 636	6 285	6 516,5
Algemeen burgerlijk pensioenfonds	3 451	3 413	3 678 ⁶
Totaal	174 213,5	169 753	174 849,5

¹ Inclusief de in de loop van 1984 aangebrachte mutaties, waar onder de herbezetting van de 1% arbeidsduurverkorting in 1984 (1564,5 plaatsen)

² Inclusief service-krachten

³ Exclusief de verplichte 1% vacature-af trek

⁴ Ten gevolge van een technische bijstelling is thans ook in de telling opgenomen de categorie huishoudelijk personeel en het personeel op functies die naar hun aard geen volledige werktijd met zich brengen; respectievelijk: Justitie +375 formatieplaatsen; Rijkspolitie +524 formatieplaatsen

⁵ Ministerie: respectievelijk: 2613, 2582 en 2606,5

Belastingdienst: respectievelijk: 30612, 30215 en 31331,5, waarvan ten behoeve van derden respectievelijk: 4750, 5011 en 5000 Bij de belastingdienst is het aantal plaatsen ten gevolge van de herbezetting van de 1%-arbeidsduurverkorting in 1984 (303) om technische redenen verdeeld over de begrotingsjaren 1984 (203) en 1985 (100).

⁶ Ontleend aan de ontwerp-begroting 1985

Toelichting

In de begroting 1985 is de vermindering van de personeelsformaties met 2% verwerkt. Deze bedraagt 1555 plaatsen. Dit leidt niet tot een zichtbare vermindering daar tegelijk sprake is van de in noot 4 genoemde budgettaire neutrale technische bijstelling die leidt tot een vermindering van de formatie van 899 plaatsen. Tevens is naast een aantal beperkte inkrimpingen en uitbreidingen een verhoging verwerkt ten behoeve van de Belastingdienst en de Rechterlijke Macht van totaal circa 900 plaatsen. Hiernaast is, zoals eerder vermeld, in de begroting 1985 een resterend aantal van 100 plaatsen opgenomen ten behoeve van de Belastingdienst in het kader van de herbezetting van de 1% arbeidsduurverkorting in 1984. De uitbreiding bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds in 1985 met 227 plaatsen is voornamelijk gebaseerd op de ontwerp-begroting 1985. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de Memorie van Toelichting van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken.

14.2 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 15 tot en met 18 BBRA¹ en hoger; de groep hoger personeel II: schaal 10 tot en met 14 BBRA; de groep middelbaar personeel: schaal 5 tot en met 9 BBRA, en de groep overig personeel: schaal 1 tot en met 4 BBRA. 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. Door de nieuwe schaalindeling die in 1984 is ingevoerd, zijn de percentages voor 1984 niet geheel vergelijkbaar met die voor 1983 die op de oude schaalindeling zijn gebaseerd.

<i>Hoge Colleges van Staat</i>		1983	1984
1	Overig personeel	25,5%	24,3%
2	Middelbaar personeel	41,7%	37,5%
3	Hoger personeel II	25,8%	33,8%
4	Hoger personeel I	7,0%	4,4%
<i>Algemene Zaken</i>		1983	1984
1	Overig personeel	40,7%	32,3%
2	Middelbaar personeel	36,8%	43,2%
3	Hoger personeel II	15,9%	18,1%
4	Hoger personeel I	6,6%	6,4%
<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>		1983	1984
1	Overig personeel	32,7%	25,0%
2	Middelbaar personeel	34,7%	38,7%
3	Hoger personeel II	26,5%	31,8%
4	Hoger personeel I	6,1%	4,5%
<i>Buitenlandse Zaken (exclusief Buitenlandse Dienst)</i>		1983	1984
1	Overig personeel	39,0%	28,5%
2	Middelbaar personeel	33,2%	37,4%
3	Hoger personeel II	25,4%	32,0%
4	Hoger personeel I	2,4%	2,1%
<i>Justitie (inclusief rijkspolitie)</i>		1983	1984
1	Overig personeel	32,6%	21,2%
2	Middelbaar personeel	59,0%	67,8%
3	Hoger personeel II	5,8%	8,0%
4	Hoger personeel I	2,6%	3,0%

¹ BBRA: Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren.

<i>Binnenlandse Zaken</i>				
1	Overig personeel	30,6%	29,5%	1983
2	Middelbaar personeel	48,1%	43,6%	1984
3	Hoger personeel II	17,8%	24,2%	
4	Hoger personeel I	3,5%	2,7%	
<i>Onderwijs en Wetenschappen (exclusief rijksonderwijsinstellingen)</i>				
1	Overig personeel	20,8%	28,6%	1983
2	Middelbaar personeel	51,2%	39,6%	1984
3	Hoger personeel II	25,5%	29,3%	
4	Hoger personeel I	2,5%	2,5%	
<i>Financiën</i>				
1	Overig personeel	21,3%	21,1%	1983
2	Middelbaar personeel	71,4%	67,5%	1984
3	Hoger personeel II	6,5%	10,6%	
4	Hoger personeel I	0,8%	0,8%	
<i>Defensie</i>				
1	Overig personeel	74,5%	62,4%	1983
2	Middelbaar personeel	22,0%	31,9%	1984
3	Hoger personeel II	3,4%	5,5%	
4	Hoger personeel I	0,1%	0,2%	
<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>				
1	Overig personeel	33,3%	34,8%	1983
2	Middelbaar personeel	51,5%	48,0%	1984
3	Hoger personeel II	13,6%	15,6%	
4	Hoger personeel I	1,6%	1,6%	
<i>Verkeer en Waterstaat</i>				
1	Overig personeel	44,4%	33,7%	1983
2	Middelbaar personeel	42,2%	48,1%	1984
3	Hoger personeel II	12,7%	17,5%	
4	Hoger personeel I	0,7%	0,7%	

<i>Economische Zaken</i>	1983	1984
1 Overig personeel	37,9%	30,3%
2 Middelbaar personeel	39,8%	42,3%
3 Hoger personeel II	20,2%	25,2%
4 Hoger personeel I	2,1%	2,2%

<i>Landbouw en Visserij</i>	1983	1984
1 Overig personeel	34,3%	26,6%
2 Middelbaar personeel	46,8%	54,8%
3 Hoger personeel II	17,8%	17,3%
4 Hoger personeel I	1,1%	1,3%

<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	1983	1984
1 Overig personeel	14,7%	14,6%
2 Middelbaar personeel	72,4%	65,3%
3 Hoger personeel II	11,5%	18,7%
4 Hoger personeel I	1,4%	1,4%

<i>Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</i>	1983	1984
1 Overig personeel	41,8%	30,4%
2 Middelbaar personeel	40,1%	43,9%
3 Hoger personeel II	15,3%	22,7%
4 Hoger personeel I	2,8%	3,0%

<i>Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds</i>	1983	1984
1 Overig personeel	36,2%	34,6%
2 Middelbaar personeel	59,5%	58,8%
3 Hoger personeel II	3,8%	6,3%
4 Hoger personeel I	0,5%	0,3%

15. De uitgaven van de collectieve sector

In deze bijlage worden de uitgaven van de collectieve sector voor een reeks van jaren weergegeven. Zij zijn vanuit een tweetal gezichtspunten gegroepeerd.

In tabel 15.1 worden traditiegetrouw de uitgaven gepresenteerd, onderverdeeld naar de overheidsorganen die uiteindelijk de besteding verrichten. In tabel 15.2 wordt een uitsplitsing gegeven naar economische categorieën. Tevens wordt in grafiek 15.3 de ontwikkeling van de collectieve sector in internationaal perspectief gezien.

Toelichting bij de tabellen 15.1 en 15.2

De definitie van het begrip collectieve uitgaven ligt niet eenduidig vast. Hierna wordt dan ook ingegaan op de wijze waarop inhoud en omvang van de collectieve uitgaven zijn bepaald. Zoals gebruikelijk zijn de Nationale Rekeningen van het CBS uitgangspunt voor de collectieve uitgavencijfers. De hier gepresenteerde cijfers wijken echter in twee opzichten af van de Nationale Rekeningen.

In de eerste plaats is ervoor gekozen ook de (netto-)kredietverlening van de overheid aan andere sectoren in de cijfers te verwerken. De (netto-)kredietverlening bepaalt immers mede het beslag dat de overheid op de kapitaalmarkt legt en vormt ook een onderdeel van het financieringstekort van de overheid.

In de tweede plaats is een correctie noodzakelijk geacht om te voorkomen, dat feitelijk een dubbeltelling in de uitgaven zou plaatsvinden. Het gaat hier om het volgende.

Jaarlijks vinden betalingen plaats aan de EG, ten behoeve van communautair beleid. De EG op haar beurt keert in het kader van (met name) het landbouwbeleid gelden uit die uiteindelijk terecht komen bij Nederlandse boeren. De Nederlandse overheid is hier de verbindende schakel die deze gelden van de EG ontvangt en doorgeeft aan de boeren.

De overheid vervult hier dus slechts een «loket-functie», waardoor normaliter de communautaire uitgaven aan de boeren (en de exact even grote inkomsten, die hier buiten beschouwing blijven) onderdeel uitmaken van de Nederlandse collectieve uitgaven, *hoewel* in die collectieve uitgaven ook reeds de afdrachten van Nederland aan de EG verwerkt zijn. Voor deze dubbeltelling is gecorrigeerd, door de uit het buitenland ontvangen inkomensoverdrachten, die voor het overgrote deel deze loket-functie betreffen, te salderen met de aan het buitenland betaalde inkomensoverdrachten.

In tabel 15.1 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.

In tabel 15.2 zijn de collectieve uitgaven weergegeven naar economische categorieën: behalve de eigen bestedingen van de overheid en de overdrachten aan andere sectoren gaat het om de (netto-) kredietverlening. Deze post betreft het saldo van de door de overheid verstrekte kredieten, en de ontvangen aflossingen en tevens de (mutaties in) deelnemingen e.d. Het grootste deel van de (netto-)kredietverlening vindt plaats via de OPL (woningwet-kredieten).

Tabel 15.1. Uitgaven van de collectieve sector naar bestedende overheidsorganen (bedragen in miljarden)¹

Jaar	Nationaal inkomen (netto marktprijzen)	Rijk		Overige 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.
1960	38,4	5,2	13,6	6,3	16,4	3,5	9,1	15,0	39,1
1965	62,5	8,2	13,2	11,8	18,8	8,2	13,1	28,2	45,1
1970	105,4	15,0	14,2	20,7	19,7	17,5	16,6	53,2	50,5
1971	118,7	17,1	14,4	24,3	20,5	21,0	17,7	62,4	52,6
1972	134,5	18,6	13,9	28,0	20,8	24,9	18,5	71,5	53,2
1973	154,9	20,7	13,4	32,3	20,8	28,9	18,7	81,9	52,9
1974	174,7	23,9	13,7	37,4	21,4	34,6	19,8	95,9	54,9
1975	189,3	30,1	15,9	44,3	23,4	41,3	21,8	115,7	61,1
1976	218,3	34,8	15,9	50,4	23,1	47,7	21,9	132,9	60,9
1977	237,8	36,2	15,2	53,4	22,5	53,8	22,6	143,4	60,3
1977 ²	251,1	37,1	14,8	53,7	21,4	53,8	21,4	144,6	57,6
1978	270,0	41,7	15,4	56,7	21,0	60,7	22,5	159,1	58,9
1979	286,3	47,5	16,6	60,6	21,1	67,0	23,4	175,1	61,1
1980	303,3	54,9	18,1	66,2	21,8	73,4	24,2	194,5	64,1
1981	316,0	61,2	19,4	72,6	23,0	78,4	24,8	212,2	67,2
1982	328,5	66,6	20,3	77,4	23,6	83,5	25,4	227,5	69,3
1983	336,4	71,5	21,3	80,5	23,9	84,4	25,1	236,4	70,3
1984	351,4	75,2	21,4	82,0	23,3	84,3	24,0	241,5	68,7
1985	359,6	77,2	21,5	82,6	23,0	84,4	23,4	244,2	67,9

¹ Ontleend aan de Nationale Rekeningen; 1984 en 1985 en de kredietverlening op basis van gegevens van het CPB.

² Vanaf dit jaar is rekening gehouden met de CBS-revisie van de Nationale Rekeningen.

Tabel 15.2. Uitgaven van de collectieve sector naar economische categorieën¹ (in % van het NI)

Jaar	Eigen bestedingen					Overdrachten					Kredietverlening	Totale collectieve uitgaven
	Lonen en sociale lasten	Netto materiële consumptie	Investerings	Totaal eigen bestedingen	Overdr. gezinnen	Overdr. bedrijven	Overdr. buitenland	Rente op overheidsschuld	Prijsverlagende subsidies	Totaal overdrachten	Kredieten	
1960	9,7	5,3	3,7	18,7	11,2	1,6	0,4	3,0	1,4	17,6	2,8	39,1
1965	11,9	4,9	4,4	21,2	15,5	1,1	0,3	2,6	0,8	20,3	3,6	45,1
1970	12,7	5,1	4,4	22,2	19,6	1,1	0,2	3,3	1,4	25,6	2,7	50,5
1971	13,2	5,1	4,6	22,9	21,1	1,0	0,2	3,3	1,0	26,6	3,1	52,6
1972	13,5	4,7	4,0	22,2	22,1	1,0	0,4	3,1	1,3	27,9	3,1	53,2
1973	13,4	4,4	3,4	21,7	22,7	1,3	0,1	3,1	1,8	29,0	2,7	52,9
1974	14,0	4,6	3,4	22,0	24,0	1,1	0,4	3,4	1,9	30,8	2,1	54,9
1975	15,0	5,2	3,6	23,8	27,2	1,7	0,9	3,5	1,8	35,1	2,2	61,1
1976	14,6	5,2	3,5	23,3	27,5	1,6	0,6	3,3	2,3	35,3	2,3	60,9
1977	14,8	5,2	3,1	23,1	28,1	0,8	0,6	3,3	2,4	35,2	2,0	60,3
1977 ²	14,2	4,8	3,0	22,0	26,7	0,9	0,6	3,3	2,2	33,7	1,9	57,6
1978	14,4	5,1	2,8	22,3	27,6	1,0	0,7	3,4	2,4	35,1	1,5	58,9
1979	14,5	5,4	2,7	22,6	28,5	1,6	0,5	3,6	2,7	36,9	1,6	61,1
1980	14,4	5,5	2,8	22,7	29,3	2,5	0,7	4,1	2,7	39,3	2,1	64,1
1981	14,2	5,7	2,7	22,6	30,7	2,8	1,1	4,9	2,6	42,1	2,5	67,2
1982	14,1	5,7	2,5	22,3	32,5	2,8	1,0	5,8	2,8	44,9	2,1	69,3
1983	13,9	6,0	2,3	22,2	33,5	2,5	0,8	6,4	3,1	46,3	1,8	70,3
1984	12,9	5,8	2,2	20,9	32,2	3,0	0,8	6,9	3,2	46,1	1,7	68,7
1985	12,5	5,7	2,2	20,4	31,3	2,7	0,8	7,4	3,3	45,5	2,0	67,9

¹ Ontleend aan de Nationale Rekeningen; 1984 en 1985 en de kredietverlening, op basis van gegevens van het CPB.

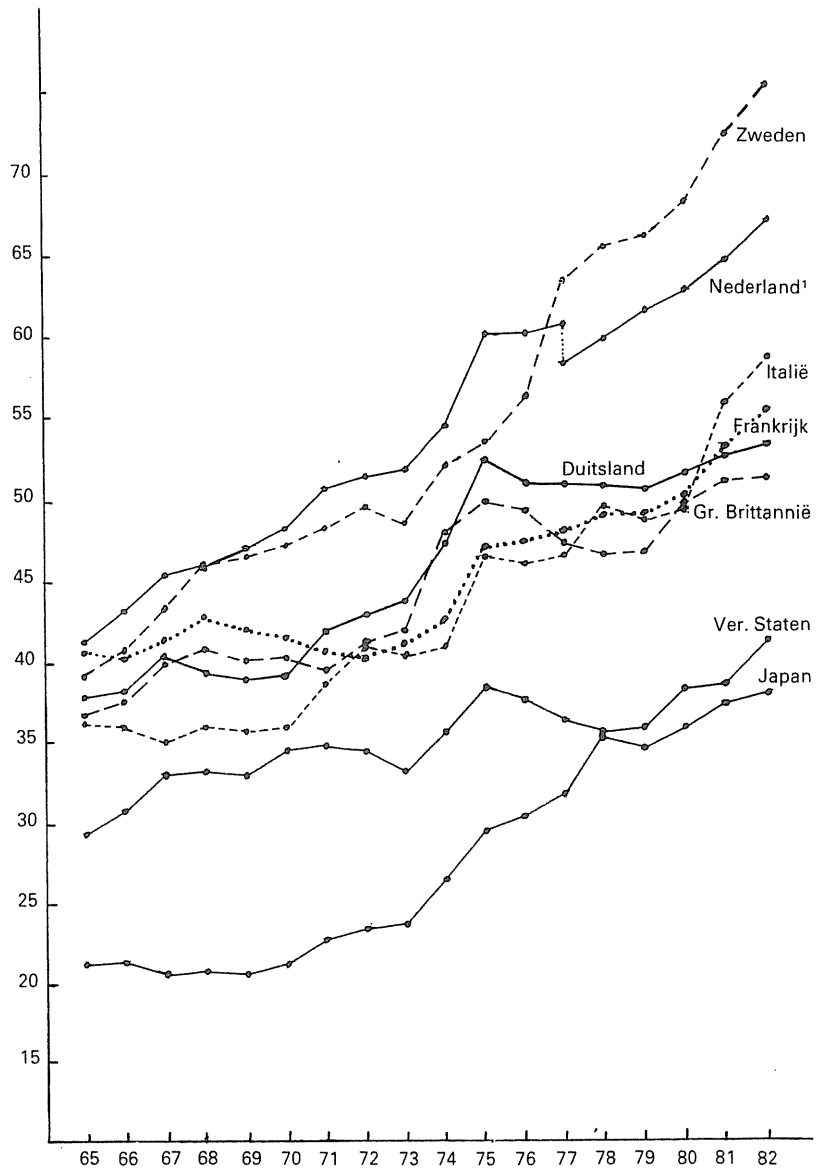
² Vanaf dat jaar is rekening gehouden met de CBS-revisie van de Nationale Rekeningen.

Toelichting bij grafiek 15.3

In deze grafiek wordt weergegeven hoe de ontwikkeling van de collectieve sector in Nederland is geweest in de periode 1965–1982, in vergelijking met een aantal landen die qua economische structuur min of meer vergelijkbaar zijn met Nederland.

Grafiek 15.3.

De ontwikkeling van de collectieve uitgaven van een aantal landen in de periode 1965–1982 (in % van het nationale inkomen)



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

Bron: OESO National Accounts

16. De begrotingen 1985 van de fondsen en staatsbedrijven

1. Algemeen burgerlijk pensioenfonds

<i>Lasten</i>	<i>16 935</i>	<i>Baten</i>	<i>16 935</i>
Toeneming actuariële voorziening	3 200	Bijdragen	6 842
Pensioenen en uitkeringen	6 739	Pensioenbijdragen	6 405
Pensioenen	5 774	Bijdrage van het rijk wegens vervroegd uittreden overheidspersoneel	122
Pensioenvervangende uitkeringen	6	Wachtgeldtijdbijdragen	141
Uitkeringen	959	Bijdragen van het rijk voor de pensioenen als bedoeld in art. R1 van de Algemene Militaire Pensioenwet	174
Apparaatskosten	287	Doorberekende apparaatskosten	107
Diverse lasten	3	Beleggingsresultaten	9 983
Batig saldo	6 706	Diverse baten	3

2. Rijkswegenfonds

<i>Uitgaven</i>	<i>1 193</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>1 193</i>
Aanleg en uitbreiding van door het rijk te beheren of beheerde wegen en oeververbindingen	510	Bijdragen van derden in de kosten van uit te voeren werken	13
Onderhoud en verbetering van door het rijk beheerde wegen en oeververbindingen	592	Opcenten op de motorrijtuigenbelasting	1 180
Uitkeringen ter zake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen	4		
Overige uitgaven	49		
Bijdrage aan hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting t.b.v. de aanleg van fietspaden	37		
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>150</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>150</i>
Uitvoering van maatregelen door produktschappen, diensten en instellingen	50	Voordelig saldo van niet voor rekening van de Europese Gemeenschappen komende ontvangsten en uitgaven	78
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	60
Onvoorziene uitgaven	2	Opbrengst van vervallen waarborgsommen	6
Bijdrage aan hoofdstuk XIV (Landbouw en Visserij)	95	Overige ontvangsten	6

4. Gemeentefonds

<i>Uitgaven</i>	<i>12 241</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>12 278</i>
Algemene uitkering	11 854	13,26% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	12 267
Uitkering sociale zorg	3	Netto-ontvangsten wegens afrekening voorschotten uitkering sociale zorg uitkeringsjaren t/m 1984	11
Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	2		
Kosten onderzoek verdeelmaatstaven	5		
Nadelig saldo van de vorige dienst	377		

5. Provinciefonds

<i>Uitgaven</i>	<i>945</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>960</i>
Uitkeringen aan provincies	945	1,038% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	960

6. Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>233</i>	<i>Baten</i>	<i>233</i>
Bedrijfsrekeningen	94	Omzetten	233
Papier en andere directe materialen	48		
Werk voor derden	65		
Afschrijvingen	12		
Vennootschapsbelasting	2		
Rente en assurantie	9		
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo van de exploitatie	3		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>24</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>24</i>
Gebouwen en terrein	1	Uitkering van het rijk voor investeringen	13
Overige duurzame produktiemiddelen	12	Afschrijvingen op duurzame produktiemiddelen	11
Uitkering aan het rijk wegens afschrijvingen op duurzame produktiemiddelen	11		

7. Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie en de Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie van de PTT

<i>Lasten</i>	<i>11 327</i>	<i>Baten</i>	<i>11 327</i>
Posterijen	3 078	Posterijen	2 855
Telegrafie	386	Telegrafie	465
Telefonie	4 764	Telefonie	5 247
Omroep en televisie	103	Omroep en televisie	103
Postcheque- en Girodienst	1 568	Postcheque- en Girodienst	1 542
waarvan komt ten laste van afschrijving, rente en overige lasten	- 2 521	Saldo ingecalculerde en verschuldigde rente	261
zodat wordt uitgetrokken	7 378	Overige baten	854
Afschrijvingen	1 541		
Rente	979		
Overige lasten	1		
Toevoeging aan fondsen en reserves	1 413		
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo	15		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten van de PTT

<i>Uitgaven</i>	<i>4 699</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>4 699</i>
Kosten van voorbereiding, oprichting, uitbrei- ding en vernieuwing van duurzame bedrijfs- middelen	1 731	Uitkering van het rijk ter bekostiging van kapitaaluitgaven	1 731
Deelneming International telecommunications satellite organization	14	Uitkering van het rijk wegens financiering deelneming International telecommunications satellite organization	14
Uitkeringen aan het rijk wegens afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen	1 541	Afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen	1 541
Deponering bij het rijk wegens toevoeging aan fondsen en reserves	1 413	Toevoeging aan fondsen en reserves	1 413

Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>2 357</i>	<i>Baten</i>	<i>2 357</i>
Bedrijfslasten	1 724	Bedrijfsbaten	2 357
Toevoeging aan fondsen en reserves	165		
Uitkering aan het rijk van het voordelig saldo	468		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>9</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>9</i>
Kosten van aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	9	Beschikking over de middelen van de reserve voor de aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	9

8. Staatsmuntbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>20</i>	<i>Baten</i>	<i>20</i>
Personeel	7	Bijdrage van het rijk tot dekking van de exploitatielasten	4
Afschrijvingen en overige uitgaven	13	Opbrengst van voor derden uitgevoerde werkzaamheden	3
		Opbrengst numismatische activiteiten	13

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

9. Staatsvissershavenbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>14</i>	<i>Baten</i>	<i>14</i>
Uitgaven voor havens, hallen, water, elektriciteit, terreinen, scheepshellingen en droogdok e.d.	12	Inkomsten van havens, hallen, waterleiding, elektriciteit, terreinen, scheepshellingen en droogdok e.d.	13
Rente, afschrijvingen en reservering	2	Uitkering van het rijk ten bedrage van het nadelig saldo van het bedrijf	1

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

10. Bezitsvormingsfonds

<i>Uitgaven</i>	<i>5</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>28</i>
Premies over spaareffecten	1	Rente uit fondsgelden	10
Uitvoeringskosten	1	Aflossing van renteloze leningen	16
Bijdrage aan hoofdstuk XV t.b.v. de jeugdspaarwet	3	Extra aflossingen van renteloze leningen	2

11. Fonds Investeringsrekening

<i>Uitgaven</i>	<i>9 049</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>4 144</i>
Investeringsbijdragen en investeringstoeslagen	5 610	Ontvangsten uit inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting	3 634
Nadelig saldo 1984	3 439	Desinvesteringsbetalingen	510

17. 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 (tezamen 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 middelen, Financiering ten laste van

Additionele uitgaven kunnen op twee manieren gefinancierd worden: enerzijds via uitgavenverlagings elders (herschikking), anderzijds ten laste van de algemene middelen. Dit laatste impliceert extra inkomsten of meer lenen (d.w.z. een hoger financieringstekort).

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 spelkoers, 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 woningexploitaite.

Arbeidsproductiviteitsstijging

De volumegroei van de productie in bedrijven per hoofd van de in bedrijven werkzame beroepsbevolking.

Autonome wijziging van 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.

Begrotingsbeleid, stringent

Een zodanige uitvoering van de begroting dat eventuele uitgavenoverschrijdingen door beleidsaanpassingen dan wel door meevallers worden gecompenseerd. Laatstelijk zijn de regels van het stringente begrotingsbeleid in de Miljoenennota 1979 opnieuw geformuleerd.

Begrotingstekort, aanvaardbaar structureel

Die omvang van het begrotingstekort (meestal het begrotingstekort, verminderd met de aflossingen, ofwel 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 bestedingscategorieën die kunnen worden onderscheiden zijn de particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de overheidsinvesteringen, de bedrijfsinvesteringen in woningen, overige vaste activa en voorraden en de export. De overheidsconsumptie (dat wil zeggen de materiële consumptie door de overheid en de lonen en salarissen van het overheidspersoneel) en de overheidsinvesteringen vormen te zamen de overheidsbestedingen. De andere uitgaven van de overheid zijn de zogenoemde overdrachtsuitgaven.

Betalingsbalans

De totale rekening van de betalingsbalans geeft een overzicht van de 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. Zie ook Niet-monetaire sectoren op de betalingsbalans

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.)

Bruto Binnenlands Produkt

De waarde van de productie (= toegevoegde waarde) van de bedrijvensector en de overheidssector tezamen. In tegenstelling tot het netto nationale inkomen omvat het bruto binnenlandse produkt wel de afschrijvingen van bedrijven en overheid, en niet de per saldo uit het buitenland ontvangen primaire inkomens (zie ook Nationaal inkomen).

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.

Consumptiequote

Het procentuele aandeel van de consumptieve bestedingen in het nationale inkomen dan wel in het bruto binnenlandse produkt.

Daglonen

Het gemiddelde inkomen per dag dat een uitkeringsgerechtigde zou kunnen verdienen in het beroep dat hij tot dusverre heeft uitgeoefend. Dit dient als berekeningsgrondslag van de uitkeringshoogte.

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.

Echte minima

Gezinnen, samenwonenden en alleenstaanden die (tezamen) één inkomen ontvangen ter hoogte van de nettobijstandsnorm.

Economische classificatie

Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar macro-economische categorieën, waardoor begroting- 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.

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 grootheid 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.

Europese Monetaire Stelsel (EMS)

Het EMS is een stelsel gericht op het creëren van een zone van monetaire stabiliteit in de Europese Gemeenschappen, bestaande uit een overeenkomst om fluctuaties in de wisselkoersen binnen bepaalde marges te houden en een overeenkomst betreffende onderlinge betalingsfinanciering.

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 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 ombuigingsstaakstellingen), 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 Wetenschapsbeleid.

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 ambtenarsalarissen. Ofschoon deze commissie al enige jaren niet meer bijeen is gekomen, wordt dit terrein nog steeds als ICCK-sector aangemerkt.

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 regelde 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, categoriale

Primaire-: de verdeling van het verdiende inkomen over de categorieën looninkomen en overig inkomen. Het looninkomen bestaat uit het arbeidsinkomen van werknemers. Het overig inkomen valt onder te verdelen in arbeidsinkomen van zelfstandigen, rente-inkomen, huurinkomen, winstinkomen, e.d.
Secundaire-: de verdeling van het vrij beschikbare inkomen over de categorieën looninkomen, overdrachtsinkomen en overig inkomen. Het vrij beschikbare inkomen bestaat uit het verdiende inkomen, vermeerderd met inkomensoverdrachten (m.n. sociale uitkeringen en pensioenuitkeringen) en verminderd met directe belastingen en premies (m.n. sociale verzekerings- en pensioenpremies).

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 (pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen) 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.

Investeringsquote

Het procentuele aandeel van uitgaven aan investeringsgoederen in het nationale inkomen dan wel in het bruto binnenlandse produkt.

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.

Invoerquote

Het aandeel van geïmporteerde goederen en diensten in de binnenlandse bestedingen. Indien dit aandeel toeneemt is sprake van invoerpenetratie, bij afnemering wordt gesproken van invoersubstitutie.

Invoersubstitutie

Zie Invoerquote

Kasbasis

Zie Transaktiebasis

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 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 grootheid (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.

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 liquiditeitscreatie uit hoofde van het lange bedrijf van de banken is gelijk aan het verschil tussen de groei van de lange uitzettingen (bruto lange bedrijf) en de toeneming van de op lange termijn aangetrokken gelden.

Lastenverlichting respectievelijk -verzwaring

Een al dan niet voor iedereen doorgevoerde verlaging (respectievelijk verhoging) van sociale verzekeringspremies en/of tarieven van belastingen en enkele specifieke niet-belastingmiddelen, dan wel een verruiming (respectievelijk beperking) van fiscale aftrek-mogelijkheden.

Liquiditeitsmassa

Het totaal van primaire en secundaire liquiditeiten in handen van het publiek (M2). **Primaire:** chartaal en giraal geld (M1). **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 liquiditeitsmassa 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.

Liquiditeitsvoorschotten

Tijdelijke kredieten ter overbrugging van liquiditeitstekorten (kastekorten).

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 WWV.

Loongevoelige uitgaven

Begrotingsposten of gedeelten daarvan, die rechtstreeks worden beïnvloed door algemene salarismaatregelen van de overheid dan wel door loonstijging in het bedrijfsleven.

Loonstijging, reële

De stijging van de loonsom per werknemer (bruto loon, vermeerderd met sociale werkgeverslasten), gecorrigeerd voor de prijsstijging van de productie van bedrijven.

Meerjarenramingen

Ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten voor vier op 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 39000 in 1984).

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 produktiefactoren die in het binnenland zijn aangewend (= het *binnenlands produkt*), waarbij het saldo van de beloning van in het buitenland aangewende Nederlandse produktiefactoren en de beloning van in Nederland aangewende buitenlandse produktiefactoren is opgeteld. Indien hierbij ook de afschrijvingen worden opgeteld ontstaat het *bruto nationale inkomen*. Het *beschikbaar nationale inkomen* is het netto nationale inkomen, vermeerderd met het saldo van de inkomensoverdrachten om niet van en naar het buitenland. Gecorrigeerd voor indirecte belastingen en prijsverlagende subsidies luiden genoemde grootheden in termen van factorkosten in plaats van marktprijzen. Het netto nationale inkomen is, gemeten in lopende prijzen, gelijk aan het netto nationale produkt.

Nationale reserves

De officiële goud- en deviezenvoorraad van De Nederlandsche Bank en het netto buitenlandse actief van de banken.

Netto geldscheppend bedrijf

Het korte krediet aan de private sector en het netto lange bedrijf van de geldscheppende instellingen.

Niet-belastingontvangsten (of -middelen)

Alle ontvangsten van de overheid, welke niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep ontvangsten (zie bijlage 2).

Niet-monetaire sectoren op de betalingsbalans

De lopende rekening van de betalingsbalans en de kapitaalrekening van de particuliere sector en de overheid, dat wil zeggen het geheel van rekeningen op de betalingsbalans exclusief het bancaire kapitaalverkeer en de mutatie in de goud- en deviezenreserves (de monetaire sectoren), die samen een sluitpost vormen. Deze sluitposten geven aan op welke wijze (mutatie in goud- en deviezenreserves en/of in netto positie van de banken ten opzichte van het buitenland) het saldo wordt gefinancierd dat resteert nadat de saldi van de lopende rekening en het kapitaalverkeer exclusief het bancaire kapitaalverkeer zijn opgeteld. Dit saldo is van belang voor de monetaire analyse van de volkshuishouding en geeft in beginsel aan met welk bedrag de binnenlandse 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).

Open-einde regelingen

Regelingen, waarbij criteria zijn vastgelegd op grond waarvan rechten op overheidsuitgaven ontstaan. Gegeven deze criteria en gegeven de beleidsmatig vastgestelde omvang/inhoud van de rechten, wordt het uitgavenbeslag van de regelingen bepaald door zogeheten exogene factoren, zoals het aantal gerechtigden.

Overdrachtsuitgaven

Overdracht van middelen van de collectieve sector aan andere sectoren in de samenleving.

Overige publiekrechtelijke lichamen

De belangrijkste overige publiekrechtelijke lichamen zijn:
provincies
gemeenten
waterschappen
openbare instellingen voor wetenschappelijk onderwijs
instellingen voor bijzonder onderwijs
P.B.O.-organen.

Overloop (ex artikel 12 Comptabiliteitswet 1976)

Toevoeging aan een dienstjaar van onverwacht onbesteed gebleven bedragen uit het vorige dienstjaar, krachtens artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976. Deze bedragen zijn aan een maximum gebonden (dat in de begroting per artikel wordt vastgelegd) en moeten schriftelijk verbonden zijn.

Premiedruk (sociale)

De opbrengst van de sociale premies in een bepaald jaar, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

Produktieve 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 ontwikkelingsamenwerking (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 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).

Revaluatie

Zie Appreciatie.

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 kan brengen.

Rijksbegroting in enge zin

Derijksbegroting geschoond voor alle uitgaven welke gerekend worden tot het terrein van de ICCK (zie daar). Het onderscheid ICCK-rijksbegroting in enge zin wordt alleen gebruikt bij mutaties in de uitgaven uit hoofde van beleidsaanpassingen. Het onderscheid slaat niet op absolute uitgavenniveaus.

Rijksbijdragen

Bijdragen van het Rijk aan de sociale verzekeringsfondsen. Het betreft hier niet de betaling van door het rijk verschuldigde premies, maar daarvan los staande bijdragen, welke naast de premies dienen ter financiering van de sociale verzekeringsuitgaven.

Semi-collectieve sector

De 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.

Pilkoers

De appreciatie.

Staatsschuld

Het totaal van de uitstaande geldelijke leningen in 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 lopende 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.

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 productie van de bedrijven-sector minus de waarde van de bij die productie 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 productiefactoren welke in die sector zijn aangewend.

Transactiebasis

Het weergeven van uitgaven en ontvangsten in een bepaald jaar op transactiebasis houdt in dat de uitgaven en ontvangsten worden gemeten op het moment dat de economische handeling (transactie), welke tot de uitgaaf of ontvangst leidt, plaatsvindt. De feitelijke (kas)uitgaaf of (kas)ontvangst kan heel wel in een ander jaar plaatsvinden. Indien dat moment als meetpunt wordt genomen is sprake van uitgaven en ontvangsten op kasbasis (Zie Belastingdruk ter illustratie).

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 gepremieerde en gesubsidieerde sectoren, op wie de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden Collectieve Sector van toepassing is, op basis waarvan hun arbeidsvoorwaardenontwikkeling wordt gekoppeld aan die van de ambtenaren.

Verliescompensatie

De verrekening van fiscale verliezen van enig jaar met positieve inkomens of winsten van een ander jaar.

Vermoedelijke uitkomsten

Ten tijde van de opstelling van de Miljoenennota voorziene uitkomsten van de begroting van het lopende jaar.

Verplichtingenpost

Toevoeging in de tekstkolom bij een begrotingspost van een voor het begrotingsjaar geldende machtiging tot het aangaan van verplichtingen, tot een aangegeven bedrag. Aangegane verplichtingen zullen leiden tot uitgaven ten laste van latere begrotingen.

Voorinschrijfrekening

Rekening bij de schatkist in verband met deelneming in toekomstige staatsschuld. De belangrijkste inschrijver is het Algemeen burgerlijk pensioenfonds, dat verplicht is zijn voor belegging beschikbare middelen op deze rekening te storten tot maximaal het bedrag dat aan 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.

ISBN 90 12 04754 4

401000F