
Vergaderjaar 1997–1998

26 024

Kabinetsformatie 1998

Nr. 9

BRIEF VAN DE INFORMATEURS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 1998

Daartoe gemachtigd door Hare Majesteit de Koningin doen wij u hierbij toekomen het eindverslag van onze onderzoekswerkzaamheden.

De informateurs,
E. Borst-Eilers
W. Kok
G. Zalm

Aan de Koningin

Den Haag, 20 juli 1998

Majesteit,

Op 14 mei 1998 verzocht u ons de mogelijkheid te onderzoeken van de spoedige totstandkoming van een kabinet van PvdA, VVD en D66. Gaarne brengen wij u hierbij verslag uit van onze bevindingen.

Gevolgd gevend aan de ons verleende opdracht hebben wij een groot aantal gesprekken gevoerd met de voorzitters van de Tweede Kamerfracties van PvdA, VVD en D66.

Tijdens de eerste gesprekken hebben de fractievoorzitters gedrieën aangegeven dat zij onder leiding van de informateurs onderhandelingen wensen te voeren over een aan de fracties voor te leggen ontwerp-regeerakkoord dat als programmatische basis zou kunnen dienen voor een door PvdA, VVD en D66 te vormen kabinet. De besprekingen hebben zich vervolgens gericht op de inhoud van een dergelijk ontwerp-regeerakkoord.

Daartoe is om te beginnen in overleg met de fractievoorzitters van PvdA, VVD en D66 een agenda opgesteld, alsmede een clusterwijze indeling van te bespreken onderwerpen. Alle onderwerpen zijn in de daarop volgende weken grondig besproken. Op een aantal beleidsterreinen zijn door de fractievoorzitters werkgroepen – bestaande uit specialisten van hun fracties – ingesteld, met het verzoek gezamenlijk voorstellen te doen, respectievelijk vragen te beantwoorden.

Mede op basis van rapportages van de ingestelde werkgroepen en overige bijdragen vanuit de fracties hebben wij in de eerste helft van juni over een groot aantal specifieke deelontwerpen nadere gesprekken gevoerd en voorlopige afspraken gemaakt met de fractievoorzitters. In de tweede helft van juni hebben wij met de fractievoorzitters intensieve besprekingen gevoerd over het financieel-economisch beleid en het budgettair kader. Begin juli heeft dit geleid tot overeenstemming op hoofdlijnen daarover. Daarna heeft een aantal afrondende gesprekken plaatsgevonden.

Op basis van onze gesprekken met de fractievoorzitters hebben wij hen op donderdag 16 juli jl. de voorlopige tekst van een ontwerp-regeerakkoord voorgelegd met het verzoek ons na bespreking in hun fracties in kennis te stellen van eventueel door hen gewenste amendementen. Daags daarna hebben wij de ingediende amendementen van de drie fracties intensief met de fractievoorzitters besproken. Daarbij is overeenstemming bereikt over de definitieve tekst van het ontwerp-regeerakkoord. Op zaterdag 18 juli hebben de drie fractievoorzitters ons laten weten dat hun fracties die ochtend met deze definitieve tekst hadden ingestemd en dat het akkoord derhalve als programmatische basis kan dienen voor een door PvdA, VVD en D66 te vormen kabinet.

Op grond van onze bevindingen en gelet op de verkiezingsuitslag van 6 mei jl. mogen wij u thans in overweging geven de heer W. Kok te benoemen tot formateurs en hem te belasten met de vorming van een tweede kabinet van PvdA, VVD en D66.

Met gevoelens van hoge achting,

De informateurs,
E. Borst-Eilers
W. Kok
G. Zalm

Ontwerp-regeerakkoord 1998

Inhoudsopgave

	Bladzijde	
0	Voorwoord	4
I	Financieel-economisch beleid en budgettair kader	8
II	Werk, sociale zekerheid en inkomen	23
III	Zorg en volksgezondheid	36
IV	Ruimtelijk-economische inrichting en milieu	45
V	Onderwijs en kennis	59
VI	Kwaliteit en diversiteit van de samenleving	64
VII	Kwaliteit van het bestuur	71
VIII	Veiligheid	79
IX	Internationaal beleid en defensie	83
Bijlage:		
–	Herziening belastingstelsel	92

0. VOORWOORD

Ons land kan de volgende eeuw met vertrouwen binnengaan. Nederland heeft een sterke economie, een hoogwaardig sociaal stelsel en een cultuur van vrijheid, verantwoordelijkheidszin, tolerantie en solidariteit. In de periode die achter ons ligt zijn de centrale doelstellingen van het regeerakkoord 1994 (het creëren van veel werk en het herijken van de verzorgingsstaat) in belangrijke mate bereikt. We moeten echter waken voor gezapigheid of zelfvoldaanheid. Er zijn structurele verbeteringen gerealiseerd, maar de gunstige economische conjunctuur kan op enig moment weer omslaan.

De voornaamste opgave voor de komende regeerperiode is het vinden van een verantwoord evenwicht tussen economische kracht en behoud van de kwaliteit van ons leefmilieu, tussen economische dynamiek en sociale rechtvaardigheid, tussen individuele ontplooiing en wederzijdse verantwoordelijkheid. Een andere – niet geringe – opgave is het overbruggen van de kloof tussen de steeds hogere eisen die aan werknemers worden gesteld en de daarbij achterblijvende kwalificaties van vele werknemers en (langdurig) werklozen.

De samenhang tussen mensen die het goed hebben en minder fortuinlijke burgers, tussen jong en oud, tussen mensen met onderscheiden culturele en etnische achtergronden, tussen gezonden en zieken, moet behouden blijven en waar nodig versterkt worden. In deze samenhang ligt een belangrijke kracht van ons land. Het heeft te maken met waarden als vrijheid, tolerantie, gelijkwaardigheid en solidariteit die nog altijd breed worden gedragen. Het gaat erom te bevorderen dat vrijheid en de ontplooiing van individuele talenten samengaan met onderlinge verbondenheid en wederzijdse verantwoordelijkheid. Zo kunnen wij economisch élan combineren met sociale verantwoordelijkheid en duurzaamheid. Zo kunnen wij betrokkenheid stimuleren en een dam opwerpen tegen maatschappelijke fragmentatie.

Cultuur is van vitale betekenis voor zowel onze samenleving als voor de individuele burger. Cultuur is essentieel voor enerzijds integratie en cohesie als uitdrukking van wat ons bindt en anderzijds voor de differentiatie en ontplooiing van de individuele mens. Cultuur is essentieel voor de ontwikkeling en overdracht van waarden en voor de reflectie daarop.

Kracht

Een vitale economie is essentieel een goede basis voor werkgelegenheid en welvaart. Nederland presteert opvallend goed. Dat is te danken aan de inspanning en de kwaliteit van ondernemers en werknemers en aan een op economische dynamiek en financiële soliditeit gericht beleid. Toch zijn er nog steeds grote tekorten in de samenleving, zowel in financieel-economisch alsook in maatschappelijk opzicht. De sociale en fysieke infrastructuur zijn nog onvoldoende toegerust voor de eisen die daar in de volgende eeuw aan zullen worden gesteld. Het is nodig daarin meer te investeren, evenals in duurzaamheid. Het gaat om de toekomst en de ontplooiingsmogelijkheden van mensen, om het versterken van de sociale cohesie. In de komende regeerperiode zal de aandacht opnieuw uitgaan naar de noodzakelijke groei van de werkgelegenheid, vernieuwingen in de economie, investeringen in de leefomgeving en de zorg voor kwetsbare groepen. In wat soms het poldermodel wordt genoemd, komen deze doeleinden bij elkaar.

Een krachtige economie vraagt aanzienlijke investeringen in de fysieke, de economische en de kennisinfrastructuur. Samen werken is een van de belangrijkste factoren die mensen bindt. Daarom zal er voldoende

werkgelegenheid moeten worden gecreëerd om de velen die zich op de arbeidsmarkt melden aan de slag te kunnen laten gaan. Naast werk in loondienst zal dat in toenemende mate ook het zelfstandig ondernemerschap betreffen. Waar mogelijk en verantwoord zal marktwerking verder worden gestimuleerd om dienstverlening en klantgerichtheid te bevorderen. Om de concurrentiekracht van het bedrijfsleven te versterken is voortgaande economische en technologische innovatie noodzakelijk. Nodig is een beleid dat solide is, de concurrentiekracht van Nederland vergroot, duurzaamheid garandeert en ook perspectief biedt op werk voor mensen met weinig kansen.

Een kennisintensieve economie als de Nederlandse is afhankelijk van een hoge scholingsgraad van de gehele bevolking. Het onderwijsniveau in ons land stijgt nog steeds. Het verder ontwikkelen van de gehele kennisinfrastructuur waarin de mogelijkheden van een leven lang leren worden vastgelegd, is noodzakelijk.

Als gevolg van de krachtige economische groei, de bevolkingstoename en de toenemende welvaart maakt ook de ruimtelijke indeling van ons land een stormachtige ontwikkeling door. Groeiende mobiliteit en daarmee verbonden vraagstukken inzake congestie en bereikbaarheid maken een duidelijke regie in het openbaar vervoer, de aanleg van wegen en de luchtvaart noodzakelijk. Ook hier gaat het om het vinden van het juiste evenwicht tussen de groei van productie, mobiliteit en infrastructuur en de ecologische randvoorwaarden waarbinnen dit alles moet plaatsvinden.

De wijze waarop die afweging door overheden en particulieren plaatsvindt en de keuzen die daarbij worden gemaakt, bepalen het draagvlak voor de uitvoering. De nadruk in het beleid zal liggen op het stimuleren van duurzame technologische oplossingen, verantwoord ondernemerschap, open overleg en duidelijke regelgeving.

Sociale cohesie

De kracht van een samenleving wordt bepaald door de mate waarin burgers en bevolkingsgroepen bereid en in staat zijn te participeren in economische en sociale verbanden. Voor het overgrote deel van de bevolking vormt dit geen probleem. Men is goed opgeleid, heeft werk, een redelijk tot goed inkomen, is gezond en heeft een goede sociale binding met de maatschappelijke omgeving. Voor te veel Nederlanders en medelanders geldt dit niet of onvoldoende. Zij kunnen door gebrek aan opleiding, door een te geringe arbeidsproductiviteit of een slechte gezondheid niet aan de steeds hogere eisen voldoen en staan aan de kant. Vaak raken zij sociaal geïsoleerd, sommigen, ook jongeren, raken verzeild in criminele circuits. Voor een belangrijk deel concentreren deze problemen zich in de achterstandsbuurtten van de grote steden. Problemen hopen zich op bij etnische minderheden en autochtone groepen die al meerdere generaties lang de aansluiting missen.

Het is een kerntaak van de overheid om dit soort achterstanden te voorkomen of op te heffen. Burgers dienen te worden gestimuleerd en in de gelegenheid te worden gesteld daaraan ook zelf bij te dragen. De sociale voorzieningen zijn nu meer gericht op activering tot arbeidsdeelname en preventie van uitval, maar behouden uitdrukkelijk hun basis van solidariteit voor hen die (nog) niet in staat zijn zichzelf te redden. Het grote stedenbeleid is gericht op een integrale aanpak van deze achterstandsproblemen op lokaal niveau. Dit beleid wordt met kracht voortgezet. Juist hier zal de sociale cohesie moeten worden behouden of hersteld en de veiligheid van burgers worden verzekerd. De juiste balans tussen persoonlijke verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, ook van

mensen in achterstandssituaties, en collectieve verantwoordelijkheid voor de kwetsbaren is daarbij de sleutel. De aanhoudende bereidheid van de bevolking tot solidariteit met hen die in risicovolle omstandigheden verkeren bewijst dat er nog veel is dat mensen met elkaar verbindt.

Naast de achterstandsproblematiek is ook de binding tussen de generaties en tussen bevolkingsgroepen met verschillende etnische en culturele achtergronden van groot belang voor de sociale cohesie in ons land. Het is nodig te investeren in een interculturele samenleving, waarin de nadruk ligt op het benutten van de kracht van pluriformiteit. Een beschaafde samenleving waarin mensen niet langs elkaar heen leven wordt ook gekenmerkt door solidariteit tussen generaties. Voor de generatie 65-plussers is essentieel dat zij kunnen rekenen op een welvaartsvast AOW-basispensioen en continuïteit in de regelingen ten aanzien van hun aanvullend pensioen. Van minstens even groot belang zijn kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke zorgvoorzieningen. Door vermindering van de schuld- en rentelasten zal worden voorkomen dat de jongeren van nu in de toekomst de ouderen van de rekening worden. Een actieve en bewuste participatie van jonge mensen is juist in een enigszins vergrijzende samenleving van levensbelang. Maar dat geldt ook voor ouderen, die steeds langer gezond en zelfredzaam blijven. Actieve betrokkenheid verhoogt ook hun levenskwaliteit. Op beide terreinen zal een krachtig en samenhangend beleid worden gevoerd.

Kwaliteit

Zowel aan het beleid van de overheid als aan de dienstverlening in de publieke sector worden hoge eisen gesteld. Door vergroting van de doelmatigheid en verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering neemt de overheidsorganisatie in omvang geleidelijk af. De betekenis van de overheid in haar verschillende functies wordt daarentegen steeds belangrijker. Juist omdat economische en maatschappelijke veranderingen zich sneller voltrekken is een alerte houding van de overheid geboden. Een kleinere maar kwalitatief zeer hoogwaardige ambtelijke organisatie biedt daarbij ondersteuning aan het politieke bestuur. Ook aan de dienstverlening in de publieke sector worden door de burgers terecht steeds hogere eisen gesteld. Klantgerichtheid, maatwerk en effectiviteit komen op een steeds hoger peil. Deze ontwikkelingen zullen in de komende periode nieuwe impulsen krijgen.

Van de overheid wordt zowel een duidelijke visie verwacht op maatschappelijke problemen, als ook een open en interactieve bestuursstijl. Betrokkenheid van burgers, bedrijven en andere organisaties bij het verkennen van problemen en van mogelijke oplossingen is goed voor de kwaliteit van de besluitvorming en voor het draagvlak bij de uitvoering. Op basis van de in dit regeerakkoord geformuleerde visie op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen en hun aanpak zal een open en transparante bestuurswijze worden ontwikkeld.

Verantwoordelijkheid en betrokkenheid

Veel gaat goed: de economie groeit, steeds meer mensen werken en men wordt gemiddeld steeds ouder. Steeds snellere maatschappelijke en technologische veranderingen zijn echter voor veel mensen bedreigend en versterken gevoelens van onveiligheid en uitsluiting. De uitdaging voor overheid en samenleving is om op deze veranderingen in te spelen en ze in goede banen te leiden. Dat kan in het bijzonder door burgers bij de veranderingen te betrekken. Mensen moeten invloed kunnen uitoefenen: op elkaar, op de samenleving, op het bestuur. Door verantwoordelijkheid

en betrokkenheid te stimuleren worden gevoelens van overbodigheid, machteloosheid en sociaal isolement tegengegaan.

De overheid moet betrokken zijn bij mensen: maar mensen moeten zich ook betrokken weten bij het bestuur. Een verdere democratisering van het bestuur draagt daaraan bij. Mensen moeten hun mening over de samenleving, over de buurt en de straat, over het milieu en de toekomst, kunnen uiten en tot gelding kunnen brengen om volwaardig burger te kunnen zijn. De burger die mede verantwoordelijk is voor wat er in zijn land, in zijn gemeente en in zijn buurt gebeurt, kan ook op die verantwoordelijkheid worden aangesproken. Die eigen verantwoordelijkheid geldt voor alle burgers, ook voor nieuwkomers.

Ook, en misschien wel vooral, is tenslotte betrokkenheid tussen mensen onderling essentieel. Verantwoordelijkheid van mensen voor zichzelf en voor elkaar is van grote waarde. Dat begint in de eigen omgeving: thuis, in het gezin en bij de opvoeding van kinderen. Het zet zich voort in de eigen straat en buurt. Criminaliteit en zinloos geweld op straat, zoals zich dat in de afgelopen jaren een aantal malen heeft gemanifesteerd, vormen een ernstige inbreuk op het persoonlijke leven van mensen en op het vertrouwen dat mensen in elkaar en in de overheid stellen. Mensen moeten de zekerheid hebben dat onmaatschappelijk gedrag niet wordt getolereerd maar wordt gecorrigeerd. Het bieden van veiligheid, het stellen en handhaven van normen zijn bij uitstek taken van een betrouwbare en betrokken overheid. Een overheid die wil investeren in de gemeenschap en die burgers aanspreekt op hun verantwoordelijkheid bevordert de maatschappelijke waarden die voor de toekomst van Nederland belangrijk zijn.

I FINANCIEEL-ECONOMISCH BELEID EN BUDGETTAIR KADER

1. Uitgangspunten voor het beleid
2. Fiscaal stelsel 21ste eeuw
3. Totaalbeeld
4. Beleidsintensiveringen
5. Ombuigingen
6. Fiscale maatregelen
7. Mogelijk afwijkende economische ontwikkeling
8. Begrotingsbeeld 1999

I FINANCIËEL-ECONOMISCH BELEID EN BUDGETTAIR KADER

1. Uitgangspunten voor het beleid

De uitgangssituatie voor de nieuwe kabinetsperiode is duidelijk gunstiger dan vier jaar geleden. Het financieringstekort bedraagt ca. 1½% BBP en ligt daarmee op het laagste niveau van de afgelopen kwart eeuw en ruim beneden de plafondwaarde van 3% BBP van de EMU en halverwege op weg naar een sluitende begroting. De banenmachine draait op volle toeren en de economische groei ligt dit jaar op bijna 4%. Dit betekent echter niet dat voor de komende vier jaar een economische groeiraming van gemiddeld 2% als pessimistisch moet worden gezien. Na vier jaar van gunstige internationale conjunctuur mag een minder gunstige ontwikkeling in de komende vier jaar niet worden uitgesloten. Hanteren van behoedzame uitgangspunten blijft daarom geboden, in samenhang met afspraken over wat te doen bij een meevallende ontwikkeling.

Het financieel-sociaal-economisch beleid van het kabinet zal in het bijzonder gericht zijn op:

- Meer mensen aan de slag en een evenwichtige inkomensontwikkeling.
- Voldoende ruimte voor doelmatig uitgevoerde kerntaken.
- Investeren en reserveren voor de toekomst.
- Een dynamische en duurzame economie.
- Een betrouwbaar en voorspelbaar overheidsbeleid.

2. Fiscaal stelsel 21ste eeuw

Het huidige belastingstelsel is om een aantal redenen toe aan een herziening. Die redenen zijn gelegen in nationale en internationale ontwikkelingen. Op basis van de hoofdlijnen van de nota van het vorige kabinet «Belastingen in de 21ste eeuw: een verkenning» zal per 1 januari 2001 een stelselherziening worden doorgevoerd die de volgende doelstellingen heeft:

- verbreding en versterking van de belastinggrondslag
- bevordering van de werkgelegenheid en de economische structuur; versterking van de concurrentiekracht van Nederland
- verlaging van de lastendruk op arbeid
- bevordering van een duurzame economische ontwikkeling («vergroening»)
- een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de belastingdruk
- bevordering van emancipatie en economische zelfstandigheid
- vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Voor deze stelselherziening is 5 miljard vrijgemaakt. Het budgettaire beslag van de lastenverlichting wordt beperkt tot 4,6 miljard doordat daarnaast enkele andere maatregelen worden doorgevoerd die per saldo geld opleveren. In bijlage 1 zijn de hoofdpunten van de voorgenomen herziening opgenomen.

De ecotax en de daarbij behorende compensatie zal gefaseerd vanaf 1 januari 1999 ingevoerd worden. Mede met het oog hierop zal per die datum ook een knip in de eerste schijf worden gerealiseerd.

3. Totaalbeeld

Uitgaande van het behoedzame scenario van het CPB bedraagt de budgettaire ruimte in 2002 bij ongewijzigd beleid 4¼ miljard. Additionele budgettaire ruimte ontstaat door doelmatigheidswinsten, herschikkingen en uitgavenbesparingen, andere ruimtevergrotenende maatregelen en door de macro-economische effecten van het nieuwe beleid (dat leidt tot hogere groei en meer werkgelegenheid). Op basis van de CPB-berekenin-

gen is voor dit laatste een bedrag gehanteerd van 3 miljard. Rekening houdend met de macro-economische effecten van het nieuwe beleid bedraagt de gemiddelde groei bij behoedzame uitgangspunten 2¼% per jaar.

Tabel: Opbouw en aanwending budgettaire ruimte 1999–2002 (in miljarden 1998)

Ruimte behoedzaam scenario	4¼
Ombuigingen	7¾
Andere ruimtevergrotenende maatregelen	1
Macro-economische effecten RA	3¾
Totaal ruimte	16¾
Aangewend voor:	
Intensiveringen	9¼
Lastenverlichting	4½
Reductie EMU-tekort ¹	2
Uitgavenreserve	1

¹ Er bestaat een verschil van een ½ miljard tussen de CPB-becijfering met betrekking tot de som van EMU-tekortreductie en uitgavenreserve en die van het concept-regeerakkoord. Dit vloeit voort uit een ¼ miljard gunstiger inschatting van de belastingopbrengsten door Financiën bij het behoedzame scenario en een ¼ miljard gunstiger ontwikkeling van de uitgaven bij ongewijzigd beleid op grond van de juli-stand ten aanzien van de begrotingsontwikkeling. Bij de sociale zekerheidsuitgaven bestaat een verschil van inzicht tussen CPB en SZW. In het concept-regeerakkoord is gerekend met de CPB-raming. Het kabinet zal terzake nader een standpunt moeten bepalen.

Naast de beleidsintensiveringen van 9¼ miljard is een bedrag voor lastenverlichting van afgerond 4,5 miljard gereserveerd. Het bedrag beschikbaar voor tekortreductie en de wettelijk vereiste stortingen in het AOW-fonds belooft 2 miljard, hetgeen overeenkomt met 0,25% BBP in 2002. Tenslotte is een uitgavenreserve opgenomen van 1 miljard, die primair dient voor thans niet te voorziene tegenvallers in de uitgaven. Voor de herziening van het belastingstelsel is 5 miljard gereserveerd. Andere lastenverlichtende maatregelen zijn de voorgenomen extra fiscale faciliteit van kinderopvang van 150 miljoen en uitbreiding van de bestaande scholingsfaciliteiten tot de non-profitsector van 100 miljoen. Tegenover die lastenverlagingen staan lastenverzwarende maatregelen van in totaal 650 miljoen. Per saldo resteert een ruimte voor lastenverlichting van afgerond 4½ miljard. Zie de tabel op blz. 13.

4. Beleidsintensiveringen

In lijn met het voorgaande zijn belangrijke intensiveringen overeengekomen. De kwaliteit en de kracht van de samenleving worden bevorderd door nieuwe middelen voor onderwijs, zorg en veiligheid. Met het oog op de toekomst wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de samenleving in de meest ruime zin incl. grote steden, sociale infrastructuur en (internationaal) milieubeleid. De arbeidsdeelname van mensen met een minder gunstige arbeidsmarktpositie wordt bevorderd door specifiek werkgelegenheidsbeleid. Daarnaast worden verbeteringen aangebracht in enkele specifieke inkomensregelingen die in het bijzonder van belang zijn voor mensen met lagere inkomens die met hoge lasten kampen.

INTENSIVERINGEN (in miljoenen 1998)	1999	2000	2001	2002
a. Kwaliteit onderwijs	450	900	1 350	1 800
b. Kinderopvang en naschoolse activiteiten (incl bouwimpuls)	65	135	185	265
* (fiscaal)	(25)	(75)	(125)	(150)
c. Infrastructuur (incl. investeringen ICT en investeringen en exploitatie in verband met rekening rijden)	875	1 600	1 725	2 000
Waarvan gedekt uit:				

INTENSIVERINGEN (in miljoenen 1998)	1999	2000	2001	2002
* FES-impuls vorig kabinet	500	500	500	500
* Additionele voeding FES	75	150	225	300
* Overig	300	950	1 000	1 200
d. Milieu (Joint Implementation/Clean Development) waarvan:	(75)	(75)	(275)	(375)
* Joint Implementation (non-ODA)	(75)	(75)	(75)	(75)
* Clean Development (ODA)	(-)	(-)	(200)	(300)
e. Politie/overige justitiële keten	175	350	500	750
f. Sport	10	20	35	55
g. Cultuur	15	30	40	60
h. Specifiek werkgelegenheidsbeleid	250	500	750	950
* WSW/Arbeidsomstandigheden	75	150	225	300
* I/D-banen/sluitende aanpak (netto)	175	350	525	650
i. Specifiek inkomensbeleid	175	375	550	750
* tegemoetkoming studiekosten	50	125	175	250
* WVG/chronisch zieken	50	100	150	225
* bijzondere bijstand	50	75	125	150
* IHS	25	75	100	125
j. Buitenlandbeleid * budget voor hulp aan Indonesië toevoegen aan ODA ¹	(78)	(78)	(56)	(53)
k. Zorg	550	1 100	1 650	2 200
l. Extra impuls sociale infrastructuur (jeugdbeleid/ inburgering)	25	50	75	100
m. Netto doorvertaling GF/PF	75	245	275	335
TOTAAL INTENSIVERINGEN	2 665	5 305	7 135	9 265

¹ Verschuiving van op de begroting van EZ opgenomen hulp aan Indonesië van non-ODA naar ODA.

De in de tabel gepresenteerde cijfers betreffen veelal clusters van intensiveringen met een nader te bepalen onderverdeling.

a. Kwaliteit onderwijs

Voor een verhoging van de kwaliteit van het onderwijs is structureel 1,8 miljard beschikbaar. De intensiveringen hebben allereerst betrekking op de verkleining van de klassen in de onderste groepen van de basisschool. De kleinere klassen maken meer maatwerk bij de scholing van de jongste leerlingen mogelijk. Een goede start is een belangrijk wapen tegen onderwijsachterstanden later. Tevens zullen kleinere klassen in de onderbouw tot een vermindering van de werkdruk van de docenten leiden.

Een deel van de gelden is bestemd voor een structurele inbedding van de informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs (ICT). De initiële investeringen zijn voorzien in het kader van de ICES. Doelstellingen zijn een betere ontsluiting van informatie ten gunste van het onderwijsproces en leerlingen van jongs af aan vertrouwd maken met ICT.

In het (middelbaar) beroepsonderwijs vraagt een adequate opleiding van leerlingen om een startkwalificatie die aansluit bij de behoeften van de arbeidsmarkt en om apparatuur die «up to date» is. Extra investeringen in apparatuur nemen de achterstanden weg en bieden meer ruimte om aan te sluiten bij de vereisten van de nieuwe kwalificatiestructuur van de beroepsen volwasseneneducatie. Een deel van de extra middelen zal

worden besteed aan verbetering van het materieel in het primair en voortgezet onderwijs. Ten aanzien van de studiefinanciering worden enkele verbeteringen aangebracht en een door het vorig kabinet voorgenomen aanscherping wordt ongedaan gemaakt.

b. Kinderopvang en naschoolse activiteiten

Om de arbeidsmarktparticipatie te vergroten wordt een financiële impuls gegeven aan de kinderopvang. Deze impuls krijgt concreet vorm door uitbreiding van de capaciteit voor kinderopvanginstellingen. Zo wordt tegemoet gekomen aan de toenemende vraag naar kinderopvangplaatsen. De subsidies voor kinderopvang worden geleidelijk doch structureel verhoogd met 250 miljoen in 2002, mede ten behoeve van eenmalige uitgaven voor een bouwimpuls. Voor uitvoering van de voorstellen van de commissie dagindeling komt daar bovenop 4 x 15 miljoen beschikbaar. Daarnaast worden in de fiscale sfeer maatregelen genomen die de drempel voor ouders kunnen verlagen, respectievelijk werkgevers een prikkel kunnen geven om in de CAO-onderhandelingen hun medewerkers een faciliteit voor kinderopvang aan te bieden (150 miljoen structureel).

c. Infrastructuur

Investeren in infrastructuur, in de brede zin van het woord, vormt de sleutel voor een duurzame versterking van de Nederlandse economie. Voor verbetering van de infrastructuur wordt daarom veel geld vrijgemaakt. Deze middelen zijn afkomstig uit drie financieringsbronnen.¹ Alles bijeen genomen is de cumulatieve extra ruimte tot en met 2002 6¼ miljard, tot en met 2010 ruim 22 miljard.

In hoofdstuk IV is een budgettair overzicht opgenomen van de investeringsambities in de ruimtelijk en economische structuurversterking.

d. Milieu (joint implementation/clean development)

De inspanningsverplichting voortvloeiend uit de Kyoto-afspraken over het terugdringen van broeikasgassen moet zo kosteneffectief mogelijk worden bereikt. Dit kan mede geschieden door Joint Implementation en Clean Development waarbij reductieprojecten in transitie- en ontwikkelingslanden door Nederland (deels) worden gefinancierd ten laste van de HGIS (non-ODA en ODA). Versterkt door een verdere oplopende bijdrage na 2002 kan in 2010 een substantiële beperking van de uitstoot van broeikasgas worden gehaald. Hiermee wordt een Nederlandse bijdrage aan de beperking van broeikasgasemissie gecombineerd met investeringen en technologie-overdracht in transitie- en ontwikkelingslanden. Wat betreft de verdeling van non-ODA en ODA bij deze inspanning wordt uitgegaan van een verhouding 3:5. Omdat Joint Implementation (non-ODA) sneller van start kan gaan dan Clean Development (ODA) zal in de eerste jaren meer het accent liggen op het eerste.

e. Politie en overige justitiële keten

Voor politie en veiligheid komt in totaal 750 miljoen extra beschikbaar. Om de veiligheid te verbeteren zal, naast het aantrekken van enkele duizenden agenten, ook de cellencapaciteit en de rechterlijke macht uitgebreid moeten worden. Om de jeugdcriminaliteit terug te dringen zullen ook op dit terrein middelen worden uitgetrokken voor zowel de bestrijding van deze criminaliteit, alsook maatregelen in de preventieve sfeer (jeugdhulpverlening).

¹ Er zal een wetsvoorstel komen om de voedingssystematiek van het FES te wijzigen teneinde de stabiliteit te vergroten en doorkruising van de randvoorwaarden ten aanzien van het EMU-tekort te voorkomen. Bij eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer (inclusief Common Area baten) wordt in het vervolg niet meer de hoofdsom in het FES gestort en daarna besteed doch wordt de hoofdsom ten gunste van de staatsschuld gebracht en de voeding van het FES structureel verhoogd met de daardoor vrijvallende rentelasten (in het geval van staatsdeelnemingen: na aftrek van dividendderiving). Daarnaast wordt ten aanzien van de gasbaten niet meer een deel van de exportbaten als voeding aangewezen, doch een vast percentage van de totale gasbaten (niet-belastingmiddelen). De laatste wijziging is nodig omdat door de internationale handelsfunctie van de Gasunie (import en export) Nederlandse exportbaten niet meer kunnen worden onderscheiden. De systeemwijziging vindt voor de periode 1999 tot en met 2010 als geheel budgettair neutraal plaats en mondt uit in een percentage van de totale gasbaten (niet-belastingmiddelen) van ruim 40%.

f. Sport

Sport draagt bij aan de volksgezondheid en aan de kwaliteit van de samenleving. De intensivering van 55 miljoen sport is bedoeld om de sportbeoefening in alle geledingen te versterken. Sport kan een bijdrage leveren aan de persoonlijke ontwikkeling en de maatschappelijke integratie.

g. Cultuur

Ook cultuur draagt bij aan de kwaliteit van de samenleving. De intensivering van 60 miljoen is bedoeld voor een brede impuls van verschillende vormen van kunstuiting en culturele voorzieningen. Bijzondere aandacht vraagt de jeugd als doelgroep van kunst- en cultuurbeleid. Verder is in het belang van de diversiteit en veelkleurigheid van de samenleving bijzondere aandacht nodig voor kunst en cultuur van en voor minderheden.

h. Specifiek werkgelegenheidsbeleid

Ondanks de positieve economische ontwikkeling en de groei van de werkgelegenheid is er nog altijd sprake van een te grote langdurige werkloosheid, die zich voor een belangrijk deel concentreert in de laagste segmenten van de arbeidsmarkt. Om deze langdurige werkloosheid nog effectiever te kunnen aanpakken zal een bedrag van 950 miljoen extra worden ingezet. Dit samenhangende pakket bestaat uit vier categorieën beleidsmaatregelen. Voor twee hiervan – de sluitende aanpak van langdurige werkloosheid en de Instroom/Doorstroom-banen – is in de opstelling met een netto-bedrag gewerkt: 250 miljoen voor de sluitende aanpak en 400 miljoen voor I/D banen, samen 650 miljoen. Overeengekomen is dat het budgettaire beslag niet boven deze bedragen mag uitkomen. Het kabinet zal zo spoedig mogelijk een uitwerking geven aan de sluitende aanpak.

Voor de 20 000 I/D banen komt een nettobedrag van 400 miljoen overeen met een brutobedrag van 800 miljoen (bespaarde uitkeringen 400 miljoen). Voor de sluitende aanpak zal door het kabinet nog een brutobedrag moeten worden vastgesteld.¹ Voor de sluitende aanpak van de langdurige werkloosheid, waarvan het budget overigens nog kan worden verruimd door bijdragen uit het ESF, wordt een samenhangend pakket maatregelen getroffen, gericht op scholing, het verkrijgen van werkervaring en de integratie in het arbeidsproces. De regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen wordt gecontinueerd en uitgebreid, terwijl bovendien de mogelijkheid van doorstroom naar hoger gekwalificeerde banen (maximaal 150% WML) zal worden geopend (Instroom/Doorstroom-banen). Voorts zal het aantal WSW-plaatsen wordt uitgebreid om meer mensen met een handicap de kans te bieden op een arbeidsplaats (bruto-bedrag 200 miljoen). Voor de bevordering van betere arbeidsomstandigheden wordt een bedrag (bruto 100 miljoen) uitgetrokken.

i. Specifiek inkomensbeleid

Er komt in tranches een bedrag van 750 miljoen beschikbaar voor maatregelen voor gerichte inkomensondersteuning. Het budget van de regeling tegemoetkoming studiekosten wordt met structureel 250 miljoen verhoogd om de tegemoetkoming aan ouders met een relatief laag inkomen aan te passen aan de stijgende prijzen van boeken, leermiddelen en overige studiekosten. Een gedeelte van het extra budget zal worden aangewend om het bereik van de regeling uit te breiden. In de tweede plaats worden maatregelen genomen gericht op het ondersteunen van

¹ De uiteenlopende opvattingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het CPB laten zich niet op korte termijn op één noemer brengen.

chronisch zieken en mensen met een handicap. Hiervoor is in totaal 225 miljoen beschikbaar. Daarmee zal vooral ruimte worden vrijgemaakt om een groter beroep op de WVG te kunnen accommoderen. In de derde plaats worden de beschikbare middelen voor de bijzondere bijstand met 150 miljoen verruimd. Met de gemeenten zal in overleg worden getreden over de wijze waarop ook in het lokale inkomensondersteuningsbeleid rekening wordt gehouden met de kansen op de arbeidsmarkt. Ten slotte wordt voor de IHS 125 miljoen extra uitgetrokken. Dit geld wordt gebruikt om de regeling voor 65-plussers te verruimen.

j. Buitenlandbeleid

Besloten is om de hulp aan Indonesië (thans non-ODA) aan ODA toe te voegen. Het ODA-budget zal daartoe worden opgehoogd. Omdat de totale HGIS-middelen onveranderd blijven, is deze post hier tussen haakjes geplaatst.

k. Zorg

Het beleid van het kabinet is erop gericht om te investeren in een kwalitatief goed en toereikend aanbod van zorg. In totaal loopt de beleidsintensivering in de zorgsector op tot 2,2 miljard in 2002. In de eerste plaats zal dit geld worden ingezet voor het verminderen van de werkdruk, met name in de caresector (verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorg). In de tweede plaats zullen in de cure én de caresector de wachttijden tot een aanvaardbare lengte worden teruggebracht. Voor de cure-sector ligt hiervoor een plan gereed dat wordt onderschreven door alle partijen in de gezondheidszorg en de Stichting van de Arbeid. Gelijke behandeling van werkenden en niet-werkenden blijft hierbij het uitgangspunt.

Andere prioriteiten zijn: praktijkondersteuning van huisartsen, oplossen van de goodwillproblematiek bij specialisten, versterking van preventie (jeugdgezondheidszorg, alcohol- en tabaksbeleid) en uitbreiding van het persoonsgebonden budget.

Ten slotte zal groeiruimte ook worden benut voor belangrijke verbeteringen als gevolg van nieuwe medische ontwikkelingen. Bij de introductie van nieuwe behandelingen (waaronder geneesmiddelen) tot het verzekeringspakket gelden strikte criteria terzake van therapeutische meerwaarde en kosteneffectiviteit.

l. Extra impuls sociale infrastructuur (jeugdbeleid/inburgering)

In de steden worden forse investeringen gedaan in de economische en fysieke infrastructuur. Ook ter versterking van de sociale infrastructuur zijn intensiveringen overeengekomen. In de sfeer van veiligheid, justitie en onderwijs komen middelen beschikbaar voor aanvullende voorzieningen. Ook de uitbreiding van de kinderopvang is te zien als een versterking van de sociale infrastructuur, die de arbeidsparticipatie van ouders zal bevorderen. Het versterken van het economisch elan van stad (en land) in combinatie met het meetrekken van bevolkingsgroepen die tot nu toe achterblijven wordt ondersteund door het specifieke werkgelegenheids- en inkomensbeleid. In aanvulling op genoemde (nieuwe) inspanningen zullen aan gemeenten (en provincies) middelen beschikbaar worden gesteld voor een gerichte versterking van de sociale infrastructuur ten behoeve van achterstands- en risicogroepen in de steden; in het bijzonder voor extra aansluitende voorzieningen voor jeugdbeleid en extra budget voor inburgeringscontracten.

Met de verruiming van de GF/PF-uitkering die ook nieuwe mogelijkheden biedt kan tot een gezamenlijke offensieve aanpak van gemeenten, provincies en Rijk worden gekomen. In bestuurlijk overleg met steden,

provincies en de VNG/IPO kunnen nadere afspraken voor zo'n gezamenlijke aanpak worden gemaakt.

m. Doorvertaling GF/PF

Volgens de bestuursafspraken met de VNG en het IPO zijn de uitgaven van het Gemeente- en Provinciefonds gekoppeld aan de ontwikkeling van de (netto gecorrigeerde) Rijksuitgaven. De regel «netto doorvertaling GF/PF» bevat uitsluitend de gevolgen van de in het regeerakkoord opgenomen intensiveringen en ombuigingen. Samen met de basisontwikkeling resulteert een reële groei van de GF/PF-uitgaven met gemiddeld ruim 2% per jaar (over vier jaar een reële toename van 2,1 miljard). Dit tegenover een reële groei van 0,3% per jaar (over vier jaar een toename van 0,3 miljard) in de afgelopen kabinetsperiode. Het kabinet zal met VNG/IPO nagaan of de nieuwe mogelijkheden die de doorvertaling GF/PF biedt, (mede) ingezet kunnen worden voor sociale infrastructuurversterking waaronder de realisatie van regionale bureaus jeugdzorg.¹ Zie ook punt l.

5. Ombuigingen

Om de ambities op het terrein van intensiveringen, lastenverlichting en tekortreductie te kunnen realiseren is een aanvullend pakket aan besparings- en ombuigingsmaatregelen nodig. Bij de voorgestelde besparings- en ombuigingsmaatregelen is ernaar gestreefd bestaande voorzieningen en de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid zoveel mogelijk te ontzien. Daarom ligt het accent vooral op een doelmatiger werkende overheid en uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid. Voor een deel vloeien de besparingsbedragen voort uit de beleidsintensiveringen in ondermeer zorg, arbeidsomstandigheden en de versterking van activerende werking van de sociale zekerheid. Verder levert een voortgezette stevige aanpak van fraude en het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik in de fiscaliteit budgettaire baten op. Daarnaast draagt een beperking van de EU-uitgaven aan de besparingen bij.

OMBUIGINGEN (in miljoenen 1998)	1999	2000	2001	2002
a. DOELMATIGHEID	474	1 117	1 747	2 334
1 arbeidsproductiviteit collectieve sector	110	220	330	450
2 volume-taakstelling departementen	36	72	108	144
3 budgettering incidentele loonstijging	73	170	285	435
4 vergroting doelmatigheid departementale aankoop	62	123	185	246
5 externe advisering	18	37	54	54
6 efficiency uitvoeringskosten uvi's en SVB	50	250	400	500
7 efficiency Arbvo/SWI	25	50	75	100
8 tendering en uitbesteding verkeer en waterstaat	0	30	60	90
9 LNV	50	90	125	150
10 gevangeniswezen	25	50	75	115
11 efficiency uitvoering IHS	25	25	50	50
b. MARKTCONFORME PRIJZEN	135	170	260	300
1 nieuw contract gasprijs tuinders	35	70	110	150
2 verkoop agrarische domeinen	100	100	150	150
c. DECENTRALISATIE	0	250	375	500
1 ABW-volume	0	250	375	500
d. ARBEIDSVORWAARDEN OVERHEID	0	133	267	400
1 Functioneel leeftijdsontslag (Defensie, Politie en Rijk)	0	33	67	100
2 Ziektekostentegemoetkomingen	0	100	200	300
e. ONDERWIJS	25	50	75	100
1 Wacht- en Iesgelden (gevolg van intensiveringen)	25	50	75	100

¹ Het kabinet zal de mogelijkheid van fiscalisering van de omroepbijdragen onderzoeken. Eventuele besparingen in uitvoeringskosten als gevolg daarvan komen beschikbaar voor jeugdzorg.

OMBUIGINGEN (in miljoenen 1998)	1999	2000	2001	2002
f. VOLUME SOCIALE ZEKERHEID	170	335	500	665
1 Volume WAO/vangnet ZW (keuringspraktijk/arbo)	75	150	225	300
2 Volume WAO/vangnet ZW agv reductie wachtlijsten zorg	50	100	150	200
3 Volume WW	25	50	75	100
4 Vrijval ABW en Arbeidsongeschiktheidsuitkering (WSW)	20	35	50	65
g. SPECIFIEKE MAATREGELEN ZORG	0	15	30	45
1 verhaalsrecht AWBZ	0	15	30	45
h. BUITENLANDBELEID	569	1 025	1 575	2 000
1 Beperking EU-uitgaven	0	425	925	1 300
2 verbreding begrip internationale samenwerking (non-ODA)	69	100	150	200
3 declaratie opvang A-statushouders onder ODA (i.p.v. forfaitair)	125	125	125	125
4 defensie	375	375	375	375
i. OVERIGE OMBUIGINGEN	126	431	681	1 308
1 versneld afschaffen besluit woninggebonden subsidie VROM	0	0	60	145
2 verrekening lokatiegebonden subsidies	0	50	50	50
3 vermindering subsidies en kredieten EZ	40	80	95	110
4 vermindering kredieten FIN	20	40	40	40
5 verhogen boeten en transacties	60	60	60	60
6 fraudeplan	-23	42	138	285
7 tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik fiscale regelgeving	0	100	150	500
8 algemene indexatie eigen bijdragen	29	59	88	118
TOTAAL	1 499	3 526	5 510	7 652

Hieronder worden de verschillende uitgavenbeperkingen per categorie toegelicht.

a. Doelmatigheid:

De eisen die de samenleving aan de overheid stelt worden steeds hoger. Dit vraagt om een besluitvaardige overheid die efficiënt en doelgericht werkt aan het omzetten van beleidsvoornemens in resultaten. Ter bevordering van een doelmatig en doeltreffend overheidshandelen wordt de ontwikkeling naar een meer transparante beleids- en bedrijfsvoering met kracht voortgezet. Bij dit alles is gebruik van adequate en tijdige informatie over het geheel van de collectieve uitgaven cruciaal. De brede implementatie van het resultaatgerichte sturingsmodel zal deze kabinetsperiode verder worden bevorderd. Dit onder meer door systematisch interdepartementale beleidsonderzoeken naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten uit te voeren. De doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidshandelen wordt voorts in belangrijke mate gediend door een intensieve samenwerking tussen ministeries. Zo kunnen door het (vanuit eenieders eigen verantwoordelijkheid) gezamenlijk opereren naar de markt belangrijke schaal- en synergievoordelen worden bereikt.

Deze brede aanpak om de doelmatigheid te bevorderen leidt ook – zoals in de tabel vermeld – tot omvangrijke besparingen, die hieronder nader worden toegelicht:

1. Bij de overheid is – net als in de marktsector – sprake van jaarlijkse stijging van de arbeidsproductiviteit. Deze productiviteitsstijging zal jaarlijks voor 0,55 % worden afgeroomd. Bij deze korting zijn de volgende sectoren uitgezonderd: de zorgsector, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, alsmede defensie, politie, de rechtelijke macht, het openbaar ministerie en het gevangeniswezen.

2. Daarnaast wordt de departementen een taakstelling op het personele volume opgelegd van in totaal 5% in 2002 (uitgezonderd Defensie en LNV, wegens aparte taakstellingen).
3. De vergoeding voor incidentele loonontwikkeling wordt in de zorgsector geleidelijk verlaagd van 0,75% in 1999 naar 0,6% in 2002; voor de overige sectoren wordt het gebudgetteerde percentage van 0,6% in 1997 en 1998 doorgetrokken in de komende kabinetsperiode.
4. Voorts zullen de departementen hun inkoopbeleid dienen te verbeteren. Een jaarlijkse efficiency-verbetering van 1% levert ca. 250 miljoen op. Deze taakstelling is gebaseerd op de departementale uitgaven aan aankoop van goederen en diensten, exclusief onderhoud van grondwerken, water en wegebouwkundige werken; ook is Defensie wegens de aparte taakstelling uitgezonderd. Voorts is geschoond voor dubbeltellingen vanwege een overlap met de korting voor uitgaven aan externen. Doelmatiger inkoop bij zorginstellingen kan 300 miljoen opleveren; dit wordt ingezet ter dekking van de geneesmiddelenontwikkeling.
5. De uitgaven voor externe advisering zullen worden beperkt. Dit gebeurt door een generieke korting van 5% per jaar (uitgezonderd automatisering) oplopend tot 15% in 2001.
6. Het doelmatiger werken van de collectieve sector zal zich niet beperken tot de (rijks)overheid; samenhangend met een gewenste vergroting van de doelmatigheid bij de uitvoering van de Sociale Zekerheid zullen de uitvoeringskosten van de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid en van de Sociale Verzekeringsbank worden verlaagd. Teneinde deze gewenste verlaging van de uitvoeringskosten te kunnen realiseren is wijziging van de OSV noodzakelijk.
7. De totstandkoming van centra voor Werk en Inkomen en de hiermee gepaard gaande veranderingen in de organisatie van scholings- en bemiddelingsactiviteiten (inclusief meer uitbesteden) leiden tot grotere efficiency en daarmee tot besparingen.
8. Op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat zal een intensivering van het reeds in gang gezette beleid van tenderen en aanbesteden tot een grotere doelmatigheid en daarmee tot besparingen leiden.
9. De afname van het aantal agrariërs wordt doorvertaald naar een verlaging van de apparaatsuitgaven van het departement van LNV en naar de subsidies die gerelateerd zijn aan agrarische ondernemingen. Verder zal het onderwijsdeel van de financiering van de Landbouwuniversiteit (het bedrag per student) in overeenstemming worden gebracht met andere technische universiteiten. Vergroting van de doelmatigheid bij het beleid en uitvoering van natuurbeheer en landinrichting zal tot uitgavenbeperking leiden.
10. In het gevangeniswezen zullen harmonisatie van de strafforderings-eisen, bevordering van het gebruik van alternatieve straffen en continuering van de huidige noodmaatregelen leiden tot beperking van de uitbreiding van celcapaciteit. Ook meer versoering en doelmatigheidsverbeteringen in het gevangeniswezen (bijvoorbeeld door benchmarking) leiden tot lagere uitgaven. De opbrengst van deze lagere uitgaven bedraagt – los van de middelen voor capaciteitsuitbreiding – ruim 115 miljoen.
11. Tenslotte zal de uitvoering van de IHS worden gestroomlijnd, waarmee een besparing van 50 miljoen wordt gerealiseerd; deze besparing slaat onder andere neer in een beperking van de vergoeding aan de zogenoemde «matigende verhuurders».

b. Marktconforme prijzen:

Op een tweetal terreinen zal een grotere marktconformiteit tot extra niet-belastingontvangsten voor het Rijk leiden.

1. In de eerste plaats is de stellingname van de Gasunie in de onderhandelingen over de gasprijs van tuinders gericht op een meer normaal

tarief van deze gasprijs. Dit leidt, afhankelijk van de resultaten van de onderhandelingen tussen Gasunie en de tuinbouwsector, tot een stijging van de aardgasopbrengsten.

2. In de tweede plaats kan verkoop van agrarische domeinen tegen marktconforme prijzen (tot nu toe gouden plafondprijzen), mede dankzij de liberalisering van het pachtbeleid, tot additionele opbrengsten van extra verkoop van grond aan agrariërs leiden.

c. Decentralisatie:

In de huidige financiële verhouding hebben gemeenten bijna geen financieel belang bij het aanbrengen van verbeteringen in de uitvoering van de bijstand. Door de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitgaven meer bij de gemeenten en minder bij het Rijk te leggen krijgen de gemeenten meer financieel voordeel dan wel nadeel bij de uitvoering van de bijstand. Daardoor zullen gemeenten (de uitvoerders van de ABW) profiteren van hun inspanningen om bijstandsgerechtigden weer naar betaald werk te geleiden. Van deze verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid wordt meer doelmatigheid en minder bijstandsvolume verwacht. Bij tijdige invoering leidt dit tot een besparing van 250 miljoen in 2000 en van 500 miljoen in 2002.

d. Arbeidsvoorwaarden overheid:

Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van overheids personeel worden op inhoudelijke merites, een tweetal maatregelen in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden voorgenomen.

1. In het kader van een activerend ouderenbeleid zullen de regelingen voor functioneel leeftijdsontslag bij de politie, het rijk en bij militairen worden versoerd.
2. De ziektekostentegemoetkomingen bij de overheid (onder andere interim en ZVO) zijn royaler dan in de marktsector. Op dit vlak zal naar meer marktconformiteit gestreefd worden.

e. Onderwijs:

De voorgenomen intensiveringen in het onderwijs leiden tot meer werkgelegenheid en daarmee tot een dalend aantal wachtgelders en lagere uitgaven. (Voorts is – vanwege de systematiek van de les gelden, waarbij sprake is van een koppeling aan de personele en materiële kosten in het VO en de BVE-sector – sprake van een autonome stijging van de les gelden.)

f. Volume Sociale Zekerheid:

1. Beperking van de instroom en vergroting van de uitstroom uit de WAO wordt bevorderd door meer aandacht te geven aan preventief beleid en reïntegratie (REA), de frequentie van beoordeling van arbeidsongeschiktheid, de kwaliteitsborging met betrekking tot de verzekeringsgeneeskundige en arbeidsdeskundige beoordeling en waar mogelijk het inzetten van het instrument van standaardisering en vergelijking.
2. Wachtlijsten en wachttijden in de gezondheidszorg kunnen tot langer ziekteverzuim leiden en daarmee tot hogere kosten voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. In het regeerakkoord zijn middelen vrijgemaakt om deze wachtlijsten en wachttijden te bekorten. Als gevolg hiervan mag een lager beroep op de ZW en WAO worden verwacht.
3. De activerende werking van de WW zal worden versterkt, mede met het oog op het bevorderen van de arbeidsdeelname van oudere werknemers. Onder meer door een vergroting van het financiële belang van (sector) werkgevers, de mogelijkheid om het fictief arbeidsverleden in de WW op termijn te vervangen door het feitelijk arbeidsverleden, een strikte uitvoering van het sanctiebeleid en

- wijziging van de regeling met betrekking tot passende arbeid voor ouderen kan een afname van het volume in de WW worden bereikt.
4. Als mensen met een WAO of WAJONG-uitkering in dienst treden bij een sociale werkplaats krijgen zij niet een uitkering naast hun loon. Deze uitkering wordt verrekend met de SZW-begroting (de zogenoemde anti-cumulatiebaten). De intensivering van de WSW leidt derhalve tot hogere ontvangsten.

g. Specifieke maatregelen zorg:

Het vorige kabinet heeft voorgesteld om verhaalsrecht in de AWBZ te introduceren. De opbrengst van deze maatregel kan worden vergroot door de Ziekenfondsraad een convenant met schadeverzekeraars te laten afsluiten om dit verhaalsrecht af te kopen. Het budgettaire effect hiervan wordt nu ingeboekt.

h. Buitenlandbeleid:

1. Wat de EU betreft leiden zowel de voorbereiding van uitbreiding, als de daadwerkelijke toetreding van nieuwe Lidstaten tot extra financiële inspanningen. Hervormingen en vergroting van de doelmatigheid van het EU-beleid voor de huidige lidstaten zijn op zichzelf, maar ook in het licht van de toetreding, noodzakelijk. Inzet is een sobere ontwikkeling van de EU-uitgaven voor de huidige lidstaten, overeenkomstig de recente jaren, waardoor een besparing op de afdrachten ten opzichte van de meerjarencijfers mogelijk wordt van 1,3 miljard. Daarnaast is de inzet om te komen tot een wijziging van het huidige afdrachten-systeem door de introductie van een generiek correctiemechanisme (netto-begrenzer) alsmede een verbetering van de EU-ontvangsten door Nederland.
2. De non-ODA uitgaven uit de HGIS blijven gekoppeld aan het BNP. Tegelijkertijd wordt echter een groter deel van de bestaande uitgaven ten laste van dat budget gebracht. Dit betreft uitgaven voor internationale samenwerking die in Nederland plaatsvinden, waaronder uitgaven voor internationale organisaties en apparaatskosten van het departement van Buitenlandse Zaken.
3. Thans worden de kosten van opvang van het eerste jaar voor vluchtelingen die een A-status krijgen op basis van bestaande internationale definities reeds tot de ODA-uitgaven gerekend. Dit geschiedt tot nu toe forfaitair. Voortaan zal dit, uitgaande van de bestaande definities, geschieden op basis van realisaties. Uitgaande van de feitelijke gegevens over 1996 en 1997 is de verwachting van een extra verrekening van 125 miljoen per jaar gerechtvaardigd.
4. Defensie heeft geen deel aan enkele genoemde uitgavenbeperkingen in het kader van het vergroten van de doelmatigheid. Daar staat tegenover dat de Defensiebegroting ingaande 1999 structureel wordt verlaagd met een bedrag van 375 miljoen.

i. Overige ombuigingen:

Tot slot zullen de volgende maatregelen tot budgettaire besparingen leiden.

1. Het vorige kabinet heeft reeds besloten tot het afschaffen van woninggebonden subsidies. Het is mogelijk deze afschaffing te versnellen. Bij de berekening van de opbrengst is een kwart gereserveerd om financieel zwakke corporaties te ontzien.
2. Doordat er (in ieder geval tot 2000) meer woningen buiten, en minder binnen VINEX-locaties gebouwd worden dan ten tijde van het opstellen van de contracten werd voorzien, ligt het in de rede de voor VINEX-locaties bestemde locatiegebonden subsidies die nu niet nodig zijn geweest, terug te laten vloeien naar het Rijk. Daarover zal bestuurlijk overleg worden gevoerd.
3. Gelet op de verbeterde situatie van het bedrijfsleven, is enige

- bepanking van subsidies en kredieten die door Economische Zaken aan het bedrijfsleven verstrekt worden, verantwoord te achten.
4. Tegen dezelfde achtergrond wordt een bedrag van 40 miljoen gekort op bijzondere financieringskredieten (Financiën).
 5. De bedragen voor gerechtelijke boeten en transacties die in handen zijn van de politie en het Openbaar Ministerie zullen, ook tegen de achtergrond van een gewenste bijdrage aan de verkeersveiligheid, ingaande 1999 met 10% worden verhoogd.
 6. De maatregelen die zijn opgenomen in de in april jl. aan het parlement aangeboden Notitie inzake fraudebestrijding (1998–2002) leiden binnen de fiscaliteit en de sociale zekerheid tot een netto opbrengst van ca. 300 miljoen in 2002.
 7. Het in de afgelopen kabinetsperiode ingezette beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale regelingen tegen te gaan, wordt voortgezet. Op een aantal gebieden zal aanpassing of reparatie van wetgeving plaatsvinden. De belangrijkste maatregel op dit vlak is het tegengaan van zogenoemde handel in verliescompensaties. Ook kan worden genoemd de bestrijding van de constructie in de Motorrijtuigenbelasting waarbij de auto-eigenaar het kenteken op naam stelt van een derde (de zogenoemde katvanger).
 8. Enkele regelingen inzake eigen bijdragen van burgers voor door de overheid te leveren diensten zijn nog niet geïndexeerd. Het ligt in de rede om al deze eigen bijdragen te koppelen aan de algemene prijsontwikkeling; dit leidt tot ruim 100 miljoen besparing.

Tabel: Overige ruimtevergrotenende maatregelen (in miljoenen 1998)

	1999	2000	2001	2002
1. Rentevoordeel rijk door beperking reserves DNB	250	250	250	250
2. Nog onbestede verhoging voeding FES vorig kabinet	500	500	500	500
3. Verhoging voeding FES met rente-opbrengst verkoop staatsbezit e.d.	75	150	225	300
Totaal	825	900	975	1 050

j. Overige ruimtevergrotenende maatregelen:

1. In verband met de deelneming van De Nederlandsche Bank aan het ESCB is geconcludeerd dat met een beperkter eigen vermogen dan thans aanwezig kan worden volstaan. De jaarlijkse rentebesparing voor de staat die daaruit voortvloeit belooft 250 miljoen.
2. Het vorige kabinet had reeds besloten om de voeding van het FES te vergroten met 500 miljoen structureel. Die extra ruimte is voor 1999 en latere jaren nog niet aangewend.
3. De rentebesparing die samenhangt met Common Area-baten, de verkoop van staatsbezit (gecorrigeerd voor dividendderving) en de opbrengst van veilingen loopt op tot 300 miljoen in 2002.

6. Fiscale maatregelen

De komende periode wordt ruimte gecreëerd voor een pakket fiscale maatregelen, die per saldo resulteren in een lastenverlichting van 4,6 miljard.

Tabel: Fiscale maatregelen, opbrengst in 2002 in miljoenen (prijzen 1998)

1. Investeringsaftrek/WBSO	+ 100
2. WVA (Wet vermindering afdrachten)	+ 70
3. Opbrengst rekening rijden	+ 400
4. Kinderopvang/scholingsactiviteiten	- 250
5. Vaarbelasting	+ 80
6. Pakket 21ste eeuw	- 5 000
Totaal	- 4 600

Fiscale maatregelen:

1. Door de investeringsaftrek en de WBSO een scherpere degressieve lijn te geven wordt een budgettair voordeel gerealiseerd met ontzien van het midden- en klein bedrijf (100 miljoen).
2. Bij de SPAK is het voltijds criterium recent verhoogd van 32 uur naar 36 uur. Dit is nog niet gebeurd bij andere afdrachtkortingen (WVA). Voorgesteld wordt dit alsnog te doen (opbrengst 70 miljoen).
3. De introductie van rekening rijden leidt tot een fiscale opbrengst van 400 miljoen in 2002.
4. De voorgestelde extra faciliteit voor kinderopvang kost 150 miljoen en de uitbreiding van scholingsfaciliteiten tot de non-profitsector kost 100 miljoen.
5. De voorgestelde introductie van de vaarbelasting zal netto 80 miljoen opleveren.
6. Voor de herziening van het belastingstelsel is 5 miljard gereserveerd; in bijlage 1 wordt die herziening toegelicht.

7. Mogelijke afwijkende economische ontwikkelingen

Het regeerakkoord is gebaseerd op behoedzame uitgangspunten ten aanzien van de economische ontwikkeling. Met 2% economische groei als vertrekpunt is het passen en meten om een goede balans te vinden tussen intensiveringen, ombuigingen, lastenverlichting en tekortverkleining. Door de samenstelling van het beleidspakket mag volgens het CPB een gunstig effect op de economische groei (van 2 naar 2¼%) en de werkgelegenheidsgroei (van 1% naar 1½%) worden verwacht. Dit is positief en schept, net als bij het vorige regeerakkoord, budgettaire ruimte. Het scenario blijft echter behoedzaam in vergelijking met de realisaties van de afgelopen kabinetsperiode.

De keuzen ten aanzien van omvang van intensiveringen en uitgavenbesparingen, mate van tekortreductie en omvang van lastenverlichting bij behoedzame veronderstellingen met betrekking tot de economische ontwikkeling kennen een samenhang met de keuzen over wat te doen wanneer de economische ontwikkeling mocht meevallen.

Budgettaire meevallers als gevolg van een hogere economische groei dan waarmee in het regeerakkoordscenario is gerekend, zullen worden aangewend voor extra vermindering van het EMU-tekort, extra lastenverlichting en extra uitgavenintensiveringen. De invulling van extra lastenverlichting en intensiveringen zal geschieden in lijn met de prioriteiten van het regeerakkoord. Het instrument van een vast reëel uitgavenkader wordt gehandhaafd. Voor de bestemming van meevallers gelden de volgende regels:

Ruimte voor extra uitgaven

Ruimte voor extra uitgaven kan ontstaan door:

- a. Uitgavenmeevallers, zoals bij voorbeeld bij de rentelasten en het volume sociale zekerheid.

- b. Extra voeding van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) die kan optreden door:
- het aandeel van het FES in meevallende aardgasbaten
 - het afstorten van rentebesparing die het gevolg is van lagere schuld dankzij extra incidentele opbrengsten uit hoofde van veiling van vergunningen en afstoting van deelnemingen (na aftrek dividendderving)

Meevallers bij de voeding van het FES kunnen worden benut voor het doen van extra uitgaven die onder de FES-criteria vallen en/of worden gebruikt om meer reeds geplande infrastructuuruitgaven ten laste van het FES te brengen. In het laatste geval ontstaat ruimte op de begroting voor het doen van andere uitgaven.

Naast de mogelijkheden voor extra uitgaven als hiervoor genoemd is er voor extra uitgaven nog de uitgavenreserve, die geleidelijk oploopt tot 1 miljard in 2002.

Aanwending inkomstenmeevallers

Onder inkomstenmeevallers worden hier verstaan (per saldo) meevallers bij belastingen, sociale premies, de niet in het FES vloeiende gasbaten en overige tot de collectieve lasten gerekende middelen.

Inkomstenmeevallers die nog betrekking hebben op 1998 worden volledig voor extra tekortreductie benut, inclusief de doorwerking naar latere jaren. Vanaf 1999 optredende inkomstenmeevallers worden benut voor een combinatie van extra EMU-tekortreductie en extra lastenverlichting. Zolang het EMU-tekort nog boven de ¾% BBP ligt geldt een sleutel van 75/25, daarna van 50/50.

8. Begrotingsbeeld 1999

De in het bovenstaande vermelde intensiveringen en ombuigingen voor 1999 dienen te worden verwerkt in het begrotingsbeeld voor dat jaar. Rekening houdend met de meest recente (juni jl.) macro-economische prognoses van het CPB voor de korte termijn en onder handhaving van de daarbij gehanteerde belasting- en premiepercentages, resulteert een thans geraamde lastenverzwaring van 2 miljard (0,8 miljard bedrijven, 1,2 miljard gezinnen) en een EMU-tekort voor 1999 van 1,5%. Dit is een geringe daling ten opzichte van de raming voor het EMU-tekort 1998 die 1,6% BBP belooft. De gunstige groei in 1999 (3%) in vergelijking met het behoedzame scenario uit zich wel in hogere belasting- en premie-opbrengsten doch daar staat een terugval van de gasbaten tegenover als gevolg van lage olieprijsen en een zachte winter. Per saldo kan thans niet gesproken worden van inkomstenmeevallers.¹ In augustus komen nieuwe ramingen beschikbaar.

Niettemin zal in 1999 een ½ miljard worden uitgetrokken om langs fiscale weg de inkomens, in het bijzonder de lagere, te ondersteunen.

Vormgeving zal zijn een verlaging van het eerste deel van de huidige eerste schijf tot een belastbaar inkomen sporend met het minimumloon (de zogenoemde knip in de eerste schijf). Dit wordt als volgt mogelijk:

- Bij de vaststelling van de premiepercentages in de sociale verzekeringen wordt rekening gehouden met het feit dat uit het regeerakkoord als saldo van intensiveringen en ombuigingen 350 miljoen extra uitgaven voortvloeien in 1999 (m.n. vanwege de zorgsector). In plaats van dit ten laste van het exploitatiesaldo (en het EMU-tekort) te brengen worden de premies daarvoor verhoogd (dit komt vooral ten laste van werkgevers). Omdat dit het EMU-tekort ontlast kan daartegenover 350 miljoen aan fiscale verlichting worden gesteld. Voor de totale lastenontwikkeling en het EMU-tekort is dit neutraal.
- Voor 150 miljoen wordt geanticipeerd op een mogelijk meevallende inkomstenontwikkeling in 1999.

¹ Een economische groei van 3% i.p.v. 2¼% is goed voor 2 à 2,25 miljard hogere belasting- en premieontvangsten. Daartegenover staat dat de aardgasbaten (nbn + vpb) in 1999 ten opzichte van 1998 met 2¼ miljard teruglopen.

II WERK, SOCIALE ZEKERHEID EN INKOMEN

Inleiding

A. WERK

1. Kaderwet Arbeid & Zorg
 - a. Verlof
 - b. Deeltijd
 - c. Kinderopvang
 - d. Arbeidsdeelname ouderen
 - e. Sluitende aanpak langdurige werkloosheid
 - f. Krapte op de arbeidsmarkt
 - g. Instroom/Doorstroombanen (I/D-banen)
 - h. Lage loonschalen
2. WW
 - a. Doorstroming
 - b. Flexwerk
3. Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)
4. Arbeidstijdenswet
5. Arbeidsrecht/ontslagrecht
6. Arbeidsverhoudingen

B. SOCIALE ZEKERHEID

1. Vergroting effectiviteit uitvoering
 - a. Centra voor Werk en Inkomen
 - b. OSV 2001
 - c. Gemeenten
2. WAO
3. Arbeidsomstandigheden
4. ANW
5. Pensioenen
6. Export uitkeringen

C. INKOMENSBELEID

II. WERK, SOCIALE ZEKERHEID EN INKOMEN

A. WERK

1. Kaderwet Arbeid & Zorg

De Kaderwet Arbeid & Zorg versterkt de mogelijkheden ter ondersteuning van een breed levende maatschappelijke behoefte om het combineren van arbeid en zorg beter mogelijk te maken. Het gaat om een samenhangende regeling van de mogelijkheden voor verlof en deeltijd, met aandacht voor:

- aansluiting bij de moderne arbeidsmarkt, moderne arbeidspatronen;
- aansluiting bij moderne vormen van opvoeding en zorg;
- de mogelijkheid dat mannen én vrouwen arbeid en zorg combineren;
- effectieve vergroting van het arbeidsaanbod;
- de gevolgen voor de bedrijfsorganisatie, in het bijzonder bij het MKB.

Het beter kunnen combineren van taken bij de opvoeding van kinderen en bij de uitoefening van het beroep dient zowel persoonlijke als maatschappelijke belangen.

Zo kunnen nu nog verborgen talenten van vrouwen in betaald werk en van mannen in opvoeding beter tot hun recht komen. Ook voor de arbeidsmarkt is dit van belang.

Met het oog hierop zullen aanbevelingen van de Commissie Dagindeling door middel van een tijdelijke stimuleringsmaatregel worden uitgewerkt in experimenten, ervaringsuitwisseling en informatievoorziening. Hierbij gaat het onder meer om het bevorderen van werktijden op maat, verruiming van schoolopeningstijden en bevordering van arbeidspools en ondernemerschap in de persoonlijke dienstverlening. De overheid speelt hierbij een stimulerende rol.

De Kaderwet maakt het ook voor mensen in een uitkeringssituatie beter mogelijk arbeid en zorgtaken te combineren, en draagt bij aan perspectief op reïntegratie op de arbeidsmarkt.

Er wordt naar gestreefd nog dit kalenderjaar de Kaderwet Arbeid & Zorg – eventueel gefaseerd – bij de Tweede Kamer in te dienen. De wettelijke regeling van het geclausuleerd recht op deeltijdarbeid zal in ieder geval voor 1 januari 1999 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

a. Verlof

De bestaande wettelijke verlofregelingen worden op elkaar afgestemd en gebundeld. Daarbij wordt tevens een kader geschapen waarbinnen het sparen voor verlof (in tijd en/of geld) op grond van CAO-afspraken of individuele overeenkomsten wordt bevorderd. Individuele werknemers kunnen het opgespaarde verlof, met inachtneming van hetgeen in arbeidsvoorwaardenoverleg is afgesproken, flexibel opnemen.

De bestaande voorziening in het BW met betrekking tot calamiteitenverlof wordt zodanig geïntegreerd dat een nader omschreven, termijngebonden recht op zorgcalamiteitenverlof (bij ziekte van kinderen of naasten) ontstaat.

Er zal een verkenning plaatsvinden of, en zo ja onder welke voorwaarden, een wettelijk recht op betaald zorgverlof tot stand kan worden gebracht, rekening houdend met de belangen van de bedrijfsorganisatie, in het bijzonder bij het MKB.

Ten tijde van de eerste evaluatie van de Wet financiering loopbaanonderbreking zal worden nagegaan of en in hoeverre de gronden voor financiering zonder het vereiste van vervanging kunnen worden uitgebreid.

b. Deeltijd

Het geclausuleerd recht op deeltijdarbeid wordt op de volgende wijze in de Kaderwet Arbeid & Zorg vastgelegd: de werkgever honoreert een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur, tenzij dit op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen redelijkerwijs niet van hem of haar verwacht kan worden. Indien werkgever en werknemer niet tot overeenstemming kunnen komen, kan de zaak door de werknemer aan de rechter worden voorgelegd. Eenzijdige aanpassing van het arbeidscontract door de werknemer met een beroep op het recht op deeltijd, is niet mogelijk. Het zwaarwegend bedrijfsbelang wordt in de wet nader ingevuld. In ieder geval wordt hier onder verstaan de situatie waarin het bedrijf moeilijkheden ondervindt bij de herbezetting van vrijkomende uren. Dergelijke problemen zullen in kleinere bedrijven frequenter voorkomen. Tussen individuele werkgevers en werknemers bestaat op de volgende punten een overlegvereiste:

- de vormgeving van de deeltijd (in dagen en uren);
- de frequentie waarmee werknemers verzoeken om deeltijd kunnen indienen en tussentijds aanpassen; en
- de mogelijkheid tot het vaststellen van ruimere werktijden en het tijdelijk variëren van het aantal uren.

Over de datum van inwerkingtreding van de wet wordt overlegd met het MKB, zodat werkgevers tijdig voorbereidingsmaatregelen kunnen treffen.

c. Kinderopvang

Met de Wet Basisvoorziening Kinderopvang wordt een belangrijke voorwaarde geschapen voor het uiteindelijk tot stand komen van een dekkend aanbod aan opvang van kinderen tot en met 12 jaar. Ook de opvang van jongeren tussen 12 en 16 jaar kan hierdoor waar nodig worden gestimuleerd.

Bij de financiering dienen de volgende uitgangspunten:

- een structurele overheidsbijdrage stelt gemeenten in staat de regierol met betrekking tot beschikbaarheid en betaalbaarheid te vervullen. Waarbij wordt zorggedragen voor de totstandkoming van een (publiek-privaat) gedifferentieerd aanbod;
- een incidentele bouwimpuls zal reeds op korte termijn tot aanzienlijke vergroting van het gedifferentieerde aanbod kunnen leiden;
- de financiering door de overheid van kinderopvangvoorzieningen mag concurrentie op commerciële basis niet in de weg staan;
- samenhang wordt verzorgd met het bestrijden van het ontstaan van ontwikkelingsachterstanden bij kinderen van 0-4 jaar en met de ontwikkeling van het preventief jeugdbeleid en de brede buurtschool voor 4-16 jarigen.

Met een verdubbeling van de opvangcapaciteit, met een accent op de buitenschooltijdse opvang van oudere kinderen tot en met twaalf jaar, zal een belangrijke stap worden gezet om in bestaande en toekomstige behoefte te voorzien. Aansluiten op de mogelijkheden die scholen kunnen bieden is hierbij van belang.

Er dienen basiskwaliteitseisen te zijn waaraan kinderopvang moet voldoen. Deze kunnen wettelijk worden vastgelegd.

Door middel van een rijksbijdrage worden gemeenten in staat gesteld voldoende, voor eenieder toegankelijke, opvangmogelijkheden tot stand te brengen. Hierdoor kunnen bijdragen van werkgevers/werknemers (in Cao-verband) en ouders worden gegenereerd, zodat een evenwichtige kostendriedeling tot stand kan komen.

De fiscale ondersteuning van werkgeversbijdragen wordt zodanig vereenvoudigd dat zal worden uitgegaan van een vast bedrag per werknemer. Tot een maximumbedrag worden de fiscale aftrekmogelijkheden voor ouders bij daartoe aangewezen opvang verruimd. De inkomensafhankelijke ouderbijdrage wordt afgeleid van het belastbaar inkomen en wettelijk vastgelegd.

Via overleg met de gemeenten wordt bezien op welke wijze kan worden verzekerd dat de gelden die thans voor kinderopvang beschikbaar zijn, ook in de toekomst hiervoor behouden blijven. De regeling die kinderopvang biedt aan alleenstaande ouders in de bijstand wordt geëvalueerd en zo nodig aangepast.

d. Arbeidsdeelname ouderen

Het bevorderen van de arbeidsdeelname van ouderen krijgt een belangrijker plaats in het werkgelegenheidsbeleid. Hiervoor is onder meer een mentaliteitsomslag nodig, waarbij enerzijds werkgevers oudere werknemers niet meer vanzelfsprekend laten afvloeien, en anderszijds werknemers zich instellen op een geleidelijke afbouw van bestaande uittredingsregelingen en een langduriger loopbaan.

In samenspraak met het bedrijfsleven worden de voorwaarden gecreëerd waardoor het voor ouderen aantrekkelijk en mogelijk wordt te blijven werken. Daarmee wordt ook het beroep op de WW en WAO verminderd.

Omdat het vervroegd uittreden van oudere werknemers zich niet verhoudt tot het bevorderen van de arbeidsdeelname van oudere werknemers, is het gewenst het gebruik van VUT-uitkeringen te ontmoedigen en de overgang naar pre-pensioenregelingen te bevorderen. In samenhang daarmee wordt nagegaan welke maatregelen, waaronder financiële, het voor ouderen aantrekkelijker maken om langer te blijven werken.

Oneigenlijke uittredingsroutes die voor/door ouderen worden gebruikt, bijvoorbeeld via de WW, moeten door middel van een effectieve ontslagtoets worden tegengegaan. Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de verlenging van de wachtgeldperiode, zal de invoering van premiedifferentiatie in de WW kunnen worden overwogen. Ook het verkleinen van de sectoren kan in dit verband van belang zijn.

Leeftijdscriminatie komt – zo blijkt uit onderzoek en signalen uit de maatschappij – in hoge mate voor op het terrein van werving en selectie. Hierdoor is het met name voor ouderen problematisch om (weer) toe te treden tot de arbeidsmarkt. Daarom ook heeft de regering de afgelopen kabinetsperiode een wetsvoorstel ter bestrijding daarvan bij de Tweede Kamer ingediend. Teneinde de (plenaire) behandeling van het wetsvoorstel te bevorderen wordt een nota van wijziging voorbereid op het bij de Kamer voorliggende wetsvoorstel Verbod leeftijdscriminatie bij werving en selectie bij arbeid. Wat betreft de normstelling zal een betere aansluiting gevonden worden bij de gesloten systematiek van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) en de Wet gelijke behandeling mannen/vrouwen (WGB).

Direct onderscheid naar leeftijd bij werving en selectie en bij het aanbieden van scholing wordt verboden, tenzij het een in de wet genoemde uitzondering betreft. Indirect onderscheid naar leeftijd bij werving en selectie en scholing, kan onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn.

Preventieve actie van alle betrokkenen – overheid, sociale partners én oudere werknemers zelf – is nodig om de trend van de lage arbeidsparticipatie van ouderen te keren.

Oudere werkzoekenden komen in gelijke mate als jongere werkzoekenden in aanmerking voor scholing en bemiddeling in trajecten gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt.

Naarmate het leeftijdsbewust personeelsbeleid meer succesvol is en oudere werkzoekenden een reële kans maken op de arbeidsmarkt, komt de gefaseerde invoering van sollicitatieplicht voor mensen ouder dan 57,5 in beeld. De overheid zal hierover in overleg treden met de sociale partners. Hierop vooruitlopend wordt de regeling met betrekking tot passende arbeid zodanig aangepast, dat een passend aanbod ook door werkloze ouderen boven de 57,5 jaar wordt aanvaard. Voor mensen die de leeftijd van 57½ jaar reeds zijn gepasseerd zullen geen wijzigingen meer optreden.

e. Sluitende aanpak langdurige werkloosheid

Ondanks de positieve economische ontwikkeling en de groeiende werkgelegenheid, is er nog immer sprake van een te grote langdurige werkloosheid, waarvan een belangrijk deel zich bevindt in de laagste sectoren van de arbeidsmarkt. Door een samenhangend pakket van maatregelen wordt de deelname aan arbeid, met name door langdurig werklozen, bevorderd.

De Europese Raad heeft eind 1997 in Luxemburg afspraken gemaakt over de groei van de werkgelegenheid en het terugdringen van in het bijzonder de langdurige werkloosheid. Hoofdzaak is de aangegane verplichting iedere werkloze binnen maximaal 12 maanden na aanvang van de werkloosheid een aanbod te doen gericht op scholing, werkervaring, of werk (sluitende aanpak). Aan publieke en private uitvoerders zal de mogelijkheid worden geboden deze ambitie binnen de komende vijf jaar in vergaande mate te realiseren. De hiervoor benodigde middelen zullen onder meer uit de inzet van te besparen uitkeringen worden bijeengebracht. Hierbij geldt dat aan het principe «de kost gaat voor de baat uit» recht gedaan wordt. Inzicht in kosten én baten van het beleid is noodzakelijk.

Het beslag op de collectieve uitgaven kan worden gematigd doordat ook uitkeringen vrijvallen en een beroep kan worden gedaan op het Europees Sociaal Fonds.

Met regelmaat wordt getoetst of binnen een bepaalde termijn de uitstroom van werklozen is bevorderd en voldoende besparingen op de uitkeringslasten zijn gerealiseerd. Met sociale partners zal worden overlegd op welke wijze middelen uit de O & O fondsen aanvullend kunnen bijdragen aan de effectiviteit van deze aanpak.

f. Krapte op de arbeidsmarkt

Voor de komende periode worden op deelterreinen knelpunten voorzien in de vacaturevervulling. Tegelijkertijd blijft er sprake van een aanzienlijke werkloosheid. Sectorale werkgevers en werknemers zullen een pro-actief beleid moeten voeren om in dergelijke knelpunten tijdig te voorzien, en te investeren in duurzame oplossingen. Het gaat hierbij om planning en afspraken met het beroepsonderwijs, het opleiden van leerling-werknemers, het mogelijk maken van combinaties van arbeid en zorg, het doorscholen van zittend personeel, het bieden van goede arbeidsomstandigheden, het voorkomen van voortijdige uitstroom uit de sector, en het inschakelen van werklozen. Flankerende beleidsinstrumenten van Arbeidsvoorziening en overheid, bijvoorbeeld op het terrein van beroepsonderwijs en scholing, resp. arbeidsbemiddeling, worden mede ingezet voor het oplossen van vraagknelpunten. Aan Arbeidsvoorziening wordt gevraagd een permanente monitor in te richten en een actieplan te

ontwikkelen om, in samenwerking met de diverse sectoren, knelpunten op de arbeidsmarkt te bestrijden.

g. Instroom/Doorstroombanen (I/D-banen)

De door het vorige kabinet geïnitieerde Regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen wordt voortgezet. Naarmate meer sprake is van doorstroming vanuit deze banen, ontstaat ook meer ruimte voor instroom aan de onderkant en daarmee voor een ruimere integratie van langdurig werklozen in het arbeidsproces. Bovendien geeft een bewuste inzet op doorstroming betrokken werknemers meer perspectief op hoger gekwalificeerd werk en daarmee samenhangend hoger inkomen. De nagestreefde doorstroming zal worden bevorderd door, waar dat mogelijk is, betrokken werknemer met behulp van scholing, opleiding en gerichte training te kwalificeren voor hoger gekwalificeerde arbeid.

De inzet van middelen voor scholing en een voorrangspositie bij sollicitaties voor banen op hogere functieniveaus, zijn in het bijzonder bij de voorziene uitbreiding van werkgelegenheid in de zorgsector, de kinderopvang en in het onderwijs, van groot belang. Ook doorstroming naar de marktsector blijft een belangrijk aandachtspunt. Het is daarnaast van belang voor alle gemeenten de Regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen uit te breiden (Instroombanen), en ook nieuwe, hoger gekwalificeerde banen mogelijk te maken in de collectieve sector (Doorstroombanen).

De Instroombanen blijven volledig gefinancierd. De Doorstroombanen zullen voor een beperkt deel mede dienen te worden gefinancierd door de lokale overheid en betrokken instellingen. De loonschaal van de I-banen vangt aan op het niveau van het wettelijk minimum uurloon, en mag niet hoger zijn dan 130% WM[u]L. De loonschalen van de D-banen komen uit op maximaal 150% WM[u]L.

Een deel, tenminste 10%, van de I/D-banen zal worden gereserveerd voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

h. Lage loonschalen

Waar bij de I/D-banen sprake is van het benutten van het onderste segment van de arbeidsmarkt en de daaraan gerelateerde beloning, wordt het belang onderkend van het introduceren en benutten van de laagste loonschalen in Cao's vanaf het niveau van het wettelijk minimumuurloon en/of andere maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van langdurig werklozen. Het huidige beleid gericht op het benutten van de laagste loonschalen, heeft geleid tot een dalend gemiddeld aanvangsloon van 106,7% anno 1998. Een verdere daling blijft onverminderd van belang. Het instrument van het algemeen verbindend verklaren van Cao's mag dit belang niet in de weg staan. Dit brengt ook met zich mee dat in voorkomende gevallen dispensatie wordt verleend aan werkgevers die werknemers op het minimumloon in dienst willen nemen. Onafhankelijke beoordeling van dispensatieverzoeken, zoals ook door de Stichting van de Arbeid is aanbevolen, zal nu ook daadwerkelijk gevolg moeten krijgen. Met sociale partners zal in het najaar van 1999 de balans worden opgemaakt van de wijze waarop de toepassing van de bestaande wettelijke instrumenten ter ondersteuning van de arbeidsverhoudingen bijdraagt aan het effectief terugdringen van het aantal mensen met een uitkering.

2. WW

a. Doorstroming

De activerende werking van de WW wordt versterkt. Het uiteindelijk

realiseren van een sluitende aanpak voor participatie en reïntegratie in het kader van het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid, is het doel van het beleid. Tegelijkertijd worden waar mogelijk prikkels om de vermijdbare instroom in de WW te beperken en de uitstroom te bevorderen, versterkt.

Met het oog op de invulling van de sluitende aanpak in het kader van het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid, wordt een experiment gestart met de inzet van Awf-gelden voor scholing en reïntegratie. Uitgangspunt voor de inzet van WW-premiegeld is dat premies kostendekkend moeten zijn en dat aan het principe «de kost gaat voor de baat uit» recht gedaan wordt. Door inzet van een geormerkt Awf-budget kan met regelmaat worden getoetst of binnen een bepaalde termijn de uitstroom van werklozen is bevorderd en voldoende besparingen op de WW-uitkeringslasten zijn gerealiseerd.

In het kader van het realiseren van de sluitende aanpak, zullen de mensen met een moeilijke positie op de arbeidsmarkt, met name langdurig werklozen, ouderen, arbeidsgehandicapten en (jonge) allochtonen, specifieke ondersteuning behoeven.

Voor mensen die niet of niet direct in aanmerking komen voor toeleiding naar de arbeidsmarkt, bestaat de mogelijkheid tot sociale activering gericht op maatschappelijke participatie.

Werkzoekenden die in aanmerking komen voor een traject richting werk, scholing of sociale activering, sluiten daartoe een individueel contract met de uvi of gemeente.

Vermijdbare instroom in de WW wordt beperkt en de uitstroom wordt bevorderd.

Het financieel belang bij de reïntegratie wordt vergroot.

De mogelijkheid het fictief arbeidsverleden in de WW op termijn te vervangen door het feitelijk arbeidsverleden, wordt overwogen. Wanneer invoering van het feitelijk arbeidsverleden wordt overwogen, blijft bij de vaststelling van het arbeidsverleden van werknemers die als ouder een kind hebben verzorgd, voor die periode in elk geval het fictief arbeidsverleden als in de huidige WW bestaan.

Het bestaande sanctiebeleid wordt strikt uitgevoerd: daartoe worden de richtlijnen en uitvoeringsvoorschriften bij uvi's en Arbeidsvoorziening geüniformeerd ten aanzien van controle op sollicitatieplicht, scholing en passende arbeid.

Om het voor mensen aantrekkelijker te maken lager betaald werk te aanvaarden met behoud van WW-rechten en daarmee effectieve reïntegratie te bevorderen, wordt bezien of de WW bij het aanvaarden van werk niet meer op gewerkte uren, maar op inkomsten kan worden gekort. Om de arbeidsmobiliteit tussen de publieke en de marktsector te bevorderen, wordt het, vooruitlopend op de invoering van de OOW uiterlijk in 2001, mogelijk gemaakt dat opgebouwde WW-rechten van de ene naar de andere sector kunnen worden meegenomen.

b. Flexwerk

Voor de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt neemt het belang van flexwerk toe. Tegelijkertijd biedt flexwerk veel mensen de kans op het vinden van een vaste plaats op de arbeidsmarkt. Daarom is het van belang dat voor deze werknemers ook meer scholingstrajecten beschikbaar komen. De scholings- en uitkeringsrechten dienen hiermee meer in overeenstemming te worden gebracht. Doel is de toegang voor de zeer diverse groepen flexwerkers tot WW en ZW te verbeteren: door aanpassing van regelgeving en betere informatievoorziening. Daarnaast is het recht op uitkering voor flexwerkers ook voor de uitvoeringsinstellingen en gemeenten vaak moeilijk, met veel administratieve rompslomp, vast te stellen.

Er wordt onderzocht op welke wijze de toegang van flexwerkers tot ZW en WW, en het bepalen van de verzekeringsrechten door de uitvoeringsinstelling, verbeterd kan worden. Daartoe zullen experimenten met een andere systematiek van toelatingseisen worden gestart. Uitgangspunt is dat er evenwicht dient te zijn tussen de rechten, de mate en omvang van flexibiliteit enerzijds en plichten anderzijds (waaronder het rariteitenbesluit).

3. Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)

De nieuwe WSW moet meer mensen met een handicap de kans bieden op een arbeidsplaats. De wachtlijsten kunnen daardoor aanmerkelijk worden verminderd. Van belang is het behoud van plaatsen voor de zwaarst gehandicapten, alsmede de aansluiting tussen de WSW en de dagopvang. De rijkssubsidie zal hiervoor de ruimte bieden, met inachtneming van de noodzakelijke begrenzing van het gemeentelijk aandeel in de financiering. Met de extra beschikbare middelen kan in 2002 een uitbreiding van tussen de 4000 en 5000 extra WSW-plaatsen worden gerealiseerd.

4. Arbeidstijdenwet

De evaluatie van de Arbeidstijdenwet is voorzien in 2000. Wanneer zich tussentijds zwaarwegende knelpunten aandienen, zullen deze worden opgelost.

5. Arbeidsrecht/ontslagrecht

Voor deze kabinetsperiode zijn verschillende onderzoeken naar de effectiviteit van de preventieve ontslagtoets en het hoger beroep in het ontslagrecht voorzien. Op basis van die onderzoeken wordt de wenselijkheid van de introductie van een hoger beroep, in relatie tot de effectiviteit van de preventieve ontslagtoets, bezien.

6. Arbeidsverhoudingen

Nagegaan zal worden in hoeverre in de praktijk belemmeringen bestaan ten aanzien van het uittreden uit een bedrijfstakcao ten gunste van het afsluiten van een ondernemingscao, en hoe die weggenomen kunnen worden.

B. SOCIALE ZEKERHEID

1. Vergroting effectiviteit uitvoering

Sociale zekerheid (voor mensen beneden de AOW-leeftijd) dient mensen die niet op andere wijze in hun inkomen kunnen voorzien een redelijke bestaansgarantie te bieden. Zowel uit sociaal als uit economisch oogpunt is het echter van groot belang de noodzaak van een beroep op sociale zekerheid te beperken en de afhankelijkheid van regelingen zo veel mogelijk te voorkomen. Een op werk gerichte en klantvriendelijke uitvoeringsorganisatie is hiervoor onontbeerlijk.

De conclusies die op grond van de Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (Buurmeijer) zijn getrokken, zijn en blijven met het oog hierop richtinggevend:

- een activerend stelsel;
- regionalisatie van de uitvoering;
- geen invloed van werkgevers en werknemers op de gevalsbehandeling;
- onafhankelijk toezicht.

De inmiddels in gang gezette veranderingen zullen langs deze weg verder worden geleid.

De effectieve en rechtmatige uitvoering van de sociale zekerheidswetten valt onder de publieke verantwoordelijkheid. Daarbinnen wordt een onderscheid gemaakt tussen de publiek georganiseerde uitvoering van taken die naar hun aard niet voor concurrentie in aanmerking komen en de ruimte voor private uitvoering van werkzaamheden die daardoor tot grotere effectiviteit voor werkzoekenden, werkgevers en werknemers kan leiden. Het gaat om de vergroting van de kans op werk, het realiseren van efficiencybesparing op de uitvoeringskosten en verlichting van de administratieve lasten van werkgevers.

a. Centra voor Werk en Inkomen

Het traject van reïntegratie en uitkeringsverzorging vangt aan met:

- presentatie van vacature-aanbod (nationale vacaturebank onder verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening) alsmede de directe bemiddeling naar werk als dat mogelijk is (de – korte – termijn voor de overdracht tussen CWI en uvi/gsd wordt nader bepaald);
- de registratie van gemeenschappelijke gegevens en de inschrijving voor werk;
- indeling van werkzoekenden naar de mate van hun afstand tot de arbeidsmarkt;
- medische keuringen;
- advisering aan de uvi/gsd over de individuele trajectvereisten;
- vaststelling van het recht op een uitkering.

Dit zijn de primaire taken die de toegang tot werk en zonodig een uitkering waarborgen.

Deze taken dienen onafhankelijk van marktinvloed en concurrentie en zonder beïnvloeding van de individuele gevalshandeling door belanghebbenden, zoals werkgevers, werknemers, gemeenten en uitvoeringsinstanties, plaats te vinden. Deze taken worden daartoe in het publieke domein ondergebracht en uitgevoerd door regionaal, op landelijk dekkende basis, georganiseerde Centra voor Werk en Inkomen.

De eventuele latere vervolfbeoordeling kan vanuit het CWI op basis van detachering plaatsvinden bij de uitvoeringsinstellingen.

Teneinde de dossiervorming te optimaliseren en de dossieroverdracht optimaal te doen plaatsvinden is verdere standaardisatie van gegevensbeheer door, en ontwikkeling en invulling van het automatische elektronische beheerssysteem (CVCS), noodzakelijk.

Aldus vervullen de Centra voor Werk en Inkomen de poortwachtersfunctie die zo veel mogelijk voorkomt dat mensen een beroep moeten doen op een uitkering. Wanneer dit toch noodzakelijk blijkt moet de werkzoekenden een snelle en effectieve kans op reïntegratie worden geboden.

b. OSV 2001

De feitelijke reïntegratie en de uitkeringsverzorging vindt plaats door diverse uitvoerders. Deze uitvoerders, de uitvoeringsinstellingen, Arbeidsvoorziening en overige intermediairs, zullen de opdracht hiertoe moeten verwerven van de opdrachtgevers. Voor de werknemersverzekeringen zijn dat werkgevers en werknemers gezamenlijk (op het niveau van sectoren, bedrijfstakken en ondernemingen met meer dan 100 werknemers). Voor de ABW zijn dat de gemeenten.

Een nader te bepalen blijvend aandeel van de reïntegratie-trajecten zal bij Arbeidsvoorziening moeten worden ingekocht, om te garanderen dat een

goede publieke voorziening voor arbeidsbemiddeling intact blijft, met name ook in het belang van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Garanties worden ingebouwd voor gelijke concurrentievoorwaarden tussen Arbeidsvoorziening en overige aanbieders. Versterking van de vraagsturing in de uitvoering, wordt steeds in samenhang gezien met het realiseren van de sluitende aanpak: een traject gericht op werk voor álle werkzoekenden.

Op deze wijze wordt bereikt dat:

- de basisdienstverlening van Arbeidsvoorziening wordt geïntegreerd in de Centra voor Werk en Inkomen;
- een deel van de middelen voor de prestatiedienstverlening beschikbaar voor de opdrachtgevers komt;
- de aanspraak op publieke middelen voor reïntegratie van werkzoekenden meer afhankelijk wordt van zijn/haar afstand tot de arbeidsmarkt;
- de individuele gevalbehandeling en claimbeoordeling onafhankelijk van belanghebbenden worden uitgevoerd.

De voor deze verandering benodigde stappen zullen gefaseerd in praktijk worden gebracht, eventueel begeleid door een landelijke veranderingsorganisatie. Vooruitlopend hierop zal de thans bij de uitvoeringsinstellingen berustende claimbeoordeling van de overige activiteiten worden afgesplitst.

De uitkeringsinstellingen verrichten binnen de opdracht (als ZBO) de hierop aansluitende handelingen in het kader van premie-inning en uitkeringsverstrekking.

De rechten en plichten van de uitvoeringsinstelling en de cliënt ten opzichte van elkaar worden in een tijdelijk contract vastgelegd. Geslaagde bemiddeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden kan met een bonus worden beloond.

Tevens wordt toegezien op het waarborgen van de privacy van uitkeringsgerechtigden: gegevens van uitkeringsgerechtigden mogen niet gebruikt worden voor andere doeleinden dan waarvoor ze zijn verzameld, tenzij dit uitdrukkelijk in wet- of regelgeving is toegestaan.

Fraudebestrijding heeft blijvend een hoge prioriteit: bevorderd zal worden dat de uitvoeringsinstellingen daar ook zélf een belang bij hebben.

Bij de vormgeving van de nieuwe verhouding tussen de opdrachtgevers en opdrachtnemers is het van belang een goede aansluiting tot stand te brengen tussen het brede arbeidsmarktbeleid en de vraag- en aanbodkenmerken van de bedrijfssectoren.

Met sociale partners en gemeenten zal worden overlegd op welke wijze enerzijds de landelijke onafhankelijke coördinatie van de uitvoering, en anderzijds de beleidsmatige betrokkenheid van partijen, vorm kunnen krijgen.

c. Gemeenten

De vaststelling van het recht op een bijstandsuitkering wordt ondergebracht in het Centrum voor Werk en Inkomen. Gemeenten verlenen het CWI hiertoe een wettelijk mandaat. De sociale diensten kunnen hun reïntegratie-opdracht uitvoeren door middel van inkoop van diensten van derden. Voorzover dit in overeenstemming blijft met het publieke en privacy belang kunnen overige uitvoeringstaken worden uitbesteed binnen het kader van een daartoe op te stellen AMvB. Het College van B&W blijft te allen tijde voor de uitvoering verantwoordelijk. Randvoorwaarde voor de gemeenten is dat de ruimte die zij krijgen bij het uitvoeren

van hun reïntegratie-opdracht, niet mag leiden tot hogere uitvoeringskosten (meting door standaardisatie en vergelijking gemeenten). De rechten en plichten van de sociale dienst en de cliënt ten opzichte van elkaar worden in een tijdelijk contract vastgelegd. Geslaagde bemiddeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden kan met een bonus worden beloond. In dit verband worden de gelden die thans zijn gemoeid met de uitvoering van de ABW respectievelijk de WIW gebundeld in een Fonds voor Werk en Inkomen en wordt het gemeentelijk aandeel in de financiering vergroot. Hierbij wordt gebruik gemaakt van elementen uit het rapport van de Projectgroep objectief verdeelmodel. Voor mensen met een (voorlopig) te grote afstand tot de arbeidsmarkt worden de mogelijkheden tot sociale activering in ABW verruimd, met inachtneming van de bevindingen naar aanleiding van de lopende experimenten (art. 144).

2. WAO

Ondanks de economisch gunstige tijden, blijft de volumeontwikkeling in de arbeidsongeschiktheidsregelingen naar verhouding te hoog. Beperking van de instroom en vergroting van de uitstroom uit de WAO blijft een belangrijk beleidsdoel met het oog op een betere reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten en gelet op de noodzaak van blijvende kostenbeheersing in de sociale zekerheid. Uitgaande van de bestaande beoordelingscriteria moet dit in de keuringspraktijk langs meerdere wegen worden bevorderd. Hoofdzakelijk is het scheppen van een omgeving van herstel en reïntegratie in alle stadia van beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid. Bij het bestrijden van arbeidsongeschiktheid is een preventieve aanpak urgent. Dat geldt eens te meer in sectoren met een hoge kans op arbeidsongeschiktheid, met name in de zorgsector. Ook de frequentie van beoordeling van arbeidsongeschiktheid, met name daar waar sprake is van aandoeningen waarvan herstel mogelijk is, vraagt meer aandacht, in combinatie met het krijgen van meer inzicht in de oorzaken en het voorkomen van psychische klachten. Door de substantiële investering in de ambulante geestelijke gezondheidszorg kunnen psychische klachten, veroorzaakt door het werk en/of de werkomgeving, preventief worden aangepakt, waardoor de instroom in de WAO aanzienlijk gereduceerd kan worden. De kwaliteitsborging met betrekking tot de verzekeringsgeneeskundige en arbeidsdeskundige beoordeling zal worden versterkt. Waar mogelijk zal het instrument van standaardisering en vergelijking worden ingezet.

Nu op 1 juli 1998 de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (REA) in werking treedt, wordt van alle betrokkenen de benodigde inspanningen gevraagd om te komen tot effectieve reïntegratie op de arbeidsmarkt van mensen met een arbeidshandicap. De kansen die de huidige arbeidsmarkt daarvoor biedt, mogen niet onbenut blijven. Na het eerste volle jaar van toepassing (1999) zal het effect van de Wet REA worden getoetst. Analoog aan de wetgeving tegen leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt zal ook de mogelijkheid worden bezien van wetgeving ter bestrijding van discriminatie van mensen met een handicap op de arbeidsmarkt.

3. Arbeidsomstandigheden

Door verbeterde preventie van arbeidsgebonden aandoeningen en vroegtijdige reïntegratie in het arbeidsproces van zieke of tijdelijk arbeidsongeschikt geraakte werknemers, zijn belangrijke structurele besparingen in de sociale verzekeringen en gezondheidszorg te realiseren. Hiertoe is een verdere impuls ter verbetering van de arbeidsomstandigheden en de sociaal medische begeleiding van werknemers noodzakelijk. Voor het afsluiten van convenanten met Hogerisicobedrijfstakingen ter vermindering van de arbeidsrisico's, de versterking van de

arbo-infrastructuur, alsmede de bevordering van samenwerking van arbo, zorg en gezondheidszorg, worden financiële middelen ter beschikking gesteld.

4. ANW

De evaluatie van de Algemene Nabestaandenwet is voorzien voor 1 juli 2001, en zal mede in samenhang worden gezien met de kabinetsnotitie over de samenloop van uitkeringen.

5. Pensioenen

Het kabinet en de sociale partners hebben in het najaar van 1997 in een convenant afspraken gemaakt over modernisering en kostenbeheersing van aanvullende pensioenvoorzieningen. Uiterlijk 1 maart 2001 zal een evaluatie van de naleving van deze afspraken zijn afgerond. Dan zal beoordeeld worden of de gerealiseerde effecten alsnog aanleiding geven tot wettelijke maatregelen, waarvan het kabinet in het licht van het convenant heeft afgezien.

6. Export uitkeringen

Een voortvarende parlementaire behandeling van de Wet Beperking export uitkeringen, is wenselijk.

C. INKOMENSBELEID

Bij het behoedzame scenario van economische groei, zal conform het bepaalde in de WKA, de koppeling van de uitkeringen en de AOW-pensioenen aan de gemiddelde contractloonontwikkeling worden toegepast. In aanvulling hierop worden maatregelen voor gerichte inkomensondersteuning doorgevoerd tot een bedrag van 750 miljoen. In de vormgeving van die maatregelen, zullen armoedeval-effecten zoveel mogelijk worden vermeden.

In dit kader zal in de eerste plaats het budget voor de regeling Tegemoetkoming Studiekosten structureel worden verhoogd met 250 miljoen. Hiermee kunnen ouders met een besteedbaar inkomen tot ca. 60 000 gulden een belangrijke(r) tegemoetkoming ontvangen bij de bestrijding van de kosten van onderwijs.

In de tweede plaats worden maatregelen genomen gericht op het ondersteunen van chronisch zieken en mensen met een handicap. Hiervoor is in totaal 225 miljoen beschikbaar. De invulling van de maatregelen is mede afhankelijk van de resultaten van de voorziene evaluatie van de bestaande fiscale faciliteit voor chronisch zieken. Het beroep op de WVG zal structureel toenemen. Hiervoor zal de benodigde ruimte moeten worden vrijgemaakt, teneinde de wettelijke aanspraken van gehandicapten recht te doen.

In de derde plaats worden de beschikbare middelen voor de bijzondere bijstand met 150 miljoen verruimd. Met de gemeenten zal in overleg worden getreden over de wijze waarop ook in het lokale inkomensondersteuningsbeleid rekening wordt gehouden met de kansen op de arbeidsmarkt. Met name bij de toepassing van het kwijtscheldingsbeleid en van de bijzondere bijstand is het van belang de overgang van uitkering naar werk zo min mogelijk te belemmeren, in aansluiting op en ter versterking van het kabinetsbeleid dat de verhoging beoogt van de netto-beloning van werk. De randvoorwaarden voor de aanwending van de middelen in het Fonds voor Werk & Inkomen worden hierop afgestemd. In die samenhang zullen extra middelen voor de bijzondere bijstand beschikbaar kunnen komen.

Tenslotte komt voor de IHS 125 miljoen extra beschikbaar. Daarmee kan

de IHS voor ouderen worden verruimd, mede om (alleenstaande) ouderen extra tegemoet te komen in de extra energielasten waarmee zij als gevolg van de invoering van de ecotax geconfronteerd zullen worden.

III ZORG EN VOLKSGEZONDHEID

1. Inleiding
2. Budgettair kader
 - a. Kunst en hulpmiddelen
 - b. Geneesmiddelen
 - c. Doelmatigheid door besparing inkoop
3. Sturing en toezicht
4. Verzekeringstelsel
5. Modernisering uitvoering ziektekostenverzekeringen
Persoonsgebonden budget
6. Preventie
7. Drugs, alcohol en roken
8. Euthanasie

III. ZORG EN VOLKSGEZONDHEID

1. Inleiding

De gezondheidszorg in ons land is van hoge kwaliteit, ook internationaal gezien. De zorgsector dient vele belangen: van individuele burgers, van de volksgezondheid als geheel, van het bedrijfsleven en van de werkgelegenheid (13% van de beroepsbevolking werkt in de zorg). De sector levert daarmee een positieve bijdrage aan onze samenleving. De gezondheidszorg stoelt op een aantal principes die ook in de komende periode het beleid zullen blijven bepalen: algemene toegankelijkheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling en solidariteit.

De vraag naar zorg neemt toe als gevolg van demografische ontwikkelingen maar ook als gevolg van de toegenomen mogelijkheden van de medische wetenschap. De verwachtingen die burgers hebben van onze gezondheidszorg zijn groot. Er is een permanente spanning tussen een stijgende vraag en de wensen van burgers naar meer en betere zorg en anderzijds de noodzaak van een beheerste ontwikkeling van de kosten. Er wordt beoogd een evenwicht te bieden tussen een noodzakelijk forse investering in de zorg én impulsen om in de uitvoering van onze gezondheidszorg de doelmatigheid te vergroten. Het wegwerken van wachtlijsten en het verminderen van werkdruk zijn daarbij van cruciaal belang. Daarnaast moet veel meer aandacht worden geschonken aan de zorg voor chronisch zieken en langdurig zieken. Ouderen en gehandicapten vormen daarbij het belangrijkste aandachtsgebied. Verbetering van de kwaliteit van zorg, met name daar waar aantoonbare verschraving is ontstaan is onontbeerlijk.

Gezondheidszorg is mensenwerk: de kwaliteit van zorg wordt bepaald door de kwaliteit van de hulpverleners (artsen, verpleegkundigen, verzorgenden, paramedici en vele anderen). Voor het goed functioneren van de zorgsector is het dan ook van groot belang om voldoende gemotiveerde mensen te kunnen aantrekken en behouden. Het imago van de sector als een werkerterrein waarin men veel voldoening kan vinden, dient hersteld te worden. Het kabinet geeft dan ook aandacht aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de zorgsector. Via fiscale maatregelen zal meer ruimte worden geschapen voor kinderopvang, scholing en verbetering van het leerlingwezen. Hetzelfde geldt voor arbeidsvoorzieningen, die het werk lichter maken en voor beleid, gericht op preventie van ziekteverzuim. Werkgevers zullen meer aandacht moeten besteden aan loopbaanbegeleiding en flexibilisering van werktijden, teneinde de sector aantrekkelijk te houden.

2. Budgettair kader

Opbouwing zorgbudget (2002) (in miljoenen)

Beschikbare ruimte in BKZ termen	
1) reeds beschikbare groei (1,3%)	3 100
2) nieuwe groei (collectief)	2 200
toevoeging nieuwe groei (particulier)	360
Totaal beschikbaar in BKZ termen	5 660

Verdeling budgettair kader

Sector	Uitgaven 1998	Uitgaven demogroei 1999–2002 ³	Uitgaven intensivering 1999–2002	Totaal extra uitgaven 1999–2002 ^{1, 2}
	Bedragen x f mln			
Curatieve zorg	28 700	1 000	750	1 750
Preventieve zorg	600	20	15	35
Geestelijke gezondheidszorg	5 400	90	140	230
Gehandicaptenzorg (incl. PGB)	6 600	110	320	430
Ouderen- en thuiszorg (incl. PGB)	16 500	1 060	1 000 ⁴	2 060
Genees- en hulpmiddelen	7 900	320	660	980
Nieuwe geneesmiddelen	–	–	175	175
Totaal	65 700	2 600	3 060	5 660

¹ Het beschikbaar stellen van de middelen is afhankelijk van de totstandkoming van meerjarenafspraken per sector.

² In de bedragen is de taakstelling van 300 miljoen (doelmatiger inkoop zorginstellingen) nog niet versleuteld over de sectoren.

³ Betreft een technische verdeling over de sectoren van het totaal aan uitgaven voor demogroei van 2,6 miljard. De uitgaven voor uitbreidingsbouw maken onderdeel uit van deze uitgaven voor demogroei.

⁴ Zie ook pag. 39 onder b.

De zorgsector is voortdurend onderhevig aan veranderingen: de vergrijzing van de bevolking, de snelle ontwikkelingen in wetenschap en technologie, de voortschrijdende substitutie van intramurale zorg naar thuiszorg. Teneinde de sterk groeiende vraag op te vangen zal het volume van de zorgverlening met ruim 2% per jaar toenemen. Daarnaast blijft kostenbeheersing via doelmatig handelen geboden. Van de totale budgettaire ruimte van 5660 miljoen wordt eerst een deel, overeenkomend met 1% volumegroei, gereserveerd voor de demografische ontwikkeling: groei en vergrijzing van de bevolking.

Een ander deel zal benodigd zijn om de verwachte uitgavenstijging geneesmiddelen op te vangen, voorzover deze niet door maatregelen kan worden afgedekt.¹

Voor nieuw beleid gelden de volgende prioriteiten. In de eerste plaats zal dit geld worden ingezet voor het verminderen van de werkdruk, met name in de caresector (verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorg). In de tweede plaats zullen in de cure én de caresector de wachttijden tot een aanvaardbare lengte worden teruggebracht. Voor de care-sector zal in 1999 een plan van aanpak worden ontwikkeld. Voor de cure-sector ligt hiervoor een plan gereed, dat is opgesteld door alle partijen in de gezondheidszorg en de Stichting van de Arbeid samen. Gelijke behandeling van werkenden en niet-werkenden blijft hierbij het uitgangspunt. De toekenning van intensiveringsmiddelen wordt gekoppeld aan afspraken over wachtlijsten, werkdruk, arbeidsmarktbeleid, doelmatigheid (benchmarking), samenwerking en informatievoorziening. Andere voornemens zijn: praktijkondersteuning van huisartsen, oplossen van de goodwillproblematiek bij specialisten, versterking van preventie (jeugdgezondheidszorg, alcohol- en tabaksbeleid) en uitbreiding van het persoonsgebonden budget.

Tenslotte zal groeiruimte ook worden benut voor belangrijke verbeteringen als gevolg van nieuwe medische ontwikkelingen. Bij de introductie van nieuwe behandelingen (waaronder geneesmiddelen) tot het verzekeringspakket gelden strikte criteria terzake van therapeutische meerwaarde en kosteneffectiviteit.

In de tabel is de toedeling van de intensiveringsmiddelen aan de verschillende sectoren globaal in beeld gebracht.

a. Kunst en hulpmiddelen

De doelmatigheid in de sector kunst- en hulpmiddelen kan en moet worden vergroot. Uitgaande van een drie compartimentenmodel zal

¹ De verwachte overschrijding in het geneesmiddelendossier ad 1,7 miljard wordt bestreden met de volgende maatregelen:

700 miljoen onder meer op grond van plan Koopmans

300 miljoen besparing inkoop

100 miljoen besparing uitvoeringskosten zorgverzekeraars

1100

Resteert 600 miljoen op te vangen binnen de totale budgettaire ruimte van de zorg, die als gevolg van het regeerakkoord is vergroot met 2560 miljoen. Zie ook blz. 39 laatste zin van punt b. geneesmiddelen.

wetgeving ontwikkeld worden ten aanzien van sturing van intramurale hulpmiddelen. Naar analogie van het geneesmiddelenbeleid zal op grond van een kosten/effectiviteitsanalyse worden besloten over toelating van kunst- en hulpmiddelen. Er vindt onderzoek plaats naar de mogelijkheden om intra- en extramurale kunst- en hulpmiddelen onder één regime te brengen, waarbij een systeem van budgettering geldt.

Meer aandacht zal worden besteed aan mogelijkheden om met het oog op de aanschaf van kunst- en hulpmiddelen in het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten uitkeringen in geld te doen (persoonsgebonden budget-constructie). In overleg met de VNG zal de modelverordening hiertoe worden aangepast. Overige mogelijkheden tot kostenbesparing en vergroting van doelmatigheid zullen op korte termijn worden onderzocht, met name met het oog op een mogelijke overheveling naar het derde compartiment.

b. Geneesmiddelen

Een bijzonder punt van zorg vormt de snelle stijging van de uitgaven voor geneesmiddelen. Hiervoor is recent een beheersingssysteem ontworpen waarin de geneesmiddelenuitgaven binnen en buiten de instellingen worden gebudgetteerd (rapport Commissie Koopmans). Onder meer op grond hiervan zal met voortvarendheid beleid worden geïmplementeerd. Zonodig wordt op korte termijn een budgettair kader vastgesteld voor de receptregelvergoeding voor apothekers met jaarlijks cumulerende verrekening van bonussen en kortingen. Tevens wordt het verbod tot exploiteren van apotheken door ziekenfondsen onverwijld opgeheven. De toelating van nieuwe geneesmiddelen tot het verzekeringspakket blijft aan strikte voorwaarden (bewezen therapeutische meerwaarde, aanvaardbare kosten-baten verhouding) gebonden.

Er zal worden onderzocht of en zo ja welk deel van het geneesmiddelenpakket kan worden overgeheveld naar het derde compartiment.

Om te bewaken dat uitgaven aan geneesmiddelen de middelen voor vermindering van werkdruk en wachtlijsten niet verdringen, zullen de verschillende uitgaven-categorieën (preventie, care, cure en geneesmiddelen) afzonderlijk worden gebudgetteerd.

Halverwege de kabinetsperiode zal de stand van onderscheiden budgetten worden opgemaakt en aan de hand daarvan zal worden bezien of nog aanvullende maatregelen nodig zijn om de geneesmiddelenuitgaven binnen het budget te houden, respectievelijk of binnen het geneesmiddelenbudget ruimte is ontstaan om bij voorrang 200 miljoen te verschuiven naar de ouderenzorg/thuiszorg/PGB.

c. Doelmatigheid door besparing inkoop

Het is een realiteit dat het beleid in de zorg tot stand moet komen in een financieel kader. Het is niet aantrekkelijk om de financiële ruimte voor noodzakelijk geacht beleid te vergroten door de kwaliteit van de zorg te verminderen of door de lasten van de burgers te verhogen. Dat veroorzaakt vaak nieuwe problemen. Wel loont het de moeite op zoek te gaan naar echte besparingen die aan de ene kant de directe zorg ongemoeid laten – geen patiëntgebonden rantsoenering – en aan de andere kant de druk op de zorgkosten verminderen. Kansrijk terrein voor deze besparingen is de facilitaire inkoop.

In de facilitaire inkoop (zoals drukwerk, kantoorartikelen, onderhoud en schoonmaak) gaat in de gezondheidszorg veel geld om (ongeveer 12 miljard). Het gaat hierbij per definitie om zaken die de zorgverlening zelf niet raken. Besparingen kunnen worden bereikt zonder nadelige effecten voor de patiënten. Rapporten en deskundigen onderschrijven dat het hier om een substantieel bedrag gaat (300 miljoen). Voor het realiseren van deze besparingen op de inkoopfunctie van zorginstellingen worden

diverse mogelijkheden in samenspraak met het veld ontwikkeld. Te denken valt aan het aanscherpen van de Europese Richtlijn aanbestedingen, aanpassingen budgetopbouw, wettelijk verankerd kwaliteitsmanagement, elektronisch inkopen, benchmarking, uitbesteding en regionaal inkopen.

3. Sturing en toezicht

De gezondheidszorg is decentraal georganiseerd. Duizenden private instellingen en zelfstandige beroepsbeoefenaren nemen dag in dag uit samen met de patiënt beslissingen die in totaal de kosten van de gezondheidszorg bepalen. Van alle betrokkenen wordt – terecht – verwacht dat zij de opgebrachte premiegelden zo doelmatig mogelijk besteden. Talloze instrumenten – waaronder budgettering en in bepaalde gevallen marktwerking – zijn daarbij dienstig.

Overall in de sector is een groeiende bereidheid om, binnen een – liefst meerjarig – financieel kader, zo doelmatig te werken dat men adequaat zorg verleent en geen onverantwoorde wachttijden voor patiënten creëert. De meest belangrijke voorwaarde die men daarbij stelt is een financieel kader dat voldoende rekening houdt met demografische veranderingen en waardevolle nieuwe ontwikkelingen. De extra inzet van middelen schept hiervoor de mogelijkheid.

Het is van belang dat bestuurlijke rust wordt gecreëerd in het gezondheidszorgveld; via een nieuwe bestuurlijke aanpak. Allereerst stelt de overheid financieel en zorginhoudelijk een meerjarigkader vast. Vervolgens maakt de overheid meerjarenafspraken met de deelsectoren. Hierbinnen maken zorgverzekeraars en zorgaanbieders op regionaal niveau prestatie-afspraken over zorgvolume en bijvoorbeeld maximaal aanvaardbare wachttijden. Voor het realiseren van prestatie-afspraken mogen efficiencywinsten worden aangewend, behoudens de 300 miljoen besparingswinst doelmatiger inkoop instellingen die voor de (mede-)dekking van het geneesmiddelendossier wordt ingezet. Risicodragende zorgverzekeraars bewaken de afgesproken budgetten. Zorginstellingen en zorgverzekeraars stellen zich in dit nieuwe bestuursmodel op als maatschappelijke ondernemingen: private organisaties die op maatschappelijk verantwoorde wijze publieke taken uitvoeren. De implementatie van aanbevelingen uit de MDW-rapporten «Concurrentie en prijsvorming in de gezondheidszorg» en «Het ziekenhuis ontketend» kan een zinvolle bijdrage leveren aan een doelmatige uitvoering. Daar waar wet- en regelgeving belemmerend werkt op samenhang en samenwerking in de zorg zal deze worden aangepast.

Dit nieuwe bestuursmodel laat onverlet dat de overheid kan en moet toetsen op de kwaliteit van de geleverde zorg. Om dat publieke doel te bereiken is goede en betrouwbare informatie nodig, afkomstig van de publieke en private zorgverzekeraars en de zorgaanbieders. Verzekeraars en aanbieders vertonen een toenemende bereidheid zich openbaar over hun handelen te verantwoorden. Op basis hiervan zal met betrokken organisaties overleg worden gevoerd teneinde voor 1 juli 1999 terzake een convenant te sluiten. Nadrukkelijk gaat het bij volledige transparantie ook om publieksinformatie over wachttijden, wachtlijsten of kosten.

De ontwikkeling van elektronische communicatie en het elektronisch patiëntendossier in de zorgsector zal worden geïntensiveerd, teneinde het logistieke proces te bevorderen en de administratieve belasting te verminderen. Wettelijke maatregelen en gedragscodes moeten ontwikkeld worden die de privacy van patiënten beschermen.

4. Verzekeringsstelsel

Het 3 compartimentenstelsel blijft gehandhaafd.

Op onderdelen van het verzekeringsstelsel worden de volgende wijzigingen doorgevoerd.

De toegangsbijdragen thuiszorg (voor ouderen) en preventieve zorg van 0-4 jarigen in de AWBZ zullen worden afgeschaft. Financiering vindt plaats door een rijksbijdrage AWBZ, een gelijke verlaging van de rijksbijdrage ZFW en een verhoging van de nominale ZFW-premie.

Zelfstandigen krijgen toegang tot het Ziekenfonds op basis van het individueel belastbaar inkomen waarbij de inkomensgrens materieel afgestemd wordt op de loongrens in de ZFW. De eigen bijdragenregeling in de ZFW wordt afgeschaft onder gelijktijdige verhoging van de nominale ziekenfondspremie. Voor deze financieringsverschuiving zal het uitgavenkader worden aangepast. De loongrens in de ZFW zal voortaan worden geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex i.p.v. de contractloonstijging.

Doordat het tekort in de WTZ volledig wordt omgeslagen over alle particulier verzekerden jonger dan 65 jaar lopen de ziektekostenverzekeraars bij deze verzekering thans geen enkel risico, zodat er ook geen prikkel is tot kostenbeheersing. Om deze situatie te beëindigen worden twee maatregelen genomen:

1. Sluiting van de WTZ voor nieuwe 65-jarigen. Voor deze categorie zal een nieuwe ZFW-inkomensgrens voor bejaarden worden vastgelegd, die materieel overeenkomt met de loongrens van werknemers.
2. De omslagregeling WTZ zal worden beperkt tot verevening van de kosten boven een bedrag van tenminste 10 000 gulden.

Het kabinet zal bezien of, in het licht van de vergrijzing en andere ontwikkelingen, het wenselijk is om voor de langere termijn verdergaande aanpassingen van het verzekeringsstelsel voor te bereiden, daarbij mede rekening houdend met systemen en ontwikkelingen in andere EU-landen.

5. Modernisering uitvoering ziektekostenverzekeringen

De bestaande schotten in de financiering van de zorg staan patiënt-volgende zorgvernieuwing nog al eens in de weg. Om dit probleem te ondervangen wordt in de komende periode mogelijk gemaakt dat er één of twee experimenten worden gestart waarbinnen aan nader aan te wijzen zorgverzekeraars integrale budgetten worden toebedeeld voor onderdelen van de AWBZ-zorg (thuiszorg, kortdurende opname in verpleeg- en verzorgingshuis) en de ZFW-zorg (o.a. ziekenhuiszorg en ziekenhuisverplaatste zorg). Binnen deze budgetten wordt de vrijheid toegekend om tot een op maat gesneden patiëntenzorg te komen. De regiovisie dient het richtinggevend kader te zijn waarbinnen dit experiment kan worden uitgevoerd.

Op basis van de MDW-rapporten wordt bezien hoe de doelmatigheid van de uitvoering van de ziektekostenverzekeringen kan worden bevorderd. Binnen het overeenkomstenstelsel wordt de mogelijkheid gecreëerd om te differentieren in de tariefstructuur via de invoering van een basistarief naast het reeds bestaande maximumtarief.

Het verbod op eigen instellingen voor verzekeraars wordt gefaseerd opgeheven – te beginnen met de apotheek – waardoor het aanbieden van integrale zorg versterkt wordt. Randvoorwaarde hierbij is voldoende concurrentie tussen ziektekostenverzekeraars.

Het proces van afbouw van verevening en nacalculatie op het variabele deel van het ziekenfondsbudget naar 0% wordt in 1999 voltooid. Het

systeem van hoge kostenverevening wordt gefaseerd omgezet in een systeem van hoge risicoverevening. Zolang de hoge risicoverevening nog niet is ingevoerd zal voor de korte termijn het drempelbedrag voor de hoge kostenverevening worden verhoogd, naar analogie van de WTZ.

De ervaringen met de integratie van medisch specialisten in het ziekenhuisbudget zijn positief. Deze ontwikkelingen worden verder doorgevoerd. Het bed als erkenningsgrondslag voor de ziekenhuisbudgettering wordt losgelaten. Daarvoor in de plaats komen de erkende en te erkennen (medisch specialistische) functies in het ziekenhuis. De uitbreiding en inkrimping van deze functies zal worden bepaald aan de hand van adherentiecijfers en benchmarkgegevens. De goodwill-problematiek wordt in overleg met de betrokken partijen afgebouwd.

Van groot belang is de implementatie van protocollen, standaarden en andere normen voor beroepsbeoefenaren. Doelmatige zorg dient gekwalificeerd te worden in criteria. De huisarts krijgt hierbij een centrale rol toegewezen die aansluit bij de poortwachtersfunctie. In overleg met enkele gezondheidscentra zullen ter zake experimenten worden gestart conform de aanbevelingen van de commissie Biesheuvel. De poortwachtersfunctie van de huisarts wordt verder versterkt met praktijkverpleegkundigen en praktijkassistentie, welke als parameter in het huisartsenhonorarium wordt opgenomen. Deze vergoeding wordt alleen beschikbaar gesteld indien de samenwerkende huisartsen daadwerkelijk invulling geven aan deze case-managementsfunctie ten behoeve van hun patiënten.

Binnen de bestaande ziekenfondsverzekering wordt geëxperimenteerd met een gepaste-zorgpolis (gepaste-zorgmodaliteit). Het onderscheid tussen de reguliere ziekenfondsverzekering en de gepaste-zorgpolis betreft niet een verschil in verstrekkingenpakket, maar in de toepassing van de verstrekking en in het gedrag van verzekerden, verzekeraars en aanbieders.

De voorgenomen modernisering van de AWBZ heeft als doelstelling te komen tot een stelsel van aanspraken dat beter aansluit bij de ontwikkelingen in de vraag naar zorg. De ruimte voor flexibiliteit en differentiatie in het aanbod wordt vergroot door de aanspraken in de AWBZ te flexibiliseren.

Tariefdifferentiatie naar zorgzwaarte moet het mogelijk maken dat de financiering van de zorg de vraag volgt. Benchmarking in combinatie met de voorgenomen modernisering van de AWBZ kan ertoe leiden dat zorg op maat en kwaliteit samengaan met bevordering van een doelmatige uitvoering. De nieuwe financieringssystematiek maakt gerichte werkdrukvermindering en daardoor kwaliteitsverbetering mogelijk waar nu de problemen het grootst zijn.

Het systeem van budgettering binnen de AWBZ wordt zodanig aangepast dat de schotten binnen de sectoren ouderenzorg, gehandicaptenzorg en GGZ gaan verdwijnen, waardoor een meer samenhangend en doelmatig georganiseerd aanbod kan ontstaan dat beter aansluit bij de vraag. De toedeling van de volumegroei zal gericht zijn op het opheffen van de ongelijke regionale spreiding in relatie tot de veroudering van de bevolking. Vooruitlopend op deze wijziging van de AWBZ zullen enkele experimenten plaatsvinden.

Op basis van regiovisies wordt de AWBZ door zorgkantoren uitgevoerd. De regiovisie is een beleidskader op hoofdlijnen dat binnen de budgettaire kaders tot stand komt met betrokkenheid van het zorgkantoor, de

patiënten en cliëntenorganisaties, zorgaanbieders en gemeenten en wordt vastgesteld door de provincie.

Voor de aanwijzing van zorgkantoren zal een meerjarig concessiesysteem gaan gelden.

De huidige vormgeving van de eigen bijdrageregeling in de AWBZ (excl. de besparingsbijdrage) veroorzaakt problemen bij de toegankelijkheid van de zorg met name bij partneropname en kortdurende crisisopnamen in de GGZ. Zonder het principe van harmonisatie van de regeling binnen de AWBZ aan te tasten kan via de introductie van vrijlatingen dit probleem verzacht worden.

De WZV wordt gedereguleerd en zal daarnaast niet meer van toepassing zijn op kleinschalige woonvormen en andere voorzieningen waar de woon- en verblijfsfunctie centraal staat.

Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan een nieuwe ordening van wonen en zorg in de toekomst. Gezien de toekomstige ontwikkeling van de vraag naar zorg en aangepast en beschermd wonen, zal gewerkt worden aan optimale randvoorwaarden om het zelfstandig en geclusterd wonen met een gedifferentieerd zorgaanbod mogelijk te maken. De mogelijkheid van vorming van een woonzorgstimuleringsfonds wordt nader onderzocht, in relatie tot de mogelijkheden die corporaties hebben.

Persoonsgebonden budget

In het kader van de versterking van de vraagsturing in de zorg zal het persoonsgebonden budget (PGB) verder worden uitgebreid, zowel wat betreft het volume van de bestaande regelingen in de sector verpleging en verzorging en de verstandelijk gehandicaptenzorg, als via de invoering in andere sectoren, met name de verpleeghuizen en de verzorgingshuizen en zo mogelijk de geestelijke gezondheidszorg. De uitvoeringssystematiek PGB zal uit een oogpunt van gebruiksvriendelijkheid worden vereenvoudigd. Met de VNG zal worden overleg over aanpassingen van de modelverordening WVG, waardoor ook op dit vlak het PGB als alternatief kan dienen voor voorzieningen in natura.

6. Preventie

De maatregelen in de preventieve jeugdgezondheidszorg (jgz) (0–19 jaar) hebben als doelstelling gezondheidsproblemen te voorkomen en er toe bij te dragen dat de groepen met de hoogste risico's op gezondheidsschade de meeste zorg ontvangen. Juist bij risicogroepen is gezondheidswinst te behalen.

Er moet in samenspraak met de sector een goed bodempakket voor deze zorg worden geformuleerd dat alle jgz-activiteiten omvat die in gestandaardiseerde vorm aan elk kind in Nederland moeten worden aangeboden en tevens toegankelijk zijn voor iedereen. Het bodempakket dient te worden verankerd in de Wet Collectieve Preventie. Het bodempakket kan worden aangevuld met een specifiek op de lokale en individuele situatie toegesneden pakket. De regionale uitvoering van de jgz dient te geschieden op basis van een visie die in onderling overleg tussen de betrokken partijen tot stand is gekomen. Samenwerking tussen de nulde en de eerste lijn en tussen de nulde, eerste en tweede lijn moet daarbij worden versterkt. Ook moeten verantwoordelijkheden van de landelijke overheid en gemeenten op het gebied van de collectieve preventie helder geformuleerd zijn en goed vastgelegd worden in de Wet Collectieve Preventie.

7. Drugs, alcohol en roken

De hoofdlijnen van het drugsbeleid blijven ongewijzigd. Bij de uitvoering wordt rekening gehouden met bijzondere lokale omstandigheden. Het belang van de volksgezondheid, bestrijding van overlast en internationale samenwerking, met name met directe buurlanden, gericht op de bestrijding van drugshandel en -criminaliteit behouden een hoge prioriteit.

Preventie, met name gericht op de jeugd, neemt een centrale plaats in in het beleid.

Het experiment met vrije verstrekking van harddrugs onder medische begeleiding zal – indien succesvol – worden uitgebreid.

Het beleid gericht op het terugbrengen van overmatig alcoholgebruik wordt geïntensiveerd. Na afloop van de nu geldende code voor tabaksreclame (mei 1999) wordt de Europese richtlijn tabaksreclame geïmplementeerd. Hierbij wordt acht geslagen op negatieve bedrijfseffecten.

8. Euthanasie

Het kabinet acht het van belang de rol van artsen bij euthanasie in het Wetboek van strafrecht vast te leggen: een arts die aan alle zorgvuldigheidseisen voldoet én de meldingsplicht vervult is niet strafbaar. Het kabinet neemt hiertoe, bij gelijktijdige intrekking daarvan, het initiatiefwetsvoorstel (dat reeds voor advies bij de Raad van State is ingediend) ongewijzigd over en zal het terstond als eigen wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voorleggen.

IV RUIMTELIJK-ECONOMISCHE INRICHTING EN MILIEU

1. Vijfde nota ruimtelijke ordening en actualisering VINEX
2. Beleidspakketten voor structuurversterking van Nederland
Budgettaire overzicht investeringen 1999–2002 en 2003–2010
3. Verkeer en vervoer
 - a. Openbaar vervoer
 - b. Personenvervoer: veiligheid en milieu
 - c. Goederenvervoer
4. Mainports
 - a. Aanvullende locatie Schiphol
 - b. Maasvlakte II
5. Besluitvormingsprocessen
 - a. Samenwerking tussen publieke en private partijen (PPS)
 - b. Rol gemeenten en provincies
 - c. Rijksprojectenprocedure en procesmanagement
 - d. Grote projecten
6. Milieubeleid
 - a. Duurzaamheid
 - b. Uitvoering en vervolg op NMP-3
 - c. Klimaatverandering en energie
7. Plattelandsbeleid, land- en tuinbouw, bio-industrie
8. Midden- en kleinbedrijf
9. Wonen
10. Elektronische snelweg

IV RUIMTELIJKE EN ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING EN MILIEU

Vlak voor de eeuwgrens staat ons land voor belangrijke keuzes. De komende jaren moeten ingrijpende besluiten worden genomen over de vraag hoe onze groeiende bevolking de komende decennia zal kunnen werken, wonen, reizen en recreëren in een schone en veilige omgeving. Een bijzondere uitdaging vormt de gewenste ontkoppeling tussen economische groei en de gevolgen daarvan voor het milieu. De te nemen besluiten zullen hun stempel zetten op de toekomstige ruimtelijke en sociaal-economische ontwikkeling van ons land.

1. Vijfde nota ruimtelijke ordening en actualisering VINEX

Vóór het jaar 2000 zal een Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden uitgebracht. Daarin zal de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van ons land op hoofdlijnen worden uitgewerkt, rekening houdend met de noodzakelijke samenhang tussen de landsdelen. Vooruitlopend op de Vijfde Nota RO zal bij voorkeur voor 1 november 1998, maar in ieder geval voor het einde van het jaar een «houtschoolschets» worden gepresenteerd als richtinggevende voorstudie van de Vijfde Nota. Deze schets wordt gebaseerd op de hoofdlijnen van het advies van de VROM-raad «stedenland-plus»: de compacte stadbenadering, aangevuld met een beheerste ontwikkeling van regionaal gedifferentieerde corridors.

Het kabinet zal zich bij het ontwikkelen van beleid voor de grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving en de ruimtelijke economische en ecologische inrichting van ons land openstellen voor constructieve bijdragen van relevante groeperingen in de samenleving. Door hen naar waarde te schatten bij het vormgeven van de toekomst en hen waar mogelijk bij de besluitvorming te betrekken wordt het draagvlak voor het beleid, maar ook de effectiviteit van het beleid vergroot. Het gaat hier om nieuwe vormen van overleg, waarvan het de moeite waard is ze een kans te geven, onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de overheid.

Vooruitlopend op de voorbereiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de «houtschoolschets» zal de Actualisering VINEX worden vastgesteld, rekening houdend met de gewenste kwaliteitsimpuls voor wonen op die locaties en de in verband met economische groei aanvullende behoefte aan gevarieerde bedrijfsterreinen. In gebieden van restrictief beleid wordt actief gewerkt aan ondersteuning van natuur- en landschapsontwikkeling, waarbij niet wordt uitgesloten dat rood ondersteunend kan zijn voor groen. In het kader van de gebiedsuitwerking van Valkerhout zullen alle consequenties van de ontwikkeling van Valkerhout als bouwlocatie worden onderzocht. Tegelijkertijd zal in het kader van de voorbereiding van de herziening van de PKB structuurschema militaire terreinen onderzoek worden verricht naar alternatieven voor de Marine-luchtvaartdienst. In samenhang met de gebiedsuitwerking Hoeksche Waard zal nieuw onderzoek plaatsvinden inzake de noodzaak van situering en ontsluiting van havenafgeleide bedrijfsterreinen in de Hoeksche Waard en de situering van een nieuw centrumgebied voor de glastuinbouw en de mogelijkheden voor gebruik van afvalwarmte van industriegebied Moerdijk. Bij de herijking van de Actualisatie in het jaar 2000 kunnen de beleidsinzichten zoals die voortvloeien uit de «houtschoolschets» en de Vijfde Nota verwerkt worden. Dan kan ook, in het licht van de dan ter beschikking staande nadere inzichten en genoemde onderzoeken, definitieve besluitvorming plaatsvinden over Valkerhout en de Hoeksche Waard.

2. Beleidspakketten voor structuurversterking van Nederland

De Nederlandse samenleving moet op de drempel van de 21ste eeuw in vele opzichten versterkt worden. Dat vergt omvangrijke investeringen over een breed terrein. De beleidspakketten uit de brief van het vorige kabinet «Impuls voor de ruimtelijk-economische structuur» (de zogenoemde Impulsbrief) tot 2010 zijn met het oog hierop nader politiek gewogen; vooral het stadsgewestelijk openbaar vervoer en de vitalisering van steden zijn van extra accenten voorzien. Ook aan de ontwikkeling van de informatie- en communicatie-technologie en de versterking van de kennisinfrastructuur in het algemeen zal een forsere impuls worden gegeven. Dit laat onverlet dat de integrale, samenhangende benadering van de Impulsbrief verder op hoofdlijnen wordt onderschreven. Het belang van flankerende maatregelen naast en in aanvulling op de directe investeringen wordt algemeen onderkend. Omtrent de concrete invulling van de voor de komende periode ter beschikking staande bedragen zullen door het kabinet op korte termijn voorstellen worden gedaan, rekening houdend met de wenselijkheid van een evenwichtige verhouding tot de prioritering van de beschreven pakketten tot 2010. In de tijd is een zekere voorrang nodig voor de ICT, voor de herstructurering van de varkenssector en voor invoering van rekening rijden. In het onderstaande overzicht zijn, naast een indicatie van de omvang van de beleidspakketten voor de komende periode, de prioriteiten cumulatief tot 2010 weergegeven.

De relatieve omvang van de beleidspakketten voor de komende periode betreft een indicatie. Omdat sprake is van grote urgente knelpunten in de bereikbaarheid zullen projecten gericht op het vergroten van de bereikbaarheid zo snel mogelijk in uitvoering worden genomen. Aangezien niet alle projecten even snel uitvoeringsgereed zijn, zal met projecten die eerder in uitvoering genomen kunnen worden een aanvang worden genomen. Anderzijds kent een aantal projecten door de diverse beleidspakketten heen een lange(re) voorbereidingstijd. Overeengekomen is dat tegen die achtergrond tijdelijk binnen en tussen beleidspakketten geschoven kan worden, uiteraard met behoud van de prioriteitenstelling over de volle periode (tot 2010).

Budgettair overzicht additionele investeringen 1999–2002 en 2003–2010 (in miljoenen)

Nieuwe investeringen	1999–2003	Totaal	2002–2010
a. Bereikbaarheid			
Wegennet (incl. lokaal/regionaal)	970	4 030	5 000
Lokaal/regionaal openbaar vervoer	775	3 225	4 000
Rail personenvervoer	388	1 612	2 000
Rail goederenvervoer	97	403	500
Vaarwegen	100	400	500
Nog niet ingevuld ¹	400	– 400	0
Totaal bereikbaarheid	2 730	9 270	12 000
b. Vitaliteit steden			
Bedrijventerreinen	140	580	720
Sleutelprojecten	105	435	540
Monumentenzorg	120	510	630
Stadsvernieuwing	435	1 815	2 250
Lokale milieuhinder	35	145	180
Fonds leefbaarheid grote steden	95	385	480
Totaal vitaliteit steden	930	3 870	4 800
c. Milieu			
Milieutechnologie	60	240	300
Duurzame energieimpuls	80	320	400
Sanering waterbodems	115	485	600
Overige NMP3-opties	95	405	500

Nieuwe investeringen	1999–2003	Totaal	2002–2010
Totaal milieu	350	1 450	1 800
d. Ruimtedruk-/kwaliteit			
Natte natuur, res. EHS,			
Agr.natuurbeheer	425	1 775	2 200
– w.v. glastuinbouw	(45)	(205)	(250)
Reconstructie varkenssector	320	480	800
Totaal ruimtedruk/ruimtekwiteit	745	2 255	3 000
e. Kennis			
Technocentra	40	160	200
Onderzoek (kennis en toepassing)	330	1 370	1 700
Internet/Exchange/diensten	95	405	500
ICT onderwijs	670	330	1 000
Totaal kennis	1 135	2 265	3 400
Inpassingsbudget Rekening rijden			
Wegen, OV en vaarwegen ¹	0	2 000	2 000
Investeringen en exploitatie	535	965	1 500
TOTAAL NIEUW			
INVESTERINGSPLAN	6 425 ²	22 075	28 500 ³

¹ Gelet op de staat van voorbereiding resp. uitvoering van investeringsprojecten die in 1999–2002 tot kasuitgaven leiden zal slechts een gering inpassingsbudget nodig zijn voor die periode. Daarom is voor 1999–2002 geen 400 miljoen voor inpassing gereserveerd doch toegevoegd aan de cluster bereikbaarheid waardoor projecten kunnen worden versneld. Een nadere verdeling zal door de minister van Verkeer en Waterstaat worden voorgesteld.

² Hiervan kan 225 miljoen worden gedekt uit bestaande vrije ruimte (Infrafonds, FES en EZ/LNV-begroting)

³ Hiervan wordt 22,2 miljard gedekt uit de toegevoegde middelen van het Regeerakkoord

Voor een verantwoorde inpassing van met name nieuwe wegen, vaarwegen en uitbreidingen van het spoor is nu voorzien in een inpassingsbudget van maximaal 2 miljard tot 2010. Het gaat daarbij om maatregelen met het oog op milieu, geluidsoverlast en meer in het algemeen de kwaliteit van de leefomgeving die uitgaan boven de vereisten, voortvloeiend uit wettelijke normen. Het kabinet zal zo spoedig mogelijk een samenhangende uitwerking geven van het bereikbaarheids-pakket en de voorgestelde toedeling vanuit het inpassingsbudget. Voorts zijn de investerings- en exploitatiekosten voor rekeningrijden ingepast.

Zowel het benutten van regionaal sociaal-economische potenties als het wegnemen van eventuele (bereikbaarheids-) knelpunten die een voorspoedige economische ontwikkeling in de weg staan verdient gerichte aandacht. De afspraken van het vorige kabinet met het Noorden worden bevestigd. Op korte termijn zal door het kabinet met het Noorden verder overleg worden gevoerd over de wijze waarop de Noordelijke programma's en investeringsprojecten zijn in te passen in de beleids-pakketten voor ruimtelijk economische structuurversterking. De gedachten gaan uit naar een samenhangend pakket maatregelen in de orde van grootte van 1 à 2 miljard, mede afhankelijk van te maken afspraken over bijzondere projecten waaronder de OV infrastructuur.

In algemene zin is het de bedoeling om afspraken te maken met de regio's over samenhangende uitvoering van diverse investeringen en deze vast te leggen in zgn. «regio-contracten». De bijzondere problematiek van Lelystad verdient apart aandacht.

3. Verkeer en vervoer

Bereikbaarheid en mobiliteit zijn van groot belang, maar moeten ook beheersbaar zijn en passen in leefbaarheidsdoelstellingen. Tijdens de komende kabinetsperiode zal een nieuw Structuurschema Verkeer en Vervoer verschijnen (SVV3). Ter voorbereiding zal aan de hand van een perspectievennota een brede en open verkennende discussie plaatsvinden.

a. Openbaar Vervoer

Het verkeers- en vervoersbeleid is allereerst gericht op een verbetering van de bereikbaarheid binnen en naar de middelgrote en grote steden in ons land waarbij tevens de leefbaarheid wordt gediend. Het afgesproken beleid ten aanzien van marktwerking in het stads- en streekvervoer wordt uitgevoerd. Er wordt naar gestreefd dat in 2003 1/3 deel van de omzet van het stads- en streekvervoer, gespreid over het land, aanbesteed is. In 2003 vindt een evaluatie plaats, waarna besloten wordt over verdere invoering van marktwerking – al dan niet in gewijzigde opzet – in het stads- en streekvervoer.

Er komt een scheiding tussen regionaal spoorvervoer en het kernnet. Het regionale spoorvervoer (inclusief stadsgewestelijke delen van het spoornet) wordt in de periode tussen 2000 en 2008 gedecentraliseerd en toegevoegd aan het budget voor stads- en streekvervoer. Voor dat totale budget geldt als streven dat 1/3 wordt aanbesteed (in 2003). Regio's die verder willen gaan dan 1/3 krijgen daarvoor de gelegenheid.

Voor het kernnet zal een tienjarig contract met de Nederlandse Spoorwegen worden afgesloten. In dit contract worden output-afspraken gemaakt over o.a. de tariefsontwikkeling, het voorzieningen en bedieningsniveau, alsmede punctualiteit en kwaliteit. De ervaringen met regionale aanbestedingen in stads- en streekvervoer en de praktijk van de prestatie-afspraken met de NS zullen de basis vormen voor verdere besluitvorming inzake concurrentie. De positie van de consument wordt versterkt via zowel regionaal als landelijk consumentenoverleg conform het advies van de consumentenorganisaties.

Om de openbaar vervoersprojecten op regionaal niveau te versnellen zal de samenwerking tussen diverse openbaar vervoersbedrijven, provincies en gemeentes bevorderd worden en zal de Tweede Kamer over een Uitvoeringsplan Sneltrams/Lightrail binnen een jaar worden gerapporteerd.

De taakorganisaties worden op zo kort mogelijke termijn losgemaakt uit de Nederlandse Spoorwegen (railinfrabeheer en capaciteitsmanagement). De komende vier jaar moet de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een handicap daadwerkelijk verbeteren. Alle betrokkenen dienen daarop te worden aangesproken. Consumenten- en gehandicaptenorganisaties dienen bij de vormgeving van de afspraken en regels terzake te worden betrokken.

b. Personenvervoer: veiligheid en milieu

In het kader van milieubeleid, veiligheid en doorstroming en met het oog op een goede handhaafbaarheid zal de maximumsnelheid op de snelwegen in de Randstad naar 100 km. per uur worden teruggebracht tussen 07.00–19.00 uur. In de avond en nacht geldt een maximumsnelheid van 120 km. per uur, behalve waar uitsluitend om veiligheidsredenen en/of vanwege geluidsnormering (aan te geven en te expliciteren door de politie in overleg met wegbeheerders en/of gemeenten) en/of wettelijke geluidsnormen 100 km. per uur aangewezen blijft. Buiten de randstad gaat overal een maximumsnelheid van 120 km. per uur op de snelwegen gelden, behalve waar uitsluitend om veiligheidsredenen en/of vanwege

geluidsnormering (ook aan te geven door de politie in overleg met wegbeheerders en/of gemeenten) en/of wettelijke geluidsnormen een maximumsnelheid van 100 km. per uur aangewezen blijft.

Zoals in NMP3 is vastgelegd zal ten behoeve van de variabilisatie van de autokosten het instrument van benzineaccijnsverhoging, onder gelijktijdige verlaging van de houderschapsbelasting, worden ingezet afhankelijk van de ontwikkelingen in Duitsland en België. Bij dergelijke prijsverhogingen zal het huidige prijsverschil met Duitsland worden verkleind.

Als tweede instrument voor variabilisatie zal de komende regeerperiode het systeem van «rekening rijden» in de Randstad worden geïntroduceerd. Dit instrument heeft tot doel het verkeersaanbod te reduceren en te reguleren en is geen financieringsinstrument (opbrengst van rekening rijden wordt teruggesluisd).

Variabilisatie leidt tot een verschuiving binnen de kosten die gemoeid zijn met het rijden van de auto, ze verhoogt ze niet. Om te voorkomen dat autorijden structureel goedkoper wordt dan andere vormen van vervoer zal de prijsindexering van accijnzen, zoals in de vorige periode geïntroduceerd, worden voortgezet.

Het kabinet zal een onderzoek laten verrichten naar de publieke kosten van parkeren (omvang en de vraag wie voor de kosten opdraaien), de rol van de gemeente en het Rijk en de mogelijke bijdrage van parkeerbeleid aan de oplossing van de congestieproblematiek. De Rijksoverheid zal vanuit haar verantwoordelijkheid het gebruik van de fiets stimuleren, en gemeenten en provincies ondersteunen.

In het SVV3 zullen ook investeringen gericht op een verbetering van de verkeersveiligheid worden opgenomen en voor financiering in aanmerking komen.

c. Goederenvervoer

In het verkeers- en vervoersbeleid zal de komende kabinetsperiode de brede logistieke- en distributiefunctie van ons land verder versterkt worden. Dit geldt zowel in de traditionele fysieke als in de innovatieve elektronische zin.

De milieunadelen die deze economisch belangrijke sector kent moeten zoveel mogelijk worden opgevangen door een verschuiving van vervoer over de weg naar vervoer over water, rail en via buisleidingen (OLS en stedelijke distributie systemen).

De milieubelasting door het wegvervoer moet verminderd worden door technische maatregelen en verhoging van de efficiency in het wegvervoer. Zodra de Euro 3 en/of Euro 4 norm is vastgesteld wordt een zgn. Sela-regeling (schone en lawaai arme vrachtauto's) ingevoerd waarmee snellere invoering van deze schonere vrachtauto's gestimuleerd wordt.

4. Mainports

Het belang van een goede ontwikkeling van onze Mainports, naast Nederland Brainport, wordt onderstreept.

a. Aanvullende locatie Schiphol

Ook in de volgende eeuw dient ons land (voldoende en tijdig) ruimte te bieden aan een beheerste groei van de luchtvaart. Randvoorwaarden op het gebied van milieu, gezondheid en (externe) veiligheid zullen daarbij nauwgezet in acht moeten worden genomen. Teneinde het risico van capaciteitstekorten op termijn zoveel mogelijk te beperken, zullen nog dit jaar besluiten worden genomen over een eventuele aanvullende locatie voor Schiphol. Daaraan gaat vooraf een definitief oordeel over de mogelijkheden van een ruimere benutting van Schiphol (herconfiguratie

Schiphol), met inbegrip van de zo spoedig mogelijk aan te leggen vijfde baan en met inachtneming van de in de huidige PKB opgenomen grenswaarden voor milieu, gezondheid en (externe) veiligheid. Indien op basis van de beschikbaar komende gegevens zou komen vast te staan dat deze mogelijkheden onvoldoende zijn, dan zal vóór het einde van dit jaar een voorstel aan de Kamer worden voorgelegd inzake een aanvullende locatiekeuze. De uitkomsten van in het kader van de Integrale Beleidsvisie (IBV) uitgevoerde locatiestudies zullen daarbij worden betrokken. Ruimtelijke en regionaal-sociaal-economische overwegingen, alsmede aspecten van veiligheid, milieu en gezondheid zullen in de afwegingen worden betrokken. Voorts zal nadrukkelijk aandacht worden gegeven aan overwegingen in verband met de tijdige beschikbaarheid van de noodzakelijk geachte capaciteit en met vraagstukken van budgettaire aard. Met het oog op deze laatste overwegingen ligt naar huidig inzicht een keuze voor de hand tussen Flevoland en een kunstmatig eiland voor de kust dan wel een keuze voor Flevoland vooruitlopend op een kunstmatig eiland dieper in de 21ste eeuw.

Wanneer duidelijkheid bestaat over de mogelijkheid om de beoogde groei binnen de geldende normen voor milieu, (externe) veiligheid en gezondheid op te vangen, zal een voorstel worden gedaan om de getalscriteria in de PKB Schiphol (44 miljoen passagiers en 3,3 miljoen ton vracht) te doen vervallen, rekening houdend met de aanbevelingen van de commissie-In 't Veld.

b. Maasvlakte II

De positie van de Mainport Rotterdam zal worden versterkt samen met een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond. Het gesignaleerde ruimtetekort wordt opgelost. Uitgangspunt is de projectbeslissing en de zogeheten Startnotitie Mainportontwikkeling Rotterdam. Er wordt naar gestreefd de besluitvormingsprocedure de komende kabinetsperiode af te ronden.

5. Besluitvormingsprocessen

a. Samenwerking tussen publieke en private partijen (PPS)

Gestreefd wordt naar een gecontroleerde verbreding van de pps-praktijk in Nederland. De vereiste kennis, expertise en ervaring zullen worden gebundeld in een kenniscentrum pps conform de aanbevelingen van het rapport «Meer Waarde door Samen Werken».

Dit kenniscentrum zal in nauwe samenwerking met de vakdepartementen een beleidskader pps ontwikkelen en bij concrete projecten ondersteuning bieden en een pps-advies geven.

b. Rol gemeenten en provincies

Bij het inpassen van de ruimtewensen past ook een intensivering van de samenwerking tussen overheden. Het Rijk zal op basis van een integrale visie op hoofdlijnen sturing moeten geven aan een samenhangende ruimtelijke ordening. De provincies zijn de bestuurslaag om deze visie in samenspraak met gemeenten regionaal verder uit te werken en uit te voeren. Voor belangrijke projecten met een nationale uitstraling ligt de regie bij het Rijk.

c. Rijksprojectenprocedure en procesmanagement

Het kabinet stuurt met het oog op stroomlijning van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten onder regie van het rijk («rijksprojectenprocedure») najaar 1998 een wetsvoorstel om advies naar de

Raad van State. Dit wetsvoorstel voorziet onder meer in een regeling van een projectbesluit in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij de voorbereiding van de besluitvorming over grote, complexe projecten van nationaal belang past het kabinet goed procesmanagement toe om winst te behalen in tijd en kwaliteit. Daarbij gaat het in hoofdzaak om zorgvuldige structurering van het gehele besluitvormingsproces, waarbij vanaf het begin interactief wordt samengewerkt tussen betrokken departementen en met andere overheden en belanghebbende organisaties, op basis van spelregels die door de Tweede Kamer zijn goedgekeurd.

d. Grote projecten

Ter bevordering van de doorzichtigheid en het draagvlak van grote projecten worden voorbereidings-, besluitvormings- en bezwaarprocedures op elkaar afgestemd met behoud van rechtsbescherming. Bij grote infrastructurele projecten zal eerst de kwaliteit (cultuur-historisch en anderszins) van het gebied in kaart worden gebracht. Daarna worden belanghebbende burgers en organisaties betrokken bij de openbare nut- en noodzaakdiscussie die in beginsel maximaal zes maanden zal duren. Daarin komen ook alternatieven en flankerend beleid aan de orde en kan desgewenst een convenant worden gesloten. Dit proces wordt afgesloten met een besluit van kabinet en Kamer dat nut en noodzaak van het project vaststelt en een of meer varianten aangeeft. Het kabinet kiest voor een variant en legt het ontwerp ter inzage. Vervolgens is de nieuwe openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing en kunnen belanghebbenden bezwaren indienen. Daarna volgt besluitvorming door kabinet en parlement, waarbij amendering kan plaatsvinden. Vervolgens kan in beroep worden gegaan bij de Raad van State. De voor de uitvoering van het plan benodigde beschikkingen (vergunningen, ontheffingen en overige toestemmingen van verschillende overheden en eventuele onteigeningen) worden in een allesomvattende procedure onder regie van de meest betrokken minister afgehandeld. Daarbij worden strikte termijnen gehanteerd.

6. Milieubeleid

a. Duurzaamheid

Nederland is succesvol in het ombuigen van de trend dat economische groei gepaard gaat met een evenredige groei van milieudruk. Het is zelfs voor vrijwel alle milieuproblemen gelukt een absolute ontkoppeling tot stand te brengen: de vervuiling daalt terwijl productie en consumptie groeien. De ontkoppeling moet worden doorgezet. Voor het hardnekkige vraagstuk van energiegebruik en klimaatverandering moet de trendbreuk nog binnen bereik komen. Maar vastgesteld moet worden dat deze opgave voor alle landen geldt.

Een uitdaging is ook het beschermen van de ruimtelijke kwaliteit van ons land gegeven de combinatie van bevolkingsgroei, toenemende mobiliteit, ruimtebeslag voor wonen, werken en recreëren en de wens om de natuur meer kansen te geven.

Dit vraagt dat burgers en bedrijven zich de problemen realiseren en bereid zijn hun gedrag aan te passen, schonere producten te kopen en te produceren, innovaties een kans te geven en afspraken te maken over modernisering van de economie die ook voor het milieu beter uitpakt. De overheid stelt de gemeenschappelijke doelen voor de lange termijn vast en ondersteunt burgers en bedrijven bij de noodzakelijke aanpassingen. Bij de keuze van instrumenten staan het milieurendement en de kosten-effectiviteit centraal.

b. Uitvoering en vervolg op NMP-3

De aanbevelingen uit de nota Milieu en Economie en het NMP-3 worden uitgevoerd en krijgen een extra impuls door het pakket maatregelen in dit regeerakkoord. Bij méér dan behoedzame groei zal de extra milieudruk zoveel mogelijk worden gecompenseerd. Het beleid wordt voortgezet om een set van indicatoren te ontwikkelen die de relatie tussen economische ontwikkeling en milieubelasting inzichtelijk maakt. Voor grote, grensoverschrijdende milieuproblemen wordt zoveel mogelijk internationale afstemming (EU) gezocht. De overheid zal, als regisseur van dit proces, langs verschillende routes werken.

Milieusparende technologieën bij de vernieuwing van productieprocessen en producten worden bevorderd. Op de versterking van kennis en (milieu-)technologie wordt fors ingezet, naast een impuls voor duurzame energie.

Marktconforme instrumenten blijven centraal staan. Producenten en consumenten worden door financiële prikkels aangemoedigd tot milieuvriendelijk gedrag.

Vrijwillige afspraken tussen overheid en sectoren (zoals convenanten) vormen in Nederland inmiddels een traditie die wordt voortgezet. Het kabinet zal daarnaast inspelen op de bereidheid van bedrijfsleven en onder meer milieu-, natuur- en consumentenorganisaties, om een nieuwe generatie convenanten te ontwikkelen, gericht op nieuwe uitdagingen rond milieu en ruimtelijke ordening.

Wet- en regelgeving blijven noodzakelijk onderdeel van het beleid, met name als normen moeten worden gesteld en als andere instrumenten niet (voldoende) effectief zijn. Strikte handhaving van deze regels is noodzakelijk. De administratieve lastendruk voor bedrijven voortvloeiend uit de Wet Milieubeheer zal de komende periode worden teruggebracht, zonder afbreuk te doen aan het vereiste beschermingsniveau.

Vooral in de afvalsector wordt de milieuhandhaving versterkt, met een centrale rol voor de provincies. Bij politie en Openbaar Ministerie is handhaving een belangrijke prioriteit.

Een evenwichtige ontwikkeling betekent ook dat geïnvesteerd wordt in landschappelijke kwaliteit. Voor de inpassing van infrastructurele werken komen extra middelen beschikbaar.

Overheidsinvesteringen leveren een directe bijdrage aan een duurzame economie en zullen daarnaast een indirecte strategische betekenis krijgen naarmate ze meer inzet van burgers en bedrijven uitlokken.

c. Klimaatverandering en energie

Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld in de voorbereiding en het welslagen van de Klimaatconferentie in Kyoto. Om het belang van de uitkomst van Kyoto te onderstrepen en in het kader van de verdeling van de EU-taakstelling over de lidstaten, zal de emissie van broeikasgassen in de periode tot 2008–2012 met 6% worden gereduceerd ten opzichte van 1990. Als voorwaarden gelden daarvoor:

- ratificatie van het Klimaatverdrag door de VS en Japan;
- daadwerkelijke implementatie van communautaire maatregelen zoals bevordering van duurzame energie, energiebesparing, warmte-kracht koppeling, maatregelen in de verkeer- en vervoersfeer, afvalsector, industrie en landbouw;

- invoering van een Europese energieheffing van betekenende omvang, ook voor grootverbruikers, uiterlijk in 2002;
- voldoende ruimte (ca. 50%) voor inzet van flexibele instrumenten zoals Joint Implementation, Clean Development Mechanism en verhandelbare emissierechten.

In de kabinetsperiode tot 2002 worden concrete en herkenbare nieuwe stappen gezet op weg naar het realiseren van de doelstelling voor 2008–2012. Nederland zal de komende jaren tot een meer energiezuinige samenleving moeten komen, om de Europese doelstelling van Kyoto waar te maken. Dit betekent dat nieuwe producten en productieprocessen en gebouwen energiezuiniger moeten worden. Het percentage duurzame energie zal in 2020 tenminste 10% moeten zijn.

De regulerende energiebelasting (ecotax) zal in het kader van de belastingherziening worden verdubbeld. Als onderdeel van het pakket zal ca. 15% (500 miljoen) van de opbrengst van de ecotax worden aangewend om burgers en bedrijven via fiscale faciliteiten te stimuleren tot energiebesparing. Verdere vergroening wordt bereikt door «overige milieubelastingen», de indexatie van milieubelastingen en BTW over milieubelastingen. Zie ook bijlage 1.

Nederland zal zich blijven inzetten voor invoering van BTW op vliegtickets en accijns op kerosine in Europees verband.

De overige prijsmaatregelen gericht op mobiliteitbeheersing (o.a. variabilisatie en rekening-rijden) en de verlaging van de maximumsnelheid in de Randstad dragen eveneens bij.

Naast reductie van het belangrijke broeikasgas CO₂ zal ook meer beleid gericht worden op de overige broeikasgassen waar tegen relatief geringe kosten een grote reductiemogelijkheid is. Binnen de nog niet van een bestemming voorziene middelen van de 2e tranche van het CO₂-reductieplan zal bij voorrang een bedrag van 50 miljoen voor dit doel beschikbaar worden gesteld.

Een deel van de reductie zal gerealiseerd worden ná 2002, als er meer zicht is op gezamenlijke Europese maatregelen en op de mogelijkheden van handel in emissierechten. In deze kabinetsperiode zet de regering zich maximaal in voor een substantieel pakket communautaire maatregelen. Een begin zal worden gemaakt met een experiment op het gebied van verhandelbare emissierechten in het binnenland.

Landen in Midden- en Oost Europa en in de Derde Wereld worden met omvangrijke middelen gesteund bij energiebesparing, het tegengaan van verspilling en het minder afhankelijk worden van fossiele energie, door middel van Joint Implementation en Clean Development Mechanism.

7. Plattelandsbeleid, land- en tuinbouw, bio-industrie

Op het platteland in Nederland wonen zes miljoen mensen. Voor de volgende eeuw en voor volgende generaties blijft een leefbaar platteland van groot belang: economische concurrentiekracht, sociale cohesie, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit worden hiertoe bevorderd.

Om de positie van het platteland te versterken wordt het niveau van voorzieningen op het gebied van onderwijs, gezondheids- en ouderenzorg op peil gehouden. De waarde van het platteland voor recreatie en toerisme krijgt nadere aandacht. Mede in het kader van de Vijfde Nota wordt gewerkt aan een samenhangende benadering van de inrichting van Nederland: compacte stedelijke netwerken met een beheerste ontwik-

keling van corridors en een uitruil van functies in landelijke gebied: Ecologische Hoofdstructuur, duurzame landbouw, agrarische industrie, en recreatie- en toerismegebieden. De bereikbaarheid van kernen op het platteland wordt verbeterd via het tot stand brengen van meer maatwerk in het openbaar vervoer.

Bij het revitaliseren van het landelijk gebied wordt ingezet op het versterken van natuurwaarden, het terugwinnen van natuurgebied dat in de afgelopen decennia verloren is gegaan en het verhogen van de kwaliteit van de landbouwproductie. Voor natuurontwikkeling (natte natuur, natuurbeheer, inrichting van de Ecologische Hoofdstructuur) stelt het kabinet substantieel extra middelen beschikbaar (ICES).

Het kabinet brengt een actualisatie uit van de Nota Dynamiek en Vernieuwing. Alle sectoren in de land- en tuinbouw staan voor noodzakelijke en ingrijpende herstructureringen, gericht op volksgezondheid, economische versterking, milieu en dierenwelzijn. Bij voorkeur worden van de sectoren herstructureringsplannen verlangd, zoals nu voor glastuinbouw, de melkveehouderij en pluimveesector zijn opgesteld. De overheid dient bij deze herstructureringen ondersteuning te geven, zowel financieel als beleidsmatig. Daar waar sectoren onvoldoende rekening houden met de wensen van consumenten en marktpartijen, zal de overheid regulerend optreden. De uitvoering van de diverse herstructureringsplannen vergt een duidelijke regiefunctie, zowel op landelijk als regionaal niveau. De provincies zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke afstemming en integratie van de uitvoering van deze herstructurering, waartoe onder meer de diverse financiële regelingen op provinciaal niveau worden samengevoegd. Ten behoeve van de herkenbaarheid voor de consument streeft de overheid naar een harmonisatie van de milieukeuren.

De wensen van markten en maatschappij met betrekking tot volksgezondheid en dierenwelzijn, milieu en landschap leiden tot kostprijsstijging. Vanuit het beleid worden hier een aantal maatregelen tegenover gesteld die tot kostprijsreductie kunnen leiden. Naast de Starters Overname Regeling (SOR) worden andere faciliteiten onderzocht, die de overname van gezonde bedrijven minder zwaar maken. Om de wenselijke herstructurering op bedrijfsniveau te bespoedigen, worden fiscale belemmeringen (bijv. inzake stakingswinst) zoveel mogelijk weggenomen. Varkenshouders die versneld aan de nieuwe welzijnseisen van het varkensbesluit voldoen worden tegemoet gekomen met een premiereductie in het kader van de Gezondheids- en welzijnswet Dieren.

Het mest- en mineralenbeleid wordt langs de bestaande lijn voortgezet, het ammoniakbeleid zal uitsluitend worden gebaseerd op het emissiespoor. Belangrijke milieudoelstellingen kunnen hiermee in grote delen van het land worden gerealiseerd, maar met name voor de kwetsbare zandgronden is aanvullend beleid noodzakelijk, mede met het oog op de EU-Nitraatrichtlijn. Hiervoor zal een stimulerend pakket maatregelen worden opgesteld, inclusief een financiële ondersteuning vanuit de ICES middelen.

De overheid stimuleert de pluimveesector actief om maatschappelijke knelpunten in het productie- en verwerkingsproces op te lossen, waaronder de verwerking van pluimveemest (export, verbranden, etc.). Met name milieu en dierenwelzijn zijn in deze sector belangrijke aspecten, waarbij tevens de internationale concurrentiepositie in ogenschouw wordt genomen. Door de overheid zullen maatregelen worden getroffen indien de sector voor 1-1-2000 zelf onvoldoende maatregelen heeft genomen om de gestelde doelen te bereiken.

Het kabinet dient met kracht te stimuleren dat in EU-verband de richtlijn inzake een verbod op legbatterijen wordt vastgesteld. Mocht blijken dat daarvan in de komende kabinetsperiode geen sprake zal zijn dan zullen tijdig maatregelen voor een dergelijk verbod in Nederland worden voorbereid.

De herstructureringen in de glastuinbouw wordt vanuit de ICES middelen financieel ondersteund, in aanvulling op de reeds eerder gereserveerde middelen, onder meer vrij gekomen uit de zogenaamde ROG-regeling. Om tot een oplossing van de ruimteproblemen van de tuinbouw in het Westland te komen zal het kabinet mede met de beschikbare ICES-middelen de vestiging van bedrijven elders in het land stimuleren.

Bij bedrijfsopvolging, nieuwvestigingen en de verwerving ten gunste van natuurontwikkelingen kunnen grondprijzen van belang zijn. Ten behoeve van natuurontwikkeling zijn hiervoor middelen gereserveerd. De mogelijke problematiek bij bedrijfsopvolging en nieuwvestiging zal nader worden bezien.

8. Midden- en Kleinbedrijf

Kleine en middelgrote bedrijven zijn een bron van economische dynamiek en vernieuwing. Zo is de afgelopen jaren het MKB goed geweest voor een groot deel van de totale werkgelegenheidsgroei in ons land. Vooral de ondernemers in de startende en snel groeiende bedrijven de zogenaamde gazellen, prikkelen bestaande concurrentieverhoudingen en dagen uit tot vernieuwing.

De vorige kabinetsperiode heeft het kabinet een groot aantal maatregelen genomen om de positie van het MKB te versterken en te bestendigen (o.m. verhoging investeringsaftrek, Tante Agaath regeling, facilitaire leerlingwezen). In de komende kabinetsperiode zal het nieuwe Belastingstelsel ook het versterken van vernieuwend ondernemerschap dienen. Meer in het algemeen zal het kabinet de ondernemingszin en het nemen van ondernemingsrisico's bevorderen. Zo zijn verdere verminderingen van toe- en uittredingsbarrières ook van belang voor gezonde concurrentieverhoudingen in het MKB. In dit verband zal het kabinet de Vestigingswet bedrijven op zijn doelmatigheid toetsen via een evaluatie. De mogelijkheid om te kunnen toetreden tot het ziekenfonds zal voor kleine zelfstandigen positief uitwerken.

9. Wonen

Op basis van de nota woonverkenningen 2030 en een op te stellen evaluatie van de nota Volkshuisvesting in de jaren '90 (de «nota Heerma») zal uiterlijk medio 2000 een beleidsnota over Wonen in de 21e eeuw worden uitgebracht.

In deze beleidsnota zal in het bijzonder aandacht worden gegeven aan een verruiming van de mogelijkheden voor burgers te komen tot vormen van zelfbeschikking en zelfbeheer. Daarbinnen staat de bevordering van het eigen woningbezit centraal. De koop van de eigen huurwoning zal actief worden bevorderd. Het particulier opdrachtgeverschap voor de eigen woning dient actief te worden gestimuleerd. De regering zal binnen een half jaar een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer indienen om het eigen woningbezit onder mensen met lage inkomens te bevorderen, rekening houdend met de inhoud van het initiatiefwetsvoorstel IKB. De behandeling van het initiatiefwetsvoorstel IKB (individuele koopbijdrage) zal worden opgeschort totdat de voorstellen van de regering zijn ingediend.

Van de sociale huursector wordt verwacht dat zij binnen haar wettelijke taakstelling zich specifiek zal richten op de huisvesting van bijzondere

groepen. Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden gegeven aan de totstandkoming van vormen waarin wonen en zorg voor ouderen zijn geïntegreerd. Onderzocht zal worden of hiervoor het BBSH aanpassing behoeft.

Binnen de uitgangspunten van de verzelfstandiging van de sociale huursector past de Rijksoverheid terughoudendheid en dient de sector de zelfregulering ter hand te nemen. Daarom zal de sociale huursector worden verzocht om voor 1 januari 2000 te komen met een sluitend stelsel voor een revolving fund waarin de onderlinge solidariteit tussen «rijke» en «arme» woningcorporaties en de rechtsgelijkheid binnen de doelgroep van de volkshuisvesting is gewaarborgd. Indien een dergelijk stelsel niet binnen de gestelde tijd is geëffectueerd zullen in het kader van de beleidsnota Wonen voorstellen worden gedaan om door middel van de toepassing van bestaande dan wel nieuwe instrumenten te komen tot een gewenste vorm van «onderlinge solidariteit».

De trend in de jaarlijkse huurprijsverhoging van de afgelopen jaren is goed. De afstand tussen de huurprijsverhoging en het inflatiepercentage wordt steeds kleiner. Met inachtneming van de eisen van een bedrijfseconomische verantwoorde exploitatie zal het huurprijsbeleid voor woningen onder de grens van de Huursubsidiewet worden voortgezet in de richting van het inflatiepercentage.

In het kader van een gewenst herstel van de steden zal het beleid van stedelijke vernieuwing worden geïntensiveerd. In het kader van de beleidspakketten voor structuurversterking is hiervoor een bedrag van 2,5 miljard cumulatief in 2010 beschikbaar gesteld.

In het verlengde van MDW (marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit) wordt gestreefd naar een drastische vereenvoudiging van de bouwregelgeving. Daarbij wordt rekening gehouden met duurzaam bouwen in het algemeen en strengere isolatie-eisen in het bijzonder. Duurzaam bouwen, zowel in de woning- als in de utiliteitsbouw zal worden geïntensiveerd.

Gestreefd wordt nog dit jaar de behandeling van het wetsvoorstel inzake de koop onroerende zaken en aanneming van werk dat beoogt de positie van kopers van een woning te beschermen (bedenktijd na mondelinge overeenstemming over de koop van een woning) af te ronden.

10. Elektronische snelweg

De invloed van de zich snel ontwikkelende informatie- en communicatietechnologie (ICT) op de samenleving van de 21e eeuw zal enorm zijn. Toch is niet precies te voorspellen op welke terreinen en met welke toepassingen voor de nabije en verdere toekomst rekening moet worden gehouden. Zeker is wel dat grote veranderingen gaande zijn in de (internationale) handel, de techniek en de omvang van informatie-uitwisseling en digitaal gegevensverkeer.

Elementen daarbij zijn:

- de convergentie van media en telecommunicatie
- beheer en bescherming van gegevensbestanden
- de wens tot afspraken over, c.q. oplossingen voor vraagstukken inzake beveiliging en authenticiteit van elektronische documenten, mededinging, fiscaliteit
- een goede uitwisseling van informatie tussen politiek en overheid, en de burger
- de gevolgen van internet voor misdaad en misdaadbestrijding.

De elektronische snelweg biedt dus nieuwe vraagstukken, maar vooral tal van kansen. Nederland zal aansluiting zoeken bij de vele ontwikkelingen, en wil bij de verdere vormgeving nauw betrokken zijn. Het actieplan

elektronische snelweg wordt verder vorm gegeven, met inbegrip van het stimuleren van investeringen in de elektronische snelweg (ICES-budget). Daarbij wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een derde mainport: Nederland brainport.

Wat betreft de snelle ontwikkeling van de internationale handel via Internet moet Nederland in een vroeg stadium de aansluiting vinden (electronic commerce).

Maatschappelijke discussie en politieke besluitvorming zijn nodig over toepassingen van internet, over de toegankelijkheid voor alle burgers van de elektronische snelweg (zowel thuis als in openbare ruimtes), over daarmee samenhangende grondrechten (meningsuiting, privacy, communicatiegeheim), en over de invloed van de digitale revolutie op de samenleving van mensen («electronic civic society») in het algemeen.

V ONDERWIJS EN KENNIS

1. Inleiding
2. Kwaliteit, verantwoording, organisatie
3. Basis onderwijs
4. Voortgezet onderwijs
5. Beroepsonderwijs
6. Een leven lang leren
7. Preventie schoolverlaten
8. De leraar
9. Hoger onderwijs en onderzoek
10. Studiefinanciering
11. ICT in het onderwijs
12. Kennis, onderzoek en informatietechnologie

V ONDERWIJS EN KENNIS

1. Inleiding

Onderwijs en kennis zijn noodzakelijk, niet alleen ten behoeve van de individuele ontplooiing van mensen, maar ook voor de economische, sociale en culturele ontwikkeling van ons land. Zeker in een tijd waarin technologische ontwikkelingen en kennisgroei zo snel gaan als nu, is het cruciaal om in alle opzichten bij te blijven. Er zullen in de komende jaren dan ook krachtige impulsen uitgaan naar een groot aantal geledingen van het onderwijs. Het gaat daarbij in totaal om een bedrag oplopend tot 1,8 miljard in 2002.

Bij het inzetten van die investeringen gaat het niet om stelselwijzigingen. In vorige regeerperioden zijn reeds veel onderwijswetten gewijzigd, resp. vastgesteld. In deze regeerperiode gaat het om de uitvoering van die onderwijswetten en om investering in en bewaking van de kwaliteit en rendement van het onderwijs.

2. Kwaliteit, verantwoording, organisatie

In de afgelopen periode is de autonomie van scholen en onderwijsinstellingen vergroot. Dit ging gepaard met afnemende regelgevende bemoeienis van de rijksoverheid. Autonomievergroting en deregulering zullen worden voortgezet. Tegenover die grotere vrijheid en minder regels zal in toenemende mate de kwaliteit van het onderwijs worden getoetst en bewaakt. Dit geldt temeer nu er extra geïnvesteerd zal worden. De publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs zal worden versterkt. De school zal zich tegenover ouders en overheid moeten verantwoorden over de met de beschikbare middelen bereikte resultaten. Hiermee samenhangend zal de rol van de inspectie worden versterkt ter wille van een onafhankelijk oordeel.

De zeggenschap van ouders en leerlingen in de school wordt versterkt. Alle ouders van leerlingen hebben een gelijkwaardige positie. Zij mogen niet op grond van identiteit uit bestuur of zeggenschapstructuur worden geweerd.

Verdere stimulering van institutionele schaalvergroting zal niet plaatsvinden. Er komt een studie naar de effecten van deregulering, autonomievergroting en schaalvergroting op het onderwijsbestel en op de positie van ouders, leerlingen, studenten en personeel. Daarbij zal kwaliteitsontwikkeling en -bewaking centraal staan.

De brede buurtschool of vensterschool (die maatschappelijke functies integreert zonder extra belasting voor het onderwijzend personeel) kan als vangnet voor kinderen in achterstandssituaties een belangrijke bijdrage leveren aan de sociale cohesie in een wijk. Het concept verdient daarom ondersteuning. Waar dat dienstig is aan de verdere ontwikkeling van dit concept zal van rijkszijde een bijdrage worden geleverd door belemmeringen, bijvoorbeeld als gevolg van verkokering, weg te nemen.

De Onderwijsraad zal worden verzocht om zo spoedig mogelijk een concreet advies uit te brengen over mogelijke wijziging van artikel 23 van de Grondwet om de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkings-school wettelijk te kunnen regelen.

De expertisecentra voor leerlingen met handicaps zullen een geïntegreerd ondersteuningsaanbod aanbieden samen met de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en de verstrekkingen ingevolge de AWBZ (één loket).

3. Basisonderwijs

De groeps grootte in de groepen 1 t/m 4 in het basisonderwijs wordt verder verkleind. De gemiddelde groeps grootte zal gefaseerd worden verkleind. De verkleining van de klassen in het onderwijs begint in 1999 met het op niveau brengen van voldoende aantallen klaslokalen. Via het gemeentefonds worden de gemeenten in staat gesteld om op efficiënte wijze te voorzien in het bouwvolume dat past bij het eindbeeld, 1 leerkracht op 20 leerlingen in de onderbouw van het basisonderwijs. Ten behoeve van de aanschaf van nieuwe leermiddelen, schoonmaken en management wordt de materiële vergoeding structureel verhoogd met een bedrag oplopend tot 50 miljoen in 2002. Bevorderd zal worden dat zoveel mogelijk kinderen vanaf hun 4e jaar naar school gaan.

4. Voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs kampt met achterstallig onderhoud. Om dit in te lopen wordt in de komende vier jaar 200 miljoen extra geïnvesteerd. Net als in het basisonderwijs wordt het budget voor administratie, beheer en bestuur in het voortgezet onderwijs structureel verhoogd met 30 miljoen. De ingezette vernieuwingen in het voortgezet onderwijs vragen om een extra impuls. Hiertoe wordt een bedrag oplopend tot 100 miljoen beschikbaar gesteld.

5. Beroepsonderwijs

Het beroepsonderwijs kampt met een achterstand in de inventarissen. Om die achterstand in te lopen wordt in totaal over 4 jaar verspreid 100 miljoen ingezet.

MBO-studenten, die een HBO-studie beginnen mogen geen onnodige belemmeringen ondervinden om een studie in het HBO af te ronden. Voor de nieuwe taken in het beroepsonderwijs ten gevolge van de WEB en voor preventie van voortijdig schoolverlaten wordt een bedrag ingezet oplopend tot 100 miljoen structureel.

Het aantal contacturen voor het voltijds beroepsonderwijs wordt naar analogie van de WVO geregeld (conform de Tweede Fase voortgezet onderwijs: 1000 uur).

6. Een leven lang leren

Door de snelheid van technologische en andere veranderingen, blijft scholing in ieder geval tijdens het werkzame leven voortdurend van belang. Met het oog daarop zal de dit jaar geïntroduceerde fiscale faciliteit ten behoeve van scholing van oudere werknemers worden uitgebreid tot de non-profit sector.

Verder zullen regionale opleidingscentra steeds meer gaan functioneren als centra voor leren in brede zin. Om een compleet aanbod van initieel beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en scholing voor werkenden en werkzoekenden te kunnen aanbieden zullen ROC's en de scholingsinstellingen van Arbeidsvoorziening zeer nauw gaan samenwerken, waarbij het perspectief wordt opgehouden van een institutioneel samengaan. Van rijkszijde zullen belemmeringen voor een dergelijk samengaan worden weggenomen.

Het stelsel van hoger onderwijs en van studiefinanciering zal zich sterker moeten richten op het uitgangspunt van wederkerend leren. Dit vraagt om het flexibiliseren van studieprogramma's en studiefinanciering.

De doorstroom van een student van het MBO naar het HBO mag geen belemmering ondervinden. Hiervoor zijn middelen uitgetrokken. De samenwerking tussen het bedrijfsleven en het beroepsonderwijs

(MBO/HBO) zal een forse impuls krijgen door de bundeling van voorzieningen in de zogenaamde technocentra. De innovatieve kracht van deze technocentra is van belang voor de versterking van de kennisinfrastructuur en de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt.

7. Preventie schoolverlaten

Er wordt een plan opgesteld ter bestrijding van schoolverlaten zonder diploma. Overheid en onderwijsinstellingen gaan daarbij in samenwerking met het afnemende beroepenveld een maximale inspanning aan om schoolverlaten zonder diploma terug te dringen, waartoe in het plan streefcijfers worden geformuleerd. Belangrijke elementen in deze inspanningen zullen zijn een strenger toezicht op de leerplicht, versterking van beroepsgerichte trajecten en samenwerking tussen VMBO en ROC. De inspanningen zullen gemonitord worden en jaarlijks zal door de inspectie in het onderwijsverslag over de resultaten worden gerapporteerd. Afgeronde opleidingen in het kader van HAVO/VWO, de WEB en het praktijkonderwijs zijn kwalificerend.

8. De leraar

Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit en motivatie van het leraren-corps.

Om het werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken worden de arbeidsverhoudingen in het onderwijs gemoderniseerd. Om carrièreperspectieven te vergroten wordt een nieuwe functiedifferentiatie ingevoerd. In het kader hiervan moet de schoolleiding voldoende ruimte krijgen om bij de beoordeling de prestaties van leraren mee te laten tellen. Structureel wordt hiervoor een bedrag oplopend tot 215 miljoen beschikbaar gesteld.

De verbetering van de lerarenopleiding blijft van groot belang. Er komt een wet op het leraarschap, waarin het register van leraren wordt geregeld.

9. Hoger onderwijs en onderzoek

Ook in het hoger onderwijs wordt verder gegaan met autonomie-vergroting en deregulering. Er wordt gestreefd naar meer verzelfstandigde bestuursvormen. Het HOOP en het Wetenschapsbudget zullen slechts 1x in de vier jaar verschijnen.

De instellingen van hoger onderwijs zullen zich zowel tegenover studenten als tegenover de overheid moeten verantwoorden over de besteding van de middelen en de bereikte resultaten.

Er zullen experimenten komen met alternatieve vormen van toelating tot studies met een numerus fixus (in plaats van loting). Het gaat om systemen van selectie waarbij eindexamen, inzet, motivatie en specifieke talenten gewogen zullen worden. Bezien wordt of er meer flexibiliteit in de opleidingen kan worden gebracht, bijvoorbeeld door studenten tussentijds deeldiploma's te laten behalen of door eventuele verlenging van diplomatermijnen.

10. Studiefinanciering

Het normbudget van de studiefinanciering wordt verhoogd met 100 gulden per maand via een uitbreiding van het leendeel. De prestatienorm voor de aanvullende beurs tijdens de propedeuse zal worden geschrapt. Verder wordt de leeftijdsgrens waarop studenten een studie kunnen beginnen verhoogd tot en met de leeftijd van 25 jaar met behoud van het recht op studiefinanciering. De huidige OV-jaarkaart met keuzemoge-

lijkheid wordt gehandhaafd. Met ingang van het studiejaar 1999–2000 zal de OV-jaarkaart voor studenten in het hoger onderwijs onder de werking van de prestatiebeurs vallen. Binnen een jaar zal het kabinet de opties voor de vervoersvoorziening voor studenten na het jaar 2002 in een notitie in kaart brengen. De eerder voorgestelde prestatienorm-verhoging gaat niet door.

11. ICT in het onderwijs

Om straks internationaal de boot niet te missen, is het cruciaal dat kinderen van jongsaf leren spelen en werken met moderne informatie- en communicatietechnologie. Uit de ICES-middelen wordt cumulatief 670 miljoen beschikbaar gesteld voor de opbouw van ICT-infrastructuur in het onderwijs in de komende kabinetsperiode. Voor de exploitatielasten wordt structureel een bedrag oplopend tot 250 miljoen per jaar uitgetrokken.

12. Kennis, onderzoek en informatietechnologie

Wil Nederland internationaal mee kunnen en zelfs in de voorhoede komen in de ontwikkeling naar een Internet-economie, dan zal de overheid een regisserende en ondersteunende rol moeten blijven spelen door standaardisatie, regels voor toegankelijkheid, enz.

In het kader van de intensivering ten behoeve van de economische structuurversterking worden hiervoor middelen beschikbaar gesteld.

VI KWALITEIT EN DIVERSITEIT VAN DE SAMENLEVING

1. Integratie van minderheden
 - a. Werk
 - b. Nieuwkomers
 - c. Oudkomers
 - d. Jeugd
 - e. Criminaliteit
 - f. Gemeenten
 - g. Participatie
 - h. Racisme, discriminatie en vooroordelen
 - i. Gezinshereniging en gezinsvorming
2. Emancipatie
3. Cultuur, media, sport
 - a. Kunst en cultuur
 - b. Mediabeleid
 - c. Sport
4. Jeugdbeleid
5. Gehandicaptenbeleid

VI KWALITEIT EN DIVERSITEIT VAN DE SAMENLEVING

1. Integratie van minderheden

Onze kleurrijke samenleving is gebaseerd op respect voor een ieders culturele identiteit. De ruimte voor het beleven van de eigen culturele identiteit wordt gewaarborgd en begrensd door de Grondwet en andere wet- en regelgeving.

Waar bepaalde minderheidsgroepen in een achterstandssituatie verkeren is een inhaalslag noodzakelijk, met beleid dat is gericht op allen die in dezelfde omstandigheden verkeren. Om onderscheiden groepen zo goed mogelijk te bereiken kan dit beleid specifieke kenmerken hebben. Met name in steden en wijken waar sprake is van een opeenstapeling van problemen (langdurige werkloosheid, criminaliteit, vroegtijdig schoolverlaten) is een gerichte aanpak urgent.

Integratie is een kwestie van wisselwerking. Het vraagt enerzijds aanpassing van de allochtoon aan de Nederlandse samenleving en anderzijds het zich openstellen en toegankelijk zijn van diezelfde samenleving: een wederzijdse inspanning voor alle burgers. Integratieproblemen kunnen o.a. hun oorzaak vinden in werkloosheid, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de samenleving, alsmede tekortschietende begeleiding en opvang.

a. Werk

De werkloosheid onder allochtonen, in het bijzonder allochtone jongeren, is verontrustend hoog. Het kabinet wil de komende vier jaar een omslag realiseren. Daartoe zullen de overheid, de organisaties van werkgevers en werknemers en de minderhedenorganisaties nauw moeten samenwerken. De werkgevers, inclusief de overheid als werkgever, moeten aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid om meer allochtonen in dienst te nemen, zeker ook op de gezichtsbepalende plaatsen in hun organisaties (positieve rolmodellen). De regering neemt het initiatief om samen met sociale partners op baanbrekende wijze arbeidsplaatsen voor allochtonen toegankelijk te maken.

Bemiddeling en toeleiding naar werk vraagt een andere en meer intensieve aanpak.

Startende allochtone ondernemers moeten gelijke kansen hebben. Om dat te bereiken worden specifieke belemmeringen weggenomen en krijgen starters de gelegenheid zich te laten begeleiden door mentoren uit eigen kring.

b. Nieuwkomers

In aansluiting op het inburgeringsprogramma van nieuwkomers is extra aandacht nodig voor vervolgvacatures om te bereiken dat nieuwkomers een reële, volwaardige kans op de arbeidsmarkt krijgen. Daartoe zullen taal-werkstages en arbeidsmarktgerichte opleidingen gelijktijdig of aansluitend beschikbaar moeten komen.

c. Oudkomers

Het beheersen van de Nederlandse taal en de kennis van de Nederlandse samenleving zijn onmisbaar voor integratie. Er zijn naar schatting tussen de 100 000 en 300 000 mensen die eerder naar Nederland kwamen en die (mede) door het niet beheersen van de Nederlandse taal in een achterstandssituatie verkeren. Het kabinet streeft ernaar de achterstandssituatie via taal en inburgeringsprogramma's ongedaan te maken. Aangezien de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn, wordt voorrang gegeven aan werklozen en opvoeders. Vanwege de werkloosheids-

wetgeving en de verplichting beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt zal voor werklozen een taal/inburgeringsprogramma verplicht zijn. Voor het budget voor inburgering zal 50 miljoen extra beschikbaar komen uit de impuls sociale infrastructuur.

d. Jeugd

Steeds meer is zichtbaar dat velen uit de nieuwe generaties allochtone jongeren succesvol hun weg vinden in de samenleving. Dit heeft een belangrijke positieve invloed op het beeld van onze kleurrijke samenleving. Voor een kleinere groep allochtone jongeren bestaat echter een verhoogd risico voor problemen op school en op straat en voor toekomstige werkloosheid. Twee van de oorzaken zijn de geringe taalbeheersing van de ouders en het grote sociaal culturele verschil tussen het land van herkomst en de Nederlandse samenleving. Dat probleem kan met taalles, maatschappelijke oriëntatie en opvoedingsondersteuning bestreden worden. Daartoe zal een verband worden gelegd tussen de volwasseneneducatie gericht op de ouders en het onderwijs gericht op de kinderen. Ter ondersteuning van de kinderen en de ouders zullen leerlingbegeleiders/ sociale mentoren worden ingezet, bij voorkeur uit de eigen allochtone groep. Ook bij de analyse van problemen zal meer gebruik worden gemaakt van de kennis in de eigen groep.

Risico's voor achterstand bij de jongste kinderen kunnen gesignaleerd worden bij consultatiebureaus, de kinderopvang en de peuterspeelzalen. Deze instellingen kunnen ouders zonodig doorverwijzen. De financiële drempel voor de consultatiebureaus wordt weggenomen; de toegangsbijdrage wordt afgeschaft. Al voor jonge kinderen worden didactische programma's ontwikkeld om hun kansen te verbeteren. Het is van belang dat alle daarvoor in aanmerking komende kinderen ook daadwerkelijk bereikt worden. Bij de start van het onderwijs wordt met behulp van gestructureerde intensieve onderwijsprogramma's gewerkt aan het inhalen van de taalachterstand van kinderen die thuis niet met de Nederlandse taal opgroeien. Het landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zal in deze zin worden aangepast.

Spijbelen en dreigende schooluitval worden consequent en adequaat aangepakt.

Onderbreking van het schooljaar voor een langer verblijf in het land van herkomst heeft negatieve gevolgen voor de toekomstkansen van de betrokken kinderen. De leerplichtwet dient dan ook strikt te worden toegepast.

e. Criminaliteit

De in de nota criminaliteit en minderheden ontwikkelde integrale aanpak van preventie, behandeling en repressie van criminaliteit onder jongeren wordt verder uitgewerkt in relatie met werk en scholing en uitgevoerd. Onderdeel van deze aanpak is het maatwerk en de individuele trajectbegeleiding voor iedere ontspoorde jongere. Van belang zijn verder een adequaat «lik op stuk»-beleid en zichtbare aanwezigheid van politie en justitie in de buurt.

f. Gemeenten

Gemeenten hebben het primaat als het gaat om de vormgeving van het integratiebeleid. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de samenleving in de buurt of wijk vraagt een kleurrijke inzet door vrijwilligers. Gemeenten hebben een belangrijke rol in het ontstaan van sociale cohesie.

g. Participatie

Voor het wegwerken van achterstanden moet meer dan tot nu toe een beroep worden gedaan op de specifieke deskundigheid en ervaring binnen de etnische groepen. Allochtonen behoren een stem te hebben in besturen en leiding van algemene instellingen en organisaties. Hierbij moet er ruimte zijn voor eigen organisaties, buiten de van overheidswege gesubsidieerde representatiestructuur.

h. Racisme, discriminatie en vooroordelen

Discriminatie is moreel verwerpelijk, bedreigt de stabiliteit van de samenleving en is in strijd met de Grondwet. Racisme dient direct en duidelijk te worden veroordeeld en bestreden. De strafmat bij structurele vormen van discriminatie moet worden verhoogd. Op scholen en in opleidingen moet op praktische wijze aandacht worden gegeven aan het herkennen, voorkomen en bestrijden van vooroordelen. Ook discriminatie moet op dezelfde manier worden bestreden. Vooroordeel kan ook – onbewust – tot uitsluiting leiden. Positieve beeldvorming en het tegengaan van negatieve beeldvorming zijn van belang.

Media worden uitgenodigd de culturele diversiteit van de samenleving beter te weerspiegelen. Hier ligt een belangrijke taak voor de publieke en commerciële omroep.

i. Gezinshereniging en gezinsvorming

Voor gezinshereniging en gezinsvorming gaat de hoofdregel gelden dat de aanvrager moet voorzien in een inkomen ter hoogte van tenminste de relevante bijstandsnorm voor een echtpaar/gezin in de zin van de Algemene Bijstandswet.

2. Emancipatie

Emancipatie is al lang veel meer dan het «inhalen van achterstanden van vrouwen». Het gaat om veranderingen in taakverdeling, waardering van taken en maatschappelijke posities van mannen en vrouwen in de meest brede zin. Emancipatie heeft betrekking op alle beleidsterreinen, hetgeen tot uitdrukking komt in het gehele regeerakkoord.

Het kabinet zal – op basis van haar eerdere reactie – in de komende kabinetsperiode verder vormgeven aan de uitvoering van het VN-Vrouwenverdrag, op basis van de rapportage van de Commissie Groenman.

In Nederland is de formele gelijkheid tussen mannen en vrouwen een heel eind gevorderd, maar de materiële gelijkheid laat nog te wensen over. De stijgende deelname van vrouwen aan het arbeidsproces wordt niet gecompenseerd door een evenredige deelname van mannen aan onbetaalde zorg. Hierdoor dreigt een zorgvacuüm te ontstaan. Voor de zorg voor kinderen bieden de voorgenomen uitbreiding van kinderopvang en buitenschoolse opvang een oplossing. Voor de «mantelzorg» voor bejaarde ouders en zieke familieleden is een goed wettelijk verlofsysteem nodig (zie hoofdstuk III). Voor het oplossen van knelpunten op het terrein van arbeid en zorg zal het kabinet mede gebruik maken van het recente advies van de Commissie Dagindeling.

Het doel is dan ook te komen tot een evenwichtige balans tussen zorg, arbeid, sociale participatie en vrije tijd voor mannen en vrouwen. Het beleid zal erop gericht zijn stereo-type beeldvorming over mannen en vrouwen, alsmede over etniciteit, binnen en buiten de overheid tegen te gaan en positieve beeldvorming te stimuleren.

Het streven naar een grotere deelname van vrouwen aan (hogere functies in) het openbaar bestuur en het bedrijfsleven zal worden geïntensiveerd in samenwerking met Toplink, Opportunity in Bedrijf en sociale partners (doorbreken van het zgn. glazen plafond).

Het nieuwe belastingstelsel biedt belangrijke impulsen voor groeiende economische zelfstandigheid van vrouwen.

Bijzondere aandacht zal in het beleid worden besteed aan het bevorderen van draagvlak voor emancipatie onder de jonge generaties; gelijkwaardigheid tussen de seksen is voor hen vaak vanzelfsprekend, maar in de praktijk lopen zij vroeg of laat tegen de nodige (institutionele) belemmeringen op.

Bijzondere aandacht is ook nodig voor de positie van allochtone meisjes. Zij worden vaak geconfronteerd met verschillende verwachtingspatronen. De rol van deze meisjes kan van grote betekenis zijn in de vormgeving van sociale cohesie in een multi-culturele samenleving.

Een coördinerende functie van een minister belast met emancipatiebeleid blijft noodzakelijk. Dat ontslaat de overige departementen niet van een eigen verantwoordelijkheid in deze. De rol van verschillende departementen in de uitvoering van beleid – gericht op integratie/mainstreaming van emancipatie – wordt gestimuleerd. Elk departement zal een actieplan opstellen met ten minste drie concrete taakstellingen op het terrein van uitvoering en beleidstoepassing die binnen de regeerperiode geëffectueerd zullen worden.

Homo-huwelijk

In het belang van een versterking van de gelijkwaardige behandeling van homoseksuele en lesbische paren, zal het kabinet voor 1 januari 1999 wetgeving indienen teneinde te komen tot openstelling van het burgerlijk huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht. Voor adoptie van Nederlandse kinderen door paren van hetzelfde geslacht wordt uiterlijk voor 1 januari 1999 een wetsvoorstel bij de Kamer ingediend.

3. Cultuur, media en sport

a. Kunst en cultuur

Een bloeiend cultureel leven en behoud van waardevol cultureel erfgoed moeten krachtig worden bevorderd. Dat is essentieel enerzijds voor integratie en cohesie in de samenleving, voor het besef van wat ons bindt, anderzijds voor differentiatie, voor individuele ontplooiing. Beide aspecten, integratie en differentiatie, zijn in het bijzonder van belang in een samenleving met een culturele diversiteit als de onze. De regering geeft dan ook prioriteit aan kunst- en cultuurbeleid.

Naast deze activiteiten wordt de bestaande systematiek van een 4-jarige Cultuurnota (2001–2005), de Raad voor de Cultuur en de Fondsen gehandhaafd. Extra middelen worden uitgetrokken voor de bevordering van de kwaliteit van de bestaande instellingen, zoals voor de podiumkunsten, de Nederlandse film en het in de troonrede 1997 aangekondigde Aankoopfonds. Ook voor de ontwikkeling van vernieuwende kunstvormen zal in de komende vier jaren extra geld beschikbaar moeten zijn. De extra investering van 60 miljoen zal in elk geval worden ingezet om een impuls te geven aan jonge beginnende kunstenaars, cultuur en school, podiumkunsten en de noodzakelijke conservering van audiovisuele collecties. Om ook het internationale aspect van ons cultuurbeleid ten volle tot zijn recht te laten komen, zal de culturele vertegenwoordiging in het

buitenland worden versterkt en de culturele attachés zullen een directe band met het ministerie van OCW hebben.

b. Mediabeleid

De ingezette zenderprofilering op de drie publieke televisienetten is van groot belang en moet worden voortgezet. De raad van bestuur van de NOS heeft daarbij een belangrijke stimulerende rol.

In het jaar 2000 moet een nieuwe concessiewet in werking treden. Dan zal aan de NOS een concessie voor tien jaar worden verleend. De erkenningen van de concessiedeelnemers (de omroepverenigingen) worden voor vijf jaar toegekend. Op basis van een vijfjaarlijkse evaluatie door het commissariaat voor de Media zal worden beoordeeld of een omroep nog past binnen het publieke bestel. Tevens kunnen na vijf jaar nieuwe omroepen zich voor erkenning aanmelden. Mede op basis van de opgedane ervaringen worden in het voorstel voor de nieuwe concessiewet voorstellen gedaan ter versterking van de positie van de Raad van Bestuur van de NOS.

De mogelijkheid en wenselijkheid van terugbrengen van het aantal radiozenders van vijf naar vier zal worden onderzocht.

Verdere uitbreiding van reclame-uitingen op de publieke zenders, ook rond grote evenementen, moet zoveel mogelijk worden tegengegaan. Aandachtspunt hierbij is dat de omroepbijdragen aanvaardbaar moeten blijven.¹

c. Sport

Sport draagt bij aan de kwaliteit van de samenleving. Sporten is voor jong en oud ontspannend, gezellig en bovenal gezond. Samen sporten leidt tot verbondenheid, in teams en in club en vereniging. Sport zorgt ervoor dat mensen ergens bij horen, ergens aan deelnemen. Sporten en het begeleiden van sporters leidt tot voldoening en zelfrespect.

De rol van de gemeenten wordt versterkt om sport meer te betrekken bij andere terreinen zoals jeugdbeleid, onderwijs, ouderenbeleid en beleid gericht op integratie en participatie.

Het sportbudget wordt geleidelijk vergroot. Dit leidt in 2002 tot een verdubbeling van het huidige budget, te besteden in een verhouding van 75:25 aan:

- Het stimuleren van de breedtesporten, waaronder de gehandicapten-sport en het verbeteren van de ondersteuning van de verenigingen door de nationale sportbonden;
- Het bevorderen dat de topsport in Nederland onder professionele omstandigheden kan worden beoefend.

De mogelijkheden worden onderzocht om het schoolzwemmen opnieuw in te voeren in het basisonderwijs. Tevens wordt gestimuleerd dat vakleerkrachten lichamelijke opvoeding opnieuw hun intrede in het basisonderwijs doen.

4. Jeugdbeleid

De opvoeding en ontwikkeling van jongeren tot verantwoordelijke burgers is allereerst de verantwoordelijkheid van de ouders. De meeste kinderen in ons land maken een evenwichtige ontwikkeling door. Voor een minderheid (10 à 15%) zijn de vooruitzichten echter minder gunstig. Zij kampen met gezinsproblemen, leerproblemen of andere aanpassingsmoeilijkheden en dreigen maatschappelijk uit de boot te vallen. Schooluitval, kindermishandeling en jeugdcriminaliteit zijn zorgwekkende verschijnselen in onze samenleving. Het preventief en curatief jeugdbeleid

⁶ Zie voetnoot in hoofdstuk 1 over omroepbijdragen op blz. 15.

zal dan ook worden geïntensiveerd, waarbij de verbetering van de coördinatie – niet alleen tussen departementen maar ook tussen rijksoverheid en gemeenten – speciale aandacht behoeft. Ook zal meer plaats worden ingeruimd voor de opvattingen en behoeften van jongeren zelf. Het doel is een situatie waarin alle kinderen in Nederland de kans krijgen zich te ontwikkelen in een aandachtsvolle, veilige omgeving, waar problemen tijdig worden gesignaleerd en aangepakt. Op diverse beleidsterreinen wordt meer geld ingezet voor jeugdbeleid: de intensiveringsmiddelen voor onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid, werkgelegenheidsbeleid en sociale infrastructuur zijn alle mede gericht op de verbetering van kansen voor de jeugd.

Er komt een nieuwe wet op de Jeugdzorg met een eenduidige aansturing en financiering (VWS-deel, Jeugd-GGZ-AWBZ-deel, Justitie-deel). Alle met het proces Regie in de Jeugdzorg geboekte vooruitgang (beleidsinformatie, zorgprogrammering kwaliteitsbeleid, Bureaus Jeugdzorg/eenduidige toegang) wordt in deze wetgeving verankerd. Het Bureau Jeugdzorg, zijnde één loket voor de jeugdhulpverlening, wordt een onafhankelijke rechtspersoon, onder één gezag met één financiering. Functionarissen van Bureaus Jeugdzorg werken intensief samen met de scholen in hun regio: zo vormen zij de noodzakelijke verbinding tussen onderwijs, jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg. Op basis van de voorgestelde veranderingen in wet- en regelgeving en de inzet van extra middelen wordt met de provincies en de grote steden een resultaatsverplichting overeengekomen die zal leiden tot de gewenste verbeteringen in het beleid.

5. Gehandicaptenbeleid

In het gehandicaptenbeleid wordt uitgegaan van het versterken van de mogelijkheden en het zoveel mogelijk compenseren van de belemmering van gehandicapten. Mensen met een handicap die een beroep doen op voorzieningen moeten in staat worden gesteld voor zichzelf op te komen. Hun rol is die van zelfbewuste en kritische consument, een consument die keuzen maakt op basis van kwaliteit, bereikbaarheid en toegankelijkheid. Met kleinschaligheid, gestructureerde dagbesteding, persoonsgebonden budgetfinanciering en persoonsvolgende budgetten wordt verkend in hoeverre ook op basis van een vraaggestuurde zorg een optimale integratie van mensen met een handicap kan worden bereikt. Andere flexibiliseringsmogelijkheden met betrekking tot het zorgaanbod zullen in dit kader verder worden uitgewerkt. Bezien zal worden of op basis van de «Proeve van wet» inzake gelijke rechten voor gehandicapten en chronische zieken een wetsvoorstel kan worden voorbereid.

VII KWALITEIT VAN HET BESTUUR

1. Openbaar bestuur
 - a. Correctief referendum
 - b. Democratisering en dualisering van het lokale bestuursmodel
 - c. Kiesstelsel
 - d. Juridisering
 - Bestuur
 - Rechter
 - Bezwaar- en beroepsprocedures
 - Wetgeving
 - e. De bestuurlijke organisatie
 - f. Bestuursakkoord
 - g. Kwaliteit rijksdienst
 - h. Kwaliteit publieke dienstverlening
2. Grote Stedenbeleid
3. Koninkrijksrelaties

VII KWALITEIT VAN HET BESTUUR

1. Het openbaar bestuur

Een van de belangrijkste toetspunten van de kwaliteit van het bestuur is het democratisch gehalte. Democratisch besturen houdt in dat burgers, jong en oud, en maatschappelijke organisaties bij besluitvormingsprocessen worden betrokken. In de komende periode zullen nieuwe vormen van zeggenschap en democratisering worden ingevoerd. Effectiviteit, efficiency en slagvaardigheid zijn eveneens van groot belang voor de kwaliteit van het bestuur. Democratisering mag dan ook niet onnodig ten koste gaan van effectiviteit en slagvaardigheid van het bestuur. Ongewenste vormen van juridisering, zoals bijvoorbeeld een opeenstapeling van bezwaar- en beroepsmogelijkheden, moeten voorkomen worden.

a. Correctief referendum

In de vernieuwing van de democratie past het correctief referendum, waarmee een nieuwe vorm van directe zeggenschap van burgers wordt ingevoerd. De parlementaire behandeling van de grondwetsherziening (die reeds in eerste lezing is aanvaard) wordt voortgezet. Het kabinet zal terstond de wetgeving, die nodig is om het referendum op centraal en decentraal niveau nader vorm en inhoud te geven, ter hand nemen, opdat deze voorstellen kunnen worden ingediend zodra de grondwetswijziging haar beslag heeft gekregen. Het kabinet wil deze wetgeving in de komende periode realiseren, zodat een correctief referendum ten aanzien van wetgeving op nationaal niveau en ten aanzien van besluiten met een algemene strekking op decentraal niveau mogelijk wordt, een en ander binnen het kader van de grondwetsherziening.

b. Democratisering en dualisering van het lokale bestuursmodel

Het lokale bestuursmodel is op een aantal punten aan herziening toe. De huidige wijze van aanstelling van de burgemeester is onbevredigend en de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen college en gemeenteraad is in theorie nog monistisch, maar in de praktijk steeds meer dualistisch. Dit leidt er onder meer toe dat gemeenteraadsleden in een onduidelijke positie verkeren. Het kabinet kiest in principe voor een – in de praktijk reeds in gang gezette – ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau. Omdat het bij de dualisering van het lokale bestuursmodel om een ingrijpende wijziging gaat, is het van groot belang dat de verschillende aspecten in samenhang diepgaand worden onderzocht, afgewogen en uitgewerkt. Hiervoor wordt een Staatscommissie ingesteld die de opdracht krijgt te onderzoeken op welke wijze de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden en daarover vóór 1 januari 2000 voorstellen te doen (juridische aspecten en overige consequenties). Tevens zal de staatscommissie bezien hoe een eventuele toekomstige invoering van de gekozen burgemeester zich zou verhouden tot de dualisering van het lokale bestuursmodel en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn. Voorts zal de staatscommissie advies uitbrengen over combinatie of spreiding van verkiezingen.

In het kader van het streven naar dualisering van het lokale bestuur wordt de mogelijkheid geopend voor wethouders van buiten de gemeenteraad. De wijziging van de Gemeentewet waarbij dit wordt geregeld zal in procedure worden gebracht.

Voorts verdient in dit kader de wijze van aanstelling van de burgemeester aandacht. In de eerste plaats wordt de behandeling van het voorstel tot

herziening van de Grondwet, waarbij de benoeming van de burgemeester uit de Grondwet verdwijnt voortgezet. Deze deconstitutionalisering biedt op termijn (na de volgende Tweede Kamer-verkiezingen) de mogelijkheid de aanstellingswijze van de burgemeester bij wet te regelen, op basis van de dan bestaande inzichten en politieke voorkeur. Voor de kortere termijn wordt de mogelijkheid geopend van grotere invloed van de burgers op de procedure van benoeming van de burgemeester. Het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van artikel 61 Gemeentewet wordt daartoe zodanig aangepast dat het mogelijk wordt voor gemeenten een volksraadpleging over kandidaten te houden ten behoeve van de openbare aanbeveling door de gemeenteraad over een te benoemen burgemeester. De minister van Binnenlandse Zaken zal het houden van zodanige volksraadplegingen actief onder de aandacht brengen. Vanzelfsprekend blijven daarbij de discretionaire bevoegdheden van de gemeenteraad resp. de Kroon conform de huidige Grondwet onaangetast. Als het kabinet dit nodig acht kan de Staatscommissie ook bij voorrang advies worden gevraagd over de modaliteiten van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 61 Gemeentewet.

c. Kiesstelsel

Met het oog op enige versterking van het regionale element en de herkenbaarheid van personen bij de Tweede Kamerverkiezingen, kan op basis van de resultaten van het nadere onderzoek en de alternatieven die op tafel liggen, op korte termijn een nieuw voorstel voor aanpassing van het kiesstelsel aan de Kamer worden voorgelegd. Daarbij is een voorwaarde dat het grondwettelijk vereiste van evenredige vertegenwoordiging gehandhaafd blijft. Het kabinet komt met voorstellen inzake de verkiezing en de positie van de Eerste Kamer.

d. Juridisering

Om de democratische besluitvorming te versterken moet de juridisering van het openbaar bestuur worden teruggedrongen. Dit is van belang voor de effectiviteit en de legitimiteit van het bestuur en de duidelijkheid voor de burger. Essentieel is het evenwicht in ons staatsbestel tussen het democratisch gekozen bestuur, dat verantwoordelijk is voor de besluitvorming, en de rechter die in concrete gevallen de rechtmatigheid toetst. De aanpak van het kabinet is gericht op het bestuur, de rechter en de regelgeving. Uitwerking vindt plaats in o.a. de Algemene wet bestuursrecht waarbij het rapport van de werkgroep Van Kemenade wordt betrokken.

– Bestuur

Het bestuur is verantwoordelijk voor betere juridische kwaliteitszorg, snellere besluitvorming, besluitvorming binnen gestelde termijnen en bezwaarprocedures waarin meer volledige (beleidsmatige en juridische) heroverweging plaatsvindt. Overleg- en inspraakprocedures moeten interactiever worden ingevuld. Ideële belangenbehartiging dient zoveel mogelijk in deze fase aan de orde te komen.

– Rechter

De bestuursrechter moet niet de belangenafweging van het bestuur overdoen maar zich beperken tot marginale toetsing. Hij wordt aan termijnen gebonden en dient strakker de hand te houden aan termijnen voor procespartijen. Bezien wordt of de mogelijkheid vormgebreken te passeren ook uitge-

breid kan worden tot inhoudelijke gebreken van geringe betekenis. Het bestuur krijgt meer mogelijkheden om tijdens een beroepsprocedure, bijvoorbeeld n.a.v. een «tussenuitspraak» van de rechter, gebreken te herstellen of het besluit te veranderen.

– Bezwaar- en beroepsprocedures

De procedures, niet alleen bij de rechter maar ook bij het bestuur, zullen aan een termijn worden gebonden.

De procedures worden vereenvoudigd en versneld door de verschillende in de Awb en elders opgenomen openbare voorbereidingsprocedures te vervangen door één enkele, niet gedetailleerde, procedure in de Awb. In bijzondere wetten kan daarvan niet meer worden afgeweken. Daarmee wordt tevens bereikt dat verschillende vergunningen, ontheffingen en andere besluiten gezamenlijk in eenzelfde procedure aan de orde kunnen worden gesteld. De wetgeving zal deze coördinatie zoveel mogelijk bevorderen.

Na de openbare voorbereidingsprocedure komt de bezwaarschriftenprocedure te vervallen, zodat rechtstreeks beroep op de rechter openstaat. Dit laatste zal ook mogelijk zijn als de belanghebbenden en het bestuur het eens zijn over het overslaan van de bezwaarfase. Rechtsbescherming moet in beginsel alleen open staan voor belanghebbenden. In dat kader zal de *actio popularis*, de bezwaarmogelijkheid m.n. op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening die ook voor niet-belanghebbenden open staat, nader worden gezien.

Bezien zal worden of het aantal zaken waarbij maar in één instantie in beroep kan worden gegaan moet worden uitgebreid. Bezwaar en beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels worden niet mogelijk gemaakt.

– Wetgeving

Er zal meer geïnvesteerd worden in de kwaliteit van de wetgeving, waaronder duidelijke normstelling. Ook deze blijkt een belangrijke bron van onzekerheid, fouten en procedures. Deregulering blijft noodzakelijk, waarbij ook de Europese regelgeving moet worden betrokken. Ook een heldere wettelijke omschrijving van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is belangrijk.

Daarnaast zal het bestuur worden verplicht burgers en bedrijven op een samenhangende wijze (één loket) informatie te geven over alle besluiten (vergunningen, toestemmingen, subsidie-mogelijkheden) die voor hen van belang zijn, bijvoorbeeld bij bedrijfsvestigingen, bij het optreden van invaliditeit of het willen betreden van de arbeidsmarkt.

Overheidsloketten dienen daarnaast zo veel mogelijk toegankelijk te zijn op tijden dat daaraan behoefte bestaat, dus niet uitsluitend op de traditionele openingstijden. Ook goede toegankelijkheid via internet kan de bereikbaarheid van overheidsinformatie aanzienlijk vergroten.

e. De bestuurlijke organisatie

Ook voor het functioneren van het binnenlands bestuur zijn effectiviteit en efficiency, naast democratisch functioneren, bepalende criteria. Met het oog op die criteria is er een probleem in de stedelijke gebieden. Daar is behoefte aan een bovenlokale regie en coördinatie, omdat een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en activiteiten zich in toenemende mate op een bovenlokale/regionale schaal voltrekken, zonder dat op dat niveau een adequate bestuurlijke voorziening bestaat. Bij de aanpassingen in de bestuurlijke organisatie die nodig zijn, is het stelsel van drie volwaardige, democratisch te controleren bestuurslagen het uitgangspunt.

In samenwerking met provincies en grote steden, zal de regionale sturing

en coördinatie door de rijksoverheid op randstedelijk niveau worden versterkt. Ook elders heeft de rijksoverheid bij bovenprovinciale vraagstukken in laatste instantie een nadrukkelijke interventietaak.

Met het oog op de gewenste versterking van regionale regie, behoeft de integrerende en arbitrerende rol van de provincies versterking, zonodig door middel van wettelijke voorzieningen. Daarnaast en daarvoor is het nodig dat de bestuurlijke cultuur van de provincies zich ontwikkelt in de richting van een modern en sterk middenbestuur.

Samenwerking tussen gemeenten blijft een nuttig instrument. De bundeling- en integratieverplichting wordt uit de Wet gemeenschappelijke regelingen geschrapt. Provincies hebben ook hier een belangrijke rol. Zij moeten voorkomen dat een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat. Daarnaast dient met het oog op de democratische verantwoording de rol van de betrokken gemeenteraden bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden van wezenlijke betekenis te zijn.

Taken en bevoegdheden worden zoveel mogelijk op uniforme wijze toegedeeld aan de drie territoriale bestuurslagen van onze hoofdstructuur (rijk, provincies en gemeenten). De wijze waarop provincies en gemeenten hun taken en bevoegdheden uitoefenen kan binnen de wettelijke kaders uiteraard verschillen. In het kader van het grote stedenbeleid kan gekozen worden voor het al dan niet tijdelijk toedelen van extra bevoegdheden van het rijk en de provincies aan de grote steden, mede op initiatief van die steden. Hiertoe wordt bezien of een wettelijke experimenteermogelijkheid nodig is.

Met inachtneming van het hier gestelde blijft het streven gericht op het decentraliseren naar provincies en gemeenten van die taken (en de daarbij behorende financiële middelen) die naar hun aard beter door die mede-overheden kunnen worden uitgevoerd.

Centrumgemeenten moeten in staat zijn hun centrumfunctie te vervullen. Indien zich ruimtelijke knelpunten voordoen, dan wel samenwerkende gemeenten er onvoldoende in slagen daar bevredigende oplossingen voor te vinden, kan worden overgegaan tot grenscorrecties tussen gemeenten, dan wel tot gemeentelijke herindeling. Ook als het bestuurlijk draagvlak van kleinere gemeenten te gering is voor de uitvoering van (toenemende) gemeentelijke taken, kan worden overgegaan tot gemeentelijke herindeling.

Herindelingsvoorstellen, waaronder die voor Den Haag en de regio Eindhoven/Helmond, waarmee een aanvang is gemaakt worden verder in procedure gebracht en in principe uitgevoerd conform de provinciale voorstellen.

Die gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden worden binnen een jaar geanalyseerd op knelpunten om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling. Nagegaan wordt of en hoe vrijwillige gemeentelijke herindeling kan worden gestimuleerd.

Voor de gebieden uit de «Kaderwet Bestuur in Verandering» wordt deze wet verlengd tot 1 januari 2003, tenzij er in een gebied op vrijwillige basis tijdig gekozen wordt voor een andere oplossing.

In de kaderwetgebieden Amsterdam en Rotterdam wordt vooralsnog gekozen voor (functionele) samenwerking. Voor 1 januari 2002 wordt deze samenwerking beoordeeld op de bereikte resultaten en eventueel aanwezige knelpunten. Op basis van de evaluatie van de in deze regio's levende opvattingen en het democratisch gehalte van het bestuur wordt dan een definitief besluit genomen over toekomstige bestuursvormen (waarbij stadsprovincievorming, dan wel aanpassing van de provinciale en/of gemeentelijke grenzen niet uitgesloten is.)

f. Bestuursakkoord

Het kabinet sluit met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter Provinciaal Overleg (IPO) een «bestuursakkoord-nieuwe-stijl» af. Dit bestuursakkoord zal een offensief karakter hebben en is gericht op het oplossen van inhoudelijke vraagstukken, onder meer jeugdbeleid, grote stedenbeleid, sociale infrastructuur, inburgering. In het akkoord wordt een gezamenlijke beleidsstrategie uitgezet op een aantal brede thema's uit het regeerakkoord. Tevens zullen in dit akkoord de spelregels in het verkeer tussen verschillende overheden worden vastgelegd, onder andere wijze van rapportage en evaluatie. Met dit akkoord wordt bestuurlijk commitment en politiek partnership tot uitdrukking gebracht.

g. Kwaliteit rijksdienst

Een sterke rijksdienst is van belang voor de effectiviteit en efficiency van het overheidsbeleid en vraagt daarom voortdurende aandacht. Voor de kwaliteit van de rijksdienst is een hoogwaardig en flexibel ambtelijk apparaat een eerste vereiste. In dat kader verdienen de volgende aspecten in de komende periode bijzondere aandacht.

Met het oog op actieve werving en opleiding van jongeren zullen extra traineeplaatsen worden gecreëerd, gekoppeld aan interdepartementale opleidingsprogramma's en verplichte mobiliteit tussen departementen. De Algemene Bestuursdienst zal stapsgewijs worden uitgebreid naar alle managementfuncties (te beginnen met schaal 16, later ook schaal 15). Ook zal mobiliteit tussen rijksdienst en grote gemeenten, Nederlandse ambtenaren bij de EU en andere internationale organisaties worden bevorderd.

Voor topambtenaren wordt gestreefd naar flexibele arbeidsvoorwaarden (in beloning en arbeidstijd), waar mogelijk gekoppeld aan afspraken over resultaten. De minister van Binnenlandse Zaken krijgt hierbij een centrale rol. Dit zal onder andere tot uitdrukking komen door topambtenaren in vaste dienst aan te stellen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De aanstelling in een bepaalde functie bij een ministerie gebeurt in principe in tijdelijke dienst, in overeenstemming met de betreffende minister. Hierdoor wordt de betrokkenheid van topambtenaren bij de rijksdienst als geheel sterker en de verkokering minder. Tevens wordt het minder moeilijk topambtenaren die niet voldoen in een specifieke functie te ontslaan c.q. over te plaatsen en kunnen de kosten daarvan («gouden handdrukken») worden beperkt. Dit zal onderwerp zijn in het sector-overleg over arbeidsvoorwaarden in 1999.

Een voortdurende aandacht voor kwaliteitsbewaking vraagt – naast reeds beschikbare instrumenten zoals kengetallen en doorlichtingen – om ontwikkeling van nieuwe instrumenten zoals interdepartementale visitaties en – waar mogelijk en nuttig – terugkoppeling en monitoring door de klanten.

In de komende periode zal de toepassing van informatie- en communicatietechnologie ook bij de rijksoverheid extra aandacht vragen. Hiervoor zal een actieprogramma worden opgesteld, waarbij op de korte termijn de oplossing van de millenniumproblematiek de hoogste prioriteit heeft.

De toegankelijkheid van overheidsinformatie (in het bijzonder wet- en regelgeving), onder meer door toepassing van nieuwe technologieën zoals Internet, dient te worden bevorderd tegen zo beperkt mogelijke kosten. Het is niet alleen van belang dat zoveel mogelijk burgers tot zoveel mogelijk overheidsinformatie toegang hebben, maar ook dat maatwerk kan worden geleverd om met bepaalde boodschappen specifieke doelgroepen te bereiken. Onderzoek naar de organisatie en de inzet van middelen en nieuwe instrumenten, moet leiden tot een vergroting van de

effectiviteit van de overheidsvoorlichting en tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie.

h. Kwaliteit publieke dienstverlening

In de afgelopen periode zijn overheidstaken geprivatiseerd of zijn elementen van marktwerking binnen de overheid geïntroduceerd. Doel daarbij was een versterking van doelmatigheid, klantgerichtheid en kostenbewustzijn. Waar elementen van marktwerking en in het bijzonder het concurrentiemechanisme kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van het overheidsbeleid, wordt deze lijn voortgezet.

Voor de kwaliteit van het overheidshandelen zijn echter naast doelmatigheid ook andere criteria van belang. Het gaat dan om essentiële aspecten als rechtmatigheid, rechtszekerheid en de bescherming van de positie van zwakkere groepen. Dergelijke aspecten zijn vaak precies de reden waarom bepaalde taken aan de zorg van de overheid zijn toevertrouwd. De wetten van vraag en aanbod die op de markt gelden doen, zonder correctie of sturing door de overheid, onvoldoende recht aan deze aspecten.

Het kabinet streeft bij de vormgeving van de uitvoering van overheidstaken naar een verstandig evenwicht tussen de intrinsieke waarden van overheidshandelen enerzijds en de voordelen van markt en concurrentie anderzijds en zal voorstellen terzake daarop toetsen.

Die afwegingen komen onder andere aan de orde in het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). De lopende activiteiten in het kader van het MDW-project zullen worden voortgezet, en een nieuwe tranche van deelprojecten zal op korte termijn worden gestart.

Spelregels voor het marktoptreden voor de overheid zelf zullen worden vastgelegd. Wetgeving dient de werking daarvan afdwingbaar te maken voor belanghebbenden.

Op het grensvlak tussen overheid en markt opereren vele zelfstandige bestuursorganen. In de afgelopen periode zijn belangrijke stappen gezet om tot een verheldering te komen van de positie van de ZBO's. Het kabinet acht het van belang een eenduidig kader te scheppen voor bestaande en eventueel nieuw te vormen ZBO's. Daartoe zal, zo mogelijk nog in 1998, een voorstel voor een Kaderwet worden ingediend.

Juist wanneer overheidstaken op enige afstand (in ZBO's) of door de markt worden uitgevoerd, moet het toezicht daarop goed geregeld zijn. Hiervoor zal een kaderstellende visie worden ontwikkeld.

2. Het grote stedenbeleid

Met het grote stedenbeleid is in de afgelopen periode een goede koers ingezet, gericht op het versterken van de potenties van de steden en het aanpakken van de problemen. De resultaten worden nu zichtbaar. Ook in de komende periode vragen de problemen en de mogelijkheden van de steden expliciet aandacht. Het grote stedenbeleid wordt dan ook voortgezet, met nadruk op continuïteit, consistentie en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Het accent zal daarbij liggen op versterking van de drie pijlers van het grote stedenbeleid; de economische, de fysieke en de sociale infrastructuur.

Op diverse terreinen wordt in de komende jaren extra geïnvesteerd in zaken die met name voor de steden van belang zijn en daar ook meer dan evenredig zullen neerslaan. Het betreft onder andere de extra middelen die worden uitgetrokken voor onderwijs, veiligheid, zorg, de bestrijding van werkloosheid, maar ook voor sport en cultuur en voor infrastructuur en economische structuurversterking. In het kader van de ruimtelijke en

economische structuurversterking wordt voor de versterking van de vitaliteit van steden 4,8 miljard beschikbaar gesteld in de periode tot 2010. Hieronder vallen investeringen voor bedrijventerreinen, monumentenzorg, stedelijke vernieuwing, lokale milieuhinder en sleutelprojecten. Verder is in dit kader van belang dat de ontwikkeling van de gemeentefondsuitkering royaler zal zijn dan in de afgelopen periode (reële groei gemiddeld 2% per jaar versus 0,3 % per jaar).

Het is, juist voor de grote steden en ten behoeve van achterstandswijken in andere gemeenten, van belang dat die extra middelen en inspanningen integraal en probleemgericht worden ingezet. Decentralisatie, ontschotting en ontkokering blijven belangrijk. De rijksoverheid heeft hier een bijzondere verantwoordelijkheid en er zal dan ook op korte termijn, gecoördineerd door de minister van Binnenlandse Zaken als eerstverantwoordelijke minister, initiatief worden genomen om met de steden en de VNG op korte termijn meerjarige afspraken te maken over de inzet van middelen van rijk en van gemeenten, gericht op versterking van de sociale en economische infrastructuur. In het bijzonder zal daarbij aandacht worden besteed aan voorzieningen voor mensen in achterstandsposities, zoals de risico-jeugd, langdurig werklozen, dak- en thuislozen en mensen die tijdelijk in crisissituaties verkeren. Bij de vormgeving van deze afspraken worden onder meer de adviezen van de SER betrokken.

De coördinerende bevoegdheid van de bewindspersoon verantwoordelijk voor het grote stedenbeleid wordt versterkt. Hiertoe krijgt hij budgettaire medeverantwoordelijkheid voor rijksuitgaven in de sfeer van het grote stedenbeleid. Ook wordt een extra-comptabele opstelling voor rijksuitgaven in het kader van grote stedenbeleid geïntroduceerd. Er komt een fonds leefbaarheid grote steden voor investeringen in onder meer sociale infrastructuur en leefbaarheid.

Onder nader te stellen condities zullen op deelterreinen of voor specifieke probleemwijken ook andere steden met een vergelijkbare (deel)problematiek gebruik kunnen maken van instrumenten van het grote stedenbeleid.

3. Koninkrijksrelaties

Het onderhouden van goede betrekkingen met de Nederlandse Antillen en Aruba en het coördineren van het Nederlandse beleid wordt opgedragen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daartoe is een nieuw Directoraat-Generaal voor Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties gevormd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt hiertoe bijgestaan door een staatssecretaris in het bijzonder belast met Koninkrijksrelaties.

Het begrotingshoofdstuk IV voor de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba blijft een apart begrotingshoofdstuk. Nederland draagt bij aan de maatschappelijke ontwikkeling, de versterking van het bestuur, economie en werkgelegenheid en de rechtshandhaving van de Koninkrijkspartners. Van groot belang is dat de gezondmaking van de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen wordt voortgezet. De Nederlandse Antillen hebben daarin in eerste instantie een eigen verantwoordelijkheid.

Voor de rechtshandhaving zijn verdere versterking van de justitiële samenwerking en de voltooiing van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba cruciaal.

VIII VEILIGHEID

1. Inleiding
2. Politie
 - a. Bestel
 - b. Goede politiezorg
3. Openbaar ministerie en rechterlijke macht

VIII. VEILIGHEID

1. Inleiding

Criminaliteit en onveiligheid, met name het gebruik van geweld, zijn voor veel mensen bedreigend. Vooral de toename van gebruik van geweld door jongeren is verontrustend. Ook de uitingen van geweld op straat van de afgelopen periode zijn bedreigend en moeten, in lijn met de activiteiten die daartoe al ontplooid zijn, verder worden bestreden.

Beheersen van de criminaliteit en verschaffen van veiligheid zijn kerntaken van de overheid.

Veiligheidsbeleid heeft relaties met vele andere beleidsterreinen. Zo is een goed sociaal beleid van invloed op de betrokkenheid van mensen bij hun directe leefomgeving. Sociale cohesie draagt bij aan een groter gevoel van veiligheid. Ook op andere beleidsterreinen, zoals huisvestingsbeleid en onderwijs, bestaan belangrijke relaties met veiligheid. Gezien deze relaties en het feit dat die het beste op lokaal niveau inhoud kunnen krijgen, zal het integrale veiligheidsbeleid dat in de afgelopen jaren is ingezet worden voortgezet.

Van direct belang voor bestrijding van criminaliteit en onveiligheid zijn natuurlijk een effectief en efficiënt politie- en justitieapparaat. Voor versterking en uitbreiding van politie en justitie worden extra middelen beschikbaar gesteld, die voor de politie moeten resulteren in 3000 extra agenten en surveillanten. De inzet van die middelen wordt gekoppeld aan afspraken om de organisatie efficiënter en effectiever te maken. Dit geldt in het bijzonder voor de politie. Hierdoor worden ca. 2000 arbeidsjaren extra vrijgespeeld voor de executieve dienst. Het resultaat zal per saldo zijn dat er 5000 extra arbeidsjaren voor executief politiewerk beschikbaar komen. De zichtbaarheid van politie en justitie in de stadsbuurt, en op het platteland zijn daarbij van belang.

De extra middelen die in het kader van de veiligheid worden uitgetrokken zullen, naast politie en justitie, worden ingezet voor het gericht terugdringen van de jeugdcriminaliteit, ook in de preventieve sfeer.

Om de cellencapaciteit op peil te houden zal ook daarin extra worden geïnvesteerd. Tegelijkertijd zal onder andere door meer doelmatigheid en versobering in het gevangeniswezen en de TBS en door bevordering van het gebruik van alternatieve straffen efficiencywinst moeten worden gerealiseerd.

2. Politie

a. Bestel

Een grootscheepse herziening van de Politiewet 1993 blijft in de komende periode achterwege. Wel zal op een aantal terreinen de wet worden aangepast om aan het licht getreden gebreken te herstellen en duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo zal de verantwoordelijkheid voor het centrale beheer van de politie in handen komen te liggen van één minister, te weten de minister van Binnenlandse Zaken. Daartoe wordt het beheer van het Korps Landelijke Politiediensten overgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken evenals het beheer van de interregionale rechteamts. Verzekerd dient te worden dat de minister van Justitie diens verantwoordelijkheid voor de nationale en internationale strafrechtshandhaving optimaal kan blijven uitoefenen. De Politiewet zal daartoe waarborgen bevatten.

De Politiewet wordt voorts zo gewijzigd dat de minister van Binnenlandse Zaken – voor zover het de hoofdlijnen betreft na overleg met de minister

van Justitie – beheersmatige en beleidsmatige voorwaarden kan stellen aan de politieregio's, onder meer over de aanwending van aan de regio's ter beschikking gestelde middelen. De minister van Binnenlandse Zaken krijgt zo de bevoegdheden om de politieregio's aan te sturen en te toetsen.

De korpsbeheerder zal niet langer door de wet, maar door de regering worden aangewezen uit de burgemeesters in de regio. De positie van het regionaal college is op dit moment onbevredigend, mede door de gebrekkige democratische legitimatie. Een mogelijke oplossing hiervoor kan zijn dat de korpsbeheerder verantwoording voor zijn beleid dient af te leggen aan een commissie van gemeenteraadsleden uit de regio. Deze mogelijkheid zal op korte termijn worden uitgewerkt.

b. Goede politiezorg

Een belangrijke stimulans kan uitgaan van het integraal veiligheidsplan dat de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie uitbrengen, met inachtneming van de onderscheiden verantwoordelijkheden. Het plan geeft aan welke doelstellingen en prioriteiten het kabinet stelt met betrekking tot veiligheid en welke prestaties van politie, justitie en gemeenten worden gevraagd. Het plan biedt de kaders voor de aanwending van in deze kabinetsperiode extra voor de veiligheid vrijkomende middelen.

Het voor de politie beschikbare extra budget wordt gereserveerd voor oplossingen van financiële knelpunten en voor uitbreiding van de sterkte. Met de politieregio's worden afspraken gemaakt over een meer doelmatige uitvoering van taken (onder meer door verbetering van de organisatie van de noodhulp), de inzet van daardoor vrijkomende ruimte en te behalen doelstellingen. Aanvullende middelen zullen zodanig over de regio's worden verdeeld dat achterstanden in het landelijk gebied worden ingelopen en recht wordt gedaan aan de in het veiligheidsplan gestelde prioriteiten. Per regio wordt daartoe een veiligheidscontract tussen rijk, politieregio en inliggende gemeenten gesloten. De flexibiliteit van de politie-inzet dient te worden vergroot. De politie moet kunnen optreden op de momenten waarop dat nodig is, met de menskracht die daarvoor benodigd is. De organisatie en de rechtspositionele regelingen mogen daaraan niet in de weg staan. Belemmeringen voor een flexibele inzet zullen worden geïnventariseerd en terzake zullen voorstellen worden ontwikkeld, inclusief nadere bestudering van de Arbeidstijdenwet.

Uit een oogpunt van versterking van de samenhang in de rechtshandhaving en van versterkte democratische controle is integratie van onderdelen van de bijzondere opsporingsdiensten in de politie-organisatie op landelijk niveau wenselijk. Tevens zullen mogelijkheden voor fusie van opsporingsdiensten worden gezien. Binnen een jaar zal het kabinet hierover voorstellen doen.

Bezien zal worden of organisatoren van grootschalige publieks-evenementen met een recreatief karakter zullen worden verplicht bij te dragen in de kosten van de vooraf als noodzakelijk ingeschatte politie-inzet. Deze dient immers niet alleen de openbare orde, maar tevens de private belangen van de organisatie.

3. Openbaar ministerie en rechterlijke macht

Voor de kwaliteit van de rechtstaat zijn een goed functionerend openbaar ministerie en rechterlijke macht (zittende magistratuur) van het grootste belang.

De ingezette reorganisatie van het openbaar ministerie zal daarom met kracht worden voortgezet en er wordt naar gestreefd de parlementaire behandeling van het betreffende wetsvoorstel reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket zo spoedig mogelijk af te ronden.

De rechterlijke macht moet kwalitatief en organisatorisch aan hoge normen kunnen voldoen. Om organisatie en beheer zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen met de eisen van deze tijd, zal op korte termijn gestart worden met de invoering van een systeem van integraal management bij de gerechten en zal een wetsvoorstel worden ingediend om tot een bestuur van elk der gerechten te komen. Hierbij zal het rapport «Rechtspraak bij de tijd» (commissie Leemhuis) als leidraad dienen. In de lijn van dat rapport zal een Raad voor de Rechtspraak worden ingesteld. Bij de vormgeving daarvan zal in het bijzonder aandacht worden gegeven aan de wijze waarop de onafhankelijkheid van de rechter ter zitting, de wenselijkheid van een vorm van afstemming binnen de zittende magistratuur en de begrotingsbevoegdheid voor de organisatie van de rechterlijke macht met elkaar in overeenstemming zijn te brengen.

De herziening van de rechterlijke organisatie zal in de komende periode worden gericht op het bestuurlijk onderbrengen van de kantongerechten bij de rechtsbanken. Daarbij zullen de kantongerechten als afzonderlijke eenheden herkenbaar blijven.

Deze wijziging zal bovendien in het kader moeten staan van laagdrempeligheid en toegankelijkheid, bijvoorbeeld door nevenvestigingen.

IX INTERNATIONAAL BELEID EN DEFENSIE

1. Europese samenwerking
2. Internationale veiligheid
3. Defensie
4. Mensenrechten en internationale rechtsorde
5. Asielbeleid
 - a. De vreemdelingenwet
 - Statussen
 - Ongedocumenteerden en procedure aanmeldcentrum
 - b. De opvang
 - c. De terugkeer
 - d. Ambtsberichten
 - e. Toezicht op terugkeer
 - f. Beheer en gezag
 - g. Internationale samenwerking
6. Internationale samenwerking (OS)

IX. INTERNATIONAAL BELEID EN DEFENSIE

1. Europese samenwerking

Nu de stofwolken als gevolg van de val van de Muur grotendeels zijn opgetrokken worden de contouren van en uitdagingen voor het nieuwe Europa beter zichtbaar. Met de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam, met de succesvolle voltooiing van de Economische en Monetaire Unie, met als complement de uitwerking van de afspraken gemaakt tijdens de Werkgelegenheidstop van Luxemburg, en met een gedegen aanpak van het vierluik van de Agenda 2000 – de uitbreidingsstrategie, de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de hervorming van de structuurfondsen en het financiële kader voor de periode 2000–2006 –, bereikt het stapsgewijze proces van Europese integratie een nieuwe fase.

Het bevorderen van vreedzame verhoudingen in en om Europa blijft van groot belang. Hiertoe voert de EU een open, op integratie gericht beleid ten aanzien van de landen in Centraal- en Oost-Europa, en wordt politieke, economische en sociale stabiliteit bevorderd in aangrenzende regio's. Het buitenlands beleid van de Unie dient effectiever en coherenter – en daarmee geloofwaardiger – te worden.

Het Nederlandse beleid zal gericht zijn op een betere benutting van de door het Verdrag van Amsterdam verruimde mogelijkheden tot samenwerking in de GBVB-pijler (gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid) en de JBZ-pijler (justitie en binnenlandse zaken). Belangrijke accenten daarbij zijn het tegengaan van criminaliteit en het ontwikkelen van een Europees asiel- en migratiebeleid.

Het bieden van een stabiele, marktgerichte omgeving voor het bedrijfsleven is een andere prioriteit. Centraal staat hierin: een goed functionerende Interne Markt, een open handelspolitiek ook ten behoeve van ontwikkelingslanden, een stabiele Euro en het tegengaan van concurrentievervalsing.

Een voltooide monetaire unie staat garant voor een sterke eenheidsmunt en verbetering van het Europese concurrentievermogen. De interne markt en de monetaire unie maken de lidstaten onderling afhankelijker in hun beleidsvorming. Daarom is een adequate coördinatie van het financieel-economisch beleid, het structuurbeleid en het werkgelegenheidsbeleid, mede gedragen door de sociale partners, op Europees niveau geboden.

Met het oog op de uitbreiding zal de institutionele vernieuwing van de EU actief dienen te worden bevorderd; met als accenten:

- grotere transparantie/versterking van het democratisch gehalte onder meer door versterking van de mede-wetgevende rol van het Europees Parlement op terreinen van meerderheidsbesluitvorming, (bijvoorbeeld op de terreinen immigratie- en asielbeleid, landbouw- en visserijbeleid), versterking van de bevoegdheid van het Hof bij terreinen in de derde pijler, instemmingsrecht van het Europees Parlement bij internationale akkoorden van de Europese Unie, met name die waaraan belangrijke financiële gevolgen zijn verbonden;
- versterking van Europese burgerzin;
- gelijkwaardigheid van kleine en grotere landen;
- effectiviteit van de instellingen.

Bij de ontwikkeling van het beleid op terreinen die in overwegende mate tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren dient de EU zich te laten leiden door het beginsel van subsidiariteit zoals vastgelegd in het Verdrag

van Amsterdam. Beslissingen dienen zo dicht mogelijk bij de burger te worden genomen.

Ten aanzien van de financiering van de EU houdt de Nederlandse regering onverkort vast aan een stringente begrotingsdiscipline, zoals die ook in recente jaren is gerealiseerd, alsmede aan het handhaven van een ruime marge tussen het Eigen Middelen plafond en de nieuwe Financiële Perspectieven voor de periode 2000–2006. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat ten opzichte van de huidige nationale meerjarencijfers minstens 1,3 miljard wordt bezuinigd. In geen geval worden de uitgaven voor nieuwe lidstaten verlaagd; het kabinet bevordert verlaging van de landbouwuitgaven en een verdere herziening van de Europese landbouwpolitiek onder milieuvorwaarden. Het kabinet zet zich in voor vermindering van het totaalbeslag van de structuurfondsen en qua verdeling op een sterkere relatie met de relatieve welvaart van de lidstaten.

Jaarlijks brengt het kabinet op Prinsjesdag een rapport uit (Staat van de Europese Unie) waarin een overzicht wordt gegeven van de financiële en beleidsimplicaties van Europese besluitvorming voor Nederland, alsmede een overzicht van beleidsintenties en financiële gevolgen in het komende jaar.

2. Internationale veiligheid

Het kabinet zet zich actief in voor de uitvoering van de internationale afspraken terzake de externe en interne aanpassing van de Navo. Naast de klassieke verdedigingstaak is het van toenemend belang dat het bondgenootschap een actieve rol speelt in het voorkomen en indammen van conflicten die de internationale stabiliteit en veiligheid bedreigen. Nederland houdt vast aan de bereidheid om daaraan een bijdrage te leveren.

Het kabinet zet zich tevens in voor versterking van het GBVB. De planningseenheid op het niveau van de Unie wordt zodanig versterkt dat invulling gegeven kan worden aan een actief Europees conflictpreventie- en mensenrechtenbeleid.

De toename van het aantal kernwapenstaten verhoogt de urgentie van een universeel NPV en een versnelde verlaging van het nucleaire wapenniveau. Nederland zet zich met kracht in voor een versterkt non-proliferatie regime.

3. Defensie

Het kabinet hecht onverminderd belang aan vredesoperaties als één van de hoofdtaken van defensie en handhaaft het in de Prioriteitennota vastgelegde ambitie-niveau van deelname aan maximaal vier vredesoperaties op het niveau van bataljon of equivalent. De begrotingspost voor vredesoperaties blijft daartoe reëel op peil.

Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO dat in 1999 verschijnt en de nieuwe NAVO-Defence Requirements vormen richtsnoeren voor de ontwikkeling van de Nederlandse strijdkrachten, ook waar het gaat om de verhouding tussen de hoofdtaken algemene verdediging en deelname aan vredesoperaties. Een in 2000 te publiceren Defensienota bevat een integrale visie op Defensie, inclusief de inschatting van de actuele veiligheidssituatie, een geactualiseerd meerjarenbeeld van investeringen en plannen, alsmede de verwerking van de budgettaire afspraken voor deze kabinetsperiode.

De ontwikkeling van een geïntegreerd veiligheidsbeleid, dat is afgestemd op de doeleinden van het buitenlands beleid en waar nodig steun verleent

aan het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, inclusief humanitaire hulp, wordt voortgezet.

De zorg voor het personeel, met inbegrip van toereikende nazorg voor het uitgezonden personeel, alsook het versterken van de aantrekkingskracht van Defensie als werkgever vragen zorgvuldige aandacht.

4. Mensenrechten en internationale rechtsorde

Mensenrechtenbeleid blijft een van de belangrijke fundamenten van het Nederlands buitenlands beleid. Het opkomen voor mensenrechten is een prioriteit in het kader van het buitenlands-, ontwikkelingssamenwerkings- en internationaal economisch beleid. Daarbij is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uitgangspunt. Deze houdt de universaliteit van de mensenrechten in, ook in een pluriforme internationale samenleving.

Het kabinet bevordert de hervorming van de VN, inclusief de Veiligheidsraad, en de versterking van de rol van de volkerenorganisatie, in samenwerking met regionale organisaties, op het terrein van vredesoperaties, non-proliferatie en wapenbeheersing. De effectieve werking van een internationaal strafhof voor oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid wordt bevorderd.

Ook zal de versterking van de positie van de Bretton-Woods-instellingen en de WTO worden gestimuleerd teneinde de stabiliteit van het internationaal economisch stelsel te bevorderen

Het kabinet hanteert een strikte interpretatie van de wapenexportcriteria, inclusief de EU-gedragscode. Daarover zal halfjaarlijks worden gerapporteerd in een openbaar document over verleende wapenexportvergunningen. Het kabinet streeft naar de introductie van een nieuw criterium voor wapenexport, bij voorkeur met een zo groot mogelijk aantal relevante EU-lidstaten, nl. het niet verlenen van uitvoervergunningen aan landen die zich niet bij het VN-wapenregister willen aansluiten. Het bestaande regime voor de doorvoer van strategische goederen wordt verscherpt.

5. Asielbeleid

Door de telkens veranderende politieke situatie in de wereld moet rekening worden gehouden met het gegeven dat er altijd mensen zullen zijn die moeten vluchten. Het kabinet zal een visie ontwikkelen op de gevolgen die dit voor de samenleving heeft en op welke wijze Nederland zowel in Europees verband als in internationaal verband een bijdrage kan blijven leveren aan de opvang van vluchtelingen.

Het restrictieve toelatingsbeleid blijft gehandhaafd, waarbij de kernbegrippen streng en rechtvaardig richtinggevend zijn en blijven. Het is van belang dat aan de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over «blijven of teruggaan» door betere en snellere procedures een eind worden gemaakt. Hiertoe zal de Vreemdelingenwet worden aangepast. Ook overigens zal het beleid op een aantal punten worden aangepast, waarbij snelheid en soberheid centraal staan.

De maatregelen zijn in overeenstemming met het internationale vluchtelingenverdrag en de mensenrechtenverdragen. Zij dienen er mede toe dat de asielzoekersstroom naar Europa op een evenwichtiger wijze wordt verdeeld.

a. De vreemdelingenwet

De procedures in de Vreemdelingenwet moeten worden verbeterd en verkort. Bij de beoordeling wie als vluchteling aanspraak maakt op

bescherming worden de verplichtingen voortvloeiend uit vluchtelingen- en mensenrechtenverdragen toegepast. Extra zal worden geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg. Bovendien zal hoger beroep worden ingevoerd teneinde de rechtsbescherming, de rechtszekerheid en de rechtseenheid te bevorderen. Om de verbetering en verkorting te bereiken, zal de Vreemdelingenwet worden herzien. Uitgangspunten voor de wijziging zijn:

- De kwaliteit van de eerste beslissing op het asielverzoek dient aanmerkelijk te worden verbeterd.
- De eventueel negatieve beslissing op het asielverzoek dient van rechtswege de titel voor aanzegging van het vertrek en beëindiging van de opvang te zijn.
- De huidige bestuurlijke heroverwegingsfase (bezwaar in administratief beroep) komt te vervallen.
- Tegen een beslissing tot weigering van de toelating staat beroep bij de rechter open. De beslissing op het beroep mag in Nederland worden afgewacht.
- Tegen de beslissing in beroep staat hoger beroep open, dat niet in Nederland mag worden afgewacht. Bij voorlopige voorziening kan de rechter, die over het hoger beroep oordeelt, schorsende werking ten aanzien van het vertrek uit Nederland verlenen. De rechter die de aanvraag van de voorlopige voorziening beoordeelt, kan gelijktijdig een beslissing in de hoofdzaak nemen, indien hem dat door een van beide partijen wordt verzocht en dat redelijkerwijs mogelijk is.

Statussen

Het aantal statussen zal worden beperkt teneinde het aantal procedures te verminderen.

Er komt één status met de rechten zoals die thans aan de A-status zijn verbonden. Hieronder zullen vallen: degenen die op basis van de criteria uit het Vluchtelingenverdrag toelating verkrijgen, degenen die thans op grond van art. 3 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens toelating verkrijgen en degenen die op grond van ernstige traumatische ervaringen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden in aanmerking komen. Ten aanzien van deze status blijft gelden dat deze in beginsel weer kan worden ingetrokken. Naast bovenvermelde status wordt een tijdelijke status in het leven geroepen, waaronder alle andere huidige verblijfstitels vallen. Aan deze tijdelijke status kunnen specifieke beperkingen worden verbonden, waartegen geen afzonderlijke beroepsmogelijkheid bestaat. De tijdelijke status wordt omgezet in de hierboven vermelde definitieve status, indien 3 jaar na het verlenen ervan nog niet tot terugkeer kan worden overgegaan.

De mogelijkheid van verdergaande vereenvoudiging zal worden onderzocht. In de consultatieronde ter voorbereiding op het wetsvoorstel zal worden betrokken hoe kan worden voorkomen dat wordt doorgeprocedeerd van de ene naar de ander status.

Ongedocumenteerden en procedure aanmeldcentrum

Het is een groot punt van zorg dat zeer veel asielzoekers zich in Nederland aanmelden zonder documenten. Daardoor wordt de beoordeling van het asielrelaas en het eventuele vertrek uit Nederland bemoeilijkt. Indien asielzoekers niet genoegzaam aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken van documenten hen niet te verwijten valt, kan het asielverzoek als kennelijk ongegrond worden afgedaan. In dat geval wordt hen geen opvang geboden. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel «ongedocumenteerden» zullen voorbeelden worden gegeven, die in de ogen van de overheid dienen te leiden tot een kennelijke ongegrondverklaring van het asielverzoek.

In de verbeterde procedure in het Aanmeldcentrum zal de mogelijkheid voor de beoordeling van de kennelijk ongegrondheid of kennelijk niet ontvankelijkheid van het asielverzoek worden vergroot.

b. De opvang

- Er zullen permanente opvangcentra worden ingericht, waar asielzoekers voldoende mogelijkheden voor zinvolle tijdsbesteding worden gegeven. Asielzoekers, die in die centra wonen, moeten bepaalde vormen van betaald werk kunnen verrichten. Blijken deze permanente centra onvoldoende capaciteit te hebben om alle asielzoekers op te vangen, dan wordt er voor aanvullende opvang zorggedragen. De opvang in die centra zal soberder van aard zijn dan in de permanente centra.
- Daar waar mogelijk zal een beroep worden gedaan op de zelfredzaamheid van de asielzoeker. Dit betekent dat aan bepaalde groepen, onder verantwoordelijkheid van het COA, zal worden gevraagd zelf voor onderdak te zorgen.
- Aan asielzoekers, ten aanzien van wie Nederland een Dublinclaim bij een ander land heeft gelegd, zal de sobere opvang worden geboden.
- Asielzoekers, die een tweede of een derde asielverzoek indienen, zal geen opvang meer worden geboden.
Wanneer de Vreemdelingenwet is herzien, zal het niet mogelijk meer zijn om na afwijzing in hoger beroep opnieuw een asielverzoek in te dienen.
- Voor hen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken binnen de gestelde termijn zal opvang mogelijk blijven. De hoofdregel is dat uitgeprocedeerden geen opvang krijgen.
- De begeleiding van asielzoekers in de opvang zal gericht zijn op het bevorderen van de zelfredzaamheid van de asielzoeker. Daarbij zal voortdurend worden voorgehouden dat zowel toelating tot Nederland als terugkeer naar het land van herkomst tot de mogelijkheden behoort.

c. De terugkeer

- Van de asielzoeker zal, in het geval de eerste beslissing op het asielverzoek negatief is, medewerking worden verlangd aan de voorbereiding van de terugkeer, zodat in het geval de negatieve beslissing in de rechterlijke procedure wordt bevestigd, het vertrek ook zo spoedig als mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na het in kracht van gewijsde gaan van de rechterlijke uitspraak, kan plaatsvinden. Gedurende de periode van vertrek zal de uitgeprocedeerde in beginsel in de reguliere opvang kunnen verblijven. De asielzoekerscentra zullen daartoe een vertrekafdeling kunnen opzetten. Mocht buiten de schuld van de uitgeprocedeerde vertrek niet mogelijk zijn, dan blijft hij conform het staande beleid recht op opvang behouden. Het huidige vertrekcentrum Ter Apel kan een rol blijven vervullen bij de extra begeleiding ter voorbereiding op het vertrek.
- Uitgeprocedeerden die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken kunnen in aanmerking komen voor een tijdelijke status.
- De mogelijkheden voor gefaciliteerde terugkeer zullen worden uitgebreid. Gelden van Ontwikkelingssamenwerking zullen hiervoor worden aangewend. Bij gedwongen terugkeer zullen andere regelingen gelden, omdat gefaciliteerde terugkeer een zekere positieve instelling van de afgewezen asielzoeker veronderstelt. Ook de mogelijkheden voor het «doormigreren» zullen nader worden onderzocht.
- Het beleid uitzetten dient te worden geïntensiveerd.

d. Ambtsberichten

- Naar aanleiding van het algemeen ambtsbericht over de situatie in een bepaald land, neemt het kabinet, op voorstel van de bewindspersoon asielzaken, een besluit over het te voeren asielbeleid ten aanzien van dat land. Daarbij wordt rekening gehouden met het beleid van andere EU-landen. Ter voorbereiding op de beoordeling van het ambtsbericht kan de huidige ACV advies uitbrengen. (Taak ACV komt te vervallen indien de bezwaarprocedure wordt afgeschaft. De ACV kan echter wel een belangrijke taak vervullen bij de advisering over het te voeren beleid.)
- Ambtsberichten in individuele zaken dienen – zo mogelijk – sneller te worden uitgebracht teneinde vertraging in de procedure te voorkomen.
- De operationele kwaliteit van de ambtsberichten vraagt extra aandacht. Daartoe zal worden nagegaan welke verbeteringen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken nodig zijn.

e. Toezicht op terugkeer

Na verbetering van de ambtsberichten en een zorgvuldige asielprocedure is er geen aanleiding om in het land van herkomst op de veiligheid van de teruggekeerde vreemdeling toezicht te houden via specifieke monitoringsmaatregelen.

f. Beheer en gezag

De gezagsrelatie van de verantwoordelijke bewindspersoon tot de met de uitvoering van de vreemdelingenwet belaste, maar niet onder zijn beheer ressorterende, diensten (regio-politie en Koninklijke Marechaussee) blijft gehandhaafd en zal in de wet nader worden geëxpliciteerd. Een informatieplicht over de uitvoering van de in of bij de Vreemdelingenwet opgedragen taken door de met die uitvoering belaste diensten, die niet onder het directe beheer van de verantwoordelijke bewindspersoon vallen, zal in de wet worden neergelegd, hierbij zal aandacht worden gegeven aan de relatie tot de Politiewet. De verantwoordelijke bewindspersoon kan naar aanleiding van de hem verstrekte inlichtingen algemene- en bijzondere aanwijzingen geven over de inrichting van de werkprocessen en de bedrijfsvoering van de diensten.

g. Internationale samenwerking

- Nederland zal in de Europese Unie met kracht pleiten voor een goede harmonisatie van Europees asiel- en immigratiebeleid. Er wordt gestreefd naar gezamenlijke normen voor ambtsberichten in EU-verband.
- Nederland zal zich blijven inzetten om de bescherming van de mensenrechten te versterken. Waar er instrumenten zijn, zoals in de verdragen van de Europese Unie en in het systeem van de Verenigde Naties, moeten ze ook daadwerkelijk worden gebruikt. Dit geldt eveneens voor bilaterale instrumenten, zoals ontwikkelingssamenwerkingsverdragen.
- De onderhandelingen over terug- en overname-overeenkomsten dienen met kracht een vervolg te krijgen. Goede interdepartementale samenwerking is daarbij van belang.

6. Internationale samenwerking (OS)

Doel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is de bevordering van de duurzame ontwikkeling van de ontwikkelingslanden. Deze wordt gekenmerkt door economische versterking, sociale vooruitgang en milieubehoud in deze landen. Zij komt in eerste instantie aan de bevolking ten goede door het tegengaan van armoede. Dat vereist een nadruk op voedsel- en drinkwatervoorziening, basis-gezondheidszorg en basisonderwijs, alsmede op een vergroting van de mogelijkheden van mensen om deel te hebben aan de economie. Het versterken van de autonomie van vrouwen neemt daarbij een centrale plaats in.

De steunverlening in het kader van ontwikkelingssamenwerking via regeringen vindt plaats onder de conditie van goed beleid, w.o. economisch beleid, en goed bestuur, aan de hand van internationale maatstaven. Daaronder nemen de voortgang van de democratisering en de handhaving van de mensenrechten een centrale plaats in.

De doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid worden in eerste instantie door de bevolking van de betrokken landen zelf bepaald. Deze landen zullen dat beleid in hoofdzaak zelf moeten uitvoeren. Hulpverlening heeft een catalyserende en aanvullende functie. Zij kan niet in de plaats komen van goed eigen beleid. Dat betekent ook dat de wijze waarop landen zelf hun conflicten oplossen – op een vreedzame wijze – en de prioriteit die zij geven aan sociale ontwikkeling boven militaire uitgaven een belangrijke maatstaf is voor de steun.

De Nederlandse hulp wordt geconcentreerd op landen die aan alle bovengenoemde criteria voldoen. De bevolking in andere landen kan worden gesteund via particuliere organisaties, zoveel mogelijk uit het land zelf.

Teneinde dit beleid goed te kunnen uitvoeren moet ook het beleid op terreinen zoals handelspolitiek, landbouwbeleid en wapenleveranties, hiermee in lijn worden gebracht. Deze coherentie zal ook in het kader van de EU worden bevorderd.

Om deze coherentie te bevorderen wordt de positie van de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon, verantwoordelijk voor de buitenlandse politiek in het algemeen, verder versterkt. Met deze versterking is in de afgelopen periode een begin gemaakt middels de ontschotting van het beleid. Deze wordt voortgezet, mede teneinde de wederzijdse verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking voor het beleid gericht op de ontwikkelingslanden, inhoud te geven.

De uitgaven ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking worden in de komende periode gehandhaafd op het niveau van 0,8% van het Bruto Nationaal Product plus de bedragen die thans zijn gemoeid met hulp aan Indonesië. Deze bedragen hebben elk betrekking op uitgaven die kwalificeren als Official Development Assistance (ODA), in overeenstemming met de OECD-DAC normen. Dit geldt ook voor bedragen welke onder dit plafond als norm worden beschouwd; d.w.z. uitgaven ten behoeve van het zogenoemde Clean Development Mechanism voor ontwikkelingslanden, teneinde deze te helpen voldoen aan de Kyoto-doelstelling met betrekking tot de reductie van de uitstoot van broeikasgassen, en de omschakeling van de huidige forfaitaire bedrag ad. 119 miljoen naar een bedrag op declaratiebasis betreffende de kosten van opvang gedurende één jaar van in Nederland erkende vluchtelingen uit ontwikkelingslanden, waarbij de daartoe gedurende de afgelopen regeerperiode gebruikte definitie blijft gehandhaafd.

Door verbreding van het begrip internationale samenwerking wordt in 2002 200 miljoen aan bestaande uitgaven ondergebracht in het non-ODA gedeelte van de HGIS.

Herziening belastingstelsel*Uitgangspunten*

Met de ontwikkeling van een nieuw belastingstelsel worden de volgende doelstellingen nagestreefd:

- verbreding en versterking van de belastinggrondslag
- bevordering van de werkgelegenheid en de economische structuur, versterking van de concurrentiekracht van Nederland
- verlaging van de lastendruk op arbeid
- bevordering van een duurzame economische ontwikkeling («vergroening»)
- een evenwichtige en rechtvaardige belastingdruk
- bevordering van emancipatie en economische zelfstandigheid
- vereenvoudiging van het belastingstelsel.

In algemene zin geldt dat voor de maatregelen waarvoor dit passend is een redelijk overgangsrecht zal worden gecreëerd.

1. Tariefstructuur*a. Belastingvrije sommen*

De huidige systematiek van belastingvrije sommen (bvs) wordt afgeschaft. Hiervoor in de plaats komt een systeem met algemene heffingskortingen, die individueel worden toegekend en die aan niet-verdienende partners door de Belastingdienst individueel worden uitbetaald. De hoogte van de algemene heffingskorting wordt bij de invoering van een nieuw belastingstelsel afgeleid van het huidige niveau van de belastingvrije sommen, verrekend tegen het huidige tarief in de huidige eerste schijf.

Met het oog op de grote omvang van de groep inkomenstrekkers (volgens de Verkenning 1,3 miljoen), die in de praktijk geen belasting en premies volksverzekeringen afdraagt zal een studie worden verricht naar de bijdrage van deeltijders aan de collectieve middelen, in samenhang met de rechten voor deze categorie en in het perspectief van het proces van economische verzelfstandiging. De resultaten van deze studie zullen worden betrokken bij de belastingherziening.

De opbrengst van een omzetting van de belastingvrije sommen in algemene heffingskortingen wordt deels aangewend voor verlenging van de eerste schijf en deels voor verlaging van de tarieven in de huidige tweede en derde schijf.

Een tariefstructuur met algemene heffingskortingen in plaats van belastingvrije sommen dient voldoende tegemoetkoming te bieden aan de huidige categorie alleenverdieners, maar moet tevens betere resultaten op gaan leveren ten aanzien van emancipatie en economische verzelfstandiging. Dat vereist dat de nieuwe structuur het ook mogelijk maakt generieke faciliteiten voor mensen die geen betaald arbeid verrichten met een verdienende partner om te zetten in specifieke faciliteiten voor mensen, die de zorg voor kinderen dragen. Daarbij ligt er een relatie met hetgeen fiscaal ten behoeve van kinderopvang door derden wordt gedaan.

De reeds toegezegde emancipatie-effectrapportage vormt een belangrijke toetssteen voor het nieuwe stelsel.

b. Instrument voor het voeren van koopkrachtbeleid

Teneinde op een kosteneffectievere wijze koopkrachtbeleid voor de onderkant van het inkomensgebouw te kunnen voeren wordt een extra schijf aan de onderkant ingevoerd. De lengte van deze extra schijf wordt afgeleid van het sociaal minimum. Naar de mate dat extra middelen worden ingezet voor verlaging van het tarief in de extra schijf is minder behoefte aan specifieke inkomensondersteunende maatregelen, gericht op de onderkant.

c. Aantrekkelijker maken van arbeid

Het arbeidskostenforfait wordt versoerd, waarbij als uitgangspunt dienen het percentage en het (geïndexeerde) maximum zoals deze in het kader van de Oort-wetgeving in 1990 waren gerealiseerd. De opbrengst van deze versoering wordt ingezet voor een heffingskorting voor werkenden (arbeidskorting). Daarnaast wordt het verrichten van arbeid aantrekkelijker gemaakt door extra middelen in te zetten voor deze arbeidskorting. Om de stimulans optimaal te richten op de overstap van een uitkering naar werk wordt de vormgeving van de faciliteit zo gekozen dat onder 70% WML de faciliteit afwezig is en het relatief grootste voordeel wordt bereikt in het traject van de huidige eerste schijf.¹ Bij die vormgeving is de effectiviteit van dit instrument – in termen van stimuleren van arbeidsaanbod – een belangrijk beoordelingscriterium. Hierbij kan ook de hoogte van het forfait voor niet-actieven aan de orde zijn.

d. Tarieven en schijflengten

De opbrengst van grondslagverbredende maatregelen² wordt terugge-sluisd naar de schijven die deze opbrengst hebben gegenereerd met uitzondering van opbrengst van misbruik en oneigenlijk gebruik. Mede met behulp hiervan worden de tariefspercentages over de hele linie zodanig verlaagd, dat hiermee op langere termijn, met het oog op economische gedragsreacties en in internationaal perspectief, een houdbaar stelsel tot stand wordt gebracht. Bij de maatvoering van de tariefsverlaging wordt, rekening houdend met inkomenseffecten die niet in het standaardbeeld zijn verwerkt, gestreefd naar evenwichtige uitkomsten voor alle inkomens. Een deel van de lastenverlichting kan voor dit doel worden ingezet. De tarieven zullen, afgezet tegen de huidige tariefstructuur en dus afgezien van tariefsontwikkelingen tot 2001, liggen binnen de volgende bandbreedtes:

- 1e schijf: 31%-33%
- 2e schijf: 35%-37%
- 3e schijf: 41%-43%
- 4e schijf: 51%-53%

Definitieve vaststelling van tariefpercentages zal plaatsvinden op basis van de dan actuele inzichten in de opbrengst van grondslagverbredende maatregelen.

De lengte van de eerste schijf wordt afgeleid van het belastbaar inkomen op het niveau van het sociaal minimum (ca. 31 000). De lengte van de tweede schijf wordt afgeleid van de lengte van de huidige eerste schijf, vermeerderd met de schijfverlenging uit hoofde van de omzetting van de belastingvrije sommen in heffingskortingen en verminderd met de lengte van de nieuwe eerste schijf (ca. 21 000). De lengte van de derde schijf volgt de ontwikkeling van de huidige tweede schijf (ca. 56 500).

Bezien zal worden of de lengte van de schijven zal worden aangepast met de loonontwikkeling.

⁷ De 70% zal zonnodig worden aangepast in het licht van inkomenseffecten en gewenste activerende werking.

⁸ Het betreft hier de grondslagverbredende maatregelen uit de Verkenning. Los daarvan zijn er ook grondslagwijzigende maatregelen opgenomen in het budgettaire beeld (zie tabellen op blz. 15, 20 en 21).

2. Verschuiving en vergroening

a. BTW

Het algemene BTW-tarief wordt verhoogd tot ten minste 19%. Een verdere verhoging is te overwegen als internationale ontwikkelingen daartoe ruimte bieden. Hierbij is met name van belang dat de kans bestaat dat in Duitsland in de loop van de nieuwe kabinetsperiode de BTW naar een niveau boven de 16% verhoogd zou kunnen worden. Voor het algemene BTW-tarief is in dit verband een bandbreedte van maximaal 3% met Duitsland het vertrekpunt. Het denivellerende effect van een BTW-verhoging wordt in het totaalbeeld van de inkomenseffecten opgevangen.

b. Milieubelastingen

Bij de herziening van het belastingstelsel zijn de milieuvorstellen in de Verkenning uitgangspunt. Zowel burgers als bedrijven worden adequaat gecompenseerd, waarbij het MKB speciale aandacht behoeft. Voor burgers geschiedt dit door de inkomenseffecten van de verhoging van de indirecte belastingen binnen een nieuwe tariefstructuur van de directe belastingen op te vangen. Voor bedrijven, in het bijzonder het kleinbedrijf, wordt een adequaat totaalpakket van compenserende maatregelen, ook buiten de fiscale sfeer, gerealiseerd.

Bij de uitwerking van de verhoging van de milieubelastingen wordt gekozen voor een mengvorm van de varianten 1 en 2 uit Werkdocument 96 van het CPB met dien verstande dat de totaalopbrengst 3,4 miljard is en de verlaging LB/IB 2,5 miljard. Het vertrekpunt voor deze mengvorm is opgenomen in een bijlage. Binnen deze mengvorm kan nog een nadere verschuiving tussen de verhoging op gas, elektriciteit en de heffingsvrije voet worden aangebracht, mits de verhouding in de bijdrage aan de opbrengst tussen bedrijven en huishoudens constant blijft. Voorts zal bij nadere uitwerking nader in kaart worden gebracht of, en zo ja welke delen van het bedrijfsleven onevenredig bijdragen aan de verhoging van de milieubelastingen zonder dat daarvoor adequate terugsluismogelijkheden bestaan. Als er sectoren zijn, die hierdoor in problemen komen worden specifieke oplossingen gecreëerd. De bestaande uitzonderingspositie voor de glastuinbouw in de regulerende energiebelasting blijft gehandhaafd.

Het saldo van de opbrengst van de hogere milieubelastingen en de terugsluis via de directe belastingen is voor zowel huishoudens als bedrijven als categorie neutraal.

Uit het blok milieubelastingen volgen cijfermatig globaal de volgende consequenties:

Maatregel (miljarden)	Huishoudens	Bedrijven	totaal
Energiebelastingen	2,35	1,05	3,4
Compensatie bedrijfsleven energiebelastingen	0	-0,9	-0,9
Andere milieubelastingen (0,7 mld) en indexatie (0,4 mld)	0,95	0,15	1,1
Btw over energie- en milieubelastingen	0,6	0	0,6
Positieve prikkels	-0,2	-0,3	-0,5
Verlaging loon- en inkomstenbelasting huishoudens	-3,7	0	-3,7
Saldo	0,0	0,0	0,0
BESCHIKBAAR VOOR VERLAGING LB/IB		3,7	

3. Sparen, lenen en beleggen

a. Pensioenen & lijfrenten

Het systeem van de omkeerregel voor pensioenen blijft bestaan. Een oudedagsparaplu wordt conform de Verkenning ingevoerd. Deze dient in overeenstemming te zijn met het wetsvoorstel «Witteveen» en het pensioenconvenant. Bij de uitwerking van de oudedagsparaplu staan uitvoerbaarheid en controleerbaarheid centraal. Het tranche-systeem in de lijfrenten wordt afgeschaft. Onder de pensioenparaplu wordt het mogelijk gemaakt via de lijfrente-af trek een individueel pensioentekort weg te werken. Daarnaast is het noodzakelijk om maatregelen te treffen die leiden tot een versterking van de fiscale claim van de Nederlandse schatkist op pensioen en lijfrenten in relatie tot het buitenland. Hiervoor staan, naast de huidige aanpak, drie wegen open:

1. Invoering van een voorwaardelijke aftrek van «oudedagspremies» en een voorwaardelijke vrijstelling van aanspraken.
2. Aanpassing van bilaterale verdragen.
3. Een Europese verordening waarbij uitgangspunt is dat lidstaten hun fiscale claim terzake van pensioenen en lijfrenten zeker kunnen stellen. Dubbele belastingheffing over pensioenuitkeringen wordt voorkomen.

b. Spaarloon

Een effectievere inzet van het spaarloon wordt nagestreefd. Om dit te realiseren wordt, met behoud van de stimulansen voor winstdeling en werknemersparticipatie, de automatische deblokkering na vier jaar vervangen door een belastingvrije deblokkering voor uitsluitend de volgende doeleinden: financiering eigen woning, starten eigen bedrijf, pensioenopbouw, verlof (zorgverlof, sabbatsverlof, sabbatical leave, studieverlof), kosten van studie.

c. Forfaitaire rendementsheffing

Een forfaitaire rendementsheffing wordt ingevoerd die in de plaats komt van de bestaande vermogensbelasting en het huidige fiscale regime voor inkomsten uit vermogen. Deze rendementsheffing kent een vrijstelling aan de voet van 37 500 per belastingplichtige. Het bedrag van de vrijstelling wordt elk jaar met de inflatie aangepast. Voor de berekening van het forfaitair rendement komt er een vast percentage. Daarbij wordt uitgegaan van 4%.

Op basis van actuele inzichten wordt uitgegaan van een grondslag van het forfaitair rendement van ca. 750 miljard (ongerekend de vrijstelling). Vóór de invoering van het forfaitair rendement wordt deze grondslag éénmalig geïjkt. Bij een afwijking van de grondslag zoals deze thans wordt geraamd zal het tarief, waartegen het forfaitair rendement wordt belast, worden aangepast. Ten behoeve van de beoordeling van het geheel van de belastingherziening is in de berekening uitgegaan van een tarief van 30%, zowel voor het forfaitair bepaalde rendement als voor de opbrengst uit aanmerkelijk belang. De opbrengst van het forfaitair rendement en het hogere aanmerkelijk belang-tarief wordt teruggesluisd naar de schijven die deze opbrengst hebben gegenereerd.

d. Rente consumptief krediet

De mogelijkheid rente op consumptief krediet van de inkomstenbelasting af te trekken wordt geleidelijk afgeschaft.

e. Hypotheekrente-af trek

De hypotheekrente-af trek ten behoeve van financiering van het eerste eigen huis blijft ongewijzigd. Het tweede eigen huis (inclusief de daarop rustende hypotheek) gaat deel uitmaken van de grondslag voor de onder (c) genoemde forfaitaire rendementsheffing. Dit betekent dat de mogelijkheid van hypotheekrente-af trek ten behoeve van het tweede eigen huis alsmede de bijtelling op basis van het huurwaardeforfait komt te vervallen.

f. Overdrachtsbelasting

De overdrachtsbelasting blijft gehandhaafd.

g. Belastingen bedrijfsleven

Een werkgroep (de werkgroep «Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers») onderzoekt op dit moment de doeltreffendheid en doelmatigheid van fiscale faciliteiten voor ondernemers. De belastingen voor het bedrijfsleven zullen in samenhang met de bevindingen van deze commissie worden gezien.

h. Successiewetgeving

Er komt een onderzoek naar de modernisering van de successiewetgeving, in het bijzonder met het oog op de aanpassing hiervan aan moderne leefvormen en de problemen met betrekking tot de bedrijfsopvolging. Financiering van de modernisering dient budgettair neutraal te geschieden uit de opbrengst van een herschikking binnen de wetgeving en constructiebestrijding op dit terrein.

4. Grondslagverbreding

a. Reiskostenforfait en autokostenfictie

Het reiskostenforfait voor automobilisten wordt verminderd, respectievelijk afgeschaft, naar de mate dat de arbeidsmarktfaciliteit voor werknemers wordt verhoogd. Het forfait bij reizen met openbaar vervoer wordt evenredig verlaagd.

Het forfaitaire karakter van de autokostenfictie wordt vervangen door een benadering die beter aansluit op het feitelijk privé-gebruik van de auto van de zaak.

b. Af trek werkelijke kosten ter verwerving van inkomsten uit arbeid

Uitgangspunt is dat de mogelijkheid van af trek van werkelijke kosten die worden gemaakt ter verwerving van arbeidsinkomsten wordt geschrapt. Een uitzondering wordt gecreëerd voor belastingplichtigen die geen werkgever hebben die deze kosten kan vergoeden, voor zover deze kosten de drempel van f 5 000 overschrijden. Het vervallen van de mogelijkheid om de werkelijke kosten ter verwerving van arbeid af te trekken moet mede worden gezien in relatie tot een versterking van de fiscale impuls om werken méér lonend te maken.

5. Fasering

De belastingherziening kan, gezien de voorbereidingstijd, niet eerder dan op 1 januari 2001 ingaan. Om ingrijpende, negatieve inkomensgevolgen te voorkomen moet ook op dat moment de hiervoor gereserveerde

netto-lastenverlichting van 5 miljard worden ingezet en is fasering daarvan niet raadzaam.

Wel is het van belang de ecotax en de daarbij horende compensatie gefaseerd en vanaf 1 januari 1999 in te voeren. Hierbij is ook het vervroegen van het aanbrengen van de knip in de eerste schijf aan de orde.

Voorts is het naar voren halen van elementen van de belastingherziening denkbaar onder de omstandigheden genoemd onder 6. Slot.

Het zal tevens noodzakelijk zijn om per 1999 maatregelen te treffen te treffen ter voorkoming van het uithollen van de grondslag voor inkomsten uit vermogen. Een extra uitholling van deze grondslag dreigt als gevolg van gedrag van belastingplichtigen, die anticiperen op de nieuwe fiscale behandeling van inkomsten uit vermogen, die is gebaseerd op een heffing over forfaitair bepaald rendement.

Er komt een onderzoek naar de introductie van een ijklijn belasting-uitgaven, mede naar aanleiding van de voorstellen van de Studiegroep Begrotingsruimte.

6. Slot

Het is denkbaar dat in de loop van de kabinetsperiode meer middelen voor lastenverlichting beschikbaar komen dan waar thans van uit kan worden gegaan. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit:

- de internationale ruimte voor een verdere verhoging van de BTW;
- de extra ruimte die beschikbaar komt bij een economische groei die hoger is dan verondersteld in het behoedzame scenario;
- toekomstige mogelijkheden om méér aan vergroening van het stelsel te doen;
- een hogere opbrengst van het forfaitair rendement.

Wanneer deze middelen beschikbaar komen kan het perspectief op een nieuw duurzaam belastingstelsel, beter vorm worden gegeven. Extra middelen dienen primair ten goede te komen aan een verdere versterking van de prikkel om deel te nemen aan betaalde arbeid via verhoging van de arbeidskorting en aan tariefsverlaging. Bij de doorvoering van belastingherziening zal overigens gestreefd worden naar het zoveel mogelijk wegwerken van de negatieve koopkrachtmutaties die nu nog voor enkele categorieën in de illustratieve variant staan.

Bijlage a: uitwerking verhoging energiebelasting

Overzicht van de mutatie in de tarieven in de mengvorm, die vertrekpunt is bij een nadere uitwerking van de verhoging van de milieubelastingen

Waarde heffingsvrije voet	f 100
<hr/>	
Tariefsverhoging gas (cent/m ³)	
tot 5 000 m ³	8
5 000 – 1 miljoen m ³	1
> 1 miljoen m ³	0
<hr/>	
Tariefsverhoging elektriciteit (cent/kWh)	
tot 10 000 kWh	6
10 000 – 10 miljoen kWh	0,2
> 10 miljoen kWh	0

Bijlage b: tariefstructuur

Uitwerking van een variant, waarvan de tariefstructuur is weergegeven in tabel 1.

Verder zijn, ten opzichte van optie 2 uit de Verkenning de volgende wijzigingen aangebracht:

- inzet door de werkgroep van 100 miljard hogere grondslag forfaitair rendement: 1 miljard extra opbrengst er van uitgaande dat geen weglek optreedt naar de vrijstelling aan de voet van f 37 500;
- een verhoging van het tarief van het forfaitair rendement van 25% naar 30%;
- een verhoging van het aanmerkelijk belang (ab)-tarief van 25% naar 30%;
- een beperking van de 35%-regeling voor expatriates naar 30%.

Tabel 2 bevat de standaard en niet-standaard inkomenseffecten. Ten aanzien van de inkomens beneden het minimumloon is verondersteld dat deze werknemers partner van een tweeverdiener zijn. In verband hiermee zijn aan hen geen niet-standaard-effecten toegerekend. Verder moet worden benadrukt dat bij de arbeidskorting, anders dan in de EITC-varianten in de Verkenning, geen rekening is gehouden met een urencriterium. Wordt wel rekening gehouden met een urencriterium dan zou de faciliteit duurder worden, doordat aan de onderkant met name deeltijders zouden instromen in de regeling. Ten aanzien van de inkomenseffecten als gevolg van de verhoging van de indirecte belastingen is verondersteld dat deze voor de inkomensposities van 0,33 en 0,67 * minimumloon gelijk zijn aan de effecten bij het minimumloon.

Tabel 1: Overzicht kenmerken tariefstructuur

	MEV	Optie 2	Variant
Lengte (eerste deel) eerste schijf	47 184	52 184	31 000
Lengte (tweede deel) eerste schijf	NVT	NVT	21 184
Lengte tweede schijf	56 590	56 590	56 590
Tarief (eerste deel) eerste schijf	36,35% (19,85%)	34,1% (17,6%)	32,0% (15,5%)
Tarief (tweede deel) eerste schijf	NVT	NVT	36,0% (19,5%)
Tarief tweede schijf	50,0%	43,9%	42,0%
Tarief derde schijf	60,0%	56,2%	52,0%
Belastingvrije som tariefgroep 2	8 617	0	0
Belastingvrije som tariefgroep 3	16 824	0	0
Heffingskorting tariefgroep 2	0	3 211 (1 657)	3 076 (1 654)
Heffingskorting tariefgroep 3	0	6 282 (3 242)	6 152 (3 309)
Maximum arbeidskostenforfait	3 108	3 108	1 236
Percentage arbeidskostenforfait	12%	12%	4%
Arbeidskorting	0	0	1 503 (oploop 70%-100% WML)

Tabel 2: Inkomenseffecten variant

	Standaard-effecten optie 2	Mutaties variant	Totaal standaard-effecten	Niet-standaard effecten	Totaal Inkomens-Effect
Werknemers (algemeen)					
1/3 minimumloon	- 0,1%	- 1,7%	- 1,8%	0,0%	- 1,8%
2/3 minimumloon	0,5%	- 1,7%	- 1,2%	0,0%	- 1,2%
minimumloon	0,6%	6,4%	7,0%	- 0,8%	6,1%
modaal	1,1%	2,9%	4,1%	- 1,5%	2,6%
anderhalf maal modaal	1,9%	2,6%	4,5%	- 1,9%	2,6%
tweemaal modaal	3,9%	2,8%	6,7%	- 3,1%	3,6%
driemaal modaal	4,7%	4,1%	8,8%	- 5,9%	2,9%

	Standaard- effecten optie 2	Mutaties variant	Totaal standaard- effecten	Niet- standaard effecten	Totaal Inkomens- Effect
Werknemers (alleenverdiener)					
minimumloon	0,4%	4,9%	5,4%	- 0,4%	5,0%
modaal	0,9%	2,5%	3,4%	- 0,9%	2,4%
anderhalf maal modaal	- 0,2%	2,5%	2,3%	- 1,5%	0,8%
tweemaal modaal	1,9%	2,7%	4,6%	- 2,3%	2,3%
driemaal modaal	2,1%	4,0%	6,1%	- 5,2%	0,9%
Sociaal minimum	0,9%	2,1%	3,1%	- 0,5%	2,5%
Ouderen alleenstaand					
AOW	0,6%	1,6%	2,1%	- 0,3%	1,9%
40 000	0,6%	1,6%	2,2%	- 0,6%	1,6%
80 000	1,1%	1,2%	2,3%	- 2,2%	0,1%
Gehuwd					
AOW	0,5%	1,5%	2,0%	- 0,1%	1,9%
40 000	0,7%	1,8%	2,5%	- 0,2%	2,3%
80 000	0,1%	1,0%	1,1%	- 1,5%	- 0,4%