

Vergaderjaar 1989-1990

**21 132**

**Kabinetscrisis en formatie 1989**

**Nr. 8 HERDRUK**

**BRIEF VAN DE INFORMATEUR**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 oktober 1989

Hierbij bied ik u aan het resultaat van de programmatische besprekingen, die ik met de wnd. voorzitter van de Tweede Kamer-fractie van het CDA en de voorzitter van de Tweede Kamer-fractie van de PvdA heb mogen voeren.

R. F. M. Lubbers

Aan de wnd.-fractievoorzitter van het CDA, dr. B. de Vries  
De fractievoorzitter van de PvdA, de heer W. Kok

's-Gravenhage, 26 oktober 1989

Zeer geachte heren De Vries en Kok,

Naar aanleiding van de besprekingen in uw fractie over het resultaat van ons programmatisch overleg, zoals ik u dat op 16 oktober jl. toezond, hebben wij de afgelopen dagen gezien welke wijzigingen en aanvullingen in het genoemde u toegezonden stuk nodig zijn.

Bijgaand treft u aan het herziene resultaat

Bij dit herziene resultaat sluit ik niet opnieuw bij het geheel van bijlagen. Deze zijn reeds in uw bezit.

Wel wil ik aanvullend opmerken dat het goed is een onderscheid te maken tussen die bijlagen, die beschouwd moeten worden onderdeel uit te maken van het politiek akkoord dat ik u voorleg en die bijlagen welke slechts bedoeld zijn als technische achtergrondinformatie. De eerste categorie – die dus beschouwd moet worden als een annex aan het voorgelegde akkoord – bevat dan datgene wat nu vervat is in bijlage 6 (Bouwstenen t.b.v. nieuw wetsvoorstel «Wet Gelijke Behandeling») en dat wat nu vervat is in bijlage 7 (Schets van de huidige veiligheidssituatie).

De andere bijlagen zijn dus puur technische achtergrondgegevens.

Nu het resultaat van de programmatische besprekingen in defenitieve vorm aan u voorgelegd wordt, heb ik het daarheen geleid dat ook beschikt kan worden over berekeningen van het Centraal Planbureau. Deze sluit ik hierbij in.

Gaarne verneem ik van u of het aan u voorgelegde resultaat naar uw oordeel een voldoende programmatische grondslag biedt voor de vorming van een kabinet CDA-PvdA.

In het bevestigende geval ben ik voornemens zulks in mijn eindverslag aan Hare Majesteit de Koningin te berichten.

R. F. M. Lubbers

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>Blz.</b>
1. Financieel-sociaal-economisch kader	6
2. Sociale vernieuwing	14
3. De sociale partners en het activerend arbeidsmarktbeleid	18
4. Doelstellingen m.b.t. werkgelegenheid en inschakeling in de arbeid	24
5. Scholings- en werkgelegenheidsproblematiek van jongeren	24
6. Onderwijs	27
7. Volksgezondheid en medische technieken	33
8. Milieu, landbouw, natuur, openbaar vervoer en verkeer	35
9. Economisch structuurbeleid, Nederland in Europa	39
10. Volkshuisvesting	40
11. Immigratie, allochtonen en minderhedenbeleid	42
12. Vreemdelingenwetgeving	43
13. Het politievraagstuk	44
14. Identificatieplicht	45
15. Budgettaire problematiek bij politie, Justitie, Binnenlandse Zaken en Rijksgedebouwendienst	45
16. De Wet Gelijke Behandeling	46
17. Euthanasie	47
18. Democratisering gesubsidieerde instellingen; geestelijke verzorging	47
19. Decentralisatie	48
20. Grondwetsherziening en onderwerpen m.b.t. staatkundige en staatsrechtelijke vernieuwing	49
21. De media-problematiek	50
22. Buitenlands beleid, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking	50

### **Bijlage**

## Inleiding

1. Twee grote partijen die een basis willen leggen voor een nieuwe hechte coalitie moeten noodzakelijkerwijs veel aandacht geven aan afspraken die verschillen van inzicht moeten overbruggen. Inhoudelijke en procedurele afspraken vormen de opstap voor een gemeenschappelijke inspanning die die partijen de komende jaren willen verrichten.

Het gesloten akkoord heeft een veelal praktisch karakter, dat voortvloeit uit de wederzijds gevoelde behoefte de spoedige totstandkoming van een volwaardig kabinet van CDA en PvdA mogelijk te maken. Het zijn de economische en maatschappelijke vragen van de eerstkomende jaren die de vorming van deze coalitie in de ogen van CDA en PvdA ook wenselijk maken.

2. In de Tweede Kamer kan deze coalitie rekenen op brede steun. Beleid en werkwijze moeten daarnaast brede maatschappelijke samenwerking mogelijk maken. In de eerste plaats door concrete afspraken met sociale partners, maatschappelijke organisaties en andere overheden.

Daarnaast willen CDA en PvdA dat de overheid voorwaarden schept voor al die organisaties en burgers die een bijdrage willen leveren aan voortgezet herstel en vernieuwing.

Het functioneren van de overheid is voor verbetering vatbaar. Door reorganisatie, door vereenvoudiging van regelgeving en zo veel mogelijk decentralisatie van de uitvoering van beleid, kan de doelmatigheid worden vergroot. Naarmate de controleerbaarheid van overheidshandelen voor volksvertegenwoordiging en burgers toeneemt, kan met meer vanzelfsprekendheid op gemeenschapszin en maatschappelijke verantwoordelijkheid een beroep worden gedaan.

3. In het komend decennium moet de Nederlandse economie kunnen blijven concurreren in een zich verenigend Europa.

Door een overheidsbeleid dat binnen verantwoorde financiële grenzen blijft en door de ruimte voor inkomensverbetering bescheiden te houden, kunnen herstel van natuur en milieu, van volledige werkgelegenheid en van essentiële voorzieningen dichter binnen bereik worden gebracht zonder de economische basis aan te tasten. De beoogde brede politieke coalitie wil zich inzetten voor voortzetting en verbreding van het herstel. Daarom krijgen investeringen voorrang; investeringen die de concurrentiepositie in Europa ten goede komen, die het bedrijfsleven in staat moeten stellen zich staande te houden; in scholen, onderzoek en technologie; investeringen die de belasting van het milieu verminderen; in het openbaar vervoer, in verkeersinfrastructuur te land, te water en in de lucht; in energiebesparing en schone technieken; investeringen in sociale vernieuwing; in scholing en werk voor langdurig werklozen, in de achterstandsbuurten van de grotere steden en de participatie van etnische groepen.

Een gematigde inkomensontwikkeling, hoogwaardige infrastructuur en verbeterde natuurlijke en sociale omgeving bieden de beste waarborg voor versterking van de Nederlandse positie in de zich ontwikkelende Europese Gemeenschap. Nederland moet zich voortdurend rekenschap geven van zijn eigen positie ten opzichte van die van omringende landen. De effectiviteit van nationaal beleid op sociaal, economisch en milieuterrain wordt beïnvloed en soms bepaald door het Gemeenschapsbeleid ter zake.

Initiatieven op Europees niveau om te komen tot een houdbare economische groei dienen hand in hand te gaan met het Nederlands beleid.

Veranderingen op het Europese continent hebben gevolgen voor cultuur, economie en veiligheid die aan Nederland niet voorbij gaan. Die uitdaging vraagt ook een eigen Nederlands antwoord; een sterk Nederland in een zich verenigend Europa.



De versterking van de Europese Gemeenschap biedt niet alleen de eigen lidstaten kansen, maar kan ook worden benut om de gewenste democratisering en economische vooruitgang in Oost-Europa te bevorderen.

Het economisch en politiek gewicht van de Gemeenschap brengt ook toenemende mondiale verantwoordelijkheden met zich mee.

4. De bestrijding van werkloosheid, de sociaal wenselijke en economisch noodzakelijke kwaliteitsverbetering van infrastructuur en voorzieningen, gecombineerd met de prijs die milieumaatregelen vragen, laat slechts weinig ruimte voor koopkrachtverbetering. Daarom moet die ruimte evenwichtig over inkomensgroepen worden verdeeld. Daarom zijn ook afspraken met en medewerking van sociale partners zo dringend noodzakelijk.

Van werkgevers en werknemers mag worden gevergd dat een substantieel deel van de loonruimte de komende jaren wordt bestemd voor enerzijds scholing van werkenden en anderzijds maatregelen die erop gericht zijn langdurig werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten weer aan de slag te helpen. De omvangrijke en hardnekkige werkloosheid bemoeilijkt de integratie van etnische groepen, is een beletsel voor vrouwen om werk te vinden, vormt een verspilling van talent en energie en brengt financiële lasten met zich mee. De jongere generatie zal de mogelijkheid worden geboden te leren en te werken zonder het risico of de mogelijkheid langdurig werkloos te blijven.

Door de concentratie van werkloosheid in bepaalde buurten waar ook de huisvesting, voorzieningen en sociale veiligheid te wensen overlaten, doen zich spanningen en tekorten voor. Lokale overheden, het plaatselijk bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zullen zich bijzondere inspanningen moeten getroosten om achterstanden in te lopen en de vitaliteit te herstellen.

Het te vormen kabinet wil daartoe voorwaarden scheppen. Een dergelijke aanpak maakt het mede mogelijk de voedingsbodem voor discriminatie te verzwakken. Elke vorm van discriminatie zal worden bestreden.

Het culturele en maatschappelijke klimaat is voor sociaal-economische vernieuwing geen bijzaak. Tolerantie en verscheidenheid moeten dat klimaat blijven kenmerken.

5. Het geheel aan overheidsinvesteringen en voorzieningen mag geen financiële lasten met zich meebrengen die de gunstige effecten te niet doen, dan wel onverantwoorde gevolgen naar de toekomst schuiven. Daarom wordt het financieringstekort substantieel teruggebracht en wordt de collectieve lastendruk beheerst en gestabiliseerd. Binnen dat kader zullen voorzieningen op het terrein van de volksgezondheid, de volkshuisvesting, justitie en politie en de sociale zekerheid op peil worden gehouden of – waar zich onacceptabele tekorten voordoen – op peil worden gebracht.

Voor wie zich niet kan weren, springt de gemeenschap in de bres – dat is de leidraad. Ontwikkelingen in vraag en aanbod van zorgvoorzieningen en dienstverlening zullen voortdurend tot afwegingen nopen.

Op sommige terreinen (zoals de ouderenzorg) is uitbreiding van voorzieningen in verband met demografische ontwikkelingen of anderszins toenemende behoeften, onvermijdelijk. Besparingen zijn mogelijk waar efficiënter kan worden gewerkt, goedkopere voorzieningen het beroep op dure voorzieningen kan beperken of waar technische ontwikkelingen kostenbesparend kunnen werken.

De verdeling van werk en inkomen en de aard van voorzieningen moet een bijdrage aan het herstellen of verbeteren van de zelfredzaamheid van mensen leveren: zoveel mogelijk burgers moeten zo lang mogelijk in hun eigen onderhoud kunnen voorzien en een zelfstandig leven kunnen leiden.

Het geheel van belastingen en tarieven dient daarop evenzeer te worden afgestemd.

Om de innerlijke spankracht niet te zeer te belasten, zal oneigenlijk gebruik van belastingen, subsidies en voorzieningen worden tegengegaan.

6. Welvaart blijft, zelfs op de kortere termijn, slechts verzekerd als de economie, milieubehoud en -herstel een centrale plaats krijgen. Dat vereist normen en regels en financiële inspanningen van overheid, bedrijfsleven en burgers.

Houdbare productieprocessen en consumptiepatronen vormen de enige basis voor toekomstige welvaart.

Ook hier zal de overheid een bijdrage leveren, maar daarnaast de medewerking van velen nodig hebben. De kosten van in het verleden veroorzaakte vervuiling laten zien dat het onverantwoord is voort te gaan met die productieprocessen en wijze van consumeren en afvalverwijdering, waarvan de milieugevolgen op de omgeving en toekomst worden afgewenteld.

Strikte wet- en regelgeving en nauwlettende handhaving zijn hier geboden.

In de hele keten van ontwerp, productie en afvalverwerking zullen milieunormen in acht moeten worden genomen.

De techniek kan soms uitkomst bieden en in de prijs zullen alle milieukosten tot uitdrukking moeten komen. Daarnaast zijn echter bewust gedrag en politieke wil eveneens onmisbaar.

Met energieopwekking en het gebruik ervan is zorgvuldigheid geboden. Dat betreft zowel de mate als de vorm.

In energiebesparing moet fors en consequent worden geïnvesteerd. De prijs van vervuilende brandstoffen zal aan die besparing moeten bijdragen. Het openbaar vervoer moet een beter alternatief voor de auto bieden.

In de ruimtelijke ordening, in het verkeers- en vervoersbeleid en in de landbouw zullen milieunormen een grotere en vaak doorslaggevende rol gaan spelen.

Elke producent en consument zal zijn gedrags- en bestedingspatroon zien veranderen. Daarom zullen de gevolgen voortdurend moeten worden bezien in het licht van het gewenste inkomensbeleid en van de inspanningen in EG-verband.

7. De Europese Gemeenschap wordt niet alleen intern, maar ook extern voor belangrijke vragen gesteld. De verhouding met Oost-Europa en de Sovjet-Unie springt het meest in het oog.

De ontspanning tussen Oost en West beïnvloedt ook het Atlantisch Bondsgenootschap. Met de Verenigde Staten zullen de Europese NAVO-lidstaten alles in het werk moeten stellen om het veiligheidsbeleid aan de nieuwe omstandigheden aan te passen. Wapenvermindering en verlaging van defensielasten komen daarmee in zicht. Tegelijk moeten middelen worden vrijgemaakt voor andersoortige internationale verantwoordelijkheden. In de eerste plaats zal de bijdrage van de EG aan bestrijding van armoede en milieubederf in ontwikkelingslanden moeten toenemen door betere hulpverlening, maar ook door een uitweg te helpen bieden daar, waar het schuldenprobleem en handelsbelemmeringen betreft. Op het eigen continent heeft de EG een bijzondere rol te spelen om hoopvolle ontwikkelingen in Oosteuropese landen te bevorderen. Instabiliteit, mede als gevolg van economische problemen, vormt de belangrijkste bedreiging voor die ontwikkelingen. Een voorzichtige politiek biedt samen met een economisch ruimhartige samenwerking de beste vooruitzichten.

## **1. Financieel-sociaal-economisch kader**

1. Uit de verkiezingsprogramma's van PvdA en CDA komt het volgende beeld naar voren. De PvdA acht het verantwoord en noodza-

kelijk het beleid op een aantal punten duidelijk bij te stellen. Dat betreft meer aandacht voor bepaalde collectieve voorzieningen; meer aandacht voor de sociale en materiële infrastructuur, deels met oog op de kwaliteit van de samenleving, deels met het oog op meer groei; meer aandacht voor inkomensverhoudingen; dat betreft dan met name Oort, de koppelingen en de gezondheidszorg.

Dit alles wil de PvdA realiseren onder behoud van sterke groei in de werkgelegenheid; nu echter duidelijker aangevuld met specifiek beleid voor de terugdringing van de werkloosheid; onder behoud van verdere vermindering van het financieringstekort (2%); onder behoud van de norm geen stijging van de collectieve lastendruk (gerekend vanaf 1990).

Het CDA-programa wordt meer gekenmerkt door continuïteit, zij het dat bij de aanwending van de ruimte belangrijke nieuwe accenten gezet worden. Ten opzichte van de achter ons liggende jaren vallen dan vooral op de milieu-inspanning, de koppelingen, alsmede het bescheiden bijplussen in een aantal collectieve voorzieningen, daar waar de boog teveel gespannen is geraakt.

Daarnaast ook bij het CDA een voortzetting van het werkgelegenheidsbeleid met een bijzonder accent op de bestrijding van de langdurige werkloosheid en ontoereikende inschakeling van partieel arbeidsongeschikten; hier echter meer dan bij de PvdA door middel van inspanningen van de sociale partners zelf.

Tenslotte ook bij het CDA 2% reductie van het financieringstekort en stabilisatie van de lastendruk (waarbij 1990 hier verschilt van de PvdA).

2. Bij de beoordeling van de programma's – bijvoorbeeld aan de hand van de beleidsintensivering zoals deze opgesomd zijn op pag. 8 van werkdocument nr. 32 van het Centraal Planbureau – moet er allereerst op gewezen worden dat deze bepaald geen compleet inzicht bieden in het verschil tussen het de afgelopen jaren gevoerde beleid en het voor de komende jaren te voeren beleid.

Met name op het terrein van het milieubeleid is immers in de komende jaren sprake van een zeer grote beleidsintensivering, die nog zichtbaar moet worden, maar die niet meer opgenomen is in de verkiezingsprogramma's omdat deze al verwerkt was in de middellange termijnraming van het Centraal Planbureau. Het gaat hier echter om zeer grote beleidsintensiveringen. Zelfs als men alleen de intensivering na volgend jaar telt, dus van 1994 op 1990, dan gaat het om een bedrag van ca. 5,8 miljard, waarvan meer dan de helft (3,25 miljard) tot uitdrukking komt in de collectieve sector via algemene middelen, herschikkingen, sectorheffingen en algemene heffingen. (Zie V, 3.5. van de MEV 1990).

Deze beleidsinspanning legt een fors beslag op de ruimte voor de komende kabinetsperiode. Uiteraard vertaalt dat beslag zich ook in collectieve lasten.

Alhoewel deze beleidsinspanning en ook de daarmee samenhangende collectieve lasten dus niet opgenomen zijn als beleidsintensivering in de verkiezingsprogramma's, is het goed vooraf erop te wijzen dat deze inspanning niet minder een beleidsintensivering betekent als andere hierna te bespreken (budgettaire) inspanningen.

3. Naast deze op zichzelf bekende beleidsintensivering zijn er sinds het schrijven van de programma's enkele ontwikkelingen geweest die *bijzondere aandacht vragen*.

4. Het CPB heeft in de middellange termijnraming de verwachte groei neerwaarts – tot 2,25% per jaar – bij moeten stellen. Omdat vervolgens de programma's qua uitgaven en qua taakstelling op het punt van het financieringstekort niet bijgesteld zijn, heeft dit in het werkdocument nr. 32 bij beide partijen geresulteerd in een stijging van de collectieve druk van 1994 t.o.v. 1990 met 0,3%.

Deze verlaagde raming van de groei te zamen met een aantal andere factoren heeft ook geleid tot nadere inzichten met betrekking tot de nu

verwachte ontwikkeling van aantallen werkenden en niet-werkenden (zie bijlage 1).

Ook op dit punt dus een ontwikkeling die meer zorgen baart; zorgen van sociale aard, maar ook van budgettaire en economische aard daar waar meer bedragen nodig zijn op bepaalde begrotingen en daar waar de verbreding van het draagvlak voor belastingen en premies vertraagd wordt.

5. De budgettaire effecten hiervan zijn inmiddels verwerkt in de meerjarenramingen, maar daarmee vertonen deze meerjarenramingen nu een duidelijk ander beeld dan datgene wat voorlag op het moment dat de verkiezingsprogramma's gemaakt werden.

Deze bijstellingen zijn tegelijk met een controle berekening waar het betreft de zg. open-einde-regelingen gepubliceerd in bijlage 19 van de Miljoenennota 1990. Voor de goede orde worden deze cijfers – die dus niet bekend waren bij het ontwerpen van de programma's – als bijlage 2a bijgevoegd.

Hiernaast is er een zg. «boedelprobleem» in de meerjarenramingen. Dat betreft dan allereerst enkele tot nu toe niet ingevulde ombuigingen. Deze zijn opgesomd in bijlage 2b.

Daar waar ombuigingen geheel of gedeeltelijk niet gerealiseerd kunnen worden op grond van politieke motieven, zijn het eigenlijk tegelijk intensiveringen. Het is dus doelmatig deze te betrekken bij de afwegingen rond nieuw beleid.

Tenslotte heeft de demissionaire status van het kabinet tijdens de jongste begrotingsbesprekingen met zich meegebracht dat een aantal claims die door de minister van Financiën op zichzelf als niet onredelijk werden beschouwd, overgelaten zijn aan een door het nieuwe kabinet te maken afweging. Deze claims zijn opgesomd in bijlage 2c; en voor wat betreft Binnenlandse Zaken en Justitie verder verduidelijkt in bijlage 2d.

Ook voor deze claims geldt dat het doelmatig en geboden is ze te betrekken bij afwegingen rond nieuw beleid.

Of het nu echter niet ingevulde, resp. niet geaccordeerde ombuigingen betreft of claims, in beide gevallen betekent het aanslagen op de schaarse ruimte. Dat betekent linksom of rechtsom dat de ambities uit de programma's moeilijker in te passen zijn.

6. Naast de gevolgen van de lagere groei, de opwaartse bijstelling van de meerjarenramingen en het hierboven omschreven 'boedelprobleem' is er nog een ander belangrijk beleidselement dat na het verschijnen van de verkiezingsprogramma's meer aandacht heeft gekregen. Dat is de in de MLP gehanteerde loonraming.

Deze loonraming, zo laat de CEC ons weten, is niet realistisch zonder nader beleid; en – zo voegt de CEC daar waarschuwend aan toe – «een grotere loonstijging maakt de voorspelde werkloosheidsdaling illusoir en brengt de beleidsmatige, gelijkwaardige inkomensontwikkeling in de marktsector en de collectieve sector in gevaar.» Vanuit deze analyse doet de CEC een krachtige oproep om in vergelijking tot beide programma's te komen tot minder uitgaven en (meer) lastenverlichting.

Bij dit belangrijke punt, het advies van de CEC, moeten drie aspecten onderscheiden worden, nl. het nieuwe gegeven dat er meer spanning op de arbeidsmarkt, resp. opwaartse druk op de lonen is dan eerst voorzien, vervolgens de economische analyse dat gegeven deze spanningen meer lastenverlichting nodig is om het oorspronkelijke doel te bereiken, en tenslotte de beleidsmatige taxatie dat de spanning geheel of vrijwel geheel weggenomen moet worden door het instrument van de lastenverlichting.

Hoe dan ook: de CEC wijst op het irreële van loonramingen die bij een bepaald beleid onvoldoende ruimte laat voor enige herkenbare koopkrachtverbetering.



Daarom bepleit in die visie de CEC, geconfronteerd met lagere groei en de opwaartse bijstelling van de meerjarencijfers (zie punt 5) 1,5 miljard minder uitgaven.

Dit in plaats van de uitgavenstijgingen als voorzien in de beide programma's, die overigens nog geschreven waren voor de opwaartse bijstelling van de meerjarencijfers.

Voor wat betreft nu de loonraming, resp. het beleid gericht op meer werkgelegenheid en minder werkloosheid, moeten twee aspecten ruim aandacht krijgen.

Allereerst het activerend arbeidsmarktbeleid; of anders gezegd de gerichte inschakeling van velen die nu (langdurig werkloos zijn, dan wel partieel arbeidsongeschikt. Dit activerend arbeidsmarktbeleid moet uiteraard ondersteund worden door scholing in alle geledingen. Bij de beschrijving van de beleidsintensivering hieronder wordt daar nader op ingegaan. Daarnaast is het ook belangrijk te voorkomen dat stijging van collectieve lasten leidt tot afwenteling en opwaartse loondruk.

Dit punt luistert erg nauw; niet alleen vanwege de spanningen op de arbeidsmarkt, maar ook vanwege de sterk stijgende milieulasten (voor de burger, resp. voor de werknemer) waarvoor elders compensatie geboden moet worden.

Ook in het overleg met de sociale partners zal de samenhang tussen de milieu-inspanning en de ontwikkeling van de arbeidskosten goed doorgesproken moeten worden. De vraag is daarbij hoe in de loonvorming rekening gehouden kan worden met de milieu-inspanning.

Door de combinatie van meer activerend arbeidsmarktbeleid, tenminste stabilisatie van lastendruk en door het niet afwentelen van de milieulasten, resp. het ermee rekening houden bij de loonvorming, kan de in de MLP opgenomen loonraming binnen handbereik komen.

7. Hoe kan nu stabilisatie van de lastendruk van 1990 op 1994 in het vooruitzicht worden gesteld, terwijl in de programma's van beide partijen een stijging van 0,3% is voorzien?

En hoe kan voldoende ruimte overblijven voor nieuw beleid als tegelijk vastgehouden wordt aan de beoogde reductie van het financieringstekort en toch de kop niet in het zand gestoken kan worden voor tegenvallers, claims e.d.? Bij de beantwoording van deze vraag moet allereerst nauwgezet gekeken worden naar het jaar 1990.

1990, zo blijkt uit de Miljoenennota, tekent zich af als een bijzonder jaar.

Enerzijds blijkt door een meevallende conjunctuur het financieringstekort niet uit te komen op 5,25%, maar op 5%; anderzijds vindt in dat jaar een cumulatie plaats van belastingverlichting en vermogensintering in de sociale fondsen die evenzeer geprofiteerd hebben van de sterker dan verwacht gestegen loonsom.

8. Voor wat betreft nu het financieringstekort werd in de verkiezingsprogramma's uitgegaan van een reductie tot 3,25% N.I. in 1994. Waar nu het hierboven genoemde betere resultaat dan verwacht, in feite 5% in 1990 in plaats van de verwachte 5,25%, mede bereikt wordt door hogere groei, maar waar hier tegenover door het CPB verwacht wordt een veel lagere groei in de komende jaren, zou men hier terug kunnen gaan naar de structurele reductielijn voor wat betreft het financieringstekort, zoals geprogrammeerd bij de opstelling van de verkiezingsprogramma's.

De conjuncturele ontwikkeling geeft dan het argument tot en met 1990 0,25% meer te bereiken dan oorspronkelijk beoogd en daarna dan 0,25% minder dan oorspronkelijk in de programma's beoogd.

9. De ontwikkeling van het financieringstekort in 1990 en de jaren daarna zoals neergelegd in de Miljoenennota 1990 heeft geleid tot enige publieke aandacht voor de incidentele uitgaven en niet-belastingmiddelen, alsmede incidentele aspecten in de kasniveaus bij de belastingen (zie bijlage 3a).

Weliswaar waren de gegevens uit deze bijlage in grote trekken bekend (zie bijlage 3b, maar dat neemt niet weg dat deze op zichzelf niet nieuwe feiten het duidelijk maken hoe moeilijk het is de beoogde vermindering van het financieringstekort tot 3,25% in 1994 te realiseren.

Om misverstanden te vermijden zij hieraan toegevoegd dat bij zorgvuldige analyse van bijlage 3a blijkt dat in 1990 tegenover 2625 miljoen voordeel bij de uitgaven en niet-belastingmiddelen 2675 miljoen derving bij de belastingen staan. Het saldo is dan 50 miljoen. Deze constatering neemt intussen niet weg dat van 1994 op 1990 ceteris paribus een nadeel in de posten «uitgaven en niet-belastingmiddelen» ontstaat van 2775 miljoen en daarenboven een vermindering van de belastingmiddelen van 655 miljoen. Deze laatste post, het drukvermindere effect van 655 miljoen, is overigens al verwerkt in de ramingen van de collectieve druk (zie punt 4).

De eerste post, de 2775 miljoen, maakt – zoals gezegd – echter duidelijk dat de voorgenomen reductie van het financieringstekort een hele opgave is.

De reductie tot 3,25% N.I. in 1994 laat de vraag open of er argumenten zijn individuele posten uit bijlage 3a anders te behandelen om aldus tot een gecorrigeerd startniveau van 5,25% in 1990 te komen. Over die vraag kan later beslist worden in samenhang met de vaststelling van een taakstellend tijdpad voor de vermindering van het financieringstekort tot 3,25% in 1994.

Dit taakstellend tijdpad zal bestaan uit vier gelijke delen met dien verstande dat conform het CEC-advies rekening zal worden gehouden met de incidentele problematiek in het jaar 1991.

#### 10. Tot zover het financieringstekort.

Voor wat nu betreft de lastendruk is hierboven al aangegeven hoe belangrijk de ontwikkeling daarvan is voor de arbeidskostenontwikkeling in de jaren 1991–1994 (in relatie met de te verwachten koopkracht in die jaren).

Tegen die achtergrond verdient het overweging na te gaan of een deel van de ruime koopkrachtontwikkeling in 1990 gespaard kan worden ten gunste van de koopkracht in de jaren daarna; en daarmee ter ondersteuning van een beheerste loonkostenontwikkeling in de jaren na 1990.

In dit verband is het politiek ook van belang erop te wijzen dat het PvdA-program afwijkt van dat van het CDA door in het jaar 1990 een drukverzwaring van 0,7 a 0,8% te aanvaarden. Dit correspondeert met name met een wijziging in Oort van 1,9 miljard, met de premiegevolgen van hogere uitkeringen in 1990 (0,5 miljard) en met een pas gaan interen op de vermogens van de centrale sociale fondsen na 1990, wat correspondeert met een bedrag van 1,0 miljard; te zamen dus ca. 3,5 miljard.

11. In het licht van dit feit wordt voorgesteld de PvdA te volgen daar waar het betreft het pas gaan interen op de reserves van de centrale fondsen na 1990. Dit correspondeert met een bedrag van 1 miljard gulden hogere premies in 1990.

12. In lijn hiermee wordt ook voorgesteld om de vermogenspositie van het WAO-fonds in lijn te brengen met de overige centrale fondsen. Dit vereist een additionele vermogensvorming in 1990 bij het WAO-fonds van 0,5 miljard.

Dit voorstel heeft overigens ook inkomenspolitieke betekenis.

13. Dan wordt in lijn met het advies van de Ziekenfondsraad voorgesteld de medicijnenknaak en het specialistengeeltje af te schaffen en onder te brengen in de nominale premie.

Dit heeft een gunstig koopkrachteffect voor burgers die een meer dan gemiddeld beroep moeten doen op geneesmiddelen en specialistische hulp.

Een en ander correspondeert met een bedrag van f 230 miljoen aan premies.

Het gaat hier om een gunstig effect van maximaal ca. f 170 per alleenstaande en ca. f 110 per gezin.

De f 170 resulteert uit het vervallen van de maximaal f 200 eigen bijdrage en het hiervoor in de plaats moeten gaan betalen van ca. f 30 nominale premie.

Voor een gezin wordt de som f 200 minus driemaal f 30 is f 110. Een gezin betaalt nooit meer dan driemaal de nominale bijdrage.

De resulterende koopkrachtvoordelen voor hen die vaak de eigen bijdragen moesten betalen, verschillen dus voor alleenstaande en gezin. In dit verband moet echter ook gewezen worden op de bij punt 15 te behandelen verhoging van de kinderbijslag.

14. Vervolgens wordt voorgesteld niet alleen op 1-1-1990 de WAM toe te passen leidend tot een aanpassing van ruim 1%, maar daarnaast ook het minimumloon, de AOW en de uitkeringen per 1 juli met 1,4% te verhogen. Ook dit heeft uiteraard in 1990 een opwaartse premiedruk; zij het dat noch deze premiedrukstijging noch de onder 13 genoemde omzetting eigen bijdragen volksgezondheid in een nominale premie, meer ruimte voor de jaren daarna betekent. Wel is op deze wijze een beleidsintensivering ten opzichte van de huidige meerjarenraming te realiseren zonder dat dit het beeld van 1994 op 1990 belast.

Het betreft hier een bedrag van f 450 miljoen.

Daarnaast is er de politieke discussie of nog iets gerepareerd moet worden in het licht van het feit dat 1 juli 1989 de WAM niet is toegepast. De PvdA bepleit reparatie in haar program; het CDA doet dat niet.

15. Waar beide partijen bepleiten in de nu voor ons liggende kabinetsperiode de kinderbijslag te verhogen, wordt voorgesteld per 1 januari a.s. een zodanige kinderbijslagverhoging door te voeren (toegesplitst op het eerste kind) dat een zelfde koopkrachteffect voor het standaardgezin met twee kinderen bereikt wordt als bereikt zou zijn door toepassing van de WAM per 1 juli 1989.

Het betreft hier een bedrag van f 160 miljoen; en een verhoging per eerste kind van f 85 per jaar.

16. Dan het reiskostenforfait. Onder meer over deze materie werd een advies ontvangen van de ICES. Deze Interdepartementale Commissie voor het Economisch Structuurbeleid heeft een advies uitgebracht terzake van infrastructuur (zie paragraaf VIII en de daarbij behorende bijlage).

Er is verschil van mening mogelijk over de vraag of voor het aftoppen wetswijziging nodig is.

Voorgesteld wordt per 1 januari 1990 een bijstelling, corresponderend met een bedrag van f 250 miljoen. Dit bedrag zal aangewend worden voor uitgaven als in het NMP voorzien; dus deels voor betere voorzieningen en service en deels voor kortingkaarten e.d. (zie paragraaf VIII).

Hiernaast wordt voorgesteld de in paragraaf VIII ter sprake komende CO<sub>2</sub>-, resp. verhoogde WABM-heffing reeds in 1990 voor het volle bedrag van 150 miljoen in te voeren.

17. Tenslotte wordt, gegeven de gunstige koopkrachteffecten voortvloeiend uit Oort in 1990, voorgesteld het huurwaardeforfait reeds in 1990 op 2,3% punt te brengen (de verhoging van 1,8% punt tot 2,3% punt correspondeert met een bedrag van f 290 miljoen in de sfeer van de belastingen en premies) en de overdrachtsbelasting op woningen dienovereenkomstig te verminderen, dan wel aan te wenden voor andere fiscale maatregelen welke van betekenis zijn voor de verhuismobiliteit van eigen-woningbezitters met het oog op de terugdringing van het woon-werkverkeer, dan wel een combinatie van beide mogelijkheden.

18. Neemt men de voorstellen voor 1990 te zamen, dan is er dus in feite sprake van drie soorten voorstellen.

– sparen voor de jaren daarna; dit betreft de punten 11 en 12 tot een bedrag te zamen van f 1500 miljoen;



– correcties met een voornamelijk inkomenspolitiek karakter; dit betreft de punten 13, 14 en 15 tot een totaal bedrag van f 840 miljoen; waarbij punt 12 tot een bedrag van 500 miljoen ook een inkomenspolitiek aspect heeft.

– het eerder, namelijk al in 1990 realiseren van maatregelen die voor een later moment voorzien waren; dit betreft de punten 16 en 17 tot een totaal bedrag van f 540 miljoen.

19. Overziet men het geschetste kader in totaal, dan kan vastgesteld worden dat bij het volgen van deze voorstellen de collectieve druk in 1990 – met name in de sociale premies, vooral door vermogensvorming – 0,4% hoger uitkomt dan voorzien in de Miljoenennota 1990 en dat vervolgens de druk van 1994 op 1990 niet stijgt.

Voor wat betreft het financieringstekort spoort het eindcijfer van 3,25% in 1994 met datgene wat beoogd werd in beide verkiezingsprogramma's.

20. In het hier bovenstaande is niet ingegaan op de herziene groei-raming van het CPB (de 2,25% per jaar). Deze raming ware ten principale aan te houden. Dat neemt niet weg dat tijdens de rit inzichten kunnen rijpen die leiden tot neerwaartse of opwaartse bijstellingen.

Belangrijker echter is de vraag in welke mate naast eventuele externe nieuwe ontwikkelingen, door eigen beleid meer groei en werkgelegenheid gegenereerd kunnen worden.

Beleidsintensivering hebben door hun bestedingsimpuls op zichzelf een groeibevorderend karakter. Hier staat echter tegenover het groeibeperkend effect van minder bestedingen elders om voldoende ruimte vrij te maken voor de intensivering. Uit een oogpunt van groei is er dus alleen een gunstig effect in de mate waarin verschuivingen aangebracht worden in bestedingen zodanig dat de groei meer aan zijn trekken komt. Uiteraard heeft dit alleen zin als ook inhoudelijk goed beleid gevoerd wordt, resp. de goede bestedingen plaatsvinden.

Met name op terreinen als volkshuisvesting en milieu doen zich deze mogelijkheden en vragen voor. Op het terrein van het activerend arbeidsmarktbeleid, resp. de sociale vernieuwing is ook het nodige te doen wat niet alleen sociaal goed is, maar ook gunstig voor de groei.

In de economische modellen zoals ook het Centraal Planbureau die hanteert, zijn deze gunstige effecten echter niet vooraf goed in te schatten. Ze blijken pas achteraf.

Dat betekent dat bij het ontwikkelen van beleid op zulk een terrein het beste is te beginnen met relatief bescheiden bedragen die dan het karakter van een stelpost hebben om vervolgens als het beleid slaagt een deel van de gunstige effecten van dat beleid in de mate waarin ze zichtbaar worden, weer aan te wenden voor nieuwe impulsen.

Bij belangrijke beleidsintensivering in financiële zin, of het nu gaat om bestedingen die een relatief sterke groei-impuls veroorzaken of om andere inhoudelijke redenen in verkiezingsprogramma's opgenomen zijn, is het soms noodzakelijk ruim tijd te nemen voor een goede totaalafweging van alle aspecten. Dat is met name het geval wanneer het niet zozeer gaat om meer beleid maar om ander beleid. Tijd nemen voor fundamentele afwegingen is te meer nodig daar waar bestuurlijke aspecten en doorwerking naar andere terreinen in hoge mate het geval is.

Zowel uit bestuurlijk oogpunt als uit een oogpunt van een solide afweging met betrekking tot de relatie beleidsintensivering en groei, is er op sommige terreinen dus bepaald meer tijd nodig dan tijdens een coalitievorming beschikbaar is. Dit argument pleit ervoor sommige beleidsafwegingen op te schorten tot het voorjaar 1990.

Anderzijds is er uiteraard nu behoefte enig zicht te hebben in de aanwending van de financiële ruimte en de daarbij te maken keuzes tussen beleidsterreinen.

In de navolgende paragrafen is getracht een evenwicht te vinden in de behoefte nu een helder kader aan te geven waaruit ook de prioriteitstelling blijkt, en anderzijds voldoende tijd te nemen om tot verantwoorde afwegingen te komen.

21. Bij de doelstelling van een financieringstekort van 3,25% in 1994 en stabiele lastendruk van 1990 op 1994 resulteert uiteraard de budgettaire ruimte die beschikbaar is, gegeven de ramingen van het Centraal Planbureau. Later bij de Paasbrief en bij de door de CEC bepleite mid-term-review zal een nadere evaluatie van de groei en andere relevante factoren die nu in de ramingen besloten liggen, plaats kunnen vinden.

De nu bepaalde budgettaire ruimte die gezien de doelstelling van 3,25% in 1994 en de bijstellingen in 1990 uiteraard wat ruimer uitvalt dan in de meerjarenramingen voorzien, leidt intussen op zichzelf wel tot een iets hogere groei dan het MLP, door de aanwending van die ruimte.

22. Alvorens later in dit stuk aan te geven wat beschikbaar komt voor noodzakelijke intensiveringen op verschillende terreinen van overheidszorg, is het nuttig naast de reeds gegeven beschouwing over de collectieve lastendruk als zodanig, specifiekier te zijn over de invulling van de collectieve lastendruk. Bij die invulling is dan met name van betekenis het effect op de matiging van de loonkostenontwikkeling. Daarnaast zijn er ook andere beleidsmatige aspecten.

In aansluiting hierop lijkt het voor de hand liggend de daling van de sociale premiedruk die mogelijk blijkt in de sociale premies neer te laten slaan.

Daarnaast is het verstandig de ruimte voor tariefsverlaging aan te wenden voor een neerwaartse aanpassing van de BTW-tarieven in het kader van de toekomstige EG-harmonisatie. Deze ruimte loopt geleidelijk op tot f 2,6 miljard bij een totaal van de in dit voorstel gekozen uitgangspunten. Zo wordt rekening gehouden met de Europese BTW-harmonisatie (algemeen tarief van 17%. Op zichzelf zijn andere vormen van fiscale lastenverlichting denkbaar; hier blijft dus een afweging mogelijk.

23. In de mate waarin de economische groei meevalt respectievelijk een hogere groei gerealiseerd kan worden, en meer in het bijzonder in de mate waarin het activerend arbeidsmarktbeleid slaagt, ontstaan er meer mogelijkheden voor het activerend arbeidsmarktbeleid (zie ook punt 21) en verdergaande daling van de sociale premies.

Ten opzichte van de thans voorziene stabilisatie van de collectieve lastendruk 1990-1994 zal er in die omstandigheden feitelijk sprake zijn van daling van de collectieve lasten. Dat is broodnodig om de koopkracht en daarmee een beheerste loonkostenontwikkeling te ondersteunen.

24. In lijn met dezelfde doelstelling, met name de vermindering van de marginale druk met het oog op beheerste loonkostenontwikkeling en het functioneren van de economie, is het belangrijk na te gaan of in ons land bepaalde hoge tarieven in de sfeer van de belastingen verder verminderd kunnen worden.

Daarom zal een commissie worden ingesteld, die tot taak krijgt advies uit te brengen over verdere vereenvoudiging en verbreding van het draagvlak van de loon- en inkomstenbelasting en ter stroomlijning van de belasting op ondernemingswinst.

De commissie zal bij het advies uitbrengen met name ook aandacht dienen te besteden aan het regime van aftrekposten en het inkomensbegrip in de ons omringende landen en onderzoeken of onderdelen daarvan een plaats verdienen in de Nederlandse wetgeving. Daarbij zal ook aandacht gevraagd worden voor de voor- en nadelen van een verdergaande fiscalisering van de volksverzekeringen.

De uit de voorstellen van de commissie resulterende opbrengsten in de loon- en inkomstenbelasting worden aangewend ter verlaging van de tarieven en/of verlenging van de eerste schijf. Inkomenspolitieke en budgettaire neutraliteit geldt daarbij als uitgangspunt.

Daarnaast dient aandacht te worden besteed aan een evenwichtige verdeling van de belastingdruk over de onderscheiden tariefsgroepen; alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners.

De door de commissie te ontwikkelen voorstellen zullen geen afbreuk doen aan de bevordering van het eigen woningbezit, rekening houdend met het evenwicht tussen de eigen woning en het huren; het gaat daarbij met name om de combinatie van huurwaardeforfait en hypotheekrente-af trek enerzijds en trendmatige huurontwikkeling anderzijds.

Daarnaast zal de commissie worden verzocht te onderzoeken of het mogelijk is te komen tot een scherper afgebakend ondernemersbegrip en één overzichtelijke belasting op ondernemingswinst.

25. Met betrekking tot budgetdiscipline en meevallers wordt het navolgende afgesproken.

De budgetdiscipline zal herbevestigd worden in het constituerend beraad; daarbij zullen de preciseringen van het CEC-presidium worden betrokken.

Bij de bestemming van eventuele meevallers op de rijksbegroting uit hoofde van extra inkomsten of van hogere economische groei (de zg. macro-meevallers) vindt een nadere afweging plaats tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste uitgangspunten met betrekking tot financieringstekort en collectieve lastendruk.

Meevallers op de rijksbegroting worden aangewend voor de verbetering van de kwaliteit van de sociale en fysieke infrastructuur, waaronder milieu en technologie; zij het dat een aanwending in deze richting afgewogen zal worden tegen de mogelijkheid om op fiscaal terrein de koopkracht en daarmee een beheerste loonkostenontwikkeling verder te ondersteunen. Bij deze afweging tussen verdere intensivering van uitgaven en aanwending voor lastenverlichting wordt bij beide mogelijke aanwendingsrichtingen ook rekening gehouden met de eisen die het Europese integratieproces stelt.

Gegeven de regels van budgetdiscipline zullen zulke meevallers echter niet aangewend kunnen worden voor compensatie van overschrijdingen op het (meerjaren) overeengekomen uitgavniveau.

Tegenvallers – ook die van zg. macro-economische aard – zullen zodanig opgevangen moeten worden dat de doelstellingen in de sfeer van financieringstekort en collectieve lastendruk gerealiseerd kunnen worden.

26. Tot zover de ruimte voor beleidsintensiveringen.

Voor wat nu betreft de concrete invulling waarop ingegaan wordt bij de navolgende paragrafen, zij er op deze plaats aan herinnerd dat daar dan ook bij betrokken worden de in de betrokken sector niet ingevulde ombuigingen en de in het demissionaire kabinet reeds op tafel gelegde claims.

Bovendien is bij de beoordeling van de programmatische voorstellen daar waar dit mogelijk was, gebruik gemaakt van de berekeningen van het Sociaal Cultureel Planbureau (zie bijlage 4).

## **2. Sociale vernieuwing**

Juist door de verbeteringen op het gebied van werkgelegenheid in algemene zin in de afgelopen jaren, wordt steeds duidelijker en dringender de noodzaak meer en concreter vorm te geven aan wat samenvattend genoemd kan worden: sociale vernieuwing.

Voorzover de sociale vernieuwing betrekking heeft op de arbeid, is deze in feite te onderscheiden in twee hoofdstukken. Het ene hoofdstuk wordt wel genoemd het activerend arbeidsmarktbeleid.

Het gaat dan om de inspanning om met gericht beleid diegenen die op eigen kracht in onze markteconomie te zwak zijn om aan de slag te komen, te helpen. Het betreft hier zowel langdurig werklozen als partieel

arbeidsongeschikten; daarnaast gaat het om die groepen van burgers die gekenmerkt worden door relatief hoge werkloosheid, zoals laag opgeleiden en allochtonen. Het activerend arbeidsmarktbeleid heeft een sociale en een economische betekenis; sociaal voor de betrokkenen en economisch waar het betreft de bijdrage in de welvaart en het wegnemen, resp. voorkomen van schaarste op de arbeidsmarkt.

Op deze vragen wordt in de volgende paragraaf handelend over «De sociale partners en het activerend arbeidsmarktbeleid» ingegaan.

Daarbij gaat het enerzijds om een op peil houden en repareren van zwakke plekken in belangrijke voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg en anderzijds om het activeren van mensen, het doorbreken van isolement, het kansen geven zich in arbeid te ontplooien ook aan diegenen die ook bij economisch herstel niet als vanzelf aan de slag komen. Sociale vernieuwing in die zin is integratiebeleid; en tegelijk is het uitdrukking van solidariteit.

Het investeren in sociale vernieuwing versterkt het draagvlak van de samenleving als geheel.

De mate waarin het economisch herstel thans gevorderd is, maakt het evenzeer mogelijk en noodzakelijk met het oog op behoud van de groei-kracht te werken aan het in stand houden en waar nodig repareren en verbeteren van de materiële infrastructuur, het milieu en natuurlijk ook het productief kapitaal zoals dat in de bedrijven geïnvesteerd is en wordt.

Het investeren in en behouden van milieu, infrastructuur en goed uitgeruste moderne bedrijven versterkt evenzeer het draagvlak van de samenleving als geheel.

Sociale vernieuwing en een goede inrichting van ons land gaan bij houdbare groei hand in hand; en het gaat bij dit alles niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats om «hoeveel welvaart» maar ook en vooral om «hoe wij met de welvaart omgaan».

Het andere hoofdstuk betreft de lokale en soms regionale inspanningen gericht op het terugdringen van werkloosheid daar waar deze hoog is en het verminderen van het isolement daar waar veel burgers langdurig aangewezen zijn op de bijstand. Met name de grotere steden worden in die zin gekenmerkt door een fors sociaal probleem. Steeds duidelijker wordt dat hieraan alleen het hoofd geboden kan worden door een samenhangende inspanning: de «sociale vernieuwing». Een belangrijk beleidsinstrument daarbij vormen de zg. arbeidspools.

#### *Arbeidspools*

Hoewel deze arbeidspools (werk-; geen inkomenspools) in zekere zin het sluitstuk van de nieuwe tripartiete arbeidsvoorziening zijn, wordt hier nu eerst op ingegaan. Op het vlak van de arbeidspools voor zeer moeilijk bemiddelbaren (vergelijk hier ook de functie van de heroriënteringsgesprekken) zijn nu experimenten gaande. Met gebruikmaking van de ervaring die nu opgedaan wordt zal dit instrument sterk uitgebreid moeten worden.

Bij de vormgeving en uitbreiding van het instrument van de arbeidspools doen zich overigens indringende beleidsvragen voor. Er is behoefte aan het maken van gepreciseerde afspraken over het risico van de zg. concurrentievervalsing, over de financiering en over het inkomensniveau. Voor wat betreft de afweging rond de concurrentievervalsing kan deze het best gelegd worden op het lokale, resp. het regionale niveau.

Dat kan heel goed indien de arbeidspools onderdelen worden van regionale convenanten waartoe in een afspraak met sociale partners opgeroepen kan worden. Een complicatie daarbij is, dat CAO-partners niet samenvallen met het lokale bedrijfsleven, maar dat probleem kennen we eigenlijk ook in de tripartiete arbeidsvoorziening; in welke vooriening de toetsing toch op regionaal niveau is gelegd. Wel is het belangrijk goed met de sociale partners en de gemeenten na te gaan hoe aan



complicaties het hoofd geboden kan worden. Het is belangrijk dat gemeenten ondernemers- en werknemersorganisaties op het lokale niveau zelf gezamenlijk de verantwoordelijkheid gaan dragen en zelf de afweging kunnen maken tussen de voordelen van het inschakelen van uitkeringsgerechtigden in zinvol werk en de risico's daaraan verbonden uit een oogpunt van concurrentievervalsing.

De zo te realiseren arbeidspools moeten – mede met het oog op de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt – nauw aansluiten op, resp. onderdeel vormen van de tripartiete arbeidsvoorziening; van het RBA dus. In goed overleg met en binnen CBA en RBA's zullen afspraken worden gemaakt over de doelgroep van de arbeidspools, in relatie tot de regeling Vermeend/Moor en de werkervaringsregeling. Uitgegaan wordt van overeenkomstige beloningsniveaus bij de verschillende arbeidsmarkt-instrumenten voor langdurig werklozen.

Bij het op korte termijn te voeren overleg over de bestuurlijke vormgeving van de arbeidspools is enerzijds een invulling binnen het kader van het lokaal bestuur denkbaar; overigens in nauwe samenspraak met het RBA. Anderzijds kan ook gedacht worden aan een invulling binnen het kader van de regionale arbeidsvoorziening; in dit geval kan de detacheringsformule in de huidige Kaderregeling Arbeidsinpassing worden gehanteerd.

Voor wat betreft de financiering zal het hoofdbestanddeel gevormd worden door het gebruik maken van de uitkeringsgelden.

Daarnaast moet natuurlijk overbrugd worden het verschil tussen het uitkeringsniveau en het (minimum) inkomen (afhankelijk van het aantal te werken uren) en tenslotte kunnen er nog uitvoeringskosten zijn.

Wat nu betreft deze (rest) financiering, moet allereerst omgezien worden naar de mogelijkheden op het lokale niveau zelf. Op deze wijze immers zal zoveel mogelijk inzet plaatsvinden in zinvol werk, in dienstverlening waarvoor bedrijven en instellingen op datzelfde lokale vlak ook iets over hebben. Bovendien zal er langs deze lijn meer oog zijn voor de risico's van oneigenlijk gebruik van deze regeling; oneigenlijk in die zin dat het inkomensniveau, resp. de vormgeving van de regeling zodanig is dat er stagnatie gaat optreden bij de uitstroom uit het langdurig werkloos zijn, resp. het aangewezen blijven op de bijstand.

Daar waar het de bedoeling is dat de arbeidspools naadloos aansluiten bij, resp. onderdeel vormen van de tripartiete arbeidsvoorziening is er ook de mogelijkheid de daar beschikbare gelden ook in te zetten voor het instrument arbeidspools.

#### *Algemene Bijstandswet*

Waar het bij arbeidspools juist moet gaan om het doorbreken van het isolement en het geleidelijk aan weer meer burgers inschakelen in normale arbeid, is het erg belangrijk dat de realisatie van arbeidspools via doorstroming ook zichtbaar effect heeft op een geleidelijke vermindering van het beroep op de Bijstandswet.

In lijn hiermee zou overwogen kunnen worden gemeenten de mogelijkheid te geven uitgaande van het huidige niveau van de bijstands-uitgaven meer belang te krijgen bij een neerwaartse ontwikkeling van die uitgaven in hun gemeente. In concreto betekent dit dus dat aan een gemeente die meewerkt aan het instrument van de arbeidspool de mogelijkheid wordt geboden indien die gemeente dat wenst – een afspraak te maken met het rijk dat indien het totaal aan bijstandsuitgaven in het jaar na oprichting van de arbeidspool effectief gedaald blijkt te zijn, 10% van dat bedrag ten laste van de rijksbegroting (Bijstandswet) overgemaakt wordt naar de gemeente; opdat dat bedrag dan weer aangewend kan worden voor intensivering, resp. financiering van de arbeidspoolinspanning.

Een jaar later kan over de verdere daling – in het tweede jaar dus – weer eenmalig 10% «premie» overgemaakt worden, enz.

Op deze wijze zou het belang van de gemeenten om tot dalende bijstandsuitgaven te komen, verdubbeld worden. Daarmee kunnen op termijn dan weer meer middelen vrijkomen voor een verdere intensivering van de sociale vernieuwing. Aldus kan een eenmaal succesvol op gang gebrachte ontwikkeling zichzelf gaan versterken; waarbij er overigens nadrukkelijk op gewezen moet worden dat bovengenoemde mogelijkheid met betrekking tot de bijstandsuitgaven een optie zou moeten zijn voor de gemeente die zulks wil in het kader van een vernieuwde aanpak.

Zo beschouwd is sociale vernieuwing eerst en vooral een zaak van bestuurlijke decentralisatie en samenwerking in de gemeenten tussen de gemeentelijke overheid en de maatschappelijke organisaties, werkgevers en werknemers, burgers, enz. ter plekke.

Toch zou overwogen kunnen worden vanuit het landelijk niveau de arbeidspools enig startgeld mee te geven (uiteraard bovenop het benutten van de uitkeringsgelden). Wanneer als startgeld voor activerend arbeidsmarktbeleid, in het bijzonder voor arbeidspools, f 150 miljoen uitgetrokken wordt, heeft dit bedrag natuurlijk het karakter van een soort stelpost.

Bij het hoofdstuk sociale vernieuwing hoort ook de in de programma's voorziene mogelijkheid om in de bijstand iets meer dan tot nu toe rekening te houden met individuele omstandigheden. In feite gaat het hier ook weer om een grotere beleidsmarge voor de gemeenten.

Voorgesteld wordt hiervoor f 100 miljoen uit te trekken ter bestrijding van bijzondere problemen die niet in algemene regels (te) ondervangen zijn.

#### *Ministeriële Commissie Sociale Vernieuwing*

Het zal duidelijk zijn dat de sociale vernieuwing juist door haar integrale karakter, te maken heeft met zeer veel beleidsaspecten. Alhoewel het, zoals gezegd, bij sociale vernieuwing naast de inspanningen van sociale partners met name moet gaan om een bestuurlijke decentralisatie, zullen er in de praktijk van de sociale vernieuwing toch vragen om blijven komen waar het betreft de mogelijkheden en bereidheid om vanuit het landsbestuur de decentralisatie inderdaad inhoud te geven.

Dat kan vele departementen betreffen. Om blokkades zoveel mogelijk te voorkomen is het waarschijnlijk verstandig een aparte ministeriële commissie met het oog op decentralisatie ten behoeve van sociale vernieuwing in te stellen.

Op voorstel van deze ministeriële commissie zal het kabinet binnen 3 maanden na zijn aantreden aangeven welke uitkeringen aan gemeenten zullen worden gebundeld tot één specifieke uitkering voor op sociale vernieuwing gerichte activiteiten, waarbij als leidraad zal gelden bestuurlijke vrijheid voor gemeenten om binnen de doelstellingen van deze ene uitkering samenhangend beleid te voeren. Op deze wijze zal een overheveling van relevante uitgaven uit diverse begrotingshoofdstukken naar de gemeenten kunnen plaatsvinden.

Hierbij zal tevens worden aangegeven welke de relatie is van deze verzameluitkering met de voorziene financiering van de arbeidspools, alsmede met het huidige stadsvernieuwingsfonds. De verdeelcriteria voor de verzameluitkering zullen jaarlijks vastgesteld worden door dezelfde Ministeriële Commissie Sociale Vernieuwing.

### 3. De sociale partners en het activerend arbeidsmarktbeleid

Het andere hoofdstuk met betrekking tot de sociale vernieuwing betreft het zg. activerend arbeidsmarktbeleid.

Het activerend arbeidsmarktbeleid kan niet los gezien worden van het vraagstuk van de groei van de werkgelegenheid en de bestrijding van de werkloosheid, die weer beslissend is voor het feitelijk herstel van de koppelingen en voor voldoende middelen voor de verbetering van de sociale en materiële infrastructuur van ons land en de inspanning op het terrein van het milieu.

In algemene zin hecht het kabinet eraan te benadrukken dat dit omvangrijke beleidsterrein te zamen met de sociale partners en gemeenten vorm moet krijgen, zonder de onderscheiden verantwoordelijkheden uit het oog te verliezen.

De in deze «en de vorige» paragraaf aangeduide beleidsintensiveringen zullen dan ook onderwerp van gesprek zijn; niet alleen met het parlement, maar ook met de vertegenwoordigers van de sociale partners en van de gemeenten.

Uit bijlage 1 blijkt dat de afgelopen jaren het aantal actieven in de marktsector is gaan groeien met 1,82% per jaar. Dat dreigt nu terug te vallen tot minder dan 1% per jaar. Deze ontwikkeling is niet goed aanvaardbaar in het licht van het feit dat de groei van niet-actieven op grond van demografische ontwikkelingen – zo blijkt uit bijlage 1 – 1,65% zou blijven bedragen. Alleen deze cijfers maken al duidelijk dat de groei van de werkgelegenheid in personen onverminderd doorgang moet vinden. Deze taakstelling met name dus verbetering van de verhouding van actieven en inactieven zal onderwerp van overleg moeten zijn met de sociale partners. Gezien de stand die nu bereikt is in de werkgelegenheid en werkloosheidsontwikkeling, spreekt het voor zich dat èn nodig is de groei van het aantal banen èn een activerend arbeidsmarktbeleid, nu met name gericht op de zwakkeren in de arbeidsmarkt, de langdurig werklozen en de partieel arbeidsongeschikten.

Langs deze weg zal dan ook een voldoende draagvlak verkregen, resp. verzekerd worden voor het herstel van de koppelingen en voor noodzakelijke collectieve voorzieningen en milieu-inspanningen.

Bij de groei in werkgelegenheid en bestrijding van werkloosheid gaat het dus in feite om twee invalshoeken.

De ene invalshoek is het activerend arbeidsmarktbeleid; de ander is die van de ondersteuning van een beheerste loonkostenontwikkeling. Een beheerste ontwikkeling van de reële loonkosten betekent in dit verband een ontwikkeling die qua omvang in overeenstemming is met de arbeidsproductiviteit en een die qua besteding bijdraagt aan het activerend arbeidsmarktbeleid.

Beide aspecten – de beheerste loonkostenontwikkeling en het activerend arbeidsmarktbeleid – zullen elkaar moeten ondersteunen.

Allereerst dan de loonkostenontwikkeling.

Sinds het verschijnen van de verkiezingsprogramma's heeft het heroïsche in de loonraming van het Centraal Planbureau zoals deze is opgenomen in de MLP steeds meer aandacht gekregen.

Dit kwam reeds ter sprake in paragraaf 6.

De analyse van de CEC benadrukt vooral de noodzaak via lastenverlichting deze beheerste loonkostenontwikkeling te ondersteunen. Niet ontkend kan evenwel worden dat naast de ondersteuning van de loonmatiging het activerend arbeidsmarktbeleid evenzeer een zeer grote rol zal moeten spelen; en dat daarnaast een samenhangend beleid ook voldoende middelen vraagt voor essentiële overheidstaken.

Dat betekent, dat naar de mate van het mogelijke een beheerste ontwikkeling van de loonkosten zeker ondersteund moet worden middels beheersing en waar mogelijk verlaging van de collectieve lasten, maar dat niet alle aandacht naar dit instrument alleen kan uitgaan.



Naast de in het financiële kader behandelde noodzakelijke stabilisatie van de collectieve lasten en waar mogelijk, met name in de sociale zekerheid, verlaging van de premiedruk, moet in het overleg met de sociale partners nagegaan worden hoe ook verder hunnerzijds een beheerste loonkostenontwikkeling op decentraal niveau ondersteund kan worden.

Daarbij moet wel vooraf opgemerkt worden dat het arbeidsvoorwaardenoverleg een verantwoordelijkheid is van de sociale partners zelf. Desalniettemin is het goed met het oog op een gemeenschappelijk beleidskader waarin ieder zijn eigen verantwoordelijkheden nakomt, enkele invalshoeken gezamenlijk door te spreken. Daarvoor zijn drie invalshoeken van belang.

Allereerst is het belangrijk door te praten met de sociale partners over de beperkte ruimte die er is voor algemene inkomensontwikkeling; dat is de contractloonstijging die – mits verantwoord – doorwerkt naar de ruimte voor werkenden in de collectieve sector en via de koppelingen naar minimumloon en sociale uitkeringen.

Deze ruimte voor contractloonstijging behoort aanzienlijk beperkter te zijn dan de zg. loonkostenruimte omdat op de totale ruimte het beslag van scholing, activerend arbeidsmarktbeleid en verbetering van bepaalde overige arbeidsvoorwaarden in mindering gebracht moet worden.

Een tweede invalshoek die aanvullend met de sociale partners besproken zou kunnen worden, is relatief een groter deel van de ruimte voor activerend arbeidsmarktbeleid aan te wenden naarmate de beschikbare ruimte een verantwoorde contractloonstijging overstijgt.

Op die wijze worden zo middelen vrijgemaakt voor het broodnodige arbeidsmarktbeleid en wel sterker daar waar er meer ruimte aanwezig is.

Bovendien zal het in de praktijk betekenen dat de omvang van de algemene, resp. contractloonstijging sterk in bandbreedte teruggedrukt wordt.

Tenslotte verdient het aanbeveling met de sociale partners de mogelijkheid door te spreken hoe bij de CAO-besprekingen rekening wordt gehouden met de aan de bedrijven opgelegde milieulasten.

Bij het voorgenomen milieubeleid zal hoe dan ook een last richting bedrijven gaan. Daar waar ons nationaal milieubeleid krachtiger, resp. sneller van de grond komt dan in het buitenland, dreigt er een verlies aan concurrentiepositie, resp. mindere groei van werkgelegenheid.

Om daar weerwerk tegen te bieden, verdient het aanbeveling ook in de CAO's iets voor milieu over te hebben. Hierbij zijn nog twee aspecten te onderscheiden, nl. de specifieke milieu-inspanning die in het betrokken bedrijf geleverd wordt en de algemene nationale inspanning die in alle bedrijven doorwerkt en zekere risico's met zich meebrengt op het punt van de concurrentiepositie.

Bij dit alles – de noodzaak dus om bij de loonvorming rekening te houden met de milieu-inspanning – gaat het uiteraard niet alleen om het nationale belang, maar is ook het belang van het betrokken bedrijf, resp. de betrokken sector met de daar aanwezige werkgelegenheid in geding.

Tot zover het beleidskader waarin ieder zijn verantwoordelijkheid nakomt voor een solidaire en verantwoorde ontwikkeling.

De jaarlijkse aanpassing van sociale uitkeringen en minimumloon wordt dan vervolgens gekoppeld aan de – verantwoorde – ontwikkeling van de contractlonen in het particuliere bedrijfsleven. Qua systematiek worden op basis van de MEV-raming van de contractloonstijging de effecten van deze aanpassing in de begroting verwerkt, terwijl bij die gelegenheid het kabinet duidelijk maakt waarom het een bepaalde ontwikkeling in zijn begroting opneemt.

Alleen indien zich op enig moment een onverantwoorde ontwikkeling gaat aftekenen, kan van de koppeling worden afgeweken.

Inzake een onverantwoorde ontwikkeling het volgende.

Conform de interpretatie van het Kroonledenadvies in de SER kan de volumeontwikkeling problemen geven wanneer daardoor «een betekende premie- en/of belastingdrukverhoging noodzakelijk is». Er is voorts sprake «van een bovenmatige loonontwikkeling, waarbij de loonstijging de loonruimte als som van de arbeidsproductiviteitstijging en prijsstijging zodanig te boven gaat, dat hiervan schade voor de (toekomstige) werkgelegenheid kan worden verwacht».

Indien het kabinet het noodzakelijk oordeelt af te wijken van de koppeling aan de ontwikkeling van de contractlonen, zal hierover advies gevraagd worden aan de Sociaal-Economische Raad.

Daarnaast zal op korte termijn over de aanpassing van de systematiek zelf nader gericht advies worden gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad.

Daarbij wordt de Raad gevraagd of de voorkeur gegeven wordt aan een systeem waarbij twee keer per jaar, op basis van na-calculatie, aanpassingen worden doorgevoerd, dan wel dat jaarlijks op 1 januari, op basis van voor-calculatie, wordt aangepast en eventueel per 1 juli een nadere aanpassing wordt toegepast.

Wat nu 1990 betreft wordt, zoals reeds gezegd, per 1 januari as. op basis van de WAM een indexatie van ruim 1% toegepast. Per 1 juli 1990 past in het licht van het bovenstaande een aanpassing van 1,4%.

Voor wat betreft de budgettaire verwerking van deze gelijkwaardige inkomensontwikkeling zij eraan herinnerd dat de hiervoor benodigde ruimte nog niet voorzien was in de MLP.

Dit betreft een bedrag van f 700 miljoen; daarnaast is er dan de f 450 miljoen als genoemd en verwerkt in het beleidspakket 1990.<sup>1</sup>

Een beheerste ontwikkeling van de loonkosten kan tevens worden ondersteund door het bevorderen van winstdelingsregelingen en het bezit van aandelen door werknemers van het bedrijf waarin ze werkzaam zijn. Er is echter geen aanleiding hiervoor ten laste van de gemeenschap financiële ruimte te reserveren.

Derhalve zal het initiatief ontwerp ter zake getoetst worden aan het criterium van budgettaire neutraliteit.

Voor wat betreft de loonkostenontwikkeling in de collectieve sector is het uitgangspunt dat de ruimte welke correspondeert met de ontwikkeling van de contractlonen – mits deze zich «verantwoord» ontwikkelt – beschikbaar komt voor het arbeidsvoorwaardenoverleg. Voor wat betreft de overheid wordt samen met het centraal georganiseerd overleg voor ambtenarenzaken; het zg. G.O. het experimentele overlegstelsel voor de komende jaren verder ontwikkeld.

Voor wat betreft de g.- en g.-sector wordt voortgegaan met de zg. WAGGS-methodiek, waarbij er in lijn met de wet met bepaalde sectoren afspraken gemaakt kunnen zijn, resp. gemaakt kunnen worden om de loon-, resp. volume-component in één budget op te nemen, voor welke totaliteit de betrokken sector dan de verantwoordelijkheid draagt.

Boven de ruimte die correspondeert met de verantwoorde contractloonstijging komen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg (het G.O.) beschikbaar de resultaten uit hoofde van efficiency-verbetering, waarbij een beperkt deel – zeg 25% – ten goede zal komen aan de sector die de efficiency-verbetering genereert.

In de g.- en g.-sector is het eveneens mogelijk het element van de efficiency-verbetering, resp. produktiviteitsverhoging in de WAGGS-systematiek aan de arbeidsvoorwaardenruimte toe te voegen.

Bij de beoordeling van de zo gedefinieerde ruimte moet erop gewezen worden dat er bij de laagste schalen geen achterstand is; althans niet bij diegenen die werken bij de overheid, terwijl er in de g.- en g.-sector nog steeds een overmaat aan PGGM-premie is (een verlaging van de PGGM-premie met 1% per jaar correspondeert met f 340 miljoen).

<sup>1</sup> Zie ook de verwerking in de CPB-bijlage van de endogene effecten.

Vervolgens is het zo dat in de meerjarenraming geleidelijk oplopend tot 1994 reeds een bedrag van f 200 miljoen voor knelpunten voorzien is.

De totale ruimte bestaat daarmee uit drie bestanddelen; dat wat met de contractloonstijging correspondeert, de resultaten in de sfeer van efficiency, produktiviteitsverbetering etc. en de zojuist genoemde f 200 miljoen.

Tenslotte wordt aan deze ruimte nog toegevoegd f 100 miljoen voor scholing van werkenden in de collectieve sector (zie voor toelichting verder in deze tekst).

Op deze wijze moet een gelijkwaardige, resp. aanvaardbare inkomensontwikkeling voor hen die in de collectieve sector werken, mogelijk zijn; en in aansluiting daarop ook differentiatie binnen de collectieve sector.

Tot zover de zg. ruimte bij een beheerste loonkostenontwikkeling in de collectieve sector, waarbij wordt aangetekend dat de totale loonkostenontwikkeling naast de hierboven genoemde componenten uiteraard ook nog kent het zg. gebudgetteerde, c.q. te budgetteren incidenteel.

In overleg met de sociale partners wil het kabinet langs bovenstaande lijnen een goed evenwicht vinden tussen de bijdrage van de overheid in de sfeer van de lastenverlichting, resp. beheersing van de collectieve lasten en de inspanningen van de sociale partners zelf om een beheerste loonkostenontwikkeling te waarborgen.

Deze inzet kan overigens niet los gezien worden van de concrete invulling van het activerend arbeidsmarktbeleid. Zonder dat zal loonkostenmatiging en alles wat dat ondersteunt niet werkelijk effectief zijn.

Bij het activerend arbeidsmarktbeleid staat de nieuwe opzet van de zg. tripartiete arbeidsvoorziening centraal. Het is van wezenlijk belang dat het wetsontwerp zoals het nu in de Kamer voorligt, snel het Staatsblad bereikt. In relatie hiermee zijn een aantal instrumenten aan de orde.

Hierboven bij het thema «sociale vernieuwing» werd al ingegaan op de arbeidspools.

Daarbij werd gewezen op de complicatie dat het niveau van CAO/bedrijfstak-partners niet samenvalt met de bedrijven, die ter plaatse partner moeten zijn in de sociale vernieuwing.

Dat is reden vanuit de sociale partners, resp. het overleg op nationaal niveau op te roepen tot regionale, resp. lokale convenanten waarin deze inspanningen op het punt van de sociale vernieuwing dan met alle betrokkenen tot ontplooiing kunnen komen.

Voor de sociale vernieuwing zijn immers niet alleen de CAO-gewijs georganiseerde bedrijven en ondernemers van belang.

Dit feit neemt overigens niet weg dat in ieder geval zeer belangrijke impulsen uit kunnen gaan van de bedrijven die wel CAO-gewijs georganiseerd zijn.

De tripartiete arbeidsvoorziening en de 1,9 miljard die daarvoor structureel beschikbaar is, biedt ruime mogelijkheden voor activerend arbeidsmarktbeleid.

Veel van dit beleid inclusief bijvoorbeeld de heroriënteringsgesprekken en de werkervaringsplaatsen zijn onderweg en voorwerp van geleidelijke intensivering.

Een ander belangrijk instrument is dat van de premiesolidariteit. Bij de premiesolidariteit gaat het om twee vormen; de algemene premiesolidariteit voor diegenen die betaald worden aan het minimum; en de premiesolidariteit voor bepaalde groepen ook boven het minimumniveau.

Om voortgang met dit belangrijke instrument te boeken wordt voorgesteld de toespitsing van de algemene loonkostensubsidie op het minimumniveau te handhaven, terwijl tegelijkertijd overeengekomen wordt dat het instrument van de premiesolidariteit op andere punten naar de mate van het mogelijke uitbreiding zal ondervinden. Dat betreft dan de groepen die ook boven het minimumloonniveau op grond van te behoren tot langdurig werklozen, etnische minderheden, uitstromers uit het JWG een extra duwtje in de rug krijgen.

Onderzocht zou kunnen worden of deze groepen zich tot uitbreiding lenen.

Dan is er het instrument van de scholing.

Scholing van werkenden moet ingepast worden in de arbeidsvoorwaarden, waarbij een goed voorwaarden scheppende Kaderwet, waarover met de sociale partners overlegd zal worden, deze inspanning zal ondersteunen. Weliswaar kan de overheid wel een complementaire inspanning plegen door ter beschikking stellen van materiële infrastructuur, maar daarvoor zijn de wettelijke voorwaarden al geschapen.

Volgt men dit stramien, dan resteert natuurlijk wel de plicht voor de overheid als werkgever zelf het nodige te doen.

Als extra financiële impuls in deze sfeer wordt voorgesteld een stelpost van f 100 miljoen toe te voegen aan de ruimte ten behoeve van intensivering van scholing voor werkenden binnen de collectieve sector.

Vervolgens wordt er, zoals opgemerkt in paragraaf II f 150 miljoen extra ter beschikking gesteld (stelpost) voor activerend arbeidsmarktbeleid, in het bijzonder voor arbeidspools.

In totaal gaat het dus, inclusief de scholingscomponent ten behoeve van de collectieve sector, om f 250 miljoen extra als stelpost voor ondersteuning van het activerend arbeidsmarktbeleid.

Om misverstanden te voorkomen, moet hier uitdrukkelijk bij gesteld worden dat het totaal aan inspanningen met betrekking tot het activerend arbeidsmarktbeleid natuurlijk vooral door de bedrijven zelf moet gebeuren. Het is van belang dat daarbij werknemers, vakbonden en ondernemingsraden hun aandeel leveren.

In dit verband is het overigens wel nuttig – waar het betreft de overheidsinspanning – in het bijzonder melding te maken van de f 250 miljoen WIR-gelden die gereserveerd zijn voor scholing in de sfeer van het midden- en kleinbedrijf.

Tenslotte zij eraan herinnerd dat straks niet alleen de f 1,9 miljard van de rijksbegroting naar de tripartiete arbeidsvoorziening gaat, maar dat in de nieuwe CBA-opzet ook de mogelijkheid is voorzien de middelen uit te breiden middels een verhoging van de WW-premie.

Een ander onderdeel waar bij het activerend arbeidsmarktbeleid overheid en bedrijfsleven elkaar moeten ondersteunen, betreft het vraagstuk van de emancipatie en in relatie daarmee het vraagstuk van de kinderopvang.

De veranderende positie van de vrouwen in onze samenleving komt onder meer tot uitdrukking in een toenemende behoefte tot participatie aan betaalde arbeid en (ook) een eigen inkomen.

Nagegaan zal worden hoe de mogelijkheid van vrouwen (weer) deel te kunnen nemen aan het arbeidsproces, daar waar zich concrete knelpunten aftekenen, verder kan worden ondersteund, zowel middels positieve actie en een voortrekkersrol van de overheid als in het CAO-overleg.

Een van de gevolgen van de emancipatie en van de groei van het aantal eenouder-gezinnen, is dat de vraag naar kinderopvang sterk toeneemt. Dit onderwerp zal daarom nadrukkelijk betrokken worden in het overleg met de sociale partners – gezien ook hun belang en verantwoordelijkheid –, opdat het bedrijfsleven zelf meer mogelijkheden zal bieden. In dat overleg zal ook het ouderschaps- en verzorgingsverlof aan de orde moeten komen.

Naast de inspanningen van de sociale partners zal ook de overheid meer budgettaire middelen uittrekken waarbij overigens het uitgangspunt blijft dat gezocht wordt naar betaalbare vormen van kinderopvang en waarbij de financiële ondersteuning door de overheid betrekking zal moeten hebben op die groepen die – gegeven het inkomen dat zij kunnen verdienen – zonder die steun onvoldoende mogelijkheden hebben om toe



te treden tot de arbeidsmarkt. De overheid stelt daartoe passende voorwaarden.

Eén van de middelen om participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt te ondersteunen is een actief herintreedstersbeleid. Hervreiding van werk, o.a. middels arbeidsduurverkorting en een gelijkwaardige plaats van deeltijdarbeid op de arbeidsmarkt geven aan vrouwen en mannen een reële keuze-mogelijkheid. Daarnaast zal het kiezen voor opvoeding van kinderen gedurende een bepaalde periode een reële optie moeten zijn en blijven.

In het licht hiervan en van het ouderschapsverlof worden mogelijkheden gecreëerd om het beroep bij te houden en aldus later herintreding op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

Positieve actieplannen die op decentraal niveau vorm krijgen, o.a. in CAO-overleg, kunnen een reële bijdrage leveren tot deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt.

Voorzover hier naast de inspanningen van de sociale partners in de bedrijven en instellingen ook budgettaire vragen in geding zijn is het goed erop te wijzen dat de PvdA hiervoor f 300 miljoen extra wil uittrekken en het CDA f 100 miljoen.

Voorgesteld wordt nu te volstaan met de raming van het Sociaal Cultureel Planbureau welke neerkwam op f 160 miljoen (zie bijlage 4). Aldus is zo voor de komende jaren krap f 300 miljoen beschikbaar voor kinderopvang. De besteding hiervan vindt via een rijksbijdrageregeling plaats in en door de gemeenten. Halfweg de kabinetsperiode zal een evaluatie plaatsvinden van de doelmatigheid van het gekozen instrumentarium, de toereikendheid van de budgettaire middelen in het licht van de meerjarenraming en de kwaliteit van de daarmee gefinancierde voorzieningen.

Bij die gelegenheid zal ook opnieuw stil gestaan worden bij de vraag of een fiscale regeling onderdeel van het instrumentarium moet zijn. Bij die afweging zal alsdan betrokken worden het wetsontwerp Vermeend-Van Nieuwenhoven.

In lijn met de berekeningen van het SCP komt voor cultuur f 40 miljoen extra ter beschikking. Opbrengsten van de instantioterij zullen aan cultuur, sport, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid ten goede komen; aldus wordt het belang van eigen inkomsten van deze sectoren onderstreept.

Voor kinderbijslag wordt oplopend tot 1994 f 500 miljoen uitgetrokken met name te besteden aan de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind. De toespitsing op het eerste kind is gerechtvaardigd vanwege het lage niveau van juist die kinderbijslag.

Naast deze meeruitgaven wordt in lijn met de opvattingen van resp. de CEC en het SCP vastgesteld dat f 9 miljoen bespaard moet kunnen worden op de uitvoering van de sociale zekerheid.

De hierboven geformuleerde paragraaf over «De sociale partners en het activerend arbeidsmarktbeleid» laat zich als volgt samenvatten. Een goed samenhangende inspanning van zowel overheid als sociale partners is nodig; gericht op activerend arbeidsmarktbeleid en op een beheerste loonkostenontwikkeling, ondersteund door beheersing en zo mogelijk vermindering van collectieve lasten.

Aldus wordt het mogelijk zowel de groei in werkgelegenheid van de afgelopen jaren voort te zetten als middels sociale vernieuwing de harde kern van de werkloosheid te gaan aanpakken.

Door een dergelijke aanpak zullen er voldoende middelen zijn voor een versterking van de sociale en materiële infrastructuur, alsmede voor een krachtig milieubeleid; dit alles gevat in een inkomensbeleid dat gekenmerkt wordt door ruime aanwending van de beschikbare loonruimte voor doelen buiten de algemene inkomensontwikkeling en door herstel van koppelingen aan een dan verantwoorde contractloontijding.

#### **4. Doelstellingen met betrekking tot werkgelegenheid en inschakeling in de arbeid**

Zowel bij het financieel, sociaal, economisch kader als in de beleidspaparaferen II en III werd gewezen op het belang van de groei van werkgelegenheid en de inschakeling in de arbeid.

In dat verband laten de cijfers van bijlage 1 zien hoe fors de taakstelling eigenlijk is.

Bij de huidige schatting van het Centraal Planbureau zou de groei in werkgelegenheid immers scherp terugvallen ten opzichte van de afgelopen jaren.

Er zal echter tezamen met de sociale partners een beleid uitgestippeld moeten worden dat perspectief biedt op een doorgaande groei van werkgelegenheid van 100.000 personen per jaar.

In dit verband is aandacht nodig voor de verontrustende ontwikkeling van groei en omvang van het aantal (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Aan deze ontwikkeling zal weerwerk geboden moeten worden. Niet minder dan bijv. de beteugeling van de staatsschuld is het noodzakelijk de mogelijkheden die de WAGW biedt ten volle te benutten en waar nodig te verbeteren. Daarnaast is het noodzakelijk door gerichte maatregelen, onder meer op het terrein van arbeidsomstandigheden en preventie, een situatie te bereiken waarin gedeeltelijk arbeidsongeschikten in het arbeidsproces ingeschakeld blijven of worden. Bovendien zijn hier aan de orde de maatregelen in de sfeer van vergroting van de financiële betrokkenheid van het bedrijfsleven, zoals onlangs bepleit door de tripartiete werkgroep van de Stichting van de Arbeid.

Op deze wijze moet het mogelijk zijn zo snel mogelijk tot een situatie te komen waarin het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen in ieder geval niet meer groeit. Dit vraagstuk zal hoe dan ook te zamen met de sociale partners aangepakt moeten worden.

Dan zijn er bijzondere groepen van werklozen. Hierbij past in bepaalde gevallen een doelgroepenbeleid; de arbeidspools in de grotere steden kwamen reeds aan de orde; de minderheden vergen in lijn met het WRR-advies bijzondere aandacht en actie; en zo is er ook de hierna te behandelen jongeren-aanpak. In de vorige paragraaf kwam bij het thema emancipatie reeds ter sprake de noodzaak de mogelijkheden voor vrouwen om (weer) deel te gaan nemen aan het arbeidsproces te verbeteren. Ook hier ligt een taak voor overheid en sociale partners.

Ook bij de zojuist genoemde doelgroepen is het noodzakelijk doelstellingen te formuleren; tenminste voor de aantallen mensen die met dit beleid bereikt worden.

Het verleden heeft enerzijds geleerd hoe moeilijk en riskant het is zich bij werkgelegenheid en werkloosheid vast te pinnen op kwantitatieve doelstellingen, maar anderzijds hebben wij ook geleerd hoe stimulerend voor het beleid het kan zijn zichzelf een opgave te stellen.

Ook over deze taakstellende benadering zal overleg moeten plaatsvinden met de sociale partners. Datzelfde taakstellende zal overigens ook steeds meer zaak van de gemeenten worden, daar waar zij bij de sociale vernieuwing en de daarop toegesneden bestuurlijke decentralisatie meer verantwoordelijkheden gaan krijgen.

Men kan sociale inspanningen niet gemakkelijk in cijfers vertalen, noch kan men pretenderen economische en werkgelegenheidsontwikkelingen volledig in de hand te hebben.

Hoe dan ook: in goed overleg met de sociale partners is een krachtig beleid nodig om de verhouding actief-inactief stelselmatig te verbeteren.

#### **5. Scholings- en werkgelegenheidsproblematiek van jongeren**

Prioriteit moet worden gegeven aan een aanpak die het ontstaan van werkloosheid onder jongeren bij de bron bestrijdt.

De aanpak moet worden gekenmerkt door een evenwicht van rechten en plichten zowel voor de betrokken jongeren als voor de overheid.

Voor de schoolverlaters beneden de 21 jaar, alsmede voor de reeds werklozen in deze leeftijdsgroep dient een geïntegreerd scholings-, inkomens- en arbeidsmarktbeleid te worden ontwikkeld met als doel zo spoedig mogelijk tot een sluitende aanpak te komen. De jongeren die in eerste instantie niet op eigen kracht werk vinden worden opgenomen in dit systeem. Door individuele begeleiding wordt doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt bevorderd.

Uitgesloten moet worden dat jongeren vanuit het werkervarings-/scholingssysteem terugvallen in werkloosheid: men blijft in het systeem tot men werk heeft, danwel de leeftijdsgrens van 27 jaar bereikt heeft. Door geleidelijke verschuiving van de leeftijdsgrenzen worden langzamerhand ook oudere groepen schoolverlaters in de aanpak betrokken. De (harde kern) van langdurig jeugdwerklozen die is ontstaan door de extreem slechte opname van schoolverlaters in de jaren 1982-1984 vraagt een afzonderlijke aanpak.

### *Doelgroepen*

De schoolverlaters van jonger dan 21 jaar krijgen een half jaar de gelegenheid op eigen kracht werk te zoeken (bestaande wachttijd voor de RWW). In het algemeen slaagt ongeveer 60% tot 70% van het jaarlijks aanbod schoolverlaters daarin. Na een half jaar volgt op individuele basis een indicatiestelling in twee richtingen:

a. de betrokkene krijgt een uitkering in de verwachting dat hij/zij binnen een half jaar op eigen kracht werk zal vinden. Is dit niet het geval, dan kan men na een jaar een beroep doen op categorie b.

Statistisch gezien is de verwachting dat nog eens ongeveer 20-30% van de generatie in deze periode aan de slag komt.

b. De betrokkene krijgt een op de persoon toegesneden aanbod van werkervaring of scholing, dan wel een mengvorm van beide. Voor werkervarings- en scholingsplaatsen geldt een beloningsregime waardoor de betrokken jongeren zoveel mogelijk buiten het uitkeringsstelsel blijven. Dit aanbod zal gelden voor iets meer dan 10% van de schoolverlaters die op grond van opleidingsniveau en andere kenmerken vrijwel zeker langer dan een jaar zonder werk zullen zijn.

Na een jaar werkloosheid zullen via een sluitende aanpak, alle schoolverlaters van jonger dan 21 jaar hetzij werk hebben, hetzij in werkervaring of scholing zijn geplaatst.

Daarnaast is het denkbaar dat een tweetal restgroepen overblijft, te weten:

c. weigeraars. Deze dienen benaderd te worden met een geïntensifieerd sanctiebeleid.

d. schuldloos werklozen. Zij hebben recht op een uitkering.

Waar mogelijk verdient het aanbeveling zoveel mogelijk ook werklozen, niet schoolverlaters, jonger dan 21 jaar reeds in de systematiek op te nemen.

Door jaarlijks de leeftijdsgrens met één jaar te verhogen worden geleidelijk ook oudere categorieën schoolverlaters, welke doorgaans een wat hoger opleidingsniveau hebben in de sluitende aanpak betrokken. Na verloop van vijf jaren kan de aanpak dan van toepassing zijn op alle schoolverlaters beneden de leeftijd van 27 jaar. Voor de (harde kern) van langdurig jeugdwerklozen, waarvan de leeftijd nu tussen 22 en 26 jaar ligt, en de werkloosheidsduur tussen twee en zes jaar, is een afzonderlijke benadering nodig. Deze groep kwalificeert zich veelal voor heroriënteringsgesprekken en opname in de nieuwe Kaderregeling Bevordering Arbeidsinpassing. Partijen bevelen aan deze groep in dat kader een prioritaire behandeling te geven.



Uitwerking De voorstellen uit het Heroverwegingsrapport arbeidsmarktgerichte projecten voor jongeren worden overgenomen. Dit impliceert dat ten aanzien van de categorie vroegtijdig schoolverlaters het accent komt te liggen op het vasthouden in het onderwijs (bijv. in meer beroepsgerichte normen, nulde jaar leerlingwezen etc.). Ook de aanbevelingen in het kader van de individuele trajectbenadering, de netwerkvorming en stroomlijning van activiteiten in het kader van oriëntatie en schakeling worden onderschreven.

De werkervaringsplaatsen kunnen worden ontwikkeld naar het model van de Tijdelijke Voorziening/JWG, waarvan een uitbreiding tot de marktsector dan voor de hand ligt. Een uitbreiding van het aantal plaatsingen is noodzakelijk.

Hiervoor zijn in de meerjarenramingen reeds middelen gereserveerd. Bij de financiering ware rekening te blijven houden (zoals bij de Tijdelijke Voorziening met de teruggeploegde RWW-uitkeringen. In de paragraaf over de inkomenspositie zal worden ingegaan op de toepasselijke beloning waarbij als uitgangspunt geldt om de jongere buiten het uitkeringssysteem te houden.

De scholingsplaatsen zullen zoveel mogelijk worden gevonden met behulp van bestaande scholingsvoorzieningen zoals bijvoorbeeld een duaal systeem analoog aan het leerlingwezen. Voor de doelgroep lijkt een combinatie van leren met werken essentieel, alleen al uit een oogpunt van motivatie. Een belangrijk deel van deze plaatsen kan worden gevonden binnen de geraamde capaciteit voor de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen. In de komende jaren zullen rond 15.000 plaatsen in het Leerlingwezen niet door de traditionele doelgroep bezet kunnen worden vanwege demografische terugloop. In overeenstemming met de rapportage van de Heroverwegingswerkgroep (4.5 Voorstellen m.b.t. het leerlingwezen; p. 54 t/m 57) is het gewenst deze capaciteit te behouden en mede in te zetten binnen de door hen beschreven sluitende aanpak. Wat betreft de financiering is een groter beroep op de sociale partners verantwoord en gerechtvaardigd. Een zo groot mogelijk deel van deze plaatsingen zou de traditionele van een gekoppelde leer-/arbeids-overeenkomst moeten krijgen.

Waar dat niet mogelijk is kan een vervangende praktijkplaats met stagevergoeding volstaan. Er is geen aanleiding de gangbare belonings-systematiek in het kader van het leerlingwezen te wijzigen. Over zowel de nodige capaciteit van het aantal werkervaringsplaatsen als het aantal scholingsplaatsen dienen afspraken gemaakt te worden met sociale partners.

#### *Kosten van uitvoering*

Deze sluitende aanpak kan in grote lijnen wat de kosten van uitvoering betreft neutraal worden gerealiseerd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de taakstelling structureel 45000 plaatsingen in werkervaring en scholing omvat. Een deel hiervan kan gevonden worden binnen reeds geraamde en nog niet gerealiseerde ruimte in de tijdelijke voorziening JWG (22000) en de vrijvallende ruimte in het leerlingwezen/BVJ (15000).

De realisatie van de additionele benodigde plaatsingen (8000) kan naar gezamenlijke opvatting worden gedekt uit de vrijvallende RWW-gelden, welke worden geraamd op 500 miljoen structureel.

In dit verband is het tevens van belang dat van de sociale partners een grotere ook financiële inzet mag worden gevraagd ter vermindering van de financiële last van de overheid. Deze inzet van het bedrijfsleven kan zich zowel richten op de beschikbaarheid van betaalde werk-ervaringsplaatsen (JWG), als op het afsluiten van meer leer-arbeidsovereenkomsten in het kader van het leerlingwezen of soortgelijke scholingsvoorzieningen.

### *De inkomenspositie van jongeren in de geïntegreerde benadering*

Bij realisering van de sluitende aanpak als boven aangegeven, en geleidelijke uitbreiding daarvan tot hogere leeftijdsgroepen achten partijen een tweetal wijzigingen in het systeem van jongerenuitkeringen aanvaardbaar.

In de eerste plaats wordt de uitwonendennorm voor jongeren beneden de 21 jaar uitsluitend nog toegepast in specifiek omschreven gevallen waarin uitwonen onvermijdelijk is (bijv. jeugdhulpverlening). In relatie hiermede kan de vrijlating van bijverdiensten enigszins worden verruimd.

Deze maatregel is aanvaardbaar omdat voor de werkervarings- en scholingsplaatsen een beloningsnorm van 80% minimumjeugdloon (4 dagen) zal gelden, waarvan overigens in bepaalde gevallen door de uitvoeringsorganisatie mag worden afgeweken.

In de tweede plaats zal ook voor schoolverlaters van 21 jaar en ouder een wachttijd van zes maanden gaan gelden vooraleer het recht op RWW ontstaat. In dit half jaar wordt een uitkering verstrekt ter hoogte van de huidige levensonderhoudsnorm in de WSF, met een verruimde vrijlating ten opzichte van de huidige RWW – vrijlating van bijverdiensten. Deze groep oudere schoolverlaters wordt door de geleidelijke uitgroei van de sluitende aanpak eveneens na een half jaar in aanmerking gebracht voor werkervaring of scholing, dan wel de verlengde zoekperiode.

Naast deze twee maatregelen en de sluitende aanpak zullen geen verdere wijzigingen in de uitkeringsniveaus en uitkeringsrechten van jongeren beneden 27 jaar worden aangebracht.

Zoals in bijlage 2b bij I is vermeld zit in de meerjarenraming nog een beoogde bezuiniging op het jongerendossier van f 485 mln. Bij de vraag wat met dit bedrag moet gebeuren, wordt er van uitgegaan dat bovengenoemde aanpak resulteert in een besparing aan uitkeringsgelden van f 250 mln. Het verschil ad. f 235 miljoen wordt in technische zin gezien als een beleidsintensivering. Hiervoor hoeft dus geen invulling meer te worden gegeven. Mocht in de uitwerking blijken dat bovengenoemde f 250 miljoen niet geheel gehaald wordt, dan wordt het verschil gesaldeerd met de intensivering van de kinderbijslag.

## **6. Onderwijs**

### *1.1. Basisonderwijs*

Voor het basisonderwijs worden door de overheid minimale leerdoelen vastgesteld. Het onderwijsaanbod van de scholen wordt hieraan getoetst. Er vindt geen selectie van leerlingen plaats.

### *1.2. Basisvorming*

In de eerste jaren van het voortgezet onderwijs wordt, te beginnen op 1 augustus 1991, een voor alle scholen gelijk minimumpakket basisvorming in de leerstof ingebouwd. Dit pakket wordt centraal omschreven in een samenhangend geheel van toetsbare eisen. De leerlingen worden per vak of vakgebied getoetst op het voldoen aan deze eisen.

Hiervoor zijn door de overheid vastgestelde toetsen beschikbaar. Scholen kunnen zelf beslissen op welk tijdstip en in welke volgorde zij deze toetsen afnemen.

Het geheel van toetsresultaten vormt voor de leerling het getuigschrift Basisvorming.

De combinatievariant wordt dus mogelijk.

Van het getuigschrift zal op zich geen doorstromingsbepalende werking uitgaan naar het vervolgonderwijs.

Per vak of vakgebied worden voor de basisvorming slechts minimale eisen op één niveau omschreven. De in het wetsvoorstel neergelegde eisen op het hogere niveau komen te vervallen. Het eisenpakket voor de basisvorming wordt minder gedetailleerd en meer samenhangend dan de nu voorliggende concept-eindtermen. Hierbij wordt de methodiek van de examenprogramma's gevolgd. Er vindt afstemming plaats op de eindexamenprogramma's voor LBO, Mavo, Havo en Vwo, welke in de regeerperiode zullen worden gehandhaafd.

Daarbij zal het geheel van basisvormingseisen en exameneisen het beschikbare aantal lesuren niet overschrijden.

In het eisenpakket voor de basisvorming zal worden gestreefd naar een grotere samenhang van de eisen voor afzonderlijke vakken. Scholen zullen ook in de gelegenheid worden gesteld tot een geïntegreerde benadering van vakken te komen.

#### *Scholenbestand*

De minister treedt in overleg met de besturenorganisaties over de noodzaak te komen tot grotere en meer samenhangende eenheden van scholen. In dit overleg wordt een sterke stimulans gegeven aan een proces van fusie en intensieve samenwerking per regio.

De samenwerking naar richting wordt als uitgangspunt genomen.

Om de invoering van basisvorming in combinatie met de bestaande diplomering reëel mogelijk te maken, is het nodig dat scholen een minimale omvang hebben. Naast de grotere bestaande scholengemeenschappen en scholen en de aangegeven structuur in het agrarisch onderwijs wordt er daarom op gekoerst dat scholen:

a. onderdeel vormen van een bredere scholengemeenschap, welke naast de basisvorming diplomering in LBO, Mavo, Havo en/of Vwo verzorgt. Uit spreidingsoogpunt wordt dergelijke grotere gehelen toegeestaan nevenvestigingen in stand te houden voor met name de basisvorming. Ofwel

b. onderdeel vormen van een scholengemeenschap welke in een vierjarig programma naast basisvorming diplomering in LBO en Mavo verzorgt, alsmede diplomering in een gemengd Mavo/LBO-pakket. Doorstromingsprogramma's als bedoeld in artikel 11f van het wetsvoorstel kunnen door deze scholen worden verzorgd na goedkeuring van de minister.

Fusies van LBO- en mavo-scholen worden sterk gestimuleerd door de hantering van een gunstiger bekostigingsformule voor deze combinaties. Bij de vorming van deze nieuwe scholencombinaties wordt uitgegaan van een minimum van 360 leerlingen.

Scholen die minder dan 240 leerlingen hebben zullen niet voortbestaan als categorale school, maar zich aansluiten bij een groter geheel, waarin zij (ook door nevenvestiging) een eigen functie kunnen vervullen.

De positie van scholen met een leerlingaantal tussen 240 en 360 zal nader worden bezien.

#### *Wetgevingstraject*

Het hierboven vermelde vraagt geen nieuw en langdurig wetgevings-traject. Een en ander kan gerealiseerd worden door middel van een nota van wijziging op het voorliggende wetsvoorstel, alsmede door flankerend beleid.

#### *Wetsontwerp 19 032*

Bevorderd zal worden dat wetsvoorstel 19 032 wordt ingetrokken. Ten aanzien van het bijzonder onderwijs worden, behoudens het reeds in wetgeving bepaalde, aan lagere overheden geen beleidsbepalende, c.q. bestuurlijke bevoegdheden gegeven.

### *Verzelfstandiging scholen*

a. Er wordt een nieuw stelsel van personeelsbekostiging voorbereid en in een uitgewerkte notitie ter beoordeling aan de Kamer voorgelegd. Het kabinet zal zich daarbij baseren op het door de commissie-Hirsch Ballin uitgebrachte advies, bij de lump sum-berekening moeten voldoende gedifferentieerde parameters worden ingebouwd.

1b. Tot feitelijke invoering wordt eerst dan overgegaan wanneer er voor ondersteuning van schoolbesturen en schoolleidingen voldoende middelen beschikbaar zijn (bevordering management-deskundigheid) en de scholen over een reële ruimte voor beleidsvrijheid beschikken.

1c. De totstandkoming van bestuurlijke schaalvergroting wordt bevorderd en gestimuleerd.

1d. Uitwisseling van financiële middelen voor materiële en personele bekostiging wordt eerst toegestaan wanneer met de nieuwe bekostigingssystematiek enige ervaring is opgedaan.

1e. Passend bij de nieuwe besturingswijze wordt een nieuw overlegstelsel tot stand gebracht inzake arbeidsvoorwaarden voor het onderwijs/overheidspersoneel (zie adviescommissie Hirsch Ballin blz. 24).

2. Het kabinet zal nagaan of een wijziging van de opheffingsnorm voor het basisonderwijs in het verstedelijkt gebied redelijk is; de mogelijke opbrengst wordt aangewend voor de kwaliteitsverbetering van het basisonderwijs.

3. Het huidige bekostigingsstelsel voor de verzorging blijft gehandhaafd.

4. De consequenties voor de omvang, organisatie en werkwijze van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen van de nieuwe besturingswijze zullen nader worden uitgewerkt.

5. Het kabinet zal met de Kamer overleggen over de vraag of de introductie van het formatiebudgetsysteem en de nieuwe bekostigingssystematiek zich in de tijd ordentelijk laten combineren.

### *Benodigde financiële middelen*

Voor wat betreft de voor onderwijs benodigde financiële middelen, resp. de meerjarenraming voor onderwijs, is bij de beoordeling van het extra geld dat nodig is niet alleen gekeken naar de programmatische voorstellen, maar waar mogelijk is ook gebruik gemaakt van de visie van het Sociaal Cultureel Planbureau, zoals deze in bijlage 4 voor de kwartaire sector te vinden is.

Hiermee rekening houdend is in het primair onderwijs f 270 miljoen extra nodig. Dat betreft dan concreet de 4-jarigen maatregel ad. f 200 miljoen en f 70 miljoen voor het speciaal onderwijs, hetzij de preventieve zorgverbreding in het basisonderwijs. Bovengenoemde maatregelen worden in de meerjarenramingen verwerkt, rekening houdend met het feitelijk effect op de boventalligen-problematiek.

Voor wat betreft het voortgezet onderwijs signaleert het SCP de mogelijkheid de meerjarenramingen met f 100 miljoen neerwaarts bij te stellen. In deze vooruitberekening is echter geen extra geld opgenomen voor de basisvorming. Waar echter overeenstemming bestaat over de noodzaak in dat kader van een verruiming van het aantal vergoede (en gewerkte) wekelijkse lessen van 30 naar 32 in de eerste 3 jaren van alle scholen voor voortgezet onderwijs, alsmede voor de stimulering van avo/lbo-combinaties door een bekostigingsformule, is een bedrag van f 163 miljoen (waarvan f 70 miljoen voor MAVO en LBO nodig).

Bij deze raming is er dan vanuit gegaan dat datgene wat beleidsmatig overeengekomen wordt met betrekking tot het scholenbestand en de gelijkstelling en verzelfstandiging van scholen per saldo in ieder geval geen geld zal kosten. Bovendien zullen eventuele incidentele kosten rond de invoering van basisvorming binnen de begroting opgevangen moeten worden.



Met betrekking tot de SVM-operatie zal nagegaan worden of het binnen het budgettaire kader mogelijk is om éénderde deel, d.w.z. f 50 miljoen van de besparingsopbrengst van de SVM-operatie tijdelijk te benutten ten behoeve van ontwikkelingsbeleid en rendementsverbetering in het MBO.

Dan het hoger onderwijs. Hier ziet het SCP op zichzelf een min van f 200 miljoen. Daar staat echter tegenover het probleem bij de studiefinanciering.

Het studiefinancieringsprobleem valt in feite uiteen in twee delen. Voor ruim f 350 miljoen betreft het de restant taakstelling.

Daarnaast is er f 300 miljoen die te maken heeft met de financieringsmethodiek.

Voor wat betreft de studiefinancieringsproblematiek zal met de volgende uitgangspunten, resp. langs de volgende lijnen aan een oplossing gewerkt worden.

- Handhaving van de globale structuur van de WSF.
- Zodanige privatisering van de aanvullende financiering, dat de toegankelijkheid van het HO gewaarborgd wordt en studenten, die wegens het ouderlijk inkomen voor een aanvullende beurs in aanmerking komen gevrijwaard worden van lastenverzwaring.
- Daartoe wordt een inkomensafhankelijke schuldlimitering ingebouwd.
- Handhaving c.q. aanpassing van de Harmonisatiewet volgens de 5 + 3 formule: vijf jaar recht op WSF, daarna WSF met een groter leningdeel.

- Beoordeling van de studievoortgang via een globale toetsing, eventueel ook waar het de doorstroming HBO-WO betreft.

Met inachtneming van deze uitgangspunten wordt de structurele problematiek opgelost volgens de navolgende lijnen:

- Invoering OV-jaarkaart (behandeling WSF I in Eerste Kamer waarbij de budgettaire opbrengst van dit wetsontwerp aangewend zal worden voor prioriteiten binnen het Hoger Onderwijs.

- Invoering flexibele leeftijdsgrens van 27 jaar (behandeling van WSF II door Tweede en Eerste Kamer).

- Afzien van MBO-maatregel, op grond van sociale en praktische overwegingen (geen KB van desbetreffende artikelen WSF I).

- Wijziging van WSF III: beperking aanvullende beurs, tezamen met 'overall' bijstelling WSF.

- Schrapen van WSF voor het voortgezet onderwijs.

- Invoering van een helder systeem van toetsing op studievoortgang.

- Op termijn: wijziging van het WSF-regime (verhouding tussen basisbeurs en leningdeel na 5 jaar studie).

- Invoering van een collectieve ziektekostenverzekering, afgestemd op de stelselwijziging ziektekosten.

- Verruiming van de bijverdienregeling.

- Debudgettering van de aanvullende financiering via een ouderinkomens-afhankelijke schuldlimitering.

Het stelsel van studiefinanciering (WSF) wordt aldus met behoud van de globale structuur vereenvoudigd.

Toegankelijkheid en rechtvaardigheid worden gewaarborgd via een voor studenten aan MBO, HBO en WO beschikbare studiefinanciering, bestaande uit een basisbeurs voor resp. uit- en thuiswonenden en de mogelijkheid ter aanvulling een studielening af te sluiten.

Daarnaast komt een collectieve ziektekostenregeling tot stand, terwijl de bijverdienregeling wordt verruimd. Tevens wordt aan studerende een OV-kaart verstrekt.

De studentenbudgetten zullen op hetzelfde niveau liggen als thans. In de WSF wordt een flexibele 27-jaars-grens opgenomen. Ter voorkoming van een mogelijke studiedrempel wordt voor studerende uit lagere

inkomensgroepen in de WSF een systeem van studieschuldbeperking (schuldlimitering) opgenomen. Voor deze groep studerenden wordt afhankelijk van het ouderlijk inkomen de studieschuld beperkt door een deel van de studieschuld om te zetten in een gift. De aflossing van de studieschuld wordt afgestemd op de terugbetalingscapaciteit van de studerende na beëindiging van de studie.

Bij de herziening van de WSF zullen de rapporten inzake de privatisering (Van der Zwan/Le Blanc) en studievoortgangen toetsing (In 't Veld) worden betrokken.

Voor wat betreft nu het Hoger Onderwijs als geheel, er is geen reden meer geld daarvoor uit te trekken. Nagegaan zal overigens worden of er ter versterking van het fundamentele onderzoek een geleidelijke overheveling kan komen van gelden in de eerste geldstroom (universiteiten naar de nationale organisatie voor fundamenteel onderzoek) NWO, de tweede geldstroom.

Telt men nu het onderwijs als geheel, dan komt men tot de op het eerste gezicht merkwaardige conclusie: dat het SCP in totaal zit op een min van f 100 miljoen in het onderwijs (200 - 100 - 200); dat bij telling van het bovenstaande een plus resulteert van f 433 miljoen (270 + 163);

terwijl alleen bij het CDA al 500 miljoen gereserveerd was.

Dit raadsel laat zich verklaren uit het feit dat de zogenaamde participatieproblematiek in het onderwijs, zoals die opgevoerd wordt bij de PvdA (en voor een stukje ook bij het CDA), verdwijnt door de opwaartse bijstelling van de meerjarenramingen die na het maken van de programma's inmiddels wel heeft plaatsgevonden (vergelijk f 167 miljoen in bijlage 2a) en door de boven aangeduide bereidheid een oplossing te vinden voor de financieringsproblematiek.

In het bovenstaande is nog geen rekening gehouden met andere belangrijke onderwijsprioriteiten, zoals daar zijn een intensivering van het voorrangbeleid en bepaalde aspecten van de volwasseneneducatie. Ook al meent het SCP dat in het voortgezet onderwijs bij ongewijzigd beleid f 100 miljoen ruimte beschikbaar is, gevreesd moet worden dat de situatie toch te krap is om werkelijk voldoende te doen aan de kwaliteit van het onderwijs. Daarom wordt deze f 100 miljoen theoretische ruimte niet in mindering gebracht op bovengenoemde f 433 miljoen, maar juist de f 433 miljoen verhoogd tot f 500 miljoen. Deze f 500 miljoen extra voor onderwijs zijn dus beschikbaar voor primair en voortgezet onderwijs. Deze afscherming ten opzichte van het hoger onderwijs wordt voorgesteld om te voorkomen dat het extra uitgetrokken geld gedeeltelijk gesaldeerd wordt met studiefinancieringsproblematiek.

Voor de goede orde zij er tenslotte aan herinnerd dat ook bij IV bij het activerend arbeidsmarktbeleid scholingsverlof en scholing (ook in budgettaire zin) aan de orde kwam.

#### *Commissie Onderwijs en Arbeidsmarkt*

Naast ontplooiing in brede zin van de burger en de algemene voorbereiding van leerlingen en studenten op hun toekomst als deelnemers aan het maatschappelijk leven en de rol van het onderwijs in de overdracht van cultuur, is de aansluiting op de arbeidsmarkt van belang.

Ook op dit laatste terrein kampt het onderwijs met problemen, die niet primair budgettair van aard zijn en zijn er vragen met betrekking tot de samenhang en de inbedding van het bestel in de maatschappij als geheel.

Belangrijk daarbij zijn de aansluitingsproblemen tussen de verschillende schooltypen, het ontbreken van duidelijke prioriteiten binnen het onderwijssysteem en de schakel tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Ook het rendement van het onderwijs in relatie tot de kwaliteit verdient meer aandacht; inefficiënte leerwegen, verschillen in status tussen algemeen

vormend en beroepsonderwijs, doelmatigheidsverschillen tussen scholen zijn daarbij aan de orde.

Voorgesteld wordt daarom een adviescommissie in te stellen van onafhankelijke deskundigen die binnen een half jaar – opdat parallelle verzekerd wordt met het rapport van de OECD – nader advies uitbrengt aan het kabinet, zoveel mogelijk in de vorm van een voorzet voor een concreet actieplan. De deskundigheid van de commissie zal betrekking hebben op ontwikkelingen bij afnemers van het onderwijs en uit kennis van bestuurlijke en financiële aspecten van het onderwijssysteem. De commissie dient haar oplossingen te formuleren binnen de randvoorwaarde dat deze structureel budgettair neutraal moeten zijn.

Centraal in de taakopdracht staat de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De commissie kan bij haar werkzaamheden gebruik maken van veranderingen die reeds in gang gezet zijn en waarover een grote mate van consensus bestaat: schaalvergroting en sectorvorming, meer autonomie en (belonings-)flexibiliteit, herziening van de bekostigingssystematiek, versterking van het secundair onderwijs door pakketverbreding en -verzwaring, en differentiatie onder meer door vorming van graduate en practice schools in het post-initiële traject in het hoger onderwijs.

Ook de opleidingsmethodieken (zoals training-on-the-job) van de moeilijk bereikbare sectoren op de arbeidsmarkt dienen veel aandacht te krijgen.

De commissie zal bij haar werkzaamheden aandacht moeten schenken aan de betrokkenheid van de afnemers bij het beroepsonderwijs (inclusief het hoger onderwijs) en de mogelijkheid moeten bezien deze tot uitdrukking te brengen in grotere bestuurlijke medeverantwoordelijkheid. Hierbij staat verbetering van de vraagarticulatie vanuit de arbeidsmarkt voorop, terwijl ook de aansluiting initieel onderwijs wederkerend onderwijs een belangrijk punt van aandacht is.

In dit kader zal de commissie eveneens aandacht besteden aan de doelmatigheid en effectiviteit van de bestaande financiële en bestuurlijke scheidslijnen tussen het secundair beroepsonderwijs en de scholingsactiviteiten voor jongeren.

In het Voortgezet Onderwijs moet gedacht worden aan verbetering van informatievoorziening met betrekking tot arbeidsmarktperspectieven, aanvaardbare selectie-elementen en aan differentiatie van vervolgoopleidingen. In het (Middelbaar) Beroepsonderwijs vragen differentiatie en doorstroomvarianten aandacht, evenals versterking van de praktijkcomponent, de achterstand in de inventarissen, de positie van docenten en betrokkenheid van de bedrijven en instellingen.

Bevorderd wordt dat deze betrokkenheid tot uitdrukking wordt gebracht in een duidelijke bestuurlijke medeverantwoordelijkheid.

Tevens zal in het advies een reëel inzicht worden gegeven van de behoeften aan inventaris en huisvesting van het beroepsonderwijs. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het inlopen van de achterstand in apparatuur in het hoger onderwijs. Daarbij zal bezien worden hoe de daarmee samenhangende lasten op een andere wijze gefinancierd kunnen worden dan via de thans gehanteerde. Via bijvoorbeeld kapitaal-financiering zonder overheidsgarantie. De betrokkenheid van het bedrijfsleven in de financiering van delen van de achterstand in apparatuur dient hierbij ook aan de orde te komen.

In het Hoger Onderwijs zal de commissie bezien in hoeverre de samenhang tussen wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs kan worden verbeterd, rekening houdend met de behoefte aan differentiatie. Selectieve propedeuse en een zo efficiënt mogelijke voortgangscntrole tijdens de studieduur zijn daarbij aan de orde.

Na ommekomst van het advies zal binnen drie maanden een actieplan geformuleerd kunnen worden.



## 7. Volksgezondheid en medische technieken

Voor wat betreft nieuwe technieken in de medische sector bestaat op tal van punten overeenstemming tussen CDA en PvdA.

Toch is het goed op enkele punten afspraken te maken.

1. Er komt een wet met betrekking tot de genterapie en de niet-therapeutische genetische manipulatie. Uitgangspunt is de uniciteit van de mens en het verbod op ingrijpen in de kiemcellen. Een landelijke commissie krijgt de bevoegdheid om te oordelen over de toelaatbaarheid.

2. Er komt wetgeving met betrekking tot erfelijkheidsonderzoek, waarbij wordt uitgegaan van de vrijwilligheid van de onderzochten en de bescherming van de privacy.

Erfelijkheidsonderzoek mag niet worden gebruikt in het kader van sollicitatie- en selectieprocedures, inclusief de toegang tot de ziektekosten- en volksverzekeringen; in het strafrecht kan de genenprint (net als bijv. de bloedproef) een functie vervullen.

3. Er wordt binnen drie maanden een wet op de orgaantransplantatie ingediend. Uitgangspunt voor donoren van organen is het toestemmingsprincipe en commercie wordt uitgesloten.

4. Het is ongewenst bevolkingsonderzoek toe te staan naar ziektes en afwijkingen waar geen therapie voor bestaat.

### *Kunstmatige bevruchting en draagmoederschap*

5. Het principe dat de barende moeder de juridische moeder is, blijft gehandhaafd (*mater est*).

6. Er komt een wettelijk verbod op commercieel draagmoederschap.

7. Uitgangspunt bij nadere regelgeving is dat *in vitro* fertilisatie een behandeling tegen onvruchtbaarheid is.

8. Bij het honoreren van het verzoek om donorinseminatie (sperma-banken) wordt geen onderscheid gemaakt tussen de samenlevingsrelaties. Uitgangspunt is dat voor alle samenlevingsrelaties kunstmatige donorinseminatie mogelijk blijft. Artsen en instellingen behouden de vrijheid kunstmatige donorinseminatie uitsluitend aan te bieden als een onvruchtbaarheidsbehandeling.

Met betrekking tot donorinseminatie komt er op korte termijn een onderzoek naar de gevolgen die het voor kinderen kan hebben om geen toegang te hebben tot hun afstammingsgegevens. Daarbij wordt mede onderzocht de daaruit voortvloeiende uitvoeringsproblemen en de gevolgen voor onvruchtbaarheidsbehandeling (o.a. donor-aanbod).

Hangende dit onderzoek worden de persoonsgegevens voor de donoren opgeslagen, waarbij deze donoren het vetorecht krijgen en behouden met betrekking tot het opheffen van de anonimiteit. Voor de medische gegevens van de donoren geldt het uitgangspunt dat deze toegankelijk zijn, indien daar een medische noodzaak voor bestaat.

9. De kunstmatige voortplantingstechnieken leiden vooralsnog niet tot wijziging van het personen- en familierecht.

Knelpunten die er kunnen ontstaan als gevolg van de ontwikkelingen worden nauwlettend gevolgd en beoordeeld t.a.v. het punt of zij om een oplossing vragen.

### *Experimenten met embryo's*

10. Er komt een wettelijke regeling betreffende medische experimenten op embryo's. Uitgangspunten hierbij zijn dat embryo's niet speciaal voor dit doel mogen worden gekweekt.

Bevorderd wordt de ontwikkeling van alternatieven voor experimenten op embryo's. De behandelingsmethoden bij IVF moeten zo weinig mogelijk embryo's doen ontstaan.

11. Uitgangspunt is eveneens, dat experimenten zich niet ongeregelmenteerd mogen ontwikkelen. De wet dient de besluitvorming binnen medisch-ethische commissies af te bakenen.

12. Bij de wet komt er tevens een landelijke beoordelingscommissie, die beoordeelt of het onderzoek onvermijdelijk is en of er wordt voldaan aan de medisch-ethische normen, met als uitgangspunt dat experimenten op embryo's slechts bij uitzondering plaats mogen vinden. Deze uitzonderingen betreffen primair onderzoeks- en behandelingsmethoden op het door IVF tot stand gebrachte embryo die gericht zijn op een *gezonde ontwikkeling van het embryo en het tot stand komen van de beoogde zwangerschap*.

Meer in het algemeen zullen de nieuwe technieken in de medische sector begeleid worden in nauw overleg met de medische stand en zal rekening worden gehouden met de Europese ontwikkelingen.

#### *Dan de Dekker-problematiek*

Het kabinet zal zich richten op een stelselwijziging ziektekostenverzekering, waarbij risicoselectie zoveel mogelijk vermeden en kostenbeheersing zoveel mogelijk bevorderd wordt.

Daarbij wordt uitgegaan van een zg. 85-15 verdeling inzake de procentuele en nominale premies; waarbij de 85% en de 15% betrekking hebben op het geheel van uitgaven, collectief en niet-collectief. De 85% bestaat dan uit procentuele premies en rijksbijdrage; de 15% uit het geheel van nominale premies en resterende eigen bijdrage in de basisverzekering en de aanvullende verzekering.

Politiek gesproken is een dergelijk akkoord van grote betekenis.

Intussen is bij de analyse van het financiële, sociale en economische kader voor de komende kabinetsperiode wel gebleken dat de koopkrachtmarges, zo belangrijk in relatie met de arbeidskostenontwikkeling en daarmee met de werkgelegenheid, uitermate krap zijn. Dat is niet verwonderlijk bij de nu voorspelde groei van 2¼% en de forse milieuinspanning met het daaraan gerelateerde beslag van algemene middelen en collectieve druk.

Gegeven het feit dat er daarnaast ook nog het nodige moet gebeuren in de sfeer van de sociale en materiële infrastructuur, zijn de marges krap.

Dit betekent heel praktisch dat naast de kwesties van vormgeving met betrekking tot het nieuwe stelsel van ziektekostenverzekering (zoals: functionele omschrijving; normuitkeringen), die eerst nog uitgediept moeten worden alvorens volgend voorjaar de volgende stap te overwegen, er nu ook een belangrijke kans is dat de invoering van de basisverzekering meer gefaseerd moet plaatsvinden in het licht van afwegingen ter zake van koopkrachtproblematiek en collectieve lastenaspecten.

Intussen zullen bestuurlijke verbeteringen in het stelsel zoals het vervallen van de contracteerplicht en een betere organisatie en financieringswijze van huisartsenhulp, gericht op substitutie, wel verder ter hand genomen worden.

Anderzijds is er bij de huidige vooruitzichten geen reden om bovenop de KB-intensivering die voortvloeit uit de verkiezingsprogramma's van f 500 miljoen, waarvan f 160 miljoen nu per 1 januari 1990 gebruikt wordt, ook nog KB-geld voor Dekker, dat voor f 300 miljoen al voorzien was in de meerjarenraming, te blijven reserveren. Deze f 300 miljoen is dan ook nu gebruikt in de totale financiële ruimte.

Voor wat betreft het financiële kader voor de volksgezondheid en de maatschappelijke dienstverlening, zoals vastgelegd in het FOZ, wordt – deels rekening houdend met de gegevens van het Sociaal Cultureel Planbureau (zie bijlage 4) – voorgesteld een bedrag, geleidelijk oplopend tot in totaal f 680 miljoen in 1994, toe te voegen.

Dit bedrag is als volgt samengesteld: Voor zowel de geestelijke gezondheidszorg als voor de zorg voor gehandicapten ieder f 110 miljoen; te zamen dus f 220 miljoen.

Voor de extramurale zorg, waaronder stervensbegeleiding, f 150 miljoen.

Tenslotte de zorg voor ouderen, waarvoor f 210 miljoen extra.

Dan komt men, nog steeds het SCP volgend, tot een totaal bedrag van f 580 miljoen.

Bij de aanwending van deze middelen wordt rekening gehouden met het bevorderen van maatschappelijke integratie en substitutie.

Hoewel de invoering van Dekker kostenbesparingen zal gaan opleveren, worden deze besparingen gezien het hierboven gestelde met betrekking tot de invoering van «Dekker» voorlopig niet ingeboekt (en in relatie daarmee wordt op dit moment ook geen terugtrekking van de rijksbijdrage in de AWBZ voorzien).

Bij bovengenoemde intensivering van f 580 miljoen kan men zich de vraag stellen of de zogenaamde wachtlijstproblematiek dan wel in voldoende mate aangepakt zal kunnen worden. Hoewel dat tot op zekere hoogte zeker het geval zal zijn, is er toch aanleiding met het oog op dit doel nog een extra bedrag van f 100 miljoen toe te voegen aan de volksgezondheid.

Totaal dus f 680 miljoen.

## **8. Milieu, landbouw, natuur, openbaar vervoer en verkeer**

Het milieubeleid wordt gericht op de ecologische doelstellingen uit het rapport «Zorgen voor morgen»; zoals dit ten grondslag heeft gelegen aan het Nationaal Milieubeleidsplan en de andere groene nota's, alsmede aan «Honderd over groen.»

Binnen één generatie zal de wijze van produceren en consumeren moeten voldoen aan voorwaarden van duurzame welvaartsontwikkeling. Deze trendbreuk zal nu ingezet moeten worden.

De eis van duurzaamheid geldt ook voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen, de landbouw en visserij, het winnen van energiedragers en het beheer van (grond)water en delfstoffen.

In het voorjaar van 1990 wordt aan de Kamer een uitvoeringsprogramma integraal milieubeheer voorgelegd, waarin wordt aangegeven:

- hoe het NMP wordt omgezet in een «NMP-plus», dat voorziet in een beleidsintensivering ten opzichte van het NMP, in het bijzonder gericht op de terugdringing van kooldioxide en verzurende emissies, de bescherming en ontwikkeling van de natuur, beheersing van de gehele afvalketen, in het bijzonder door preventie en hergebruik alsmede een gericht produktenbeleid, en de sanering van (water)bodems;
- of, resp. hoe de wet algemene bepalingen milieuhygiëne kan worden omgebouwd en uitgebreid tot een algemene milieukaderwet zonder de doelmatigheid en de flexibiliteit van het beleid aan te tasten;
- hoe de inzet van het instrumentarium wordt aangepast middels duidelijk normerende, bindende en met sanctiemogelijkheden toegeruste regelgeving;
- hoe een nadere integratie van de milieu-aspecten van Vierde Nota, Structuurnota Landbouw, Natuurbeleidsplan, Derde Nota Waterhuishouding, Structuurschema Verkeer en Vervoer met het NMP-plus tot stand komt;
- hoe in het energiebeleid een zwaarder accent op besparing ondersteund kan worden door een jaarlijks aan het parlement uit te brengen energiebesparingsplan.

Daarnaast worden de maatregelen in het NMP, die snel in uitvoering kunnen worden genomen, zo spoedig mogelijk geconcretiseerd en na bespreking in het parlement geïmplementeerd.

Als start wordt nu gekozen het Nationaal Milieubeleidsplan in brede zin; dus inclusief de «groene nota's». Volgens de Macro Economische Verkenning 1990 (MEV, blz. 167) wordt op grond hiervan de beleidsinspanning in de jaren 1991–1994 verhoogd met f 5536 miljoen ten opzichte van 1990. Daarnaast zijn er de ten opzichte van 1988, dus in 1989 en 1990 voorziene beleidsintensivering uit het NMP (blz. 232), de Structuurnota Landbouw, het Natuurbeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding, resp. 1881, 118, 41 en 31, in totaal dus f 2071 miljoen. Alles bijeen over een periode van 6 jaar, dus een toename van f 7607 miljoen aan beleidsinspanning.

In aanvulling hierop komt in het kader van deze voorstellen nu f 450 miljoen begrotingsgeld extra beschikbaar (niveau 1994), leidend tot een totaal van f 8057 miljoen, hetgeen een verdubbeling ten opzichte van 1988 inhoudt.

Gezien de door de kabinetscrisis en lange demissionaire status van het kabinet opgelopen vertraging, zal het extra moeilijk worden de complete beleidsinspanning tijdig en toch zorgvuldig tot ontplooiing te brengen.

Het hierboven genoemde totaalbedrag van f 8057 miljoen (dus inclusief de nu voorgestelde extra f 450 miljoen) komt via normen en voorschriften voor f 3753 miljoen rechtstreeks ten laste van de «doelgroepen». De overige f 4304 miljoen worden dan gefinancierd via de collectieve sector, waarbij overigens weer f 2263 miljoen via sector-specifieke heffingen en f 672 miljoen via algemene heffingen; via algemene middelen en herschikking tenslotte f 1369 miljoen.

Deze opsomming is noodzakelijk om duidelijk te maken hoezeer het beginsel «de vervuiler is verantwoordelijk», resp. «de vervuiler betaalt» maatgevend is. Het is belangrijk aan dit beginsel vast te houden.

Beleidsintensivering, ook ten opzichte van het NMP, is nodig inzake de CO<sub>2</sub>-reduktie om CO<sub>2</sub> in eigen land zo spoedig mogelijk jaarlijks met ongeveer 2% terug te gaan dringen. Uitgangspunt daarbij is, dat alle sectoren met verbrandingsprocessen bijdragen aan de CO<sub>2</sub>-reduktie, in de volgorde energievoorziening, electriciteitssector, verkeer en vervoer met verbrandingsmotoren en afvalstoffen, via preventie en hergebruik.

Na een zo beperkt mogelijke te houden periode van voorbereiding zal een aanpassing van het energieverbruik (exclusief de sector verkeer en vervoer en het non-energetisch verbruik worden nagestreefd waarmee in een periode van 4 jaar een CO<sub>2</sub>-reduktie van ca. 6% ten opzichte van het ongewijzigd beleid voor het NMP kan worden gerealiseerd. De sector verkeer en vervoer (voor zeg 1,5%) en de afvalstoffensector (zeg voor 1%) zullen het resterende deel moeten realiseren, teneinde 8% punten CO<sub>2</sub>-reduktie te bereiken.

Andere speerpunten voor het milieubeleid betreffen de maatregelen tegen verzuring, de sanering van (onderwater)bodems, extra middelen voor het openbaar vervoer – ook met het oog op de benutting van de schaarse ruimte – en meer middelen voor de zo noodzakelijke handhaving.

Nieuwe auto's worden zo spoedig mogelijk uitgerust met een 3-weg katalysator.

Met het oog op de al genoemde speerpunten van het beleid, te weten de CO<sub>2</sub>-reduktie-problematiek, vooral via energiebesparing, het anti-verzuringbeleid, onder meer via voorzieningen in de landbouw en milieuvriendelijke investeringen in het openbaar vervoer; sanering van (water)bodems en handhaving, wordt dus voorgesteld aan het hierboven genoemde f 450 miljoen begrotingsgeld toe te voegen, waarvan in beginsel f 150 miljoen uit CO<sub>2</sub>-heffing, resp. verhoogde WABM-heffing, welke reeds in 1990 voor het volle bedrag zal worden ingevoerd.

Bij de aanwending van dit bedrag wordt voor energiebesparing en verzuringproblematiek, naast het NMP en eventuele additionele herschikkingen binnen het NMP voorshands f 200 miljoen extra gereser-



veerd. Dat de CO<sub>2</sub>-, resp. WABM-heffing voorlopig op f 150 miljoen is gesteld, heeft verschillende achtergronden.

Allereerst de wens om niet de grens van de stabilisatie van de collectieve lasten te doorschrijden, vervolgens omdat rekening moet worden gehouden met de beperkte marge door grenseffecten en EEG-harmonisatie; tenslotte om te kunnen bezien waartoe de nog niet gerealiseerde intensiveringen voor 1990, alsmede de herschikkingen leiden. De totale financiële ruimte zoals boven geschetst, is, zoals het zich nu laat aanzien, toereikend om de CO<sub>2</sub>-reduktie en het anti-verzuringbeleid vorm te geven.

Datzelfde geldt voor de «groene nota's», in het bijzonder het Natuurbeleidsplan.

Wat de overige speerpunten betreft: voor (water)bodems wordt f 125 miljoen extra gereserveerd, waarbij overigens nadrukkelijk ook wordt gedacht aan de uitvoering van de Derde Nota Waterhuishouding. Van de resterende f 125 miljoen extra ten opzichte van het NMP wordt nog f 100 miljoen gereserveerd voor het openbaar vervoer (zie hieronder) en f 25 miljoen voor extra apparaatskosten in verband met de handhaving van het milieubeleid.

Hiernaast zal overleg plaatsvinden over de mogelijkheid een deel – bijv. 10% – van de inmiddels in investeringsaftrek omgezette Kleinschaligheidstoelage in het bijzonder te richten op de bevordering van milieu gerelateerde investeringen in het midden- en kleinbedrijf. Bij dit overleg zal betrokken worden het initiatief-wetsontwerp Vermeend-Melkert.

Het kabinet zal, zoals hierboven gesteld, in het voorjaar van 1990 de aanvullingen op, resp. verbeteringen van het NMP, met name waar het CO<sub>2</sub>-reduktiebeleid via de energiebesparing, verkeer en vervoer en afvalstoffen in het geding is, bekend maken; inclusief de uitwerking van het financiële kader en wetgeving. Daarbij zullen ook de suggesties vanuit doelgroepen worden betrokken, in het bijzonder de energiesector (SEP, VEEN, VEGIN, VESTIN), waarmee ook overleg zal worden gevoerd, evenals met de milieuorganisaties en het bedrijfsleven.

Het milieubeleid zal, gegeven de aard van het probleem, ook in internationaal verband krachtig moeten worden gevoerd.

Het milieubeleid in Nederland kan alleen voldoende effectief zijn in samenhang met een krachtig milieubeleid samen met andere landen, de buurlanden en de EG-landen, Europa als geheel; en samen met andere continenten.

De elementen uit de «Verklaring van Den Haag» zullen richting blijven geven aan het internationale beleid inzake de bedreiging van de atmosfeer.

De Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan zullen worden uitgevoerd. Er wordt zorggedragen voor een evenwichtige benadering van de in deze nota's gepresenteerde beleidsvoornemens, waarbij bijzondere aandacht zal worden gegeven aan het EEG-kader. Zo zal de Structuurnota Landbouw mede de basis vormen voor ons landbouwbeleid en het EG-overleg inzake landbouw.

Het verplaatsingsbesluit mestproductie wordt voor een nieuwe periode van kracht; over een jaar zal echter een evaluatie plaatsvinden.

Door gericht structuurbeleid zal gekomen moeten worden tot een milieuvriendelijker landbouw.

Gegeven de noodzaak van normen om het milieu te beschermen, zullen instrumenten als overdracht van produktierechten, bedrijfsbeëindiging, extensivering, grond- en pachtbeleid, vestigingsvoorwaarden en een ecologisch verantwoorde landinrichting zo ingezet worden dat ook aan de sociale aspecten en de ontplooiingsmogelijkheid van de boer en tuinder ruim aandacht wordt gegeven.

Op deze wijze zal een milieuvriendelijker en daarmee houdbare agrarische sector zijn plaats hebben in een ecologische structuur die zelf

weer versterkt wordt door verwerving, instandhouden en ontwikkeling van natuurgebieden en verbindingzones.

#### *Openbaar vervoer en verkeer*

Een vergroting van de mogelijkheden van het openbaar vervoer en meer in het algemeen een heroriëntatie van de verkeersinfrastructuur is van groot belang zowel voor het milieu als voor de mobiliteit, zoals onder meer bleek uit het advies van de Sociaal-Economische Raad ter zake.

Het recente rapport van de Interdepartementale Commissie voor Economisch Structuurbeleid (de ICES) maakt dit nog eens meer specifiek duidelijk (zie bijlage 5).

Rekening houdend met deze analyse wordt voorgesteld reeds per 1 januari 1990 te komen tot een aftopping van het reiskostenforfait met f 250 miljoen en een aanwending van dat bedrag voor uitgaven als in het NMP in relatie met dit forfait voorzien. Hierdoor zal de opbrengst aangewend worden ten bate van diegenen die gebruik maken van het openbaar vervoer; deels, zoals in het NMP voorzien via betere voorzieningen en service, deels via kortingskaarten e.d. (een verhouding dus van ca. 40%/60%).

Verskil van mening blijkt mogelijk over de vraag of deze aftopping, zoals nu voorgesteld reeds in 1990, wetswijziging vergt, dan wel mogelijk is bij ministeriële beschikking.

Hoe dan ook, afgesproken wordt zo snel mogelijk te komen tot tenminste «de aftopping». Bij de vormgeving van deze maatregel zal rekening gehouden worden met de stand van zaken in de werkgroep-Broxx, zoals deze zich begin november aftekent.

Verdere uitwerking, resp. vormgeving in de jaren na 1990 m.b.t. de omvorming van het reiskostenforfait zal uiteraard mede afhankelijk zijn van de definitieve bevindingen van de commissie-Broxx, waarvan nu nog slechts interim-rapportage beschikbaar is. Teneinde zeker te stellen dat reeds in 1990 voldoende investeringen in het openbaar vervoer kunnen plaatsvinden, zal de CO<sub>2</sub>-heffing, resp. de verhoogde WABM-heffing ad. f 150 miljoen niet geleidelijk oplopend tot 1994 worden ingevoerd, maar voor het volle bedrag reeds in 1990.

Dan wordt in het ICES-rapport gesproken over de versnelling van de investeringen bij de NS conform het SVV II. Dit mondt uit in een aanbeveling de NS f 200 miljoen extra per jaar te laten lenen. Daarmee moeten dan gespreid over 3 jaar f 600 miljoen aan noodzakelijke investeringen kunnen plaatsvinden. In beginsel is dit een goede lijn. Wel moet dit bedrag, zeker de bijbehorende rentelasten, indien het geleend wordt onder staatsgarantie, ingepast worden in de totale financiële ruimte.

Voor wat betreft het totaal van de infrastructurele behoefte is de hierboven genoemde extra reservering van f 100 miljoen (als onderdeel van de f 450 miljoen) van betekenis.

Meer beleidsmatig hebben beide partijen het verlangen uitgesproken om teneinde tot een betere afweging te kunnen komen van prioriteiten tot één infrastructuurfonds voor verkeer en vervoer. In beginsel wordt besloten zulk een fonds te realiseren. De uiteindelijke beslissing erover zal uiteraard pas genomen kunnen worden indien inzicht bestaat over de nadere regels voor inkomsten en uitgaven die gesteld moeten worden.

In het fonds zullen de relevante begrotingsartikelen, het bestaande rijkswegenfonds en eventueel het mobiliteitsfonds worden geïntegreerd. Het fonds richt zich op de verkeersinfrastructuur voor rijkswegen, spoorwegen en rijksvaarwegen, alsmede op de infrastructuur betrekking hebbende kosten voor openbaar vervoer, langzaam verkeer en verkeersveiligheid. Op deze wijze wordt een integrale afweging van de investeringen ten behoeve van de infrastructuur voor verkeer en vervoer mogelijk.

Meer in het algemeen zal bij de extra aandacht voor de totale infrastructuur van ons land zowel het milieu als de invalshoek

Nederland-distributieland tot gelding moeten komen. De verhoogde aandacht voor infrastructuur geldt dus zowel voor milieuvriendelijke vormen van (goederen)vervoer, als binnenvaart en spoorwegen als ook voor de luchtvaart, de (rijks)wegen en de zeescheepvaart.

In aansluiting hierop worden de navolgende afspraken gemaakt.

1. In deel D van het structuurschema verkeer en vervoer wordt een hogere prioriteit toegekend aan de verbetering van openbaar vervoer en voorzieningen voor het langzaam vervoer.

De daarvoor noodzakelijke extra middelen zullen waar nodig – vergelijk ook de extra middelen uit de aftopping van het reiskostenforfait en de hierboven genoemde f 100 miljoen – worden onttrokken aan het budget dat beschikbaar is voor rijkswegen.

2. Met voortvarendheid zal worden nagegaan hoe een werkbaar systeem van rekening rijden kan worden ontwikkeld waarvan de kosten van invoering en exploitatie het beoogde doel niet in de weg staan.

Dit kost tijd, maar is wel van wezenlijke structurele betekenis; én voor de beïnvloeding van het gebruik van de auto én voor de middelen nodig voor Nederland-distributieland met een daarbij behorend minimum aan files (vergelijk hier ook de samenhang met de bouw van de 5 geplande tunnels met private financiering). Zowel met betrekking tot het rekening rijden als de realisatie van de 5 tunnels zullen precieze besluiten overigens pas genomen kunnen worden als een en ander concreet is uitgewerkt.

3. De prijsverhouding tussen het gebruik van het openbaar vervoer en van de particuliere auto wordt, althans zoveel mogelijk, ten voordele van het openbaar vervoer verbeterd.

Daarbij zal rekening worden gehouden met het gegeven van het Europa zonder grenzen, waarbij ook in de EEG opgekomen zal worden voor de noodzaak van het mobiliteitsbeïnvloedend beleid.

4. Met de uitvoering van Rail 21 zal in de komende kabinetsperiode een versnelde start worden gemaakt. (zie voor wat betreft de financiering ook hierboven).

Bestudeerd wordt hoe stads- en streekvervoer hun voorzieningsniveau op Rail 21 kunnen afstemmen; dit los van de meer «autonome» functies die zij in agglomeraties en op het platteland vervullen.

5. Zo spoedig mogelijk zal het nieuwe kabinet een standpunt bepalen met betrekking tot meer mogelijkheden voor goederenvervoer over water en rail.

6. De rivierdijkversterkingen zullen met kracht worden voortgezet. Er wordt tevens een integraal kustbeleid ontwikkeld.

7. Er komt een stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg, rekening houdend met het ter zake in de Tweede Kamer gevoerde overleg.

8. De overdracht van waterstaatswerken aan andere overheden (met name waterschappen) zal tegen een redelijke vergoeding verder worden gestimuleerd.

9. De aanleg van een Westerschelde oeververbinding zal op een voor het rijk budgettair neutrale wijze worden gerealiseerd.

## **9. Economisch structuurbeleid. Nederland in Europa**

Groeikracht is vereist om voor een sterk Nederland in Europa 1992 een vaste positie te verzekeren. Ter versterking van de basis van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven dient een sterkte-zwakke analyse van de Nederlandse economie (financieel, economisch, sociaal) te worden gemaakt. Het kabinet stelt daartoe in overleg met het georganiseerde bedrijfsleven een concept-program op. De resultaten van deze analyse worden benut bij de vormgeving van het industrie-, diensten- en technologiebeleid.

Het concurrentievermogen van onze ondernemingen wordt steeds meer bepaald door technologische vernieuwingen, terwijl een toenemend deel van het nationaal inkomen wordt verdiend met kennisintensieve activiteiten. De kosten van R&D stijgen. Ook binnen het overheidsbeleid treedt de technologiecomponent steeds meer op de voorgrond. Met het oog op bovenstaande wordt een Adviesraad voor Wetenschap en Technologie ingesteld. Het technologiebeleid wordt geïntensiveerd en binnen de randvoorwaarden van duurzame ontwikkeling gericht op de versterking van de produktiestructuur, waarbinnen met name aandacht wordt gevraagd voor milieutechnologie.

Het lijkt mogelijk een substantieel bedrag aan technologiemiddelen te mobiliseren door interne verschuivingen en door aanwending van de vervroegde aflossing van achtergestelde leningen. In aansluiting op de nationale technologieprogramma's zal positief worden meegewerkt aan intensivering van effectieve Europese technologieprogramma's.

Ditzelfde geldt voor de voor Nederland van belang zijnde Europese industrie-, resp. technologieprojecten.

In een kennisintensieve maatschappij als de onze is een goede ontplooiing en benutting van het wetenschappelijk potentieel noodzakelijk. Daarbij is belangrijk, dat ook de maatschappelijke en ethische aspecten van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen worden onderkend.

De overheidsinspanningen (o.a. financieel) op deze gebieden zullen de komende periode minstens op peil moeten blijven. De beleidsnota «Zicht op een nieuw onderzoekslandschap, Wetenschapsbeleid voor de jaren negentig» kan daarbij richtinggevend zijn.

Voor wat betreft investeringen is ook aan de orde het feit, dat het zg. Herenakkoord afloopt. Onderzocht wordt hoe een redelijke verdeling van de aardgaswinsten verzekerd kan blijven met het oog op verdere investeringen.

Een regionaal toegespitst sociaal-economisch beleid blijft zijn betekenis behouden, zolang de autonome ontwikkelingsmogelijkheden van bepaalde regio's ongunstig blijven afsteken tegen die van de gemiddelde economische ontwikkeling.

Bij het instrumentarium gericht op deze regio's, zal optimaal gebruik gemaakt worden van de fondsen ter zake van de Europese Gemeenschap. Bij het infrastructurele beleid zullen voorts de gunstige mogelijkheden die onze grote steden bieden optimaal benut worden. Het beleid van het kabinet zal erop gericht zijn dit bestuurlijk te ondersteunen.

Bij de toenemende economische integratie gaat het niet alleen om de ene markt (Europa 1992). De integratie-inspanning moet nu aan breedte en diepte winnen. Dat moet onder meer tot uitdrukking komen in de inspanningen, te zamen met de sociale partners, gericht op de sociale dimensie van Europa; aan de realisatie van doelstellingen zoals die zijn opgenomen in het «sociaal handvest». In dat verband is ook van belang de Europese regelgeving ten aanzien van fusies en overnames, met daarin verwerkt medezeggenschap voor werknemers. Dat laatste geldt ook voor de Europese vennootschap.

## **10. Volkshuisvesting**

De verantwoordelijkheden en risico's in de volkshuisvesting worden evenwichtig over de verschillende bij de volkshuisvesting betrokken partijen verdeeld. Daarbij wordt voortgegaan met territoriale en functionele decentralisatie.

Daarbij gelden als uitgangspunten:

1. Het rijk heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor het voorzien in een evenwichtig woonlastenbeleid, alsmede in het voorzien van de woningbehoefte en de kwaliteit van de woningvoorraad, met name ten



behoefte van diegenen die op eigen kracht niet of onvoldoende in de behoefte aan huisvesting kunnen voorzien.

2. De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de formulering van het algemene beleid, de sturing van de middelen en het toezicht op de plaatselijk werkende toegelaten instellingen; de toegelaten instellingen zijn primair verantwoordelijk voor het beheer.

3. Binnen het algemene beleid worden toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven in staat gesteld een eigen verantwoordelijkheid te dragen.

4. De landelijke en plaatselijke woonconsumentenorganisaties worden erkend als zelfstandige bij de volkshuisvesting betrokken partijen.

#### *Het bouwprogramma*

Het meerjarig bouwprogramma is van voldoende omvang. De budgetten voor de sociale huursector, de sociale koopsector en de hoogniveau renovatie worden met ingang van 1992 in één totaalbudget samengevoegd. Ten opzichte van het meerjarenplan woningbouw 1990-1994 wordt het program sociale huur- en sociale koopwoningen voor de jaren 1991 tot en met 1994 vooralsnog met 5.000 woningen per jaar verhoogd. Op basis van de resultaten van het Woningbehoefteonderzoek zal begin 1991 in meer definitieve zin worden besloten over een eventuele bijstelling van het woningbouwprogramma.

Ter toelichting van deze voorlopige verhoging met 5.000 zij vermeld dat hiermee geanticipeerd wordt op mogelijke uitkomsten van nader onderzoek waar het betreft de doorwerking van de immigratie, resp. gezinshereniging; met uiteraard daarnaast natuurlijk de gezinsverdunning. Nader onderzoek zal zoals gezegd meer inzicht moeten verschaffen. De budgettaire last bedraagt ca. f 75 miljoen per jaar. Gezien de onzekerheid of de hierboven genoemde 5.000 per jaar daadwerkelijk nodig zijn, wordt de aanvullende afspraak gemaakt dat jaarlijks bezien zal worden of een nieuwe tranche van 5.000 woningen geheel of gedeeltelijk extra nodig is, dan wel dat de hiervoor gereserveerde middelen aangewend zullen worden voor andere doeleinden in de volkshuisvesting, met name aan woningverbetering.

Een tweede belangrijk punt betreft de trendmatige huurstijging. Deze wordt vastgesteld op basis van de kosten en inkomensontwikkelingen en de gewenste verschuiving van object- naar subjectsubsidies. Om deze redenen wordt het percentage voor 1990 en 1991 op 3 vastgesteld. In het kader van de begrotingsvoorbereiding 1992 zal met behulp van de inzichten van dat moment besloten worden over de trend voor volgende jaren. Het huurwaardeforfait wordt vastgesteld op 2,3%. De ter zake aan de Kamer toegezegde nota zal op korte termijn worden afgerond en tevens een voorstel bevatten over het aanpassingsmechanisme van het forfait. De opbrengst wordt aangewend voor een verlaging van de overdrachtsbelasting op woningen, dan wel voor andere fiscale maatregelen welke van betekenis zijn voor de verhuismobiliteit van eigen woningbezitters met het oog op de terugdringing van het woon-werkverkeer, dan wel een combinatie van beide mogelijkheden. Het betreft hier een verschuiving binnen de koopsector corresponderend met ca. f 290 miljoen; met, zoals gezegd, ook een duidelijk verband met het mobiliteitsvraagstuk. De individuele huursubsidie behoudt haar essentiële betekenis. Vanwege het open-eind-karakter is bijzondere aandacht nodig voor de beheersbaarheid van de uitgaven.

In samenhang met de besluitvorming over de trendmatige huurstijging wordt bezien of voor - groepen van - IHS-ontvangers (met name bejaarden) enige compensatie moet worden geboden. Daartoe wordt een bedrag gereserveerd oplopend tot f 100 miljoen in 1994. Aldus wordt de 3% trendmatige huurstijging in zijn koopkrachteffect voor de IHS-gerechtigden met lage inkomens gemitigeerd tot feitelijk 2%.

In budgettaire zin wordt vervolgens afgesproken naast de hierboven genoemde bedragen oplopend naar 1994 nog f 50 miljoen te reserveren, zodat het totaal uitkomt op f 225 miljoen. Bij de aanwending van deze laatste f 50 miljoen zal eerst nagegaan worden hoe het volume in de IHS zich ontwikkelt. Afhankelijk van de vraag of daar budgettaire tegenvallers dreigen, zal het bedrag beschikbaar zijn voor andere knelpunten in de volkshuisvesting; zoals beperking van huurverhoging na groot onderhoud aan huurwoningen in gevallen waarin dat onderhoud niet leidt tot kwaliteitsverbetering voor de huurder.

De bedragen die gemoeid zijn met de autonome stijging van de subsidielast als gevolg van verplichtingen die in het verleden zijn aangegaan, beperken de mogelijkheden voor het voeren van een volkshuisvestingsbeleid. Het verminderen van die last dient dan ook inzet te zijn van beleid. Op vraagstukken die hieraan gerelateerd zijn, zoals de keus voor een genormeerd dynamisch kostprijsstelsel, dan wel een netto-constante-waarde-methodiek, wordt in het voorjaar 1990 teruggekomen.

In meer algemene zin blijft zich in de volkshuisvesting het probleem voordoen dat veel huurders gelet op hun of haar inkomen in relatie tot de kwaliteit van de woning een te geringe bijdrage (huur) betalen. Dat feit vormt al lange tijd een onderdeel van de discussies in volkshuisvestingsland (vergelijk doorstroming-huurheffing). Opnieuw zal bezien worden of het mogelijk is op doeltreffende wijze meer evenwicht te brengen in de relatie inkomen-kwaliteit-huur, waarbij het te kiezen instrumentarium beoordeeld zal worden op de effecten voor de bevolking in buurten en wijken zoals die is samengesteld.

De uitvoering van het beleid met aanvulling van het hierboven geformuleerde, zal hangende dit onderzoek niet mogen stagneren. Om tegelijk niet te lang onzekerheid op bepaalde punten te hebben, zal het onderzoek ook niet te lang mogen duren. In de eerste helft van 1990 zal daarom verslag uitgebracht worden van de mogelijkheden.

## **11. Immigratie allochtonen en minderhedenbeleid**

Principiële uitgangspunten bij dit beleid zijn dat Nederland weliswaar geen immigratieland is, maar dat Nederland wel gastland is voor diegene die verdreven is en die krachtens de internationale overeenkomst om vluchtelingen op te vangen, ook daadwerkelijk opgevangen behoort te worden. Daarnaast zal Nederland immigratie blijven kennen uit hoofde van de zg. gezinshereniging. Alhoewel Nederland dus geen immigratieland is, is er dus wel behoefte aan heldere wet- en regelgeving en procedures met betrekking tot het hier heen kunnen komen en het zich kunnen vestigen in ons land. Evenzeer is het echter nodig te komen tot ook in de praktijk gelijkwaardige kansen en mogelijkheden voor allochtonen die wel in ons land (kunnen) blijven. Zij moeten zich volwaardig kunnen ontplooiën in onze samenleving; in de arbeid en daarbuiten. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft daarover nog recentelijk een behartenswaardig rapport uitgebracht. Het nieuwe kabinet zal daarop reageren.

Met betrekking tot de immigratie zijn PvdA en CDA het erover eens dat deze legaal moet plaatsvinden. Om illegale immigratie zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken dient het gebruik van collectieve voorzieningen door immigranten zonder verblijfsrechtelijke status te worden tegen gegaan. Over de aspecten hieraan verbonden zal op korte termijn advies gevraagd worden (zie paragraaf XII, 6b). Een van die aspecten betreft een koppeling tussen de daarvoor in aanmerking komende wetten en regelingen en de verblijfsrechtelijke status. Om dezelfde reden is het noodzakelijk te komen tot bestrijding van illegale tewerkstelling. De tewerkstelling van illegalen zal voor werkgevers nadrukkelijk strafbaar moeten worden gesteld.

Dat moet ook betekenen dat bij opsporing de werkgever metterdaad vervolgd wordt en de illegale werknemer uit Nederland verwijderd wordt.

Met betrekking tot de legale immigratie zal, zoals hierboven gezegd, Nederland zich volledig blijven baseren op de beginselen terzake van vluchtelingen, zoals verankerd in het Internationaal Recht; datzelfde geldt ook met betrekking tot de gezinshereniging, dus het recht op gezinsleven en non-discriminatie. Dat betekent intussen wel dat een aanzienlijke stroom allochtonen op grond van de gezinshereniging naar Nederland zal blijven komen. De omvang van het vestigingsoverschot dwingt ertoe na te gaan hoe deze met inachtneming van de zojuist geformuleerde beginselen beheerst kan worden. Deze beheersing kan niet los gezien worden van de politiek morele plicht zorg te dragen voor reële integratiemogelijkheden in ons land en deze ook als uitgangspunt in het beleid te nemen. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt natuurlijk uitzicht op werk.

Deze zienswijze vindt men zowel in het reeds genoemde advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid als in wat hierboven werd opgemerkt bij het thema «sociale vernieuwing». De gemeenschappelijke noemer in beide benaderingen zit in de noodzaak te komen tot een beleid waarin – bij een evenwicht tussen rechten en plichten – ook aan hen die nu teveel aan de kant staan, kansen geboden worden in de samenleving te integreren, resp. meer in het bijzonder deel te nemen aan betaalde arbeid. Dit alles zal veel middelen vergen met name bij het activerend arbeidsmarktbeleid, inclusief de arbeidspools, en bij het onderwijs (zie desbetreffende paragrafen). Naast de nodige middelen is ook de nodige sturing vereist teneinde te verzekeren dat door de onderscheiden beleidsinspanningen allochtonen in voldoende mate geïntegreerd worden.

Naast integratie in betaalde arbeid is het belangrijk ook op andere punten het beginsel van non-discriminatie voor allochtonen concreet inhoud te geven.

Dat betekent dat in lijn met de reeds op gang komende inspanningen en het ter zake uitgebrachte rapport in al onze wetten en regels die bepalingen zullen moeten vervallen die nu nog discriminatoire elementen bevatten. Het is ook belangrijk te bevorderen dat die allochtonen die zich blijvend in Nederland vestigen, zonder teveel rompslomp en kosten de Nederlandse nationaliteit kunnen krijgen.

## **12. Vreemdelingenwetgeving**

1. De Vreemdelingenwetgeving dient te worden herzien. Het huidige ontwerp Vreemdelingenwet dient opnieuw te worden overwogen.

Uitgangspunten moeten daarbij zijn:

- versterking rechtspositie legaal verblijvende vreemdelingen;
- verbetering rechtsbeschermingsprocedure;
- verduidelijking rechtspositie van mensen met afhankelijke verblijftitels;
- verkorting van de verschillende procedures;
- een restrictief vreemdelingenbeleid, dit geldt echter niet voor vluchtelingen en gezinshereniging;
- het parallel laten lopen van de invoering van de AROB-procedure in twee instanties en de invoering van de herziene vreemdelingenwet.

2. De normale situatie dient te zijn dat schorsende werking wordt verleend tot en met de AROB-procedure in eerste instantie. Een facultatieve bezwaarschriftenprocedure is onwenselijk. Dit rechtsbeschermingsregime geldt voor alle vreemdelingenprocedures, dus ook voor asielprocedures. In een regeling van de eventuele budgettaire implicaties conform de geldende toerekeningen wordt voor zover nodig voorzien. Dit heeft consequenties voor de omvang van de toerekening aan Ontwikkelingssamenwerking.

3. Behoudens wettelijke uitzonderingen komen vreemdelingen na 5 jaar legaal verblijf in Nederland in aanmerking voor een rechtspositie vergelijkbaar met die van Nederlanders.

4. De in de wet op te nemen toelatingsnormen laten onverlet dat toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard als mogelijkheid blijft bestaan.

5. Toelating van en toezicht op vreemdelingen wordt gescheiden.

6. Ter voorkoming van illegaliteit en misbruik van voorzieningen wordt een humaan en bestuurlijk effectief terugkeer- en uitzettingsbeleid bevorderd door middel van onder meer:

a. een terugkeerbureau;

b. een effectieve controle op illegale arbeid, zowel bij werknemers als bij werkgevers.

Binnen het kader van het te voeren beleid inzake identificatie en privacy zal eveneens advies worden gevraagd aan de door de minister van Justitie in te stellen commissie ter zake van het binnenlandse vreemdelingen toezicht (zie paragraaf Identificatieplicht). Aan deze commissie zal gevraagd worden advies te geven over het tegengaan van misbruik van collectieve voorzieningen door illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen.

7. – Norm en procedure voor toelating van vluchtelingen worden apart in de Vreemdelingenwet geregeld.

– Europees asielbeleid vraagt om gelijktijdige en gezamenlijke regeling van norm, procedure en rechtsbescherming. In afwachting van totstandkoming daarvan is het de minister toegestaan afwijzend op een asielverzoek te beschikken, indien de asielzoeker in een ander land waar hij genoegzame bescherming geniet of kan genieten, tot de asielprocedure is toegelaten of is uitgeprocedeerd.

– Volledige doorvoering van het principe van vrij personenverkeer als bedoeld in het Schengen-overleg zal het kabinet beoordelen in het licht van het gewenste vreemdelingenbeleid en van effectieve rechtsbescherming.

8. Schiphol-Oost: Gestreefd wordt naar een beperking van gedwongen verblijf van asielzoekers in Schiphol-Oost tot maximaal één maand.

### **13. Het politievraagstuk**

1. Organisatie en beheer van de politie worden herzien. Deze herziening leidt tot een politiebesteding waarbij rijks- en gemeentepolitie samen opgaan in één Nederlandse politie, met één uniforme rechtspositie. De taakuitoefening kan gedifferentieerd plaatshebben naar gelang lokale en regionale behoefte.

2. De politie bestaat dan uit regionale korpsen. Het land wordt ingedeeld in een nader te bepalen aantal regio's, met ieder één korps. Uitgangspunt daarbij is de huidige indeling in politieregio's (waar nodig samengevoegde, resp. gestapelde WGR-gebieden).

3. De dagelijkse politiezorg wordt binnen het regionale korps voor wat betreft de inzet van menskracht en materieel zoveel mogelijk gedeconcentreerd op lokaal niveau uitgeoefend. Daartoe komt er één doeluitkering voor de politie (die feitelijk zoveel mogelijk lokale en waar de schaal zulks gebiedt, regionale politie zal zijn).

4. Het dualisme in gezag wordt gehandhaafd, hetgeen betekent dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde in zijn of haar gemeente met een verantwoordingsplicht aan de raad en het Openbaar Ministerie verantwoordelijk blijft voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

5. De bewindspersoon voor de politie krijgt de wettelijke bevoegdheid de beheerder van een regionaal korps aan te wijzen, na advies van de



betrokken Commissaris van de Koningin en van de betrokken procureur-generaal. In de regel zal dat de burgemeester van de grootste gemeente in de betrokken politieregio zijn.

6. De korpschef van een regionaal korps en de officier van Justitie plegen periodiek overleg over nader te bepalen onderwerpen van beleid en beheer met alle burgemeesters in de regio.

7. Tenminste eenmaal per jaar vindt overleg plaats tussen de beheerder van het regionaal korps en vertegenwoordigers van de betrokken gemeenteraden, in tegenwoordigheid van de burgemeesters uit de regio en de officier van Justitie, waarbij ondermeer het beleidsplan van de politie in de betrokken regio aan de orde is.

8. Op rijksniveau worden nader te bepalen landelijke diensten en instellingen en facilitaire bedrijven ten behoeve van de politie gehandhaafd. Hiervoor geldt een aparte financiering.

9. Bijstand ten behoeve van de handhaving van de openbare orde wordt door de Commissaris van de Koningin zoveel mogelijk binnen de provincie geregeld. Indien zo niet voldoende bijstand geleverd kan worden vraagt de Commissaris van de Koningin het meerdere aan de bewindspersoon voor politie.

10. In de overgangsfase zal de intensivering van de politiesamenwerking gericht worden op het doorvoeren van de politiereorganisatie binnen de kabinetsperiode.

11. Eveneens in de overgangsfase zal de regionale samenwerking sterk bevorderd worden door het tot standbrengen van een krachtige besluitvormingsstructuur op de schaal van de politieregio's met de politiek-bestuurlijke controle.

12. Tenslotte zal de departementale indeling, resp. ministeriële verantwoordelijkheid van de politiezorg onderwerp van overleg zijn in de formatie, waarbij in ieder geval duidelijk zal zijn dat eventuele wijzigingen de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de rechtshandhaving en die van de minister van Binnenlandse Zaken voor de inbedding in het openbaar bestuur onverlet zullen laten. Bovendien wordt er nu al op gewezen dat nadere regelingen ter zake van de politie wetswijziging vergen.

#### **14. Identificatieplicht**

Onder meer door Europese ontwikkelingen en het vervallen van grenzen, is de laatste jaren de zg. identificatieplicht steeds meer onderwerp van politieke discussie geworden.

De volgende beleidslijn wordt nu afgesproken: Er komt een beperkte identificatieplicht, op basis van bestaande documenten zoals paspoort, rijbewijs, PTT-legitimatiekaart, AOW-kaart e.d., in bepaalde in de wet te omschrijven bijzondere situaties, bijv. in het kader van de bestrijding van het voetbalvandalisme en fraude.

Het invoeren van een algemene identificatieplicht wordt niet overwogen. Over het activeren van het binnenlands vreemdelingentoezicht, noodzakelijk geworden in het kader van Schengen en Europa 1992, wordt aan een door de minister van Justitie in te stellen commissie, advies gevraagd.

#### **15. Budgettaire problematiek bij politie, Justitie, Binnenlandse Zaken en Rijksgebouwendienst**

In relatie met de in eerdere paragrafen behandelde problemen bestaat er bij Justitie en Binnenlandse Zaken ook duidelijk een budgettair probleem. Dat bleek al duidelijk in bijlage 2d. De daar genoemde bedragen gaan aanzienlijk verder dan de f 380 miljoen die door het SGP geraamd worden. Dat komt door nieuwe problemen en nieuwe taken.

De problematiek doet zich voor in de openbare ordesfeer, maar ook in alle schakels van de justitiële keten (opsporing, vervolging, rechtspraak, strafnuitvoerlegging) en daarmee is ook het belang geïllustreerd van beleid gericht op ontlasting van deze keten door preventie en alternatieve straffen. Hierbij moet worden gedacht aan de kosten gemoeid met politie en politiesamenwerking, de huisvesting van politie, openbaar ministerie, rechtelijke macht en niet in de laatste plaats de kosten gemoeid met de verwerving van afdoende cellencapaciteit gezien de langere duur van de opgelegde gevangenisstraffen. Ook de toerusting en automatisering van het justitiële apparaat is in het geding. Daarnaast wordt gewerkt aan de hoognodige reorganisatie van de rechtelijke macht waarvan de eerste fase de komende kabinetsperiode zijn beslag zal moeten krijgen. Ook uit andere hoofde doen zich op dit terrein problemen voor met belangrijke budgettaire aspecten. Hierbij valt te denken aan de kosten voor het vreemdelingentoezicht, ook die welke uit de Schengen-samenwerking voortvloeit. Er zijn ook specifieke problemen zoals de politieke weerstand tegen het verhalen van beveiligingskosten (beveiliging Schiphol) e.d.

Naast de bedragen die het thans demissionaire kabinet nog in de meerjarenramingen heeft kunnen verwerken, is de beoordeling van een aantal belangrijke budgettaire problemen aan het nieuwe kabinet overgelaten.

Naast de f 80 miljoen die in het kader van het NMP is voorzien moet, zo blijkt uit bijlage 2d, met een zeer aanzienlijke problematiek worden gerekend.

Bij bestudering van deze bijlage valt op dat een deel van de daar opgevoerde kosten ligt in de sfeer van de Rijksgebouwendienst. Ook bij deze behoefte net als bij een aantal andere projecten in de sfeer van de Rijksgebouwendienst doet zich de vraag voor of het doelmatiger is te leasen. Het is waarschijnlijk het beste van geval tot geval een afweging te maken over wat optimaal is. Dit geldt uiteraard niet alleen in de sfeer van Binnenlandse Zaken en Justitie. Rekening houdend met deze afweging bij gebouwen in de sfeer van Binnenlandse Zaken en Justitie, maar ook daarbuiten, wordt voorgesteld f 120 miljoen toe te voegen aan de Rijksgebouwendienst en daar te reserveren (dit is dus een netto bedrag; bruto gaat het om een veel groter bedrag).

Daarnaast is er behoefte aan een budgettaire voorziening op de begroting van Justitie en Binnenlandse Zaken. Het is niet wel doenlijk in het kader van de afspraken tijdens de informatie alle aspecten verbonden aan deze budgettaire vragen goed door te lichten, maar het lijkt geboden aan de vraagstukken van de veiligheid in ons land adequaat aandacht te geven. Daarom wordt voorgesteld een reservering van f 430 miljoen in 1994. Hierin zit dus f 80 miljoen aan structurele dekking van de zg. Kosto-gelden en voor het overige f 350 miljoen.

## **16. De Wet gelijke behandeling**

Reeds heel veel jaren is dit vraagstuk voorwerp van verschil van inzicht tussen politieke partijen. Vaak werden overeenkomsten op basispunten gesloten, maar later bleek dan weer dat de marges bij de beoordeling van concrete wetsteksten en toelichtingen toch weer groot waren. Die ervaring is aanleiding geweest nu gedetailleerd te laten kijken naar wat aan gezamenlijke wetgeving mogelijk is. Het resultaat hiervan vindt u in bijlage 6. Teneinde strakke en heldere wetgeving te bevorderen, ligt het in het voornemen de resultaten van dit overleg te laten neerslaan in een nieuw in te dienen wetsontwerp; uiteraard onder intrekking van de thans twee voorliggende wetsontwerpen.

## 17. Euthanasie

In aansluiting op de brief van de informateur dd. 18 september en de antwoorden daarop van de fractievoorzitters van resp. CDA en PvdA heeft nader overleg plaatsgevonden. Het resultaat hiervan luidt als volgt:

Uitgaande van de gedachte dat er geen werkelijk inzicht bestaat in omvang en aard van de medische euthanasiepraktijk, stellen de ministers van Justitie en Volksgezondheid een onderzoekscommissie van artsen en juristen in, die rapporteert over:

- het aantal sterfgevallen waarin op basis van zorgvuldig omschreven medisch handelen, sprake is van euthanasie;
- het antwoord op de aan medici o.m. te stellen vraag onder welke voorwaarden zij naar waarheid zullen willen melden dat euthanasie heeft plaatsgevonden; hierbij wordt gegarandeerd dat het onderzoek wordt geanonimiseerd, zodat geen strafvervolging kan voortvloeien uit de mededelingen door artsen gedaan aan de onderzoekscommissie.

De status quo in het vervolgingsbeleid blijft gehandhaafd, waarbij elk geval van euthanasie dat ter kennis komt van justitie wordt beoordeeld door de Vergadering van P.G.'s, in het licht van de ontworpen richtlijnen.

De al bestaande teams van pijnbestrijding worden uitgebreid en middelen voor onderzoek naar pijnbestrijding worden verruimd.

De mogelijkheden voor thuiszorg van terminale patiënten en stervensbegeleiding worden uitgebreid.

De wenselijkheid van nieuwe wetgeving terzake van euthanasie wordt bezien in het licht van:

- het rapport van bovengenoemde commissie;
- de stand van de jurisprudentie op dat moment;
- de ontwikkeling van pijnbestrijdingstechnieken alsmede de beschikbaarheid daarvan en van de voorzieningen voor stervensbegeleiding en thuiszorg.

In het licht van het bovenstaande wordt bevorderd dat het nieuwe kabinet zodra het is aangetreden, de Kamer zal vragen wetsontwerp 20.383 voor onbepaalde tijd te schorsen; met dien verstande dat de PvdA zich op generlei wijze gebonden acht aan dit wetsontwerp.

Op deze wijze wordt nu afgezien van een inhoudelijk oordeel over bovengenoemd wetsontwerp en over andere wetsvoorstellen, of dat nu betreft het voorliggende wetsvoorstel van D66 of andere voorstellen van wet die nog geformuleerd zouden kunnen worden.

Met betrekking tot bovengenoemd onderzoek is het van belang goed aandacht te geven aan de omschrijving van de te onderzoeken casusposities. Daar is temeer aanleiding voor nu er aanwijzingen zijn dat datgene wat in de praktijk in de samenleving euthanasie wordt genoemd, niet altijd samenvalt, resp. in het algemeen een veel ruimere omschrijving inhoudt als datgene waarvoor de staatscommissie en in haar voetspoor de wetgever in de verschillende wetsvoorstellen het begrip euthanasie heeft gereserveerd (vergelijk onder meer het oude onderscheid tussen actieve en passieve euthanasie). Om deze reden verdient het ook overweging op een goede wijze in het onderzoek te betrekken de inspectie van de volksgezondheid en de expertise van het openbaar ministerie; resp. een goed contact te verzekeren tussen de in te stellen onderzoekscommissie en deze instanties. Tenslotte lijkt het van belang bij het onderzoek ook bijzondere aandacht te geven aan de geografische spreiding, opdat het inzicht optimaal wordt.

## 18. Democratisering gesubsidieerde instellingen; geestelijke verzorging

In sectorale wetgeving voor de zorginstellingen<sup>2</sup> worden hoofdlijnen vastgelegd voor de vertegenwoordiging van cliënten/bewoners/gebruikers op het terrein van de bestuursamenstelling en met betrekking tot het interne en externe klachtenrecht, alsmede van verte-

<sup>2</sup> Met betrekking tot de woningcorporaties wordt door middel van een AMvB op grond van de wet met betrekking tot de toegelaten instellingen de betrokkenheid van huurders geregeld. Voorkomen moet worden dat deze regelgeving strijdige opdrachten geeft ten aanzien van de bestuursamenstelling van bijvoorbeeld aanleunwoningcomplexen bij/aan bejaardenoorden.

genwoordiging van het personeel in de besturen van gesubsidieerde en gepremieerde instellingen<sup>3</sup>.

Het wetsvoorstel democratisch functioneren zorginstellingen wordt in onderstaande zin gewijzigd. In bindende wetgeving – d.w.z. dat geen andere overheid daaromtrent afwijkende regels kan stellen – wordt bepaald dat een derde van het aantal bestuursleden met een minimum van twee bindend wordt voorgedragen door de cliëntenraad/bewonerscommissies. Tegen benoeming kan het zittende bestuur beroep aantekenen, indien een voorgedragen bestuurslid naar verwachting ongeschikt is voor de vervulling van zijn taak of niet bereid is de statuten en doelstellingen van de betrokken Stichting te respecteren. In de wet worden de bevoegdheden van de vertegenwoordiging van bewoners/cliënten vastgelegd, alsmede de openbaarheid van relevante stukken. Besturen van instellingen kunnen op deze terreinen verdergaande besluiten nemen. De wet regelt verder zowel het interne klachtenrecht als het onafhankelijke externe klachtrecht. Rechtspersonen die van oudsher onlosmakelijk deel uitmaken van een kerkgenootschap vallen niet onder de wet democratisch functioneren.

Aan de hand van het rapport van de commissie onder leiding van prof. Hirsch Ballin, wordt overlegd met kerken en het Humanistisch Verbond over de invulling van de respectievelijke taken en verantwoordelijkheden van overheid en levensbeschouwelijke stromingen. Voor de geestelijke verzorging bij Defensie geldt een budgettaire plus conform recente afspraak ten gunste van de humanistische geestelijke verzorging, onder gelijktijdige handhaving van wat in het algemeen in het budgettaire zorgpakket van overwegend van overheidswege gesubsidieerde, c.q. gepremieerde instellingen is opgenomen in verband met de inbreng van kerken en levensbeschouwelijke groeperingen.

## 19. Decentralisatie

Aan de reorganisatie van de rijksdienst wordt opnieuw inhoud gegeven. Inzet daarbij is verhoging van de efficiency en effectiviteit, en een bezinning op de inhoud van het beleid in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Uitgangspunt daarbij is dat de rijksdienst belangrijke beleidsfuncties vervult en dat de uitvoering daarvan wordt overgedragen aan de andere overheden, dan wel opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen of te verzelfstandigen diensten. Dit alles uiteraard naast de autonome bevoegdheden van gemeenten, provincies en waterschappen. Vereenvoudiging en waar nodig beperking van regels en procedures voor overheden, burgers, instellingen en bedrijven zal worden bevorderd.

De afgelopen periode is veel aandacht gegeven aan verschillende aspecten van de zg. functionele decentralisatie. Bij de functionele decentralisatie is getracht, resp. wordt getracht in te spelen op verantwoordelijkheidsbeleving vanuit de samenleving zelf. Een belangrijk voorbeeld is hier de tripartiete arbeidsvoorziening. Niet minder belangrijk is echter de territoriale decentralisatie. Op dit vlak is de afgelopen periode van groot belang geweest het tot stand komen van de zg. bestuursakkoorden met provincies en gemeenten. Deze hebben inderdaad meer houvast geboden. Met deze akkoorden zal voortgegaan worden en waar mogelijk zullen aan de hand van de nu opgedane ervaringen deze akkoorden verduidelijkt, resp. verbeterd kunnen worden. Daarnaast is het echter belangrijk meer armslag te verschaffen aan met name de grotere steden. Dit kan langs een drietal wegen gebeuren. Allereerst zal bevorderd worden dat grote(re) gemeenten meer autonomie krijgen daar waar het betreft bepaalde elementen van het toezicht, resp. de vereiste goedkeuring van provincies.

Het tweede instrument is het treffen van bestuurlijke maatregelen die in grootstedelijke agglomeraties mogelijk maken wat in afzonderlijke

<sup>3</sup> De positie van het personeel in bedoelde instellingen moet zodanig worden geregeld dat de bedoelingen van de WOR en van de wetgeving democratisch functioneren niet strijdig zijn of naar voorkeur kunnen worden gehanteerd.



gemeenten niet kan. In een gedifferentieerde aanpak wordt daarbij aangesloten op de bestuurlijke situatie en noden zoals die in afzonderlijke grootstedelijke agglomeraties bestaan. Tot die gedifferentieerde aanpak behoort het op onderdelen wegnemen van het vrijblijvend karakter in de wet gemeenschappelijke regelingen met het scheppen van de mogelijkheid van dwingende aanwijzingen.

Tenslotte zullen de gemeenten meer beleidsruimte moeten krijgen om de zg. sociale vernieuwing ter hand te nemen (zie paragraaf II).

Voor wat betreft de zg. gemeentelijke herindeling zullen – in aansluiting op de door de rijksoverheid geformuleerde hoofdlijnen – nieuwe initiatieven tot wetgeving slechts daar genomen worden waar het provinciaal bestuur er de behoefte, resp. noodzaak van aantoonde.

Hoewel in het kader van de noodzakelijke uitgavendisipline vrijwel alle begrotingen beoordeeld worden vanuit een zg. nullijn, zal voor het gemeente- en provinciefonds voortgegaan worden met de jaarlijkse 1% volumegroei-lijn. Verder zij erop gewezen dat het hier voorgelegde akkoord op verschillende punten bedragen reserveert die tot besteding komen in en door de gemeenten. Dat betreft zowel de f 200 miljoen voor arbeidspools, de f 170 miljoen extra leidend tot f 300 miljoen in totaal, voor kinderopvang, en de 100 miljoen extra voor een grotere beleidsmarge in de Bijstandswet. Daarnaast is er dan nog voor de gemeenten die zulks wensen de 'premie' bij door activerend arbeidsmarktbeleid dalende bijstandsuitgaven. Desalniettemin wordt, alles overwegend, voorgesteld bovenop het in de meerjarenramingen verwerkte oplopend tot 1994 f 50 miljoen extra te bestemmen ten gunste van het gemeentefonds en daarnaast f 50 miljoen van de milieu-intensiveringen in overleg met de gemeenten zodanig te bestemmen dat deze daadwerkelijk ten gunste komen van gemeentelijke investeringen met dat doel.

## **20. Grondwetsherziening en onderwerpen met betrekking tot staatkundige en staatsrechtelijke vernieuwing**

In de loop van de informatie is op een aantal punten gebleken dat realisering van bepaalde, programmatische verlangens grondwetswijziging en/of nadere bestuderingen vragen. Het gaat in concreto om toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen op provinciaal en nationaal niveau; om het kiezen door Provinciale Staten, resp. door de gemeenteraden van Commissarissen van de Koningin en burgemeesters; om het zg. volksinitiatief of correctief wetgevingsreferendum en om een aantal vernieuwingen, c.q. verbeteringen op staatkundig en staatsrechtelijk gebied, zoals het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid en van de uitbreiding van de adviesbevoegdheden van regeringsadviesorganen ten behoeve van de Staten-Generaal. Deze voorstellen zijn uiteraard niet zonder aanleiding in programma's verwoord. Sommige ervan vragen om grondwetswijziging, andere kunnen door wijziging van organieke wetten of door beslissingen van regering en kamer gezamenlijk of ieder afzonderlijk geregeld worden. Het vraagstuk van de volledigheid van rechten – ook kiesrecht van vreemdelingen die vijf jaar of langer legaal in Nederland verblijven – kan niet los gezien worden van de ontwikkelingen in en van het Europa zonder grenzen. Dat vergt overleg en fundamentele bezinning. Daartoe worden initiatieven genomen. De invloed van provinciale staten en gemeenteraden (via vertrouwenscommissies) op de benoeming van Commissarissen van de Koningin en burgemeesters wordt vergroot. Benoemingen die afwijken van de opvatting van de vertrouwenscommissies dienen tot de hoge, te motiverend uitzonderingen te gaan behoren. Grondwetswijziging om tot een meer democratische wijze van benoeming van Commissarissen van de Koningin en burgemeesters te komen wordt niet bij voorbaat uitgesloten.

Het is van belang om in de komende kabinetsperiode een breed politiek overleg – d.w.z. overleg niet alleen tussen CDA en PvdA, maar tussen de fracties in de Tweede Kamer – te bevorderen om na te gaan welke grondwetswijzigingen en/of op welke andere manieren een aantal vernieuwingen, c.q. verbeteringen kunnen worden aangebracht op staatkundig en staatsrechtelijk gebied. Het is uiteraard in de eerste plaats aan de Staten-Generaal om zelf te beslissen waarover en op welke manier dit overleg gaat plaatsvinden, maar CDA en PvdA verklaren zich bereid om daaraan een bijdrage te leveren en om te bevorderen dat voor overleg en onderzoek het benodigde instrumentarium beschikbaar wordt gesteld.

## **21. De media-problematiek**

Tijdens de informatie heeft een belangrijk mondeling overleg en een Kamerdebat plaatsgevonden over de media-problematiek. Uit dat overleg zijn de navolgende conclusies te destilleren:

a. De publieke omroep blijft de eerstkomende jaren beschikking houden over de huidige 3 televisie- en 5 radionetten.

b. De huidige financiële bijdrage aan de publieke omroep uit de omroepbijdragen blijft in reële zin, rekening houdend met de prijsontwikkeling, tenminste op peil.

c. Aan de huidige publieke omroepen, wordt een langdurige publieke zendmachtiging verleend.

d. De bij het parlement aanhangige voorstellen tot flexibilisering en uitbreiding van de STER worden doorgevoerd. Begonnen wordt met een verhoging van de reclamezendtijd per 1-1-1990 tot 6%.

e. Reclame op regionale en lokale omroep zal worden toegestaan in een nader uit te werken regeling waarin mede rekening wordt gehouden met de positie en pluriformiteit van de lokale, c.q. regionale pers.

f. De bestedingsplicht bij en leveringsplicht van het NOB wordt uiterlijk 1-1-1991 beëindigd.

g. In het belang van de pluriformiteit van de pers wordt een persfusie-controleregeling getroffen.

h. Gelijktijdig met ondersteunende maatregelen voor het publieke omroepbestel wordt spoedige wetgeving bevorderd die landelijke commerciële omroep door in Nederland gevestigde zendgemachtigden mogelijk maakt naast de overige uit de huidige Mediawet voortvloeiende mogelijkheden.

i. De in h. bedoelde concessies worden verleend voor uitzending via de kabel.

j. Publieke en private zendgemachtigden zullen worden onderworpen aan de bepalingen van de Europese Conventie, resp. Richtlijn inzake audiovisuele media.

k. Er wordt een regeling getroffen inzake voorkeursrecht voor de publieke omroep t.a.v. uitzending van evenementen van nationaal niveau.

l. Indien zulks op een wettelijke en bestuurlijk zorgvuldige wijze uit te werken is, zal, rekening houdend met overwegingen van economische ordening en handelswaarde, in ruil voor landelijke doorgifrechten een concessieprijs worden gevraagd aan private concessionarissen.

m. De in de artt. 55 t/m 57 Mediawet voorziene mogelijkheid van nevenactiviteiten van publieke omroepen zal nader worden bezien.

n. Met behoud van de in programmatische zin slechts aanvullende taak van de NOS wordt de bestuurlijke positie van deze instelling versterkt.

## **22. Buitenlands beleid, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking**

Bij het buitenlands beleid in ruime zin moet ook gedacht worden aan nieuwe vragen rond het internationale milieubeleid en Oost-Europa, alsmede aan regionale conflicten en daardoor optredende vluchtelingen-

stromen. Bij al deze onderwerpen doet zich ook steeds de vraag voor wat wij kunnen doen te zamen met andere landen en in internationale kaders. Dat betreft dan de Verenigde Naties, onze Europese Gemeenschappen, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, de Raad van Europa, het samenwerken met gelijkgezinde landen, etc. Vele vraagstukken worden wel samengevat in het begrip veiligheidsbeleid; maar dan wel veiligheidsbeleid in de brede zin des woords. De grondslag van het te voeren beleid laat zich samenvatten in de navolgende concrete punten.

1. Het beleid van het kabinet op het gebied van internationale vrede en veiligheid zal gevoerd worden in het licht van de in bijlage 7 gegeven analyse van de actuele veiligheidssituatie en de daaruit voortvloeiende beleidsuitgangspunten.

2. Het streven van het kabinet zal erop gericht zijn de eensgezindheid binnen het Atlantisch Bondgenootschap in stand te houden. Daarnaast kan een toenemende Europese eenheid leiden tot een versterkte Europese component van onze gemeenschappelijke veiligheidsinspanning en de effectiviteit daarvan.

3. Voor de komende periode is het door de NATO-top geakkordeerde 'Totaal concept voor wapenbeheersing en ontwapening' het richtsnoer voor het te voeren veiligheids- en ontwapeningsbeleid.

4. Er mag niet berust worden in de aanwezigheid van wapens voor massale vernietiging, maar voor de voorzienbare toekomst dient rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van een combinatie van nucleaire en conventionele wapens.

5. Het kabinet bevordert met kracht de totstandkoming van een akkoord op het gebied van conventionele bewapening. Nadat een dergelijk akkoord is bereikt en de uitvoering daarvan onderweg is, kunnen onderhandelingen beginnen over de op het Europese vasteland gestationeerde kernraketten voor de korte afstand.

6. In het licht van de dan heersende veiligheidssituatie zal in 1992 in bondgenootschappelijk verband beslist worden over de modernisering van de op het Europese vasteland gestationeerde kernraketten voor de korte afstand (FOTL).

7. Politieke en economische hervormingen in Oost-Europa worden ondersteund, ook in financiële zin. Het kabinet zal in EG- en OESO-verband aandringen op hulp, die aansluit op en bijdraagt tot positieve verandering. Met Oosteuropese landen zal samenwerking worden gezocht op gebieden, waarbij gemeenschappelijke belangen in het geding zijn, zoals milieu, terrorisme, drugs.

Zoals uit het bovenstaande voortvloeit zal onderdeel van de veiligheidsinspanning ook moeten zijn militaire inspanningen in Oost en West wederzijds te verminderen en dus lagere defensie-uitgaven verantwoord te doen zijn.

Hier moet een onderscheid gemaakt worden tussen datgene wat – rekening houdend met de verkiezingsprogramma's – ingezet wordt in de meerjarenraming en de politieke taakstelling om in samenwerking met andere landen te komen tot verdergaande vermindering van de defensie-inspanning. Voor wat betreft de meerjarenramingen wordt in het licht van wat nu verantwoord en mogelijk is bij wijze van compromis tussen de twee programma's voorgesteld in de jaren 1990 en 1991 nog uit te gaan van een groei van de defensiebegroting met 0,6% (dit is dus vrijwel een halvering van wat nu aan groei in de meerjarencijfers zit) om vervolgens vanaf 1992 uit te gaan van een bevrozing op reëel niveau van de Defensie-uitgaven. In guldens wordt zo een structurele besparing van ruim f 400 miljoen per jaar bereikt. Voor wat betreft de politieke taakstelling voor de komende jaren zij erop gewezen dat de betekenis van CSE-reducties voor de Nederlandse defensie-uitgaven op dit moment niet te voorzien is.

Uiteraard ligt daling meer in de rede dan stijging. Maar concrete bedragen kunnen op dit moment nog niet worden ingeboekt, te meer omdat de budgettaire voordelen van deze reducties op materieel gebied pas worden gerealiseerd wanneer het betreffende materieel zou moeten worden vervangen. Bovendien dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de eerste fase van de CSE-onderhandelingen waarin een uitdunning van de relevante strijdmachtonderdelen plaats zal vinden, en de tweede fase waarin ook de defensie doctrines ter discussie zullen staan (met name 'forward defense') en daarmee ook de internationale taakverdeling en specialisatie. Dit alles wijst in de richting van een wenselijke en mogelijke daling van de defensie-uitgaven. De mate en het tempo waarin die daling mogelijk is, wordt mede bepaald door de hiervoor genoemde factoren. Uiteraard staat dit onder het beslag van succesvol verlopende onderhandelingen. Vermeden moet worden dat eenzijdig vooruit gelopen wordt op de uitkomst van deze onderhandelingen. De verdeling van CSE-reducties aan Westelijke zijde dient in het bondgenootschap te worden besproken. Tevens zal dan ook aan de orde dienen te komen de hiervoor genoemde specialisatie en internationale taakverdeling opdat ook langs die weg besparingen kunnen worden bereikt.

Voor wat betreft de ontwikkelingssamenwerkingsinspanning doen zich enkele vragen voor. Allereerst wordt afgesproken dat het apparaat belast met vormgeving en uitvoering van het Nederlands beleid voor ontwikkelingssamenwerking in kwantitatief en kwalitatief opzicht zodanig zal worden ingericht en toegerust, dat het berekend is voor de steeds zwaarder wordende taken die voor een verantwoord ontwikkelingsbeleid en de uitvoering daarvan moeten worden verricht. Vervolgens wordt met betrekking tot de zg. bindingsproblematiek afgesproken dat bij inschakeling van het Nederlands bedrijfsleven het goed voorzien in de vraag, resp. de behoefte van de ontwikkelingslanden bepalend dient te zijn. Daartoe zal zeker gesteld worden dat de inschakeling bijdraagt tot armoedebestrijding, concurrerend is in prijs en nagestreefde standaardisatie in het ontwikkelingsland niet belemmert. Actief wordt bevorderd dat de hulp in de Derde Wereld zelf wordt besteed (partiële ontbinding).

De totstandkoming van de Interne Markt in 1992 zal moeten bijdragen tot ontbinding van de hulp in EG-verband. Gegeven de toegenomen ontwikkelingsrelevantie wordt het programma ter bevordering van ontwikkelingsrelevante exportkrediettransacties versterkt. De primaire verantwoordelijkheid voor dit programma blijft bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Tot zover de bindingsproblematiek in de brede zin des woords.

Ten slotte vloeit uit de verkiezingsprogramma's ook de vraag voort of de bedragen voor wat betreft ontwikkelingssamenwerking opwaarts bijgesteld moeten worden in het licht van de zg. verontreinigingen die de afgelopen periode hebben plaatsgevonden. Op deze materie wordt in bijlage 8. ingegaan. Rekening houdend met het daarin vermelde wordt de navolgende afspraak voorgesteld: «Naast de kwaliteitsverbetering en extra verhoging van het ontwikkelingsplafond die het gevolg zijn van de afspraak inzake stabilisatie van de rentelast op het niveau 1986 en het geleidelijk relatief afnemende beslag van kapitaalmarkt middelen, welke beide afspraken in de periode 1990-1994 te zamen corresponderen met een extra groei in de begroting van Ontwikkelingssamenwerking van ca. 150 miljoen wordt in verband met de toerekeningen in de laatste jaren vanaf 1990 f 150 miljoen toegevoegd aan de begroting van Ontwikkelingssamenwerking.»

Wordt deze handelwijze gevolgd, dan neemt bij een handhaven van de 1½% N.I.-afpraak voor het geheel van de ontwikkelingssamenwerking het concrete begrotingsbeslag uitgedrukt in nationaal inkomen toe van 1,32% in 1990 tot 1,38% in 1994. Op deze wijze wordt niet alleen



voldoende tegendruk geboden aan het vraagstuk van de verontreinigingen, die overigens in het licht van de vreemdelingenwet-problematiek op dit moment partieel nog toenemen; zie paragraaf XII), maar is er ook – gegeven de afspraak geen nieuwe verontreinigende toerekeningen te introduceren – behoorlijke reële ruimte op de begroting Ontwikkelingssamenwerking voor nieuwe prioriteiten.

Dat is van belang bij de beoordeling van de vraag of nog extra geld aan ontwikkelingssamenwerking moet worden toegevoegd in verband met een milieu-inspanning in de Derde Wereld. Aan de beantwoording van deze vraag zit een principiële en een praktische vraag. Het principiële is of dit type uitgaven de ontwikkeling ginds bevordert of slechts ons eigen belang is. Naar het voorkomt is het belang hier niet minder gemeenschappelijk dan bij andere OS-inspanningen. De praktische kant is vervolgens of de groei van het ontwikkelingsplafond voldoende ruimte laat voor deze nieuwe prioriteit. Het antwoord daarop kan niet anders dan bevestigend zijn. Dit is zelfs bij de bescheiden groeiraming het geval. Uiteraard zal deze milieu-inspanning slechts betrekking hebben op programma's en projecten in landen die voorkomen op de DAC-lijst van de OESO en die strekken tot versterking van het draagvlak voor duurzame produktie en werkgelegenheid. Een slotpunt bij Ontwikkelingssamenwerking is tenslotte of de afspraak ter zake van 5% voor KABNA gehandhaafd moet blijven. Hier kan een vraagteken bij geplaatst worden; en in het licht van het welvaartsniveau van de Antillen in verhouding tot andere landen en in het licht van de noodzaak dat de Antillen geleidelijk aan meer zelf hun financiële boontjes gaan doppen. Een bevrozing van het bedrag op het niveau 1990 – zeg f 300 miljoen – ligt voor de hand, waarbij binnen deze ruimte de zg. schuldaflossing ook geleidelijk gestalte moet krijgen. Wordt deze bevrozingsafpraak aanvaard, dan komt er in verhouding tot de huidige meerjarencijfers binnen het ontwikkelingsplafond nog eens een bedrag geleidelijk oplopend tot f 50 miljoen in 1994 beschikbaar voor andere prioriteiten.

Voor wat betreft de Europese Gemeenschappen is in de meerjarenraming voor 1990 een bedrag van f 7104 miljoen opgenomen en voor 1994 f 9205 miljoen. Uitgedrukt in het nationaal inkomen betekent dit een groei van het begrotingsbeslag van 1,78% tot 1,95%; zowel in absolute bedragen als in percentages begrotingsbeslag dus een formidabele stijging. Het Centraal Planbureau raamt voor 1994 de uitgaven voor de EEG f 450 miljoen lager. Deze raming is op zichzelf goed onderbouwd in het licht van de op gang komende budgettaire beheersing van de landbouwuitgaven.

Deze technisch goede onderbouwing neemt echter niet weg dat er in de Europese Gemeenschap zeker tendenzen zichtbaar zullen worden om de betere budgettaire beheersing dienstbaar te maken aan nieuwe uitgavenstromen. Op de voorgrond staat daarbij op dit ogenblik meer financiële inspanningen ten gunste van Oost-Europese landen. Ook met betrekking tot andere prioriteitsafwegingen (vergelijk bijv. het milieu) is het laatste woord nog niet gesproken. Daarnaast is er dan nog de mondiale milieu-inspanning voor zover deze niet de Derde Wereld (vergelijk Ontwikkelingssamenwerking) betreft. Het lijkt daarom reëel bij de financiële afspraken in de komende jaren voor wat betreft de Europese Gemeenschappen, de schatting van het Centraal Planbureau te verhogen met f 200 miljoen in 1994. Deze bijgestelde raming moet dan wel vertaald worden in een concrete taakstelling waarmee de bewindslieden op pad gaan in het communautair overleg. Voorafgaand daaraan ware een analyse te maken welk deel van deze f 200 miljoen gereserveerd moet worden voor bijzondere bilaterale gevallen; met name in relatie met Oost-Europa.

Alvorens het hoofdstuk buitenland af te sluiten, moet ook melding gemaakt worden van de resultaten van overleg op het punt van het beleid ter zake van Zuid-Afrika.

1. De actuele ontwikkelingen in Zuid-Afrika kunnen de voorbode zijn van echte hervormingen, al moet een terugval in verstarde verhoudingen niet worden uitgesloten. Daarop past een Nederlands beleid dat op flexibele wijze inspeelt op eventuele reële stappen in de richting van een vrije democratische samenleving. Treedt geen wezenlijke verandering op, dan is verdergaande politieke, culturele en economische druk op Zuid-Afrika noodzakelijk.

2. Het kabinet zal in de loop van 1990 het Zuid-Afrikabeleid evalueren, ten einde te kunnen oordelen of de regering-De Klerk tot werkelijke hervormingen bereid is.

3. Mocht dat het geval zijn en komen onderhandelingen op gang met vertegenwoordigers van relevante politieke groeperingen, dan zal ons land stappen zetten in de richting van normalisering van de verhoudingen met Zuid-Afrika.

4. Mocht de regering-De Klerk evenwel niet bereid blijken tot echte hervormingen, dan zet ons land zich – waar mogelijk samen met België – in om in EG-verband te komen tot een uitbreiding van het EG-sanctiepakket met tenminste een verbod op invoer van kolen uit Zuid-Afrika.

5. Wanneer een dergelijke uitbreiding op EEG-niveau niet tot stand komt, omdat een enkele lidstaat daaraan niet mee wil werken, en de situatie in Zuid-Afrika rechtvaardigt verdere drukverhoging, dan zet ons land zich in voor verdergaande sancties met de EG-landen die daaraan wel willen meewerken.

6. Naarmate het politieke proces vordert is een verruiming van de visumverlening gewenst.

7. Wetsvoorstel 20 394: Regels inzake rapportage EG-gedragscode en nieuwe investeringen Zuid-Afrika wordt op korte termijn in de Kamer afgehandeld.

26 oktober 1989

**Macro-economische effecten van de concept programmatische afspraken CDA-PvdA****1. Uitgavenbeleid**

Ten opzichte van de MEV 1990 betekenen de concept afspraken per saldo intensiveringen in de collectieve uitgaven ad f 4,55 mld in 1994, waarvan f 1,55 mld bij de Sociale Fondsen. Een overzicht van de cijfers wordt gegeven in tabel 1, waarbij de bedragen die al voor 1990 worden uitgetrokken apart zijn vermeld.

Tabel 1 Saldi<sup>a</sup> intensiveringen en ombuigingen in 1990 en 1994

	Rijk		Sociale fondsen		Totaal	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994
	mld	gld				
Verhoging uitkeringen	0,05	0,2	-0,4	1,05	0,45	1,25
Milieu	0,4	0,45			0,4	0,45
Onderwijs	0,1	0,5			0,1	0,5
Sociale zekerheid	0,25	0,55		-0,1	0,25	0,45
Gezondheidszorg		0,2	0,35	0,7	0,35	0,9
Volkshuisvesting		0,25				0,25
Ontwikkelingssamenwerking	0,15	0,15			0,15	0,15
Defensie		-0,4			-	0,4
Politie en overig BiZa/Justitie	0,05	0,45			0,05	0,45
Gemeentefonds		0,05				0,05
EG, Oost-Europa en intern. milieu		0,2				0,2
Fraudebestrijding		-0,15		-0,1		-0,25
Arbeidsmarktbeleid (stelpost)	0,05	0,25			0,05	0,25
Kinderopvang	0,05	0,2			0,05	0,2
<b>Totaal</b>	<b>1,1</b>	<b>3,0</b>	<b>0,75</b>	<b>1,55</b>	<b>1,85</b>	<b>4,55</b>
waarvan na 1990		1,9		0,8		2,7

a Bedragen afgerond op f 0,05 mld.

De uitkeringsverhoging heeft betrekking op de verhoging per 1 juli 1990 met 1,4% en een aanpassing conform de in de MEV geraamde contractloonontwikkeling in de jaren daarna. In de MEV was voor 1990 alleen de verhoging conform de WAM per 1 januari verwerkt en was voor de jaren daarna uitgegaan van koopkrachtbehoud; de in tabel 1 genoemde bedragen betreffen het meerdere boven de MEV-raming.

De intensivering van het milieubeleid in 1990 heeft betrekking op het naar voren halen van intensiveringen van het NMP, in het bijzonder in de sfeer van investeringen in het openbaar vervoer. Het is overigens zeer de vraag of, gelet op de voorbereidingstijd van de milieuprojecten, dit extra bedrag ten volle in 1990 zal kunnen worden besteed. De structurele verhoging met f 450 mln heeft voor nog f 100 mln betrekking op investeringen openbaar vervoer, voor f 125 mln op de sanering van (water)bodems, voor f 200 mln op isolatie- en besparingssubsidies, en voor f 25 mln op apparaatskosten<sup>1</sup>. Naast deze uitgavenverhoging is sprake van een fiscale faciliteit voor milieu-gerelateerde investeringen die zal worden gecreëerd bij de omzetting van de KST.

De verhoging van de kinderbijslag in 1990 (f 160 mln) komt volledig ten goede aan het eerste kind. Van de intensiveringen 1991-1994 bij de sociale zekerheid wordt nog f 50 mln voor kinderbijslagverhoging gebruikt. Tevens was reeds f 300 mln kinderbijslag opgenomen in de centrale projectie. Dit bedrag was in de MEV ingezet om de koopkracht-

<sup>1</sup> Van genoemde f 450 mln zal f 50 mln in overleg met gemeenten worden aangewend ten behoeve van gemeentelijke milieu-investeringen.

gevolgen voor de tweede Dekker stap in 1991 te mitigeren. Totaal wordt dus na 1990 f 350 mln aangewend voor verhoging van de kinderbijslag, gelijkelijk verdeeld over eerste en tweede kind. Daarnaast is er een intensivering in de sociale zekerheid van f 100 mln in 1990 (bijzondere bijstand) en f 235 mln in 1991-1994 (niet volledig realiseren van ombuigingen jongerendossier).

Het afschaffen van de eigen betalingen gezondheidszorg in 1990 betekent een intensivering van f 230 mln. Van het totaal aan intensiveringen gezondheidszorg komt f 210 mln ten laste van de Rijksbegroting (ouderenzorg).

Ten aanzien van de volkshuisvesting is gerekend met een jaarlijkse uitbreiding van het sociale woningbouwprogramma met 5000 woningen met ingang van 1991. De hiermee gemoeide investeringsimpuls belooft jaarlijks f 0,6 mld terwijl de budgettaire last in 1994 nog slechts f 75 mln bedraagt doch in de jaren daarna verder oploopt. Tevens zijn de uitgaven in het kader van de individuele huursubsidie verhoogd met f 100 mln. Voorts is verondersteld dat nog eens f 50 mln wordt ingezet voor woningverbetering, zodat het budgettaire beslag van de totale intensivering in de volkshuisvesting in 1994 f 25 mln belooft.

De voornemens ten aanzien van defensie betekenen een besparing ten opzichte van de meerjarenramingen van f 425 miljoen.

Bij de Rijksgebouwendienst is verondersteld dat extra investeringen plaatsvinden oplopend van f 120 miljoen in 1991 tot f 470 miljoen in 1994, gefinancierd via leasing. De budgettaire last blijft dan beperkt tot f 120 miljoen in 1994.

Het uitgetrokken bedrag voor het Gemeentefonds (f 50 miljoen) komt bovenop de reeds in de meerjarenramingen opgenomen volumegroei. Daarnaast wordt de gemeentelijke beleidsruimte vergroot door de eerder genoemde f 50 miljoen ten behoeve van milieu-investeringen en de f 100 miljoen ten behoeve van meer individuele bijstand, terwijl ook diverse andere beleidsintensiveringen deels in gemeentelijke uitgaven tot uitdrukking komen (onder andere onderwijs, politie en arbeidsmarkt).

De gelden die zijn uitgetrokken voor eventueel hogere EG-afdrachten<sup>2</sup>, bijdragen voor Oost-Europa en internationale milieuproblemen belopen te zamen f 200 mln.

Hoewel concrete maatregelen in de sfeer van fraudebestrijding (nog) niet zijn ingevuld, is op verzoek gerekend met f 250 mln lagere uitgaven gelijkelijk verdeeld over Rijksbegroting en Sociale Fondsen.

## **2. Beleid ten aanzien van financieringstekort, belastingen en premies**

De doelstelling voor het financieringstekort van het Rijk in 1994 bedraagt 3¼% van het nationale inkomen. Dit biedt een extra budgettaire ruimte van f 1,3 mld ten opzichte van de centrale projectie, waarin een tekort van 3% is aangenomen.

Wat betreft het fiscale beleid zijn er de volgende wijzigingen ten opzichte van de centrale projectie:

- Het huurwaardeforfait wordt extra verhoogd ingaande 1990. De extra belastingopbrengsten (kaseffect 1990 f 100 miljoen, structureel f 220 miljoen) worden aangewend voor een verlaging van de overdrachtsbelasting bij woningen. Die verlaging zou 1%-punt kunnen belopen. De extra premie-opbrengsten ad f 70 mln structureel komen ten goede aan de sociale fondsen.

- Vooruitlopend op de in het NMP voorziene afschaffing van het reiskostenforfait<sup>3</sup> wordt in 1990 het reiskostenforfait afgetopt (opbrengst 1990 op kasbasis f 125 miljoen en op transactiebasis f 250 miljoen).

- Ingaande 1990 wordt een CO<sub>2</sub>-heffing ingevoerd, dan wel vooruitlopend daarop wordt een bestaande milieu-heffing (WABM) verhoogd, met een opbrengst van f 150 miljoen.

<sup>2</sup> De raming EG-afdrachten (vierde eigen middel) in de MEV ligt f 450 mln lager dan die in de Miljoenennota 1990. Op grond van bestaand beleid is een hogere raming dan in de MEV niet aannemelijk; nieuwe EG-uitgaven zijn evenwel geenszins uit te sluiten.

<sup>3</sup> Ten gevolge van de technische AAW-operatie rond de invoering van Oort zou de afschaffing in 1994 voor de belastingen ca. f 100 mln meer opleveren en voor de premies f 100 mln minder. Aangenomen is dat dit glad gestreken wordt via de rijksbijdrage en dat de premiepercentages uit dien hoofde niet worden verhoogd.



– Op verzoek is aangenomen dat nog in te vullen maatregelen in het kader van de fraudebestrijding f 125 miljoen extra belastingopbrengsten opleveren.

– De in de centrale projectie opgenomen verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting ad f 3 miljard komt te vervallen. In plaats daarvan wordt de ruimte die resteert, na verwerking van de gewijzigde tekortdoelstelling, de wijzigingen in uitgavenbeleid, fiscaal beleid en het nieuwe macro-economisch beleid, omgezet in een verlaging van het algemene BTW-tarief. Het blijkt dan te gaan om een ruimte van f 2,7 miljard in 1994 hetgeen voldoende<sup>4</sup> is om een verlaging van het algemene BTW-tarief met 1½%-punt te financieren (deriving op transactiebasis f 2,9 mld).

Voor de ontwikkeling van de sociale premies zijn, naast het gewijzigde uitgavenbeleid de volgende beleidsbijstellingen van belang:

– De sociale premies van de gezamenlijke centrale sociale fondsen worden in 1990 f 0,2 mld *boven* lastendekkend niveau vastgesteld. In de centrale projectie is ervan uitgegaan dat vanaf 1990 de premies f 1,1 mld *beneden* lastendekkend niveau zouden worden vastgesteld teneinde de ultimo 1989 voorziene overreserve van f 5½ miljard in vijf jaar tijd weg te werken. Bij de huidige voornemens voor 1990 is voor het koopkrachtbeleid van bijzonder belang dat er f 0,5 mld reserve-vorming in de WAO plaatsvindt. De verhoging van premies in 1990 in het kader van het interingsbeleid leidt tot een grotere overreserve ultimo 1990 en maakt het mogelijk om de premies in 1991–1994 juist verder beneden lastendekkend niveau vast te stellen dan in de centrale projectie was voorzien (f 1,4 mld in plaats van f 1,1 mld).

– Op verzoek is aangenomen dat de nog in te vullen maatregelen in het kader van de fraudebestrijding f 125 miljoen extra premie-opbrengsten opleveren.

– De in de centrale projectie opgenomen tweede Dekker stap (uitbreiding AWBZ annex verhoging nominale premies in de ZFW) is teruggedraaid. Ook overigens is niet gerekend met enigerlei wijziging van de financieringssystematiek in de gezondheidszorg.

### 3. Macro-economische effecten

De centrale projectie die in deze notitie als uitgangspunt dient correspondeert met de MEV 1990, behoudens een beperkte actualisatie die na afronding van de MEV heeft plaatsgevonden. Deze actualisatie betreft het te sluiten specialistenaccoord, de technische correcties op Oort (AAW-operatie), en enige beperkte aanpassingen in de uitgavenramingen naar aanleiding van de definitieve begrotingsstukken. Technisch is verondersteld dat de tarievenuniformering uit hoofde van het specialistenaccoord – die tot f 400 mln hogere lasten voor ziekenfondsverzekerden en navenant lagere lasten voor particulier en KPZ-verzekerden leidt – voor de helft al in 1990 gestalte krijgt. De AAW-operatie impliceert een verschuiving tussen premies volksverzekeringen en loon- en inkomstenbelasting binnen het tarief van de eerste schijf, samengaand met een compenserende Rijksbijdrage aan de fondsen.

De macro-economische effecten van de concept afspraken ten opzichte van de centrale projectie staan vermeld in tabel 2. In 1990 domineert de hogere premiedruk die het gevolg is van het gewijzigde interingsbeleid, de uitkeringsverhoging per 1 juli en de afschaffing van de eigen bijdragen in de gezondheidszorg. Vooral door de hogere werkgeverspremies resulteert een 0,4% hogere loonvoet bedrijven in 1990, met enige doorwerking naar afzetprijzen en -volumina. Tegelijk komt de arbeidsinkomensquote iets hoger uit, zonder dat overigens het niveau van 1989 wordt overschreden.

<sup>4</sup> Dit is ongerekend de effecten van de harmonisatie der indirecte belastingen in EG-kader, waaruit een opbrengstverhoging, of verlaging voortvloeit afhankelijk van de tariefindeling van energie.

Op middellange termijn leidt de btw-verlaging tot een geringere prijsstijging. Productie en consumptie komen in volume iets hoger uit, vooral vanwege de bestedingsstimulering door de kleinere tekortreductie, de sterkere vermogensintering bij de sociale fondsen in 1991-1994 en de op krediet van derden uitgebreide investeringen in de sociale woningbouw en de rijksgebouwen. Ondanks de hogere productie is er ten opzichte van de centrale projectie geen extra werkgelegenheid in de marktsector. Dit is niet alleen het gevolg van hogere reële loonkosten maar ook van de extra verhogingen van het minimumloon in 1990 en latere jaren. De werkgelegenheidstoename in de collectieve sector verdubbelt in vergelijking met de centrale projectie terwijl het aantal werkzoekenden zonder baan 25 000 lager uit zou komen in 1994.

Bij de werkgelegenheidseffecten in de collectieve sector is (nog) geen rekening gehouden met de in de concept afspraken genoemde mogelijkheid van verbetering van arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren die gefinancierd kan worden uit efficiency-verbeteringen. Als hieruit f 500 mln beschikbaar zou moeten komen dan is de werkgelegenheidstoename bij 7000 arbeidsjaren kleiner, en de werkloosheidsdaling ten gevolge van beleid 8000 personen kleiner.

De hogere arbeidsproductiviteit en de iets grotere spanning op de arbeidsmarkt leiden tot een iets hogere contractloonmutatie. De additionele productiegroei van bedrijven is in belangrijke mate geconcentreerd bij de bouwnijverheid. Zowel de milieu-intensiveringen als die in de volkshuisvesting en de rijksgebouwen leiden, indien zij althans in het gewenste tempo tot stand komen, tot forse impulsen in deze sector. Om de extra productie zonder vertragingen en bijzondere kosten te kunnen leveren is van belang dat er voldoende aanbod is van geschoolde bouwvakkers. De arbeidsmarkt in de bouw is echter gespannen en er zijn problemen met het realiseren van voldoende instroom van jonge bouwvakkers. Dit brengt risico's met zich mee voor lonen en bouwkosten. Bijzondere aandacht van het arbeidsmarktbeleid voor deze sector lijkt geboden.

**Tabel 2 Macro-economische effecten 1990 en 1991-1994**

	centrale projectie		afwijkingen t.g.v. beleid	
	1990	1991-1994	1990	1991-1994
	gemiddelde procentuele mutaties per jaar			
Loonsom per werknemer bedrijven	3	3½	0,4	0,1
Prijs particuliere consumptie	2½	1¾	0,1	- 0,1
Volume particuliere consumptie	3¾	2¾	0	0,2
Volume productie bedrijven	3¾	2¾	0	0,1
Reëel netto nationaal inkomen	2¾	2¾	0,1	0,1
	mutaties in eindjaar (voor 1990 t.o.v. 1989; voor 1994 gecumuleerd t.o.v. 1990)			
Werkgelegenheid marktsector (x 1000 arbeidsjaren)	47	125	- 1	- 1
Werkgelegenheid overheid en kwartaal (x 1000 arbeidsjaren)	5	20	4	19
Werkgelegenheid totaal (x 1000 personen)	85	255	5	25
	niveaus in eindjaar			
Werkzoekenden zonder baan (x 1000 personen)	540	480	- 5	- 25
Arbeidsinkomensquote bedrijven	77,8	77,8	0,2	0,2
Financieringstekort Rijk	4,9	3,0	0,2	0,25
Belastingdruk <sup>a</sup>	33,2	33,7	0	0,3
Sociale premiedruk <sup>b</sup>	18,9	18,3	0,4	0,2
N.b.m. gas binnenland en milieu	1,1	1,1	0	0
Collectieve druk <sup>a, b, c</sup>	53,2	53,1	0,4	0,5

a Gecorrigeerd voor statistische vertekeningen AAW-operatie en omzetting KST.

b Gecorrigeerd voor de gevolgen van de tweede Dekker-stap in de centrale projectie.

c Inclusief niet-belastingmiddelen aardgas binnenland en milieu.

De maatregelen op het terrein van arbeidsmarktbeleid en kinderopvang zijn nog niet concreet uitgewerkt. Bovendien zijn uitvoerbaarheid, effectiviteit en bereik moeilijk in te schatten en mede afhankelijk van de medewerking van derden. In de berekeningen zijn daarom alleen de directe (bestedings-)effecten van de uitgetrokken bedragen meegenomen<sup>5</sup>. De indirecte effecten van het arbeidsmarktbeleid kunnen leiden tot extra daling van de werkloosheid en de indirecte effecten van de kinderopvang kunnen een opwaartse invloed op de werkloosheid uitoefenen (meer arbeidsaanbod van vrouwen).

#### 4. Beeld collectieve sector

Tabel 3 Financiering uitgavenverhogingen 1990 en 1994 t.o.v. centrale projectie

	Rijk		Sociale Fondsen		Totaal	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994
	mld gld					
1. Saldo intensiveringen	1,1	3,0	0,75	1,55	1,85	4,55
2. Endogene doorwerkingen	-0,15	0,3	-0,2	0,4	-0,31	0,7
3. Extra uitgaven	0,95	3,3	0,55	1,95	1,55	5,25
4. Vermogensvorming			1,3	-0,3	1,3	-0,3
5. Financieringssaldo Rijk	-0,85	-1,3			-0,85	-1,3
6. Benodigde extra belasting- en premieopbrengst	0,1	2,0	1,85	1,65	1,95	3,65
7. Waarvan endofoon	-0,15	1,4	0,25	0,7	0,1	2,1
8. Waarvan a.g.v. maatregelen	0,25	0,6	1,6	0,95	1,85	1,55

Tabel 3 beoogt de wijzigingen in het totale beeld van collectieve uitgaven en ontvangsten samen te vatten. De eerste regel betreft de bijstellingen van de collectieve uitgaven als gevolg van beleid (zie tabel 1). Daarnaast worden de collectieve uitgaven ook beïnvloed door het andere macro-economisch beeld dat voortvloeit uit het gewijzigde beleid. Deze zogenaamde endogene doorwerkingen, weergegeven in de tweede regel, behelzen in 1990 lagere uitgaven op de rijksbegroting en in de sociale fondsen in verband met het gewijzigde premiebeeld. Voor de rijksbegroting domineert de hogere inhoudingsheffing bij ambtenaren en bij de fondsen domineren de lagere AOW-uitgaven als gevolg van de netto-nettokoppeling. Voor 1994 is er sprake van een endogene uitgavenstijging van in totaal f 0,7 miljard. De belangrijkste oorzaak is de hogere contractloonstijging. Er is een direct effect op de uitkeringslasten (instroom WW, ZW en WAO, ca. f 100 miljoen), terwijl doorvertaling naar ambtenaren en trendvolgers ca. f 350 miljoen kost en de hogere indexatie van uitkeringen nog eens eenzelfde bedrag vergt. Daarnaast zijn grote posten de lagere werkloosheidsuitkeringen (-f 400 miljoen) en de hogere rentelasten (f 300 miljoen).

Samenvoeging van de beleidsmatige en de endogene uitgavenmutaties geeft de wijziging in de totale uitgaven zoals weergegeven in de derde regel. Om te komen tot de benodigde extra belasting- en premieopbrengsten (de zesde regel) dienen eerst de beleidswijzigingen ten aanzien van het financieringstekort van het Rijk en de vermogensvorming in de sociale fondsen te worden verwerkt (vierde en vijfde regel).

Voor een deel komen de wijzigingen in belasting- en premieopbrengsten tot stand zonder dat maatregelen nodig zijn (regel 7). In 1990 is er sprake van belastingderving vooral als gevolg van de hogere aftrekbare premies. De premie-opbrengsten in 1990 nemen endofoon toe als gevolg van de wet hogere loonstijging en de extra werkgelegenheid. In 1994 nemen de zowel belasting- als de premie-opbrengsten

<sup>5</sup> Voor nadere toelichting op deze aanpak en een kwantitatieve indruk van mogelijke effecten zij verwezen naar Werkdocument 32, hoofdstuk 4.

endogeen toe vooral als gevolg van de sterkere groei van de productie, werkgelegenheid en inkomens dan in de centrale projectie. De benodigde extra belastingopbrengst die via maatregelen moet worden verkregen blijft in 1994 beperkt tot f 0,6 miljard. Daarvan wordt f 0,3 mld gerealiseerd via de extra milieuheffing (CO<sub>2</sub>) en de fraudeopbrengsten. De resterende f 0,3 mld wordt in mindering gebracht op de in de centrale projectie opgenomen tariefsverlaging. In de centrale projectie werd f 3 mld ingezet voor tariefsverlaging in de loon- en inkomstenbelasting, nu is daarvoor in de plaats sprake van een BTW-verlaging ad f 2,7 mld.

De macro-economische collectieve lastendruk ligt in 1994 0,5%-punt hoger dan in de (geactualiseerde) MEV-raming. In de centrale projectie was sprake van een lichte daling in de periode 1991-1994. Omdat bovendien de drukverzwaring grotendeels al in 1990 optreedt, is de collectieve lastendruk inclusief beleid tussen 1990 en 1994 constant. Daarmee levert de lastendrukontwikkeling geen ondersteuning van betekenis aan de gewenste matige loonontwikkeling. De opwaartse bijstellingen in diverse collectieve uitgaven zouden kunnen leiden tot een beter onderhandelingsklimaat tussen sociale partners, doch het resultaat moet worden afgewacht.

## 5. Koopkracht

Voor het koopkrachtbeeld 1990 zijn van belang de aanpassingen van minimumlonen en uitkeringen per 1 juli, de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind, het afschaffen van de eigen betalingen gezondheidszorg (medicijnen'knaak' en specialisten'geeltje'), en het boven in plaats van beneden lastendekkend niveau vaststellen van de sociale premies. In de Miljoenennota 1990 werd de loonruimte ambtenaren bepaald op 2%, waarvan 1% in de vorm van hogere contractlonen. Nu is sprake van 1¼% contractloonsijging ambtenaren.

Per saldo resulteren de cijfers van tabel 4. De koopkrachtcijfers in de centrale projectie wijken iets af van die in de MEV door de gevolgen van het specialistenaccord (en doordat nu gerekend wordt voor de overgrote meerderheid van ambtenaren die geen gebruik maakt van de ZVO-regeling).

**Tabel 4 Koopkrachtontwikkeling<sup>a</sup> 1990 en 1991-1994**

	Centrale projectie		Projectie met gewijzigd beleid	
	1990 <sup>b</sup>	1991-1994	1990 <sup>b</sup>	1991-1994
	Gemiddelde procentuele mutaties per jaar			
Minimumloon	1	0	1¼	0,6
Minimumloon zonder kinderen	1¼	0	1¼	0,5
Minimum uitkeringsgerechtigde zonder kinderen	1¼	0	1¼	0,5
Modale werknemer <sup>c</sup>	2%	0,6	2%	0,9
Vergelijkbare ambtenaar <sup>c,d</sup>	1	0,5	1	0,7
2x modale werknemer <sup>c</sup>	3%	0,7	2%	0,9

<sup>a</sup> Inclusief het effect reinigings- en rioolrechten (NMP). Zie tekst voor de behandeling van reiskostenforfait, huiswaardeforfait, overdrachtsbelasting, eigen bijdragen gezondheidszorg en IHS.

<sup>b</sup> Inclusief het gemiddelde effect van het beperken van aftrekmogelijkheden uit hoofde van Oort (0% bij minima, -¾% bij modaal, -1¼% bij 2x modaal), en voor projectie met gewijzigd beleid ook inclusief gemiddelde effect van extra verhoging huurwaardeforfait.

<sup>c</sup> Exclusief incidenteel.

<sup>d</sup> Ambtenaar zonder gebruik van ZVO-regeling.



Evenals in de MEV is in de koopkrachttabel geen rekening gehouden met de gevolgen van het (gefaseerd) afschaffen van het reiskostenforfait. De effecten hiervan lopen sterk uiteen, afhankelijk van de reisafstand. Er is geen invloed bij uitkeringsgerechtigden, terwijl voor werknemers het gemiddelde effect in 1990  $-1/4\%$ -punt bedraagt en in 1991-1994 krap  $-0,1\%$  gemiddeld per jaar. Hiertegenover zal een positieve invloed op de koopkracht kunnen staan door de aanwending van de opbrengsten in de sfeer van het openbaar vervoer.

De extra verhoging van het huurwaardeforfait in 1990 is wel in de berekeningen van tabel 4 betrokken. Het toegerekende effect belooft  $-0,15\%$  voor modaal en  $-0,25\%$  voor 2x modaal. In werkelijkheid zal de verhoging van het huurwaardeforfait slechts op een deel van de populatie slaan, nl. de huiseigenaren voor wie het koopkrachtnadeel gemiddeld ca.  $-1/2\%$  is. Daartegenover staat, zo is verondersteld, een daling van de overdrachtsbelasting, waarvan kopers (en verkopers) kunnen profiteren maar die niet in de koopkrachtcijfers tot uiting komt.

Van de afschaffing van de eigen betalingen in de gezondheidszorg in 1990 gaat gemiddeld geen effect uit op de koopkracht, omdat deze betalingen worden omgezet in een hogere nominale premie. Voor gezinnen met maximale eigen betalingen (f 200 per jaar) is er echter een koopkrachtvoordeel dat uiteenloopt van ca.  $1/2\%$  (minima en modaal) voor gezinnen met kinderen tot  $3/4\%$  voor minima zonder kinderen. Gezinnen die in het geheel geen gebruik maken van de medische voorzieningen waarvoor eigen betalingen zijn verschuldigd, ondervinden een koopkrachtnadeel van  $1/4$  à  $1/2\%$ . Voor de particulier en KPZ-verzekerden is er geen effect.

In 1991-1994 komt de koopkrachtontwikkeling voor de minima gemiddeld beter uit dan in de centrale projectie. Dit is vooral het gevolg van de hogere indexatie van de bruto-inkomens, de sterkere daling van de sociale premies ten opzichte van 1990, en het elimineren van de tweede Dekker-stap. De extra IHS-uitgaven kunnen voor de minima die van de IHS gebruik maken een extra koopkrachtvoordeel van ca.  $1/4\%$  per jaar betekenen.

De bovenminimale inkomens hebben eveneens voordeel van de sterkere premiedaling en van het elimineren van de tweede Dekker-stap. Dat de minima ondanks de koppeling aan de regelingslonen in koopkracht nog iets achterblijven bij de modale werknemer hangt samen met de dalingen die na 1990 optreden in WAO- en pensioenpremies. Wat betreft de pensioenpremies doet het effect zich ook voor bij de ambtenaren die niet op een premiedaling mogen rekenen (dit in tegenstelling tot de trendvolgers die bij de PGGM zijn aangesloten).

Het koopkrachtbeleid 1991-1994 wijzigt indien de voorstellen-Dekker (systeemwijziging financiering zorg) worden doorgevoerd. Over de invoering van deze voorstellen zal, zo is afgesproken, op een later tijdstip worden besloten; wel is gekozen voor een verdeling van 85% procentuele en 15% nominale premies in de eindsituatie. Indien deze eindsituatie, al dan niet via tussenstappen, al in de komende kabinetsperiode wordt bereikt, dan is de gemiddelde koopkrachtmutatie in 1991-1994 voor gezinnen met kinderen 0,3 à 0,4% per jaar lager, behoudens voor de 2x modale werknemer die juist 0,3% per jaar beter uit zou komen. Bij de minima zonder kinderen zou het verlies aan koopkracht ten gevolge van volledige doorvoering van Dekker 0,2% per jaar zijn.