
Vergaderjaar 1993–1994

23 715

Kabinetformatie 1994

Nr. 11 Herdruk¹

BRIEF VAN DE FORMATEUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 augustus 1994

Hierbij bied ik u ter kennisneming aan het eindresultaat van de programmatische besprekingen, die ik in de afgelopen weken met de voorzitters van de Tweede-Kamerfracties van PvdA, VVD en D66 mocht hebben.

W. Kok

¹ I.v.m. herdruk van het omslag.

Regeerakkoord

13 augustus 1994

Inleiding

Deel I

1. Werk, sociale zekerheid en inkomen
2. Volksgezondheid
3. Financieel beleidskader

Deel II

4. Moderne economie en duurzame ecologie
5. Overheid en samenleving
6. Veiligheid en leefbaarheid
7. Emancipatie en Ouderen
8. Onderwijs, cultuur en media
9. Koninkrijkszaken
10. Internationaal

Bijlagen:

1. Volksgezondheid
2. Uitgavenbeperkingen rijksbegroting
3. Beleidsintensivering

KEUZES VOOR DE TOEKOMST

Inleiding

Nederland is een land met toekomst. Onze economie is hoogproductief en de sociale samenhang is nog steeds relatief sterk.

Toch is het behoud van nationale verworvenheden in een open wereldsysteem steeds minder vanzelfsprekend.

Door de toenemende economische concurrentie moet onze welvaart met steeds grotere inspanning worden gerealiseerd, terwijl de belasting van het milieu hoge eisen stelt aan de verdere economische ontwikkeling.

De belangrijkste zorg van Nederland is het tekort aan werkgelegenheid. Teveel mensen verblijven geteld of ongeteld in de wachtkamer van de arbeidsmarkt, zijn arbeidsongeschikt of reeds op middelbare leeftijd buiten het arbeidsproces komen te staan.

De banengroei in de Nederlandse economie is onvoldoende om het sterk groeiende aantal mensen dat zich op de arbeidsmarkt meldt van een baan te kunnen voorzien. Vrouwen zijn bezig hun achterstand in te lopen. Nederland telt in vergelijking meer jongeren dan andere Europese landen. Immigratie zorgt eveneens voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt.

De gevolgen van werkloosheid zijn bedreigend voor de mensen die het treft en voor de samenleving als geheel, zeker als steden en buurten in het teken van uitsluiting en inkomensachteruitgang komen te staan. De werkloosheid is een sociale en economische aanklacht, zeker naarmate de langdurige werkloosheid een steeds hardere kern gaat vormen.

De leidende gedachte in dit programma is het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid. Dat gebeurt niet alleen vanuit de (economische) overweging dat meer concurrentie en meer prikkels tot betere prestaties en grotere doelmatigheid kunnen leiden.

Deze herijking sluit ook aan bij de grotere zelfstandigheid van mensen in gewijzigde culturele en maatschappelijke verhoudingen. Zo kan een nieuw evenwicht groeien tussen de behoefte aan bescherming en de noodzaak van dynamiek.

Daar is het volgende voor nodig:

a) *Een moderne structuur van de Nederlandse economie*

De toekomst van de Nederlandse economie is veel meer dan een kostenvraagstuk. Wie kiest voor duurzaamheid beseft dat economische groei niet «méér van hetzelfde» zal mogen zijn. Het uitputten van onze leefomgeving zal steeds meer moeten plaatsmaken voor het putten uit onze inventiviteit en creativiteit.

b) *Versterken van ondernemingszin*

Met minder regelgeving en administratieve druk en meer ondersteuning en erkenning van persoonlijk initiatief is met name in het midden- en kleinbedrijf – de banenmotor van de economie – een sterke groei van het aantal ondernemingen en van de werkgelegenheid mogelijk.

c) *Verruiming van de arbeidsdeelname*

Dit vraagt een samenstel van inspanningen. De arbeidsmarkt moet

flexibeler werken, de sociale zekerheid moet activerender worden. Scholing, opleiding en arbeidsbemiddeling moeten in onderlinge samenhang verder worden verbeterd. De bruto-loonkosten moeten worden verlaagd, met name voor de lager betaalde arbeid.

d) Aanpassingen van het stelsel van sociale zekerheid

Drie uitgangspunten zijn van belang:

1. De sociale zekerheid zal burgers die er echt op zijn aangewezen de zekerheid moeten blijven bieden die in dat begrip ligt besloten.
2. De groeiende inactiviteit veroorzaakt hoge maatschappelijke en financiële kosten. Als die kosten niet worden verminderd, kost dat concurrentiekracht en banen. De houdbaarheid van ons niveau van sociale bescherming erodeert dan. Daarom zal de activerende werking van (onderdelen van) het stelsel zwaarder moeten tellen.
3. Er is behoefte aan nieuwe evenwichten in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers, bedrijven en sociale partners. Concurrentie en marktwerking kunnen de uitvoering verbeteren.

e) Voortgaande gezondmaking van de overheidsfinanciën

De druk van de rentelasten op de rijksbegroting en de eisen die de EMU stelt maken een verdere verlaging van het financieringstekort noodzakelijk. Zo wordt de basis gelegd voor een meerjarig en structureel begrotingsbeleid en de invoering op termijn van een kapitaaldienst. Binnen het geheel van de overheidsuitgaven is een verschuiving nodig van consumptieve uitgaven naar investeringen en kerntaken van de publieke sector. Een vitale publieke sector zal borg staan voor kwaliteit en zekerheid.

f) Vernieuwde bestuurlijke verhoudingen

In de bestuurlijke verhoudingen zijn nieuwe impulsen nodig. De betrokkenheid van de burger bij het bestuur kan een nieuwe dimensie krijgen door andere wegen in te slaan, bijvoorbeeld door de invoering van een referendum en aanpassingen van het kiesstelsel voor te bereiden.

Ook de overheid zelf zal zich moeten vernieuwen. Meer kwaliteit en dienstgerichtheid, alsmede concentratie op kerntaken zijn sleutelbegrippen. De taakverdeling binnen de overheid en de dienstverlening aan de burger kunnen door verdergaande decentralisatie worden verbeterd. De reeds ingezette reorganisatie van het binnenlands bestuur zal worden voortgezet als bijdrage tot deze vernieuwingen.

g) Sociale samenhang

De veiligheid op straat, maar ook de leefbaarheid in de steden vereist extra aandacht. Sociale vernieuwing zal verder gestalte moeten krijgen om in onze samenleving de basis voor samenhang en tolerantie te versterken. Dat betekent dat mensen die tot ons land worden toegelaten zich, in een evenwicht van rechten en plichten, welkom kunnen voelen.

h) Onderwijs en cultuur

Goed onderwijs voor iedereen en een open, geschakeerd cultureel leven zijn van grote betekenis voor de individuele ontwikkeling en de weerbaarheid van mensen, en daardoor ook essentiële voorwaarden voor

een samenleving die innerlijk sterk en verdraagzaam genoeg is om onvermijdelijke schokken te kunnen opvangen. Bovendien is een hoog opleidingspeil een onmisbare produktiefactor bij het vernieuwen van onze economie. Er wordt daarom een alert onderwijs- en cultuurbeleid gevoerd.

i. Internationale verhoudingen

De veranderende internationale verhoudingen in de wereld vragen om een nieuwe plaatsbepaling van Nederland, waarbij een uitdrukkelijk beroep wordt gedaan op onze inzet en solidariteit in het belang van vrede en ter ondersteuning van zwakkeren in de wereld om ons heen. Ons land zal zich sterk maken voor een duidelijke opstelling van een groter wordende Europese Unie, terwijl het daarbinnen zijn eigen plaats zal markeren.

Waar de overheid haar beperkingen kent en zich concentreert op wat werkelijk van belang is, waar burgers uitgedaagd worden medeverantwoordelijkheid te dragen, daar zijn grote kansen voor economische, sociale en bestuurlijke vernieuwing.

Door keuzes te maken voor de toekomst kan Nederland de basis leggen voor een evenwicht van dynamiek en samenhang waaraan op weg naar de volgende eeuw zo'n grote behoefte bestaat.

1. WERK, SOCIALE ZEKERHEID EN INKOMEN

In de komende kabinetsperiode zullen zich naar verwachting 300 000 mensen op de arbeidsmarkt melden voor een baan. Daarnaast ontvangen vele honderdduizenden mensen een inkomensvervangende uitkering wegens werkloosheid en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

Naar huidig inzicht zal in het behoedzame scenario van het CPB – zonder nader beleid – de komende vier jaar voor ongeveer 230 000 mensen werk ontstaan. Dat zou betekenen dat de inactiviteit nog verder oploopt. Overheid, werkgevers en werknemers zullen deze negatieve spiraal moeten doorbreken. Dat is alleen mogelijk wanneer alle betrokkenen bereid zijn mét elkaar werkelijke keuzes te maken. Dat vraagt om een gezamenlijke krachtsinspanning van burgers en bedrijven die gedurende de gehele kabinetsperiode wordt volgehouden.

Ondersteund door het thans in te zetten beleid moet het mogelijk zijn tussen nu en 1998 tenminste 350 000 mensen extra aan het werk te krijgen.

In het bijzonder aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een verlaging van de arbeidskosten en een vergroting van de participatie wenselijk en mogelijk.

De navolgende beleidsmaatregelen kunnen daartoe bijdragen:

1. Een door de jaren heen vol te houden bereidheid om genoeg te nemen met een zeer gematigde contractloonstijging. Lastenverlichtende maatregelen van de overheid kunnen er toe bijdragen dat het koopkrachtverlies beperkt blijft en evenwichtig zal zijn gespreid, rekening houdend met draagkrachtverschillen.

2. Het scheppen van meer banen in het segment tussen het wettelijk minimumloon en de laagste cao-schalen. Dit zal worden bevorderd door het niet langer algemeen verbindend verklaren van cao's op dit onderdeel en het creëren van eenvoudige functies in de markt- en collectieve sector, onder meer door taakafsplitsing.

3. Dispensatie van de Wet op het Minimumloon voor bepaalde sectoren en voor beperkte tijd, eventueel aangevuld met aanloopschalen voor werknemers die onvoldoende arbeidservaring hebben. Zonder het wettelijk minimumloon te verlagen kan zo perspectief worden geboden aan mensen die zich al werkende weer kwalificeren voor een reguliere plaats op de arbeidsmarkt.

4. Beschermende regelgeving op de arbeidsmarkt zal, wanneer deze de realisatie van werkgelegenheidsdoelstellingen in de weg staat, kritisch worden herbezien.

5. Het beroepsonderwijs krijgt vernieuwende accenten en wordt beter gericht op het voor de leerlingen zo belangrijke perspectief van arbeidsparticipatie. Daartoe moet de praktijkcomponent worden versterkt. Dit doet een beroep op gezamenlijke inspanningen en verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen en bedrijfsleven. Het leerlingstelsel zal in dit kader verder worden ontplooid.

Het Jeugdwerkgarantieplan zal een sluitende aanpak bieden met voldoende mogelijkheden tot scholing en werk(ervaring).

6. Het kabinet maakt op grote schaal ruimte voor werk dat de veiligheid op straat, het openbaar toezicht, de kinderopvang, de dienstverlening en de zorg voor met name hulpbehoevende ouderen aanmerkelijk verbetert.

Uitkeringsgelden voor langdurig werklozen worden zo benut om mensen zinvol bezig te laten zijn en de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren.

Aldus kan een wezenlijke bijdrage worden geleverd aan de realisatie van de «sociale norm»: het langs van een veelheid van wegen terugdringen van de langdurige werkloosheid met een met sociale partners af te spreken streefpercentage.

Gemeenten en instellingen zullen hiertoe (meer) regelvrijheid krijgen; er komt een stroomlijning van de financiering en uitvoering van programma's voor additionele arbeid, mede rekening houdend met het rapport van de Commissie Houben. Voor dit geheel wordt een speciale projectorganisatie opgezet.

7. De mogelijkheden om in verschillende fasen van het leven de arbeidsduur in enigerlei vorm aan te passen zijn beperkt, terwijl van een toenemende behoefte aan meer flexibiliteit en variatie sprake is.

Dit kan voor korte of langere tijd zijn aanleiding vinden in bijvoorbeeld de opvoeding van kinderen, tijdelijke ondersteuning van een partner of familie die zorg behoeft, de wens tot om-, her- of bijscholing en de behoefte om op later leeftijd korter te gaan werken, zonder dat dit ontmoedigd wordt door onevenredige negatieve gevolgen voor het pensioen.

Het stimuleren van meer flexibiliteit en variatie in de arbeidspatronen gedurende de gehele levensfase is evenzeer een verantwoordelijkheid van sociale partners als van de overheid. Het kabinet neemt zich voor om in samenspraak met sociale partners te bezien op welke wijze deze ontwikkeling bevorderd kan worden.

Een belangrijk onderdeel van het door het kabinet toe te passen beleidspakket is een in omvang oplopende lastenverlichting, in het bijzonder gericht op de laagstbetaalde arbeid (met name in het MKB) en ter ondersteuning van loonmatiging, werkgelegenheid en arbeidsparticipatie. Deze lastenverlichting wordt merendeels gevoed door besparingen in de sociale zekerheid als resultaat van een vergaand aanpassingsproces. Het daarvoor benodigde draagvlak in de samenleving vraagt dat aan de voorgenomen aanpassingen in de sociale zekerheid grenzen worden gesteld. Hoogte en duur in de WW, alsmede de voorgestelde lengte van de vervolgitkering, blijven derhalve ongewijzigd.

Gelet op de nog steeds veel te onevenwichtige verhouding tussen de aantallen werkenden en niet-werkenden (de zgn. i/a-ratio) zal in 1995 van toepassing van de koppeling worden afgezien. De WKA vereist in deze situatie een flankerend beleid. Om deze reden wordt een aantal gerichte maatregelen genomen om het voor de lagere inkomens optredende koopkrachtverlies als gevolg van het niet toepassen van de koppeling zoveel mogelijk ongedaan te maken. Voorts zal in 1995 de lastenverlichting voor werkgevers de vorm krijgen van een franchise in de ZFW-premie. Hierdoor ontstaat een tweeledig effect: de lagerbetaalde arbeid wordt goedkoper voor de werkgevers en tegelijkertijd hebben de lagere inkomens een koopkrachtvoordeel. De (lagere) ziekenfondspremie wordt immers meegeteld bij het belastbaar inkomen.

Aldus draagt de vormgeving van de lastenverlichtende maatregelen er in 1995 toe bij dat – binnen de gekozen prioriteit voor werkgelegenheid – het koopkrachtverlies beperkt blijft ten opzichte van de eerdere vooruitzichten en bovendien redelijk evenwichtig zal zijn gespreid, rekening houdend met draagkrachtverschillen.

Het bovenstaande zal richtsnoer zijn voor het geheel van de kabinetsperiode. Het regeerakkoord gaat uit van een gemiddeld genomen halve koppeling in de jaren 1996–1998. Krachtens de WKA zal de wenselijkheid van flankerend inkomensbeleid derhalve voortdurend de aandacht blijven vragen.

Omdat over de wijze van toepassing van de WKA (volledige, gedeeltelijke of geen koppeling) van jaar tot jaar zal worden beslist, ligt het in de rede dat definitieve besluiten over de vormgeving van lastenverlichtende maatregelen evenzeer in het kader van de jaarlijkse afwegingen rondom de rijksbegroting en de dan geldende inzichten over het daarbij passende werkgelegenheids- en inkomensbeleid worden genomen.

Voor het jaar 1996 gaat, wat de vormgeving van de lastenverlichting betreft, de voorkeur uit naar de zgn. OT-variant, mede gelet op de effecten die daaraan zijn verbonden voor de werkgelegenheid. In het licht van het bovenstaande zal bij de voorbereiding van de begroting 1996 worden nagegaan of en hoe deze voorkeur verenigbaar is met de ook voor dat jaar geldende wenselijkheid om het eventuele koopkrachtverlies beperkt te houden en evenwichtig te spreiden. Daarbij zullen worden betrokken de alsdan te maken afwegingen over de toepassing van de WKA en andere relevante factoren, ook op andere beleidsterreinen, die van invloed zijn op werkgelegenheid en inkomens.

In het verlengde van de voorgestelde maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid is het gewenst dat in de loop van deze kabinetsperiode grondig wordt nagedacht over de vereisten waaraan ons sociaal stelsel op de langere termijn zal moeten voldoen. Daarbij zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de samenhang tussen individualisering en (nieuwe) solidariteit, alsmede aan de noodzakelijke activerende werking van het stelsel. Het kabinet zal ervoor zorgdragen dat ten tijde van de begrotingsvoorbereiding 1997 de hieraan verbonden werkzaamheden zullen zijn afgerond.

Het kabinet zal bij deze bezinning op de verdere toekomst van de sociale zekerheid tevens bezien, mede op basis van het rapport van de commissie-Drees en het WRR-rapport «Ouderen voor ouderen», hoe het draagvlak voor de financiering van de AOW in de toekomst kan worden versterkt. Uitgangspunt hierbij is dat de AOW, als basispensioen, ook op lange termijn blijft gewaarborgd.

In de zomer van 1996 zal tevens een tussenstand worden opgemaakt inzake de realisatie van bij de start van het kabinet overeengekomen beleid. Indien op dat moment zou blijken dat in redelijkheid niet mag worden verwacht dat de beoogde kwantitatieve en kwalitatieve effecten van het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid zich tijdig zullen materialiseren, zal het kabinet zich beraden op maatregelen om het beleid alsnog te doen slagen.

Uiteraard is daarbij allereerst aan de orde welke voorstellen niet dreigen te worden gerealiseerd, wat daarvan de oorzaken zijn en hoe belemmeringen kunnen worden weggenomen. Verdergaand zal bij die gelegenheid een open afweging van beleidsopties aan de orde kunnen zijn.

Het volgende pakket maatregelen met betrekking tot de sociale zekerheid wordt thans ter hand genomen.

Wet Arbeidsongeschiktheids Verzekering (WAO)

De wettelijke polisvoorwaarden met betrekking tot de WAO zijn de afgelopen kabinetsperiode ingrijpend gewijzigd. De nieuwe wet en het daarop gebaseerde schattingsbesluit worden sinds kort toegepast. Hoewel het effect daarvan niet met volledige zekerheid kan worden voorspeld, verwacht het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een (volume)daling in de sociale fondsen, waaronder de WAO, van 1 miljard in 1998. Deze besparing werkt door in de premies.

Conform de wens van de Tweede Kamer bij de behandeling van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie zal de ontwikkeling van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid nauwgezet worden gevolgd en van een regelmatige rapportage worden voorzien. Deze «monitoring» zal op alle facetten van de gewijzigde wetgeving betrekking hebben: de mate waarin de instroom afneemt, de mate waarin de uitstroom (richting arbeidsmarkt) toeneemt en de werking van het schattingsbesluit op basis waarvan de nieuwe keuringseisen worden toegepast, met inbegrip van de ervaringen die met de noodzakelijke reïntegratie op de arbeidsmarkt worden opgedaan. Dit kan nadere beleidsreacties mogelijk maken, die – afhankelijk van de analyse – gericht zijn op verdere instroombeperking dan wel het vergroten van de kans voor arbeidsongeschikten op uitstroom naar de arbeidsmarkt dan wel een combinatie van beide. (Zie in dit verband de analyse van de sociale zekerheid op langere termijn op blz. 10.) Intussen trekken recente analyses en adviezen de aandacht die wijzen op de positieve effecten die mogen worden verwacht van het laten dragen van het financiële risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid op het niveau waar de verantwoordelijkheid ligt voor een correcte uitvoering van dit onderdeel van de sociale wetgeving.

Op basis van de indringende analyse van de parlementaire enquêtecommissie, recente studie en rapportage van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het SER-advies over de uitvoering van de werknemersverzekeringen is de conclusie gewettigd dat de bakens verzet moeten worden in de richting van privatisering bij de ZW en marktwerking en premiedifferentiatie bij de uitvoering van de WAO.

Privatisering en de introductie van marktwerking bij de Ziektewet (waar al een eerste stap is gezet) en premiedifferentiatie en concurrentie bij de uitvoering van de WAO betekent in feite de invoering van het recht voor individuele werkgevers om het risico zelf te dragen, in handen te laten van de bedrijfsvereniging, dan wel onder te brengen bij een particuliere verzekeringsmaatschappij. Deze aanpak dient gebaseerd te zijn op de plicht voor alle werknemers om tegen deze belangrijke sociale risico's verzekerd te zijn en het recht van werkgevers om voor alle werknemers (zonder selectie) een betaalbare verzekering tegen dit risico te kunnen afsluiten. Het spreekt voor zich dat de positie van chronisch zieke werknemers en van kleine bedrijven bijzondere aandacht behoeft. De loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers ten behoeve van zieke werknemers kan via het Burgerlijk Wetboek gerealiseerd worden. De rechten van werknemers in geval van faillissement van de werkgever dienen verzekerd te zijn. De hoogte en duur van de uitkeringsrechten blijven na deze overgang wettelijk gewaarborgd. Bij de overgang wordt uitgegaan van het huidige niveau van de polisvoorwaarden.

Het recente SER-advies geeft aan dat er ruime mogelijkheden zijn om, door middel van toepassing van premiedifferentiatie en marktwerking in de WAO, de preventie en reïntegratie sterk te verbeteren en daarmee het volume aanmerkelijk lager te laten uitkomen dan thans wordt verwacht,

zelfs na de volumedaling die zeer onlangs door het departement van SZW is gemeld.

Daarom zal het nieuwe kabinet snel de voorbereiding van wetgeving ter hand nemen. Dit geldt ook voor de voornemens met betrekking tot de Ziektewet.

In het verlengde daarvan zal, dit in aanvulling op de reeds voorgestelde wijzigingen in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen, een nadere wijziging worden voorgesteld. Hierin zal sectorale bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn opgenomen in verband met de voorgestelde wijzigingen in met name de WAO. Deze verantwoordelijkheden zullen passen in een nieuwe totaal constellatie. Deze heeft de volgende kenmerken:

- marktwerking in brede zin (uitvoering uitkeringsadministratie op contractbasis, premiedifferentiatie en de mogelijkheid tot verzekering bij particuliere verzekeraars bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers en sociaal geconditioneerde privatisering van de ZW) zal de verantwoordelijke besturen in staat stellen hun verantwoordelijkheid te dragen;
- er komt een onafhankelijke beoordeling van de aanvragen voor uitkeringen wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid;
- er komt een onafhankelijk toezichtsorgaan;
- er komt regionale uitvoering en integrale gevalsbehandeling. De aansluiting met de werkzaamheden van de gemeentelijke sociale diensten en de RBA's zal moeten worden verzekerd.

Voorwaarde voor de beoogde parallelle privatisering van de WAO is een geïntegreerde premie uit hoofde van AAW/WAO voor werknemers. De nieuwe arbeidsongeschiktheidspremie zal voor rekening komen van werkgevers; de vormgeving zal zodanig worden gekozen dat sprake zal zijn van inkomens- en loonkostenneutraliteit. Van zelfstandigen zal een aparte AAW-premie worden gevraagd. Voor vroeggehandicapten wordt op de begroting een voorziening getroffen.

In het verlengde hiervan zal de zgn. bonus/malus regeling vervallen; nader zal worden onderzocht of en in welke vorm de bonusregeling t.b.v. de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten zal voortbestaan.

Naast de meevallende volumeontwikkeling die tot premieverlaging zal leiden, wordt van premiedifferentiatie met de mogelijkheid van opting out (marktwerking) in de WAO voor 1998 een besparing van 750 mln verwacht. Van de voorgestelde gedragslijn met betrekking tot de ZW zijn gedragseffecten te verwachten, die kunnen leiden tot een besparing van 600 mln in 1998; de uitvoeringskosten dalen met 300 mln.

Werkloosheidswet (WW)

Aan de thans bij de Tweede Kamer aanhangige voorstellen tot beperking van de toegang tot de WW blijken ingrijpende bezwaren te zijn verbonden voor beroepsgroepen met sterk seizoengebonden werkzaamheden. Met het oog hierop is het gewenst een nadere afweging te maken, waarbij de regeling onvermijdelijk een wat scherper karakter krijgt voor werknemers met een relatief kort arbeidsverleden. Alles overwegend wordt de referteregeling voor de WW als volgt aangepast:

- de referentie eis wordt aangescherpt tot «26 uit 39»;
- voor toelating tot de loongerelateerde WW-fase moet zijn voldaan aan zowel de 26 uit 39 eis, als de 4 uit 5 eis;
- voor wie aan deze gecombineerde eis niet voldoet, ontstaat een recht op WW ten hoogte van 70% van het minimumloon voor maximaal 6 maanden.

Daarnaast zal toekenning van een werkloosheidsuitkering bij vrijwillig

ontslag komen te vervallen. De uitvoering (sollicitatieplicht, sanctie-toepassing, passende arbeid en reactivering) zal worden verbeterd. Met het bovenstaande pakket ontstaat een meer op reactivering van werknemers afgestemde werkloosheidswet met een hogere toegangs-drempel. Hiermee zal in 1998 per saldo 235 mln worden bespaard.

Als complement zal de wachtgeldperiode voor rekening van werkgevers tot 3 maanden worden verlengd (met compenserende premieverlaging bij langer durende werkloosheid).

Algemene Bijstandswet (ABW)

De herinrichting van de ABW wordt langs de door het vorige kabinet uitgezette lijn met kracht voortgezet. Een belangrijk accent ligt op de activering van wie op een uitkering is aangewezen.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat een sterke mate van vereenvoudiging, een nieuwe normsystematiek alsmede aanscherping van het begrip passende arbeid. Het vergroot de mogelijkheden om oneigenlijk en frauduleus gebruik van de wet tegen te gaan. Tenslotte is een grondige herziening van het toezicht opgenomen. De gemeenten zullen een belangrijke verantwoordelijkheid krijgen voor het welslagen van de toepassing van de nieuwe wet. Het kabinet gaat ervan uit dat door het verlagen of beëindigen van ten onrechte verstrekte uitkeringen aan alleenstaanden de nieuwe toeslagensystematiek ertoe zal leiden dat voor gemiddeld 2 van de 3 alleenstaanden de maximale toeslag van 20% zal worden toegekend. Als gevolg van deze voorstellen zullen de uitgaven van de gemeenten gebudgetteerd teruglopen met 380 mln.

Algemene Kinderbijslagwet (AKW)

Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW)

Waar de werknemersverzekeringen vooral een nieuwe verdeling van de verantwoordelijkheid tussen overheid, werkgevers en werknemers vragen, lenen de *Algemene Kinderbijslagwet* en de *Algemene Weduwen- en Wezenwet* zich vooral voor nieuwe afwegingen met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden tussen enerzijds de gemeenschap en anderzijds individuele burgers respectievelijk gezinnen en andere leefvormen.

AKW

De grotere eigen verantwoordelijkheid brengt ten aanzien van de kinderbijslag een heroriëntatie met zich mee, terwijl vanwege de krapte op de rijksbegroting de indexering in 1995 achterwege blijft en daarna voor de helft is opgenomen. De heroriëntatie heeft de volgende elementen:

- De kinderbijslag zal na het tweede kind niet meer toenemen naarmate een huishouden meer kinderen telt.
- De hoogte van de kinderbijslag varieert thans met de leeftijd van het kind. Deze opbouw wordt gewijzigd, behalve voor kinderen die reeds de leeftijd van de betrokken leeftijdscategorie bereikt hebben, zodat geen enkel huishouden er ten opzichte van de huidige situatie in guldens op achteruit gaat¹.
- Bovenop de kinderbijslag wordt ieder kwartaal een toeslag gegeven ter (praktisch volledige) compensatie van de nominale kinderpremies in het Ziekenfonds en de AWBZ. In het kader van vereenvoudiging en balansverkortings worden deze kinderpremies en de compensatie in de kinderbijslag in een keer tegen elkaar weggestreept.

¹ Deze zogenaamde leeftijdsstaffel was 70% voor een kind tot 6 jaar, 100% van 6 tot 12 jaar, 130% van 12 tot 18 jaar voor de verschillende leeftijdscategorieën en wordt nu resp. 70-85-100%.

Met deze aanpak ontstaat, met de mogelijkheid van verbetering van de bijslag voor het eerste kind, een beperking van de uitgaven van meer dan 1 mrd in 1998.

AWW

Alle belastingbetalers werden in de jaren vijftig bij wet verplicht mee te betalen aan een verzekering (de AWW) die moest bewerkstelligen dat de vrouw van een kostwinner verzekerd zou zijn van een minimuminkomen (buiten de bijstand) indien de man zou komen te overlijden. Op de drempel van een nieuwe eeuw is de maatschappelijke situatie drastisch veranderd. Veel vrouwen zijn financieel niet of minder afhankelijk van hun echtgenoot. Voor de dekking van het risico weduwe (of weduwnaar) te worden, zijn tal van particuliere verzekeringsmogelijkheden geschapen.

Dat heeft de vraag doen rijzen of het financiële risico dat kan ontstaan bij het overlijden van een partner niet een afweging en beslissing van betrokkenen vergt in plaats van een wettelijke verplichting voor alle belastingbetalers om dit risico collectief te verzekeren. Die vraag kan zeker voor de jongere generaties bevestigend beantwoord worden in het licht van de gewenste herschikking van collectieve en individuele verantwoordelijkheden. Het thans demissionaire kabinet had in dit kader ter vervanging van de AWW een wetsvoorstel Algemene Nabestaanden Wet ingediend. Gedurende de behandeling in de Staten-Generaal is over dat wetsvoorstel een impasse ontstaan.

Het kabinet zal zich met een nieuw wetsvoorstel daarover tot de medewetgever richten dat binnen de grenzen van de internationale verplichtingen zal liggen. De daarmee te bereiken besparingen zullen in 1998, gecorrigeerd voor de besparingsverliezen door het niet doorgaan van de ANW die nu bij de Staten-Generaal aanhangig is, 815 mln bedragen.

Een dergelijke opbrengst is te verwachten van een regeling langs de volgende lijnen.

- a. Per 1-1-96 geen nieuwe rechten voor nabestaanden geboren na 1-1-1945 zonder kinderen.
- b. Uitkeringen voor nieuwe gevallen zijn per 1-1-96 afhankelijk van het inkomen uit arbeid.
- c. Bij de toepassing van de inkomenstoets op inkomsten uit arbeid wordt 15% WML plus 1/3 van het meerdere buiten beschouwing gelaten.
- d. Er zal geen tijdelijke gewenningsuitkering zijn.
- e. Bestaande uitkeringen worden m.i.v. 1-1-98 afhankelijk van inkomen uit arbeid.

Het kabinet zal, op basis van de budgettaire randvoorwaarde voor de AWW wijziging, open staan voor varianten in de vormgeving van de maatregel.

Algemene Ouderdomswet (AOW)

De AOW zal, als basispensioen, voor de verdere toekomst worden gewaarborgd. De eigen verantwoordelijkheid van burgers (zowel individueel als via aanvullende pensioenen) komt in de pensioensfeer al volop tot haar recht. Door het fenomeen van de pensioenbreuk uit de weg te ruimen, heeft de wetgever daar recent belangrijk aan bijgedragen.

De AOW als collectieve basis op minimumniveau is en blijft echter van grote betekenis.

Voor sommige ouderen, zeker van de generatie die nog geen

aanvullend pensioen kende of onredelijke last had van een pensioenbreuk door verandering van werkgever, is en blijft de AOW de enige of praktisch enige bron van inkomen. Hun inkomenspositie – zowel in algemene zin als met betrekking tot woonlasten en ziektekosten – vergt bijzondere aandacht, niet in het minst omdat er bijna per definitie geen kans meer is om die inkomenspositie te verbeteren. Met ingang van 1995 zal met het oog hierop een inkomensafhankelijke bejaardenaftrek in werking treden voor mensen met uitsluitend AOW of met een klein aanvullend pensioen.

Waar een grote inspanning nodig en verantwoord is om de AOW voor de lange termijn te waarborgen, is het alleszins redelijk om AOW-toeslagen – indien één van de twee partners jonger is dan 65 jaar – uitsluitend te verstrekken indien het huishouden anders onder het relevante sociaal minimum zou zakken. Dit betekent voor nieuwe gevallen met ingang van 1 januari 1996 een extra toets op inkomen van de AOW-er zelf. Dit laat de AOW als basispensioen en als inkomensafhankelijke regeling volstrekt intact. Deze maatregel betekent een uitgavenbeperking van 450 mln in 1998.

In het kader van de afspraken voor de lastenverlichting, het inkomensbeleid en de koppeling resulteert in 1995, door bevrozing van het wettelijk minimumloon en de kinderbijslag, een extra besparingsopbrengst op de rijksbegroting en het premiegefinancierde deel van de sociale zekerheid.

Samengevat is de besparingsopbrengst van de maatregelen in de sociale zekerheid in 1995 op de rijksbegroting 560 mln.

Dit betreft:

| | 1995 | 1998 |
|--|-----------|-------------|
| 1. Ontkoppeling 1995 en halve koppeling 1996–1998 | 85 | 527 |
| 2. Kinderbijslag | 340 | 1000 |
| 3. Halve indexering kinderbijslag '96–'98; geen indexering '95 | 80 | 373 |
| 4. Wijziging WW ¹ (incl. weglek RWW) | 55 560 | 115 2015 |

¹ Dit is de additionele opbrengst ten opzichte van de besparingen op grond van het bij de Kamer aanhangige wetsvoorstel.

In de premiegefinancierde sociale zekerheid wordt in 1995 520 mln bespaard.

| | 1995 | 1998 |
|---|------|------|
| Dit betreft: | | |
| 1. Ontkoppeling 1995 en halve koppeling 1996–1998 | 85 | 527 |
| 1. Ontkoppeling in 1995; halve koppeling '96–'98 | 455 | 2773 |
| 2. Beperking AOW toeslagen | – | 440 |
| 3. AWW/niet invoeren ANW | –30 | 820 |
| 4. Wijziging WW | 95 | 120 |
| 5. Privatisering ZW | -- | 600 |
| 6. Uitvoeringskosten ZW | -- | 300 |
| 7. Opting out/premiedifferentiatie WAO en afschaffing bonus/malus | – | 750 |
| | 520 | 5803 |

In 1998 wordt op de rijksbegroting 2,0 mrd bespaard door de aangegeven maatregelen. In de sociale fondsen 5,8 mrd.

2. VOLKSGEZONDHEID

De afspraken over het zorgbeleid van het kabinet zijn neergelegd in bijlage 1.

Vastgesteld dient te worden dat een nauwkeurig bestuurlijk/wetgevend kader ter uitvoering van het daarin beschreven beleid in de komende periode niet kan worden gemist. Zo spoedig mogelijk na het aantreden van het kabinet zal een dergelijk kader worden ontworpen en, na vaststelling door de ministerraad, aan het parlement worden aangeboden.

Daarin zal worden aangegeven hoe in de loop van de kabinetsperiode de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de AWBZ, het Ziekenfonds, de wet op de convergentie en de overheveling van de bejaarden oorden naar de AWBZ, alsmede de beoogde financiële convergentie, vorm zullen krijgen. Het betreft hier projecten van wetgeving met een beleidsinhoudelijke samenhang, maar met tegelijkertijd elk een eigen traject van voorbereiding gegeven de tijd die gemoeid is met het ontwerpen van de convergentiewet en de andere voorgestelde maatregelen.

De financiële effecten, bijvoorbeeld op de rijksbegroting en op de inkomens, zijn zodanig dat het af te leggen bestuurlijk en wetgevend traject, dat in 1998 tot de beoogde eindsituatie zal leiden, vooraf helder in kaart moet zijn gebracht en, van jaar op jaar, naar het veld van aanbieders, verzekeraars, patiënten en premiebetalers zorgvuldig wordt uitgevoerd.

Ervaringen in achterliggende jaren maken duidelijk dat de sector van jaar op jaar, rekening houdend met de demografische ontwikkeling, verzekerd moet zijn van voldoende ruimte voor volumegroei. Thans is in het meerjarenbeeld een groei van 1,3% per jaar voorzien. Alvorens te beslissen over de vraag of en in hoeverre deze ruimte in de komende jaren ex ante hoger zal worden gesteld dan 1,3% zal het kabinet de resultaten beoordelen van een strak programma van volumebeheersing en kostenbeperking waarmee in 1995 zal worden gestart.

Om een eventueel noodzakelijke ruimte voor extra uitgaven mogelijk te maken, zal immers een van jaar op jaar vol te houden en succesvolle inspanning nodig zijn om de uitgavenkaders als geheel zo goed mogelijk te bewaken.

Hoofdaccent van het beleid van het kabinet bestaat uit het met kracht bevorderen van de werkgelegenheid, onder meer door het verlagen van de lasten op arbeid, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt en van het inkomensgebouw. Een zo beheerst mogelijke jaarlijkse premiestelling is daarom van essentiële betekenis voor het welslagen van het kabinetsbeleid als geheel.

Ten behoeve van de verbetering van de volumebeheersing zal met spoed een samenstel van maatregelen worden ingezet. Aanbieders en verzekeraars zullen hierbij ten nauwste worden betrokken.

- De aanbevelingen van de Commissie Modernisering Curatieve Zorg (de Commissie Biesheuvel) zullen worden uitgevoerd. Zo spoedig mogelijk wordt gereageerd op de standpunten uit het veld, gebundeld in het rapport van het Platform Curatieve Zorg.

- Instellingen/aanbieders en verzekeraars zullen rekening moeten houden met een kritisch anti kartelbeleid.

- Een scherpe aanbodcontrole op basis van de WZV; ook bij deregulering van deze wet blijft de planning van intramurale voorzieningen een overheidstaak.

- Gestreefd wordt naar een stelsel van output pricing; het stelsel van maximumtarieven en contracteervrijheid blijft gehandhaafd.

- Versterking van de poortwachtersfuncties van de huisarts en het creëren van incentives voor het werken met standaarden en protocollen.

- Handhaving van de bestaande budgettering in de ZFW en AWBZ; uitbreiding daarvan bij de introductie van de verplichte verzekering bedoeld in de convergentiewet.
- Voortzetting van het beleid met betrekking tot de geneesmiddelen-sector en distributie.
- Aanscherping van het Geneesmiddelenvergoedingsstelsel (GVS)/formulair.
- Doorlichting pakket volgens de methode («trechter») Dunning.

Het budgettaire uitgangspunt voor de sector voor 1995 zal een volumegroei van 1,3% zijn. Daaraan zal een bedrag van 75 mln (structureel 104 mln) in de vorm van nieuw beleid worden toegevoegd. De bezuiniging bij de sector bejaardenoordelen wordt dus ongedaan gemaakt, in aanvulling op bedragen die reeds door het demissionaire kabinet voor 1995 aan de sector bejaardenoordelen zijn toegekend (20 mln vervroegde intensivering arbeidsvoorwaarden, 15 mln teruggave prijsbijstelling en 13 mln ongedaanmaking efficiency korting). De voorgenomen creatie van additioneel werk zal in 1995 een intensivering van 100 mln in de zorgsector inhouden.

Voor het jaar 1995 zijn, gelet op de beperkte tijd die nog resteert, overigens geen grote beleidswijzigingen meer binnen bereik. Daarom wordt voor dat jaar voor de ZFW uitgegaan van de premiestelling als door het vorige kabinet voorgesteld: een constante procentuele en nominale premie. De procentuele premie aangepast voor het initiatief wetsvoorstel - Van Otterloo -; de nominale premie blijft op f 198,- per persoon per jaar door een combinatie van uitstel van de tariefharmonisatie specialisten, gedeeltelijke vermogensinhaal¹ en pakketbeperking.

In overeenstemming met de Proeve van het programma op hoofdlijnen wordt in 1995 de nominale AWBZ premie met een eerste tranche van 25% verlaagd. In samenhang met de afschaffing van de zogenaamde Dekkerkopjes in de kinderbijslag worden de nominale kinderpremies afgeschaft.

In het verlengde van het beleidspakket in de Proeve van het programma op hoofdlijnen, zijn voor de ontwikkeling van de zorguitgaven de volgende punten van belang:

- structurele overschrijding van de uitgavenkaders zullen ook in de toekomst moeten worden gecompenseerd; de bestaande compensatieproblematiek ad 0,3 mrd zal derhalve met maatregelen tot een oplossing worden gebracht;
- in de loop van de kabinetsperiode zal, naar verwachting, een volume-effect van 0,5 mrd in 1998 optreden van de voorgestelde beperkingen in het AWBZ pakket en het ziekenfondspakket en van het eigen risico in de ziekenfondssector;
- in het verleden is de prijsstijging in de zorgsector, die de nominale ontwikkeling van het BBP ruim te boven gaat, geheel vergoed. In de komende kabinetsperiode wordt de inspanningsverplichting aangegaan om met voorrang beleidsinstrumenten te ontwikkelen, die kunnen voorkomen dat deze veel te forse prijsstijging zich voortzet (dit betreft een bedrag van 0,4 mrd in 1998).

¹ Met ingang van 1996 wordt de financiering van de vermogensinhaal door middel van nominale of procentuele premie per jaar gezien.

3. FINANCIËEL BELEIDSKADER

Het beleid van het kabinet zal gericht zijn op een voortgaande gezondmaking van de overheidsfinanciën. De redenen liggen voor de hand: de werkgelegenheid is gebaat bij een lagere druk van belastingen en premies ('wig-verkleining'), de rentelasten leggen nog steeds een te groot beslag op de rijksbegroting en Nederland moet zich voldoende tijdig kunnen kwalificeren voor de derde fase van de EMU. Voor een aantal beleidsprioriteiten, waaraan het kabinet zeer hecht, moet bovendien financiële ruimte worden vrijgemaakt.

De economische ontwikkeling zal in de tweede helft van dit jaar en volgend jaar wellicht gunstiger zijn dan tot voor kort werd verwacht. De huidige daling van de werkloosheid is daarvan een illustratie. De groei van de wereldhandel evenzeer. Dit kan gunstige gevolgen hebben voor de verhouding actieven/inactieven en – op termijn – ook voor de overheidsfinanciën. Maar er zijn daarnaast onzekerheden en punten van zorg, zoals de ontwikkeling van de rente, de dollarkoers en de energieprijzen. De feitelijke contractloontwikkeling in 1995 is vanzelfsprekend van groot belang.

Het beleid van het kabinet zal gebaseerd blijven op het behoedzame scenario van het CPB voor de economische ontwikkeling tot en met 1998.

De komende periode wordt ruimte gecreëerd voor een omvangrijk pakket lastenverlichtende maatregelen.

Daarnaast is het beleid gebaseerd op stabilisatie van het financieringstekort op 3,3% BBP in 1995 en 1996 en een reductie tot 3,1% BBP in 1997 en 2,9% BBP in 1998. Zodoende wordt tijdig voldaan aan het EMU-tekortcriterium van 3% BBP¹ en wordt de basis gelegd voor een meerjarig en structureel begrotingsbeleid en de invoering op termijn van een kapitaaldienst.

De staatsschuldquote vertoont dan echter nog slechts een geringe daling die pas vanaf 1997 aanvangt. Met het oog hierop en in aanmerking nemend de noodzaak van een snellere daling van de druk van de rentelasten op de rijksbegroting, is het gewenst dat de budgettaire voordelen van een hogere economische groei dan voorzien in het behoedzame scenario met voorrang worden aangewend voor het bereiken van een financieringstekort van ten hoogste 2,7% BBP in 1998, waarna 100 mln zal worden toegevoegd aan de uitgaven genoemd in cluster II (bijlage 3.). Met betrekking tot de aanwending van eventuele verdere groeimeevallers zal een afweging worden gemaakt tussen verdere reductie van het financieringstekort en lastenverlichting binnen de inkomenspolitieke randvoorwaarden neergelegd in dit regeerakkoord, waarbij de noodzaak van maatregelen ten behoeve van economische structuurversterking een aparte afweging vraagt. Een en ander krijgt vorm bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding in het licht van alle dan bekende feiten en inzichten.

Tenslotte ontstaat, uitsluitend bij realisering van het pakket als geheel, een ruimte voor intensivering van 0,5 mrd in 1995 maximaal oplopend tot 3 mrd (netto) in 1998 met een belangrijk effect op de werkgelegenheid.

Om aan deze ambitie te kunnen voldoen is een zeer ingrijpend pakket besparingsmaatregelen nodig. Een dergelijk pakket raakt onvermijdelijk een groot aantal voorzieningen, zowel op de rijksbegroting als in de sociale- en zorgverzekeringen. Pijnlijke keuzes zijn daarbij niet te vermijden. Bij de voorgestelde besparingsmaatregelen heeft de werkgelegenheidstoets een belangrijke plaats ingenomen. Daarom ligt een relatief zwaar accent op het vergroten van de activerende werking van

¹ De voorziene tekortcijfers van 3,3% BBP in 1995–1996, 3,1% in 1997 en 2,9% in 1998, corresponderen naar huidig inzicht met een EMU-vorderingstekort van respectievelijk 3,5% BBP in 1995, 2,7% in 1996, 2,5% in 1997 en 2,25% in 1998.

(stelsels van) overdrachtsuitgaven en het overdragen van financiële verantwoordelijkheden aan burgers, bedrijven en sociale partners. Deze maatregelen staan in het teken van de er mee beoogde inhoudelijke wijzigingen, maar zijn ook nodig om nieuwe evenwichten tot stand te brengen tussen de taken van de collectieve sector en eigen verantwoordelijkheden van burgers en instellingen.

Op de rijksbegroting valt niet te ontkomen aan een verdere beperking van subsidies en het binnen verantwoorde grenzen verhogen van eigen bijdragen. De tot stand te brengen ombuigingen zullen de doortastendheid van de overheid niet verminderen, maar een grotere soberheid is wel geboden. Op enkele terreinen zijn diepingrijpende maatregelen onontkoombaar. Dit geldt onder meer voor de arbeidsvoorwaarden overheidspersoneel (VUT en wachtgeld) en de studiefinanciering. In vervolg op reeds gerealiseerde besparingen zijn verdere doelmatigheidsvergrotenende maatregelen bij het overheidsapparaat en beperkingen van taakonderdelen nodig.

In het thans voorgestelde beleidspakket wordt met een enkele uitzondering afgezien van taakstellingen die tot algemene versleutelingen moeten leiden. In plaats van in de meerjarencijfers opgenomen bedragen voor nog te realiseren maatregelen met betrekking tot de integrale benadering apparaatskosten (iba) en de prijsbijstellingstranches zijn thans concrete maatregelen ingevuld.

Voor de rijksbegroting 1995 is een sluitende aanpak overeengekomen. Deze aanpak past in het meerjarig budgettair kader naar 1998.

Voor 1995 wordt, binnen de eerdergenoemde randvoorwaarde voor het financieringstekort van 3,3% BBP, een beleidspakket gerealiseerd waarin reeds vanaf 1995 een omvangrijke lastenverlichting en een bescheiden begin met nieuw beleid passen. In 1998 zal, bij een financieringstekort van 2,9% BBP en een bedrag van 3 mrd (netto) voor nieuw beleid, de omvang van de lastenverlichting zijn opgelopen tot een bedrag van circa 9 mrd, met inbegrip van de 2 mrd die reeds in het vooruitzicht was gesteld door het vorige kabinet. In de tussenliggende jaren 1996 en 1997 wordt een plafondwaarde voor het financieringstekort gehanteerd van 3,3% BBP respectievelijk 3,1% BBP; de fasering van van ombuigingen, beleidsintensiveringen en maatregelen in de lastensfeer zal op dit tijdspad worden afgestemd.

De *lastenverlichting* in 1995 bestaat uit enkele onderdelen gericht op werkgelegenheidsgroei en een evenwichtige inkomensverdeling. Dit betreft allereerst het effect op de premies van de recente volumedaling in de sociale fondsen (bijna 0,5 mrd) en de ombuigingen in de sociale fondsen inclusief zorg (bijna 1,0 mrd). Daarnaast wordt een fors bedrag aangewend voor verlaging van het tarief van de eerste schijf (1,6 mrd in 1995). Tevens wordt 0,1 mrd ingezet voor de introductie van een inkomensafhankelijke bejaardenaftrek in de fiscale sfeer voor bejaarden met alleen AOW of een klein aanvullend pensioen. De voor kinderen verschuldigde nominale premies voor de ZFW en AWBZ worden afgeschaft. In samenhang daarmee vervallen tevens de Dekkerkopjes in de kinderbijslag.

De in 1994 geïntroduceerde rijksbijdrage aan het algemeen werkloosheidsfonds (ten gunste van de werkgeverspremie) wordt per 1-1-1995 omgezet in een franchise in de werkgeverspremie in het ziekenfonds, die een drukkend effect heeft op de arbeidskosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt (met een begrotingsbeslag van 2 mrd). Onderdeel van het beschreven beeld is dat de problematiek 1995 aan de

inkomstenkant van in totaal 1,2 mrd wordt opgelost binnen het dekkingsplan 1995 met de navolgende maatregelen.

De tegenvaller bij de spaarloonregeling (bijna 0,4 mrd) wordt opgevangen door een zodanige aanpassing van de regeling dat het budgettaire beslag blijft binnen de oorspronkelijke raming.

Uit de procesmatige versnelling van de aanslagregeling vloeit een opwaartse bijstelling van de belastingraming voort (0,45 mrd).

Implementatie van de zevende BTW richtlijn leidt tot een hogere opbrengst van 0,2 mrd in 1995.

De kosten uit hoofde van technolease wordt éénmalig voor (afgerond) 0,1 mrd gecompenseerd met uitgavenbeperkingen.

Tot slot draagt een combinatie van kleinere maatregelen, waaronder een kasschuif bij de houderschapsbelastingen, ertoe bij dat het tekort door het geheel van afspraken inzake het dekkingsplan niet wordt belast.

In het licht van het bovenstaande is het mogelijk in 1995 voor een bedrag van 500 mln (netto) aan *intensiveringen* in te zetten. Tevens is het mogelijk om daarenboven een bedrag van 200 mln aan te wenden voor maatregelen ten behoeve van koopkrachtondersteuning aan financieel kwetsbare groepen. Deze maatregelen hebben betrekking op:

- verlenging van de normhuurcompensatie (2%) per 1 juli 1995 in de IHS; dit ten behoeve van IHS-gerechtigden met een inkomen op of vlak boven het minimumniveau.
- introductie van een kindertabel in de individuele huursubsidie per 1 januari 1995.
- vervroegde afschaffing van eigen bijdragen voor hulpmiddelen per 1 januari 1995 ten behoeve van ouderen respectievelijk chronische zieken.

Kort samengevat ziet de begroting 1995 er dan als volgt uit:

| | |
|-------------------------------|-------------------|
| Begrotingsproblematiek | 4085 ¹ |
| Intensiveringen (netto) | 500 |
| Koopkrachtondersteuning | 200 |
| Saldo | <u>4785</u> |
| Tekortreducerende maatregelen | - 3945 |
| Nabetaling premies/belasting | - 800 |

De aanwending voor het tekort van de 800 mln nabetaaling van de fondsen aan de rijksbegroting in 1995 is noodzakelijk voor het bereiken van de tekortdoelstelling van 3,3% BBP in 1995.

De uitgavenbeperkingen nodig voor de tekortreductie met 3945 mln in 1995, oplopend tot 10 880 mln in 1998, hebben gevolgen voor alle begrotingshoofdstukken.

In bijlage 2. wordt het effect op de verschillende begrotingshoofdstukken getalsmatig weergegeven. Daarin is verwerkt een aantal posten dat op meerdere begrotingshoofdstukken betrekking heeft (beperking externe dienstverlening, aankoopbeleid, subsidies, kostendekkende tarieven, 32-uurbanen, alsmede de invulling van de zogenoemde Kaderbriefftaakstellingen en integrale benadering apparaatsuitgaven 1995). Deze posten zijn gebaseerd op een voor die onderdelen relevante, specifieke verdeling. In aparte regels worden genoemd de maatregelen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector en de maatregelen die betrekking hebben op het begrotingsgefinancierde deel van de sociale zekerheid.

Voor 1998 loopt, zo blijkt uit deze tabel, de omvang van de ombuigingen op de rijksbegroting op tot bijna 11 mrd.

¹ De aanvankelijke problematiek (ten tijde van de Proeve) bedroeg 4319 mln. Ten gevolge van enige actualisaties resp. technische bijstellingen en een kasschuif in het begrotingsgefinancierde deel van de sociale zekerheid resulteert een neerwaartse aanpassing van 234 mln.

De daaruit voortvloeiende verbetering van het budget maakt het mogelijk dekking te vinden voor de – gegeven de meerjarencijfers en de tekortdoelstelling – te voorziene begrotingsproblematiek van 8,5 mrd in 1998, alsmede voor het overgrote deel van de voorgenomen 3 mrd aan beleidsintensiveringen in 1998. De resterende dekking van circa 0,5 mrd kan worden gevonden door een beperkte terugsluis (overigens kleiner dan eerder in de Proeve werd voorzien) vanuit de besparingen in de sociale fondsen. Daarmee zijn deze besparingen ook essentieel voor de realisering van alle intensiveringen.

Wat betreft de lastenverlichting in 1998 het volgende.

In de sfeer van de sociale fondsen (sociale zekerheid en zorgsector) wordt in de jaren tot en met 1998 geleidelijk oplopend, zowel via ombuigingen (7 mrd) als via enkele volumedalingen in de uitgavensfeer (1 mrd), ruimte gecreëerd voor premieverlagingen. Te zamen met de reeds voorziene tranche lastenverlichting 1995, die in 1998 2 mrd belooft, en rekening met de beperkte terugsluis uit de sociale fondsen, komt in totaal ruimte beschikbaar voor ca. 9 mrd aan lastenverlichtingen in 1998.

Aanwending van dit bedrag zal onder andere plaatsvinden via:

– 0,5 mrd aan maatregelen ten gunste van het midden- en kleinbedrijf, daarbij inbegrepen kleinere agrarische ondernemingen;

– 0,3 mrd via verlenging van de 2e schijf van de LB/IB; dit in nauwe samenhang met een drietal maatregelen die betrekking hebben op het inkomensafhankelijke karakter van achtereenvolgens:

* het stelsel van studiefinanciering

* de Algemene Weduwen- en Wezenwet

* (de partnertoeslag in) de AOW;

– 1,9 mrd als doorwerking van de verlaging in 1995 van het tarief van de 1e schijf van de LB/IB;

– 0,1 mrd als doorwerking van de in 1995 te introduceren inkomensafhankelijke bejaardenaftrek in de LB/IB.

Voor het overige zal de fasering van de ruimte voor lastenverlichting van jaar tot jaar worden gezien in het kader van de begrotingsvoorbereiding, met inachtneming van de op blz. 8 beschreven beleidslijn.

Door het aanbrengen van enkele lastenverschuivingen zal de ruimte voor specifieke lastenverlichtende maatregelen vergroot kunnen worden. De accijnzen op benzine en diesel zullen in de komende periode reëel constant worden gehouden. De in het NMP-2 voorziene reële verhogingen van deze brandstofaccijnzen zullen worden doorgevoerd, indien de ontwikkelingen in de buurlanden daartoe ruimte bieden. De hieraan verbonden opbrengsten zullen bij voorrang worden aangewend voor verlaging van de motorrijtuigenbelasting.

Het kabinet zal de afschaffing van de aftrekbaarheid van rente op consumptief krediet ter hand nemen.

Maatregelen op het gebied van een kleinverbruikersprijs van energie zullen in gang worden gezet, indien zich de situatie voordoet die is beschreven in hoofdstuk 4.

Het beleidspakket bevat, bij realisatie van de in bijlage 2. opgenomen uitgavenbeperkingen, ruimte voor intensiveringen (zie bijlage 3).

Voor 1995 wordt daaraan de volgende uitwerking gegeven.

– Een aantal onoverkomelijke problemen respectievelijk onvermijdelijke uitgaven in de ontwerp-begroting 1995 wordt opgelost. Het betreft kortingen uit voorgaande jaren op voorzieningen bejaardenoorden (75 mln), jeugdhulpverlening (13 mln), politie (30 mln), stad- en streekvervoer (50 mln), de nog te dekken kosten vredesoperaties (103 mln) en opvang/preventie drugsverslaving (30 mln).

- Voorts wordt een inzet voor extra arbeidsplaatsen gepleegd in de verzorging (100 mln bruto, waarvan voor 50% te realiseren door vrijkomende RWW-gelden), politie/meer agenten (50 mln) en meer toezichhoudende functies (100 mln bruto, waarvan 50% te realiseren door vrijkomende RWW-gelden).
- Er wordt 35 mln voor de sector onderwijs (kwaliteitsbevordering leraren) en 15 mln voor de sector cultuur beschikbaar gesteld.
- Reeds in 1995 worden voor 150 mln verplichtingen aangegaan voor sociale woningbouw (met kas-uitfinanciering in de jaren daarna).

Voor de jaren na 1995 loopt de ruimte voor de beleidsmatige prioriteiten op, onder de veronderstelling dat de voorgestelde uitgavenbeperkingen worden gerealiseerd. In bijlage 3. is in een aantal clusters een kader voor deze oplopende ruimte naar 1998 toe aangegeven. Dit kader biedt voldoende aangrijpingsmogelijkheden om bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereidingen, in relatie tot de beschikbare ruimte, tot een nadere invulling resp. detaillering te komen (met inbegrip van de genoemde inkomensondersteunende maatregelen).

4. MODERNE ECONOMIE, DUURZAME ECOLOGIE

a. Duurzame vernieuwing

De toekomst van de economie is meer dan een kostenvraagstuk. De eis van duurzaamheid verandert het begrip economische groei. Het uitputten van de leefomgeving moet steeds meer plaatsmaken voor putten uit vindingrijkheid en creativiteit. Economie en ecologie moeten samengaan. De uitvoering van de hoofdlijnen van het NMP-2 staat daarbij voorop.

De discussie over de inrichting van onze economie en de relatie tussen economie en ecologie wordt zo breed gevoerd, dat beslissingen in samenhang worden genomen en daardoor meer worden begrepen en aanvaard.

Naast wet- en regelgeving en vrijwillige afspraken tussen overheid en sectoren staan marktconforme instrumenten centraal. Zo kunnen de milieukosten in het economisch verkeer beter tot uitdrukking worden gebracht.

Nederland zet zich binnen de Europese Unie met kracht in voor een Europese milieueffing. Mocht deze met ingang van 1 januari 1996 niet mogelijk blijken, dan zal Nederland – zo mogelijk samen met andere landen – op die datum in ieder geval een kleinverbruikersheffing op energie invoeren. De positie van de tuinbouw zal daarbij afzonderlijk worden bezien. De opbrengst zal worden aangewend voor lastenverlichting ter ondersteuning van werkgelegenheid en koopkracht.

In lijn met de analyse en de conclusies van het Witboek van Delors zal Nederland zich richten op een versterking van de economische structuur en op produktie en dienstverlening met hoge toegevoegde waarde. Er worden nieuwe kernen van economische groei gestimuleerd in dienstverlening, informatica, telematica, communicatie en andere toepassingen van nieuwe kennis en technologie. De aansluiting op de ontwikkeling van de elektronische infrastructuur mag niet worden gemist.

b. Infrastructuur

Een moderne, duurzame economie is ondenkbaar zonder een goede infrastructuur.

Het wetsvoorstel *Fonds Economische Structuurversterking* wordt opnieuw bezien ten aanzien van de voeding van het fonds en de criteria voor te financieren projecten.

Aan deze criteria zullen de bodemsanering, voorzover noodzakelijk voor de voortgang van bouwprojecten in binnensteden, en de realisering van de ecologische hoofdstructuur worden toegevoegd.

Het besluit tot aanleg van de Hoge Snelheidslijn wordt bevestigd met inbegrip van de tracé-keuze.

Aan de voorziene uitbreiding van Schiphol zal vorm worden gegeven binnen verantwoorde grenzen ten aanzien van onder meer geluidshinder, veiligheidseisen en milieu-overlast.

Varianten voor het banenstelsel en de infrastructuur die in het kader van de lopende PKB-procedure, rekening houdend met de PASO doelstellingen, naar voren worden gebracht, zullen zorgvuldig worden beoordeeld op hun milieu-effecten en financiële consequenties. In het licht van de uitkomsten van de lopende PKB-procedure zal het kabinet de mogelijkheden bezien van een aanpassing van de zogenaamde nachtnorm.

Uitgaande van de uitbreiding van Schiphol en de aanleg van een volwaardige HSL, is aan een luchthaven bij Rotterdam geen nationaal economisch belang verbonden.

Het kabinet zal voorbereidingen treffen voor investeringen in de luchthaven Lelystad, die de druk op mainport Schiphol kunnen verlichten, onder meer door chartervluchten, vrachtvervoer en overloop. Ondersteund door externe deskundigheid, zal worden nagegaan of er financierbare alternatieven voor de Betuwelijn zijn. Van zelfstandig belang daarbij is het perspectief voor (de haven van) Rotterdam.

Binnen een half jaar zal het kabinet aan het parlement duidelijkheid geven over de vraag of er aanvaardbare betere alternatieven zijn en, indien er geen alternatief is dat de voorkeur verdient, of een eventuele andere wijze van uitvoering langs het voorgenomen tracé wenselijk is; daarbij wordt gelet op enerzijds geluidshinder en landschappelijke inpasbaarheid en anderzijds de verhouding tussen kosten en baten.

Bij de definitieve beslissing inzake de Betuwelijn zullen eventuele meerkosten worden afgewogen tegen andere prioriteiten in het kader van majeure investeringen in de infrastructuur.

c. Dynamiek

Met minder regelgeving en administratieve druk en meer ondersteuning en erkenning van persoonlijk initiatief is een sterke groei van het aantal ondernemingen en van de werkgelegenheid mogelijk. Dit geldt vooral voor het midden- en kleinbedrijf, de banenmotor van onze economie.

De regelgeving en de administratieve lastendruk voor bedrijven wordt tot het minimaal noodzakelijke teruggebracht. In het bijzonder wordt daarbij gelet op startende bedrijven. Het nemen van startersrisico wordt aangemoedigd, waar mogelijk ook fiscaal. De vernieuwing van het mededingingsrecht en de vestigingswetgeving wordt voortgezet.

Concurrentie beperkende maatregelen worden slechts gehandhaafd, indien overtuigend wordt aangetoond dat ze in het algemeen belang zijn.

De versnippering in de advisering van het midden- en kleinbedrijf en van startende ondernemers wordt teruggedrongen, door toepassing van de «één loket»-gedachte.

Om moderne arbeids- en leefpatronen niet in de weg te staan worden de restricties in de Winkelsluitingswet sterk verminderd. Met betrekking tot instellingen in de publieke sector wordt eenzelfde gedragslijn gekozen.

De kennisinfrastructuur (TNO, technologische instituten, universiteiten, hogescholen, innovatiecentra) dient beter toegankelijk te worden voor het midden- en kleinbedrijf.

Onder leiding van een ministeriële commissie zal een project wetgevingskwaliteit, marktwerking en deregulering worden opgezet om aan de beoogde versterking van de economische dynamiek kracht bij te zetten.

d. Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De concurrentiepositie van de sector zal beleidsmatige aandacht blijven vragen. Dat betekent dat naast de sociaal-economische ontwikkeling in de sector, de vertaling van het Europese landbouwbeleid en de duurzame afstemming van land- en tuinbouw op milieuraandvoorwaarden grote inspanningen zullen vragen.

Ten aanzien van het platteland wordt een actief vernieuwingsbeleid gevoerd waarin landbouw, natuurontwikkeling en toerisme in onderlinge samenhang en afstemming zich gezamenlijk ontwikkelen en moderniseren.

5. OVERHEID EN SAMENLEVING

a. Bestuurlijke vernieuwing

Burgers nemen de overheid de maat van haar eigen voornemens en constateren steeds vaker dat het resultaat tekortschiet. Zo blijven problemen liggen en wordt de politiek ongeloofwaardig.

Soms komt dat doordat de politieke verwachtingen te hoog gespannen zijn, of doordat de problemen ingewikkelder en weerbarstiger blijken dan voorzien. Een wezenlijker oorzaak ligt echter bij het voertuig voor de uitvoering van het beleid. Dat is verouderd, traag en duur; het lijkt zich voort te bewegen zonder een vaste greep van de bestuurders, en zonder zelf voldoende greep te krijgen op de concrete problemen zoals burgers die ervaren.

Bestuurlijke vernieuwing in velerlei opzicht is daarom geboden.

In de eerste plaats wordt erkend, dat bepaalde vraagstukken zodanig complex zijn dat ze het oplossend vermogen van de traditionele, tot voorbarige opdeling en verkokering geneigde overheidsaanpak te boven gaan.

Dan moet de ministerraad worden geactiveerd. Opdat besluiten worden genomen over de formulering van het probleem en een daarbij passend, samenhangend en evenwichtig beleid, waarna de uitvoering wordt toegedeeld aan de departementen.

Wie greep wil krijgen op concrete problemen, moet luisteren naar de burgers die ermee leven. De eis van democratie gaat hand in hand met de eis van doeltreffend beleid. De directe invloed van de burgers op de machtsuitoefening wordt daarom op verschillende manieren versterkt.

De invoering van de mogelijkheid van een correctief wetgevings-referendum op centraal en decentraal niveau wordt voorbereid in wetsvoorstellen ter concrete uitwerking en tot wijziging van de Grondwet. Bezien wordt hoe, onder handhaving van het beginsel van de evenredigheid, wijzigingen in het kiesstelsel kunnen worden aangebracht die een meer rechtstreekse relatie tussen kiezers en gekozenen mogelijk maken.

Voorts wordt grondig nagegaan welke mogelijkheden er overigens zijn om de directe invloed van de burgers op de politieke machtsvorming te vergroten.

Een ministeriële commissie onder voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken zal over de laatste twee onderwerpen binnen een jaar concrete voorstellen formuleren.

De overheid moet haar werk zo dicht mogelijk bij de burgers doen, gericht op goede, praktische dienstverlening, waarbij het voorkomen van fouten beter is dan het herstellen ervan. Marktwerking en concurrentie tussen aanbieders van diensten en het afrekenen ervan op resultaat kunnen daarbij helpen. De positie van de burgers tegenover overheidsinstellingen moet, op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht, worden versterkt.

Om het primaat van de politiek te herstellen is een trefzekerder sturing van het uitvoeringsapparaat door kabinet en parlement noodzakelijk. De rapporten van de commissie Organisatie en functioneren rijksdienst (commissie Wiegel) en van de Secretarissen-Generaal dienen daarbij als leidraad. Departementen concentreren zich voortaan op kerntaken,

worden kleiner en daardoor slagvaardiger. Er komt een algemene bestuursdienst met een verplichtend karakter. De beleidsuitvoering wordt zoveel mogelijk losgemaakt van de beleidsvorming.

b. Gemeenten

Het gemeentebestuur staat in veel opzichten dichter bij de burgers en heeft daardoor de mogelijkheid, bepaalde problemen realistischer en minder verkokerd aan te pakken. De sociale vernieuwing heeft dat bewezen.

Ook op het niveau van de gemeente is verbetering van de bestuurlijke verhoudingen nodig. De mogelijkheid zal worden geopend voor de benoeming van wethouders door de gemeenteraad die niet uit zijn midden afkomstig zijn. Bezien zal worden of een andere positie van de burgemeester tot een betere legitimatie van het college van B&W kan leiden.

c. Reorganisatie binnenlands bestuur

De reorganisatie van het binnenlands bestuur zal in de ingeslagen richting worden voortgezet.

Het met de Kaderwet Bestuur in Verandering in gang gezette traject in de richting van stadsprovincies wordt voor de in de wet genoemde gebieden uitgevoerd.

Bij de nieuwe bestuurlijke indeling wordt uitgegaan van drie volwaardige, democratisch te controleren bestuurslagen.

Het gaat daarbij niet om het creëren van een onbuigzaam systeem. Waar een andere omvang van lokaal en regionaal bestuur wenselijk is, wordt daarvoor de mogelijkheid geboden. Indien de bestaande eenheden tegen nieuwe omstandigheden opgewassen blijken, kunnen ze worden gehandhaafd.

6. VEILIGHEID EN LEEFBAARHEID

a. *Rechtshandhaving en politie*

Een kerntaak van de overheid is het bieden van bescherming en veiligheid aan de burgers. Om die taak onder steeds moeilijker omstandigheden naar behoren te kunnen vervullen, worden verschillende maatregelen genomen. Verbetering van de veiligheid zal langs verschillende wegen vorm worden gegeven, zoals uitbreiding van het aantal agenten, surveillanten en toezichthouders, maar ook door uitbreiding celcapaciteit, versterking en reorganisatie openbaar ministerie, maatregelen inzake jeugdcriminaliteit en verslavingszorg, alsmede investeringen in apparatuur.

Voor de overheid en dus ook voor politie en justitie, omvat veiligheid meer dan repressie waar die nodig is; preventie en hulpverlening zijn even belangrijk. Gebiedsgerichte samenwerking tussen politie en andere hierbij betrokken overheidsinstanties en particuliere organisaties wordt bevorderd. Voor de noodzakelijke afstemming van dit integrale veiligheidsbeleid is een minister verantwoordelijk: de Minister van Binnenlandse Zaken.

Versterking van de strafrechtketen is geboden op vrijwel alle onderdelen. In de eerste plaats moet de zichtbare aanwezigheid van politie op straat worden opgevoerd. Er komt voorts een aanzienlijke uitbreiding van het aantal surveillanten en stadswachten.

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit wordt landelijk gecoördineerd. Er wordt een landelijk rechteam opgericht onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De Minister van Binnenlandse Zaken krijgt een nader uit te werken medeverantwoordelijkheid voor het beheer. Het openbaar ministerie wordt gereorganiseerd, met het rapport van de commissie Donner als leidraad.

Door de voorziene uitbreiding van het aantal cellen en meer toepassing van alternatieve straffen wordt de basis gelegd voor vermindering van het aantal heenzendingen.

b. *Drugsbeleid*

De relatief succesvolle Nederlandse benadering van het drugsprobleem wordt voortgezet. Er komt op korte termijn een systematische inventarisering van de mogelijkheden om internationaal en nationaal ervaringen uit te wisselen, nuances aan te brengen en nieuwe wegen te beproeven.

De bestrijding van de drugsoverlast krijgt extra aandacht.

c. *Jeugdproblematiek*

Veel jongeren kampen met sociale problemen en verstoorde relaties op school of thuis, waardoor hun uitzicht op een werkzame rol in de maatschappij vermindert.

Preventie en vroege signalering van probleemsituaties krijgt systematische aandacht. Het maatschappelijk perspectief wordt verbeterd door praktisch gericht beroepsonderwijs en activerend arbeidsmarktbeleid, met het jeugdwerkgarantieplan als sluitstuk.

De verschillende stelsels van jeugdzorg worden tot meer doeltreffend samenspel gebracht.

Op basis van het rapport van de Commissie Van Montfrans wordt op korte termijn een concreet plan voor de aanpak van de jeugdcriminaliteit opgesteld.

d. Integratie

Een duidelijk, handhaafbaar en rechtvaardig toelatingsbeleid, waar mogelijk in samenwerking met andere Europese landen, vormt de basis voor de integratie van wie hier definitief is toegelaten. Deze heeft dezelfde rechten en plichten als andere burgers en dezelfde aanspraak op een veilig bestaan. De overheid zal, samen met burgers en hun organisaties, weerwerk bieden tegen racisme en vooroordeel.

Er wordt een samenhangend en praktisch integratiebeleid gevoerd, dat zich zowel richt op werk als op woonomgeving, onderwijs, cultuur en bestuur. Er komen inburgeringscontracten voor nieuwkomers met sancties op het niet-naleven daarvan.

De capaciteit voor het onderwijs in het Nederlands worden uitgebreid; de geldstromen daarvoor worden gebundeld.

Grotere arbeidsparticipatie wordt nagestreefd door verlaging van arbeidskosten, deregulering en toepassing van de wet BEAA.

e. Grote steden

De hierboven genoemde en vele andere sociale problemen bereiken hun grootste intensiteit en verwevenheid in de grote steden. Daar dreigt voor velen het verlies van een zinvol sociaal verband. Tegelijkertijd zijn de steden van centrale betekenis voor de economische en culturele bloei van het land. Een bijzondere inspanning is daarom noodzakelijk om onze steden vitaal, veilig en leefbaar te houden.

Onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken als projectminister voor de steden worden integrale beleidsprogramma's afgesproken.

Uitgangspunten hierbij zijn:

- het terugdringen van verkokering bij het rijk en bevorderen van verdere decentralisering, bijvoorbeeld door de instelling van regelvrije zones in het arbeidsmarktbeleid;
- het versterken van de regie-functie van het stedelijk bestuur ter bevordering van de samenhang tussen gedecentraliseerde beleidssectoren als ouderenzorg, volkshuisvesting, onderwijs, veiligheidsbeleid en verslaafdenzorg;
- het door herschikking vergroten van de financiële armslag van de steden.

Het Fonds Sociale Vernieuwing zal worden versterkt en toegespitst op de gebieden waar de nood het hoogst is.

7. EMANCIPATIE EN OUDEREN

Emancipatie

Het emancipatiebeleid vergt een geïntegreerde aanpak van werkgelegenheid en zorg, sociale zekerheid en fiscale wetgeving. Het richt zich op een samenleving waarin keuzevrijheid bestaat om gedurende een leven verschillende rollen te vervullen, waarin mogelijkheden zijn de verantwoordelijkheid voor betaalde en onbetaalde arbeid te verdelen en waarin mannen en vrouwen gelijke rechten hebben, ook op economische zelfstandigheid.

Het traditionele kostwinnersmodel, waarin arbeidsdeling thuis, de arbeidsorganisatie van bedrijven en de inkomenspolitiek keurig in elkaar pasten, zal plaats moeten maken voor het patroon van de geëmancipeerde en economisch zelfstandige burger, onder de voorwaarde dat dit niet leidt tot grotere sociale ongelijkheid.

Het ontbreken van voldoende opvangmogelijkheden blijkt voor veel vrouwen een reden om met werken te stoppen of er niet aan te beginnen. Het beleid tot verruiming van de kinderopvang wordt voortgezet.

Ouderen

Mensen veranderen niet schoksgewijs op hun vijftenzestigste; hun omstandigheden veelal wel. Een geleidelijke overgang van werk naar rust is meer in overeenstemming met de individuele keuzevrijheid en de maatschappelijke ontwikkeling.

Werken na het vijftenzestigste jaar, al of niet betaald, wordt zo weinig mogelijk belemmerd. Daartegenover moet het ook voor die leeftijd mogelijk worden het rustiger aan te doen. Dit vergt maatwerk in de sociale zekerheid en een systeem van flexibele pensionering. Voor VUT-regelingen zal daarentegen steeds minder ruimte zijn: de arbeidsparticipatie voor oudere werknemers ligt op een te laag niveau.

Bij de voorzieningen voor ouderen die meer van hun omgeving afhankelijk worden wordt rekening gehouden met de behoefte om zo lang en zo veel mogelijk zelfstandig te zijn. Het rapport Welschen zal daarbij als leidraad dienen, rekening houdend met maximale substitutie mogelijkheden, zodat naar verhouding meer ouderen zelfstandig kunnen blijven wonen.

8. ONDERWIJS, CULTUUR, MEDIA

a. Onderwijs

Goed onderwijs maakt mensen weerbaar en brengt hun mogelijkheden tot ontplooiing. Een samenleving waarin alle burgers goed zijn opgeleid naar de mate van hun kunnen, bezit innerlijke veerkracht en staat economisch sterk. De zorg voor goed onderwijs voor allen is daarom een kerntaak van de overheid.

Scholen staan in het brandpunt van de maatschappelijke verandering. Zeker in buurten waar de sociale problemen groot zijn, krijgen ze veel op te vangen. Ze kunnen zich niet terugtrekken achter de eigen muren; ze zijn immers onmisbare steunpunten in een gezamenlijke inspanning voor maatschappelijke integratie en vernieuwing, die in de eerste plaats gericht is op de jeugd. Om scholen in staat te stellen onder die omstandigheden hun werk naar behoren te doen, zijn twee dingen nodig.

Ze zullen beter worden toegerust om zelfstandig te kunnen opereren in wisselende en uiteenlopende omstandigheden. Daarnaast zal het netwerk van bestuurlijke en onderwijskundige hulpstructuren in het onderwijs zodanig worden vereenvoudigd, dat het meer concreet is gericht op de actuele, praktische problemen van de scholen zelf.

- Scholen krijgen meer vrijheid van handelen, door vermindering van beleidsregels en een globaler bekostigingsstelsel. Kwaliteitsbewaking blijft daarbij eens te meer een taak van de rijksoverheid.

- Primaire onderwijstaken, zoals onderwijskundige inrichting en personeelsbeleid, worden door de scholen zelf uitgevoerd.

Randvoorwaardelijke taken, zoals het beheer van onderwijsgebouwen en het achterstandenbeleid, worden gedecentraliseerd naar de lokale overheid.

- Doordat de school zelfstandiger wordt en de gemeente meer taken krijgt ten aanzien van alle scholen, is het wenselijk dat de gemeente meer op afstand haar specifieke taak als bevoegd gezag van de openbare scholen uitoefent. De gemeente kiest zelf de meest wenselijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs uit een aantal mogelijkheden, waaronder de overheidsstichting.

- De bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingschool wordt wettelijk geregeld.

- Het automatisme van de zogenaamde overschrijdingsregeling wordt vervangen door een regeling die materiële financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs realiseert.

- De bestaande overlegstructuur in het onderwijs wordt vereenvoudigd. Het stelsel van arbeidsvoorwaardenoverleg wordt verder gedecentraliseerd.

- De positie van de leraren wordt verder versterkt op basis van de aanbevelingen van de commissie Van Es.

- Er komt meer eenheid in de educatieve infrastructuur. Lerarenopleidingen en verzorgingsstructuur zullen samengaan in educatieve faculteiten, door middel van integratie of nauw samenwerkingsverband. De afstand tot de school moet kleiner worden; daarom worden taak en functie van de schoolbegeleidingsdiensten gehandhaafd.

Het beroepsonderwijs krijgt bijzondere aandacht. Voor een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is regionale integratie van beroepsonderwijs, leerlingwezen en volwasseneneducatie (zgn. ROC-vorming) noodzakelijk. In het algemeen verdient fusie van de betrokken instellingen de voorkeur; omdat hiertegen in bepaalde gevallen gegronde bezwaren kunnen bestaan, wordt zij niet dwingend opgelegd.

De aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs wordt verbeterd door de afronding en invoering van de voorstellen tot

profilering van de tweede fase in het voortgezet onderwijs. Ook hierdoor zal het studierendement in het hoger onderwijs verbeteren.

b. Hoger onderwijs

Het aantal deelnemers aan het hoger onderwijs is sterk toegenomen. Daardoor leidt dit onderwijs in de praktijk op tot een veel breder scala van maatschappelijke functies dan vroeger. Bovendien is er meer variatie in de talenten en ambities van studenten. Om hieraan tegemoet te komen is meer differentiatie naar inhoud en duur van opleidingen in alle sectoren van het hoger onderwijs noodzakelijk.

Er dringt zich daarbij een aantal vragen op:

1. Hoe kan bij handhaving van een brede toegankelijkheid meer selectie op kwaliteit plaatsvinden?
2. Hoe kan – aansluitend bij de zeer uiteenlopende maatschappelijke behoeften – een meer gevarieerd patroon van studierichtingen ontstaan, zowel naar lengte als naar de mate van praktijkgerichtheid?
3. Hoe kan – gegeven de uiterst krappe budgetten – worden voorkomen dat steeds gedetailleerder moet worden ingegrepen waardoor de autonomie van de instellingen gedurig onder druk wordt gezet?

Er wordt – bij een onvermijdelijke bijdrage van het ministerie Onderwijs en Wetenschappen aan bezuinigingstaakstellingen – gekozen voor het uitgangspunt om eerder te komen tot een versobering van lange leerwegen dan tot ingrepen in het funderende deel van het onderwijsbestel. Ook het VBO en het MBO moeten worden ontzien.

Versoberingen in het hoger onderwijs kunnen alleen zonder schade voor de kwaliteit worden bereikt door een kortere gemiddelde verblijfsduur van studenten.

Na overleg met de instellingen voor hoger onderwijs zal worden gestuurd in de richting van een structuurwijziging, die zowel recht doet aan de wens het hoger onderwijs toegankelijk te laten zijn als aan de wens te komen tot een meer selectief en gedifferentieerd hoger onderwijs.

In grote lijnen gaat deze wijziging uit van basisopleidingen van drie jaar en vervolgopleidingen die variëren van één tot drie jaar. De basisopleidingen zijn vrij toegankelijk, vormen een afgerond geheel en verschaffen een maatschappelijke kwalificatie.

De vervolgopleidingen zullen qua cursusduur niet uniform zijn en selectief toegankelijk zijn.

De instellingen voor hoger onderwijs zullen nauw worden betrokken bij de uitwerking van deze structuur. Het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over het hoger onderwijs dat momenteel wordt voorbereid, zal hierbij worden betrokken.

Variëteit in leer- en werkroutes passen bij de behoefte van studenten. Zowel de vormgeving van de vervolgopleidingen als de wijze van selectie behoort tot het instellingsbeleid. Om voor de noodzakelijke herprogrammering bestuurlijke ruimte te scheppen zullen de bevoegdheden van de instellingen worden verruimd. Gedacht wordt onder andere aan de bestuursstructuur, het capaciteits- en selectiebeleid, de collegegeldvaststelling waar het de vervolgopleidingen betreft.

Het beleid ten aanzien van het leerrecht van studenten zal in overeenstemming met het bovenstaande vorm krijgen.

De eerste jaren zal, vanwege de aanlooptijd die met de in te zetten hervorming gemoeid gaat, binnen de sector hoger onderwijs een andere

invulling worden gegeven aan het in bijlage 2 vermelde besparingsbedrag. De middelen die binnen het Hoofdlijnen-akkoord waren gereserveerd voor het z.g. «Agentschap» zullen daarvoor worden ingezet. Voorzover nodig zal voor 1996 en eventueel volgende jaren door middel van efficiencymaatregelen, bij voorkeur ter bevordering van een geringere gemiddelde verblijfsduur, invulling moeten worden gevonden. De wachtgeldproblematiek voor de overheid mag daarbij niet worden verzaamd.

c. Studiefinanciering

Ook ten aanzien van de studiefinanciering is een principiële keuze geboden waarbij studenten zelf verantwoordelijkheid dragen voor de kosten van studie en levensonderhoud. De gemeenschap kan hen die kosten voorschieten, waarbij het nodig is goed te letten op de terugbetaalcapaciteit na afstuderen.

Een dergelijk stelsel dat is gebaseerd op een lening, moet wel rekening houden met de risico's voor de toegankelijkheid. Beperking van de studieschuld voor studerenden uit gezinnen met lage inkomens ligt in de rede.

Het nieuwe stelsel van studiefinanciering zal ingaan voor beginnende studenten voor het cursusjaar 1995/1996 voor de dan geldende cursusduur van 4 jaar.

Bij de totstandkoming van de beoogde basisopleidingen zal de aansluiting tot stand komen met de kortere cursusduur.

De terugbetaalplicht zal afhankelijk worden gemaakt van het studietempo (behalen van het diploma binnen de cursusduur) en van de terugbetaalcapaciteit.

Voor de vervolgopleidingen blijft, vanuit het rijk gezien, slechts studiefinanciering beschikbaar als leningfaciliteit: decentrale voorzieningen in aansluiting daarop zijn niet uitgesloten.

Bij de uitwerking gelden de in bijlage 2 opgenomen besparingsbedragen. Naar de mate waarin in 1995, respectievelijk in volgende jaren langs de bovenbeschreven lijn de gewenste besparing nog niet kan worden gerealiseerd, zal in de sector hoger onderwijs met andere maatregelen voor een sluitende invulling worden zorggedragen.

De kinderbijslagregeling voor 18 jaar en ouder vervalt, behoudens enkele uitzonderingen.

d. Cultuur en media

De betekenis van kunst voor onze samenleving neemt toe in al haar verschijningsvormen, van de meer traditionele tot de geschakeerde en vitale expressie van jongeren en migranten. Zij doet een appèl op de creativiteit van mensen en op hun nieuwsgierigheid naar wat henzelf en anderen beweegt. Daardoor versterkt ze het zinvol verband in de samenleving. Ze vormt een tegenwicht tegen eenvormigheid en bevordert respect voor het uitzonderlijke. Niettemin is de maatschappelijke positie van kunstenaars, die naar hun aard steeds nieuwe wegen zoeken, vaak kwetsbaar.

Daarom, en niet uit misplaatste bemoeizucht met de inhoud van kunstuitingen, is kunst wel degelijk regeringszaak.

Bijzondere aandacht wordt gegeven aan jonge, zich ontwikkelende kunstenaars in de marge van het kunstbedrijf. Er wordt een regeling

ontworpen om kunstenaars bij te staan bij het opbouwen van een renderende beroepspraktijk. Er komt meer aandacht voor internationale culturele activiteiten, maar ook voor de belangrijke rol die grote en kleine steden spelen in het culturele leven. De monumentenzorg behoudt een belangrijke plaats in het beleid.

Het omroepbeleid moet voorwaarden scheppen voor een sterke, herkenbare publieke omroep, maar ook ruimte bieden aan vormen van commerciële omroep. De tijdsduur van de voorziene concessie voor de publieke omroeporganisaties wordt beperkt tot vijf jaar. In de komende kabinetsperiode wordt bezien of taak en functie van de publieke omroep in een veranderend medialandschap veranderingen in zijn organisatie, financieringsstructuur en omvang na die vijfjarige periode noodzakelijk maken.

e. Medisch-ethische vraagstukken

Het verantwoord omgaan met vragen van leven en dood vergt voortdurend de aandacht. Het kabinet is niet voornemens voorstellen in te dienen teneinde euthanasie uit het wetboek van strafrecht te schrappen. De praktijk van de wet op de lijkbezorging zal zorgvuldig worden geëvalueerd, waarbij vooral de ervaringen met de meldingsregeling, de verhouding tussen de procedure bij levensbeëindiging op verzoek en bij levensbeëindiging niet op verzoek, en het vervolgingsbeleid zullen worden bezien. Deze evaluatie zal binnen de termijn van twee jaar worden afgerond.

9. KONINKRIJKSZAKEN

De recente ontwikkelingen op de Nederlandse Antillen en Aruba bieden uitzicht op een hernieuwd en vruchtbaar overleg tussen de landen over de toekomst van het Koninkrijk. Nederland gaat daarbij uit van het standpunt dat een blijvende relatie mogelijk is, op basis van een gemeenschappelijk, wederzijds erkend belang bij deugdelijk bestuur, goed onderwijs en een leefbare samenleving.

De organisatie van het kabinet voor Nederlandse Antilliaanse en Arubaanse Zaken zal in het licht daarvan worden herzien.

10. INTERNATIONAAL

a. Buitenlands beleid

In de nieuwe, nog niet uitgekristalliseerde, internationale verhoudingen wordt van Europa een eigen rol verwacht.

Zonder de oude verbanden te verwaarlozen zal Nederland zich concentreren op zijn positie binnen Europa en op het totstandbrengen van een grotere Europese Unie, waarbinnen het zijn eigen rol kan spelen. De intergouvernementele conferentie ter herziening van het Verdrag inzake de Europese Unie in 1996 is in dat kader van belang. Nederland zal een constructieve bijdrage leveren tot verdergaande samenwerking op het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsterrein en ter vergroting van het democratisch gehalte van de Europese Unie.

In een samenhangende beoordeling door het kabinet van de totale Nederlandse inbreng in de internationale samenwerking, zowel ten aanzien van de inhoud van het beleid, als de financiële en organisatorische consequenties daarvan, zullen prioriteiten en posterioriteiten gelet op de veranderende internationale verhoudingen nader worden bepaald.

Daarin zal voor wat betreft de ontwikkelingssamenwerking de herbezinning mede plaatsvinden naar aanleiding van het recente rapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde.

Ook de verdere integratie van de ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse politiek zal hierbij aan de orde komen, evenals de vraag hoe door middel van integraal beleid kan worden bijgedragen aan het voorkomen van problemen, in plaats van het concentreren op de gevolgen, alsmede de vraag wat op Europees niveau kan worden gedaan en wat door Nederland zelf. Ook de bijdrage vanuit de verschillende beleidsonderdelen aan de ecologische verduurzaming van de internationale economische processen dient te worden doorgelicht. Een nieuwe kijk op de consequenties van de zich snel wijzigende veiligheidssituatie in en tussen landen voor herstructurering van de krijgsmacht is eveneens noodzakelijk.

b. Internationale samenwerking

De internationale samenwerking geeft een toenemende verbreding en verdieping te zien. Naast noodhulp en het bijstaan in ontwikkeling zijn milieubeleid, stabiliteit en vrede, alsmede aandacht voor de wijze waarop landen worden bestuurd, medebepalende elementen geworden. Daardoor is het onderscheid tussen de klassieke ontwikkelingshulp en andere vormen van internationale samenwerking verbleekt.

De oude norm van 1,5% NNI voor ontwikkelingssamenwerking heeft sterk aan betekenis ingeboet. Het BNP-percentage voor internationale samenwerking (de zgn. ODA-norm) behoudt echter wel relevantie. Het streven is erop gericht dit percentage in 1998 te doen stijgen tot 0,9% BNP, zij het dat de herbezinning tot een andere uitkomst kan leiden, waarbij de internationaal overeengekomen norm van 0,7% BNP als bodem blijft gelden.

c. Immigratie

Nederland noch Europa mag de grenzen sluiten voor wie hier werkelijk moet kunnen verblijven. Een Europees asielbeleid is nodig om de aanzwellende stroom vluchtelingen in goede banen te leiden. Het streven blijft erop gericht het beleid in het kader van Schengen en van de Europese Unie verder gestalte te geven.

In nationaal verband vraagt de capaciteit voor het vreemdelingen-toezicht en de effectiviteit van beleid en uitvoering de aandacht. Een

streng selectie en een doeltreffende afhandeling van asielverzoeken is nodig, juist om de opvang van echte vluchtelingen mogelijk te maken. Met spoed zal een plan van aanpak met betrekking tot de aanmeldcentra worden ontwikkeld. De stringente wetgeving die door het vorige kabinet is voorzien, in het bijzonder om de «echte» van de «economische» vluchtelingen te kunnen onderscheiden, verdient aanvaarding door het parlement (het wetsvoorstel «veilige derde landen», het wetsvoorstel «koppeling», het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet en het wetsvoorstel gemeentelijke zorg voor houders van een VVTV). Voorts krijgt de uitvoering van het beleid en de toepassing van de thans geldende wetgeving meer aandacht.

De verantwoordelijkheid voor de behandeling en opvang van asielzoekers voor de tijd dat nog niet over hun verzoek is beslist, wordt volledig gelegd bij de minister van Justitie. Vanaf het moment dat aan de asielzoeker een verblijfstitel is verleend, is de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister verantwoordelijk voor de samenhang van het beleid van de verschillende betrokken ministers, alsmede voor de relatie naar de lagere overheden en de coördinerende taken ten aanzien van het integratiebeleid.

Over de kwestie van het hoger beroep in de Vreemdelingenwet zal de Hoge Raad om advies worden gevraagd.

d. Internationale veiligheid

De internationale veiligheidssituatie blijft van jaar tot jaar aan ingrijpende veranderingen onderhevig. De samenloop van de complexe verhoudingen in Europa en van de verreikende taken waarvoor de VN is gesteld vereist ook in de komende periode alertheid en flexibiliteit van het Nederlandse defensie apparaat.

Continuïteit is zowel voor de voorspelbaarheid van de Nederlandse inbreng in NAVO en WEU als voor de motivatie van het Defensiepersoneel van groot belang. Voortgegaan wordt met de uitvoering van de Prioriteitennota, in het bijzonder voorzover het gaat om de tot 1998 doorlopende reorganisatie van de krijgsmacht. Aanpassing is echter nodig waar de ervaring met de nieuwe taakopdrachten en het groeiende perspectief van vergaande internationale afstemming en samenwerking permanente heroverweging van personele en materiële planning nodig maken.

Binnen de beperking van de hoofdlijnen van beleid kan langs deze weg ruimte worden geschapen om ook vanuit het begrotingshoofdstuk Defensie bij te dragen aan de verlichting van de algehele problematiek op de rijksbegroting.

I. Uitgangspunten

1. In het algemeen waarborgt het zorgstelsel een hoogwaardig aanbod van voorzieningen met een goede toegankelijkheid, ook internationaal gezien.
2. Het beslag van de volksgezondheid op het BBP is relatief nog gunstig te noemen. Als gevolg van de demografische ontwikkeling en de ontwikkelingen in de medische technologie blijft kostenbeheersing echter een noodzakelijk onderdeel van het beleid.
3. Evaluatie van maatregelen in het stelsel van de volksgezondheid die tot nu toe zijn genomen is van belang bij de verdere beleidsvorming. Uitvoerbaarheid en doeltreffendheid zijn hierbij belangrijke criteria.
4. Het beleid wordt minder gericht op einddoelen in de toekomst, maar meer op het treffen van bereikbare maatregelen met een no regret-karakter. Hier onder wordt verstaan dat ze niet belemmerend werken voor het bereiken van de uiteenlopende einddoelen van de onderscheiden fracties.

II. Aanbodzijde

1. De hoofdlijnen van de aanbevelingen van de commissie-modernisering curatieve zorg (commissie Biesheuvel) worden tot inzet van het beleid gemaakt. Dat impliceert onder andere de versterking van de positie van de huisarts als poortwachter en de integratie in het ziekenhuisbudget van de medische specialisten, met inachtneming van de ervaringen die ondertussen worden opgedaan met de experimenten.

De goodwillproblematiek wordt binnen een aanvaardbare termijn tot een oplossing gebracht op een wijze, zoals door de commissie Biesheuvel wordt voorgesteld.

2. Ten behoeve van een adequate aanbodregulering blijft een gedereguleerde Wet Ziekenhuisvoorziening van kracht, waardoor de planning van de intramurale voorzieningen en de topklinische zorg tot taak van de overheid blijft behoren.
3. Het stelsel van het vaststellen van maximumtarieven en de contracteervrijheid van verzekeraars blijven gehandhaafd. Er wordt gestreefd naar de invoering van een systeem van kostprijstarieven.
4. Er komt een wet op de Medische Technology Assessment, ter beoordeling van nieuwe geneesmiddelen, hulpmiddelen en behandelingsprocedures.
5. Regionale samenwerking in de aanbodplanning en uitvoering van de voorzieningen is noodzakelijk.
6. Cliëntgebonden budgetten worden gestimuleerd en de wettelijke belemmeringen worden weggenomen.
7. Er komt een actief anti-kartelbeleid met betrekking tot aanbieders van zorg en verzekeraars.

III. Vraagzijde

1. De AWBZ richt zich op de onverzekerbare risico's. Langdurige zorgvoorzieningen worden bekostigd uit de AWBZ. Daarbinnen kan gekozen worden voor een cliëntgebonden budget.
 2. Kunst- en hulpmiddelen en geneesmiddelen: (onder voorwaarde dat het GVS geldt voor alle verzekerden in de verplichte verzekering), evenals de revalidatie onder voorwaarden, worden overgeheveld naar de verplichte ziektekostenverzekering.
- Tevens wordt gezien of de niet-substitutiegevoelige onderdelen van de psychiatrische hulpverlening kunnen worden overgeheveld, evenals de

kortdurende thuiszorg; dit laatste in verband met de substitutie van de tweede lijn naar de eerste lijn.

3. In de AWBZ worden de substitutiegevoelige zorgvormen voor de ouderenzorg opgenomen, zoals de bejaardenoorden, de thuisverpleging en -verzorging.

Bij de voorzieningen voor ouderen wordt onderscheid gemaakt tussen intramurale zorg en wonen met extramurale zorg.

4. De uitvoering van de AWBZ is in handen van de zorgverzekeraars, zij het dat de toegang tot de verstrekkingen via een onafhankelijke indicatiestelling zal plaatsvinden.

5. De premieheffing voor de AWBZ geschiedt voor het overgrote deel inkomensafhankelijk, conform de huidige systematiek.

6. De budgettaire ruimte voor de zorg die is verzekerd in de AWBZ wordt bepaald door het FOZ.

IV. De verzekering in de curatieve sfeer

1. Er komt een wet op de convergentie. Onder de convergentie wordt verstaan: a. het tot stand brengen van een zelfde pakket voor ziekenfondsverzekerden en particulier verzekerden in het verplichte deel van de ziektekostenverzekering, b. het geleidelijk naar elkaar toegroeien van de wijze van premieheffing.

De convergentiewet schrijft voor dat er sprake is van een verplicht eigen risico aan de voet van f 200,- per polis of hoofdverzekerde. Het eigen risico aan de voet vervangt de eigen bijdragen die cumulatief uitwerken, zoals die voor kunst- en hulpmiddelen. Onderzoek vindt plaats naar de uitvoerbaarheid van de introductie van een systeem in de verplichte ziektekostenverzekering, dat analoog is aan de IZA. Hangende dit onderzoek wordt het bedrag van f 200,- eigen risico niet verhoogd.

Gegeven de voorgenomen overheveling van voorzieningen van de AWBZ naar de verplichte ziektekostenverzekering en de voorgenomen opname van de WBO in de AWBZ zullen per saldo voorzieningen tot een bedrag van circa 4,5 miljard ten laste worden gebracht van de verplichte ziektekostenverzekering. Met het oog op de convergentie zal 60% van de 4,5 miljard jaarlijks te verhogen met een aan het FOZ ontleend percentage als Rijksbijdrage naar de Ziekenfondswet worden gesluisd. Onderzocht zal worden op welke wijze en in welk tempo een verdere verhoging van de Rijksbijdrage gerealiseerd kan worden onder gelijktijdige verhoging van de nominale premies in de verplichte ziektekostenverzekering.

Daarenboven zullen de kapitaallasten van de intramurale voorzieningen voor renovatie en vervangende nieuwbouw in het verplichte ziektekostensegment worden gefinancierd uit de Rijksbegroting.

2. In de particuliere ziektekostenverzekering veranderen ten opzichte van de huidige situatie de volgende onderdelen:

a. er komt een verplichte ziektekostenverzekering voor een als noodzakelijke en gepaste zorg gedefinieerd pakket, dat gelijk is aan dat van ziekenfondsverzekerden.

b. Er komt een acceptatieplicht.

c. De convergentiewet schrijft voor dat er sprake moet zijn van een verplicht eigen risico aan de voet van f 200, per polis. Dit verplichte eigen risico wordt stapsgewijs ingevoerd.

d. De premieheffing over het nominale gedeelte dient zich binnen een bepaalde bandbreedte te voltrekken, zodat de premie voor jong en oud én voor gezond en ongezond financieel wordt verevend.

3. In de Ziekenfondswet veranderen ten opzichte van de huidige situatie de volgende onderdelen:

a. het verplichte pakket omvat de noodzakelijke en gepaste zorg, gelijk aan die in het verplichte deel van de particuliere ziektekostenverzekering.

b. naast de nominale premie van f 200,- per volwassene wordt een eigen risico aan de voet geïntroduceerd van f 200,- per hoofdverzekerde, ter vervanging van de cumulatieve eigen bijdragen per verstrekking. Dit eigen risico aan de voet wordt stapsgewijs ingevoerd.

c. het huidige niveau van de nominale premie in het ziekenfonds wordt gehandhaafd op het huidige niveau f 198,-).

Dit niveau wordt geleidelijk opgehoogd met het niveau van de nominale premie AWBZ (= f 153,-), onder gelijktijdige afschaffing van de nominale premie in de AWBZ.

Als compensatie voor de invoering van het eigen risico van f 200,- per polis wordt van dit bedrag f 80,- afgetrokken.

Eventuele koopkrachtgevolgen van de voorziene stijging van de nominale premie worden in beginsel opgevangen door generieke reparatie, welke onderdeel uitmaakt van de jaarlijkse besluitvorming rond de voorbereiding van de rijksbegroting.

4. De systematiek van de Ziekenfondswet en de particuliere verzekeringen worden gedurende de komende periode gehandhaafd.

V. De inhoud van het pakket van de verplichte ziektekostenverzekering

1. De omvang van het pakket wordt versoerd door middel van de zogenaamde trechter van Dunning, een systeem dat de vraag kan beantwoorden wat verstaan moet worden onder noodzakelijke en gepaste zorg.

Gedacht wordt onder andere aan pakketversoering voor delen van de tandheelkundige zorg voor volwassenen, delen van de paramedische hulp en het opschonen van het geneesmiddelenpakket.

2. De beheersing van de volume-ontwikkeling in de zorg zal tevens worden gestimuleerd door middel van de versterking van de poortwachterfunctie van de huisarts en door het gebruik van standaarden en protocollen te stimuleren.

3. De verzekeraars worden gebudgetteerd voor de verplichte ziektekostenverzekering.

Voor de particuliere ziektekostenverzekeraars betekent dit dat zij moeten werken binnen een afgesproken bandbreedte voor de premieheffing.

4. Wat niet verzekerd is ingevolge de AWBZ en de verplichte ziektekostenverzekering kan in aanvullende pakketten worden verzekerd.

Onderstaand worden de uitgavenbeperkingen op de rijksbegroting (inclusief GF/PF en arbeidsvoorwaarden, maar exclusief sociale zekerheid (zie hoofdstuk 1.) en zorg (zie hoofdstuk 2.)) per cluster gerecapituleerd.

1. Efficiëncymaatregelen (0,5 mld in 1995, oplopend naar 1,6 mld in 1998)

Dit cluster bestaat voor alle departementen uit het beperken van de inschakeling van externe dienstverlening door departementen (150 mln 1998), een verdere verbetering van het inkoopbeleid (250 mln 1998) en het (waar mogelijk en verantwoord) gedeeltelijk herbezetten van full-time vacatures in de rijksdienst door 32-uurbanen (200 mln 1998).

Daarnaast wordt het beleid, gericht op verdergaande kostendekkendheid van door de overheid geleverde diensten, voortgezet op de begrotingen waar dit relevant is (Justitie, Financiën, VROM, VenW, EZ (casino-afdrachten), LNV, SZW en WVC; tezamen 125 mln 1998).

Voorts is voor 1995 de zogenaamde integrale benadering apparaatskosten op alle departementen reeds ingevuld (395 mln zowel in 1995 als in 1998) De in het hoger onderwijs voorziene besparingsmogelijkheden (80 mln 1995, oplopend naar 500 mln 1998) worden toegelicht in hoofdstuk 7.

2. Beperken taken en temporiseren uitgaven (0,2 mld 1995, 0,7 mld 1998)

Dit cluster betreft de (accentverlegging en co-financiering) onderzoeksuitgaven (VROM 40 mln/1995, 90 mln/1998; LNV 10 mln/1995, 40 mln/1998; VenW 10 mln/1995, 30 mln/1998¹).

Voorts wordt een aantal Defensie-uitgaven getemporeerd (oplopend van 120 mln in 1994 naar 500 mln 1998), waarbij moet worden voldaan aan de randvoorwaarde van een verantwoorde uitvoering van de Prioriteitennota; zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 9.

3. Beperken subsidies (0,7 mln 1995, 2,4 mld 1998).

De voorgenomen maatregelen studiefinanciering worden eveneens in hoofdstuk 7. toegelicht (0,25 mrd 1995, 1 mld 1998). Daarnaast worden nader uit te werken stappen gezet naar een doelmatiger uitvoering van de IHS, alsmede een aanscherping van de vermogenstoets. Dit zal mede gericht zijn op het beperken van bewoning van te goedkope woningen door bewoners met midden- en hogere inkomens (200 mln 1998). In overleg met de VNG en andere betrokkenen wordt decentralisatie van de IHS voorbereid. Voorts worden de rijksbijdragen voor nieuwbouw buiten de sociale huursector beperkt (eveneens 200 mln 1998).

Voorts worden uit doelmatigheidsoverwegingen beperkingen aangebracht bij energie/technologiesubsidies EZ² (50 mln 1995, 300 mln 1998), landbouwsubsidies (incl. landinrichting en natuurterreinen) LNV (10 mln 1995, 100 mln 1998) en de rijksbijdrage CBA (400 mln in 1995 en 1998).

Tot slot worden ook de overige subsidies naar evenredigheid beperkt (met in totaal 200 mln in 1998; in concreto slaat dit neer op de begrotingen van Justitie, BiZa, O&W, Defensie, VROM, V&W, SZW en WVC).

4. Overige maatregelen (1,4 mld 1995, 2,0 mln 1998)

Beleidsmatig verantwoorde temporisering en versoberingen in de uitvoering van infrastructuurprojecten zullen leiden tot een, ten opzichte van de beschikbare middelen, bescheiden besparing (250 mln 1995, 300 mln 1998).

De thans door Nederland meegefinancierde EU-uitgaven voor hulp aan Oost-Europa die voldoet aan het ODA/DAC-criterium wordt (voor 100 mln in 1995 en 1998) toegerekend aan Ontwikkelingssamenwerking.

¹ Eventueel te verminderen met besparingsbedragen die op deze departementen via deregulering worden gerealiseerd.

² Voorzover dit bedrag door beperking op energiesubsidies niet kan worden bereikt, zullen overige subsidies van EZ in de afweging worden betrokken.

Intensivering van fraudebestrijding in combinatie met investeren in doelmatige belastinginning leidt tot een netto extra opbrengst (30 mln 1995, 440 mln 1998).

Tot slot zijn ook de door de departementen gegeven invullingen aan de zogenaamde Kaderbrieftaakstelling (1,04 mld vanaf 1995 structureel) overgenomen. Deze hebben een zodanig karakter dat een alternatieve invulling (binnen de gegeven taakstelling en mede ter voorkoming van overlap met de specifieke maatregelen) mogelijk is.

Door middel van substitutie van dure strafvormen kan een doelmatigheidsbesparing (oplopend van PM in 1995 naar 90 mln in 1998) worden bereikt.

5. Gemeentefonds en Provinciefonds (0,3 mrd in 1995, 0,7 mrd in 1998)

De overgang van het oude normeringssysteem op de systematiek van de gecorrigeerde rijksuitgaven, alsmede een uit deze nieuwe systematiek voortvloeiend evenredig aandeel in de uitgavenbeperkingen en prioriteiten op de rijksbegroting, leidt tot een per saldo beperking van 0,3 mrd in 1995 oplopend naar 0,7 mrd in 1998.

6. Arbeidsvoorwaarden collectieve sector (0,3 mrd 1995, 1,5 mrd 1998)

Inzet is handhaving van de werkgelegenheid in de collectieve sector. De noodzaak om tot een meer dan gemiddelde soberheid ten aanzien van de ontwikkeling van de loonkosten te komen kan dan alleen vertaald worden in een beperking van de ruimte voor arbeidsvoorwaarden. Een dergelijke beperking is mogelijk door een aantal versoeringen in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden, mede analoog aan de marktsector, in te zetten. Hierbij wordt primair gedacht aan het beperken van het gebruik van de VUT door alleen werknemers met meer dan 40 dienstjaren, het aanpassen van de wachtgeldten op het niveau van een versoerde WW (exclusief bovenwettelijk deel). Voorts zullen ook de uitgaven voor het zogenaamde incidentele loon worden beperkt (ook daar waar dit is opgenomen in departementale begrotingen); waar nodig zal een dergelijke beperking in 1995 worden benut om de beperking van de ruimte arbeidsvoorwaarden (technisch) vorm te geven.

Tenslotte zal ook in de collectieve sector effect mogen worden verwacht van de veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, met name nadat ook ambtenaren onder de werknemersverzekeringen zullen zijn gebracht.

| | Kaderbrief | iba | aanvullende voorstellen | 1995 totaal | 1998 totaal |
|------------------|------------|-------|----------------------------|----------------|----------------|
| Hcvs | 2,4 | 1,2 | - | 3,6 | 11,2 |
| AZ | 1,6 | 0,4 | - | 2,0 | 3,8 |
| Kabinet NAA | | | - | - | |
| Buitenl. Zaken | 14,2 | 1,2 | - | 15,4 | 35,0 |
| Justitie | (79) | 18,6 | - | 18,6 | 255,0 |
| Binnenl. Zaken | 90,0 | 31,6 | - | 121,6 | 145,2 |
| O&W | (552) | 154,4 | 330,0 | 484,4 | 1772,4 |
| Financien | 80,9 | 15,4 | - | 96,3 | 183,7 |
| Defensie | 270,4 | 48,2 | 120,0* | 438,6 | 914,5 |
| VROM | 156,0 | 3,6 | 40,0 | 199,6 | 766,3 |
| V&W | 181,2 | 23,7 | 260,0 | 464,9 | 634,3 |
| Econ. Zaken | 51,3 | 4,0 | 50,0 | 105,3 | 409,2 |
| LNV | 65,9 | 11,1 | 20,0 | 97,0 | 267,5 |
| SZW | 31,7 | 29,6 | 400,0 | 461,3 | 481,3 |
| WVC | 89,8 | 52,1 | - | 141,9 | 271,3 |
| OS | - | - | 100,0* | 100,0 | 100,0 |
| Arbeidsvoorw. | - | - | 260,0 | 260,0 | 1475,0 |
| GF/PF | (485) | - | 344,0 | 344,0 | 699,0 |
| Fraude-opbrengst | - | - | - | 30,0 | 410,0 |
| | 1035,4 | 395,1 | 1954,0 | 3384,5 | 8864,7 |
| SZ-voorz. | - | - | 560,0 | 560,0 | 2015,0 |
| | 1035,4 | 395,1 | 2514,0 | 3944,5 | 10879,7 |

* Zie voor een toelichting hoofdstuk 9.

Het financieel kader biedt bij realisatie van de voorgestelde uitgavenbeperkingen ruimte voor de financiering van beleidsintensiveringen, oplopend van 0,5 mld (netto) in 1995 tot 3,0 mld (netto) in 1998. Bij de keuze van de voor intensiveringen in aanmerking komende beleids-terreinen wordt voorrang gegeven aan het versterken van de werkgelegenheid en het wegnemen van structurele knelpunten op de rijksbe-groting. Bij de noodzakelijkerwijs zeer bescheiden middelen die voor 1995 beschikbaar zijn worden met inachtneming van de prioriteit voor werkgelegenheid, zoveel mogelijk onoverkomelijke budgettaire knelpunten weggenomen.

De beleidsmatige prioriteiten in de oploop van 1998 zijn ondergebracht in een zestal clusters.

Overzicht van prioriteiten 1995-1998

| Clusters | beslag 1998 |
|---|---------------|
| I. Extra werkgelegenheid zorg, ouderenhulp, veiligheid, kinderopvang | 1600 miljoen* |
| II. Rechtshandhaving/justitiële keten/preventie | 400 miljoen |
| III. Sociale woningbouw, economische infrastructuur, natuur en milieu | 600 miljoen |
| IV. Voorzieningen voor ouderenzorg, hulpverlening, onderwijs, cultuur | 400 miljoen |
| V. Gerichte ondersteuning financieel kwetsbare groepen | 400 miljoen |
| VI. Internationale samenwerking | 400 miljoen |
| Totaal | 3800 miljoen* |

* Bruto; in cluster S is gerekend met 50% inverdieneffecten uit RWW-uitkeringen.

I. Extra werkgelegenheid in de sectoren zorg, ouderenhulp, veiligheid en kinderopvang

Er zullen tenminste 40 000 extra arbeidsplaatsen worden gecreëerd in de verzorging (bejaardenoorden, thuiszorg), de veiligheid annex openbaar toezicht en de kinderopvang. Het betreft banen van 4 dagen per week voor langdurig werklozen met een beloning op of niet veel hoger dan het minimumloonniveau. Er wordt van uitgegaan dat de loonkosten voor 50% kunnen worden gefinancierd uit bespaarde RWW-uitkeringen.

De veiligheid en leefbaarheid in de grote steden krijgt in dit verband bijzondere aandacht.

II. Rechtshandhaving/justitiële keten/preventie

Intensiveringen op het terrein van de veiligheid slaan neer bij de politie en in het justitiële apparaat. Bij de politie zal de nadruk liggen op personele uitbreiding, gepaard gaande met noodzakelijke investeringen in moderne apparatuur. Het is mogelijk om oplopend naar 1998 een uitbreiding met enkele duizenden agenten te realiseren.

Het geheel aan maatregelen in het justitiële apparaat heeft betrekking op versterking van de rechtsketen (Openbaar Ministerie, rechters, parketpolitie e.d.) en een uitbreiding van de justitiële opvangcapaciteit (waaronder jeugdbescherming en reclassering). Dit volgt logisch op een extra politie-inspanning.

De inzet van extra werkgelegenheid, zoals in het eerste cluster genoemd, in de sfeer van openbaar toezicht in de gemeenten is eveneens van positieve invloed op de rechtshandhaving, met name in de preventieve sfeer.

III. Sociale woningbouw, economische infrastructuur, natuur en milieu

De meest recente demografische prognoses laten een hogere woningbehoefte voorzien. Daarom wordt gekozen voor het opvoeren van de sociale woningbouw met 15 000 woningen, met inbegrip van de daaraan verbonden kosten voor bodemsanering.

Een essentieel onderdeel van het natuur- en milieubeleid is de bodemsanering.

Kernpunt is de enorme omvang van de bestaande bodemverontreiniging. Het is vaak niet eenvoudig om de kosten van bodemsanering door anderen dan de overheid te laten dragen. Bodemverontreiniging blijkt steeds meer een obstakel voor ruimtelijke en economische ontwikkeling.

Van een extra inzet mag dus ook een positief economisch effect worden verwacht.

In het verlengde hiervan ligt een aantal terreinen van milieu- en natuurbeleid die bij herschikkingen nader aan de orde kunnen komen. Daarnaast zijn er de noodzakelijke maatregelen voor economische structuurversterking en voor het openbaar vervoer.

IV. Voorzieningen voor ouderenzorg, hulpverlening, onderwijs en cultuur

Een herschikking ten gunste van prioritaire collectieve voorzieningen zal zich met name vertalen naar de zorg, waaronder die in de bejaardenoorden.

Daarnaast is de oplossing van problemen in de jeugdhulpverlening, bij de jeugdcriminaliteit en de opvang van drugsverslaafden van belang; dit mede in het licht van preventief veiligheidsbeleid. Het gaat hierbij om een inzet die komt bovenop de extra werkgelegenheid in de zorgsector.

In het onderwijs gaat het om de positie van het onderwijzend personeel, gericht op opleidingen en professionalisering. Dit heeft een positief werkgelegenheidseffect. Specifieke aandacht is er in het onderwijs zowel ten behoeve van inburgering als voor de verbetering van arbeidsmarktperspectieven, die nodig is voor intensieve scholing van minderheden (o.a. statushouders ex-asielzoekers). Deze moet nadrukkelijk zijn gericht op onderricht in de nederlandse taal.

Voorts valt in dit cluster de sector cultuur, waarbij tevens de monumentenzorg betrokken zal worden.

V. Gerichte ondersteuning financieel kwetsbare groepen

In samenhang met de ombuigingen in onder meer de sociale zekerheid wordt financiële ruimte vrijgemaakt voor voorzieningen die op bijzondere (categorale of individuele) behoeften zijn toegespitst. Elementen zijn: verhoging van de kinderbijslag ten behoeve van het eerste kind, maatregelen ten behoeve van ouderen met alleen een AOW of een klein aanvullend pensioen en tegemoetkomingen in de IHS aan huishoudens met kinderen en een inkomen op het sociaal minimum.

VI. Internationale samenwerking

Een nadere uitwerking van prioriteiten op het gebied van internationale samenwerking zal betrekking hebben op onder meer de bijdrage aan internationale vredesoperaties, hulpprogramma's ten behoeve van Midden- en Oost-Europa, de toegenomen aandacht voor het mondiale milieu en de wens om geleidelijk toe te groeien naar een bedrag van 0,9% BBP voor echte internationale samenwerking.