

Pres(en)tatie zwakke stee in de Voorjaarsnota 1982

DRS. A. G. J. HASELBEKKE — DRS. M. P. VAN DER HOEK*

Het begrotingsjaar 1982 wordt gekenmerkt door voortdurende tegenvallers aan de inkomsten- en uitgavenzijde van de rijksbegroting. Telkens vond bijstelling van de ramingen plaats, terwijl het financieringstekort bleef oplopen. In dit artikel wordt een zo volledig mogelijk beeld geschetst van de toestand van 's rijks financiën, zoals dat — zij het niet zonder grote moeite — uit de diverse financiële nota's valt te reconstrueren. Nagegaan wordt welke oorzaken aan veranderingen in het begrotingsbeeld ten grondslag liggen. De auteurs komen tot de conclusie dat ongeveer de helft van de tegenvallers kan worden toegeschreven aan exogene factoren, d.w.z. factoren waarop de overheid met haar beleid geen invloed kan uitoefenen, en voor de andere helft aan endogene factoren. De auteurs stellen vast dat het de overheid nog steeds ontbreekt aan budgetdiscipline. De werkelijke ombuigingen zijn maar net voldoende om eerder aangekondigde maar niet-gerealiseerde ombuigingen en begrotingsoverschrijdingen te compenseren. Voor nieuwe tegenvallers vindt geen compensatie plaats.

Inleiding

De *Voorjaarsnota 1982* vormt voorlopig de laatste in een hele reeks van nota's die over de begroting van 1982 aan het parlement is gezonden. Reeds voordat het begrotingsjaar een aanvang had genomen, was via een tweetal nota's 1) aan de Tweede Kamer meegedeeld dat het begrotingsbeeld 1982 er aanzienlijk slechter uitzag dan in de *Miljoenennota 1982* was voorzien. Het financieringstekort zou volgens de prognoses van begin december ongeveer f. 2,5 mrd. hoger uitkomen dan de raming uit de *Miljoenennota 1982*. Medio maart van dit jaar zond de minister van Financiën — op verzoek van de Kamer in verband met het uitblijven van de vroege *Voorjaarsnota* — een brief, waarin een verdere tegenvaller (van f. 2,5 mrd.) werd aangekondigd 2). Nog geen maand later volgde een nota waarin opnieuw melding werd gemaakt van tegenvallers en waarin verslag werd gedaan van de door het kabinet op 8 en 9 april (witte donderdag en goede vrijdag) genomen beslissingen om aan deze ongewenste ontwikkeling een halt toe te roepen 3).

De concrete uitwerking van deze beslissingen — die leidde tot de val van het kabinet-Van Agt II — heeft uiteindelijk gestalte gekregen in de *Voorjaarsnota 1982* die op 17 juni jl. aan het parlement is aangeboden 4). Vergeleken met de eerder gemelde tegenvaller van in totaal ongeveer f. 5 mrd., laat de *Voorjaarsnota 1982* meer dan een verdubbeling van dit bedrag zien. Ten opzichte van de raming uit de *Miljoenennota 1982* wordt dus thans gerekend met een financieringstekort dat ruim f. 10 mrd. hoger ligt.

In dit artikel zal een overzicht worden gegeven van de factoren die tot deze omvangrijke bijstelling hebben geleid 5). Daaraan voorafgaand zal in het kort worden ingegaan op de wijzigingen die vergeleken met de *Macro Economische Verkenning 1982* zijn aangebracht in de prognoses over de ontwikkeling van een aantal macro-economische grootheden, zoals lonen, prijzen en werkgelegenheid. Vervolgens zullen we aan een aantal onderdelen van de in de *Voorjaarsnota 1982* gepresenteerde gegevens wat meer specifieke aandacht schenken. Enkele conclusies sluiten dit artikel af.

De macro-economische ontwikkeling

Nationaal en internationaal duurt de recessie voort. De economie blijft zich in neerwaartse richting ontwikkelen en aan de stijging van de werkloosheid is nog altijd geen einde gekomen. Eind vorig jaar waren er 10 mln. werklozen in de EG en 30 mln. in alle industriële landen samen. Voor 1982 zijn de vooruitzichten eveneens somber. Het bruto nationale produkt zal in de OESO-landen naar verwachting een reële groei van 0,5% vertonen, zodat geen verbetering optreedt in de internationale conjunctuur. Gezien de ongunstige winstposities van het bedrijfsleven, de hoge kapitaalkosten en de bestaande overcapaciteiten ligt een herstel van de investeringsactiviteit in de industriële landen nog niet in de lijn der verwachtingen. Te meer daar uit de hand gelopen overheidsfinanciën in diverse landen een conjunctureel herstel bemoeilijken.

In Nederland valt voor vrijwel alle onderdelen van de nationale bestedingen een reële teruggang waar te nemen, waartegenover slechts een zeer bescheiden groei van de export wordt verwacht. De huidige prognose ten aanzien van de reële ontwikkeling is overigens nog somberder dan vorig

* De auteurs zijn als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Het betreft hier de van 16 november 1981 daterende *Nota betreffende de toestand van 's-Rijks financiën*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, nr. 9 en de van 4 december 1981 daterende *Nota over de toestand van 's-Rijks financiën*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, nr. 10.

2) Zie *Voorjaarsnota 1982*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 351, nr. 2.

3) Zie *Voorjaarsnota 1982*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 351, nr. 5.

4) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 351, nr. 10.

5) Aan de (nieuwe) bijstellingen die op grond van de inmiddels afgesloten parlementaire behandeling van de *Voorjaarsnota 1982* in het begrotingsbeeld 1982 moeten worden aangebracht, zal in dit artikel worden voorbij gegaan.

jaar, zoals blijkt uit tabel 1. Daar staat echter een als gunstig aan te merken vermindering van de nominale ontwikkeling tegenover.

Tabel 1. Enkele kerngegevens, 1981-1982

	1981	1982 volgens		
		MEV 1982	Bijgestelde MEV	CEP 1982
Veronderstellingen:				
mutaties t.o.v. voorafgaand jaar in %				
— volume wereldhandel (dubbel herwogen)	- 1	3,5	2,5 à 3	2
— invoerprijspeil (in gld.)	15,5	10	4	0,5
— concurrerend uitvoerprijspeil (in gld., dubbel herwogen)	19,5	10	4,5	0,5
— volume materiële overheidsconsumptie	1	0,5	0,5	-2
— volume overheidsinvesteringen	-6	0	1	-1
— volume investeringen in woningen	-9	-5	-4	-3
— loonsom per werknemer in bedrijven	—	—	—	6,5
Resultaten:				
— loonsom per werknemer in bedrijven	4	8	6,5	—
— volume particuliere consumptie	-2,5	-2	-1,5	-2
— volume bruto bedrijfsinvesteringen (exclusief woningen)	-14	-1	0	-4
— volume goederenuitvoer	0	5,5	4	2
— volume goederenimport	-7	2,5	2	1,5
— productievolume bedrijven	-1,5	1	1	0
— reëel nationaal inkomen	-1,5	1,5	2	1
— prijspeil particuliere consumptie	6,5 à 7	6,5	5 à 5,5	5,5 à 6
— prijspeil goederenuitvoer	15,5	11,5	6	2,5
— reëel beschikbaar inkomen van de modale werknemer (incl. incidenteel)	-3 à -3,5	-1,5	-2,5 à -3	-1,5 à -2
niveaus				
— saldo lopende rekening betalingsbalans (in mrd. gld.)	8,7	10	13	15
— werkloosheid (× 1.000 personen)	385	460	475	525
— arbeidsinkomensquote (gecorrigeerd voor aardgas e.d.)	92	96,5	93,5	91,5
— financieringstekort overheid (kasbasis) a)	8,3	6,5	7	8,5
— belastingdruk a)	30,6	30,3	30,1	29,8
— niet-belastingmiddelen a)	7,2	8,7	8,5	8
— sociale-premiedruk a)	21,5	22,1	21	22,7

a) In procenten van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.
Bron: CPB, *Macro Economische Verkenning 1982*, Den Haag, 1981; CPB, *Bijstelling Macro-Economische Verkenning 1982*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 200, nr. 1, blz. 18-27; CPB, *Centraal Economisch Plan 1982*, Den Haag, 1982.

Voor de rijksbegroting is de ontwikkeling van lonen en prijzen van grote betekenis. Wat de loonraming betreft is het opvallend dat die in de *Macro Economische Verkenning 1982* (MEV) endogeen was, in de bijgestelde MEV semi-endogeen 6) en in het *Centraal Economisch Plan 1982* (CEP) exogeen. Ten opzichte van de in 1981 gerealiseerde loonstijging treedt in 1982 weliswaar een versnelling op, maar de huidige loonraming is lager dan die in de MEV en gelijk aan die in de bijgestelde MEV. Vanzelfsprekend is de lagere loonraming van invloed op de uitgaven en op de belastingontvangsten. Datzelfde geldt ten aanzien van de raming van de prijsstijging. Op grond van de huidige prognoses van de loon- en prijsontwikkeling zou zowel de uitgavenraming als de raming van de belastingontvangsten naar beneden moeten worden bijgesteld. Bij de uitgaven zou dat tot uitdrukking moeten komen in de aanvullende post voor loon- en prijsbijstelling, maar in de *Voorjaarsnota 1982* gebeurt dat niet. De wijze waarop de minister van Financiën mutaties in de loon- en prijsraming in de uitgaven verwerkt, is ons dan ook niet duidelijk geworden. We zullen daar straks nog op terugkomen.

Voorts valt op dat het CPB de snelle stijging van het financieringstekort niet heeft kunnen bijhouden, gezien de raming van 8,5% voor 1982. Het verschil met de door het Ministerie van Financiën geraamde 9¾% is voor 1 procentpunt gelegen in de mutaties uit hoofde van de begrotingsuitvoering. Het resterende verschil van ¼ procentpunt is — enigszins curieus — een gevolg van een al langer durend

verschil van inzicht in de tekortontwikkeling bij de lagere overheid.

Al met al heeft de tegenvallende macro-economische ontwikkeling omvangrijke nadelige effecten voor de rijksbegroting, zowel in de uitgaven- als in de ontvangsten sfeer. Voor een beoordeling van het gevoerde beleid is onder meer van belang welke mutaties op de rijksbegroting voortvloeien uit de macro-economische ontwikkeling en welke mutaties het gevolg zijn van beleidswijzigingen. Ook op dit onderscheid zullen wij in het navolgende terugkomen.

De presentatie van de gegevens

Hoewel de huidige Voorjaarsnota aanzienlijk dikker is en aanzienlijk meer informatie bevat dan die uit voorgaande jaren, is de overzichtelijkheid er bepaald niet groter op geworden. In de *Voorjaarsnota 1982* wordt herhaaldelijk teruggevallen op, of verwezen naar eerder genomen beslissingen welke zijn vermeld in eerder verschenen nota's. Daarbij worden die nota's aangeduid met benamingen die op de desbetreffende nota's niet voorkomen. Zo is een vervolgstuk op de *Miljoenennota 1982*, gedateerd 16 november 1981 7) zonder nadere verklaring omgedoopt in *Nota beleidsbijstellingen*; en een ander vervolgstuk, gedateerd 4 december 1981 8), in *Nota begrotingsbeeld*. Kan dit nog worden afgedaan als een kwestie van formele aard, inhoudelijk geeft de opeenstapeling van bijstellingen in de afzonderlijke nota's en de verwerking daarvan in de *Voorjaarsnota 1982* problemen. Vorig jaar hebben we al gewezen op het gevaar dat door een lawine van nota's de grote lijn uit het oog dreigt te worden verloren 9). Dit gevaar blijkt na lezing van de huidige Voorjaarsnota alleen maar groter geworden. Zo is bij voorbeeld uit de *Voorjaarsnota 1982* niet te achterhalen welke factoren nu precies tot de verslechtering van het financieringstekort ten opzichte van de raming in de *Miljoenennota 1982* hebben geleid. Daarvoor moeten de afzonderlijke nota's worden geraadpleegd. Maar ook die geven meestal niet duidelijk aan hoe de verschillende bijstellingen uitwerken voor de rijksbegroting en voor de sociale zekerheid. Met name omtrent de doorwerking op de rijksbegroting van maatregelen in de ICCK-sfeer (dit betreft het gebied van de sociale zekerheid, de bijstand, de volksgezondheid en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector) is de informatie summier en veelal „verpakt” in de bijlagen. Een toelichting ontbreekt in de meeste gevallen. De in tabel 2 vermelde bedragen voor dit onderdeel zijn dan ook min of meer via een „trial and error”-proces uit de verschillende gegevens afgeleid. Het lijkt ons aannemelijk dat een evenwichtige besluitvorming over maatregelen op de rijksbegroting en in de sfeer van de sociale zekerheid bij een dergelijke presentatie van de gegevens zowel in de ministerraad als in het parlement eerder wordt bemoeilijkt dan bevorderd.

Daar komt nog bij dat de veelvuldige bijstellingen vaak niet in dezelfde richting werken. Ombuigingen die gisteren voor een bepaald beleidsterrein zijn afgesproken, worden vandaag weer ongedaan gemaakt door beleidsintensiveringen en omgekeerd. Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken. Op de begroting van het departement van Volks-

6) In de bijgestelde MEV (bron: zie tabel 1) is de loonontwikkeling weliswaar endogeen geraamd, maar wel onder de expliciete veronderstelling dat de eenmalige en tijdelijke verhoging van de directe belastingen niet tot afwenteling leidt.

7) Het betreft hier de eerste van de in voetnoot 1 genoemde nota's.

8) Het betreft hier de tweede van de in de voetnoot 1 genoemde nota's.

9) A. G. J. Haselbekke en M. P. van der Hoek, *De Voorjaarsnota 1981: het beloofde herstel van de budgetdiscipline blijft uit*, *ESB*, 27 mei 1981, blz. 500.

gezondheid en Milieuhygiëne zijn successievelijk de volgende mutaties aangebracht:

- ombuiging: bijdrageregeling kostbare rioleringswerken - f. 2 mln.;
- beleidsintensivering: extra aanleg riolering in het kader van stimulering bouwnijverheid + f. 10 mln.;
- herziening kasritme: aanpassing raming intensivering rioleringen - f. 7 mln.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op het departement van Justitie. Op de rechtshulp wordt omgebogen door de uitgaven voor toevoeging van raadslieden *vanaf 1983* met f. 8,5 mln. te beperken. Maar uit de *Voorjaarsnota 1982* blijkt tevens dat de uitgaven voor toevoeging van raadslieden in 1982 met f. 40 mln. worden verhoogd. Een verhoging die niet tot 1982 beperkt blijft, maar doorwerkt naar volgende jaren. De ombuiging van f. 8,5 mln. blijkt dus per saldo te verkeren in een uitgavenverhoging van f. 31,5 mln.

Ook het omgekeerde komt voor, zoals blijkt uit het derde en laatste voorbeeld dat betrekking heeft op het departement van Binnenlandse Zaken. Uit de *Voorjaarsnota 1982* kan worden afgeleid dat op de begroting van dit departement o.a. de volgende mutaties zijn aangebracht:

- beleidsintensivering: extra politiesterke grote steden + f. 6 mln.;
- ombuiging: temporisering sterkte-uitbreiding politie - f. 10 mln.

Het lijkt erop dat wat een departement in het ene overleg bereikt, in het andere overleg weer moet worden prijsgegeven, en andersom. Beleidsintensiveringen lijken vooral bedoeld om ombuigingen zoveel mogelijk te beperken. De in het verleden gevolgde gedragslijn wordt daarmee voortgezet. Op blz. 5 constateert de *Voorjaarsnota 1982* namelijk zelf dat in het verleden afgesproken ombuigingen ten dele niet zijn gerealiseerd en voor zover zij wel tot stand kwamen, teniet zijn gedaan door beleidsintensiveringen en uitgavenoverschrijdingen elders. Al met al wijst de presentatie van de begrotingsuitvoering op een verbrokken en weinig coherent beleid, dat onderhevig is aan sterk wisselende prioriteitsstellingen. In het volgende zullen we analyseren op welke wijze het huidige begrotingsbeeld tot stand is gekomen. Vervolgens zullen we bij het gevoerde beleid enkele kanttekeningen plaatsen.

De bijstellingen ten opzichte van de Miljoenennota 1982

De verslechtering van het begrotingsbeeld die na de indiening van de *Miljoenennota 1982* is opgetreden, valt toe te schrijven aan tal van factoren, waarvan in tabel 2 een overzicht wordt gegeven. Deze tabel lichten wij toe aan de hand van de uitgaven en de inkomsten.

De uitgaven

In de *Miljoenennota 1982* zijn op bepaalde terreinen taakstellende ombuigingsbedragen vermeld, zonder dat bekend was via welke maatregelen deze ombuigingen zouden moeten worden gerealiseerd. Voor deze onderdelen dienden dus nog concrete ombuigingsvoorstellen te worden geformuleerd. Op een aantal andere terreinen bleek het niet mogelijk voorgenomen ombuigingen tijdig of in de gewenste omvang te realiseren. Voor het aldus ontstane „gat” dienden eveneens (aanvullende) ombuigingsvoorstellen te worden opgesteld. Daarnaast dreigden — zo bleek in het najaar van 1981 — in 1982 begrotingsoverschrijdingen wegens betalingsverschuivingen uit 1981 en wegens intering op het saldo van de overloop. Een deel van deze problemen kon door maatregelen worden ondervangen, zoals in de nota van 16 november (zie voetnoot 2) is uiteengezet. Voor een ander deel — wat de rijksbegroting betreft ging het hier om een bedrag van f. 446 mln. — was dat evenwel niet het geval (zie regel 1 van tabel 2).

De uitvoering van de begroting van 1982 heeft vervolgens allerlei problemen gegeven. Los van de met de macro-economische ontwikkeling samenhangende problemen (die in regel 2 van de tabel aan de orde komen) leidde de normale begrotingsuitvoering per saldo tot tegenvallers van f. 2.200 mln. in de sfeer van de uitgaven (eveneens regel 1). In totaal verslechterde — op zich zelf bezien — het begrotingsbeeld derhalve met ruim f. 2,6 mrd., alleen al vanwege een onvoldoende begrotingsdiscipline.

De macro-economische ontwikkeling heeft de uitgaven per saldo met bijna f. 2,3 mrd. doen stijgen (zie regel 2). Vooral de uitgaven die verband houden met de *werkloosheid* groeiden sterk. De aanvullende post voor *loon- en prijsbijstelling* vertoont echter een merkwaardig verloop. Na een aanzienlijke neerwaartse bijstelling in december 1981 op grond van de toen geschatte lagere loon- en prijsstijging dan waarvan in de

Tabel 2. Mutaties in het begrotingsbeeld (van het rijk en de begrotingsfondsen) sinds de Miljoenennota 1982 (in mln. gld.)

	Nota van 16 november 1981	Nota van 4 december 1981	Nota van 17 maart 1982	Voorjaarsnota 1982	Totaal
Uitgaven:	+ 550	- 288	0	+3.073	+ 3.335
1. Niet ingevulde en/of niet (tijdig) gerealiseerde ombuigingen en andere mutaties i.v.m. de normale begrotingsuitvoering	+ 446	—	—	+2.200	+ 2.646
2. Mutaties i.v.m. de macro-economische ontwikkeling:					
— loon- en prijsbijstelling (aanvullende post)	—	- 715	—	+ 700	- 15
— werkloosheidsuitgaven	—	+ 271	—	+1.500	+1.771
— rente	—	+ 306	—	+ 200	+ 506
3. Nieuw beleid (inclusief MJP)	+1.792	—	—	+ 300	+2.092
4. Ombuigingen:					
— direct op de rijksbegroting	- 1.063	—	—	- 1.292b)	- 2.355
— indirect via het ICCK-terrein a)	- 375	—	—	- 717	- 1.092
5. Begrotingsfondsen	- 250	- 150	—	+ 182	- 218
Inkomsten:	+ 280	- 2.480	- 2.500	- 2.168	- 6.868
6. Belastingen:					
— belastingmaatregelen	+ 915	—	—	- 300	+ 615
— macro-economische ontwikkeling	—	- 1.145	- 1.000	- 1.130	- 3.275
— aardgas	+ 140	—	—	- 780	- 640
7. Niet-belastingmiddelen:					
— aardgas	- 675	- 1.335	- 1.500	- 620	- 4.130
— overige	- 100	—	—	+ 662	+ 562
Toeneming financieringstekort	+ 270	+2.192	+2.500	+5.241	+10.203

a) Dit betreft het terrein van de sociale zekerheid, de bijstand, de volksgezondheid en de arbeidsvoorwaarden collectieve sector.

b) Hiervan heeft f. 500 mln. betrekking op een verschuiving van kasuitgaven naar 1983.

Macro-Economische Verkenning 1982 was uitgegaan, volgde in de *Voorjaarsnota 1982* een opwaartse correctie van ongeveer gelijke grootte. Dit impliceert dat thans voor deze post nagenoeg hetzelfde bedrag op de begroting staat als in de *Miljoenennota 1982*, hoewel lonen en prijzen nu lager worden geschat dan destijds. De toeneming van de *rentelasten* is ook bij regel 2 opgenomen, omdat de tegenvaller van het financieringsstekort in 1981 (die de voornaamste oorzaak is van de extra toenemende rentelasten in 1982) mede aan de macro-economische ontwikkeling kan worden toegeschreven.

In de nota van 16 november 1981 kondigde het kabinet-Van Agt II een aantal uitgavenverhogende maatregelen aan (beleidsintensiveringen genaamd) waarmee in de sfeer van de *rijksuitgaven* een bedrag van bijna f. 1,8 mrd. was gemoeid. Van dit bedrag was f. 330 mln. bestemd voor de Maatschappij voor Industriële Projecten (de MIP). Bij de besluitvorming over de *Voorjaarsnota 1982* is een extra bedrag van f. 300 mln. uitgetrokken voor meer werkgelegenheid en meer investeringen. Voor het *nieuwe beleid* is dus in totaal op de rijksbegroting — althans wat de uitgaven betreft — een bedrag van bijna f. 2,1 mrd. uitgetrokken (zie regel 3).

Ombuigingen bleken ten slotte onontkoombaar. Behalve de directe ombuigingen op de rijksbegroting leveren ook de voorstellen op het gebied van de sociale zekerheid, de bijstand, de volksgezondheid en het arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector (het ICCK-terrein) een bijdrage tot de verlichting van de budgettaire problemen op de rijksbegroting. Vergeleken met de *Miljoenennota 1982* wordt getracht een bedrag van ruim f. 3,4 mrd. aan additionele ombuigingen te realiseren in de sfeer van de uitgaven (zie regel 4).

De via de *begrotingsfondsen* verlopende uitgaven vertonen ten opzichte van de *Miljoenennota 1982* per saldo enige teruggang (zie regel 5). Dit is mede te wijten aan de vermindering van de WIR-uitkeringen met f. 250 mln. Deze vermindering vormde een onderdeel van het ombuigingsprogramma dat medio november 1981 werd gepresenteerd. In de *Voorjaarsnota 1982* werd echter meegedeeld dat het kaseffect van deze maatregel voor 1982 bij nader inzien slechts f. 50 mln. bedraagt. Op grond hiervan diende de uitgavenraming voor de begrotingsfondsen dus met + f. 200 mln. te worden bijgesteld. Voor het overige deden zich relatief kleine meevallers (in verband met de macro-economische ontwikkeling) en kleine tegenvallers (bij de begrotingsuitvoering) voor, welke per saldo resulteerden in een geringe daling van de uitgaven.

Ondanks de voorgenomen extra ombuigingen nemen de uitgaven op de rijksbegroting vergeleken met de *Miljoenennota 1982* fors toe. Per saldo resulteert volgens de huidige inzichten een stijging van ruim f. 3,3 mrd.

De inkomsten

Behalve door ombuigingen in de sfeer van de uitgaven was het, aldus het kabinet-Van Agt II, noodzakelijk een deel van de tegenvallers die medio november 1981 werden gesignaleerd op te vangen via lastenverzwaringen. Hiertoe werden *additionele belastingmaatregelen* voorgesteld tot een bedrag van f. 700 mln. Voorts achtte het kabinet het zinvol het nieuwe (werkgelegenheids)beleid mede te bekostigen uit een tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting, de zogenoemde *solidariteitshemming* (f. 500 mln.). Ten gevolge van het niet doorgaan van een aantal voorstellen uit de *Miljoenennota 1982* diende echter eveneens rekening te worden gehouden met een *tegenvaller* van f. 285 mln. Per saldo zouden de fiscale maatregelen dus een meeropbrengst van circa f. 915 mln. moeten opleveren. Een deel van de voorgestelde maatregelen uit de nota van 16 november 1981 leed echter schipbreuk; daarvoor zijn in de *Voorjaarsnota 1982* vervangende maatregelen voorgesteld. Een ander deel van de maatregelen zal in 1982 minder opleveren wegens een latere ingangsdatum dan het kabinet voor ogen stond. Per saldo moest in de *Voorjaarsnota 1982* f. 300 mln. worden afgeboekt op de eerder geschatte meeropbrengst.

De *macro-economische ontwikkeling* zorgde voor de

grootste tegenvaller in de sfeer van de belastingen. Nadat reeds in december 1981 op grond van herziene prognoses over de ontwikkeling van inkomens en bestedingen tot een benedenwaartse bijstelling moest worden besloten van f. 1,1 mrd., volgde in de *Voorjaarsnota 1982* een verdere bijstelling, dit keer met f. 985 mln. De rest van de herziening moet worden toegeschreven aan de tegenvallende opbrengstontwikkeling over 1981. Deze tegenvaller is in twee fasen (f. 1 mrd. via de nota van 17 maart en f. 145 mln. via de *Voorjaarsnota 1982*) in de raming voor 1982 verwerkt. Het opbrengstverloop van het *aardgasdeel van de vennootschapsbelasting* roept enige vraagtekens op; we komen daar later in dit artikel nog op terug. Per saldo vertonen de belastingontvangsten vergeleken met de *Miljoenennota 1982* een achteruitgang van f. 3.300 mln. (zie regel 6).

De *niet-belastingmiddelen* vertonen eveneens een omvangrijke benedenwaartse bijstelling. Deze kan volledig worden toegeschreven aan de tegenvallende ontvangsten uit het aardgas. Een geringere prijsverhoging voor kleinverbruikers en een tegenvallende prijs- en volumeontwikkeling leidden tot een opbrengstderving (van f. 1.635 mln.), die ten dele zou moeten worden opgevangen door een extra aardgasinzet en een verhoging van het staatsaandeel in de opbrengst van de kleinere gasvelden. Als gevolg daarvan zou de opbrengstderving tot f. 675 mln. beperkt kunnen blijven. In de nota van 4 december werd echter een verdere tegenvaller aangekondigd, wederom samenhangend met prijs- en volume-factoren. Daarna volgden opnieuw omvangrijke bijstellingen. Deze waren voor een deel het gevolg van het niet ten volle kunnen realiseren van de geplande extra aardgasinzet en voor het overige van de bekende prijs- en (vooral) volume-factoren 10). Wat betreft het niet-aardgasdeel van de niet-belastingmiddelen kan nog worden opgemerkt dat de aanvankelijk geraamde tegenvaller van f. 100 mln. ruimschoots is gecompenseerd door de meevaller die in de *Voorjaarsnota 1982* is verwerkt. Dat laatste is voor een belangrijk deel het gevolg van de veel hogere winstafdracht van De Nederlandse Bank over 1981 (f. 403 mln. meer) dan in de *Miljoenennota 1982* was voorzien.

Per saldo vertonen de ontvangsten een tegenvaller van bijna f. 6,9 mrd., vrijwel gelijkelijk verdeeld over belastingen en niet-belastingmiddelen. Met name de ontvangsten uit hoofde van het aardgas ondergingen een zeer forse teruggang ten opzichte van de raming uit de *Miljoenennota 1982*, namelijk met f. 4,75 mrd. Al deze bijstellingen resulteren in een totaalbeeld van de rijksbegroting en de begrotingsfondsen, zoals in tabel 3 is weergegeven (zie blz. 718).

Het gevoerde beleid

In het voorgaande is in globale termen beschreven langs welke lijnen de verslechtering van het begrotingsbeeld van 1982 tot stand is gekomen. Als we vanuit een wat andere invalshoek dan in tabel 2 is gedaan naar de oorzaken van de tegenvallers kijken, dan blijkt ongeveer de helft toe te schrijven te zijn aan *exogene* factoren, dat wil zeggen aan factoren waarop de overheid met haar beleid geen invloed kan uitoefenen. De tegenvallende aardgasopbrengst uit hoofde van de prijs- en volumeontwikkeling is door ons geheel als *exogeen* aangemerkt 11). De andere helft van de tegenvaller

10) Zowel in de nota van 17 maart als in de *Voorjaarsnota 1982* werd 1 mrd. m³ afgeboekt op de oorspronkelijk mogelijk geachte extra inzet van 4 mrd. m³. Het daarmee gepaard gaande budgettaire verlies belooft f. 300 resp. f. 200 mln. Waarom er een verschillend bedrag voor een zelfde afzetvermindering wordt geboekt, is voor ons een raadsel.

11) Met uitzondering van het deel dat kan worden toegeschreven aan het niet kunnen realiseren van de extra aardgasinzet van 4 mrd. m³ ad f. 500 mln. Dit is tot het onderdeel beleid gerekend.

vloeit hoofdzakelijk voort uit *endogene* factoren, dat wil zeggen uit factoren die samenhangen met de conjunctuur, in casu de ontwikkeling van inkomens en bestedingen, van de werkloosheid, en dergelijke. Hier ligt wel een band met het overheidsbeleid, doch op de vraag in hoeverre de met de macro-economische ontwikkeling samenhangende verslechtering van het begrotingsbeeld aan het overheidsbeleid moet worden toegeschreven, gaan wij hier niet in. Waar het *beleid* wel direct valt te identificeren (zoals bij nieuwe uitgaven, ombuigingen, belastingmaatregelen en dergelijke) kan worden geconcludeerd dat daarvan ten opzichte van de *Miljoenennota 1982* per saldo slechts een relatief geringe invloed op de begroting is uitgegaan. Tegenover een uitgaventoeneming van ruim f. 1,2 mrd. stond een toeneming van de ontvangsten van ruim f. 0,8 mrd. In tabel 4 wordt één en ander nader geïllustreerd.

Tabel 3. Totaalbeeld rijksbegroting en begrotingsfondsen 1982 (in mln. gld.)

	Ontwerp- begroting 1982	Mutaties	Huidige stand
Rijksbegroting:			
— uitgaven a)	125.040	+ 3.553	128.593
— ontvangsten b)	109.022	- 6.234	102.788
	- 16.018	- 9.787	- 25.805
Begrotingsfondsen c):			
— uitgaven	25.947	- 218	25.729
— ontvangsten	26.121	- 634	25.487
	+ 174	- 416	- 242
Financieringstekort	- 15.844	- 10.203	- 26.047
Idem, als percentage van het nationaal in- komen	4,75		8
Idem, gehele overheid	6,5		9,75

a) Exclusief aflossing staatschuld: f. 3.950 mln.

b) Exclusief opbrengsten uit aanmuntingen: f. 137 mln.

c) Gemeentefonds, Provinciefonds, Rijkswegenfonds, Fonds Investeringsrekening en belastingafdrachten aan de EG.

Achtereenvolgens zullen we kanttekeningen plaatsen bij het uitgavenbeleid, het beleid ten aanzien van de belastingontvangsten en de aardgasbaten, en het stringente begrotingsbeleid.

De uitgaven

Uit de *Voorjaarsnota 1982* blijkt — zoals reeds is vermeld — dat de rijksuitgaven nu ruim f. 3,3 mrd. hoger worden geraamd dan in de *Miljoenennota 1982*. Dit betekent echter niet dat er op de rijksbegroting niet wordt omgebogen. Nadat in de nota van 16 november reeds f. 1,4 mrd. aan ombuigingen waren aangekondigd, zijn in de *Voorjaarsnota* additionele ombuigingen van f. 2 mrd. opgenomen, waarvan overigens f. 500 mln. een quasi-ombuiging betreft in de vorm van een

verschuiving van kasuitgaven naar 1983. Ook de éénmalige verlaging van het uitkeringsonderdeel sociale zorg van het Gemeentefonds is een quasi-ombuiging. Het betreft namelijk een verlaging van de voorschotten aan de gemeenten, omdat gebleken is dat die de laatste jaren te hoog waren. Te hoge voorschotten leiden echter tot navenant lagere definitieve uitkeringen later, zodat ook hierbij in wezen sprake is van een kasverschuiving naar latere jaren.

Als de aangekondigde *echte* ombuigingen daadwerkelijk worden gerealiseerd, gaat het wat de rijksbegroting betreft in 1982 dus om f. 2,9 mrd. Dat is slechts weinig meer dan nodig is om compensatie te bieden voor niet ingevulde en/of niet (tijdig) gerealiseerde ombuigingen en andere mutaties in verband met de normale begrotingsuitvoering, want die bedroegen in totaal f. 2,6 mrd. Dit bedrag is overigens met f. 630 mln. „gedrukt” als gevolg van een kasverschuiving bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, die volgens de *Voorjaarsnota 1982* structureel zou moeten zijn. Deze kasverschuiving is mede een gevolg van het feit dat ook in 1981 al kasuitgaven naar 1982 waren verschoven. Door de gekozen oplossing keert dit probleem nu jaarlijks terug. Daarnaast werd voor nieuw beleid in de sfeer van de uitgaven bijna f. 2,1 mrd. uitgetrokken. Alleen al door het entameren van nieuw beleid en door een onvoldoende begrotingsdiscipline is derhalve f. 1,8 mrd. méér nodig dan door middel van echte ombuigingen wordt vrijgemaakt. Bovendien wordt uit hoofde van hogere rente- en werkloosheidsuitgaven een extra beslag op de middelen gelegd van f. 2,3 mrd.

Afgemeten aan de collectieve-lastendruk en het financieringstekort kan niet anders worden geconcludeerd dan dat het beleid heeft gefaald. Zoals in tabel 1 is weergegeven, stijgt de collectieve-lastendruk in 1982 met 1,2 procentpunt ten opzichte van 1981, terwijl stabilisatie de doelstelling was. Ten aanzien van het financieringstekort wordt verwacht dat het f. 10 mrd. of 3¼ procentpunt van het nationale inkomen hoger uitkomt dan de raming in de ontwerpbegroting. Ten opzichte van het in 1981 gerealiseerde tekort is sprake van een *stijging* met 1,5 procentpunt van het nationale inkomen, terwijl de doelstelling was een *vermindering* met 1 à 1,5 procentpunt. Dat het beleid op dit punt heeft gefaald, is ook af te lezen uit tabel 4. Zelfs als de exogene en de endogene tegenvallers buiten beschouwing worden gelaten, leiden de beleidsmaatregelen op zich zelf gezien tot een vergroting van het financieringstekort met bijna f. 400 mln.

Overigens geven de bovenstaande gegevens nog een geflatteerd beeld van de beleidsresultaten. Geen rekening is immers gehouden met het feit dat een aantal uitgaven niet meer via de begroting wordt geleid, maar rechtstreeks op de kapitaalmarkt wordt geleend. In een bijlage van de *Voorjaarsnota 1982* wordt daarop voor het eerst afzonderlijk ingegaan, zonder dat ondubbelzinnig duidelijk wordt om welk bedrag het bij deze zogenoemde *debudgettering* gaat. Volgens de hoofdtekst van de *Voorjaarsnota 1982* (blz. 4) lopen de gedebudgetteerde bedragen ten behoeve van de woningbouw in snel tempo op en is daarmee in 1982 ongeveer f. 3,5 mrd. gemoeid.

Tabel 4. Mutaties in het begrotingsbeeld (van het rijk en de begrotingsfondsen) sinds de Miljoenennota 1982 (in mln. gld.)

	Nota van 16 november 1981	Nota van 4 december 1981	Nota van 17 maart 1982	Voorjaarsnota 1982	Totaal
Uitgaven:	+ 550	— - 288	— 0	— + 3.073	+ 3.335
1. exogeen	—	—	—	—	—
2. endogeen	—	- 288	—	+ 2.418	+ 2.130
3. beleid	+ 550	—	—	+ 655	+ 1.205
Inkomsten:	+ 280	- 1.335 - 2.480	- 1.200 - 2.500	- 1.200 - 2.168	- 6.868
1. exogeen	- 1.365	- 1.335	- 1.200	- 1.200	- 5.100
2. endogeen	—	- 1.145	- 1.000	- 468	- 2.613
3. beleid	+ 1.645	—	- 300	+ 500	+ 845
Toeneming financieringstekort	+ 270	— + 2.191	—	+ 2.500	+ 10.203

In bijlage 4 van de *Voorjaarsnota 1982* wordt gesproken van een *additioneel* beslag op de kapitaalmarkt ruimte in 1982 ten opzichte van 1981 van circa f. 3 mrd., waarvan slechts f. 1,4 mrd. ten behoeve van de sociale woningbouw. Aan een afzonderlijke beschouwing over de debudgettering en de gevolgen daarvan voor de aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort is bepaald behoefte.

Met uitzondering van de verschuiving van kasuitgaven naar 1983 zijn de in de *Voorjaarsnota 1982* opgenomen mutaties in de uitgaven tevens verwerkt in de meerjarenramingen. Voor 1983 wordt nu al rekening gehouden met een besparing op de sociale uitkeringen, de ambtenarensalarissen en de salarissen van trendvolgers uit hoofde van de doorwerking van de invoering van een investeringsloon van 1% per 1 januari 1983. Over de vraag of het investeringsloon inderdaad zal worden ingevoerd, valt op dit moment nog niets met zekerheid te zeggen. De Stichting van de Arbeid heeft zelfs nog geen advies uitgebracht. Bij het niet doorgaan van het investeringsloon valt in 1983 direct al een gat van f. 1.080 mln. in het in de *Voorjaarsnota 1982* vermelde beleidspakket. Daarbij dient bovendien nog het volgende te worden bedacht. Bij het investeringsloon gaat het om loon dat in de vorm van vermogensaanspraken aan de werknemers wordt uitgekeerd, maar voor de bedrijven beschikbaar blijft als financieringsmiddel, bij voorbeeld voor investeringen. Afgemeten naar het kaseffect gaat het dus om uitgesteld loon. Als de besparing op de overheidsuitgaven, die samenhangt met de invoering van het investeringsloon, als een structurele besparing wordt aangemerkt, impliceert dit in feite niets ander dan dat *uitstel* van loon in de particuliere sector leidt tot *afstel* van loon in de collectieve sector.

Ten slotte vestigen wij de aandacht op een afzonderlijke uitgavenpost namelijk de individuele huursubsidies. In verband met de inkomensontwikkeling is het beroep op de regeling voor individuele huursubsidies toegenomen, waardoor de uitgaven hiervoor in 1982 met f. 114 mln. toenemen. De omvang van de individuele huursubsidie is afhankelijk van het inkomen, zodat inkomensmatiging met enige vertraging tot een hogere subsidie leidt. Dit betekent dat de ontvangers van een individuele huursubsidie de door hen in het kader van het matigingsbeleid gebrachte inkomensoffers in de tertiaire sfeer ten dele weer vergoed krijgen. Deze geringere inkomensmatiging door ontvangers van individuele huursubsidies zal echter moeten worden gecompenseerd door extra ombuigingen als de collectieve-lastendruk niet mag stijgen, dan wel door lastenverhoging en dus een extra inkomensmatiging in de secundaire sfeer voor diegenen die geen individuele huursubsidie ontvangen. Bij andere inkomensafhankelijke subsidieregelingen treden mogelijk gelijksoortige effecten op.

De belastingontvangsten

Uit de eerder gegeven toelichting op de wijzigingen in de belastingramingen ten opzichte van de *Miljoenennota 1982* kwam naar voren dat het gewijzigde macro-economische beeld voor 1982 verantwoordelijk moet worden gesteld voor een tegenvaller in de ontvangsten van f. 2.130 mln., of wel van 2,2% ten opzichte van de oorspronkelijk geraamde opbrengst. Dit is een vrij forse endogene bijstelling, vergeleken althans met de voorziene geringere groei van het nationale inkomen van 1,4% (MEV 7,3%, CEP 5,9%). Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in het feit dat een zeer groot deel van de bijstelling in de belastingramingen betrekking heeft op de loonbelasting. Behalve de geringere groei van de loonsom per werknemer dan waarmee bij de ramingen ten behoeve van de *Miljoenennota 1982* was gerekend, speelt hierbij ook een rol de verhoging van een aantal sociale-verzekeringspremies. Vanwege de fiscale aftrekbaarheid verlagen deze premies de belastbare loonsom. In de *Voorjaarsnota 1982* is voor de loonbelasting uiteindelijk gerekend met een endogene groei van minder dan 7%, terwijl in de *Miljoenennota 1982* nog van een groei van 10% was uitgegaan.

In feite geven de huidige belastingramingen — welke verge-

leken met de *Miljoenennota 1982* zoals eerder vermeld f. 3,3 mrd. lager uitkomen — nog een geflatteerd beeld van de tegenvaller die op dit terrein valt te verwachten. Deze zal zich met name in 1983 manifesteren. Dit hangt samen met het volgende. De tegenvaller in de prijs- en volume-ontwikkeling van de aardgasafzet heeft in de sfeer van de vennootschapsbelasting tot nu toe slechts een relatief gering effect gehad (per saldo: - f. 640 mln.). In de ontvangsten van dit jaar komt namelijk alleen nog maar de tegenvaller over het jaar 1981 tot uitdrukking welke in de *Voorjaarsnota 1982* is aangemeld. De grote klap wat het aardgas betreft, komt vermoedelijk pas in 1982: de in de nota's van november, december en maart gemelde tegenvallers in de sfeer van de niet-belastingmiddelen hebben namelijk bij de vennootschapsbelasting niet tot bijstellingen geleid. Daaruit valt af te leiden dat deze tegenvallers betrekking moeten hebben op 1982. Het hiermee gepaard gaande verlies aan vennootschapsbelasting komt — vanwege de bij deze belasting gevolgde aanslagsystematiek — pas in de kasontvangsten van 1983 tot uitdrukking. Op grond van dezelfde redenering wordt ook de voor 1982 getroffen fiscale lastenverlichting voor het bedrijfsleven (van f. 500 mln.) pas in de kasontvangsten van 1983 zichtbaar. Hier staat geen verhoging van andere fiscale inkomsten tegenover, waardoor de opbrengst per saldo zal teruglopen. Naar het zich laat aanzien, zal de groei van de belastingontvangsten in 1983 — voor zover er nog enige groei zal optreden — aanzienlijk worden beperkt door deze twee factoren.

De aardgasbaten

In de *Miljoenennota 1982* werd (onder andere op blz. 19) de verwachting uitgesproken dat de overheidsinkomsten uit de aardgasexploitatie in 1982 maar liefst f. 6,5 mrd. meer zouden bedragen dan in 1981. Geheel overeenkomstig de in het afgelopen decennium gevormde traditie werden deze extra inkomsten aangewend voor uitgavenverhogingen en/of voor een verlichting van de budgettaire problematiek. Velen hebben in het verleden reeds gewezen op de problemen die een dergelijke (consumptieve) aanwending van de aardgasbaten met zich zou brengen op het moment dat het aardgas opdraakt. Een voorproefje van die problemen ondervinden we thans zeer duidelijk.

De per saldo opgetreden tegenvaller in de aardgasinkomsten van de overheid bedraagt op dit moment, zoals reeds eerder vermeld (zie ook tabel 2), ruim f. 4,75 mrd. Deze tegenvaller leidt voor de volle omvang tot een vergroting van het financieringstekort, of wel tot 3 à 4 extra staatsleningen (althans bij een gemiddelde opbrengst conform de jongste lening). De extra rentelasten die hieruit voortvloeien bedragen in 1983 en volgende jaren zo'n f. 0,5 mrd. per jaar. De vermindering van de aardgasinkomsten zal in de wat verdere toekomst substantieel groter zijn dan de thans voor 1982 voorziene tegenvaller. Wat dat betekent voor het financieringstekort en voor de rentelasten als niet tijdig op deze ontwikkeling wordt ingespeeld, laat zich raden. Het ligt daarom voor de hand langzamerhand ernst te maken met het al enige jaren met de mond beleden voornemen om de aardgasbaten uit de consumptieve uitgavensfeer te halen en deze te bestemmen voor uitgaven met een (althans qua intentie) tijdelijk karakter of voor investeringsuitgaven die bedoeld zijn voor een verbetering van de structuur van de Nederlandse economie.

Hoe aan een en ander vorm zal moeten worden gegeven, zal nader onderzocht moeten worden. Een mogelijkheid lijkt, alhoewel daar veel haken en ogen aan zitten, de aardgasbaten in een apart fonds onder te brengen (het Aardgasfonds). Om te beginnen zouden hiervoor alleen de buitenlandse aardgasbaten kunnen worden gebruikt. De uitkeringen uit dit fonds zouden dan kunnen worden bestemd voor zeer specifieke uitgavencategorieën (bij voorbeeld voor werkgelegenheidsuitgaven, investeringsstimulering, steun aan bedrijven en dergelijke). Deze uitgaven zouden in de loop der jaren parallel met de vermindering van de (buitenlandse) aardgasinkomsten omlaag moeten worden gebracht.

Het stringente begrotingsbeleid

Zoals uit tabel 2 al bleek, is het financieringstekort tijdens de uitvoering van de begroting sterk opgelopen. Het kabinet-Van Agt II had daaruit al eerder de conclusie getrokken dat op de rijksbegroting voor f. 900 mln. aan additionele ombuigingen zouden moeten worden aangebracht, zoals blijkt uit een brief die de premier op 13 april 1982 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (12). Deze ombuigingstaakstelling van f. 900 mln. is ook terug te vinden in de door het interimkabinet, het kabinet-Van Agt III, ingediende *Voorjaarsnota 1982*, maar door toepassing van de aftrekpost „beperking ombuigingstaakstelling” van f. 95 mln. en door afrondingsverschillen van f. 13 mln., resteren nog slechts voorgenomen ombuigingen van f. 792 mln. De zin van deze presentatie ontgaat ons. Wellicht zijn er politieke redenen voor, want de post „beperking ombuigingstaakstelling” wordt voor f. 45 mln. onttrokken aan de f. 300 mln. die het kabinet had uitgetrokken voor meer werkgelegenheid en meer investeringen. De herkomst van de overige f. 50 mln. is onduidelijk. De in de *Voorjaarsnota 1982* gekozen presentatie is o.i. onnodig gecompliceerd; eenvoudiger en duidelijker zou zijn direct een ombuigingstaakstelling van f. 792 mln. te presenteren.

Het feit dat een uitgavenoverschrijding van per saldo f. 3.335 mln. wordt aanvaard, illustreert nog eens dat het stringente begrotingsbeleid geen praktische betekenis meer heeft. Onder Andriessen was weliswaar het structurele begrotingsbeleid verlaten, maar tegelijkertijd werd gepoogd meer nadruk te leggen op het stringente begrotingsbeleid (13). Na het aftreden van Andriessen als minister van Financiën in februari 1980 is onder zijn opvolger Van der Stee echter ook het stringente begrotingsbeleid verlaten. Dit bleek al bij de *Voorjaarsnota 1980* (14), en sindsdien is die lijn voortgezet. In de *Voorjaarsnota 1982* wordt overigens gepoogd de indruk te wekken dat het stringente begrotingsbeleid nog altijd van betekenis is, met name als gevolg van de instelling van kasplafonds per departement. „Kasplafonds betekenen een verscherping en uitbreiding van de regels van het Stringente Begrotingsbeleid”, aldus de *Voorjaarsnota* op blz. 25. „Concrete betekend dit:

- a. alle tegenvallers (ook exogene) dienen binnen het kasplafond te worden gecompenseerd;
- b. intering op de overloop (artikel 12 CW) bij artikelen mag alleen plaatsvinden indien daartegenover vervallen bedragen en/of toename van overloop op andere artikelen staan;
- c. overschrijdingen van kasplafonds kunnen alleen worden toegestaan indien het betreft:
 - uitgaven waartegenover direct daarmee samenhangende niet-belastingmiddelen van dezelfde omvang staan, voor zover dit tot verhoging van het middelentotaal leidt;
 - verschuivingen van de resterende aanvullende posten naar de begrotingshoofdstukken;
 - verschuivingen tussen hoofdstukken en/of begrotingsfondsen”.

Wij tekenen hierbij aan dat het aspect van de meerjarenramingen in deze opsomming ontbreekt. Overschrijdingen kunnen immers doorwerken naar volgende jaren, in welk geval o.i. structurele compensatie zou moeten worden geboden die doorwerkt in de meerjarenramingen. Afgezien daarvan betekenen kasplafonds in de praktijk pas dan een verscherping van het stringente begrotingsbeleid indien ze effectief zijn, dus als ze niet te hoog worden vastgesteld. Op dit punt bestaan echter enige twijfels. De thans vastgestelde kasplafonds zijn in ieder geval hoger dan de in de ontwerp-begroting geraamde uitgaven, met uitzondering van die voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, voor Algemene Zaken, voor Hoge Colleges van Staat en voor Civiele Verdediging. In sommige gevallen is het vastgestelde kasplafond zelfs fors hoger dan de uitgavenraming in de ontwerp-begroting. Voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bedraagt het verschil bij voorbeeld 9,5%, voor Economische Zaken 9,2% en voor Bui-

tenlandse Zaken 8,5%. Dit is een gevolg van het feit dat uitgavenoverschrijdingen op de rijksbegroting van per saldo ruim f. 3,5 mrd. worden toegestaan. De kasplafonds zijn pas vastgesteld *nadat* rekening is gehouden met deze overschrijdingen in plaats van — wat logisch zou voortvloeien uit het hierboven vermelde citaat uit de *Voorjaarsnota 1982* — *ervóór*. Ten opzichte van de ontwerp-begroting betekenen de kasplafonds dus zeker geen verscherping van het stringente begrotingsbeleid. Wel vormen ze een garantie dat in de rest van het jaar niet nog meer uitgavenoverschrijdingen gaan ontstaan, als althans daadwerkelijk de hand wordt gehouden aan de nu vastgestelde kasplafonds.

Ten slotte tekenen wij nog aan dat de kasplafonds slechts betrekking hebben op de uitgaven. Een belangrijke oorzaak van de toeneming van het financieringstekort is echter het achterblijven van de feitelijke belastingontvangsten bij de ramingen. Bij een eerdere gelegenheid (zie voetnoot 9, blz. 502) hebben wij er al op gewezen dat de interpretatie van de spelregels van het stringente begrotingsbeleid o.i. zou moeten worden aangepast aan de huidige situatie, waarin het feitelijke financieringstekort centraal staat. In die situatie ligt het voor de hand de compensatieregels niet alleen van toepassing te verklaren op uitgavenoverschrijdingen en onderschrijdingen van de geraamde niet-belastingmiddelen, maar tevens op onderschrijdingen van de geraamde belastingontvangsten.

De sociale zekerheid

Behalve informatie over de rijksbegroting en de begrotingsfondsen biedt de *Voorjaarsnota 1982* ook informatie over de sociale zekerheid. Ook in de nota van 16 november wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de ontwikkelingen in de sfeer van de sociale zekerheid. De in de nota's van 4 december en 17 maart vervatte kwantitatieve informatie heeft echter alleen betrekking op de rijksbegroting.

Uit de nota van 16 november kan worden gedestilleerd dat op grond van tegenvallers en van nieuw beleid ten opzichte van de ramingen uit de *Miljoenennota 1982* met een extra problematiek (zoals dat in het vakjargon heet) van ongeveer f. 1,4 mrd. moet worden gerekend. De in dezelfde nota aangekondigde ombuigingsmaatregelen leveren in de sfeer van de sociale zekerheid slechts f. 1,1 mrd. op, zodat per saldo het reeds aanwezige exploitatietekort wordt vergroot. Deze tegenvaller blijft buiten beeld als wordt gesproken over de verslechtering van het financieringstekort (zie hiervoor).

12) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 351, nr. 5.

13) *Miljoenennota 1979*, blz. 46-47.

14) M. P. van der Hoek, Regering gooit nu ook laatste norm voor begroting overboord, *Elseviers Weekblad*, 26 juli 1980; zie ook A. H. E. M. Wellink, Het financieringskort in de jaren tachtig, *Openbare Uitgaven*, 1980, nr. 4, blz. 205.

In de *Voorjaarsnota 1982* wordt met enige spijt gemeld dat „een deel van de beleidsmaatregelen die betrekking hebben op de sociale verzekeringen niet ten gunste van de rijksbegroting kan worden gebracht vanwege het ontbreken van rijksbijdragen” (blz. 7). In totaal gaat het voorhands om een bedrag van ongeveer f. 0,9 mrd., dat voor 1982 ten gunste van de sociale fondsen zal komen. Of er vergeleken met medio november additionele tegenvallers in de sfeer van de sociale zekerheid zijn opgetreden, wordt niet duidelijk uit de *Voorjaarsnota 1982*. In paragraaf 3.2.2. worden slechts tegenvallers vermeld die betrekking hebben op de rijksbegroting. Een aanvulling op de hiervoor gegeven beschouwing over het exploitatietekort in de sfeer van de sociale zekerheid is daarom niet mogelijk. Wel willen we een enkele opmerking maken over twee onderdelen van het beleidspakket die op de sociale zekerheid betrekking hebben.

In de eerste plaats wordt op blz. 10 van de *Voorjaarsnota 1982* gesproken over de invoering van een glijdende schaal voor uitkeringen *vanaf het modale dagloon*, terwijl op blz. 12 sprake is van invoering van een glijdende schaal voor *bovenminimale* uitkeringen. Dit lijkt ons geen onbelangrijk verschil, waarover opheldering zou moeten worden gegeven. Invoering van een glijdende schaal in de uitkeringen zonder doorwerking naar de premies betekent een verzwakking van het equivalentiebeginsel als grondslag van de werknemersverzekeringen en een versterking van het solidariteitsbeginsel. Dit is consistent met de eveneens aangekondigde invoering van een differentiatie van uitkeringen naar relatieve behoefte, ook dat betekent een versterking van het solidariteitsbeginsel. Beide voornemens staan echter haaks op het streven naar individualisering, dat op grond van emancipatoire overwegingen wordt bepleit, en dat in feite het equivalentiebeginsel wil versterken ten koste van het solidariteitsbeginsel. Bij de concrete vormgeving voorzien wij dan ook grote politieke problemen.

In de tweede plaats moet een herstructurering van de kinderbijslagen volgens de *Voorjaarsnota 1982* in 1983 een besparing van f. 500 mln. opleveren. Over de wijze waarop dat moet gebeuren biedt de *Voorjaarsnota 1982* geen uitsluitel, maar uit het rapport van de Werkgroep Inventarisatie Besparingen van 23 februari 1982 (in de wandeling WIB-II genaamd) blijkt dat een besparing van deze omvang in feite slechts op twee manieren kan worden gerealiseerd: a. via een verlaging van de kinderbijslagen; b. via invoering van inkomensafhankelijkheid van de kinderbijslagen. Ook op dit punt bestaan grote politieke meningsverschillen. Een concretisering van de benodigde maatregelen zal eveneens op grote politieke problemen kunnen stuiten. Dit maakt het kwestieus of het vermelde besparingsbedrag van f. 500 mln. wel kan worden gerealiseerd.

Conclusies

Uit de verslaglegging over de uitvoering van de begroting 1982 kunnen puntsgewijs de volgende conclusies worden getrokken:

- ten opzichte van de *Miljoenennota 1982* komt de huidige raming van het financieringstekort in 1982 ruim f. 10 mrd. of $3\frac{1}{4}$ procentpunt van het nationaal inkomen hoger uit;
- deze tekortvergroting is voor $\frac{1}{3}$ een gevolg van hogere uitgaven en voor $\frac{2}{3}$ van lagere ontvangsten;
- als belangrijkste oorzaken van de tekortvergroting kunnen worden aangewezen de sterke vermindering van de geraamde opbrengst van de aardgasbaten en de tegenvallende economische ontwikkeling;
- het gevoerde beleid heeft de verslechtering van het begrotingsbeeld niet kunnen voorkomen. Integendeel, het beleid heeft per saldo aan die verslechtering bijgedragen;
- het ontbreekt nog steeds aan budgetdiscipline: de aangekondigde echte ombuigingen zijn maar net voldoende om compensatie te bieden voor uitgavenoverschrijdingen en niet-gerealiseerde eerder aangekondigde ombuigingen;

- nu al is te voorzien dat met name door geringere aardgasbaten de groei van de belastingontvangsten (op kasbasis) in 1983 aanzienlijk zal worden beperkt;
- ten aanzien van de voorgenomen ombuigingen op het terrein van de sociale zekerheid is de verstrekte informatie summier en de onzekerheid over de realisatie groot;
- de informatie over de begrotingsuitvoering wordt op een verbrokkelde wijze verstrekt en vertoont de sporen van een weinig coherent beleid met wisselende prioriteitsstellingen.

A. G. J. Haselbekke
M. P. van der Hoek