
Vergaderjaar 2001–2002

28 375

Kabinetsformatie 2002

Nr. 5

BRIEF VAN DE INFORMATEUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2002

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

Mr. J. P. H. Donner

**WERKEN AAN VERTROUWEN, EEN KWESTIE VAN AANPAKKEN
STRATEGISCH AKKOORD VOOR KABINET CDA, LPF, VVD
(3 JULI 2002)**

INHOUD	blz.
Hoofdlijnen	3
Voorwoord	5
Uitgangspunten en oriëntaties	5
Beleidsagenda	9
1. Veiligheid	9
2. Zorg	11
3. Onderwijs	14
4. Integratie en migratie	15
5. Sociaal-economisch beleid	17
6. Ruimtelijke ontwikkeling en milieu	21
7. Mobiliteit	24
8. Telecommunicatie en media	25
9. Binnenlands bestuur	25
10. Het Koninkrijksverband	28
11. Europese samenwerking	28
12. Buitenlands beleid en defensie	29
13. Een solide financieel kader	30
Bijlage 1 Uitgavenverhogingen	34
Bijlage 2 Ombuigingen	36
Bijlage 3 Lasten	43
Bijlage 4 Gedifferentieerde taakstellingen collectieve sector	47

HOOFDLIJNEN

Nederland moet veiliger, zorg en onderwijs beter, en de integratie in de samenleving sterker. Voorts behoeven de economische en sociale structuur versterking en de kwaliteit van de leefomgeving en het overheidsbestuur verbetering. Dat is in het kort de beleidsagenda voor de komende jaren. Het kabinet zal een aantal schijnbaar onoplosbare vraagstukken moeten aanpakken: criminaliteit, wachtlijsten, problemen in het onderwijs en gebrekkige integratie, om het geschokt vertrouwen in samenleving en overheid te herstellen. Dat moet gebeuren op een moment dat na jaren van economische groei de staat weer ingrijpend moet bezuinigen. De fracties van CDA, LPF en VVD steunen een kabinet dat deze taak op basis van de volgende uitgangspunten en beleidsoriëntaties op zich neemt. Inzet is een samenleving waarin een ieder in vrijheid, welvaart en zekerheid kan leven op basis van wederzijds respect en verantwoordelijkheid. Dat is geen natuurlijk gegeven. Het vergt een voortdurende inspanning en inzet van burgers en maatschappelijke instituties en een overheid die handhaaft en handelt, maar die ook onderkent dat een samenleving meer is dan een markt en een overheid. Daarom moet het beleid ruimte laten en keuzevrijheid te bieden. Het dient mensen aan te zetten hun mogelijkheden te benutten in het arbeidsproces, of in ondernemende zin. Materiële vooruitgang, sociale verbetering en de kwaliteit van de leefomgeving dienen daarbij in onderling evenwicht te staan. Dat kan alleen op een solide financiële basis en in een stabiele Europese en internationale omgeving.

Veiligheid, zorg, onderwijs en integratie vormen de vier centrale aandachtsgebieden voor het kabinet. Burgers een groter gevoel van veiligheid geven, vergt een beter veiligheidsklimaat. Criminaliteitsbestrijding is daarvan niet het enige maar wel een centraal aspect. Om die te verbeteren wordt de capaciteit van de politie en van andere schakels in de justitiële keten uitgebreid en doelmatiger benut; de bevoegdheden van opsporing uitgebreid, en de organisatie van de politie doelmatiger gemaakt. Verbetering van de zorg vergt verandering van het huidige systeem van sturing via het aanbod, naar een systeem waarin de vraag van de verzekerde bepalend is voor het aanbod. Dat vereist omvorming van het stelsel van bekostiging en ziektekostenverzekering. Daarbij zal een nominale premie worden ingevoerd. Lastenverlichting (OZB) en een inkomensafhankelijke zorgtoeslag verzekeren dat deze voor iedereen betaalbaar is. Vooruitlopend op de omvorming van het stelsel worden maatregelen getroffen om het aanbod te verruimen en meer prestatiegericht te maken. Doel op het terrein van het onderwijs is het verruimen van de eigen verantwoordelijkheden van scholen en leraren voor het gegeven onderwijs en minder binding aan regels en centrale sturing. Hierdoor wordt werken in het onderwijs aantrekkelijker. Wat integratie betreft, is een eerste voorwaarde dat men elkaar in het dagelijks leven begrijpt. Vandaar dat de eisen met betrekking tot inburgering stringenter moeten zijn. Daarnaast vergt versterking van de integratie andere maatregelen, waaronder het voeren van een restrictief vreemdelingenbeleid en de doeltreffende handhaving daarvan. In dat verband zal de toelating van ongedocumenteerden tot de asielpcedure verder moeten worden beperkt. Voorts dienen de eisen met betrekking tot gezinsvorming en -hereniging te worden aangescherpt en zal het uitzettingsbeleid met betrekking tot illegalen beter gecoördineerd moeten worden.

De economische en sociale structuur moet versterkt worden; Nederland moet aansluiting houden bij de top in Europa. Dat vergt versterking van de arbeidsparticipatie en een klimaat voor ondernemen. Het eerste moet bereikt worden door beperking van de armoedeval, het voorkomen van arbeidsongeschiktheid, het faciliteren van de combinatie van werk en zorg gedurende het leven en het bevorderen dat ouderen door kunnen werken. Die maatregelen zijn niet alleen sociaal, maar ook economisch nodig; het

verbetert de winstmarge van bedrijven. Verder worden de lasten van bedrijven verlicht. Het klimaat voor ondernemen wordt voorts mede gestimuleerd door een ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en een milieubeleid dat gericht is op het stellen van algemene grenzen en het sturen van ontwikkelingen daarbinnen. Het bestrijden van knelpunten in het openbaar vervoer en in het wegennet draagt eveneens bij aan een beter klimaat. Tenslotte vraagt de kwaliteit van het bestuur aandacht. Door minder regelzucht en bureaucratie en door meer ruimte voor eigen keuzen, moet het bestuur beantwoorden aan de vraag van de burger. Op steeds meer terreinen vormen Europese integratie en internationale samenwerking een voorwaarde voor adequaat nationaal bestuur en om maatschappelijke vraagstukken op te lossen; het kabinetsbeleid zal ook daar op in moeten zetten.

De lasten blijven in evenwicht. Ruimte voor lastenverlichting ontstaat bij de invoering van het nieuwe zorgstelsel in de loop van 2005 en door een verschuiving van het fiscaal stimuleren van de arbeidsvraag naar bevordering van het arbeidsaanbod. De OZB voor woningen en het eigen woningforfait voor huiseigenaren zonder hypotheekaf trek vervallen, een levensloopfaciliteit, een inkomensafhankelijke korting voor kinderen in de belastingen en een zorgtoeslag worden ingevoerd. Een doelmatiger en doeltreffender werkende overheid die scherpe prioriteiten stelt geeft ruimte voor ondernemen, maakt intensiveringen in veiligheid, zorg, onderwijs en een betere bereikbaarheid mogelijk. Vooreerst moet evenwel voorkomen worden dat de begroting weer omslaat in een tekort. Ingrijpende bezuinigingen en lastenverzwaring in 2003 zijn onvermijdelijk om perspectief te houden op aflossing van de staatsschuld in één generatie.

Voorwoord

De Nederlandse samenleving biedt een gemengd beeld. In de afgelopen jaren is de economie sterk gegroeid, de economische structuur versterkt, de werkloosheid teruggedrongen en de welvaart van velen gestegen. Toch is het totale beeld niet goed. Er zijn tal van schijnbaar onoplosbare problemen: de veiligheid (toenemende criminaliteit), wachtlijsten in de gezondheidszorg, een groeiend aantal arbeidsongeschikten, knelpunten in onderwijs en in verkeer en vervoer. En bij alle aandacht voor structuren en grote vraagstukken, hebben burgers vaak het gevoel dat er weinig wordt gedaan aan hun problemen, hun directe omgeving en hun samenleving. De kwaliteit van publieke dienstverlening en de sociale samenhang zijn niet voelbaar verbeterd.

Tegen die achtergrond zal de regering in de komende jaren een aantal hardnekkige vraagstukken moeten aanpakken om dat beeld te verbeteren. Het kabinet wordt daarbij geconfronteerd met de naweeën van lagere economische groei, onzekerheid omtrent de vooruitzichten, internationale onrust en de noodzaak van aanzienlijke bezuinigingen. Het kabinet zal voor alles ook een antwoord moeten geven op het geschokt vertrouwen in samenleving en overheid als gevolg van daden van «zinloos geweld», rampen (Enschede en Volendam), de moord op Pim Fortuyn en de groeiende onvrede over politiek en bestuur die onvoldoende aandacht zouden hebben voor de vragen die leven.

Om aan die vraagstukken het hoofd te kunnen bieden zijn daadkracht en draagvlak nodig. Een kabinet dat het vertrouwen geniet van de fracties van het CDA, de LPF en de VVD kan daaraan voldoen. Want bij alle verschillen vertonen de programma's van deze partijen substantiële overeenkomsten als het gaat om de problemen en de benadering bij de oplossing daarvan. Dat biedt een basis voor de noodzakelijke besluitvaardigheid. Blijkens de uitkomst van de verkiezingen is er ook het nodige draagvlak voor een dergelijk beleid. De fracties streven naar een meer dualistische verhouding met het kabinet gegeven de onderscheiden verantwoordelijkheden van kabinet en Staten-Generaal. Het kabinet zal in eigen verantwoordelijkheid invulling moeten geven aan beleid en wetgeving. In hun handelen en bij de beoordeling van voorstellen treden de coalitiefracties het kabinet positief tegemoet, waarbij de fracties zich ieder voor zich en gezamenlijk verbinden om het kabinet op basis van dit akkoord te steunen.

Uitgangspunten en oriëntaties

Inzet van het kabinetsbeleid is een samenleving waarin ieder in vrijheid en verantwoordelijkheid op basis van wederzijds respect kan leven en een overheid die bouwt aan vertrouwen op basis van recht, gemeenschappelijke waarden en daadkracht. Een samenleving die welvaart en zekerheid biedt en waarin voorzieningen voor wonen, werken, onderwijs, gezondheidszorg en openbaar bestuur op menselijke maat zijn gesneden. Een samenleving die de emancipatie van achterstandsgroepen bevordert en waarin respect en verantwoordelijkheid voor elkaar vanzelfsprekend zijn. De Nederlandse samenleving verandert. Het nationale karakter van financiële en economische markten verdwijnt. Ook maatschappelijk raakt de samenleving steeds meer internationaal verweven. Dat biedt mogelijkheden, nieuwe kansen en grote vrijheden. Het heeft ook risico's. Bestaanszekerheden, identiteit en samenhang in eigen omgeving kunnen in de knel komen. Nederland afsluiten voor de buitenwereld biedt daartegen geen oplossing. Op een toenemend aantal terreinen kunnen nationale overheden nog maar beperkt adequate bescherming bieden. Een hechte, vitale samenleving, een goede internationale concurrentiepositie en een stevige

verankering binnen een stabiele Europese en internationale rechtsorde vormen de beste basis voor het behoud van een eigen omgeving waar men zich in thuis voelt.

Vernieuwende antwoorden en een andere aanpak zijn nodig. Het optredend kabinet zal een beleidsprogramma moeten opstellen en in overleg met de Staten-Generaal moeten realiseren. De volgende uitgangspunten en oriëntaties staan daarbij centraal.

Een samenleving die de moeite waard is

Een samenleving die de moeite waard is, is niet de optelsom van individuen die zich zo min mogelijk aan elkaar gelegen laten liggen en zij mag dat ook niet zijn. Verscheidenheid kan niet zonder eenheid. Persoonlijke vrijheid en ontplooiing kunnen slechts bestaan als wat mensen bindt wordt benoemd en bewaakt, en sterker is dan wat onderscheidt. Onderlinge betrokkenheid versterken en gemeenschappelijke waarden waarborgen, vergt voortdurende inspanning en aandacht, alsmede instituties die deze waarden verzekeren en dragen. Burgers kunnen niet volstaan met zich als consument van het gebodene op te stellen; zij zijn zelf in de eerste plaats verantwoordelijk. Individueel en via maatschappelijke instituties zijn zij de spil in de samenleving, de overheid is sluitsteen. Zij kan voorwaarden scheppen, maar de verantwoordelijkheid voor het waarborgen en versterken daarvan berust bij de samenleving als geheel.

Een overheid die handhaaft, handelt en hoedt

Het kabinetsbeleid zal zich in de komende periode met name moeten concentreren op de aspecten waar het te vaak aan schort: daadkracht en besluitvaardigheid, doelmatigheid en afrekenbaarheid, het geven van richting, veiligheid, infrastructurele voorzieningen, zorg, onderwijs en rechtsorde, om terechte verwachtingen waar te maken. De overheid is niet het bestuur van de BV Nederland of de uitvoerende arm van het collectief. Zij stelt de samenleving in staat om te functioneren en bepaalt de kracht daarvan. Voor alles dient de overheid dan ook die functies te waarborgen die het samenleven en maatschappelijk verkeer mogelijk maken: het maken van wetten, ordening en markten, het beslechten van collectieve belangentegenstellingen en individuele geschillen, het waarborgen van de infrastructuur voor het maatschappelijk verkeer, het verzekeren van de algemene taken en functies en het bieden van oriëntatie. Op die functies dient de overheid ook steeds aanspreekbaar te zijn.

Niet bij decreet en geld alleen

Het beleid dient evenwel mede te berusten op het gegeven dat succes bij de aanpak van maatschappelijke problemen en het effect van overheidsbeleid mede worden bepaald door de wijze waarop burgers door de overheid worden aangesproken en de wijze waarop mensen met elkaar in de samenleving omgaan. Een samenleving verandert niet bij decreet of bij gratie van het geld. Ons dagelijks leven en het maatschappelijk verkeer worden niet primair bepaald door wetten of transacties, maar door samenwerking, gemeenschappelijke belangen, zorg voor elkaar en algemene opvattingen over hoe het hoort. Beleid vergt daarom meer dan het stellen en uitvoeren van wetten of het verstrekken van financiële middelen. Het in stand houden of veranderen van de samenleving vergt goede sociale netwerken, een maatschappelijke infrastructuur voor opvoeding, scholing, sport, stedelijke cultuur, wijkvoorzieningen, vrijwilligerswerk, alsmede geestelijke en morele vorming en de ontwikkeling van verantwoordelijkheid. De overheid kan deze infrastructuur slechts bevorderen en trachten te voorkomen dat zij erodeert.

Ruimte laten en keuzevrijheid bieden

Het kabinetsbeleid zal daarom gericht moeten zijn op het activeren van het oplossend vermogen in de samenleving. Zal mensen, instellingen en organisaties moeten aanspreken en stimuleren om initiatief en eigen verantwoordelijkheid te nemen. Niet steeds de problemen voor mensen oplossen, maar ze in staat stellen zelf hun problemen met anderen op te lossen. Niet slechts rechten en plichten geven, maar mensen en organisaties tot hun recht laten komen. Regelzucht en bureaucratie zullen over de volle breedte van het beleid moeten worden teruggedrongen. Terugtrekking van de overheid zonder de bereidheid om echt los te laten en de neiging om te decentraliseren en te verzelfstandigen en toch centraal te sturen en uniformiteit te willen verzekeren, hebben tot een fijnmazig net van gedetailleerde regels en bureaucratische processen geleid. Het is opgezet om regelmaat te bieden en maatschappelijke belangen te waarborgen, maar het resultaat is vaak averechts en leidt tot verkwesting van publieke middelen en een groeiende ergernis bij burgers en instellingen. De vrijheid van de burger en instellingen om zelf te kiezen, om naar eigen inzicht antwoorden te vinden en om samen met anderen problemen of knelpunten op te lossen, zal moeten worden hersteld.

Sociaal en economisch verantwoord handelen

Niet het met een uitkering terzijde schuiven van mensen die niet mee kunnen maakt beleid sociaal, maar mensen steun geven bij het hervinden van hun plaats in het arbeidsproces, hen te sterken in het benutten van hun mogelijkheden en ze zo greep te hergeven op hun leven en omgeving. Versterking en uitbreiding van de mogelijkheden om te ondernemen en om deel te nemen aan het arbeidsproces en te kunnen participeren in de samenleving dient voor het kabinet de essentie te zijn van het sociaal-economisch beleid. Dat biedt bescherming en perspectief: voor ouderen die nog door willen werken, voor mensen die arbeid en zorg willen combineren, voor mensen die vastzitten in de armoedeval van een uitkering en voor degenen die door ziekte of ongeval hun oude werk niet meer kunnen verrichten. Dat is niet alleen sociaal, het is ook economisch verantwoord. Bestaanszekerheid moet worden geboden aan diegenen die door gebrek of ouderdom definitief niet in staat zijn door arbeid in hun levensonderhoud te voorzien.

Oog voor een duurzaam evenwicht

Maatschappelijke welvaart is meer dan materiële vooruitgang. Sociale vooruitgang in evenwicht met de natuurlijke omgeving is minstens zo belangrijk. In de balans tussen materiële vooruitgang, sociale verbetering en de kwaliteit van de leefomgeving ligt de sleutel voor een duurzame ontwikkeling. Wordt die balans verstoord, dan ontstaat op den duur scheefgroei, geestelijk en materieel. Waar we in Nederland de beschikbare ruimte en natuurwaarden met velen delen, moeten wildgroei en verspilling worden voorkomen. Dat vergt regels maar vooral het stimuleren en sturen van ontwikkelingen. Duurzaamheid is niet de toekomst plannen en vastleggen en daarmee de ontwikkeling op slot doen, maar gewenste ontwikkelingen mogelijk maken en bevorderen.

Op een solide financiële basis

Het kabinetsbeleid moet de basis leggen voor de aflossing van de staatschuld in één generatie. Dat is nodig om in de komende jaren, bij een minder groeiende beroepsbevolking, toekomstige kosten zoals die van de vergrijzing te kunnen opvangen zonder dat op wezenlijke publieke voorzieningen als onderwijs, zorg en veiligheid moet worden ingeleverd.

Vooruitschuiven van lasten door middel van begrotingstekorten past daar niet bij. Dat vergt bezuinigingen en aanvankelijk ook lastenverzwaringen. Daarna ontstaat meer ruimte voor beleidsintensivering en lastenverlichting, vooral te verdienen uit een scherpere prioriteitsstelling en een overheid die efficiënter werkt en doelmatiger presteert.

In Europees en internationaal verband

Samenwerking met andere landen en een internationale ordening die vrede, veiligheid en een rechtvaardige groei in welvaart waarborgt, zijn noodzakelijk voor het in vrijheid en welvaart leven in eigen samenleving. De reikwijdte en mogelijkheden van nationale overheden zijn daarvoor veelal ontoereikend, gegeven de schaal van het maatschappelijk verkeer, het internationale karakter van samenleving en economie en het grensoverschrijdend karakter van samenlevingsvraagstukken. In Europa is de Europese Unie een steeds onmisbaarder voorwaarde en kader voor het realiseren van de overheidstaak in de lidstaten; niet in de plaats van nationale overheden maar als complement en noodzakelijk verlengstuk daarvan. Belangen vormen daarbij de motor, maar Europese samenwerking berust uiteindelijk op een gemeenschap van waarden, cultuur en uitgangspunten omtrent menswaardig samenleven. De EU dient dan ook open te staan voor andere Europese landen, maar toetreding mag niet leiden tot verwatering van haar fundament. De EU moet adequaat kunnen handelen en besluiten. Subsidiariteit, ruimte voor eigen keuzen van lidstaten en eigen oplossingen dienen voorop te staan om de eigenheid van Europa die gelegen is in de verscheidenheid van de lidstaten, te behouden en daarmee het draagvlak van de EU te versterken.

BELEIDSAGENDA

Nederland moet veiliger, zorg en onderwijs beter, en de integratie van de samenleving sterker; dat is de concrete beleidsagenda van het optredend kabinet. Versterking van de economie en de sociale structuur daarvan, van de kwaliteit van de leefomgeving en van het overheidsbestuur – lokaal, nationaal, Europees en internationaal – vormen algemene agendapunten. Uiteraard zijn er nog tal van andere onderwerpen die aandacht vragen. De genoemde uitgangspunten en oriëntaties bieden echter voldoende houvast om het handelen van het kabinet te beoordelen. Het kabinet kan daar concrete invulling aan geven. Hier hoeft daar niet concreet op te worden ingegaan. Dat is anders met betrekking tot de genoemde agendapunten en op de wijze waarop lasten worden verdeeld en controversiële punten in de kabinetsperiode worden geregeld.

1. Veiligheid

Nederland moet veiliger. Toenemende criminaliteit en geweld, wetsovertredingen die worden geduld en rampen, tasten fundamentele zekerheden en het gevoel van veiligheid aan, zeker als de overheid onmachtig of onwillig lijkt om daartegen op te treden. Waar het gevoel van veiligheid verdwijnt en een klimaat van onveiligheid groeit, neemt de saamhorigheid af, groeit de achterdocht en verdwijnt het vertrouwen tussen burgers onderling en tussen burger en overheid.

Veiligheid is veel meer dan de afwezigheid van criminaliteit. Een klimaat van veiligheid hangt af van de inzet van velen: van burgers in hun wijken, van gemeentelijke diensten die de veiligheid en leefbaarheid van de omgeving verzorgen en van de zichtbare aanwezigheid van politie op straat. Veiligheid begint met een gedeeld besef van waarden en normen, van de wijze waarop we elkaar aanspreken op normoverschrijdend gedrag, van de wijze waarop we jongeren opvoeden. Het kabinetsbeleid dient zich met kracht te richten op al deze elementen die het veiligheidsklimaat bepalen.

Criminaliteitsbestrijding

Criminaliteitsbestrijding moet hoge prioriteit hebben, zowel preventief als repressief. Het kabinet dient op korte termijn een ambitieus programma van maatregelen te presenteren, waarin realistische, gekwantificeerde doelen en prioriteiten worden gesteld. Met korpsbeheerders dienen concrete doelen te worden afgesproken. In dat kader worden de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie en de rechtshandhaving versterkt door:

- de bestaande politiecapaciteit te concentreren op de primaire politietoek;taak;
- uitbreiding van de capaciteit van politie en andere diensten in samenhang en evenwicht met de schakels in de justitiële keten, waarbij de mate afhangt van het gebleken vermogen van politiekorpsen om eerst zelf de benutting van bestaande capaciteit te verhogen;
- inzet van ICT en gespecialiseerd personeel, voor delen van het politiewerk (recherche) of voor ondersteunende werkzaamheden;
- inzet van andere diensten (stadswachten) onder regie van de politie;
- uitbreiding met rangen voor ambtenaren met een beperkte politietoek;taak;
- uitbreiding van de bevoegdheden van bijzondere opsporingsambtenaren;
- optimaal gebruik van bestuurlijke boetes;
- stelselmatige samenwerking met andere diensten zoals douane, marechaussee – en in bijzondere gevallen ook andere krijgsmacht-

- onderdelen – en ruimer gebruik van de inzet van gemengde teams (Mobiel toezicht);
- invoering van flexibele arbeidsvoorwaarden (arbeidstijden, taakdifferentiatie, ondersteuning);
- het tenminste volledig benutten van de opleidingscapaciteit teneinde het aantal agenten en marechaussee's substantieel te vergroten;
- beperking van grootschalige commerciële publieksactiviteiten die politie-inzet vergen indien de eigen verantwoordelijkheid en zorg van de organisatie voor de veiligheid onvoldoende wordt waargenomen; de bevoegdheid tot het verbinden van voorwaarden ter zake en van leges wordt uitgebreid.

Criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving zullen doeltreffender moeten worden door invoering van een algemene identificatieplicht, ruimere toepassing van DNA-technieken en van cameratoezicht op plaatsen met een verhoogd risico op criminaliteit. Ook uitbreiding van controlebevoegdheden van de politie op wapens in voertuigen en uitbreiding van de mogelijkheden tot koppeling van bestanden in het belang van de rechtshandhaving en opsporing moet daaraan bijdragen. Meer in het algemeen dient het kabinet te streven naar een herstel van de balans tussen de bescherming van de samenleving en (potentiële) slachtoffers tegenover de rechten van (potentiële) daders en de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. De positie van slachtoffers dient verbeterd te worden, onder meer via de één loket gedachte.

De productie en handel in drugs in Nederland is onacceptabel groot en moet daarom harder worden aangepakt. In het geval van verslaafden die veelvuldig misdrijven plegen wordt het beleid van verplichte ontwenning uitgebreid. Het ontmoedigingsbeleid inzake het gebruik van softdrugs wordt onverkort voortgezet. Ten aanzien van de coffeeshops zullen de criteria strikter worden gehandhaafd. «Coffeeshops» in de buurt van scholen en van de grens zullen worden teruggedrongen. Wat betreft XTC mag er geen sprake zijn van een pseudo-gedooogbeleid. Het testen van pillen bij party's en clubs wordt gestopt.

De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie, marechaussee, douane, Openbaar Ministerie, reclassering, voogdij-instellingen enz. worden verder verbeterd. Zo wordt een doelmatige aanpak bevorderd, dubbele werkzaamheden voorkomen en wordt een tijdige signalering mogelijk gemaakt om waar nodig personen te kunnen volgen. De mogelijkheid van een «lik-op-stuk» afdoening van zaken wordt uitgebreid en een gerichte aanpak van «veelcriminaliteit» en recidive wordt mogelijk gemaakt mede door een aparte strafmaat. Waar nodig wordt de strafmaat verhoogd om een adequate repressie van gewelds- en zedendelicten mogelijk te maken. Er komt verbetering van preventie en repressie van kindermishandeling en van zedendelicten ten aanzien van kinderen. Bijzondere aandacht behoeft het verschijnsel van de toenemende jeugdcriminaliteit. Toegeeflijkheid, begrip en terughoudendheid hebben bij de aanpak daarvan tot dusver weinig effect gesorteerd. Er moet bij kinderen in probleemsituaties en bij probleemjongeren eerder worden opgetreden en gestraft. De tijdige signalering van problemen en een snelle reactie daarop zijn nodig, bijvoorbeeld door opvoedingsondersteuning. Bestrafing moet gericht zijn op resocialisatie en heropvoeding (Glenn Millscholen), mede in het licht van onderwijs en arbeidsmarkt.

Snelle rechtspraak is wezenlijk voor een ordelijk en voortvarend verloop van maatschappelijke processen en de behartiging van algemene belangen en individuele rechten. De capaciteit van de rechtspraak en van andere schakels in de justitieketen zullen moeten worden aangepast aan de stijgende behoefte. Knelpunten op het punt van celcapaciteit dienen bij voorrang opgelost te worden om de doeltreffendheid van voorgaande schakels in de justitiële keten te verhogen. Tegelijk zullen evenwel moge-

lijkheden en alternatieven moeten worden voorgesteld om het groeiend beroep op de rechter af te remmen.

Voor criminaliteitsbestrijding, rechtshandhaving en rampenbestrijding is een extra budget olopend naar 700 mln. euro in 2006 beschikbaar. Voorts is er 100 mln euro beschikbaar voor het opvangen van verwachte tegenvallers.

Organisatie politie

Verbetering van de veiligheid en doeltreffende criminaliteitsbestrijding vergen voldoende rechnercapaciteit, duidelijke prioriteiten, effectieve aansturing, een homogeen informatienetwerk en eenduidige verantwoordelijkheden op nationaal niveau. De huidige organisatie van de politie behoeft met het oog daarop verbetering. «Goede» afspraken alleen zijn niet toereikend. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor het beheer van de politiekorpsen, ook door middel van de benoeming van de korpsbeheerders die verantwoording afleggen over het nakomen van gemaakte prestatieafspraken. Hij kan zonodig aanwijzingen geven. Uitgangspunt is dat tussen Justitie en BZK en tussen Openbaar Ministerie en politie een cultuur van prestatiegerichte samenwerking tot stand komt met betrekking tot de criminaliteitsbestrijding. Indien dat onvoldoende tot stand komt, zullen verdergaande organisatorische maatregelen overwogen moeten worden. Daartoe vindt uiterlijk in 2005 een evaluatie plaats. Tegelijk zal de minister van Justitie bij uitsluiting bepalend moeten zijn voor de inzet en prioriteitstelling bij de strafrechtelijke handhaving. De noodzakelijke inzet van de politie ten behoeve van rechner en vervolging dient daarbij verzekerd te zijn. De kernteams worden samengevoegd tot één nationale rechner, gepositioneerd bij het KLPD en rechtstreeks aangestuurd door het OM.

Internationale samenwerking

De prioriteiten in de komende tijd zullen niet alleen liggen bij het tegengaan en voorkomen van geweldsmisdrijven en inbraak. Het bestrijden van grensoverschrijdende misdaad, terrorisme en de bescherming van het menselijk en natuurlijk milieu verdient niet minder aandacht. Internationale samenwerking is geen verlengstuk, maar steeds vaker een wezenlijke voorwaarde voor een adequate nationale rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding. Waar nodig worden wetgeving en organisatie van de inzet aangepast aan de eisen van de internationale samenwerking; invoering van minimumstraffen kan in dat verband nodig zijn. Daarnaast noopt met name internationaal terrorisme tot internationale samenwerking en het doordenken van de bevoegdheden om effectiever te kunnen opsporen en handhaven.

2. Zorg

Respect voor de behoefte van burgers moet leidend beginsel zijn bij de organisatie van de zorg. Daarvoor zijn een andere manier van werken in instellingen, een flexibele inzet van personeel en organisaties op een menselijke maat nodig. Het vraagt om deregulering en financiering op basis van prestaties, waardoor ruimte ontstaat voor efficiencyverhoging, maatoplossingen en vernieuwing. Burgers moeten weer vertrouwen krijgen in het functioneren van de sector. Werknemers moeten weer plezier krijgen in hun werk, zodat zij gestimuleerd worden tot maximale prestaties voor de mensen voor wie zij zorgen.

Er is een ingrijpende wijziging nodig in de organisatie en financiering van de zorg. Uitgangspunt daarbij moet concurrentie tussen aanbieders van zorg en tussen zorgverzekeraars zijn, in combinatie met een sterkere positie van cliënten en patiënten. De overheid dient de kaders te bieden waarbinnen patiënten en instellingen hun eigen keuzen kunnen maken en verantwoordelijkheid kunnen nemen. Niet regelgeving, maar de vraag van patiënten moet het volume en de variëteit van het zorgaanbod sturen. Daardoor wordt op den duur een normale prijsvorming mogelijk. De overheid blijft vooral aanspreekbaar op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg, de handhaving van eerlijke verhoudingen en het garanderen van objectieve informatie over de kwaliteit van het aanbod van zorgaanbieders en -verzekeraars.

Het huidige zorgverzekeringsstelsel is niet geschikt om een dergelijk stelsel adequaat te doen functioneren. Daarom moet als sluitstuk van de verandering van sturing en financiering van de zorg een nieuw verzekeringsstelsel worden ingevoerd. Er komt in 2005 naast de AWBZ één verplichte (privaatrechtelijke¹) verzekering voor iedereen, verzorgd door private uitvoerders die een standaardpakket van noodzakelijke zorg aanbieden dat qua dekking vrijwel vergelijkbaar is met het huidige ziekenfondspakket. De nominale premie kan per verzekeraar verschillen. De premie gaat uit van een verplicht eigen risico dat desgewenst kan worden verhoogd. Kinderen tot 18 jaar betalen geen premie; deze wordt gefinancierd door een rijksbijdrage aan het fonds dat de verrekening en risicoverevening verzorgt. De helft van de totale premielast wordt door werkgevers betaald via een loongerelateerde bijdrage aan het eerder genoemde fonds. Om solidariteit en toegankelijkheid te garanderen geldt voor verzekeraars een acceptatieplicht voor het standaardpakket met een verbod op premiedifferentiatie naar gezondheid of leeftijd, in samenhang met een systeem van risicoverevening.

De invoering van een nominale ziektekostenpremie mag niet leiden tot een onaanvaardbaar hoge belasting van de individuele huishouding. Daarom ontvangen verzekerden een toeslag waarvan de hoogte gelijk is aan het verschil tussen de genormeerde ziektekosten en de hoogte van de standaard verschuldigde nominale ziektekostenpremie minus het eigen risico. Hiermee is een robuust instrument geïntroduceerd waarmee excessieve premielasten duurzaam kunnen worden gecompenseerd. Teneinde algemene inkomenseffecten van de invoering van het zorgstelsel in het jaar van invoering te compenseren zal in hetzelfde jaar een afgewogen pakket fiscale maatregelen worden genomen (waaronder afschaffing van de OZB voor woningen, verhoging van de algemene heffingskorting en de invoering van een inkomensafhankelijke kinderkorting).

De stappen op weg daarheen

De omslag naar een nieuw stelsel vergt vele maatregelen die zorgvuldig in de juiste volgorde en in een verantwoord tempo moeten worden genomen. Het kabinet dient daartoe kort na zijn aantreden een duidelijk plan van aanpak aan de Tweede Kamer voor te leggen. In de aanloop naar het nieuwe stelsel dient voorts op korte termijn daadkrachtig te worden gewerkt aan het terugdringen van de wachttijden, de bureaucratie, het personeelstekort en het verder doorvoeren van vraagsturing in de verzorgende sectoren (AWBZ).

Om de productiviteit te stimuleren wordt zo spoedig mogelijk, waar nodig met tussenstappen, een bekostigingssysteem ingevoerd dat is gebaseerd op geleverde prestaties². Er wordt gewerkt aan deregulering en vermindering van administratieve lasten. Zo worden onder meer belemmeringen weggenomen voor de inkoop van zorg in het buitenland en voor de

¹ Uitgaande van de veronderstelling dat het gemeenschapsrecht daartoe voldoende ruimte laat.

² Voor de ziekenhuizen kan gedacht worden aan de systematiek van de zogeheten DBC's (Diagnose Behandel Combinaties).

toetreding van nieuwe aanbieders om reguliere zorg te leveren¹. Om het personeelstekort terug te dringen zal waar nodig de opleidingscapaciteit van verpleegkundige en (para-)medische opleidingen worden verhoogd, de aantrekkelijkheid van werken in de zorg worden bevorderd (ook voor herintreders) en gericht worden gewerkt aan verminderen van werkdruk en ziekteverzuim. Via een stapsgewijze vergroting van de opleidingscapaciteit aan de medische faculteiten zal toegewerkt worden naar een situatie waarin de numerus fixus overbodig wordt. Vernieuwende initiatieven om de opleidingscapaciteit voor artsen te verhogen worden ondersteund. Met het oog op de oplopende tekorten aan huisartsen dient het kabinet een plan van aanpak op te stellen om de aantrekkelijkheid van het beroep van huisarts te vergroten.

De AWBZ zal gemoderniseerd moeten worden om de keuzevrijheid in de zorgsector te vergroten. De bureaucrativering wordt teruggedrongen en maatwerk wordt mogelijk door meer en beter gebruik te maken van persoonsgebonden budgetten. De mogelijkheden om wonen en zorg gescheiden aan te bieden zullen worden vergroot. In de praktijk moet er voor goede afstemming worden gezorgd tussen de zorg die uit de AWBZ wordt gefinancierd en zorg die uit hoofde van de ziekenfondswet/private verzekeringen (vanaf 2005 de basisverzekering) wordt gefinancierd. De verschillende financieringsstromen mogen een efficiënt gebruik van de beschikbare capaciteit en middelen voor zorg niet belemmeren. Vanuit de visie dat respect voor de behoefte van burgers aan zorg centraal moet staan, moet juist de zorg in de allerlaatste levensfase van mensen (zogenoemde palliatieve zorg) op maat geleverd kunnen worden. Deze zorg wordt ondergebracht bij de AWBZ.

Beschikbare budgettaire ruimte

Als de huidige beperkingen van het aanbod worden verminderd, zullen productie en kosten stijgen. Door het vergroten van de doelmatigheid en het terugdringen van het ziekteverzuim kan met het huidige budget meer zorg worden gefinancierd. Boven de reeds in de meerjarencijfers begrepen volumegroei van 2,5% per jaar, komt er één financiële enveloppe voor de intensiveringen in de zorg oplopend naar 520 mln. euro in 2006. Binnen dit totaal moet het kabinet prioriteiten stellen. Er is daarnaast rekening gehouden met de budgetoverschrijdingen van de lopende begroting die doorwerken in latere jaren à 710 mln. euro. De voortgaande sterke groei van het budget voor medicijnen zal worden afgeremd door prijsconcurrentie te bevorderen en de medicijnen die in het pakket worden vergoed, kritisch te beschouwen. Het Budgettair Kader Zorg blijft ook op langere termijn relevant als macrokader voor de toetsing van de collectieve uitgaven voor zorg. Dit laat echter de individuele aanspraken op grond van de AWBZ en de verplichte basisverzekering onverlet.

Medisch-ethische aspecten

De medisch-biologische ontwikkelingen breiden de mogelijkheden om leven te beschermen, om ziekten te genezen en om dieper in de structuur van het leven in te grijpen, steeds verder uit. Dat plaatst niet alleen wie daarbij betrokken is voor vragen naar de ethische aanvaardbaarheid en de aan die ontwikkeling te stellen grenzen, maar ook de samenleving als geheel. De wijze van omgang met vragen van leven en dood zijn immers op den duur bepalend voor de cultuur, voor waarden en normen in de samenleving en voor de omgang met menselijk leven. Dat rechtvaardigt dat de wet ter zake regels stelt die het individueel en professioneel handelen kunnen beperken. Onderzoek naar nieuwe mogelijkheden om genezing te brengen kan veel rechtvaardigen maar niet alles. Het kabinet zal het functioneren van de wettelijke regelingen met betrekking tot abortus en euthanasie, de handhaving daarvan en de praktijk

¹ Binnen de maximale tarieven (zolang die nog centraal worden vastgesteld).

daarom heen, evalueren. In dat kader kan ook de positie van gewetensbezwaaarden in de zorg worden gezien. Wat de ontwikkeling van onderzoek inzake genen en chromosoomtechniek betreft, blijft reproductief klonen verboden. Gentherapie gericht op somatische cellen kan, maar niet als het gaat om de kiembaan. Onderzoek met embryo's die met het oog op zwangerschap zijn ontstaan, is onder omstandigheden denkbaar. Het binnen IVF-behandelingen extra creëren van embryo's voor onderzoek en experimenten blijft verboden. Het kabinet zal geen gebruik maken van de mogelijkheid¹ het verbod op te heffen op het speciaal tot stand brengen en gebruiken van embryo's voor wetenschappelijk onderzoek en andere doeleinden dan het tot stand brengen van zwangerschap.

3. Onderwijs

Scholen hebben een belangrijke vormende taak. Goed onderwijs legt de basis voor volwaardige participatie aan de maatschappij door het overbrengen van kennis, vaardigheden, waarden en normen. Het moet jongeren aansporen het beste uit zichzelf te halen. Vandaar dat scholen een omvang op een menselijke maat moeten hebben waarin geborgenheid aan en betrokkenheid bij leerlingen kan worden geboden. Fusies en de vorming van steeds grotere scholen worden daarom afgeremd. Binnen de specifieke eigen situatie van een school weten leraren, ouders en leerlingen samen doorgaans het beste hoe de school en de opleiding moeten worden ingericht om goed te functioneren. Zij moeten daar de ruimte en het vertrouwen voor krijgen. Werken in het onderwijs moet weer aantrekkelijk worden. Lesgeven en de professionaliteit van de docent moeten centraal staan. Zonder een nieuwe verandering van het onderwijsstelsel in gang te zetten, wordt binnen de bestaande structuren zoveel mogelijk ruimte geschapen voor eigen keuzen ten aanzien van de onderwijskundige aanpak en gewenste klassenomvang. Daarbij wordt meer ruimte gegeven voor een eigen invulling van het Studiehuis, van de inrichting van de basisvorming en van de klassenverkleining. Ook financiële bevoegdheden zullen zo veel mogelijk worden neergelegd bij scholen. Administratieve lasten die op de scholen drukken zullen kritisch op nut en noodzaak worden bekeken. Binnen de grenzen die de grondwet ter zake stelt wordt openbaar onderwijs bestuurlijk zoveel mogelijk verzelfstandigd. De tweede lezing van de grondwetswijziging ter regeling van de samenwerkingsschool zal, voorzien van een wetsontwerp, bij de Tweede Kamer worden ingediend. Het ontstaan van samenwerkingsscholen kan nodig zijn als het aantal leerlingen te klein wordt, maar zal niet worden gestimuleerd.

Met het oog op het bevorderen van cohesie en integratie in de maatschappij wordt in het voortgezet onderwijs aandacht besteed aan maatschappelijke oriëntatie, waarbij de verschillende levensbeschouwingen aan de orde komen.

De overheid is primair verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders waarbinnen scholen hun eigen invulling mogen geven. Zij stelt de eindtermen en het kerncurriculum per schooltype vast en garandeert onafhankelijk kwaliteitstoezicht. Als er meer variatie ontstaat in de onderwijskundige aanpak van scholen moeten ouders en leerlingen objectief inzicht kunnen hebben in de kwaliteit van een school. De overheid zal haar verantwoordelijkheid hiervoor onder andere vormgeven door de introductie van een verplichte begintoets² voor het primair onderwijs. In combinatie met een eindtoets kunnen zo de vorderingen van individuele leerlingen en daarmee (ten dele) de toegevoegde waarde van de school worden gemeten. De toets kan tevens dienen om eventuele taalachterstand van een leerling te meten en daarmee individuele leertrajecten te bepalen. In lijn met het advies van de Onderwijsraad, kan de toets worden benut bij de verdeling van middelen (wijziging gewichtenregeling).

¹ Zoals neergelegd in de Wet houdende regels inzake handelingen met geslachtscellen en embryo's, art. 32, lid 2.

² Het betreft geen toelatingstoets, maar een niveaubepaling.

Prioriteit moet worden gegeven aan het leren van Nederlands, daarom wordt de regeling Onderwijs in Allochtone Levende Talen afgeschaft.

De invoering van het Bachelor/Mastersysteem in het hoger onderwijs wordt doorgezet. Selectie en differentiatie van collegegelden worden alleen mogelijk in geval van specifieke opleidingen met een erkende evidente meerwaarde.

Knelpunten aanpakken

Het kabinet zal de inspanningen moeten voortzetten om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken. Onderdeel daarvan kan zijn dat binnen de arbeidsvoorwaardenregeling ruimte wordt geschapen om extra beloning mogelijk te maken voor leraren met achterstandsgroepen en voor bijzondere prestaties. Ook zal moeten worden gezien hoe uitval van oudere werknemers uit het onderwijs kan worden teruggedrongen.

Het VMBO vergt speciale aandacht. Het VMBO is de grootste leerroute in het voortgezet onderwijs en het is de basis van de beroepsonderwijskolom (VMBO, MBO, HBO) die gekwalificeerde vakmensen levert. Het beroepsonderwijs speelt een belangrijke rol bij de integratie van allochtone jongeren. De te hoge uitval en onvoldoende doorstroom naar vervolgoopleidingen moeten worden gestopt.

Beschikbare budgettaire ruimte

De geschetste aanpak kan goeddeels worden gerealiseerd binnen de ruimte die voor onderwijs en wetenschappen in de meerjarenramingen is opgenomen. Minder centrale sturing en administratieve lasten maken het mogelijk dat scholen meer doen met de huidige budgetten. Daarbovenop zal voor het plaatsen van gerichte beleidsaccenten een bedrag oplopend naar 340 mln euro in 2006 aan het budget van OC&W worden toegevoegd. Daarnaast zal voor het opvangen van bestaande tegenvallers 160 mln. euro in 2006 ter beschikking worden gesteld.

4. Integratie en migratie

De samenstelling van de Nederlandse bevolking verandert snel als gevolg van immigratie. Inmiddels heeft bijna 18 procent van de bevolking een niet-Nederlandse achtergrond, de helft daarvan is afkomstig uit niet-westerse landen. De integratie van veel immigranten verloopt moeizaam. Verschillen in etnische afkomst, leefgewoonten en gebruiken belasten de dagelijkse omgang en het naast elkaar wonen, werken en leven. Verschillen in etnische afkomst gaan bovendien steeds meer samenvallen met verschillen in opleiding, arbeidsdeelname en ook betrokkenheid bij criminaliteit. Het zet middelpuntvliedende krachten in de samenleving aan en leidt tot fysieke, sociale en geestelijke scheiding van bevolkingsgroepen. Isolement leidt tot onbegrip, vervolgens tot wederzijdse afkeer en uiteindelijk tot steeds scherpere tegenstellingen.

Dat proces moet worden gekeerd. De inzet van alle betrokkenen en van de overheid is nodig om te mobiliseren wat de samenleving bindt. Het gaat daarbij niet om assimilatie van buitenlanders, maar om integratie van verschillende bevolkingsgroepen met behoud van pluriformiteit op basis van wederzijdse afhankelijkheid, betrokkenheid en gelijkwaardige participatie. Dat vergt omgaan met religieuze, culturele en etnische verschillen op basis van het respect voor de fundamentele waarden en normen die de Nederlandse samenleving kenmerken. Naar aanleiding van recente commotie over uitlatingen van imams, zal het kabinet op korte termijn een notitie opstellen over de vraag welke grenzen de Nederlandse wet stelt aan uitlatingen van godsdienstige aard. Het kabinet streeft naar volwaar-

dige deelname aan de samenleving en reële kansen op ontplooiing voor iedereen, ongeacht zijn of haar afkomst. Om dat te bereiken is het nodig minder immigranten toe te laten voor wie een achterstandsituatie dreigt en de integratieomstandigheden te wijzigen. Hiervoor is onder meer een restrictief vreemdelingenbeleid nodig en moet het illegaal verblijf in Nederland met kracht worden bestreden.

Integratie

Effectieve integratie van bevolkingsgroepen is een zaak van lange termijn en van wederzijdse aanpassing. Van personen die zich hier willen vestigen wordt verwacht dat zij zich inspannen om tenminste de kennis en vaardigheden te verwerven die nodig zijn om hier aan het maatschappelijke verkeer deel te nemen. Dat begint met het leren beheersen van de Nederlandse taal, het verkrijgen van inzicht in de Nederlandse samenleving en het verwerven van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. De nieuwkomers zullen de kosten van de verplichte inburgeringscursus vooraf moeten betalen. Na tijdige en succesvolle afronding van de cursus – aan te tonen met een toets – wordt de helft van dat bedrag gerestitueerd. Het tijdig en succesvol afronden van de cursus wordt tevens voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Zij die eerder toegelaten zijn tot ons land, afhankelijk zijn van een uitkering, geacht worden te werken en de Nederlandse taal nog onvoldoende beheersen, zullen ook de inburgeringscursus moeten volgen. Het niet tijdig en succesvol afronden van de cursus dient consequenties te hebben voor de uitkering. Inburgering is echter nog geen integratie. Daarvoor is meer vereist. De groei van wijken met een eenzijdige bevolking van allochtone herkomst moet worden tegengegaan, onder meer door een gevarieerder woningaanbod. De achteruitgang van wijken door het verdwijnen van sociale infrastructuur (artsen, winkels, scholen), toename van criminaliteit, lagere arbeidsparticipatie en gebrekkig gemeentelijk toezicht op de leefomgeving en de kwaliteit en illegale bewoning van woningen, moet worden gekeerd.

Om integratie een kans van slagen te geven dient de toelating van vreemdelingen die bijdragen aan de integratieproblematiek zo veel mogelijk te worden beperkt. Dat het overgrote deel van de jongeren (ongeveer 75%) uit twee van de drie grootste migrantengroepen een partner uit het land van herkomst laat overkomen baart in dat verband zorg. Het integratieproces wordt hierdoor steeds weer op achterstand gezet. Ook de integratie van kinderen die op latere leeftijd naar Nederland komen verloopt vaak moeizaam. Om dit tegen te gaan wordt de minimumleeftijd voor gezinsvorming verhoogd van 18 naar 21 jaar en gaat de inkomenseis naar 130 procent van het wettelijk minimumloon. Het meerdere malen laten overkomen van een partner uit het buitenland in het kader van gezinsvorming wordt tegengegaan. Om rekening te houden met de afnemende kansen op succesvolle integratie wordt de maximumleeftijd voor gezinshereniging, in lijn met het beleid in omliggende landen, aan voorwaarden gekoppeld en verlaagd.

Slachtoffers van vervolging voor wie Nederland de eerste veilige plek is kunnen op grond van het Vluchtelingenverdrag op bescherming rekenen. Gestreefd wordt echter naar herziening van het Vluchtelingenverdrag, waarbij asiel uitsluitend wordt geboden in de regio van herkomst en de vluchtelingenstatus door de UNHCR wordt vastgesteld. In dat kader neemt Nederland naar evenredigheid verdragsvluchtelingen op die door de UNHCR elders moeten worden ondergebracht en maakt Nederland het functioneren van de UNHCR financieel en organisatorisch mede mogelijk. In de tussentijd wordt gestreefd naar doeltreffende Europese afspraken, waaronder afspraken over een effectieve (biometrische) registratie van asielzoekers. Asiel zou slechts kunnen worden aangevraagd zodra men

voet zet op Europese bodem, alwaar de asielaanvraag in behandeling wordt genomen, waarna vluchtelingen evenredig worden verdeeld over de lidstaten van de Europese Unie.

De uitvoering van het Nederlandse asielbeleid wordt aangescherpt. In de praktijk blijken asielzoekers vaak economische migranten te zijn, die zich zonder documenten aanmelden om zo een juiste beoordeling van hun asielverzoek te verhinderen. Onverminderd de ter zake geldende internationale verplichtingen zal hun toelating tot procedures verder beperkt moeten worden. Wie zich zonder documenten aanmeldt, zal, om tot de asielprocedure te worden toegelaten, binnen een bepaalde tijd zijn identiteit moeten aantonen alsmede dat het niet mogelijk was elders asiel aan te vragen. Wie op Schiphol asiel vraagt zonder te beschikken over de documenten die in hun algemeenheid toegang geven tot het vliegtuig, kan niet voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen.

Asielverzoeken worden zo snel mogelijk afgehandeld, maar de regel dat betrokkene een verblijfsvergunning krijgt wanneer dit meer dan drie procesjaren in beslag neemt wordt afgeschaft. Om de afhandeling te versnellen worden onnodige procedures voorkomen en wordt de gefinancierde rechtsbijstand zodanig aangepast dat deze geen zelfstandige bron van extra procedures vormt. De mogelijkheid om na afwijzing van een asielaanvraag alsnog een reguliere verblijfsvergunning aan te vragen, vervalt en het categoriale vluchtelingenbeleid wordt beperkt. Op gewijzigde omstandigheden die relevant zijn voor de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt alerter gereageerd. De tijdelijkheid van die verblijfsstatus zal worden verlengd tot vijf jaar. Alleenstaande minderjarige asielzoekers die niet voor asiel in aanmerking komen zullen worden uitgezet; zo nodig wordt opvang in het land van herkomst georganiseerd.

Illegalen

Illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland wordt actief tegengegaan. Er komt een onderzoek naar de omvang, herkomst en omstandigheden van illegaal verblijf. Illegaal verblijf wordt strafbaar en het tewerkstellen van illegalen wordt zodanig gesanctioneerd dat het onaantrekkelijk wordt. Het mobiel vreemdelingentoezicht wordt geïntensiveerd en uitgebreid. De uitzetting van illegalen – waaronder afgewezen asielzoekers die ons land niet verlaten – wordt effectiever gemaakt door de organisatorische taken en de coördinatie daarvan op één plaats neer te leggen.

Gemeenten bieden uitgeprocedeerde asielzoekers geen vervangende opvang. In bilaterale verdragen worden bepalingen opgenomen over de terugname van uit de betreffende landen afkomstige personen (onderdanen, derdelanders en staatlozen). Regeringen die terugname weigeren, komen niet in aanmerking voor ontwikkelingshulp. Vreemdelingenbewaring in afwachting van uitzetting dient optimaal te worden gebruikt. Gelet op de opstopping van zaken die is ontstaan bij de vreemdelingenrechter wordt de oude procedure van toetsing hersteld.

5. Sociaal-economisch beleid

Het beeld van de Nederlandse economie is gemengd. De werkloosheid is teruggedrongen, meer mensen zijn aan de slag en het inkomen per hoofd van de bevolking is fors toegenomen, maar het onderliggende beeld is minder gunstig. Onze internationale concurrentiepositie is verslechterd. De winstgevendheid van bedrijven en de bedrijfsinvesteringen lopen terug. De problematiek van de armoedeval is nog steeds groot.

Te veel wordt gedacht dat de politiek over de economie gaat. Dat de politiek uitmaakt of het goed of slecht gaat met een land. De economie, dat zijn ondernemende mensen, die hun werkkraft, inventiviteit, creativiteit en hun durf en moed inzetten om goederen en diensten te produceren. Wel zal de overheid de voorwaarden moeten creëren die het bedrijfsleven

in staat stellen om de aansluiting bij de top van Europa te hervinden en die positie vast te houden. Daar is onder meer voor nodig:

- een beheerste loonkostenontwikkeling;
- bevordering van de arbeidsparticipatie, vooral van vrouwen, ouderen en laaggeschoolden waaronder veel allochtonen;
- stijging van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling en
- een goed ondernemingsklimaat met ruimte voor ondernemen.

Herstel van onze internationale concurrentiepositie vergt een gezamenlijke aanpak van overheid en sociale partners, met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheden. Bij stagnerende economische groei en krappe(re) budgettaire mogelijkheden vraagt dit veel van kabinet en sociale partners. Er is weinig geld, waardoor de eerste jaren zwaar zullen zijn. Veel zal geïnvesteerd moeten worden in goede onderlinge verhoudingen. Het algemeen verbindend verklaren van CAO's wordt niet ter discussie gesteld, ervan uitgaande dat de sociale partners de verantwoordelijkheid nemen om goede afspraken in de Stichting van de Arbeid te maken en na te komen.

Het kabinet dient een beheerste loonkostenontwikkeling te ondersteunen, vooral door een beleid gericht op bevordering van arbeidsparticipatie en economische structuurversterking. Bijzondere aandacht behoeft de compensatie van inkomenseffecten bij de invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2005. De SPAK wordt in vier stappen gefaseerd afgeschaft. Voorts zal er in 4 jaren gefaseerd een WAO/AWBZ-premieschuif van werkgevers naar werknemers plaatsvinden, oplopend tot 1 mld euro in 2006. Tenslotte mogen met het oog op het ondersteunen van een beheerste lastenontwikkeling mogelijke inkomstenmeevallers die het begrotingsoverschot boven de 1% BBP brengen, voor 25% tot een maximum van 1 mld euro voor lastenverlichting van bedrijven en/of burgers aangewend worden. Aan bedrijven moet voorts ruimte worden geboden om te kunnen ondernemen. Het kabinet moet oog hebben voor een gematigde lastenontwikkeling voor het bedrijfsleven. Het dient op korte termijn met een plan van aanpak met gekwantificeerde doelstellingen te komen gericht op een forse reductie van de administratieve lasten.

Bevordering van arbeidsparticipatie is zowel economisch nodig, als sociaal gewenst. Bevordering van de arbeidsparticipatie vergt vooral:

- het stimuleren van uitstroom uit uitkeringen (aanpak armoedeval, reïntegratie);
- het verbeteren van de mogelijkheden om werk en zorg te kunnen combineren en werk aan te kunnen passen aan de levensfase waarin men verkeert (levensloopregelingen);
- beperking van de instroom in de WAO.

Aanpak van de armoedeval

Werk moet lonen om mensen vanuit een uitkeringspositie aan het werk te krijgen. De armoedevalproblematiek – de keerzijde van het beleid gericht op bestrijding van armoede en achterstanden – dient met kracht te worden aangepakt, zonder evenwel de positie van degenen die op ondersteunende (inkomensafhankelijke) regelingen zijn aangewezen uit het oog te verliezen. Om de armoedeval aan te pakken, dient het kabinet met een meerjarige aanpak te komen die inhoudt:

- beperking van het aantal inkomensafhankelijke regelingen;
- het vinden van een goed evenwicht in de inkomensafhankelijke regelingen tussen adequate inkomensbescherming enerzijds en bestrijding van de armoedeval anderzijds;
- streven naar één (uitvoerings)loket voor inkomensafhankelijke subsidies waardoor de transparantie van het inkomensondersteunend beleid toeneemt;

- vergroting van de inkomensverbetering bij aanvaarding van werk door verhoging van de arbeidskorting om zo de drempel tot werken weg te nemen voor herintreders.

Om te beginnen dient het algemeen, generiek inkomensbeleid weer voorbehouden te zijn aan het Rijk. De beleidsruimte voor gemeenten om een eigen inkomensbeleid te voeren moet worden beperkt. Het categoriaal inkomensbeleid in de bijstand wordt afgeschaft. De bijstand wordt weer vangnet; dat wil zeggen dat in bijzondere, individuele gevallen ondersteuning kan worden verleend, terwijl aanvullende ondersteuning kan worden verleend aan langdurige minima (zonder perspectief op de arbeidsmarkt).

De volgende maatregelen worden ter hand genomen:

- een inkomensafhankelijke zorgtoeslag, naast een rijksbijdrage voor de premie van ziektekosten voor kinderen;
- een hervorming van de individuele huursubsidie waarbij, naar analogie van de nieuwe zorgtoeslag, meer aansluiting wordt gevonden bij de genormeerde huur in plaats van de feitelijke huur. Daarbij worden bestaande gevallen ontzien. Opbrengsten die ontstaan worden benut om de afname van de IHS naarmate het inkomen stijgt geleidelijker te maken;
- een nieuwe inkomensafhankelijke kinderkorting in de belastingen¹ (met een glijdende schaal);
- bij de inkomensafhankelijke subsidies wordt concentratie van de uitvoering en een verdere stroomlijning van regelingen nagestreefd (één loketbenadering).

Combinatie van werk en levensloop

De behoeften en wensen van mensen ten aanzien van werken, de zorg voor kinderen, gezin of ander levensverband, en leren kan per levensfase wisselen. Om werknemers meer mogelijkheden te geven om te variëren in de combinatie van werk en andere activiteiten wordt een levensloopregeling geïntroduceerd. Binnen het zogenoemde Witteveenkader kan zo een omslag van pensioensparen naar sparen gericht op langer, productiever en een gezonder – arbeidzaam – leven worden gestimuleerd. De introductie van een levensloopfaciliteit kan zowel aan de (blijvende) inzetbaarheid van vrouwen als van die van ouderen in het arbeidsproces een belangrijke bijdrage leveren, evenals aan een verhoging van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling. Bovendien zou aan werknemers meer ruimte gegeven kunnen worden om zelf te bepalen of zij – al of niet in deeltijd – willen doorwerken na hun 65ste. De sollicitatieplicht voor ouderen vanaf 57,5 jaar kan – nu de perspectieven op werk beter zijn – weer worden ingevoerd. Van individuele werkgevers zal in samenhang hiermee een bijdrage gevraagd worden in de WW-lasten van oudere werknemers. Met de opbrengst hiervan wordt de WW-premie verlaagd, waardoor dit per saldo kostenneutraal geschiedt.

Een duurzaam en houdbaar pensioenstelsel is van wezenlijke betekenis. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat de kosten zoveel mogelijk worden beperkt, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het stelsel. Het is gewenst dat het kabinet in overleg met sociale partners een hernieuwd pensioenconvenant tot stand brengt.

Modernisering arbeidsmarktbeleid

Om te voorkomen dat mensen van een uitkering afhankelijk worden en om ze te stimuleren tot arbeid wordt het arbeidsmarktbeleid vergaand gemoderniseerd. Dit houdt in:

- meer ruimte voor gemeenten om werkzoekenden op persoonsgerichte wijze te begeleiden;

¹ Het gaat hier om 0,5 mld euro. Er dient door het kabinet een zodanige vormgeving gekozen te worden, dat dit bedrag ook volledig verzilverd kan worden.

- meer aandacht voor het bevorderen van het aanbod van arbeid in plaats van het bevorderen van de vraag naar arbeid.

Gemeenten en uitvoeringsorganisaties krijgen de verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen voor het voeren van een activerend reïntegratiebeleid. Er komt één ongedifferentieerd, flexibel vrij besteedbaar reïntegratiebudget. Zo kan optimaal maatwerk worden geleverd. De inzet van ID-banen voor maatschappelijke dienstverlening blijft binnen het beschikbare budget mogelijk. Gemeenten kunnen indien gewenst ook WSW-plaatsen inkopen. Met de uitvoeringsorganisaties zullen prestatieafspraken worden gemaakt. Het financiële belang en de prikkel voor gemeenten om mensen uit de bijstand te halen worden maximaal. Zo wordt een solide basis gelegd onder een activerend beleid op afstand van het Rijk.

Op deze basis is het ook verantwoord om op het geheel van de huidige reïntegratiebudgetten een besparing van 850 mln euro in te boeken. In de fiscaliteit wordt de afdrachtvermindering voor werkgevers voor werknemers met lage lonen (de zogenaamde SPAK) in vier stappen gefaseerd afgebouwd en de afdrachtvermindering voor langdurig werklozen (VLW) afgeschaft. Hier tegenover staat een verhoging van de arbeidskorting voor werkenden.

Voorkomen van arbeidsongeschiktheid

De gestage groei van het aantal arbeidsongeschikten is een van de meest onhanteerbare problemen geworden van de Nederlandse economie. In veel gevallen waarin mensen thans op een WAO-uitkering aangewezen raken had dit voorkomen kunnen worden door een tijdig, adequaat ingrijpen door werkgever en werknemer. De huidige wettelijke regeling ontmoedigt dit evenwel. In aansluiting op het SER-advies over de WAO moet het recht op een uitkering dan ook worden veranderd in een aanspraak op hulp bij aanpak van het verzuim en bij werkhervatting. Slechts indien er geen enkel reëel perspectief is op arbeid als gevolg van een duurzaam volledig verlies van arbeidsgeschiktheid dient er recht op een WAO-uitkering te bestaan.

Op die basis moet de WAO ingrijpend worden gewijzigd. Werkgever en werknemer dienen tezamen verantwoordelijk te zijn om de oorzaken van verzuim aan te pakken en zo snel als verantwoord is te komen tot werkhervatting in enige vorm. Wie door arbeidsongeschiktheid niet langer in staat is om zijn oude werk te verrichten heeft aanspraak op hulp bij het vinden van ander werk, maar ook de plicht om ander werk te aanvaarden (de wederzijdse aanspraken worden nader bepaald). In geval van arbeidsongeschiktheid van meer dan 35% wordt bij aanvaarding van andere arbeid het verschil tussen het oude en nieuwe inkomen gedeeltelijk overbrugd door middel van een loonaanvulling. Mits gewaarborgd is dat verzekeraar en werkgever geen financieel belang hebben bij het zonder arbeid uitstromen naar de WW kan deze loonaanvulling op basis van een privaatrechtelijke verzekering gerealiseerd worden, indien dit zonder fricties met de uitvoering van de WAO mogelijk is. Alleen als iemand duurzaam volledig arbeidsongeschikt is, is er recht op een WAO-uitkering. Voorwaarde is dat betrokkene een zodanige ziekte of gebrek heeft, (ondersteund door een lijst van ziektebeelden die niet noodzakelijkerwijze met een arbeidsuitval van vijf jaar of meer gepaard gaan) dat er ook bij een tijdige aanpak van het verzuim geen uitzicht is om binnen vijf jaren te kunnen functioneren in de oude of enige andere baan. Al het mogelijke moet derhalve zijn gedaan om het arbeidsvermogen te herstellen. Het moet gaan om een ziektebeeld dat arbeidsuitval van meer dan vijf jaren waarschijnlijk maakt, waarbij althans blijkens het CBBS niet één functie kan worden geduid. Na drie maanden verzuim is toetsing van de arbeidsongeschiktheid mogelijk; uiterlijk binnen een jaar dient een eerste keuring plaats te vinden. Wezenlijk bij de aanpak van arbeidsongeschiktheid is dat

de bovenwettelijke aanvulling van het wulbz-inkomen uiterlijk in het tweede ziektejaar ophoudt. Het verdient verre de voorkeur dat sociale partners dit zelf regelen dan dat dit wettelijk zou moeten worden geregeld. Indien ondanks toereikende inspanningen daartoe van de werkgever binnen twee jaren geen andere arbeid gevonden kan worden, kan de werknemer, volgens de bestaande regeling in het Burgerlijk Wetboek, ontslagen worden (in geval van niet meewerken aan werkhervatting is eerder ontslag mogelijk). De werknemer heeft vervolgens recht op een WW uitkering en uiteindelijk op een IOAW uitkering. Ook bij instroom in de WW en de IOAW zal de werkgever een uitkering wegens partiële arbeidsongeschiktheid verschuldigd zijn.

De Pemba wordt per 1-1-2003 afgeschaft voor MKB bedrijven die minder dan 25 werknemers in dienst hebben. Wel wordt voor hen een differentiatie van de WAO-premie op brancheniveau ingevoerd. Als uit evaluatie blijkt dat door middel van de beschreven maatregelen de instroom en het beroep op de WAO binnen 3 jaren na invoering structureel is teruggebracht tot de omvang die overeenstemt met de verwachtingen van de SER¹, wordt in lijn met het SER-advies een aanvulling van uitkeringen en het afschaffen van de Pemba gerealiseerd. Blijken de wijzigingen echter niet toereikend te zijn om aan die verwachting te voldoen, dan zullen aanvullende wettelijke maatregelen worden getroffen.

Bevordering arbeidsproductiviteitsstijging en een goed ondernemingsklimaat

Door voortgaande demografisch bepaalde daling van de groei van het arbeidsaanbod is toekomstige economische groei en welvaartsstijging meer en meer afhankelijk van een hogere productiviteitsgroei. Het kabinet kan – binnen de beperkte budgettaire mogelijkheden – een bijdrage aan een sterkere economische structuur en productiviteitsbevordering leveren door:

- verbetering van de fysieke infrastructuur;
- betere kwaliteit van het overheidsbeleid;
- meer ruimte voor creativiteit en eigen verantwoordelijkheid;
- stimulering van de ontwikkeling van privaat publieke samenwerking;
- meer ruimte voor het kunnen ondernemen;
- verlaging van de administratieve lastendruk; het kabinet zal kwantitatieve doelstellingen formuleren per departement;
- een onderzoek naar de mogelijkheden om de WAZ af te schaffen;
- stroomlijning van subsidies (en subsidievoorwaarden en geconcentreerde uitvoering (één loketbenadering));
- verbetering en versterking van het beroepsonderwijs;
- bevordering van arbeidsaanbod.

Het effect van deze maatregelen is – zoals de macro-economische doorrekening toont – dat de loonkosten gematigd worden en dat de winstgevendheid verbetert.

6. Ruimtelijke ontwikkeling en milieu

Doelstellingen op dit terrein zullen in de komende jaren primair gerealiseerd moeten worden door aan te sluiten bij maatschappelijke belangen en ontwikkelingen, niet door daar tegenin te gaan. Niet primair conservering van het bestaande, maar het ontwikkelen van een duurzame toekomst moet bepalend zijn. Niet primair milieubehoud, maar het scheppen van een leefbare omgeving, niet primair ordening, maar het voeren van een ruimtelijk dynamisch ontwikkelingsbeleid moet uitgangspunt zijn. Het Rijksbeleid moet zich in hoofdzaak beperken tot strategische ontwikkelingsstrategieën (projecten, ecologische hoofdstructuur en waardevolle landschappen van nationaal belang) en (infrastructuur)investeringen die van nationaal belang zijn (mainports) en structuur geven aan

¹ Zie SER-advies Werken aan arbeidsgeschiedheid, tabellen op pagina 276, 277 en de tabellen op pagina 257 en 258.

de regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling. Aan provincies en gemeenten worden de ruimte en de middelen geboden om een versterkte rol te spelen bij die eigen regionale gebiedsgerichte ontwikkeling. Daarbij kunnen marktpartijen actief betrokken worden. Gewerkt moet worden aan sterke steden en een vitaal platteland. Om het platteland te behouden moet men het niet op slot doen.

Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en volkshuisvesting

De groeiende ruimtebehoefte voor woningen en bedrijven zal evenwichtig moeten worden ingepast in landschap, natuur en waterhuishouding. De huidige notacultuur en het bijbehorend bureaucratische voorbereidingsproces dient te worden doorbroken. Er moeten minder grote nota's komen. Er moet meer ruimte komen voor afwegingen op decentraal niveau. De medeoverheden hebben een volwaardige plaats in het ruimtelijke beleid. Gemeenten hebben het initiatief bij de vaststelling van contouren en aantallen woningen. Provincies toetsen deze aan het streekplan. In de grote en grote(re) steden zal – om de middenklasse en hogere inkomens weer aan de stad te binden en om te komen tot een evenwichtiger verdeling van bevolkingsgroepen – een gevarieerder woningaanbod met een betere woningkwaliteit tot stand moeten komen. Dit komt de vitaliteit van steden ten goede en sluit aan bij de wens om in het kader van het mobiliteitsbeleid wonen en werken dicht bij elkaar te brengen. Op het platteland moet ruimte zijn om tenminste de eigen bevolkingsgroei te kunnen opvangen. Meer ruimte in en om de woning moet het uitgangspunt zijn. Bij de ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur zal – door het verstrekken van meer exploitatievergoedingen – een omslag van koop van grond naar particulier, agrarisch natuurbeheer worden gestimuleerd. Het kabinet legt op korte termijn deze visie neer in een aanpassing van de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Er komt geen open ruimteheffing. Woningcorporaties dienen op basis van prestatieafspraken de verkoop van huurwoningen aan zittende huurders te intensiveren. Aldus ontstaat er een geclausuleerd kooprecht. De hypotheekrenteaftrek blijft gehandhaafd, het eigenwoningforfait voor degenen die geen hypotheekrenteaftrek genieten vervalt. Vooral ouderen profiteren hiervan. Daarnaast wordt de gemeentelijke OZB voor woningen afgeschaft, onder volledige compensatie van de gemeenten via het Gemeentefonds. Voor wat betreft huurwoningen moet een koppeling tussen WOZ en GBA meer inzicht verschaffen in het woningenbestand, teneinde illegale bewoning op te sporen.

Kwaliteit van de leefomgeving

Het kabinet dient in te zetten op een krachtig internationaal milieubeleid in het algemeen en op Europese coördinatie en harmonisatie in het bijzonder. Nederland moet zich richten op het scheppen van een betrouwbaar stelsel van uitvoerbare afspraken. De ontkoppeling die de afgelopen jaren tot stand is gebracht tussen economische groei en milieudruk dient te worden vastgehouden. De ambities en instrumenten van het NMP 4 [één van de kabinetsnota's die een reëel financieel kader en dekking ontbeerden] zullen moeten worden aangepast aan de financiële mogelijkheden.

Duurzame energiehuishouding

Het energiebeleid moet gericht zijn op een overgang naar duurzame energie en een duurzame energiehuishouding en een kostenefficiënte uitvoering van de Kyoto-verplichtingen. Aardgas is en blijft de komende decennia een belangrijke energiebron in Nederland en de Europese Unie. Voortzetting van het Nederlandse kleine veldenbeleid levert een aanzien-

lijke bijdrage aan de welvaart en is een belangrijke milieuschone bron van energie. Boren naar gas in de Waddenzee is niet toegestaan. Aangenomen dat daar vooralsnog geen economische, budgettaire en energiepolitieke noodzaak voor is en er nog onvoldoende inzicht bestaat in de ecologische gevolgen daarvan, wordt – gegeven het politiek draagvlak daarvoor in de Kamer – verder gestreefd naar een moratorium van tien jaren met betrekking tot het boren naar gas onder de Waddenzee. Zo zulks in het kader daarvan evenwel nodig is, kan vanuit de bestaande lokaties Paesens/Moddergat en Lauwersoog, waar met het oog daarop reeds aanzienlijke investeringen zijn gepleegd, geboord worden, met inachtneming van de natuurbeschermingswet. Dit zal dan plaatsvinden onder strikte controle en begeleiding met het oog op het verkrijgen van inzicht in de mogelijke ecologische gevolgen daarvan, waarbij het boren wordt gestopt indien van nadelige ecologische gevolgen blijkt. Gegeven de Kyoto-verplichtingen is het niet zinvol de kerncentrale te Borssele voortijdig te sluiten. Het kabinet dient met de producent/eigenaar in overleg te treden over het openhouden van de centrale in relatie tot de economische en veilige levensduur en hier afspraken over te maken.

Andere elementen van de aanpak zijn ondermeer inzet op alternatieve, duurzame energiebronnen zoals windmolenparken, stimulering van het gebruik van verhandelbare emissierechten en bevordering van vrijwillige afspraken met sectoren van het bedrijfsleven. De publieke belangen met betrekking tot het functioneren van energiedistributiebedrijven worden in de wet gewaarborgd. De verkoop van meerderheidsaandelen is niet toegestaan totdat dit in het kader van de liberalisering van de energiemarkt in Europese regelgeving is geregeld.

Een vitaal platteland en natuur

Het beleid met betrekking tot de land- en tuinbouwsector is onderdeel van een integraal beleid gericht op de leefbaarheid van het landelijke gebied. Daarvoor is een gezonde economische sector noodzakelijk. Door herstructurering van de intensieve veehouderij enerzijds en een stimulering en uitbreiding van de inzet van de landbouwsector bij natuurbeheer anderzijds worden gedifferentieerde, gebiedsgerichte oplossingen en mogelijkheden geschapen, waarbij rekening gehouden wordt met andere functies in het landelijke gebied. Regionale en lokale overheden hebben een belangrijke taak bij de noodzakelijke heroriëntatie van de sector en optimalisering van een milieuvriendelijke bedrijfsvoering. Binnen de gestelde kaders moet de land- en tuinbouwsector op economisch gezonde wijze voedsel produceren voor een internationaal concurrerende markt. Dit houdt in dat ondernemers in de Europese Unie onder gelijke uitgangspunten van regelgeving dienen te produceren. Uitbreiding van de Europese Unie leidt tot nieuwe ingrijpende veranderingen, die veel van de sector vragen. Het kabinet dient hiervoor oog te hebben. Op korte termijn moet er een plan van aanpak komen voor verlaging van de uit de hand gelopen administratieve lasten. Het positief stimuleren van veranderingen heeft meer effect dan het toevoegen van weer nieuwe regels. De ingezette lijn van aansluiting zoeken bij en uitvoering geven aan een gemeenschappelijk Europees landbouwbeleid moet met kracht worden voortgezet.

Het kabinet dient zich in Europees verband sterk te maken voor een aanpassing van het non-vaccinatiebeleid.

Voedselveiligheid is van groot belang voor de volksgezondheid. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat producten niet schadelijk zijn voor de gezondheid. De oprichting van de Voedsel en Warenautoriteit wordt daarom doorgezet. Samenwerking in Europees verband is daarbij essentieel.

7. Mobiliteit

Groei van de mobiliteit en economische groei hangen samen. Goede bereikbaarheid en ontsluiting – ook over de elektronische snelweg – zijn essentieel voor verdere economische groei. Dit vereist een consistent en slagvaardig mobiliteitsbeleid. Aan de mobiliteitsbehoefte kan evenwel niet ongebreideld tegemoet worden gekomen. Drukte op de wegen en in het openbaar vervoer is de keerzijde van een welvarender samenleving. Er zijn forse(re) inspanningen nodig om Nederland meer in beweging te krijgen. Nederland staat thans te vaak stil in de auto of wacht te lang op het perron.

Verbetering van het openbaar vervoer inclusief de sociale veiligheid daarvan, bevordering van de doorstroming – vooral ook in en rond de steden – en oplossing van bekende fileknelpunten krijgen extra impulsen, waarmee ook een goede en tijdige ontsluiting van nieuwe woonlocaties. Hiervoor wordt extra geld beschikbaar gesteld. Het spoor krijgt extra middelen voor goed en tijdig onderhoud. Hierdoor neemt de betrouwbaarheid van het treinverkeer toe. Ook komen extra middelen beschikbaar voor een betere benutting van het spoor. De toezegging aan het Noorden over de aanleg van de Zuiderzeelijn zal binnen de bestaande afspraken gestand worden gedaan, met dien verstande dat het kabinet geen bijdrage levert in eventuele (onverhoopte) overschrijdingen. Het kabinet dient bij voorrang een tussenstand op te maken ten aanzien van de Betuwelijn en de mogelijkheden van een verbetering van de rentabiliteit ervan te onderzoeken en hierover op korte termijn aan de Tweede Kamer te rapporteren. Doorstroming in het verkeer kan naast verbreding van wegen ook worden bevorderd door een uitbreiding van het inhaalverbod voor vrachtwagens, extra rijstroken en toeritdosering, evenals door terugdringen van het autoverkeer door o.a. verkorting van afstanden van woon- werkverkeer en door ICT-toepassingen in werk- en vervoerssituaties. Private financiering van infrastructuur bijvoorbeeld bij betaalstroken wordt bevorderd. Ter bespoediging van de procedures bij wegverbreding komt er een spoedwet Wegverbreding. Invoering van een eventuele kilometerheffing heeft pas een functie als de bereikbaarheid over de weg en met het openbaar vervoer aanzienlijk verbeterd is. In de komende kabinetsperiode worden voor de voorbereiding van een eventuele invoering van een kilometerheffing geen middelen vrijgemaakt.

Het kabinet dient op korte termijn – in samenspraak met de betrokken medeoverheden – na te gaan wat binnen de bestaande middelen voor infrastructuur mogelijk is, inclusief eventuele herprioriteringen (ten behoeve van bijvoorbeeld ondertunneling van de A2 in Maastricht en de aanleg van de A4 in Midden-Delftland). Voor de regio's moet duidelijkheid komen over de middelen en investeringen waarop zij kunnen rekenen. Voorts wordt op korte termijn het NVVP aangepast waarbij de bovenstaande beleidslijnen worden verwerkt.

Teneinde additionele middelen ten behoeve van het mobiliteitsbeleid te verkrijgen kan in de komende kabinetsperiode, op een financieel opportuun moment, een minderheidsaandeel in Schiphol worden verkocht. Daarbij dienen de betrokken publieke belangen adequaat door middel van een wettelijke regeling te zijn gewaarborgd. De continuïteit van de luchthaven mag voorts niet in gevaar komen (b.v. door te ambitieuze investeringen in het buitenland) en er moeten toereikende waarborgen bestaan om misbruik van de economische machtspositie van de luchthaven ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen (KLM) te voorkomen.

Binnen zes maanden na aantreden zal het kabinet bezien of voldaan is aan deze voorwaarden en zonodig het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel, bij nota van wijziging, aanvullen.

Het zogenoemde «kwartje van Kok» wordt in februari 2004 via een verhoging van de benzineaccijnsverlaging aan de pomp gecompenseerd, voortuitlopend op de overige lastenverlichtingen, die in samenhang met de

invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2005 worden ingevoerd. De fiscale regels bij het woon-werkverkeer worden vereenvoudigd.

Voor een betere bereikbaarheid komt een bedrag oplopend tot 410 mln euro in 2006 beschikbaar. Daarbinnen is maximaal 100 mln euro beschikbaar voor externe veiligheid.

8. Telecommunicatie en media

Het kabinet dient spoedig de voorbereidingen te treffen om in 2003 de radiofrequenties voor de commerciële omroep langjarig te verdelen. De verdeling van de frequenties zal geschieden op basis van een vergelijkende toets aan de hand van objectieve criteria – waarbij het aanbod ten aanzien van de hoogte van de jaarlijkse vergoeding die partijen bereid zijn te betalen voor de concessie, een belangrijke component zal zijn.

Gelet op de grote invloed van informatie- en communicatietechnologie op de samenleving en het belang voor de economische ontwikkeling is een geïntegreerde beleidsaanpak op dit terrein noodzakelijk. Daarom wordt het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post inclusief het betrokken deel van de V&W-inspectie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat toegevoegd aan het ministerie van Economische Zaken. Het beleid ten aanzien van de kabelsector en de digitalisering van de ether, dat nu wordt behartigd door OC&W, gaat eveneens naar EZ. Dit laat de verantwoordelijkheid van OC&W ten aanzien van het mediabeleid onverlet. Dit maakt ook samenhang en efficiencyverbetering van het beleid gericht op de gehele ICT-sector mogelijk.

De publieke omroep dient een representatieve afspiegeling te bieden van de samenleving. In september 2000 is een tienjarige concessie verleend aan de publieke omroep, met de NOS als concessiehouder en de omroeporganisaties als concessiedeelnemer voor 5 jaar. Conform de bepalingen van de Mediawet zal in 2004 een beoordeling plaatsvinden van de wijze waarop de publieke omroep uitvoering heeft gegeven aan haar taakopdracht. Deze beoordeling biedt een adequaat aanknopingspunt voor de discussie over het functioneren van de publieke omroep. Uit hoofde van de Mediawet beschikt de publieke omroep over een gegarandeerde en geïndexeerde Rijksbijdrage die wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Het rechtvaardigt een transparante financiële verslaglegging. Tegen de achtergrond van de doelmatigheids- en volume taakstelling van de hele overheid ligt het evenwel in de rede dat ook de publieke omroep kritisch kijkt naar overmatige bureaucratie en overhead in de eigen organisatie. Met het oog daarop wordt de Rijksbijdrage met 5% verminderd. Overigens wordt de indexatiesystematiek gehandhaafd. Tegelijkertijd zal de omroep meer ruimte krijgen om middelen flexibel in te zetten.

9. Binnenlands bestuur

Overheidsbestuur is een onmisbare schakel in de samenleving. Maar waar veel van de overheid wordt verwacht, wordt het bestuur ook de oorzaak geacht van veel van wat er mis is. Naarmate er in de afgelopen dertig jaren meer taken aan het bestuur zijn toebedeeld is er ook steeds meer gesproken over bestuurlijke vernieuwing, bestuurlijke herindeling en bestuurlijke reorganisatie waardoor alles beter zou moeten gaan. Enerzijds is het bestuur professioneler, rationeler en grootschaliger geworden om effectief op maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen reageren. Anderzijds is het bestuur «dichter» bij de burger gebracht door middel van inspraak, rechtsbescherming, coördinatie, referenda. Paradoxaal genoeg is het blokkeren van besluiten daardoor vaak eenvoudiger geworden dan het nemen van een besluit; het oplossend vermogen van de overheid neemt daardoor af en de onvrede bij burgers toe. Het kabinet onderzoekt op korte termijn voorstellen van de mogelijkheden tot verder-

gaande beperking van het aantal beslissingen per project, de stro-omlijning van procedures en het afschaffen van de zogenoemde actio popularis, om aldus de daadkracht en besluitvaardigheid van de overheid te vergroten.

Onvrede over het bestuur is begrijpelijk. Betwijfeld kan worden of nog weer nieuwe electorale raadplegingen, nieuwe procedures en regels in Nederland een oplossing bieden. Gewoon goed bestuur – goede communicatie tussen overheid en burgers, burgers meer keuzen laten, regelzucht en bureaucratie terugdringen en maatschappelijke organisaties mobiliseren bij het vinden van oplossingen – biedt wellicht een betere oplossing.

Bestuurlijke vernieuwing

Veel burgers herkennen zich onvoldoende in de wijze waarop het openbaar bestuur omgaat met de problemen die men ervaart. De verkiezingen onderstrepen de behoefte aan een andere bestuurscultuur: problemen bij de naam noemen, keuzen toelichten en niet uit de weg gaan, verantwoordelijkheid aanvaarden en een duidelijk zicht op wat er leeft in de samenleving. Maar de verkiezingen hebben ook laten zien dat onvrede en een behoefte aan verandering in het bestaande bestel op democratische wijze tot gelding kunnen worden gebracht. Voor alles dient het kabinet zich dan ook het versterken van de representatieve democratie op basis van evenredige vertegenwoordiging en een goed functionerend bestuur ten doel te stellen. Dat biedt de burger vertrouwen dat zijn stem wordt gehoord en dat de complexe belangen in de maatschappij op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen. Het bestuur zal daar steeds, maar in het bijzonder bij verkiezingen, verantwoording over moeten afleggen. Referenda scheppen daarover slechts onduidelijkheid. Zij berusten op de onjuiste veronderstelling dat openbaar bestuur niet meer is dan de optelsom van afzonderlijke maatregelen die naar believen kunnen worden afgewezen. Het kabinet bevordert daarom de intrekking van de tijdelijke referendumwet en zal de wijziging van de grondwet om het correctief wetgevingsreferendum mogelijk te maken niet ondersteunen.

Het systeem van openbare voordrachten voor burgemeestersbenoemingen, zoals dit recent in het kader van staatsrechtelijke vernieuwing is geïntroduceerd, functioneert slecht. Het dient derhalve te worden afgeschaft. Het systeem van benoeming door de Kroon is echter verouderd. Een rechtstreeks gekozen burgemeester kan bijdragen aan een betere invloed van de kiezer op beleid dat zijn directe leefomgeving in hoge mate bepaalt. De procedure tot wijziging van de grondwet om de aanstelling van de burgemeester bij wet te kunnen regelen wordt derhalve voortgezet. De implicaties van verkiezing van burgemeesters voor de inrichting van het gemeentelijk bestuur, voor de bevoegdheden over openbare orde en veiligheid, voor de verhouding tussen burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, worden onderzocht. Op basis van dit onderzoek zullen de verkiezing van burgemeesters en de nadere condities worden geregeld. De mogelijkheid van een referendum over de benoemingsvoordracht van een burgemeester wordt in afwachting daarvan afgeschaft. De constitutionele toetsing van wetten aan de grondwet wordt gezien in het kader van de discussie over de introductie van grondrechten in het Europese Unieverdrag.

Daadkracht zonder bureaucratie

Terugdringen van regelzucht en bureaucratie, burgers en instellingen keuzen laten om eigen problemen op te lossen, en het centraal stellen van de kwaliteit van uitvoering impliceren een ingrijpende verandering van bestuurscultuur. Naast een algemene efficiencykorting van 1% per jaar

(die inhoudt dat hetzelfde werk met minder ambtenaren gedaan moet worden) zal het kabinet dan ook een volumekorting toepassen toegespitst op departementaal personeel en gedifferentieerd naar gelang dit uit de beleidsvoornemens voortvloeit¹. Terugdringen van bureaucratie impliceert voorts dat de politiek moet kunnen leven met verschillen in uitvoering, waaronder verschillen in kwaliteit. Dat bij de bescherming van algemene belangen volstaan moet worden met minder nuancering, minder doelen en minder onderscheiden situaties. Dat bij uiteenlopende belangen de wetgever niet «kan blazen en het meel in de mond houden» om de delicate keuzen aan het bestuur over te laten.

In het beleid moet de nadruk verschuiven van de voorbereiding naar de uitvoering; van de plannen, nota's en richtlijnen, naar resultaatgerichte en concrete uitvoering. Daardoor wordt een beperking van de overhead mogelijk en kan de uitvoering beter worden aangepast aan de praktijkervaring. Onderzocht wordt op welke wijze de praktijk van de uitvoering normerend kan zijn in het kader van de rechtsbescherming, zodat niet iedere stap van het bestuur eerst in regelgeving moet zijn voorzien. Bij mogelijke nieuwe overheidstaken wordt eerst getoetst of deze niet, onder het stellen van wettelijke randvoorwaarden, aan de samenleving kunnen worden overgelaten. Bestaande taken worden eveneens aan dat criterium getoetst. Organisaties en instellingen die maatschappelijke taken vervullen, dienen niet nodeloos gebureaucratiseerd te worden. Ruimte laten voor keuzen en burgers aanspreken op hun verantwoordelijkheid, betekent evenwel niet dat regelgeving en uitvoering aan groepen belanghebbenden overgelaten kunnen worden. Dat leidt doorgaans niet tot minder bureaucratie en regelzucht. Bedoeld is dat regels of voorzieningen de burger de keuze kunnen laten tussen alternatieven of ruimte bieden voor initiatief.

Organisatie binnenlands bestuur

Door de afnemende betekenis van afstand in het maatschappelijk verkeer valt het bestuurlijk gebied steeds minder vaak samen met de schaal van maatschappelijke vraagstukken. Daardoor kunnen gemeenten te klein worden om adequaat aan de eisen van een modern bestuursapparaat te beantwoorden. Bestuurlijke herindeling biedt echter geen antwoord, indien deze tegen de wil van het grootste deel van de betrokken bevolking worden opgelegd. Om die reden dient het kabinet geen gemeentelijke herindeling meer te entameren tenzij dit op verzoek van betrokken gemeenten geschiedt dan wel op een daartoe strekkend voorstel van de provincie berust (het herindelingskader wordt dienovereenkomstig aangepast). De mogelijkheid van tussengemeentelijke oplossingen en gemeenschappelijke regelingen dient intensiever te worden benut voor grensoverschrijdende problemen. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen zal met het oog daarop worden uitgebreid, zodat in voorkomende gevallen meer verplichtende samenwerking mogelijk is, waarbij de provincie een toezichthoudende rol kan vervullen. De Kaderwet Bestuur in verandering zal nog t/m het jaar 2003 in stand worden gehouden om per 1 januari 2004 te worden afgeschaft.

Grote departementale herindelingen zijn, hoewel inhoudelijk mogelijk te verdedigen, thans niet gewenst; zij leiden de bestuurlijke en ambtelijke aandacht en energie af van de echte prioriteiten. Daarom wordt bij de aanvang van deze kabinetsperiode volstaan met beperkte verschuivingen die wenselijk zijn voor een geïntegreerde en samenhangende beleidsvoorbereiding en uitvoering².

Ter voorbereiding van een mogelijk ingrijpender departementale herindeling na de komende kabinetsperiode wordt een onderzoek gestart naar de gewenste departementale organisatie en werkwijze. De doelmatigheid van

¹ Zie hiervoor bijlage 4, gedifferentieerde taakstellingen collectieve sector.

² Het DG Telecommunicatie en Post gaat van het ministerie van V&W naar het ministerie van EZ; Kinderopvang van het ministerie van VWS naar SZW; de Wet voorzieningen gehandicapten van SZW naar VWS.

zelfstandige bestuursorganen en de groei van dat verschijnsel, wordt geëvalueerd mede in het licht van de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor hun functioneren. De behoefte aan een algemene wettelijke regeling van ZBO's wordt opnieuw bezien.

10. Het Koninkrijksverband

Niet alleen het binnenlands bestuur, maar ook het Koninkrijksverband behoeft herbezinning en revitalisering. Het Statuut dient de basis te bieden voor een hechtere integratie in Koninkrijksverband. Door bepaalde onderwerpen (wetgeving, rechtshandhaving) en de regeling van de instellingen voor rechtspraak, controle en advies sterker als gezamenlijke aangelegenheid van de betrokken landen te zien en te organiseren, kan ruimte ontstaan om meer van de resterende taken en bevoegdheden op het niveau van de afzonderlijke eilanden te leggen. Het maakt een meer gerichte en gedifferentieerde aanpak mogelijk en een duidelijke markering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een status aparte voor afzonderlijke eilanden dient te worden voorkomen. De positie van Aruba en de Antilliaanse eilanden binnen de Europese Unie wordt zo mogelijk en zo nodig versterkt.

Dat neemt evenwel niet weg dat de Antilliaanse regering de huidige financiële problemen op eigen kracht te lijf moet gaan en dat, indien aanvullende liquiditeit vanuit Nederland wordt gevraagd voor het saneren van de overheidsfinanciën, in ieder geval een onafhankelijke toets van het saneringsprogramma dient plaats te vinden door het IMF.

11. Europese samenwerking

De Europese Unie is essentieel voor Europa en voor Nederland. Voor Europa in verband met het bevorderen van vrede en veiligheid en voor het bevorderen van stabiliteit en welvaart. Voor Nederland omdat de samenwerking en afstemming van beleid binnen de EU op steeds meer terreinen een elementaire voorwaarde vormt om de binnenlandse vraagstukken op adequate wijze aan te sturen en op te kunnen lossen. De EU is daarbij een gemeenschap van landen die, ieder vanuit hun eigen cultuur en traditie, fundamentele normen en waarden delen die zij wensen te beschermen en versterken. De toekomst van Nederland is verweven met die van de EU. Investeren in een vitale EU is dan ook investeren in eigen toekomst.

De voorgenomen uitbreiding van de EU vormt een nieuwe stap op de weg naar realisatie van stabiele economische en democratische verhoudingen in Europa. Dat neemt niet weg dat bij de toetreding van nieuwe lidstaten per land scherp wordt vastgehouden aan de Kopenhagen-criteria. Ook meent Nederland dat in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid geen uitbreiding van inkomenssteun naar nieuwe lidstaten dient plaats te vinden. Indien dit onontkoombaar zou zijn, versterkt dit de noodzaak van versnelde uitfasering van die steun in de oude lidstaten, waarover besloten zou moeten zijn voordat de toetreding van nieuwe lidstaten een feit is. De afbouw van inkomenssteun voor de landbouw in EU-verband moet worden gecombineerd met de uitbreiding van mogelijkheden om vergoedingen te geven aan boeren die een actieve bijdrage leveren aan natuur- en landschapsbeheer. De structuurfondsen zullen wel openstaan voor nieuwe lidstaten, maar het rondpompen van geld tussen de rijke lidstaten en de EU moet worden gestaakt. Grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten met een toegevoegde Europese waarde blijven mogelijk.

Het belang van de EU voor de Nederlandse samenleving staat in contrast met de geringe betrokkenheid van de bevolking bij de ontwikkeling van de EU. Juist de aanstaande uitbreiding en de discussie over de toekomst van de EU zijn ontwikkelingen die niet zouden moeten passeren zonder

levendig maatschappelijk debat. Het kabinet zal daaraan bijdragen door de verschillende aspecten van de uitbreiding en de verdieping breed onder de aandacht van het publiek te brengen, zoals de economische voordelen en de mogelijkheid om greep te herwinnen op grensoverschrijdende vraagstukken zoals asiel en migratie, milieu en veiligheid. Aan de handhaving van het Stabiliteitspact zal strikt de hand moeten worden gehouden. Meer aandacht is nodig voor de vraag hoe Lidstaten de financiële last van de vergrijzing op verantwoorde, duurzame wijze opvangen. Daarbij kan voor landen met een pensioenomslagstelsel aan verschillende maatregelen gedacht worden, waaronder een extra verlaging van de staatsschuld onder de norm van 60% uit het Verdrag van Maastricht.

Versterking van de positie en bevoegdheden van instituties van de EU (waaronder het Europese Parlement) is geen doel op zichzelf, maar kan besproken worden in het belang van daadkracht en draagvlak in de EU. Het kabinet dient voorstellen ter zake, zoals voorstellen van de Europese Conventie, op hun merites te beoordelen. Bevordering van doelmatigheid in de Europese besluitvorming en uitvoering is nodig. Bij de toebedeling van taken aan de EU moet steeds worden zorggedragen voor een adequate besluitvormingsstructuur met voldoende democratische basis, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel.

12. Buitenlands beleid en defensie

Nederland heeft op grond van economische belangen en morele betrokkenheid al van oudsher een sterke oriëntatie op internationale handel, mondiale verhoudingen en de positie van arme landen daarbinnen. Het kabinet dient die traditie voort te zetten en te streven naar behartiging van Nederlandse belangen, bevordering van stabiliteit, vrede, mensenrechten, goed bestuur en rechtvaardige verhoudingen en het bestrijden van armoede. Het belang van NGO's hierbij, wordt erkend.

Om de ontwikkeling van arme landen te bevorderen zal het kabinet zich moeten inzetten voor de bevordering van vrijhandel en in het bijzonder het wegnemen van barrières voor toegang tot de Europese markt. Het niveau van het budget van ontwikkelingssamenwerking zal op 0,8% BNP worden gehouden. Daarbij zullen de internationale criteria, waarmee echte ontwikkelingshulp wordt gedefinieerd, strikt worden toegepast. De inzet van dit budget wordt meer dan voorheen onderdeel van een geïntegreerd buitenlands beleid. De effectiviteit van de uitgaven wordt bovendien kritisch bezien.

In het defensiebeleid wordt het tweesporenbeleid met betrekking tot de versterking van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en de NAVO voortgezet. Voor het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid wordt 50 mln euro uitgetrokken. De NAVO blijft de hoeksteen voor het beleid. Het ambitieniveau voor deelname aan vredesoperaties wordt teruggebracht van maximaal vier naar maximaal drie per jaar. Voor deelname aan vredesoperaties geldt het Toetsingskader als uitgangspunt. In de strijd tegen het internationaal terrorisme is Nederland een betrouwbare partner, waarbij altijd zorgvuldig alle beschikbare pressiemiddelen zullen worden afgewogen. De samenwerking tussen de krijgsmacht-onderdelen moet worden verbeterd. Dat bevordert de doelmatigheid en efficiency. Dit vereist een duidelijke structuur en aansturing. Langs de lijnen die al ingezet zijn dient te worden gewerkt aan verdere ontschotting en integratie binnen de krijgsmacht, o.a. in operationeel denken, logistiek en opleidingen.

13. Een solide financieel kader

Het begrotingsbeleid dient gericht zijn op het wegwerken van de staatschuld in 20 à 25 jaar (binnen één generatie). Daarbij wordt in de komende kabinetsperiode uitgegaan van het behoedzame groeiscenario van het CPB. Door de stagnerende economische ontwikkeling zijn de budgettaire uitgangspunten voor de komende kabinetsperiode beduidend minder gunstig dan eerder werd verondersteld. Blijkens de jongste CPB-berekeningen is het beeld verder verslechterd. Daarnaast zijn daar nog bovenop verwachte overschrijdingen in beeld gekomen uit de departementale boedelbeschrijvingen die ook ingepast moeten worden. Dit betreft vooral extra uitgaven in de zorg. Voor 2003 en 2004 dreigen – bij ongewijzigd beleid – omvangrijke begrotingstekorten. Dit moet, als het maar enigszins kan, worden voorkomen.

De komende kabinetsperiode zal de tering weer naar de nering moeten worden gezet. Het uitgangspunt moet zijn om ex ante te streven naar tenminste begrotingsevenwicht. Dit streven houdt een aanscherping in van het tot nu toe gevoerde begrotingsbeleid. Het beleid dient verder gericht te zijn op het ex ante bereiken van een begrotingsoverschot – bij behoedzame uitgangspunten – van 1% BBP in 2006, met zichtbaar perspectief op een verdere oploop van het begrotingssaldo in volgende jaren.

Het beleid moet blijven uitgaan van solide begrotingsregels, te weten:

- hantering van reële uitgavenkaders;
- scheiding van inkomsten en uitgaven;
- volledige werking – binnen signaalwaarden van 0 en 2,5% BBP – van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant.

Voor de drie overheidssectoren – rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en arbeidsmarkt en zorg – wordt een afzonderlijk reëel uitgavenplafond vastgesteld. Uitzonderlijke omstandigheid daargelaten, wordt een (dreigende) overschrijding van de onderscheiden uitgavenplafonds gecompenseerd binnen dezelfde sector. In alle gevallen dient de ontwikkeling van de totale uitgaven onder het totale reële uitgavenplafond (van de drie budgetdisciplinessectoren gezamenlijk) te blijven. Inkomstmeevallers die het begrotingsoverschot boven de 1% BBP brengen, mogen voor 25% en tot een maximum van 1 mld euro worden aangewend voor lastenverlichting van burgers en/of bedrijven. Bij het bereiken van een begrotingsoverschot van 2,5% is het aan het kabinet om met voorstellen te komen over de aanwending van de dan beschikbare extra budgettaire ruimte voor extra schuldaflossing, lastenverlichting en intensiveringen in de sfeer van de uitgaven.

Uitgangspunt is om lastendekkende premies te realiseren waarbij – met inachtneming van een ook na te streven evenwichtig inkomensbeeld – rekening wordt gehouden met het afbouwen van bestaande vermogensaldi die uitgaan boven wat nodig is om een redelijke buffer te vormen tegen onverhoopte tegenvallers. Door premies tijdelijk beneden of boven lastendekkend niveau vast te stellen (voor alle fondsen), worden vermogensaldi geleidelijk gevormd of afgebouwd. In dat verband vindt er gefaseerd in vier jaarlijkse stappen een WAO/AWBZ-premieschuif van werkgevers naar werknemers plaats van in totaal 1 mld euro (2006). Het is aan het kabinet om hier verder concreet invulling aan te geven. Een (vervolg)rapportage van de werkgroep Belastingen en premies, die zich over dit onderwerp al gebogen heeft, kan hierbij dienstig zijn.

Tabel 1: Budgettaire beeld (in miljarden euro)

	2006
Ombuigingen waarvan voor:	6,76
EMU-saldo 1% BBP	3,25
Ruimte voor uitgavenintensiveringen	3,51
<i>(Waarvan voor opvangen verwachte tegenvallers die nog niet in de meerjarencijfers waren verwerkt 1,0 mld.)</i>	
Ruimte voor lastenverschuivingen	8,65

Van vrije budgettaire ruimte voor beleidsvernieuwing, uitgavenintensiveringen en structuurversterkende lastenverlichtingen is de komende kabinetsperiode geen sprake. Die ruimte zal eerst moeten worden verdiend. Het bereiken ex ante van een positief begrotingssaldo van 1% BBP in 2006 – en van begrotingsevenwicht in 2003 – alleen al vergt omvangrijke bezuinigingen. Naast het ontbreken van financiële ruimte vanwege met name tegenvallende ontvangsten door de stagnerende economische groei in 2001 en 2002 moet ook rekening worden gehouden met recent in beeld gekomen verwachte tegenvallers – vooral in de zorg – in de orde van grootte van tenminste circa 1,0 mld euro. Er is weinig geld; niet alles zal kunnen – zeker niet met geld alleen – en zeker ook niet tegelijkertijd. Ruimte voor nieuw beleid moet worden gevonden in het stellen van zeer scherpe prioriteiten, mede aan de hand van een kritische doorlichting van bestaand beleid en van bestaande fiscale regelingen (belastinguitgaven). Daarnaast zullen verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid en een versobering en stroomlijning, ruimte moeten opleveren.

Om aan de ambitie ter zake van het ex ante begrotingsoverschot in 2006 te kunnen voldoen, enige ruimte te creëren voor nieuw beleid en de extra uitgaven die uit de boedelbeschrijvingen naar boven zijn gekomen in te passen, is een ingrijpend pakket aan ombuigingsmaatregelen nodig in de orde van grootte van 6,8 mld euro.

Een globaal beeld van de groei in de meerjarencijfers in de periode 2003–2006 en een indicatie van de intensiveringen en bezuinigingen blijkt uit de navolgende tabel uit de voorlopige doorrekening van het CPB van het concept strategisch akkoord. De intensiveringen exclusief de compensatie van de invoering van het zorgstelsel bedragen circa 3,5 mld euro, waarin begrepen een uitgavenreserve voor kabinetsprioriteiten en onverhoopte tegenvallers oplopend tot een bedrag van circa 500 mln euro in 2006.

Tabel 2: Reële uitgavenontwikkeling 2003–2006

	Voorzichtig excl. beleid	Ombuigingen	Intensiveringen	Voorzichtig incl. beleid ¹	Voorzichtig incl. beleid
	mld euro (prijzen 2002)		% per jaar		
Defensie	0,3	- 0,1		0,3	1
Onderwijs	2,0	- 0,2	0,5	2,3	2¾
Openbare orde (veiligheid)	0,3		0,8	1,1	3¾
Gemeente- en Provinciefonds	1,6	- 0,9		0,7	1¼
Overig Openbaar Bestuur	0,9	- 2,1		- 1,2	- 1
Infrastructuur	0,4	- 0,1	0,4	0,7	1¾
Sociale Zekerheid	5,5	- 2,2	2,3 ²	5,6	2¾
Zorg	5,3	- 0,5	1,1	5,9	4¼
Ontwikkelingssamenwerking	0,5	- 0,1		0,4	1¾
Overig ³	- 1,9	- 0,7		- 2,5	
Uitgavenreserve			0,7	0,7	
Totaal netto collectieve uitgaven⁴	14,9	- 6,8	5,8	13,9	1¾

(Bron: voorlopige doorrekening CPB)

¹ Exclusief (macro-economische) doorwerkingseffecten van het beleidspakket.

² Dit betreft uitgaven voor inkomensreparatie in samenhang met het zorgstelsel.

³ Rente, subsidies en niet-belastingontvangsten.

⁴ Exclusief kredieten en verkoop aandelen.

Bij de bezuinigingsmaatregelen ligt in de eerste plaats een zwaar accent op een doelmatiger en effectiever werkende overheid (ontbureaucratise-ring). Binnen de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid kunnen door meer maatwerk, een vergroting van de beleidsruimte van gemeente en de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen naast een groter financieel belang van gemeenten bij een juiste en doelmatige uitvoering van de bijstandsregelingen aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd. Tevens vallen middelen vrij bij een beperking van de instroom in de WAO. De bezuinigingen geven pas gaandeweg budgettaire ruimte voor intensiveringen in zorg, veiligheid, onderwijs en mobiliteit (incl. externe veiligheid). Voor 2003 is er – nu we in zwaarder weer zijn terecht gekomen – geen budgettaire ruimte. In aanvulling op de beschikbare budgettaire enveloppen voor de veiligheid, het onderwijs en de zorg mogen in die sectoren extra middelen die vrijkomen uit efficiencyverbetering en doelmatiger werken, worden behouden en worden ingezet voor extra productie of kwaliteitsverbetering. In de zorg is het wel verantwoord om beperkte versoeringen aan te brengen – deels mede in samenhang met de invoering van een verplicht eigen risico bij de introductie van een nieuwe basisverzekering in de zorg in 2005 – en daar ook rekening mee te houden.

Uitgangspunt is evenwicht in de lasten. Door lastenverschuivingen ontstaat ruimte voor aanpak van de armoedeval door een verhoging van de arbeidskorting. Voor het bereiken van een evenwichtig inkomensbeeld wordt, mede in samenhang met de invoering van een nieuw zorgstelsel in 2005, een samenstel van financiële maatregelen ingezet waaronder de introductie van een robuuste zorgtoeslag, invoering van een inkomensafhankelijke kinderkorting en een verhoging van de algemene heffingskorting. De afschaffing van de OZB voor woningen moet ook in dit verband gezien worden. In 2003 is lastenverzwaring onvermijdelijk om het ex ante begrotingsevenwicht te respecteren.

Tabel 3: Grondslagverbreding (in miljarden euro)¹

	2006
Afschaffen spaarloon	0,80
Afschaffen basisaftrek lijfrente	0,30
Afschaffen afdrachtkorting lage lonen (SPAK)	0,90
Afschaffen afdrachtkorting langdurig werklozen (VLW)	0,20
Afschaffen fl. 100,- korting lokale belastingen	0,30
Beperking freerider-effect fiscaal milieu en energiepakket	0,50
Afschaffen belastingsubsidies beleggen	0,10
Vpb over commerciële activiteiten pensioenfondsen	0,10
Afschaffen vrijstelling overdrachtsbelasting woningcorporaties	0,05
Afschaffing diverse maatregelen	0,05
Afschaffing (fiscale) subsidie verlof	0,15
Lastendekkend ZFW	1,90
Terugtrekken rijksbijdrage ZFW	3,30
Totaal	8,65

¹ Er vindt een WAO/AWBZ-premieschuif plaats van werkgevers naar werknemers gefaseerd over 4 jaar van 1 mld euro (2006).

Tabel 4: Lastenverlichting per thema (in miljarden euro)

	2006
Arbeidskorting	1,00
Levensloopfaciliteit	0,20 à 0,40
Compensatie «kwartje van Kok»	0,50
Beperken eigenwoningforfait tot bepaalde hypotheekrente	0,25
Successie en schenkingsrechten	0,08
<i>Compensatie nieuwe zorgstelsel</i>	
Afschaffing OZB woningen	2,00
Kinderen ziektekosten t.l.v. Rijk	1,30
Inkomensafhankelijke kinderkorting	0,50
Zorgtoeslag	1,5
Overig inkomstenbelasting t.b.v. compensatie zorgstelsel	0,92
Reservering	0,40 à 0,20
Totaal	8,65

Ruimte voor lastenverlichtende maatregelen wordt gevonden in een gefaseerde afschaffing van de SPAK en de VLW. Die afschaffing moet in samenhang worden gezien met de verhoging van de arbeidskorting en overige maatregelen gericht op een beperking van de armoedeval en bevordering van de arbeidsparticipatie. Zodoende wordt meer het accent gelegd op stimulering van arbeidsaanbod in plaats van op de arbeidsvraag. Afschaffing van het spaarloon moet in samenhang worden gezien met intensiveringen in het kader van de levensloopbenadering.

Uitvoering 2002 en begroting 2003

Anticiperend op eventuele problemen in de sfeer van de uitgaven is bij Voorjaarsnota de prijsbijstellingstranche 2002 van 0,55 mld euro nog niet uitgedeeld aan de departementen. Deze tranche zal voor 25% worden uitgedeeld. Hierdoor is het mogelijk het uitgavenkader voor de lopende begroting sluitend te houden en te koersen naar begrotingsevenwicht in 2002.

Voor 2003 wordt thans door het CPB een begrotingstekort (EMU-saldo) van – 0,7% BBP geraamd (circa 3,15 mld euro). Daarbovenop zijn verwachte uitgaventegenvallers in beeld gekomen die in de begroting moeten worden ingepast in de orde van grootte van tenminste 1 mld euro voor 2003, vooral in de zorg. Om de begroting 2003 ex ante sluitend te krijgen zijn dat jaar – nu we de naweeën van de zwakke economische groei in 2001 en 2002 voelen – bezuinigingen en lastenverzwaring onvermijdelijk. Intensiveringen en lastenverlichtingen kunnen – vanwege ontbrekende budgettaire ruimte – pas later aan de orde zijn, behoudens de inpassing van de verwachte tegenvallers.

UITGAVENVERHOGINGEN

Onderstaande tabel geeft het totaal aan uitgavenverhogingen weer. Deze bijlage geeft opbouw van deze totalen.

Tabel 1: Totaal uitgavenverhogingen

	2003	2004	2005	2006
Zorg	0,71	0,89	1,06	1,23
Veiligheid	0,10	0,33	0,57	0,80
Onderwijs	0,08	0,24	0,37	0,50
Mobiliteit	0,06	0,21	0,32	0,42
Buitenland en Defensie	0,01	0,03	0,04	0,05
Reserve		0,17	0,33	0,50
Totaal	0,96	1,86	2,70	3,51

Tabel 2: Invulling uitgavenverhogingen zorg (in miljarden euro)

Zorg	2003	2004	2005	2006
Ruimte	0,71	0,89	1,06	1,23
Verwachte tegenvallers	0,71	0,71	0,71	0,71
waarvan: – wachtlijsten (afrekening 2001)	0,37	0,37	0,37	0,37
– wachtlijsten 2002	0,29	0,29	0,29	0,29
Resteert voor enveloppe	–	0,17	0,35	0,52

Wachtlijsten (afrekening 2001)

Op basis van recent beschikbaar gekomen cijfers over de afrekening van 2001, is er binnen de Zorgsector sprake van een aanzienlijke verplichting die nog niet in de meerjarencijfers verwerkt is. Het gaat om hogere productie(capaciteit) over 2001 met een doorwerking naar 2002 en latere jaren.

Wachtlijsten 2002

Op basis van de meeste recente gegevens is de raming voor de productieafspraken aangepast. Sinds november 2000 (Actieplan Zorg Verzekerd) is het kabinetsbeleid dat deze extra productieafspraken, gericht op het terugdringen van de wachtlijsten, financieel gefaciliteerd worden (binnen de afgesproken macrokaders).

Het betreft verder terugdraaien van eerder ingeboekte taakstellingen geneesmiddelendossier, beleidsregel psychotherapeuten, exploitatiekosten C2000/ambulances en vervallen eigen bijdrage Meningokokken C.

Tabel 3: Invulling uitgavenverhogingen veiligheid (in miljarden euro)

Veiligheid	2003	2004	2005	2006
Ruimte	0,10	0,33	0,57	0,80
Verwachte tegenvallers	0,10	0,10	0,10	0,10
Resteert voor enveloppe	–	0,23	0,47	0,70

De verwachte tegenvallers betreffen: financiële afwikkeling Volendam, Bommenregeling, drugssmokkel Schiphol, groei schadeloosstellingen, tolken en vertalers, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Tabel 4: Invulling uitgavenverhogingen onderwijs (in miljarden euro)

Onderwijs	2003	2004	2005	2006
Ruimte	0,08	0,24	0,37	0,50
Verwachte tegenvallers	0,08	0,12	0,14	0,16
Resteert voor enveloppe	–	0,12	0,23	0,34

Leerlingenaantallen

De autonome ontwikkeling van de groei van het aantal BVE, HBO en WO leerlingen heeft budgettaire gevolgen die nog niet in de meerjarencijfers van de begroting van OC&W verwerkt zijn. Ook bij LNV noopt de autonome groei van het aantal leerlingen tot aanpassing van de raming.

Tabel 5: Invulling uitgavenverhogingen Mobiliteit

Mobiliteit	2003	2004	2005	2006
Ruimte	0,06	0,21	0,32	0,42
Verwachte tegenvallers bij FES-voeding	0,06	0,07	0,05	0,01
Resteert voor enveloppe	–	0,14	0,27	0,41

Fes-voeding

De huidige inzichten nopen tot bijstelling van de taakstelling voor verkoop Staatsdeelnemingen ten behoeve van de voeding van het FES. Het betreft het hier alleen de rentederving gesaldeerd met de dividendontvangsten. De enveloppe heeft voor maximaal 0,1 mld betrekking op externe veiligheid.

Tabel 6: Invulling uitgavenverhogingen buitenlands beleid en defensie

Buitenlands beleid en Defensie	2003	2004	2005	2006
Ruimte	0,01	0,03	0,04	0,05
Resteert voor enveloppe	0,01	0,03	0,04	0,05

Enveloppe

Er komt een bedrag oplopend tot 50 mln euro in 2006 beschikbaar voor EvDB.

Tabel 7: Uitgavenreserve (in miljarden euro)

	2003	2004	2005	2006
Reserve	–	0,17	0,33	0,50

Onderstaande tabel geeft het totaal weer van de ombuigingen. Deze bijlage geeft de onderverdeling weer over de verschillende clusters.

Tabel 1: Totale ombuigingen (in miljarden euro)

	2003	2004	2005	2006
Openbaar bestuur	0,81	1,21	1,63	1,96
Sociale Zekerheid en arbeidsmarkt	0,93	1,74	2,29	2,70
Onderwijs	0,00	0,06	0,10	0,10
Zorg	0,28	0,28	0,48	0,53
Mobiliteit, ruimtelijke ordening, milieu en economie	0,15	0,22	0,38	0,46
Buitenland en asiel	0,29	0,37	0,41	0,42
Overig	0,50	0,53	0,56	0,58
Totaal	2,95	4,40	5,84	6,76

Tabel 2: Ombuigingen openbaar bestuur (in miljarden euro)

	2003	2004	2005	2006
Openbaar bestuur				
Gemeente- en Provinciefonds: correctie-post rente	0,28	0,30	0,41	0,53
Doorrekening pakket Gemeente- en Provinciefonds	0,20	0,30	0,30	0,30
Efficiencykortingen Collectieve sector w.v. externen	0,25	0,40	0,56	0,72
w.v. volume/productiviteit	0,10	0,10	0,10	0,10
w.v. ZBO's	–	–	0,01	0,01
Incidentele Loonontwikkeling collectieve sector	0,06	0,11	0,17	0,22
Ziektekosten overheidspersoneel	–	0,04	0,08	0,08
Premie-inning werknemersverzekeringen	–	–	0,07	0,07
Griffierechten/kostendekkendheid leges/rechtsbijstand	0,03	0,05	0,05	0,05
Totaal	0,81	1,21	1,63	1,96

Gemeente- en Provinciefonds

De normeringssystematiek van de opdrachten aan het Gemeente- en Provinciefonds wordt aangepast door de rente-uitgaven als correctiepunt te laten vervallen.

Doorrekening pakket Gemeente- en Provinciefonds

De doorwerking van ombuigingen en intensiveringen resulteert in een verlaging van het Gemeente- en Provinciefonds van 0,3 mld.

Efficiencykorting collectieve sector

Voor de gehele collectieve sector, uitgezonderd onderwijs PO/VO/BVE, zorg, politie, douane, FIOD, marechaussee, de justitiële keten, jeugdhulpverlening en enkele andere gepremieerde en gesubsidieerde sectoren levert een efficiencytaakstelling van jaarlijks 1% circa 463 miljoen op (grondslag 11,8 mld). Deze efficiencytaakstelling is ook van toepassing op de ZBO's Informatie Beheer Groep, de Pensioenuitkeringsraad, Staatsbosbeheer, de Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu en de Stichting DLO. Dit levert 8 mln extra op.

Daar bovenop is voor de departementen, uitgezonderd enkele specifieke diensten, een korting op het volume van gemiddeld 5% in vier jaar ingeboekt; bij een grondslag van 2,7 mld levert dit 138 miljoen op; voor depar-

¹ Voor zover de ombuigingen betrekking hebben op de non-ODA leidt dit tot een evenredige verlaging van de 0,3%.

tementen bedraagt de optelsom van productiviteit- en volumekorting dan gemiddeld 9%. Ten slotte is in dit pakket een vermindering van de inhuur van externen door departementen met € 105 mln opgenomen. 5 Miljoen hiervan is geoormerkt voor een bij de ABD onder te brengen pool van interim-managers. Een overzicht van de grondslagen en taakstellingen is als bijlage 4 opgenomen.

Incidentele loonontwikkeling collectieve sector (ILO)

De vergoeding voor incidentele loonontwikkeling kan worden verlaagd van 0,6% tot een marktconforme jaarlijkse vergoeding van 0,5%. Deze besparing levert circa € 220 mln op in 2006. Dit geldt voor de hele collectieve sector.

Ziektekosten overheidsperoneel

In de aanloop naar de invoering van een basisverzekering in de zorg worden de ziektekostenregelingen voor het overheidsperoneel versoerd.

Premie-inning werknemersverzekeringen

Het laten innen van de premies van de werknemersverzekeringen wordt uitbesteed aan de Belastingdienst. Dit levert een efficiencywinst voor de collectieve sector van € 65 mln op.

Griffierechten/kostendekkendheid leges/rechtsbijstand

De griffierechten kunnen met 10% worden verhoogd. Dit past in het streven de gebruiker te laten bijdragen in de kosten. Daarnaast kan het verstrekken van documenten aan mensen die zich al dan niet tijdelijk in Nederland willen vestigen kostendekkend worden gemaakt.

Tabel 3: Ombuigingen sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid (in miljarden euro)

Sociale Zekerheid en arbeidsmarkt	2003	2004	2005	2006
WAO	0,10	0,30	0,50	0,70
Feitelijk arbeidsverleden v.s. fictief	–	0,02	0,03	0,05
Verscherpen sancties/ handhaving en controle	0,01	0,04	0,08	0,12
Sollicitatieplicht 57,5+/eigen bijdrage werkgever	0,08	0,10	0,15	0,15
Decentraliseren financiering bijstand	–	0,15	0,20	0,25
Anticumulatie gouden handdrukken	–	0,10	0,15	0,15
Vrij besteedbaar reïntegratiebudget	0,65	0,75	0,85	0,85
Herziening alimentatiebeleid	–	0,05	0,09	0,19
Woonlandbeginsel	0,02	0,02	0,02	0,02
Afschaffen categoriaal inkomensbeleid	–	0,07	0,07	0,07
Beperking duur vervolgitkeringen	0,07	0,15	0,15	0,15
Totaal	0,93	1,74	2,29	2,70

WAO

Zie hoofdtekst.

Feitelijk arbeidsverleden

Invoering van het feitelijk arbeidsverleden in de WAO en verlenging van het feitelijk arbeidsverleden in de WW als bepalende factoren voor de duur van de loongerelateerde uitkering leidt ertoe dat deze duur wordt bekort.

Verscherpen handhaving, controle en sancties

Door verscherping van de handhaving, controle en sancties kan € 120 mln op de uitkeringslasten worden bespaard op basis van de Fraudenota.

Herinvoeren sollicitatieplicht 57,5 jaar en ouder

In het kader van de participatiebevordering en het levensloopbeleid, kan de ontheffing van de sollicitatieplicht voor 57,5 jarigen en ouder vervallen. Door de lagere instroom en de hogere uitstroom verlaagt deze maatregel de kosten van de werkloosheidsuitkeringen.

Decentraliseren financiering bijstand

Verhogen van de gemeentelijke financiering van het Fonds voor Werk en Inkomen van 25% naar 100% geeft gemeenten een groter financieel belang bij een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de bijstandsregelingen.

Anticumulatie gouden handdrukken

Aanvullingen van voormalige werkgevers op de WW-uitkeringen (gouden handdrukken) kunnen volledig worden gekort op de uitkering. Hierdoor wordt de WW minder aantrekkelijk als afvloeiingsregeling.

Reïntegratiebudget (WIW/ID-banen)

Zie hoofdtekst.

Herziening alimentatiebeleid

In het IBO alimentatiebeleid wordt voorgesteld het beleid t.a.v. de vaststelling en inning van kinderalimentatie te hervormen om zodoende verzorgende ouders (met name vrouwen) uit de bijstand te houden en te krijgen.

Woonlandbeginsel kinderbijslag

Naar analogie van de gehanteerde systematiek in België en Duitsland wordt in niet-EU/EER landen een vast bedrag van 10% van de Nederlandse kinderbijslag uitgekeerd.

Afschaffen categoriaal inkomensbeleid

Het is mogelijk de categoriale regelingen voor inkomensbeleid af te schaffen. De, op individueel niveau getoetste, bijzondere bijstand krijgt hierdoor een grotere rol, waardoor onbedoelde inkomenseffecten achterwege kunnen blijven.

Beperken vervolgutkering

Beperken van de vervolgutkering WW tot een jaar zal de prikkel tot werkhervatting bij WW-gerechtigden bevorderen en de instroom in de WW beperken. Deze maatregel zal een weglek naar het FWI (ABW en IOAW) veroorzaken. Per saldo is sprake van een besparing.

Tabel 4: Ombuigingen onderwijs (in miljarden euro)

Onderwijs	2003	2004	2005	2006
Afschaffen OALT	–	0,03	0,07	0,07
Rijksbijdrage Publieke Omroep	–	0,03	0,03	0,03
Totaal	–	0,06	0,10	0,10

Afschaffen OALT

Zie hoofdtekst.

Rijksbijdrage publieke omroep

Zie hoofdtekst.

Tabel 5: Ombuigingen zorg (in miljarden euro)

Zorg	2003	2004	2005	2006
geneesmiddelen	0,28	0,28	0,28	0,28
efficiencykorting	–	–	0,05	0,10
eigen risico	–	–	0,15	0,15
Totaal	0,28	0,28	0,48	0,53

Geneesmiddelen

Op basis van de trechter van Dunning kan eraan gedacht worden een aantal geneesmiddelen (gedeeltelijk) uit het ziekenfondspakket te halen.

Efficiencykorting

Deze besparing betreft een efficiencytaakstelling van € 100 mln op de apparaatskosten voor bestuur en beheer in de zorgsector.

Eigen risico

Een verplicht eigen risico hangt samen met de introductie van een nieuwe basisverzekering in de zorg.

Tabel 6: Ombuigingen mobiliteit, ruimtelijke ordening, milieu en economie (in miljarden euro)

Mobiliteit, ruimtelijke ordening, milieu en economie	2003	2004	2005	2006
Subsidies VROM	–	0,01	0,11	0,12
subsidies EZ	0,08	0,13	0,18	0,20
Minder aankoop natuur, meer agrarisch beheer	0,07	0,08	0,09	0,09
Vrijval uitgaven i.v.m. niet doorgaan spitstarief	–	–	0,05	
Totaal	0,15	0,22	0,38	0,46

Subsidies VROM

In totaal geldt een taakstelling oplopend tot 120 mln euro in 2006.

Subsidies EZ

In totaal geldt in 2006 een taakstelling van € 200 mln.

Minder aankoop natuur, meer agrarisch beheer

Op het aankoopbudget van het Rijk voor de Ecologische Hoofdstructuur wordt € 90 mln bespaard door het accent te leggen op agrarisch beheer in plaats van aankopen en door provincies te houden aan de eerdere toezegging met betrekking tot hun financieringsaandeel (25%).

Vrijval uitgaven ivm niet doorgaan spitstarief

In het infrastructuurfonds zijn uitgaven geraamd voor het spitstarief die vervallen.

Tabel 7: Ombuigingen buitenland en asiel (in miljarden euro)

Buitenland en asiel	2003	2004	2005	2006
Asielbeleid	0,17	0,25	0,29	0,30
ODA-toerekening asielzoekers	0,09	0,09	0,09	0,09
Negatieve ODA Antillen en Aruba	0,03	0,03	0,03	0,03
Totaal	0,29	0,37	0,41	0,42

Asielbeleid

Op basis van de voorstellen op het terrein van asiel worden de instroomramingen neerwaarts bijgesteld. Hierdoor treedt in de hele asielketen een besparing op.

ODA-toerekening asielzoekers

De toerekening van kosten voor asielzoekers aan ODA wordt met circa € 90 mln verhoogd, door die te baseren op de werkelijke kosten die aanzienlijk hoger liggen dan de forfaitaire kosten die nu gehanteerd worden. Dit cijfer is gebaseerd op de geraamde instroom (18 000). Bij lagere instroom zal de ODA-toerekening proportioneel lager worden.

Negatieve ODA Antillen en Aruba

Momenteel worden aflossingen op leningen die in het verleden als ODA zijn aangemerkt nog behandeld als negatieve ODA. Om een netto ODA-prestatie van 0,8% BNP te behalen, moeten dus jaarlijks bruto meer uitgaven aan ODA worden gedaan (ter hoogte van de ontvangen aflossingen). De richtlijnen van de DAC/OESO laten ruimte om deze inconsistentie te laten vervallen door aflossingen op leningen van landen die niet meer als ODA kwalificeren niet meer mee te tellen als negatieve ODA.

Tabel 8: Overige ombuigingen (in miljarden euro)

Overig	2003	2004	2005	2006
Generieke subsidietaakstelling	0,03	0,06	0,09	0,11
Prijsbijstelling tranche 2002	0,41	0,41	0,41	0,41
Intertemporeel effect ESF	0,03	0,03	0,03	0,03
Geïntegreerd middelenbeheer	0,03	0,03	0,03	0,03
Totaal	0,50	0,53	0,56	0,58

Generieke subsidietaakstelling

Op een aantal subsidies wordt een taakstelling gelegd van 1,25% per jaar (5% in 2006). De grondslag waarover deze taakstelling is berekend bedraagt ruim € 2,3 mld. In tabel 9 is een subsidietaakstelling per departement opgenomen en in tabel 10 de subsidies die van de taakstelling zijn uitgesloten.

Prijsbijstelling tranche 2002

De prijsbijstellingstranche 2002 wordt voor een kwart uitgedeeld over de departementale begrotingen. De resterende driekwart wordt ingehouden.

Intertemporeel effect ESF

De terugbetaling aan Brussel uit hoofde van de oude ESF programma-periode vindt plaats in 2002. Hierdoor valt er in de jaren 2003–2006 geld vrij. Hierbij is geen rekening gehouden met invoeringskosten van 1 mln.

Geïntegreerd middelenbeheer

Door invoering van geïntegreerd middelenbeheer bij RWT's treedt vanaf 2003 een besparing op bij de rente-uitgaven.

Tabel 9: Subsidietaakstelling per departement (in miljoenen euro)

	2006
Koninkrijksrelaties	0,08
Buitenlandse Zaken	1,65
BZK	0,55
Justitie	2,80
Financiën	0,05
Defensie	3,15
V&W	70,45
OC&W	10,75
SZW	1,20
VWS	16,85
LNV	7,40
Totaal	114,93

Tabel 10: Uitgezonderde subsidietaakstellingen

Buitenlandse Zaken

ODA uitgaven

Justitie

Asiel

Rechtsbijstand

Jeugdhulpverlening

Particuliere TBS en Jeugdinstellingen/Reclassering

Slachtofferhulp

Binnenlandse Zaken

Subsidies Politieke Partijen

VROM

Zie aparte taakstelling tabel 6

V&W

Infrastructuur

EZ

Zie aparte taakstelling tabel 6

Onderwijs

Voor- en vroegtijdse opvang

Nascholing personeel/stagevergoeding en verbeteren

Lerarenopleiding

Bestrijden onderwijsachterstanden en schoolverlaten

Vernieuwingsfaciliteiten

Achterstallig onderhoud

Impuls beroepsopleiding

Bekostiging onderzoekinstelling

Versterken kennisinfrastructuur en ontwikkeling en ICT

Wet Studiefinanciering

Wet tegemoetkoming onderwijsbijdragen

Stimulering krachtenbundeling PO

Bijdrage aan instellingen gericht op int. samenw. (zoals nuffic)

Cultuur, monumenten, podiumkunsten

VWS

Ontwikkeling ggz

Kinderopvang

Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg

Inburgering oudkomers

Financiering medische opleidingen

Bevorderen doelmatigheid in de zorg

Jeugdhulpverlening

Sport

Oorlogsgetroffenen

Huisvesting schipperskinderen/kermisexploitanten

Voedselveiligheid/consumentenbescherming

Belangenorganisaties welzijn

Vroege signaleringachterstanden risicojongeren

Zorg Onderzoek Nederland

LNV

Natuurbeheer

Grondverwerving partic. natuurbeschermingsorganisaties

A Grondslagverbreding**Tabel 1: Grondslagverbredende maatregelen op kasbasis (in miljarden euro)**

Grondslagverbreding	2003	2004	2005	2006
1. Afschaffen spaarloon	0,80	0,80	0,80	0,80
2. Afschaffen basisaftrek lijfrente	0,00	0,30	0,30	0,30
3. Afschaffing afdrachtkorting lage lonen (SPAK)	0,23	0,45	0,68	0,90
4. Afschaffen afdrachtkorting langdurig werklozen (VLW)	0,05	0,10	0,15	0,20
5. Afschaffen fl.100-korting op lokale lasten	–	–	0,30	0,30
6. Beperking freerider-effect fiscaal milieu en energiepakket	0,50	0,50	0,50	0,50
7. Afschaffen belastingsubsidies beleggen	0,00	0,10	0,10	0,10
8. Vpb over commerciële activiteiten pensioenfondsen	–	0,00	0,05	0,10
9. Afschaffen vrijstelling overdrachtsbelasting woningcorporaties	0,05	0,05	0,05	0,05
10. Lastendeckend maken ZFW	–	–	1,90	1,90
11. Terugtrekken rijksbijdrage ZFW	–	–	3,30	3,30
12. Afschaffing (fiscale) subsidie verlof	0,15	0,15	0,15	0,15
13. Afschaffen overige maatregelen	0,00	0,05	0,05	0,05
Totaal grondslagverbreding	1,78	2,5	8,33	8,65

Toelichting*1. Spaarloon (inclusief winstdelings- en premiespaarregeling)*

De faciliteiten voor spaarloonregelingen e.d. worden geschrapt. Uitkeringen op grond van een spaarloonregeling of een winstdelingsregeling en premies in het kader van een premiespaarregeling, zijn thans voor de werknemer onbelast.

2. Basisaftrek lijfrente

De basisaftrek lijfrente komt te vervallen. De basisruimte voor de aftrek van lijfrentepremies biedt thans de mogelijkheid van een beperkte lijfrentepremie-aftrek ter grootte van € 1069 (2002) waarvan iedereen – zonder nadere toetsing – gebruik kan maken (basisaftrek).

3. Afdrachtvermindering lage lonen (SPAK)

De afdrachtvermindering lage lonen komt gefaseerd te vervallen.

4. Afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW)

De afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW) komt te vervallen.

5. f 100 korting lokale lasten

In samenhang met het afschaffen van de OZB voor woningen komt de f 100 korting te vervallen.

6. Beperking freerider-effect fiscaal milieu en energiepakket

Binnen het pakket van fiscale faciliteiten is sprake van freerider-gedrag en overstimulering. Beperking hiervan levert een versobering op van in totaal 0,50 mld. Dit betreft de volgende regelingen: fiscale energie-premiereregeling, REB-faciliteiten groene stroom, investeringsregelingen

milieu en energie (MIA/VAMIL/EIA), afdrachtvermindering REB afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en de Duurzame ondernemersaftrek (DOA).

7. Afschaffen belastingsubsidies beleggen

De heffingskortingen voor beleggingen in durfkapitaal en maatschappelijk belegging worden afgeschaft. Belastingplichtigen ontvangen thans in de inkomstenbelasting, naast een belastingvrijstelling in box 3, een heffingskorting van 1,3% voor de beleggingen in durfkapitaal en maatschappelijke beleggingen in box 1.

8. Vpb over commerciële activiteiten pensioenfondsen

Over de commerciële nevenactiviteiten van pensioenfondsen wordt ook vennootschapsbelasting geheven. Deze commerciële nevenactiviteiten van pensioenfondsen (maximaal 10% van alle activiteiten van een pensioenfonds) zijn thans evenals pensioenactiviteiten vrijgesteld voor de Vpb.

9. Afschaffen vrijstelling overdrachtsbelasting woningcorporaties

Deze vrijstelling wordt opgeheven. Het betreft een vrijstelling van overdrachtsbelasting bij verkrijging door woningbouwcorporaties.

10. Lastendekkend maken ZFW premie

Om te bereiken dat het ZFW-fonds lastendekkend is, is een verhoging van de ZFW-premie noodzakelijk.

11. Terugtrekken rijksbijdrage ZFW

In verband met de invoering van het nieuwe zorgstelsel per 2005, wordt de rijksbijdrage aan het ZFW-fonds van ca. € 3,3 mrd teruggetrokken.

12. Afschaffing (fiscale) subsidie verlof

Dit pakket ziet op de volgende maatregelen: afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof, Wet Finlo, Wet langdurend zorgverlof, inperken Witteveenkader (opbouwpercentage 1,75% bij eindloonregeling).

13. Afschaffen overige maatregelen

De fiscale mogelijkheden voor willekeurige afschrijving van gebouwen aangewezen gebieden, Continentaal Plat en immateriële activa worden afgeschaft. Dit geldt eveneens voor de fietsaftrek.

B Lastenverlichting

Tabel 2: Lastenverlichtende maatregelen op kasbasis (in miljarden euro)

Lastenverlichting	2003	2004	2005	2006
1. Arbeidskorting	0,25	0,50	0,75	1,00
2. Levensloopregeling	0,20 a 0,40	0,20 a 0,40	0,20 a 0,40	0,20 a 0,40
3. Compensatie kwartje Kok	–	0,50	0,50	0,50
4. Beperking eigen woningforfait tot betaalde hypotheekrente	–	–	0,25	0,25
5. Successie- en schenkingsrechten	–	–	0,08	0,08
<i>Compensatie nieuwe zorgstelsel</i>				
6. Afschaffen OZB huishoudens	–	–	2,00	2,00
7. Kinderen ziektekosten t.l.v. rijk	–	–	1,30	1,30
8. Inkomensafhankelijke kinderkorting	–	–	0,50	0,50
9. Compensatie via bestaand fiscaal instrumentarium	–	–	0,92	0,92
10. Compensatie via zorgtoeslag	–	–	1,50	1,50
11. Reservering	–	0,15 a 0,00	0,30 a 0,10	0,40 a 0,20
Totaal lastenverlichting	0,45	1,35	8,3	8,65

Toelichting

1. Arbeidskorting

Met ingang van 2003 wordt de arbeidskorting stapsgewijs verhoogd tot een bedrag van € 1,00 mrd.

2. Levensloopregeling

In het kader van de levensloopenbadering is met ingang van 2003 € 200 mln à € 400 mln gereserveerd voor het omzetten van huidige levensloopregelingen in een nieuwe levensloopfaciliteit binnen het fiscale pensioen-kader.

3. Compensatie kwartje Kok

Er vindt per 2004 een compensatie van het «kwartje van Kok» voor benzineauto's plaats. De budgettaire derving van deze compensatie bedraagt € 500 mln.

4. Beperking eigen woningforfait tot betaalde hypotheekrente

In het initiatiefwetsvoorstel Hillen wordt voorgesteld dat het eigenwoningforfait nooit meer kan bedragen dan de hypotheekrenteaftek. Dit is een tegemoetkoming voor huiseigenaren die geen of nog slechts een kleine hypotheekschuld hebben. De budgettaire derving van de invoering van dit voorstel per 2003 is € 250 mln.

5. Successie- en schenkingsrechten

Voor lastenverlichting op het terrein van successie- en schenkingsrechten is een bedrag van 80 mln gereserveerd vanaf 2005.

6. Afschaffen OZB- huishoudens

De OZB voor huishoudens wordt afgeschaft.

7. Kinderen ziektekosten t.l.v. rijk

In het nieuwe zorgstelsel wordt geen nominale premie voor kinderen geheven. In verband met het vervallen van de nominale premie in het nieuwe zorgstelsel wordt voor kinderen een rijksbijdrage geïntroduceerd met € 1,3 mrd.

8. Inkomensafhankelijke kinderkorting

Er komt een inkomensafhankelijke kinderkorting. De vormgeving is nog nader in te vullen.

9. Compensatie via bestaand instrumentarium

Ter compensatie van de inkomenseffecten die door voorgenomen nieuwe zorgfinanciering optreden is via het bestaande instrumentarium een bedrag beschikbaar van € 0,92 mrd. Om een evenwichtiger koopkrachtbeeld bij ouderen te bereiken, wordt de AOW gebruteerd in combinatie met een verlaging van de AOW-premie (bij een gelijkblijvend gecombineerd tarief 1e en 2e schijf) en enkele kleine aanpassingen in de vormgeving en maatvoering van de huidige ouderenkortingen.

10. Compensatie via zorgtoeslag

Ter compensatie van de inkomenseffecten wordt ook een zorgtoeslag ingevoerd waarover een bedrag beschikbaar komt van € 1,5 mrd.

11. Reservering

Binnen het pakket van lastenverlichting is een nog nader in te vullen reservering opgenomen. De invulling daarvan geschiedt stapsgewijs vanaf 2004 tot een bedrag van € 200 à € 400 mln in 2006. De hoogte van de reservingpost hangt samen met de maatvoering van de levensloopregeling.

C Premieschuif WAO/AWBZ

Er vindt een WAO/AWBZ-premieschuif plaats van werkgevers naar werknemers, gefaseerd over 4 jaar van 1 mld euro (in 2006).

	2003	2004	2005	2006
WAO	- 0,25	- 0,50	- 0,75	- 1,00
AWBZ	+ 0,25	+ 0,50	+ 0,75	+ 1,00

Tabel 1: Sector Rijk

Departementen ¹	Efficiency taakstelling	Volume taakstelling	Totaal opbrengst taakstelling (in mln €)	Uitgezonderd van volumetaakstelling	Uitgezonderd van efficiency- én volumetaakstelling
AZ	4%	3%	1	WRR	
BZ ²	4%	5%	11		
Justitie	4%	3%	38		DJI, OM, RvK, LBIO
BZK	4%	5%	18		AIVD
OCW	4%	7%	20		
Financiën	4%	5%	54	Belastingdienst	FIOD, Douane
Defensie (burger-personeel)	4%	5%	69		
VROM	4%	7%	22		
V&W	4%	7%	32	Rijkswaterstaat	
EZ	4%	7%	18	NMa, CPB, CBS	
LNV	4%	7%	25	RVV	
SZW	4%	7%	13		
VWS	4%	3%	9	Inspectie gezondheidszorg, Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Keuringsdienst van Waren, SCP	
Totaal			330		

¹ Inclusief ZBO's die via de loonbijstelling voor Rijksambtenaren meelopen in de efficiency- en volumetaakstelling

² Betreft het non-oda deel van Buitenlandse Zaken (= 70%)

Tabel 2: Overige sectoren

	Efficiency-taakstelling	Totaal opbrengst Taakstelling (in mln €)	Uitgezonderd van efficiencytaakstelling Defensie
(militair personeel)	4%	98	Kmar
Onderwijs/HO	4%	143	PO/VO/BVE
G&G sector	4%	30	Politie Rechterlijke Macht Zorg SUWI keten
Totaal		271	

Tabel 3: ZBO's

	Efficiency-taakstelling	Totaal opbrengst taakstelling (in mln €)
Informatie Beheer Groep (OCW)	4%	2
PensioenUitkeringsRaad (VWS)	4%	1
Staatsbosbeheer (LNV)	4%	1
Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (LNV)	4%	3
Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu (EZ)	4%	1
De Nederlandsche Bank	4%	PM
Totaal		8

Tabel 4: Totaaloverzicht

	Opbrengst efficiency- taakstelling (in mln €)	Opbrengst volumetaakstelling (in mln €)	Totaal opbrengst (in mln €)
Sector Rijk	192	138	330
Overige sectoren	271	0	271
ZBO's	8	0	8
Totaal	471	138	609