

Vergaderjaar 1990–1991

21 998

Tussenbalans 1991

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN EN VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 februari 1991

1. Inleiding

Om ook in de komende jaren de beleidsdoelstellingen van het kabinet binnen de budgettaire randvoorwaarden te realiseren zijn belangrijke aanpassingen noodzakelijk. De vooruitzichten in de Miljoenennota 1991 voor de jaren 1992–1994 en de daarin geschetste onzekerheden voor de economische ontwikkeling vormden de aanleiding voor deze tussenbalans. Ondanks de economische groei van de afgelopen jaren doen zich hardnekkige sociale en budgettaire problemen voor, die veelal met elkaar in verband staan. Door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid is de arbeidsparticipatie te laag en staan de uitgaven voor sociale zekerheid onder voortdurende druk. Bovendien zijn op verschillende terreinen – zoals het milieu en de infrastructuur – juist investeringen nodig. Om de ruimte daarvoor te behouden zijn besparingen elders noodzakelijk. Tegelijkertijd moet de verdere verlaging van het financieringstekort naar een niveau van 3,25% in 1994 gewaarborgd worden. De verbanden tussen economische, maatschappelijke en financiële vragen en de omvang van de budgettaire problemen maakten een zorgvuldige analyse nodig. Slechts op basis van samenhangende keuzen kunnen de omvangrijke verschuivingen die zijn geboden tot stand komen.

De in deze brief weergegeven resultaten vormen de basis waarop in de komende tijd, bij de begrotingsvoorbereiding voor 1992 en voor latere jaren, de precieze invulling van het beleid gestalte zal krijgen. Nu zijn de hoofdlijnen uitgezet op basis waarvan naar het oordeel van het kabinet een solide financieel-economisch beleid hand in hand kan gaan met gewenste veranderingen op sociaal en economisch gebied.

2.1. De economische ontwikkeling

Sinds het aantreden van het kabinet eind 1989 hebben zich ingrijpende internationale ontwikkelingen voltrokken. Hierdoor is de uitgangs-

positie van de Nederlandse economie voor de komende jaren in verschillende opzichten anders dan bij de opstelling van het regeerakkoord nog werd voorzien.

In de eerste plaats gaat het hierbij om de gebeurtenissen in het Golfgebied. Deze zorgen voor aanzienlijke onzekerheid omtrent de vooruitzichten voor de wereldeconomie en voor het verloop van het olieprijspeil.

In de tweede plaats vormen de gebeurtenissen in Midden- en Oost-Europa, en voor ons land meer in het bijzonder die in Duitsland, aanleiding tot herziening van de vooruitzichten op middellange termijn. De Duitse eenwording heeft geleid tot een sterke stijging van de bestedingen in dat land. Vanwege het grote belang van de Duitse afzetmarkt voor de Nederlandse exportsector is thans sprake van een wat gunstiger uitgangspositie voor onze uitvoer dan ten tijde van het regeerakkoord kon worden verwacht. De sterk groeiende Duitse economie levert tegenwicht aan de gevolgen voor ons land van de thans ongunstige economische conjunctuur in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Tegen deze achtergrond mogen de vooruitzichten voor de buitenlandse handel, alhoewel behept met onzekerheid, per saldo niet ongunstig worden genoemd. Wel moet rekening worden gehouden met een relatief gematigde groei van de binnenlandse bestedingen. Met name de investeringen ondervinden een negatieve impuls van de hoge rente. De lange rente bevindt zich op een niveau van 8½ à 9%, hetgeen aanzienlijk hoger is dan bij de opstelling van het regeerakkoord nog werd verwacht (6% vanaf 1991).

De hoge rentestand is een internationaal verschijnsel, en weerspiegelt een mondiaal tekort aan besparingen in vergelijking tot de grote vraag naar kapitaal. Tot aan het vorige jaar oefende met name het financieringstekort van de Amerikaanse overheid opwaartse druk uit op de kapitaalvraag. Daar is sindsdien nog bijgekomen de grote behoefte aan middelen ter financiering van de Duitse eenwording, die heeft geleid tot een forse stijging van het financieringstekort van de overheid in de Bondsrepubliek. Ook de wederopbouw van de economieën in Centraal- en Oost-Europa en van de Sovjet-Unie vraagt om enorme financiële middelen. Dit proces is nog maar net op gang aan het komen. Voorts is de inflatie in de wereld de afgelopen maanden toegenomen, onder meer onder invloed van de hogere energieprijzen die voortvloeiden uit het uitbreken van de crisis in het Golfgebied. De gebeurtenissen in het Golfgebied brengen bovendien onzekerheid met zich, hetgeen de rente eveneens opwaarts beïnvloedt. Al met al mag worden verwacht dat het rentepeil in de wereld voorlopig hoog zal zijn.

In vergelijking tot het buitenland is de afgelopen jaren in Nederland sprake geweest van een gematigde loonkostenstijging. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de versterking van het concurrentievermogen en de winstpositie van het Nederlandse bedrijfsleven. De gematigde loonontwikkeling heeft ook een belangrijk aandeel gehad in de sterke groei van de werkgelegenheid. Met name in 1990 blijkt de werkgelegenheidsgroei aanzienlijk sterker te zijn geweest dan bij het regeerakkoord en ook bij de MEV 1991 nog werd voorzien. Het zal evenwel moeilijk zijn om dit hoge groeitempo vol te houden, zeker gezien de mogelijkheid van een gematigder economische ontwikkeling.

Dit onderstreept nog eens het belang van een gematigde loonkostenontwikkeling. Een beheerste ontwikkeling van de lonen draagt ook bij aan behoud van een laag inflatietempo; op dit punt heeft ons land de afgelopen jaren internationaal goed gescoord.

2.2 Achtergronden van de budgettaire problematiek

De zich aftekenende budgettaire problematiek voor de komende jaren is het gevolg van een aantal uiteenlopende ontwikkelingen, die zich goeddeels buiten de directe invloedssfeer van het kabinet voltrekken. Zij vloeien dus niet voort uit een tekortschietende uitgavendisdiscipline op de departementale begrotingen.

De volgende factoren spelen een belangrijke rol:

- In de *eerste* plaats komt de *rente*, vooral door internationale oorzaken, structureel veel hoger uit dan waarmee tot nu toe in de ramingen rekening is gehouden. Dit heeft forse gevolgen voor de uitgaven en inkomsten van het rijk (rente over staatsschuld, objectsubsidies, rente-aftrek).
- *Vervolgens* zijn *internationale politieke en economische ontwikkelingen* van invloed op het nationale economische en budgettaire beeld. De Golfcrisis brengt aanzienlijke onzekerheden voor de wereldeconomie en het verloop van het olieprijspeil met zich mee. Daarnaast zijn er hogere afdrachten aan de EG (in verband met Duitse eenwording, hulp aan Oost-Europa), en hogere uitgaven ten behoeve van de opvang van asielzoekers.
- De *belastinginkomsten* vallen tegen. Deze tegenvaller doet zich voor bij gelijkblijvende belastingtarieven en een tot nu toe niet fors afwijkende economische ontwikkeling. Uit voorlopig onderzoek blijkt een divers beeld wat betreft de oorzaken van deze tegenvallers.
- In de *vierde* plaats: de participatie op de arbeidsmarkt. De groei van de werkgelegenheid valt nog mee ten opzichte van eerdere verwachtingen, maar de ongunstige ontwikkeling van *arbeidsongeschiktheid en ziekte* zet zich verder voort.
- In de *vijfde* plaats moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de contractloonstijging in de marktsector wat hoger uitvalt dan eerder verwacht. Als gevolg van het beleid, gericht op een gelijke welvaartsontwikkeling voor de werkenden in de collectieve sector en de uitkeringsgerechtigden, vertaalt deze stijging zich dan in hogere uitgaven voor salarissen voor ambtenaren en de g. en g.-sector en sociale uitkeringen.

3. Omvang van de budgettaire problematiek

Bijlage 2 bevat een uitvoerige analyse van de omvang en samenstelling van de budgettaire problemen.

De budgettaire problematiek bevat in de eerste plaats de problematiek voor het financieringstekort voor de jaren na 1991, die in de Miljoenennota 1991 reeds is geschetst. Deze bedraagt 5,9 miljard voor 1994 (inclusief bijtellingen voor WIR en SVV). Tevens werd in de Miljoenennota 1991 gewezen op de aanzienlijke risico's en onzekerheden die liggen besloten in de ontwikkeling van de rentevoet.

De rentevoet heeft zich geruime tijd op een niveau van ongeveer 9% bewogen. Indien dit ook het niveau voor de komende jaren blijkt, betekent dit een extra budgettaire problematiek bij de rente-uitgaven op de staatsschuld en in de sfeer van de volkshuisvesting van 3,5 à 4 miljard in 1994 ten opzichte van de Miljoenennota 1991; en ten opzichte van de Startbrief 1990 zelfs 6 miljard.

Na de Miljoenennota 1991 blijken de belastingopbrengsten voor 1990 wederom te zijn tegengevallen. Voor 1990 bedraagt de tegenvaller (exclusief een incidentele kasverschuiving van 0,8 miljard) 1,9 miljard. Deze tegenvaller loopt op tot 2,8 miljard in 1994. Voorts komen de EG-afdrachten in verband met extra uitgaven voor de Duitse eenwording en de Golfcrisis hoger uit.

Tot dusverre komt de budgettaire problematiek aldus op ruim 12½ miljard uit.

Bij de berekening hiervan is – afgezien van de rentevoet – géén rekening gehouden met eventuele gevolgen van een gewijzigde economische situatie. Van de aanwezige risico's heeft het kabinet zich bij het bepalen van de totale omvang wel rekenschap gegeven.

Daarbij kan worden gewezen op een dreigende hogere contractloonontwikkeling en op de risico's in de volume-ontwikkeling op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Ook de dreigende uitgavenoverschrijding in verband met het toenemend aantal asielzoekers is van belang. Al met al tekent zich, ten opzichte van de zojuist becijferde ruim 12½ miljard, een dreigende problematiek van enkele miljarden gulden af.

Op grond hiervan heeft het kabinet besloten uit te gaan van een problematiek van circa 17 miljard in 1994.

Overigens doet zich ook reeds in 1991 een substantiële problematiek voor. In bijlage 2 wordt deze becijferd op 4,7 miljard. Gegeven het uitgangspunt dat de bij het regeerakkoord afgesproken budgettaire randvoorwaarden maatgevend zijn, leidt deze problematiek tot de noodzaak reeds in 1991 met tekortbeperkende maatregelen te komen. In bijlage 4 is aangegeven tot welke oplossingen het kabinet heeft besloten. Deze maken het mogelijk dat het financieringstekort in 1991 uitkomt op de beoogde waarde van 4¾% NI.

4 Algemene uitgangspunten van beleid

Bij de tussenbalans gaat het om meer dan in financieel opzicht binnen de randvoorwaarden van het regeerakkoord te blijven. Niet alleen de oorzaken van de budgettaire problemen maken het noodzakelijk het totaal van de financiële verhouding tussen overheid aan de ene kant en burgers en bedrijven aan de andere kant in de tussenbalans te betrekken. Ook de nieuwe uitdagingen waarvoor overheid en samenleving staan, zoals het streven naar duurzame groei en het moderniseren van de infrastructuur met het oog op de voortgaande integratie in Europa ('EG 1992'), maken een fundamentele herbezinning op historisch gegroeide financiële verhoudingen onontkoombaar.

Daarom heeft het kabinet zich ondermeer bezonnen op de subsidiestromen naar de particuliere sector, op de relaties tussen subsidies voor en heffingen en lasten op burgers en bedrijven. En op de kostenontwikkeling in de sociale zekerheid en op de verdeling daarvan over de collectieve sector en de marktsector. Deze herbezinning moet ertoe leiden dat de overheidshuishouding minder kwetsbaar wordt voor ongunstige externe ontwikkelingen, terwijl tevens mogelijkheden worden gecreëerd voor de Nederlandse economie om in te spelen op nieuwe omstandigheden.

Het functioneren van de overheid in al haar geledingen moet dan kritisch worden getoetst. De kwaliteit van de dienstverlening van de overheid kan en moet verbeteren. Daarom heeft het kabinet veel aandacht geschonken aan het vergroten van de effectiviteit en efficiency van het overheidsapparaat, en aan een voortgaande decentralisatie en deregulering.

Bij de keuze van de te nemen maatregelen heeft het kabinet de volgende uitgangspunten voor ogen gehouden.

1. Het pakket voorstellen dient evenwichtig te zijn. Zowel de overheid, als individuele burgers als het bedrijfsleven dienen een bijdrage te leveren. Ook in inkomenspolitieke zin is evenwicht noodzakelijk: het kabinetsbeleid blijft gericht op een gelijkwaardige inkomensontwikkeling en op rechtvaardige inkomensverhoudingen. Verder heeft het kabinet gelet op de uiteenlopende oorzaken van de budgettaire problematiek.

2. Het kabinet blijft vasthouden aan het afgesproken tijdpad voor de

reductie van het financieringstekort en de in het regeerakkoord gekozen doelstelling ten aanzien van de collectieve-lastendruk. Daardoor komt voor het einde van de kabinetsperiode een daling van de staatsschuldquote binnen bereik.

3. Vanuit sociale en economische motieven is het van groot belang de participatie op de arbeidsmarkt te vergroten. Het dient de ontplooiing van de individuele burger en vergroot het draagvlak voor de noodzakelijke gemeenschapsvoorzieningen en de kosten van de voortgaande vergrijzing. Een gematigde loonontwikkeling is hiervoor essentieel, alsmede maatregelen om de volumegroei in de sociale zekerheid te beperken. De koopkrachtconsequenties van de maatregelen dienen zodanig te zijn dat de gewenste gematigde inkomensontwikkeling ondersteund wordt.

4. De taken en steun van de overheid moeten op een zodanige wijze worden herwogen dat de kabinetsprioriteiten, zoals in de sfeer van het milieu, de publieke investeringen en de directe dienstverlening aan de burger, zoveel mogelijk ruimte krijgen.

5. Subsidies en inkomensoverdrachten moeten kritisch worden gezien op de actualiteit van de doelstellingen; effectiviteit en doelmatigheid; de kostenontwikkeling en het uit de pas lopen ten opzichte van andere Europese landen. Meer in het algemeen zal gedateerd beleid moeten inschikken om plaats te maken voor nieuwe prioriteiten.

6. De organisatie van het werk in de collectieve sector kan doelmatiger en efficiënter; de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid kan worden verbeterd.

7. De internationale politieke verhoudingen zijn sterk in beweging, in Midden-Europa, in de Oost-West-verhouding, in het Midden-Oosten en in EG-verband. Dit vraagt om het herijken van de inspanningen ten opzichte van het buitenland.

5 Uitgavenbeperkende maatregelen

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten heeft het kabinet besloten op de uitgaven in de collectieve sector krap 13 miljard om te buigen. Tabel 1 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 1. Overzicht uitgavenbeperkende maatregelen 1994

a.	Subsidies	3 080
b.	Efficiency	1 070
c.	Ziekteverzuim	985
d.	Lagere overheden	990
e.	Defensie	850
f.	Ontwikkelingssamenwerking	526
g.	Sociale Zekerheid	3 790
h.	Gezondheidszorg	335
i.	Arbeidsvoorwaarden	500
j.	Azielzoekers	650
k.	Totaal uitgavenbeperkende maatregelen	12 776

In de Miljoenennota 1991 heeft het kabinet toegezegd te gaan werken aan een geïntegreerd *subsidiebeleid*. In het kader van de tussenbalans heeft het kabinet de subsidies getoetst op doelmatigheid en effectiviteit. Mede op basis hiervan is afgesproken de uitgaven voor de subsidieregelingen te beperken met 3105 miljoen in 1994.

In een aantal gevallen zijn er al concrete voornemens voor de aanpassing van regelingen. Voor de andere taakstellingen zullen uiterlijk bij de begrotingsvoorbereiding 1992 concrete afspraken worden gemaakt.

Een eerste belangrijk terrein waarvoor thans concrete afspraken zijn

gemaakt betreft de *volkshuisvesting*. Mede door de gestegen rente neemt de last van de objectsubsidies hier sterk toe. Het kabinet streeft naar een meer evenwichtige verdeling van de kosten van het wonen tussen burger en staat. Derhalve heeft het kabinet besloten de jaarlijkse huurverhoging met ingang van 1 juli 1991 te stellen op 5½%. De hierdoor toenemende financiële reserves bij de corporaties maken het mogelijk de subsidiëring van niet-ingrijpende woningverbeteringen te stoppen. De door de hogere huurtrend toenemende IHS-uitgaven zullen binnen de IHS (individuele huursubsidie) worden gecompenseerd.

Voorts worden enkele andere maatregelen in de volkshuisvestings sfeer voorgesteld. In samenhang met deze uitgavenbeperkende maatregelen met betrekking tot de huren, zal ook het huurwaardeforfait worden verhoogd (zie paragraaf 7).

Een tweede belangrijk beleidsterrein waarbij veel overheidssubsidiëring plaatsvindt, betreft *verkeer en vervoer*. Mede door de toegenomen welvaart is de omvang van het verkeer en vervoer toegenomen. De regering meent dat de hieruit voortvloeiende stijgende kosten voor een groter deel in rekening moeten worden gebracht aan diegenen die van deze voorzieningen profiteren. Het gaat zowel om de automobilist als ook om de gebruiker van het openbaar vervoer. De accijnzen en de motorrijtuigenbelasting zullen in de komende jaren fors worden verhoogd. De regering overweegt de mogelijkheid om een deel van de motorrijtuigenbelasting terug te geven aan de automobilist in de vorm van een combi-kaart. Voorts moeten de totale exploitatiekosten van het openbaar vervoer met 420 miljoen worden verminderd. Daarbij wordt uitgegaan van 1/3 efficiency-maatregelen en 2/3 maatregelen in de sfeer van tarieven.

Het gehele pakket betekent een overeenkomstige stijging van de lasten voor de automobilist en de openbaar-vervoerreizigers en een onderlijning van de mobiliteitskeuzes uit het SVV (Structuurschema Verkeer en Vervoer).

Bijlage 3 geeft een beeld van de maatregelen waartoe op andere onderdelen van het subsidiebeleid is besloten.

Het bij de Miljoenennota 1991 ingezette spoor van de (*grote*) *efficiency* zal worden geïntensiveerd. Het gaat hierbij zowel om een vergroting van de inspanning voor het burgerlijk rijks personeel als voor de andere sectoren buiten de rijksdienst. De totale taakstelling bedraagt 1070 miljoen voor 1994. Dit bedrag is verdeeld over diverse sectoren. Wat betreft het burgerlijk rijks personeel gaat het om een besparing van circa 9000 plaatsen, waardoor de groei van 2000 plaatsen in deze kabinetsperiode wordt omgebogen in een daling van 7000 plaatsen. De inspanningen zullen zijn gericht op het verminderen van indirecte taken, terwijl de directe taken zullen worden ontzien en de kwaliteit van de organisatie moet worden verbeterd.

Het kabinet streeft naar een beperking van *het ziekteverzuim* van 1,5 à 2% punt in 1994. Een daling van het ziekteverzuim dient dan natuurlijk ook op te treden in de collectieve sector. Een beperking van het ziekteverzuim met 0,5% per jaar met ingang van 1992 levert in totaal 985 miljoen op. Dit bedrag is verdeeld over diverse sectoren.

Wat betreft de relatie met de *lagere overheden* wil het Rijk een krachtige impuls geven aan het decentralisatie-proces. Daarbij gaat het ook om decentralisatie nieuwe stijl; dus niet alleen naar provincies en gemeenten maar ook naar regio's. De kern hiervan is dat (de uitvoering van) het beleid in sterkere mate wordt gelegd waar het thuishoort. Hierdoor kan een hogere mate van efficiency worden gerealiseerd. De daarmee samenhangende besparingen kunnen in een 75/25-verhouding ten goede komen aan provincies/gemeenten respectievelijk departementen. Daaruit kan het 1%-volume-accres zoals voorzien voor de komende jaren worden gefinancierd. Daarvoor moet deze operatie dan

wel slagen. Om dit te bereiken zal met de VNG en het IPO overlegd worden. Daarbij zal onder meer gesproken worden over een opzet waarbij alle betrokkenen gestimuleerd worden en risico's evenwichtig worden verdeeld. Voorts delen de gemeenten en provincies evenredig in de generale ombuigingen op de rijksbegroting.

Vanwege de gewijzigde internationale verhoudingen kan de Nederlandse *defensie* worden geherstructureerd en verkleind. De defensie-uitgaven zullen in de periode 1992 tot en met 1994 jaarlijks met 2% worden verlaagd. Voorts zal overtollige infrastructuur en materieel worden verkocht. In totaal ontstaat in 1994 een opbrengst van 850 miljoen, waarvan 720 miljoen structureel en 130 miljoen incidenteel.

Wat betreft *Ontwikkelingssamenwerking* is besloten de thans bestaande systematiek van OS-leningen te beëindigen. Dit levert wel een bijdrage aan de tussenbalansproblematiek, doch ontziet tegelijkertijd zoveel mogelijk de ontwikkelingsinspanningen. Het betreft hier immers leningen en geen zuivere hulp.

Het kabinet heeft als doelstelling het aantal *arbeidsongeschikten* te stabiliseren op het niveau 1989 en het *ziekte-verzuim* terug te dringen met 1,5 à 2%-punt in 1994 ten opzichte van de huidige ramingen. In een SER-adviesaanvraag worden, in aanvulling op de maatregelen uit het najaarsoverleg, de mogelijkheden geschetst om dit te realiseren. De afgesproken doelstellingen leiden in totaal tot 3,75 miljard minder uitgaven. Voorts zal de Wet Ketenaansprakelijkheid op een aantal punten worden aangepast.

Wat betreft de *stelselherziening gezondheidszorg* houdt het kabinet vast aan een stapsgewijze realisatie van een zorgverzekering voor iedereen in 1995. Een nadere besluitvorming met betrekking tot de financiële verantwoordelijkheid van de burger zal voor de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel tweede fase stelselherziening plaatsvinden. Voorts wordt getracht via een nadere prioriteitenstelling besparingen te vinden en wordt een inkomens- en vermogenstoets voorgesteld in de verpleeghuizen.

In de sfeer van de *arbeidsvoorwaarden collectieve sector* meent het kabinet dat er reden is om te streven naar flexibele pensionering en – vooruitlopend daarop – deeltijd-VUT. Deze beleidslijn zal het kabinet volgen bij zijn reactie binnenkort op het SER-advies over de pensioenen.

Bij de PGGM is thans sprake van belangrijke overreserves. Het kabinet acht het redelijk dat deze de komende jaren worden aangewend ten behoeve van het (jaarlijkse) arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers in deze sector. Toepassing van deze aanpak betekent naar raming van het CPB dat circa 500 miljoen gulden vrijvalt ten gunste van de tussenbalans. Over de modaliteiten hieraan verbonden zal overleg met betrokkenen worden gevoerd.

Door de fors toegenomen instroom van *asielzoekers* uit derde-wereld-landen en uit Oost-Europa is een extra druk ontstaan op het justitiële apparaat en de opvangfaciliteiten. Het kabinet is voornemens maatregelen te treffen waardoor de geraamde financiële risico's, die oplopen tot circa 650 miljoen in 1994, in belangrijke mate teruggedrongen kunnen worden. De resterende kosten worden gecompenseerd op de begrotingsuitgaven.

Het pakket uitgavenbeperkende maatregelen telt op tot 12,8 miljard. Het bevat tal van ingrijpende en soms pijnlijke maatregelen. Toch meent de regering dat dit pakket in het licht van de hoge staatsschuld en de noodzaak het financieringstekort verder te verminderen, nodig en verantwoord is zonder verdringing van wezenlijke uitgaven. Voldoende met het oog op het bereiken van de tekortdoelstelling is een dergelijk pakket echter niet. Daarom is het nodig ook langs andere wegen tot aanvullende inspanningen te komen. Dat is met name nodig op het punt van de algemene inkomensontwikkeling.

6. Algemene inkomensmatiging en werkgelegenheid

De vooruitzichten ten tijde van de opstelling van het regeerakkoord gaven al een weinig uitbundig beeld te zien. De werkgelegenheidsgroei bleef in de ramingen achter bij die in eerdere jaren terwijl de koopkrachtontwikkeling voor de laagste inkomensgroepen gemiddeld een half procent per jaar beliep. Inmiddels geven de economische ontwikkelingen aanleiding tot nog meer zorg. De onzekerheid als gevolg van de Golfcrisis, de ongunstige conjuncturele situatie in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk en de hoge rente zijn hiervoor de belangrijkste oorzaken.

Het kabinet meent daarom dat de inkomensontwikkeling in nog sterkere mate dan voorheen zal moeten worden afgestemd op de werkgelegenheidsgroei. Willen we in ons land de sociale nadelen van gedwongen werkloosheid en hoge arbeidsongeschiktheid terugdringen door de arbeidsparticipatie te vergroten, dan zal een gematigder loonontwikkeling dan thans wordt voorzien, nodig zijn. Alleen dan zal het draagvlak voldoende kunnen toenemen om, ondanks de vergrijzing, toch de koppelingen te kunnen handhaven.

In concreto meent het kabinet dat de huidige vooruitzichten een beduidende beleidsinspanning vragen van alle betrokken partijen zowel in de marktsector als in de collectieve sector. Teughoudenheid bij de loonaanspraken is dringend geboden. Wel meent het kabinet dat een ontwikkeling waarbij koopkrachtbehoud kan worden gerealiseerd, nog tot de mogelijkheden behoort. Langs deze weg zouden dan snel de voorwaarden worden hersteld die een reële inkomensverbetering in latere jaren weer mogelijk maken, hetgeen dan eveneens zou gelden voor de gekoppelde inkomens.

Om dat doel te bereiken zal het kabinet op korte termijn met de sociale partners in overleg treden om de wenselijkheid en mogelijkheid van deze beleidslijn te bespreken. Mocht het kabinet er niet in slagen om de partners van de dringendheid van de gekozen opzet te overtuigen dan zal dit van invloed zijn op de verdere beleidsinvulling. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar bijlage 5.

Voor de ontwikkeling van de inkomens in de collectieve sector – uitkeringsgerechtigden, ambtenaren en werknemers in de zogenoemde g. en g.-sector – is de overheid direct verantwoordelijk. Daarbij wil het kabinet zoveel als mogelijk vasthouden aan het streven naar een gelijkwaardige inkomensontwikkeling. Voor de uitkeringsgerechtigden krijgt dit streven concrete vorm in het wetsvoorstel over de koppelingen met afwijkmogelijkheden, dat het kabinet heden aan de Kamer aanbiedt. Voor de werknemers in de collectieve sector krijgt dit zijn beslag in het vaststellen van een zodanige ruimte voor het arbeidsvoorwaardenoverleg dat, met inachtneming van de diverse relevante aspecten, vergelijkbare inkomensontwikkelingen kunnen worden overeengekomen als in de marktsector. Gezien de directe verantwoordelijkheid van de overheid in deze sfeer, zal het streven naar loonmatiging, noodzakelijk voor werkgelegenheidsgroei, hier duidelijker tot uitdrukking komen.

Aldus meent het kabinet dat op het punt van de inkomensontwikkeling overwegingen terzake van de werkgelegenheid, de gelijkwaardige inkomensontwikkeling en de budgettaire problematiek op een evenwichtige wijze tot uitdrukking komen. Het kabinet rekent erop dat de tegenslagen in de sociaal-economische ontwikkeling ook voor de sociale partners een overtuigend argument vormen om de eerder in het Gemeenschappelijk Beleidskader overeengekomen beleidslijnen nieuwe kracht bij te zetten.

Zo zal dan ondanks de onzekere internationale situatie het uiterste kunnen gebeuren om werkgelegenheid in stand te houden en verder uit

te breiden. Meer mensen moeten aan de slag. Dit valt te bereiken via behoud van koopkracht als richtsnoer voor de algemene inkomensontwikkeling. Behoud van koopkracht kan ook niet los worden gezien van het belang van duurzame groei en het vraagstuk van de vergrijzing. Zo is het in bredere zin een investering in de toekomst, omwille van de zekerheid en kwaliteit van het bestaan.

Intussen betekent volstaan met koopkracht als maatstaf voor de algemene inkomensontwikkeling dat ook minder uitgegeven hoeft te worden voor de inkomens in de collectieve sector. Indien bij beperking van de contractloonstijging tot wat noodzakelijk is voor behoud van koopkracht, verdeeld over de jaren 1992, 1993 en 1994, een matigingseffect ontstaat van ongeveer 1% in 1994, leidt dat voor een bedrag van ongeveer 2 miljard tot lagere collectieve uitgaven. Blijkens berekeningen van het CPB slaat dit effect geheel neer in de collectieve-lastendruk, het financieringstekort verandert door deze loonmatiging niet of nauwelijks.

7. Inkomstenverhogende maatregelen

Toch is deze inkomensmatiging met het oog op de werkgelegenheid ook voor het financieringstekort van grote betekenis. De verlichting van de collectieve-lastendruk die daardoor ontstaat – in samenhang met de verwezenlijking van de beleidsvoornemens op het terrein van de sociale zekerheid – maakt het verantwoord de voor b.t.w.-verlaging gereserveerde ruimte aan te wenden ten gunste van het financieringstekort.

Hiernaast komen ten gunste van het financieringstekort enkele lastenverzwaringen die verbonden zijn met de hierboven beschreven maatregelen gericht op uitgavenvermindering. Dit betreft de met de huurverhogingen corresponderende verhoging van het huurwaardeforfait (in 1994 oplopend tot 845 miljoen en structureel tot 975 miljoen) en de auto, in welke sfeer, afgezien van de reeds voorziene financiering van het Structuurschema Verkeer en Vervoer, netto 1340 miljoen lastenverzwaring optreedt. Zo zullen de kosten van het gebruik van de auto gelijke tred houden met de tarieven in het openbaar vervoer.

Het ligt overigens in de bedoeling in verband met de financiële problematiek 1991 de maatregelen in de sfeer van de auto reeds per 1 juli a.s. in belangrijke omvang te laten aanvagen.

Wanneer men op basis van het bovenstaande het gehele pakket van tekortbeperkende en inkomstenvergroten maatregelen doorrekent op koopkrachteffecten, blijkt al met al een licht denivellerende werking. Dit is niet in overeenstemming met de inzet van het kabinet de lasten van het beleid evenwichtig en naar draagkracht te spreiden.

Om dit te corrigeren en daarmee ook een situatie te scheppen waarbij inkomensmatiging op het niveau van behoud van koopkracht een reële benadering is, stelt het kabinet voor de belastingvrije voet in de loon- en inkomstenbelasting te verhogen. Met de financiering van deze lastenverlichting is naar huidig inzicht een bedrag van circa 1250 miljoen gemoeid. Gezien de nijpendheid van het financieringstekort zijn daartoe compenserende inkomstenmaatregelen elders noodzakelijk, met een zo beperkt mogelijk negatief effect op de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid. Daarbij zal een keus gemaakt moeten worden uit enkele mogelijkheden. Dat betreft dan het heroverwegen resp. beperken van de rente- en dividendvrijstelling en de aftrekbaarheid van consumptieve rente, eventueel in combinatie met het verhogen van de tabaksaccijns.

Langs de bovenstaande lijnen treedt een verlichting op van het financieringstekort met een kleine 4,7 miljard (daarbij inbegrepen het niet doorgaan van de voorziene b.t.w.-verlaging) en ontstaat tevens een evenwichtig inkomensbeeld, dat ruimte biedt voor de hierboven bepleite inkomensmatiging.

Daarnaast zullen, met het oog op latere besluitvorming, de mogelijkheden en implicaties onderzocht worden van het omzetten van het reiskostenforfait in een verhoging van het arbeidskostenforfait.

Bij de inkomstenverhogende maatregelen zal het dus steeds om twee te onderscheiden zaken moeten gaan. Soms gaat het om omzetting van maatregelen met het oog op economie en evenwichtige koopkrachtverhoudingen, soms om de vermindering van het tekort. Bij beide past steeds een zorgvuldige afweging met betrekking tot effecten op economie, milieu en koopkracht; waarbij werkgelegenheid, financierings-tekort en collectieve-lastendruk steeds in onderlinge samenhang beoordeeld moeten worden.

Langs bovenstaande lijnen zal de komende maanden gestalte gegeven worden aan de fiscale voornemens voor de rest van deze regeringsperiode. Een meer compleet beeld kan natuurlijk pas gegeven worden na ommekeer van het advies van de Commissie-Stevens.

Bij de bestudering van de tussenbalansproblematiek zijn intussen ook andere vraagstukken aan de orde gekomen, zoals de relatie tussen de hoogte van de reële rente, ons huidige fiscale stelsel en het hoge spaaroverschot. Hierover zal in samenhang met de uitkomsten van het werk van de Commissie-Stevens nader kunnen worden geoordeeld. Dit betekent dus dat deze uitkomsten door het kabinet in een breder kader zullen worden geplaatst, waarbij – wil de doelstelling van 3,25% met betrekking tot het financieringstekort realiseerbaar blijven, met inachtneming van de wenselijkheid van een evenwichtige koopkrachtontwikkeling – de budgettaire neutraliteit opgegeven zal moeten worden. Met het oog hierop zal de CEC gevraagd worden na haar analyse van de uitgavenkant nu ook de inkomsten- resp. lastenkant goed in beeld te brengen. Deze analyse zal mede gebaseerd zijn op een nauwkeuriger zicht op de inkomstenramingen, waarover op onderdelen nu nog onderzoeken lopen.

Samenvatting

De genoemde fiscale maatregelen kunnen als volgt worden samengevat (bedragen 1994):

a.	Maatregelen in samenhang met uitgavenverminderingen:		
	– auto		+ 1 340
	– huurwaardeforfait		+ 845 ¹
b.	B.t.w.-verlaging niet door laten gaan in samenhang met algemeen inkomensbeleid		+ 2 510 ²
c.	Verhogen belastingvrije voet rente- en dividendvrijstelling	– 1 250	
	Aftrek consumptieve rente, tabaksaccijns	+ 1 250	
d.	Overige fiscale maatregelen:		
	– omzetten reiskostenforfait in een verhoging van het arbeidskostenforfait		pm
	– nadere besluitvorming na advies commissie-Stevens		pm
	Totaal		4 695 + pm

¹ Dit betreft een verhoging met 0,3%-punt per 1 juli 1991 en 0,4%-punt per 1 januari van de volgende jaren.

² Structureel bedraagt de opbrengst 2740 miljoen.

8. Tot slot

In deze tussenbalans doet het kabinet niet alleen voorstellen om de financiële problematiek het hoofd te bieden. Zij bepleit evenzeer structurele verbeteringen.

1. Een overheid die haar taken opnieuw wikt en weegt en in samenhang daarmee streeft naar grotere efficiency en effectiviteit; die daarbij uitvoerende diensten zo veel mogelijk ontziet, maar de «Haagse bureaucratie» zo veel mogelijk vermindert; met verbetering van kwaliteit als maatstaf.

2. Een rijksoverheid die met provincies en gemeenten wil gaan werken aan decentralisatie nieuwe stijl. Dat betekent overdracht van taken, niet alleen naar provincies en gemeenten, maar ook naar regio's; dichtbij de burger en in samenhang met de sociale vernieuwing.

3. Een inspanning het subsidiestelsel te beheersen. Subsidies beperken met name daar waar zij mede in het licht van de bereikte welvaart te hoog zijn. Dat betreft met name de woning en het openbaar vervoer. Subsidies beperken ook daar waar vraagtekens gezet kunnen worden bij de doelmatigheid, respectievelijk bij de vraag waarom de overheid – en dat is toch de belastingbetaler – de rekening moet betalen. Daardoor ruimte scheppen voor verbetering van die voorzieningen die rechtstreeks de kwaliteit van het bestaan in onze gemeenschap mee bepalen.

4. Een nieuwe aanzet waar het betreft de ouderen. Het langer gezond blijven maakt het mogelijk en noodzakelijk ons voor te bereiden op flexibele pensionering, waarbij men kan kiezen wanneer men zeg tussen 63 en 67 jaar met pensioen gaat; daaraan voorafgaand geleidelijke omzetting van V.U.T. in deeltijd-V.U.T. In samenhang daarmee pensioenvoorzieningen, in onderlinge samenhang bezien; tekorten wegwerken. Het gaat om een meer uniform ambitieniveau; om goede en tegelijk betaalbare pensioenen.

5. Als wetgever voorwaarden scheppen het ziekteverzuim terug te dringen. Het kan niet zijn dat de Nederlandse werknemer meer ziek is dan in de ons omringende landen. Bij de overheden, het rijk, de gemeenten, de provincies het goede voorbeeld geven.

6. De inspanning gericht op de beheersing van het aantal arbeidsongeschikten vergroten. Meer mensen moeten aan de slag kunnen blijven. Met name hun, die nog tientallen jaren aan het arbeidsproces zouden kunnen deelnemen, mag het niet aangedaan worden aan de kant gezet te worden, zolang men nog (zinnig) werk kan verrichten.

7. Een nieuwe impuls geven aan de moeitelijke inspanning om te komen tot een nieuw stelsel in de gezondheidszorg; dit door nieuwe mogelijkheden in het gemeen overleg met het parlement aan de orde te stellen.

8. De werkgelegenheid beschermen en de groei ervan bevorderen door een gelijkwaardige inkomensontwikkeling waarbij koopkrachtbehoud voor iedereen het uitgangspunt vormt. De resterende ruimte benutten voor promotie, arbeidsmarktknelpunten, bijzondere groepen en natuurlijk voor de zogenaamde goede doelen; dus scholing en het kansen geven aan een ieder.

9. De milieu-inspanning in ons land op peil houden. De beheersing van de staatsschuld en het behoud van ons milieu staan allebei in het teken van «zorgen voor morgen». Het milieu vraagt voortgaan met inspanningen en vernieuwend beleid; ook Europees.

10. De infrastructuur, de inrichting van ons land, op peil houden en verbeteren met het oog op de toekomst. De mobiliteit vraagt zijn prijs; niet alleen vanwege het milieu, maar ook opdat wij mobiel kunnen blijven.

11. Het toenemend aantal asielzoekers vraagt een nieuwe beleidsinspanning, opdat zij eerder weten waar zij aan toe zijn, en opdat zij die hier wel blijken te kunnen blijven tijdig landgenoten worden; dat wil zeggen dat voor hen dan de bij ons gebruikelijke rechten en plichten ook voor wat de arbeid betreft gaan gelden.

12. Onze defensie aanpassen aan de nieuwe internationale omstandig-

heden. Dat betekent een kleinere, maar goed uitgeruste krijgsmacht; met het oog op blijvende vrede en veiligheid en met het oog op onze bijdrage aan de internationale rechtsorde.

13. Bij al onze welvaart ook onze bijdrage aan de internationale rechtsorde door middel van ontwikkelingssamenwerking zo goed mogelijk op peil houden; in nieuwe stijl; in een wereld zonder grenzen.

14. Op deze wijze zag en ziet het kabinet de tussenbalans niet alleen als een probleem voor ons land, maar ook en vooral op tal van terreinen als een kans.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

De Minister van Financiën,
W. Kok

1. De economische ontwikkeling

Sinds het aantreden van het kabinet eind 1989 hebben zich ingrijpende internationale ontwikkelingen voltrokken. Hierdoor is de uitgangspositie van de Nederlandse economie voor de komende jaren in verschillende opzichten anders dan bij de opstelling van het regeerakkoord nog werd voorzien.

In de eerste plaats gaat het hierbij om de gebeurtenissen in het Golfgebied. Deze zorgen voor aanzienlijke onzekerheid omtrent de vooruitzichten voor de wereldeconomie en voor het verloop van het olieprijspeil.

In de tweede plaats vormen de gebeurtenissen in Midden- en Oost-Europa, en voor ons land meer in het bijzonder die in Duitsland, aanleiding tot herziening van de vooruitzichten op middellange termijn. De Duitse eenwording heeft geleid tot een sterke stijging van de bestedingen in dat land. Vanwege het grote belang van de Duitse afzetmarkt voor de Nederlandse exportsector, is thans sprake van een wat gunstiger uitgangspositie voor onze uitvoer dan ten tijde van het regeerakkoord kon worden verwacht. De sterk groeiende Duitse economie levert tegengewicht aan de gevolgen voor ons land van de thans ongunstige economische conjunctuur in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Tegen deze achtergrond mogen de vooruitzichten voor de buitenlandse handel, alhoewel behept met onzekerheid, per saldo niet ongunstig worden genoemd. Wel moet rekening worden gehouden met een relatief gematigde groei van de binnenlandse bestedingen. Met name de investeringen ondervinden een negatieve impuls van de hoge rente. De lange rente bevindt zich op een niveau van 8½ à 9%, hetgeen aanzienlijk hoger is dan bij de opstelling van het regeerakkoord nog werd verwacht (6% vanaf 1991).

De hoge rentestand is een internationaal verschijnsel, en weerspiegelt een mondiaal tekort aan besparingen in vergelijking tot de grote vraag naar kapitaal. Tot aan het vorige jaar oefende met name het financieringstekort van de Amerikaanse overheid opwaartse druk uit op de kapitaalvraag. Daar is sindsdien nog bijgekomen de grote behoefte aan middelen ter financiering van de Duitse eenwording, die heeft geleid tot een forse stijging van het financieringstekort van de overheid in de Bondsrepubliek. Ook de wederopbouw van de economieën in Centraal en Oost-Europa en van de Sovjet-Unie vraagt om enorme financiële middelen. Dit proces is nog maar net op gang aan het komen. Voorts is de inflatie in de wereld de afgelopen maanden toegenomen, onder meer onder invloed van de hogere energieprijzen die voortvloeiden uit het uitbreken van de crisis in het Golfgebied. De gebeurtenissen in het Golfgebied brengen bovendien onzekerheid met zich, hetgeen de rente eveneens opwaarts beïnvloedt. Al met al mag worden verwacht dat het rentepeil in de wereld voorlopig hoog zal zijn.

In vergelijking tot het buitenland is de afgelopen jaren in Nederland sprake geweest van een gematigde loonkostenstijging. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de versterking van het concurrentievermogen en de winstpositie van het Nederlandse bedrijfsleven. De gematigde loonontwikkeling heeft ook een belangrijk aandeel gehad in de sterke groei van de werkgelegenheid. Met name in 1990 blijkt de werkgelegenheids groei aanzienlijk sterker te zijn geweest dan bij het regeerakkoord en ook bij de MEV 1991 nog werd voorzien. Het zal evenwel moeilijk zijn om dit hoge groeitempo vol te houden, zeker gezien de mogelijkheid van een gematigder economische ontwikkeling.

Dit onderstreept nog eens het belang van een gematigde loonkostenontwikkeling. Een beheerste ontwikkeling van de lonen draagt ook bij aan

behoud van een laag inflatietempo; op dit punt heeft ons land de afgelopen jaren internationaal goed gescoord.

2. Overschot lopende rekening betalingsbalans

Nederland kende in 1989–1990 een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans van zo'n 3¼% BNP. Naast structurele aspecten spelen daarbij thans ook enkele factoren van meer incidentele aard een rol. Gewezen werd reeds op de gevolgen van de Duitse eenwording voor onze betalingsbalans. Daarnaast heeft onze lopende rekening, gezien onze relatieve onafhankelijkheid van geïmporteerde energie, minder dan de lopende rekening van de meeste partnerlanden te lijden onder het hoge peil van de olieprijs in het vorige jaar.

Het overschot weerspiegelt ook enkele structurele factoren. Nederland onderscheidt zich van menig ander land door omvangrijke aardgasbaten en door het vooruitzicht van een relatief aanzienlijke vergrijzing van de bevolking in de komende decennia. Deze beide factoren dragen bij tot een relatief hoog niveau van de nationale besparingen. Daarmee levert Nederland thans een bijdrage aan de financiering van de economische vooruitgang in minder ontwikkelde landen (ontwikkelingslanden, Oost-Europa, sommige EG-lidstaten). De omvang van het overschot, gezien in samenhang met de in een internationaal perspectief lage arbeidsdeelname in ons land, geeft echter ook aan dat de investeringsmogelijkheden in de Nederlandse economie beter zouden kunnen worden benut (zie verderop). Daarnaast is er nog het vraagstuk van de relatie tussen de hoogte van de reële rente, ons huidige fiscale stelsel en het hoge nationale spaaroverschot. Hierover zal in samenhang met de uitkomsten van het werk van de Commissie-Stevens nader kunnen worden geoordeeld.

Het overschot op de lopende rekening weerspiegelt intussen wel dat ons land relatief sterk leunt op de uitvoer als motor voor economische groei. Dat blijkt heel duidelijk uit het feit dat gedurende de jaren '80 de Nederlandse uitvoer elk jaar gemiddeld een procent buitenlandse marktwinst wist te boeken, terwijl de groei van de Nederlandse economie als geheel toch elk jaar meer dan een procent achterbleef bij het OESO-gemiddelde. Dit duidt op een achterblijvende dynamiek met name in de binnenlandse sector van onze economie. Daarbij gaat het om de groei van werkgelegenheid en de daarbij behorende investeringen. Deze groei kan voortgezet worden bij voldoende inkomensmatiging (de koopkracht-behoud lijn). Met het oog op diezelfde groei zijn in de tussenbalans de publieke investeringen zoveel mogelijk ontzien en laten met name de SVV en de daaraan gerelateerde investeringen groei zien.

3. Uitdagingen voor het financieel-economisch beleid

Een belangrijke uitdaging voor het beleid bestaat derhalve uit het bevorderen van een betere benutting van onze economische mogelijkheden, en wel door omstandigheden te creëren waarbinnen investeren in de Nederlandse economie voldoende rendabel en aantrekkelijk is. Belangrijke onderdelen zijn initiatieven tot een beter functioneren van de economie, een doelmatig functionerende overheid die ruimte maakt voor een verschuiving van consumptieve uitgaven naar dringend noodzakelijke publieke investeringen, en een stabiel macro-economisch beleid.

Maatregelen gericht op een beter functioneren van de economie moeten in het bijzonder worden gericht op een hogere arbeidsdeelname. Daarbij gaat het om toegespitst arbeidsmarktbeleid, om inkomensmatiging voor allen en om een effectief volumebeleid in de sociale zekerheid. Niet alleen in het arbeidsmarktbeleid maar ook elders bestaat behoefte aan meer dynamiek. Deze dynamiek wordt bevorderd door een

breed scala van beleidsinitiatieven, sommige direct in het verlengde van de tussenbalans (onder meer stroomlijning subsidieregelingen, deregulering, decentralisatie) en andere voortvloeiend uit het bredere streven naar een beter functionerende economie (onder meer mededingingsbeleid)¹.

Ook de overheidsfinanciën spelen een belangrijke rol in het streven naar een betere benutting van de mogelijkheden van de Nederlandse economie. Te treffen budgettaire maatregelen dienen dan ook mede te worden beoordeeld vanuit deze invalshoek. Bij het zoeken naar het juiste evenwicht tussen uitgavenverlagende en inkomensverhogende maatregelen moeten de financieel- en sociaal-economische randvoorwaarden goed in het oog worden gehouden. Dat geldt niet alleen voor de gevolgen van de verschillende maatregelen voor de concurrentiekracht en het functioneren van onze economie, maar ook voor de consequenties voor de koopkracht en een evenwichtige inkomensontwikkeling. Voldoende budgettaire flexibiliteit is nodig om binnen de financiële randvoorwaarden ruimte vrij te maken voor overheidsinvesteringen die het functioneren van en de weerbaarheid van de economie ten goede komen, niet in de laatste plaats met het oog op onze concurrentiepositie in het Europa van de jaren negentig.

Vanuit deze overwegingen is het Kabinet bij de tussenbalans tot een beleidsbijstelling gekomen die beoogt bij te dragen enerzijds aan een betere benutting van de mogelijkheden van de Nederlandse economie en anderzijds aan een stabiel macro-economisch kader (met een beheersing van de staatsschuld) waarin investeringen en arbeidsdeelname goed tot hun recht kunnen komen.

¹ Voor een uitgebreide inventarisatie van sterke en zwakke kanten van het functioneren van de Nederlandse economie, zie de recente nota «Economie met open grenzen» van de Minister van Economische Zaken.

1. Inleiding

Bij de besluitvorming over de tussenbalans is géén geactualiseerd integraal macro-economisch beeld voorhanden geweest. Toch kon wel degelijk een schets worden gegeven van de omvang van de budgettaire problematiek. Deze budgettaire problematiek bestond enerzijds uit de problematiek uit de Miljoenennota 1991, de gevolgen van de structureel hogere rentevoet en de doorwerking van de belastingtegenvaller 1990 en anderzijds uit een aantal risico's inzake de economische groei, de ontwikkeling van de contractlonen in de marktsector en de tegenvallers bij de ziektewet en de arbeidsongeschiktheid.

2. De budgettaire problematiek

2.1. *Het geactualiseerde budgettaire beeld Miljoenennota 1991*

In de Miljoenennota 1991 en de antwoorden naar aanleiding van deze Miljoenennota is een meerjarig beeld geschetst van de ontwikkeling van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. Wat betreft de rijksbegroting was dit beeld gebaseerd op de meerjarencijfers voor de uitgaven en de niet-belastingontvangsten en de technische meerjarige belastingraming uit de Miljoenennota 1991. Wat betreft de sociale fondsen was het beeld gebaseerd op de meerjarencijfers in de Nota Sociale Zekerheid 1991.

Uit het destijds opgestelde budgettaire beeld kwam naar voren dat, nog afgezien van de te verwachten rente-tegenvaller, het financieringstekort van het Rijk reeds met ingang van 1992 1%-punt NI boven het tijdspad uit dreigde te komen (1994: 5,5 miljard). Deze dreigende overschrijding is zowel veroorzaakt door tegenvallende uitgaven als verslechtingen aan de inkomstenkant. Tegelijkertijd vertoonde de collectieve-lastendruk ten opzichte van het ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord geraamde niveau voor 1990 ad 53,6% NI een lichte onderschrijding. Voor 1994 werd namelijk, op basis van de gemaakte technische veronderstellingen, een collectieve-lastendruk van 53,3% NI becijferd.

De hier vermelde cijfers zijn opgenomen in regel 1 van tabel 1 (financieringstekort) en regel 1 van tabel 2 (collectieve-lastendruk) op p. 6. In deze regels is voorts rekening gehouden met de nadere besluitvorming over de WIR (zie brief d.d. 18 september 1990 aan de Tweede Kamer) en de recente besluitvorming over (de financiering van) deel d van het SVV (zie brief d.d. 26 november 1990 van de minister van V & W aan de Tweede Kamer).

In de Miljoenennota 1991 is reeds gewezen op de aanzienlijke risico's en onzekerheden die liggen besloten in de ontwikkeling van de rentevoet. Tevens is aangegeven welke budgettaire gevolgen zouden optreden indien de rentevoet na 1991 niet – conform de berekeningen ten tijde van het regeerakkoord – 6% zou bedragen, maar zich zou stabiliseren op een niveau van $8\frac{3}{4}\%$. De rentevoet heeft zich ruime tijd bewogen op een niveau van 9%. Indien de rentevoet zich de komende jaren gemiddeld op dit niveau stabiliseert, ontstaat een budgettaire tegenvaller bij de rente-uitgaven op de staatsschuld en in de sfeer van de volkshuisvesting (saldo objectsubsidies en rente-ontvangsten) van ongeveer 3,7 miljard in 1994 (zie regel 2 van tabel 3).

2.2. Nadere ontwikkelingen

Belastingopbrengsten

In 1990 is 136,3 miljard gulden aan belastingen ontvangen. (Voor een gedetailleerde beschrijving van de realisatie 1990 wordt verwezen naar de Voorlopige Rekening 1990). Ten opzichte van de in de Miljoenennota 1991 geraamde Vermoedelijke Uitkomsten van 137,4 miljard gulden betekent dit een tegenvaller van 1,1 miljard gulden. Deze tegenvaller is als volgt opgebouwd:

Tabel 1. Belastingtegenvaller 1990 (ten opzichte van Miljoenennota 1991: in miljarden)

	1990	
Omzetbelasting	+ 0,8	mrd.
Vennootschapsbelasting	- 2,9	mrd.
Dividendbelasting	+ 0,15	mrd.
Loonbelasting	+ 0,9	mrd.
Inkomstenbelasting	- 0,4	mrd.
Accijnzen	+ 0,2	mrd.
Overige belastingen	+ 0,15	mrd.
Totaal	- 1,1	mrd.

Deze tegenvaller komt bovenop de eerder na de Startbrief gemelde tegenvallers, namelijk de tegenvaller ad 1,5 miljard gulden in 1990, die in de Miljoenennota 1991 is verwerkt, alsmede de structurele doorwerking van de eerder geregistreerde tegenvaller 1989 (ten bedrage van 1 miljard). In totaal betekenen de belastingtegenvallers ten opzichte van de Startbrief een niveauperhoging in 1990 aan de inkomstenkant van circa 3,6 miljard.

De uiteindelijk gerealiseerde opbrengst over 1990 is opwaarts beïnvloed door een incidentele kasverschuiving eind december 1990 ten nadele van 1991 voor een bedrag van circa 0,8 miljard. Deze kasverschuiving werd onder andere veroorzaakt door de bijzondere ligging van de feestdagen en ADV-dagen eind 1990. Door deze kasverschuiving bedraagt de eigenlijke tegenvaller in 1990 dus 1,9 miljard gulden. Dit bedrag wordt ook als uitgangspunt genomen bij de interpretatie van de structurele doorwerking van de tegenvaller uit 1990. Teneinde het negatieve effect van de incidentele kasverschuiving voor 1991 te voorkomen, heeft het kabinet besloten tot een eenmalige versnelling van de inning van de belastingontvangsten; dit wordt nader toegelicht in paragraaf 5.

Naar aanleiding van de tegenvallers in de realisatie van de belastingontvangsten 1989 en de zich verder in 1990 aftekenende tegenvallers in de belastingopbrengsten bij de voorbereiding van de Miljoenennota 1991 is binnen het ministerie van Financiën een onderzoek uitgevoerd naar de verschillen tussen ramingen en realisatie in de belastingopbrengsten. De uitkomst van dit onderzoek zal een dezer dagen aan de Kamer kunnen worden toegezonden.

Op grond van de inzichten uit dat onderzoek en de gerealiseerde belastingontvangsten in 1990 moet voortsnog met de volgende structurele doorwerking van de sinds de Startbrief opgetreden belastingtegenvallers worden gerekend:

Tabel 2. Belastingtegevaller ten opzichte van Startbrief (in mrd. guldens)

	1990	1991	1994
A. Doorwerking van de tegenvaller uit 1989 (Voorlopige Rekening 1989)	-1	-1	-1
B. Tegenvaller zomer 1990 (verwerking in Miljoenennota 1991)	-1,5	-1	-1
C. Tegenvaller 1990 ten opzichte van Miljoenennota 1991	-1,1	-3,0 ¹	-2,8
Totaal	-3,6	-5,0	-4,8

¹ De incidenteel hoge oploop tussen 1990 en 1991 wordt veroorzaakt door de kasverschuiving van 0,8 miljard tussen 1990 en 1991.

Aardgasbaten

Op dit moment is het onduidelijk op welk niveau de olieprijsen zich in 1991 zullen bewegen. Voor het uitbreken van de Golfoorlog lag de prijs op circa \$30 per vat, na het uitbreken kelderde de olieprijs in de eerste week met \$10 tot ongeveer \$20 per vat. De uiteindelijke olieprijs zal voor een belangrijk deel afhangen van voorlopig onvoorspelbare factoren zoals de duur van de oorlog en de schade die aan olievelen zal worden toegebracht. Dit betekent dat er rond de aardgasbatenraming grote onzekerheden zijn.

Verkoop staatsdeelnemingen

Mede vanwege de onzekerheid over het verloop van de Golfoorlog is thans sprake van een verslechterd beursklimaat. Hierdoor zal de voorgenomen verkoop van staatsdeelnemingen, die in de Miljoenennota 1991 nog voor een bedrag van 1,0 miljard was ingeboekt, bemoeilijkt worden. Thans wordt in 1991 een opbrengst uit de verkoop van staatsdeelnemingen van 500 miljoen voorzien.

EG-afdrachten

De Nederlandse EG-afdrachten staan thans duidelijk onder een opwaartse druk. Vooral de recente internationale ontwikkelingen zijn de oorzaak hiervan. In de eerste plaats zijn de uitgaven van de EG recent aangepast in verband met de Duitse eenwording en de Golfcrisis. Dit leidt tot hogere EG-afdrachten. Voor 1991 gaat het dan om een (opwaartse) aanpassing van 162 miljoen, voor 1992 en latere jaren 177 miljoen. Ook na deze aanpassing kunnen de ramingen onder forse druk komen te staan. Hierbij gaat het onder meer om hulp aan de USSR en andere landen in met name Oost- en Centraal Europa. Voorts kan een lagere dollarkoers hogere landbouwuitgaven met zich meebrengen. Voorts bestaat de kans dat de financiële plafonds vanwege het ontbreken van plafonds in de Financiële Perspectieven na 1992 worden opgevuld tot 1,2% EG-BNP of zelfs tot 1,3% EG-BNP. Ter indicatie zij opgemerkt dat een verhoging van het plafond tot 1,2% EG-BNP tot 0,8 à 0,9 miljard extra EG-afdrachten leidt en een verhoging tot 1,3% EG-BNP tot 1,4 à 1,5 miljard extra EG-afdrachten.

In het budgettaire beeld van tabel 1 en tabel 2 is vooralsnog slechts rekening gehouden met de gevolgen van de recente aanpassing van de EG-uitgaven in verband met de Duitse eenwording en de Golfcrisis.

AKW-kasschuif

In de Miljoenennota 1991 was, uitgaande van een meevallende kasontwikkeling bij de uitgaven en de niet-belastingontvangsten van 1 à 1,5 miljard, een AKW-kasschuif van 1,55 miljard van 1991 naar 1990 verwerkt.

Uit de Voorlopige Rekening 1990 blijkt dat de meevaller bij de uitgaven en de niet-belastingontvangsten per saldo op circa 1,7 miljard

is uitgekomen. Daarnaast is ten opzichte van de stand Vermoedelijke Uitkomsten 1990 een belastingtegenvaller opgetreden van 1,1 miljard. Deze nadere ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de AKW-kasschuif uiteindelijk voor een bedrag van 600 miljoen is doorgegaan. Voor het jaar 1991 betekent dit ten opzichte van de stand Miljoenennota 1991 een budgettaire verslechtering van 950 miljoen.

In de tabellen 3 en 4 wordt een samenvatting gegeven van de tot dusverre beschreven componenten van de budgettaire problematiek.

Tabel 3. Huidige inzichten financieringstekort 1991-1994 (in miljard gulden)

	1991	1992	1993	1994
1. Problematiek Miljoenennota 1991 (incl. WIR en SVV)	-0,1			
2. Rente-tegenvaller	0,2	4,6	5,3	5,9
3. Subtotaal		0,3	2,1	3,7
4. Belastingen	0,1	4,9	7,4	9,6
5. Staatsdeelnemingen	3,0	2,4	2,6	2,8
6. Gasbaten	0,5			
7. EG-afrachten	pm	pm	pm	pm
8. AKW-schuif	0,15	0,2	0,2	0,2
9. Totale problematiek (9=3+4+5+6+7+8)	0,95	4,7	7,5+pm	10,2+pm
			12,6+pm	

Tabel 4. Huidige inzichten collectieve-lastendruk 1991-1994 (in % NI respectievelijk miljard gulden)

	1991	1992	1993	1994
1. Miljoenennota 1991 (incl. WIR en SVV)	52,8%	53,5%	53,4%	53,3%
2. Belastingen	-3,0	-2,4	-2,6	-2,8
3. Gasbaten	pm	pm	pm	pm
4. Totale mutatie	-3,0+pm	-2,4+pm	-2,6+pm	-2,8+pm
Idem, in % NI	-0,7%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
5. Huidige inzichten	52,1%	53,0%	52,9%	52,8%
6. Voorziene niveau 1990 RA	53,6%	53,6%	53,6%	53,6%
7. Maximale ruimte binnen CLD	1,5%			
- in % NI		0,6%	0,7%	0,8%
- in miljard	6,8	2,9	3,6	4,2

2.3. Nadere dreigingen en risico's

In het bovenstaande beeld is – afgezien van de rentevoet – géén rekening gehouden met eventuele gevolgen van een gewijzigde macro-economische situatie. Niettemin was duidelijk dat er op een aantal fronten sprake was van aanzienlijke risico's.

In het regeerakkoord is uitgegaan van een economische groei van gemiddeld 2% à 2½% per jaar in de jaren 1992, 1993 en 1994. Recente economische ontwikkelingen duiden hier op aanzienlijke onzekerheden. Aangezien de economische groei een dominante factor is voor de overheidsfinanciën, kan een relatief geringe bijstelling van de economische groei aanzienlijke consequenties met zich meebrengen voor het overheidsbudget.

Een andere belangrijke macro-economische factor, die van belang is voor het overheidsbudget, is de loon- en prijsontwikkeling. In de besprekingen in paragraaf 2 wordt ervan uitgegaan dat de lonen en de prijzen zich ontwikkelen conform de ramingen van het regeerakkoord. Een gematigde loonontwikkeling is noodzakelijk met het oog op een goede concurrentiepositie, de groei van de werkgelegenheid, de overheidsfinanciën en de koppelingen. Het is echter duidelijk dat hier risico's liggen.

Voorts zij gewezen op de risico's in de volume-ontwikkeling op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid. Volgens de huidige inzichten doet zich in 1990 ten opzichte van de Nota Sociale Zekerheid 1991 in de ziektewet een tegenvaller van 10 000 uitkeringsjaren voor en in de arbeidsongeschiktheidsregelingen een tegenvaller van 6000 uitkeringsjaren is opgetreden. De tegenvaller kan oplopen in de tijd en, indien deze niet wordt gecompenseerd, tot een stijging van de collectieve-lastendruk leiden.

Tenslotte zij gewezen op de hoger dan geraamde instroom van het aantal asielzoekers. Dit leidt tot opvangproblemen. Volgens de huidige inzichten zouden de meeruitgaven ten opzichte van de Miljoenennota 1991 circa 650 miljoen in 1994 bedragen als daar geen beleid tegenover gesteld wordt.

3. Samenvattend beeld

Op grond van enerzijds de eerder becijferde problematiek van ruim 12,5 miljard in 1994 (tabel 3) en anderzijds de genoemde risico's en onzekerheden c.a. heeft het kabinet besloten uit te gaan van een problematiek van circa 17 miljard in 1994.

1. Subsidies*a. Algemeen*

In de Miljoenennota 1991 heeft het kabinet toegezegd te gaan werken aan een geïntegreerd subsidie-beleid. Daarbij zou in samenhang aandacht moeten worden besteed aan het vergroten van de effectiviteit, de doelmatigheid, de controleerbaarheid en de fraudebestendigheid van subsidieregelingen¹. De algemene achtergrond daarbij was een groeiend gevoel van ontevredenheid over het relatief ongrijpbare en oncontroleerbare karakter van subsidie-regelingen. Dit klemt des te meer daar subsidies een aanzienlijk deel van de totale rijksuitgaven uitmaken. Zo omvatten de subsidies in 1994 volgens de meerjarencijfers in de Miljoenennota 1991 op een totaalbedrag voor de rijksuitgaven van ongeveer 190 miljard een bedrag van 38,6 miljard.

Na de Miljoenennota 1991 is de uitwerking van het voornemen van een geïntegreerd subsidie-beleid in twee sporen verdeeld. Het doel van het eerste spoor is het verbeteren van het beheer en het voorkomen en beter bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidie-regelingen. De werkzaamheden in het kader van dit spoor zijn op dit moment volop gaande. De verschillende departementen zijn bezig met het opstellen van een plan van aanpak. In de eerste helft van dit jaar zal de Staten-Generaal een rapportage over de aanpak van dit eerste spoor ontvangen.

Tegen de achtergrond van de tussenbalans heeft het kabinet na de Miljoenennota 1991 het tweede spoor aangepakt. Mede op basis van een analyse van de effectiviteit en de doelmatigheid van subsidie-regelingen heeft het kabinet afgesproken de uitgaven voor de subsidie-regelingen te beperken met 3080 miljoen in 1994. De vaststelling van het aandeel van de verschillende departementen in dit bedrag is mede gebaseerd op een (voorlopig) oordeel over de effectiviteit van regelingen en de mogelijkheden die er liggen om de voor subsidies beschikbare bedragen nominaal niet te laten stijgen.

Per hoofdstuk resulteert dit in het volgende beeld:

	Besparing 1994
VROM	1 405
VenW	435
EZ	320
LNV	140
SZW	210
OenW	295
WVC	220
Justitie	40
Biza	5
Financiën	10
Totaal	3 080

In een aantal gevallen zijn er al concrete voornemens over de wijze waarop de regelingen zullen worden aangepast. Het kabinet zal uiterlijk bij de komende begrotingsvoorbereiding voor de andere taakstellingen concrete afspraken maken. Hierbij zullen de volgende uitgangspunten worden gehanteerd.

In de eerste plaats is er uiteraard de nadrukkelijke wens om tegen de achtergrond van de huidige financiële problematiek de subsidie-stromen

¹ Zie Miljoenennota 1991, p. 37.

te heroverwegen en te bezien of en in hoeverre de financiële en ook de beleidsmatige last niet van de overheid naar de burgers en het bedrijfsleven zelf moet worden verschoven. In de tweede plaats kan de doelstelling van subsidiëring aan actualiteit hebben ingeboet. Het kan ook zijn dat geleidelijk aan andere dan de oorspronkelijke doelstellingen een rol zijn gaan spelen. In dergelijke gevallen is het denkbaar dat er sluipenderwijs nieuwe doelstellingen zijn bijgekomen. In de derde plaats heeft het kabinet geconstateerd dat de effectiviteit van sommige regelingen te wensen overlaat. In de vierde plaats heeft het kabinet geconcludeerd dat de doelmatigheid van het subsidie-instrument kan worden verbeterd. Dit kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in het feit dat er te weinig prikkels in de desbetreffende regeling zijn ingebouwd, die een efficiënt omgaan met de regeling (kunnen) bevorderen. Een mogelijke manier om via het inbouwen van een prikkels de efficiëntie van een subsidie te bevorderen, is het (meer) toepassen van het profijtbeingsel. Voorts kan het gebrek aan doelmatigheid tot uitdrukking komen in relatief hoge uitvoeringskosten.

Naast het specifiek doorlichten van concrete subsidieregelingen op doelmatigheid en effectiviteit is het wenselijk om in algemene zin (beperkende) voorwaarden te stellen aan subsidieverlening.

Subsidieregelingen zouden voorzover dat al niet het geval is op een wettelijke grondslag moeten berusten en «uitputtingsclausules» dienen te bevatten. Subsidieverlening dient in alle gevallen achterwege te worden gelaten indien ook zonder de subsidie de gewenste gedragsbeïnvloeding tot stand zou kunnen komen.

Bezien zal worden of het mogelijk is dergelijke voorwaarden te formuleren in de voorgenomen titel subsidieverhoudingen van de Algemene Wet Bestuursrecht of in afwachting daarvan door een door de minister van Justitie in te dienen interimwet.

Heffingen/subsidies

In een aantal gevallen zal het wenselijk blijken het subsidie-instrument te vervangen door andere instrumenten. Zo wordt in het middellange-termijnadvies van de Sociaal-Economische Raad een omzetting van energiesubsidies in een systeem van zogenaamde regulerende heffingen bepleit. De basisgedachte hierbij is gebruik te maken van het prijsmechanisme. De bedoeling is dan dat via regulerende heffingen milieubelastende producten zodanig veel duurder worden dat het gebruik ervan daardoor afgeremd wordt.

De inkomsten uit de regulerende heffingen worden vervolgens weer geheel teruggegeven in de vorm van minder belasting voor burgers en bedrijven op andere producten of in de directe belastingen. Op deze wijze zou een effect ten gunste van het milieu bereikt kunnen worden, zodat de subsidies substantieel kunnen worden verminderd.

Deze gedachte is ook aanbevolen door de Centraal Economische Commissie. In NMP-Plus en de Nota Energiebesparing is deze gedachte eveneens opgenomen. Over deze gedachte bestaat ten principale dus een hoge mate van consensus, zij het dat aan de uitwerking praktische vraagstelling zijn verbonden, die eerst nader moeten worden bestudeerd. Daarom is de Commissie-Wolfson ingesteld. In opdracht van de commissie worden twee onderzoeksvarianten onderscheiden: een heffing op alle energiedragers voor alle finale gebruikersgroepen die in breed internationaal verband wordt ingevoerd, met als subvariant een verkenning van de effecten als deze alleen in Nederland wordt ingevoerd. Als tweede variant een nationaal ingevoerde heffing op energiedragers die met name drukt op de kleinere verbruikers. Dit zijn de gebruikers die over het algemeen onder de A en B-schijf in het gasstarief vallen, voor elektriciteit op laagspanning zijn aangesloten of lichte olie stoken. De

heffing zal in deze variant gelden voor elektriciteit, aardgas en equivalente olieproducten. De rapportage vindt eind 1991 plaats.

Inmiddels kan worden vastgesteld dat ook de Europese Commissie in het kader van het klimaatbeleid met voorstellen is gekomen ten aanzien van een energie/CO₂-heffing.

In het licht van het vorenstaande heeft het kabinet besloten:

1. de voortgang van de totstandkoming van een Europees energie/CO₂-heffing tot een belangrijke invulling te maken van het Nederlandse voorzitterschap van de EG in de tweede helft van 1991. Deze aanpak voorkomt een ernstige verstoring van de concurrentieverhoudingen;
2. de commissie-Wolfson te verzoeken het advies over de tweede variant naar voren te halen.

Aan de hand van het advies van de commissie-Wolfson zal het kabinet bezien of het mogelijk is reeds tijdens deze kabinetsperiode op een bepaalde wijze een aanvang te maken met het gebruik van deze systematiek

In afwachting daarvan is invoering op dit moment – nu onvoldoende zicht bestaat op alle haken, ogen en onzekerheden – niet verantwoord en derhalve is in deze tussenbalans van de mogelijkheid afgezien om de milieusubsidies respectievelijk energiebesparingsubsidies af te schaffen of zeer aanzienlijk te verminderen.

b. Volkshuisvesting

De overheid neemt een aanzienlijk deel van de kosten verbonden aan het wonen voor zijn rekening. Het grootste deel hiervan vloeit voort uit in het verleden aangegane verplichtingen, als gevolg waarvan ook in de komende tijd van hoge overheidsuitgaven in deze sector sprake blijft. Deze tendens wordt nog versterkt doordat het hoge renteniveau een sterk opwaarts niveau op de volkshuisvestingsubsidies heeft. Dit betreft de objectsubsiëring. Zonder het treffen van additionele maatregelen zou de objectsubsidielast als gevolg van de gestegen rente de komende jaren groeien, terwijl het beleid conform de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is gericht op afbraak van de objectsubsidies. Voorts doen zich met name bij de jaarlijkse bijdrage op de dkp-woningen en bij de gehandicaptenregeling aanzienlijke kasoverschrijdingen voor.

Deze overwegingen noodzaken tot het treffen van een aantal maatregelen gericht op een beheerste ontwikkeling van de overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting en op het waarborgen van een meer evenwichtige verdeling van de kosten van het wonen tussen de burger en de staat. Deze maatregelen zijn in lijn met het beleid van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, namelijk om te streven naar meer kostendekkende huren en een minder scheve woningverdeling. Derhalve heeft het kabinet besloten de jaarlijkse huurverhoging met ingang van 1 juli 1991 te stellen op 5½%. Via de IHS wordt de trendhuurverhoging tot een besparing van ca. 570 miljoen op de objectsubsidies.

De voorgestelde verhoging van de huurtrend leidt tot een aanzienlijke toename van de financiële reserves van de corporaties en de gemeentelijke woningbedrijven. Bovendien leidt het hogere renteniveau tot hogere opbrengsten op het belegde vermogen. Deze extra opbrengsten maken het mogelijk dat het rijk met ingang van 1992 geen nieuwe subsidieverplichtingen voor niet ingrijpende woningverbeteringen meer aangaat. Dit levert een kasbesparing op van ca. 650 miljoen in 1994. Voor het aangaan van verplichtingen tot een nader te bepalen niveau voor oude particuliere woningen in stadsvernieuwingsgebieden wordt een uitzondering gemaakt.

Als gevolg van de trendhuurverhoging nemen de IHS-uitgaven toe. Bij een huurverhoging van 5½% gaat het om 123 miljoen extra IHS-uitgaven

in 1994. Om het al stijgende IHS-budget te beheersen en te waarborgen dat besparingen bij de objectsubsidies niet weer gedeeltelijk teniet worden gedaan, worden voorstellen gedaan om door gerichte maatregelen binnen de IHS-regeling zodanige besparingen te realiseren dat de uitgavenstijging bij de IHS als gevolg van de huurverhogingen wordt gecompenseerd. Hierbij wordt de clausule uit het regeerakkoord volgens welke de huurstijging voor de minima wordt gemitigeerd toegepast. Indien de gestegen huurprijzen doorwerken in de contractlonen zal via de koppeling compensatie plaatsvinden.

In het kader van de tussenbalans wordt voorgesteld op basis van de evaluatie naar de stadsvernieuwing in de jaren negentig bij de begrotingsvoorbereiding 1993 nader te beslissen over de omvang en aanwending van het stadsvernieuwingsbudget.

Door het grotendeels vervallen van de bijdragen ineens voor woningverbetering vervalt de budgettaire buffer waarmee gemeenten een mogelijke verdere stijging van de vraag naar woningaanpassingen voor gehandicapten dan in de begroting 1991 is gesignaleerd, zouden kunnen opvangen. Gezien de samenhang met de ontwikkelingen en afwegingen in de zorgsector zal worden bezien of deze voorzieningen voor gehandicapten gedeeltelijk betrokken kunnen worden bij de herstructurering van voorzieningen in het kader van de AAW of ondergebracht in de AWBZ en gedeeltelijk in het Gemeentefonds. Voor de korte termijn zullen beheersingsmaatregelen worden getroffen die passen binnen deze structurele oplossing, waaronder een onmiddellijke stop op het aangaan door de gemeenten van nieuwe verplichtingen voor de kleine voorzieningen beneden de f 2000, die volgens de huidige regelingen zonder advies aan de Gemeenschappelijke Medische Dienst kunnen worden aangeschaft.

Het pakket van maatregelen op het volkshuisvestingsterrein ad 1365 miljoen bestaat voorts uit een beperking van het inhaaltempo afwikkeling DKP, het later op nul stellen van de huurparameter, 10% korting op de verbeteringen 1991, een eenmalige verlaging van de kopkosten 1991 en enkele kasverschuivingen.

In een afzonderlijke brief zal de staatssecretaris van VROM de Kamer nader informeren over de hierbovengenoemde kasproblematiek bij de jaarlijkse bijdragen op DKP-woningen en over de problematiek ten aanzien van de beheersing van de uitgaven voor woonvoorzieningen voor gehandicapten.

c. Verkeer en Vervoer

Gegroeide en groeiende werkgelegenheid en welvaart vertalen zich in een toenemende mobiliteit met stijgende behoeften aan investeringen in infrastructuur, met stijgende kosten voor exploitatie ten behoeve van openbaar vervoer, voor milieu en voor verkeersveiligheidsmaatregelen. De regering vindt dat deze stijgende kosten voor een groter deel in rekening mogen worden gebracht bij diegenen die van deze voorzieningen profiteren. Het betreft dus zowel de automobilist als de gebruiker van het openbaar vervoer. Beide groepen zijn overigens niet goed te scheiden. Veel burgers die over een auto beschikken maken immers ook gebruik van het openbaar vervoer. Dat gebeurt zelfs in toenemende mate en de regering stimuleert dat ook. Bij de prijs van de mobiliteit is de prijsverhouding tussen openbaar vervoer en de auto van belang. Om binnen de mobiliteitsontwikkeling conform het SVV een noodzakelijke verschuiving richting openbaar vervoer aan te brengen zullen de lasten van de automobilist tenminste gelijke tred moeten houden met de stijging van de prijs in het openbaar vervoer. Daarbij zal het accent naar vermogen gelegd moeten worden op de variabele kosten van de auto. Daarom wordt tot 1995, rekening houdend met grenseffecten, een verhoging van de benzine-accijns voorgesteld van 5 cent per jaar (excl. BTW).

Aangezien de reeds geplande accijnsverhoging in november 1990 omwille van de toen sterk fluctuerende benzineprijzen werd uitgesteld, zal per 1 juli a.s. in één keer deze accijnsverhoging en een MRB-verhoging voor personenauto's worden doorgevoerd, die zowel voor 1991 als voor 1992 geldt (10 cent excl. BTW en gemiddeld circa f 135 MRB). Afhankelijk van de grootte en eventueel het energiegebruik van de auto kan dit bedrag variëren. Voor diesel en LPG zal fasegewijs in de richting van de EG-norm worden gegaan. Bij diesel gaat het om een stijging van 7 respectievelijk 10 cent (juli 1991/januari 1993). Bij LPG gaat het om een overeenkomstige stijging.

Aangezien bij het voorgaande, gegeven de voorziene daling van de exploitatiesubsidies in het openbaar vervoer, de gelijke tred van de automobilist en de OV-reizigers nog niet is gerealiseerd, zal naast de reeds genoemde MRB-verhoging in 1991/1992 in januari 1993 een extra MRB-verhoging worden gerealiseerd. Dit alles naast de reeds genoemde tweemaal 5 cent benzineaccijnsverhoging in 1993 en 1994.

De accijnsverhogingen zijn – in relatie tot de stijging van de OV-tarieven – direct van invloed op de hoogte van de autokosten. De verhoging van de MRB werkt in dit opzicht minder direct. Daarom wil de regering de mogelijkheid bespreken een deel van de MRB terug te geven aan de automobilist in de vorm van een zogenoemde combi-kaart. Dat is een kortingkaart op het openbaar vervoer. Voor de precieze omvang en uitwerking zal overleg plaatsvinden met de initiatiefnemers van dit idee: de ANWB, RAI, BOVAG en NS. Voorshands wordt er circa 1/3 van de opbrengst MRB hiervoor gereserveerd.

Het wegvervoer wordt in lijn met het gesloten convenant via de MRB die zij betalen gecompenseerd voor de dieselaccijnsverhoging; dit tot nadere afspraken in EEG-verband over harmonisatie zijn gemaakt.

Wat nu het openbaar vervoer betreft werd hierboven al gewezen op de te hoge exploitatiesubsidies. De rijksoverheid financiert thans naast de nieuwe infrastructuur circa 45% van de exploitatie van de NS, circa 60% van de exploitatie van het streekvervoer en circa 80% van de exploitatie van het stadsvervoer.

De totale exploitatielasten van het openbaar vervoer bedragen thans 3,7 miljard. De regering wil dit bedrag met 420 miljoen verminderen. Daarbij wordt uitgegaan van 1/3 efficiency-maatregelen en 2/3 maatregelen in de sfeer van de tarieven.

Over de invulling van de maatregelen zal nader overleg plaatsvinden met de organisaties in het openbaar vervoer omdat alleen een generieke tariefsverhoging van bijvoorbeeld 5% à 6% slechts 100 miljoen vermindering van de huidige subsidiebedragen in het openbaar vervoer oplevert en niets verandert aan de scheve subsidieverhouding tussen de NS, het stads- en streekvervoer. Aan het stads- en streekvervoer zullen daarom verschillende varianten worden voorgelegd zoals een wijziging in de normering met name in het stadsvervoer, daarnaast een verhoging van de prijs van de strippenkaart of het invoeren van een extra basisstrip. Daarbij gaat het erom langs de weg van efficiency-verbetering en tariefsverhoging de exploitatiesubsidies op het stadsvervoer van circa 80% naar circa 60% te brengen en die op het streekvervoer van circa 60% naar circa 50%.

De voorziene invoer van tol vanaf 1995 op de toegangsweg naar de grote steden in de randstad zal een regulerende werking hebben op de congestie en middelen genereren voor infrastructuur. Deze middelen zullen onder andere worden ingezet ten behoeve van de structurele financiering van de infrastructuur in en rond de grote steden.

In het voorgaande scenario is sprake van een uitgavenvermindering van de rijksoverheid van 420 miljoen in de sfeer van de exploitatie openbaar vervoer en een inkomstenvermeerdering van per saldo 1340

miljoen in de sfeer van accijnzen en MRB met inachtneming van de combi-kaart, de compensatie dieselaccijnzen wegvervoer en de dekking van de uitgaven voor het SVV, alsmede het wegleffect naar het reiskostenforfait.

Al met al is de regering van mening dat in het voorgaande scenario sprake is van een evenwichtige stijging van de lasten van de automobilist en de openbaar-vervoerreiziger en een onderlijning van de principiële mobiliteitskeuzes en mobiliteitsfinanciering zoals afgesproken met de Tweede Kamer in het kader van het SVV.

d. LNV

In het kader van een kritische bezinning op de doelmatigheid van subsidies die door LNV worden verstrekt, wordt onder meer overwogen over te gaan tot afschaffing c.q. geleidelijke afbouw en/of aanscherping van voorwaarden van een aantal subsidies op het terrein van ontwikkeling en sanering.

Tevens wordt gedacht aan een verdere vermindering van subsidies aan privaatrechtelijke keuringsinstellingen en het meer kostendekkend maken van keuringstarieven.

Ten aanzien van de landinrichting wordt overwogen over te gaan tot privatisering van de voorfinanciering van het eigenaarsdeel bij landinrichtingsprojecten van het aandeel van belanghebbenden bij landinrichtingsprojecten. Dit kan pas ver na 1994 budgettaire gevolgen hebben.

e. Sociale Zaken en Werkgelegenheid (WSW/CBA)

Bij SZW gaat het om maatregelen bij de Sociale Werkvoorziening en de bijdrage aan het Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorziening. Voor dit onderdeel van het subsidiepakket zij verwezen naar de toelichting onder punt 7 (Sociale zekerheid).

f. Studiefinanciering

De hoofdlijnen van het stelsel van studiefinanciering blijven volledig overeind, waarbij de toegankelijkheid van het onderwijs niet zal worden aangetast. Op vier punten zal de uitvoering worden gewijzigd in aansluiting op de notitie Heroriëntering Studiefinanciering. De studiefinanciering voor leerlingen in het voortgezet onderwijs wordt verlaagd. In de tweede plaats zal de verhoging van de kosten van mobiliteit ook in de beurzen worden verrekend via een hogere bijdrage van de student aan de OV-jaarkaart.

In de derde plaats zal een voortgangscontrole worden ingevoerd, waardoor de mogelijkheid om studiefinanciering te krijgen mede afhangt van het studieverloop. In de vierde plaats wordt voorzien in de compensatie van de gevolgen van de wijziging van de fiscale behandeling van rente op studieleningen (het vergrote draagkrachtrisico).

g. Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Invalshoek bij de invulling van de taakstelling van WVC zal zijn een voortdurende bezinning op de kerntaken. In dat kader past ook de verdere terugtrekking van rijkssubsidies naar de landelijke organisaties en het voor geheel WVC kritisch bezien van het instrument projecten/experimenten en de onderzoeksuitgaven. Hierdoor zijn besparingen mogelijk tot een bedrag van 85 miljoen. De sociale vernieuwing kan een verdere impuls krijgen door een (snellere) decentralisatie van opvangvoorzieningen naar het Gemeentefonds c.q. door middel van een toevoeging aan de brede doeluitkering Sociale Vernieuwing. Dat

bevordert een efficiëntere aanwending van de middelen bij de betrokken gemeenten. Voorts zal een accent worden gegeven aan de mogelijkheid om door middel van verdere optimalisatie en regulering van de schaalgrootte van instellingen bij jeugdhulpverlening besparingen te bereiken (55 miljoen).

Daarnaast kan 15 miljoen worden bespaard door terugtrekking van de resterende WVC-bijdrage aan het stadsvernieuwingsfonds.

Tenslotte resteert nog een onverdeeld bedrag op de begrotingsgefinancierde subsidies van WVC. Indien en naar de mate waarin de asielzoekersproblematiek een aanvaardbare bijdrage kan leveren kan dit worden beschouwd als een gedeeltelijke invulling van dit bedrag.

h. Justitie

De bijdrage van Justitie aan de oplossing van de tussenbalansproblematiek komt als volgt tot stand. Bij de jeugdbescherming en reclassering wordt 20 miljoen bespaard door onder andere een beperking van de overheadkosten van de uitvoeringsorganisaties, waarbij de raden voor de kinderbescherming, de instellingen voor (gezins)voogdij en de reclasseringsinstellingen betrokken zullen zijn, een reductie van het takenpakket (forfaitaire, administratieve vaststelling kinderalimentatie, inningstaken en penitentiair reclasseringswerk zullen nader worden bezien) en – voorzover noodzakelijk voor de korte termijn en vooruitlopend op structurele maatregelen – een selectieve vacaturevervulling. Voorts wordt 20 miljoen bespaard bij de rechtshulp door onder andere een verhoging van de eigen bijdrage, wijziging van inkomensgrenzen en verscherpte controle, waartoe al eerder is besloten.

2. Grote efficiency

a. Algemeen

Het kabinet heeft besloten het bij Miljoenennota ingezette spoor van de grote efficiency te intensiveren. Dit betreft zowel een uitbreiding van de grote efficiency-operatie naar andere sectoren buiten de rijksdienst als een vergroting van de inspanning ten aanzien van het burgerlijk rijkspersoneel. Dit heeft in een aantal (verhoogde) taakstellingen per sector geresulteerd, die hieronder zullen worden toegelicht.

Departementen	420
Onderwijsveld	50
Uitvoering WSW	50
Uitvoeringskosten sociale verzekeringen	250
Uitvoeringskosten zorg	20
Zorgsector	280
Totaal	1 070

Het kabinet realiseert zich dat het niet altijd eenvoudig zal zijn om de taakstellingen te behalen. Er zullen politieke keuzes moeten worden gemaakt. Het kabinet is echter van mening met deze aanpak een principiële juiste richting te zijn ingeslagen. Immers, de inspanningen zullen gericht zijn op het verminderen van indirecte taken terwijl de taken met directe gevolgen voor de burgers worden ontzien. In het algemeen geldt dat de maatregelen die tot de diverse taakstellingen moeten leiden, gepaard moeten gaan met een duidelijke kwaliteitsverbetering van de organisatie.

b. Burgerlijk Rijkspersoneel

De taakstelling die was opgenomen in de Miljoenennota 1991 (300 miljoen in 1994) wordt opgehoogd tot 660 miljoen (bestaande uit taakstelling van 600 miljoen op personele uitgaven en een bijbehorende 10% taakstelling voor materiële uitgaven). Het gaat hierbij om een besparing van circa 9000 plaatsen, waardoor de groei van 2000 plaatsen in deze kabinetsperiode wordt omgebogen in een daling van 7000 plaatsen. Zo zal de omvang van de Rijksdienst in 1994 gelijk zijn aan die van 1978.

Van de totale besparing van 660 miljoen is 120 miljoen reeds bestemd voor regeerakkoord-prioriteiten (vnl. justitie), terwijl verwacht wordt dat 120 miljoen (20% van 600 miljoen) nodig zal zijn ter financiering van uitverdieneffecten (flankerend beleid en eventuele wachtgelaanspraken).

Cijfermatig ziet het plaatje er dan als volgt uit:

Taakstelling departementen rijksdienst:	600
- 20% uitverdieneffecten	- 120
	480
inclusief 10% materieel	+ 60
	540
-/- 120 miljoen kabinetsprioriteiten (40% van huidige taakstelling van 300 miljoen)	- 120
Besparing	420

Zoals de minister van Binnenlandse Zaken reeds in haar brief van 2 oktober 1990 over de operatie grote efficiency heeft gemeld, staat bij de grote efficiency het verbeteren van de kwaliteit van de rijksdienst centraal. Het gaat met name om het verminderen van overlappingsen en van intermediaire taken, verdergaande deregulering, verzelfstandiging, privatisering en eventueel taakafstoting. In haar brief van 2 oktober jl. heeft de minister van Biza voorts gewezen op de mogelijkheden van functionele en territoriale decentralisatie. Het kabinet heeft op dit laatste terrein een forse aanzet tot kwaliteitsverbetering gegeven (zie paragraaf 3). Door deze beleidswijziging is het mogelijk om een aantal taken op rijksniveau te laten verdwijnen. Dit heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de omvang van het rijksapparaat.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft in haar brief van 20 december 1990 een toelichting gegeven op de keuze van de onderwerpen voor de grote efficiency-operatie tot nu toe. Op afzienbare termijn zullen additionele onderwerpen worden geselecteerd en uitgewerkt. De Ministeriële Commissie Efficiency Verbetering zal in dit proces een leidende en stimulerende rol spelen.

c. Onderwijsveld

In het onderwijsveld wordt reeds aandacht besteed aan de doelmatigheidsbevordering zoals beperking van wachtgelden, grotere basisscholen, scholengemeenschappen, bevordering doelmatiger leerwegen en het onderbrengen van de huisvestingsverantwoordelijkheid bij de instellingen van hoger onderwijs.

Bij de maatregelen die nu zijn voorzien in het kader van de tussenbalans wordt het «directe onderwijsproces» (ook in het hoger onderwijs) ontzien. Thans wordt een ingreep voorzien in de ondersteunende activiteiten (verzorgingsstructuur). Deze ingreep zal sterker zijn naarmate de activiteiten verder van de schoolpraktijk afstaan.

Voor deze onderdelen zij verwezen naar de paragrafen 7 en 8.

3. Ziekteverzuim collectieve sector

Evenals in de marktsector zal ook in de collectieve sector de beleidsinspanning gericht zijn op een forse vermindering van het ziekteverzuim. Het streven van de overheid als werkgever zal erop zijn gericht om eenzelfde reductie van het ziekteverzuim te bewerkstelligen als in de marktsector. De SER-adviesaanvraag over de arbeidsongeschiktheid en het ziekteverzuim in de marktsector vormt hiervoor het richtsnoer. Met de SER-adviesaanvraag als uitgangspunt is het mogelijk onderstaande een reductie te bereiken op de onderstaande personele uitgaven (overeenkomstig een reductie van het ziekteverzuim met in totaal 1,5 procentpunt in 1994).

* departementen	150
* onderwijsveld	300
* uitvoeringskosten sociale verzekeringen	35
* uitvoeringskosten zorg	10
* bejaardenoorden	50
* overige instellingen zorgsector	300 ²
	<hr/>
Sub-totaal	845
* lagere overheden (hier werkt een lager ziekteverzuim door in de zgn. looncomponent, in aanvullende post nominale bijstelling Gemeente- en Provinciefonds)	140
	<hr/>
Totaal	985

4. Lagere overheden

De regering wil de komende jaren een krachtige impuls geven aan het proces van decentralisatie. Decentralisatie niet alleen naar provincies en gemeenten, maar ook naar regio's. De interim-wet bestuurlijke organisatie zal de mogelijkheid hiertoe verruimen. Oplossingen zullen moeten worden gevonden voor situaties waarbij de huidige verdeling van de middelen uit de specifieke uitkeringen bewust niet spoort met de verdeling van de middelen uit het Provincie- en Gemeentefonds.

Bij politieke en bestuurlijke bereidheid bij rijksoverheid enerzijds en provincies en gemeenten (vertegenwoordigd door IPO en VNG) anderzijds, is veel te realiseren. Wat de uitvoering betreft kan het regeringsvoornemen concreet gestalte krijgen door de instelling van een kleine regiegroep van Binnenlandse Zaken, Financiën en Algemene Zaken om van daaruit bestuurlijke en politieke impulsen aan het proces, ook in samenhang met de grote efficiency, te geven. Er is eveneens een relatie met de uitvoering van bepaalde beslissingen in de sector subsidies.

Voor wat betreft het inschatten van de financiële betekenis gaat het om drie categorieën. Beëindiging of overdracht van kleinere regelingen al of niet ten laste van het provinciaal of gemeentelijk belastinggebied. Decentralisatie met als vuistregel dat 10% efficiency-winst door de uitvoering ter plekke en door forse deregulering mogelijk moet zijn. Ten slotte zijn er regelingen waarbij de efficiency-marge niet hoger dan 5% gesteld kan worden.

Als de hiervoor beschreven decentralisatie gerealiseerd wordt kunnen daaruit belangrijke besparingen voortvloeien. De verdeling over de jaren hangt af van de samenstelling van het pakket en van de praktische mogelijkheden tot snelle overdracht. Mede om in het decentralisatie-

proces positieve stimuleringsprikkels in te bouwen kunnen de besparingen in een 75/25-verhouding ten goede komen aan provincies/gemeenten, resp. de departementen die het aangaat. Daaruit kan het 1% volume-accrès, zoals voorzien voor de komende jaren, worden gefinancierd. Daarvoor moet deze operatie dan wel slagen. Om dit te bereiken zal met de VNG en IPO overlegd worden. Daarbij zal onder meer gesproken worden over een opzet, waarbij alle betrokkenen gestimuleerd worden en risico's evenwichtig verdeeld.

Ten aanzien van het evenredige aandeel van gemeenten en provincies in de generale ombuigingen kan het volgende worden opgemerkt. In de Bestuursakkoorden tussen Rijk en VNG resp. IPO is de afspraak opgenomen dat gemeenten en provincies naar evenredigheid (te zamen voor 7%) delen in generale ombuigingen op de rijksbegroting in verband met macro-economische tegenvallers. Bij het vaststellen van de hoogte van het evenredig aandeel van gemeenten en provincies is het moeilijk exact aan te geven waar gesproken kan worden van macro-economische tegenvallers. Gelet op de aard en omvang van de huidige problematiek en tevens rekening houdend met het pakket uitgavenbeperkende maatregelen waartoe is besloten, is het kabinet van mening dat onder macro-economische tegenvallers tevens gerekend dienen te worden de tegenvallers bij de belastingontvangsten (voorzover niet samenhangend met wijzigingen in het fiscale beleidspakket) en tevens de tegenvallers als gevolg van de gestegen kosten koppelingen. Het evenredig aandeel van gemeenten en provincies wordt geraamd op circa 440 miljoen.

5. Defensie

De gewijzigde veiligheidssituatie maakt het noodzakelijk de Nederlandse krijgsmacht de komende jaren te herstructureren. Daarnaast kan zij worden verkleind. De herstructurering en de verkleining, die uitvoerig in de Defensie nota aan de orde komen, hangen nauw met elkaar samen. Verkleining is slechts verantwoord op voorwaarde van een herstructurering die een goed functioneren van de krijgsmacht in de nieuwe veiligheidssituatie verzekert. Voorts staan herstructurering en verkleining in het teken van een verbetering van de doelmatigheid. Tenslotte is sprake van een financieel verband: de verkleining leidt tot besparingen waaruit de herstructurering moet worden gefinancierd.

De regering heeft besloten de defensie-uitgaven ten opzichte van de defensiebegroting-1991 in de periode 1992 tot en met 1994 jaarlijks met twee procent cumulatief te verlagen. Hierdoor wordt structureel een besparing oplopend tot 720 miljoen in 1994 bereikt. Daarnaast draagt Defensie bij uit de opbrengst van de verkoop van overtollige infrastructuur en materieel, welke oploopt tot 130 miljoen in 1994. De gevolgen van deze kortingen voor de plannen worden in de Defensienota verwerkt. De nota wordt in de eerste helft van maart aan het parlement aangeboden.

6. Ontwikkelingssamenwerking

Bij het vast te stellen aandeel van OS bij de oplossing van de problematiek tussenbalans is het uitgangspunt geweest dat die bijdrage niet een structurele verlaging van de hulp aan ontwikkelingslanden mag betekenen. Dit is mogelijk door de bestaande systematiek van OS-leningen te beëindigen.

Het gaat hier om leningen aan ontwikkelingslanden, die niet uit de schatkist worden gefinancierd, maar rechtstreeks op de kapitaalmarkt en die onder garantie van het Rijk (OS) aan ontwikkelingslanden worden verstrekt. Deze leningen, met een maximum van 577 miljoen aan nieuwe

leningen per jaar, maken deel uit van het OS-plafond van 1½% van het Netto Nationaal Inkomen.

Hoewel deze OS-leningen dus niet uit de schatkist worden gefinancierd, belasten ze wel het financieringstekort. Deze leningen zijn namelijk opgenomen in de zogenaamde 'debudgetteringsregel' die deel uitmaakt van het financieringstekort. Afschaffing van deze OS-leningen betekent dus dat het financieringstekort verlaagd wordt.

OS zal in plaats van deze leningen schenkingen aan ontwikkelingslanden verstrekken overeenkomend met de concessionele waarde van de lening. De afschaffing van het leninginstrument heeft op langere termijn tot gevolg dat de aan de leningen gekoppelde uitgavenposten voor rentesubsidies en garantiebetalings zullen afnemen en op den duur zelfs verdwijnen. Aldus ontstaat er een OS-plafond dat weliswaar verlaagd is, maar dat meer reële ruimte biedt om ontwikkelingssamenwerking te bedrijven dan de huidige situatie.

De budgettaire opbrengst van de afschaffing van de OS-leningen loopt op van 150 miljoen in 1991 tot 526 miljoen in 1994, waarbij rekening is gehouden met een budgettaire effect bij Hoofdstuk IX-A.

7. Sociale Zekerheid

In het regeerakkoord is vastgelegd dat de doelstelling van het beleid is om zo snel mogelijk te komen tot een situatie waarin het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen in ieder geval niet meer groeit. Tijdens het najaarsoverleg 1990 zijn afspraken gemaakt om deze doelstelling te realiseren. Naar de mening van het kabinet is het noodzakelijk dat, indien de maatregelen van het najaarsoverleg niet zullen leiden tot de realisatie van de geformuleerde doelstelling, het beleid wordt aangescherpt om in 1994 te komen tot een terugkeer in termen van uitkeringsjaren AAW/WAO op het niveau 1989 en dat daarnaast een daling van het ziekteverzuim in 1994 wordt gerealiseerd ten opzichte van de huidige ramingen met 1,5 à 2% punt bij de omslagleden. Daartoe zijn in de bijgevoegde SER-adviesaanvraag opties opgenomen voor maatregelen, in aanvulling op de maatregelen die uit het najaarsoverleg voortvloeien.

Het gaat om de volgende financiële effecten in 1994, waarbij is afgezien van «weglekeffecten» naar de werkloosheidsregelingen. De netto-besparingen zullen daarom kleiner zijn.

- ZW	1,85 miljard
- WAO	1,90 miljard
Totaal	3,75 miljard

De Wet Ketenaansprakelijkheid (WKA) zal op een tweetal punten worden aangepast:

1. Het onmogelijk maken van het ongeoorloofd onttrekken van voor belasting- en premieafdracht bestemde gelden aan het circuit van de geblokkeerde rekeningen via een aanscherping van de regelgeving. Invoeringsdatum zal zijn 1 juli 1991.

2. Aanpassing van de WKA met het doel het aantal illegale ateliers in de confectie-industrie te reduceren. Deze aanpassing zal ingaan op 1 januari 1993.

De geraamde structurele opbrengst bedraagt 60 miljoen, verdeeld in een meeropbrengst van 40 miljoen aan premies en van 20 miljoen aan belastingen.

Volgens de nota Sociale Zekerheid 1991 zullen de kosten die de uitvoeringsorganen voor de volksverzekeringen en werknemers-verzekeringen maken tussen 1991 en 1994 met circa 0,5 miljard groeien. Het kabinet acht in deze sector een beperking van de voorziene groei van de uitvoeringskosten sociale zekerheid olopend tot 250 miljoen in 1994

mogelijk en noodzakelijk. Hierbij is het volgende overwogen. Aan dit onderdeel van de collectieve sector is nog niet eerder een efficiency-taakstelling opgelegd.

Daarnaast acht het kabinet het mogelijk om op de uitvoeringskosten van de sociale werkvoorziening een efficiencywinst van 50 miljoen te behalen in 1994, onder andere door de sociale werkplaatsen een meer prominente functie te geven bij de reïntegratie van arbeidsongeschikten op de arbeidsmarkt.

In de WSW is momenteel een budgetfinancieringsoperatie gaande die leidt tot verdergaande deregulering en decentralisatie. Hierdoor zal ondermeer de efficiency van de SW-bedrijven worden vergroot. Door de efficiencywinst in de SW-bedrijven in de komende jaren kan het aantal wsw-werknemers de komende jaren enigszins toenemen (ca. 1600 per jaar). Dit leidt tot hogere anti-cumulatiebaten op de SZW-begroting, welke worden betaald door de arbeidsongeschiktheidsfondsen (80 miljoen). Verdere efficiëncymaatregelen binnen de WSW zelf kunnen leiden tot een besparing van ca. 20 miljoen.

Het CBA is op 1 januari jl. van start gegaan. De opstartfase met alle aanloopproblemen vandien rechtvaardigt op zichzelf een met rust laten van het CBA wat betreft de financiële middelen. Zeker gelet op de hogere inspanningen die van het CBA en de RBS's verwacht worden. Anderzijds is het duidelijk dat een fors ombuigingsprogramma noodzakelijk is, ook ter vermindering van de voor de werkgelegenheid zeer schadelijke oplopende collectieve lastendruk. In dit dilemma meent het kabinet dat het verantwoord is met het CBA in overleg te treden om het budget 1994 met 100 miljoen te verlagen, en een – nader vast te stellen – zeer beperkte indexatie overeen te komen.

8. Volksgezondheid

Omtrent de stelselherziening houdt het kabinet vast aan een stapsgewijze realisatie van een zorgverzekering voor iedereen in 1995. Deze verzekering moet alle essentiële vormen van zorg bevatten en komt daarmee uit op rond de 95% van de huidige zorgvoorzieningen. Dit betekent dat naast de huisarts, specialist en ziekenhuis ook de tandarts, fysiotherapeut en apotheker in het basispakket worden opgenomen.

Het kabinet is echter van oordeel dat een brede basisverzekering van 95% gekoppeld moet worden aan een verdergaande financiële verantwoordelijkheid van de burger in de ziektekostenverzekering. Deze verdergaande verantwoordelijkheid kan op twee manieren gestalte krijgen. De eerste variant betreft een beperkte verhoging van de nominale premie met daarbinnen de mogelijkheid van een vrijwillig eigen risico aan de voet. De tweede variant behelst het handhaven van de nominale premie op het voorziene niveau van 15% met in aanvulling daarop een eigen bijdrage-regeling, uitdrukkelijk tot een aan het inkomen gerelateerd maximum.

Van beide varianten mag een gunstig effect worden verwacht op de betrokkenheid van de burger; het gaat om twee onderscheiden mogelijkheden om een verschuiving aan te brengen in de financiering. Aan de premiekant staat tegenover de voorziene verhoging van de nominale premie of invoering eigen bijdrage van circa 1,3 miljard (3% van de totale kosten) een daling van het procentuele premie-aandeel in de financiering van 3%. Mede met het continueren van de huidige bijdragesystematiek van werkgevers en het herschikken van de rijksbijdragen in de ziektekostenverzekeringen kunnen negatieve inkomenseffecten op minimumniveau worden vermeden, terwijl door deze aanpak tevens het financieringstekort en de werkgeverslasten ongewijzigd blijven.

Een nadere besluitvorming inzake de vormgeving van de financiële verantwoordelijkheid zal voor de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel

tweede fase stelselherziening plaatsvinden. Daarbij zullen zowel zorginhoudelijke als verzekerings- en uitvoeringstechnische aspecten een rol moeten spelen, alsmede de inkomenspolitieke inpasbaarheid, waaronder begrepen de inkomenseffecten voor het overheidspersoneel.

Bij de heroverweging van enkele bestaande uitgaven wordt onder meer de mogelijkheid gezien om tot verplichtende vormen van samenwerking en taakverdeling tussen de academische en topziekenhuizen onderling te komen, alsmede via een stimulering van de in gang gezette scherpere prijsstelling bij de kunst- en hulpmiddelen, een nadere besparing te realiseren.

Er bestaan verschillen in de eigen bijdragen bij bejaardenoorden en verpleeghuizen. Door het ontbreken van een vermogenstoets en verschillen in inkomensstoetsing, draagt de inwoner van een verpleeghuis gemiddeld per jaar minder bij dan de bewoner van een bejaardenoord. Door de invoering van een soortgelijke eigen bijdrageregeling zoals deze geldt bij bejaardenoorden, kan een einde komen aan dit ongegronde verschil. De opbrengst wordt geschat op 135 miljoen.

Ook in de zorgsector zullen besparingen bij de uitvoering bereikt kunnen worden (20 miljoen). Bij de vaststelling van de omvang van de budgetten is tot op heden vrijwel geen rekening gehouden met een toenemende efficiency. Het ligt daarom in de rede om de budgetten ten behoeve van de uitvoering van de Ziekenfondswet en AWBZ alsnog neerwaarts bij te stellen.

Op het terrein van de zorg kan efficiency-winst worden geboekt door bij bejaardenoorden meer dan voorheen rekening te houden met de hoogte en samenstelling van het kostenniveau in de meest efficiënt werkende instellingen en – hiermee ten dele samenhangend – door optimalisering van de schaalgrootte. Hiermee is een besparing gemoeid van 75 miljoen. Voorts kan efficiency-winst worden bereikt door integratie van gezinsverzorging en kruiswerk. Van de in het heroverwegingsrapport becijferde opbrengst van 200 miljoen, is een bedrag voor de tussenbalans-problematiek ingezet van 100 miljoen. Naast deze specifieke efficiency-winst door schaalverbetering kan via een vergelijkbare aanpak ook bij de andere instellingen in de zorgsector een besparing op de uitgaven worden bereikt van 105 miljoen.

9. Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

In het overleg met de sociale partners zal het kabinet ondermeer de regelingen voor vervroegd uittreden en pensioenen aan de orde stellen. Een discussie op deze terreinen acht het kabinet nodig vanwege het toenemend effect op loonkosten en collectieve lasten van deze regelingen alsmede met het oog op de vergrijzing.

Er is gelet op de maatschappelijke ontwikkeling reden om te streven naar een systeem van flexibele pensionering. Geleidelijk is het tijd geworden voor een harmonisatie tussen de verschillende sectoren. Tekorten dienen te worden weggewerkt: het gaat om een meer uniforme ambitieniveau en om goede, maar betaalbare pensioenen. Er moet sprake zijn van een geleidelijk proces. Het gaat enerzijds om het respecteren van verworven rechten, anderzijds is er wel bijsturing nodig van bepaalde ontwikkelingen.

Tegen deze achtergronden zal de regering binnenkort reageren op het SER-advies op pensioenen. De overheid zal flexibele pensionering bepleiten. Deze flexibele pensionering kan ingaan op 63-jarige leeftijd en op zijn laatst als men 67 jaar wordt. Voorts is het denkbaar voor de flexibele pensionering uit te gaan van de mogelijkheid dat de belanghebbende kan kiezen tussen voltijd-pensionering of deeltijd-pensionering.

Het is duidelijk dat door deze mogelijkheid een inhoudelijke relatie bestaat tussen deeltijd-VUT enerzijds en flexibele pensionering ander-

zijds. Daarom zal de overheid vooruitlopend op flexibele pensionering geleidelijke omzettingen (60–63 jaar) van VUT in deeltijd-VUT bepleiten. De overheid als werkgever zal dit aan de orde stellen in de onderhandelingen met de bonden. In de g. en g.-sector zal dezelfde beleidsinzet worden nagestreefd.

Een aandachtspunt bij het invoeren van flexibele pensionering is het ontbreken van een AOW-uitkering op 63- en 64-jarige leeftijd. Dit is te ondervangen door de huidige VUT voor deze leeftijdscategorieën om te vormen tot een dergelijke basisvoorziening. De hoogte van het aanvullend pensioen wordt afhankelijk gemaakt van het tijdstip van uittreden.

Voor het ABP kan de omzetting naar een dergelijk stelsel budgettair neutraal geschieden omdat de hoogte van de gemiddeld benodigde pensioenreserve niet verandert, ervan uitgaande dat er sprake is van een evenwichtige spreiding van pensioengerechtigden voor en na 65 jaar.

Nader zal moeten worden bepaald of – mede met het oog op de zogenaamde witte vlekken in pensioenland en met het oog op de toenevende vergrijzing – het zogenaamde middelloonstelsel in plaats van het eindloonstelsel serieuze overweging verdient.

Bij dit alles is de opvatting van de regering dat pensioenen als zij reeds ingegaan zijn zoveel mogelijk waardevast zouden moeten zijn. Deze opvatting is gerelateerd aan de kosten van vergrijzing enerzijds, en de behoefte aan adequate (maar ook niet weer overdreven) reservevorming anderzijds. De regering is voornemens een en ander aan een nadere afweging te onderwerpen. Ook de relatie met het fiscale stelsel zal daarbij in ogenschouw worden genomen. De fiscale begeleiding van de pensioenopbouw mag immers niet tot gevolg hebben dat ten laste van de schatkist pensioenen worden opgebouwd die in netto-termen aanzienlijk beter zijn dan algemeen maatschappelijk als een voldoende pensioen wordt ervaren.

Ten aanzien van de PGGM is de volgende beleidsopstelling gekozen. Mede rekening houdend met voornemens ten aanzien van flexibele pensionering en omzetting van VUT in deeltijd-VUT, is er in het geheel van de kabinetsperiode sprake van belangrijke overreserves. Het kabinet acht het redelijk dat deze de komende jaren worden aangewend ten behoeve van het (jaarlijkse) arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers in deze sector, rekening houdend met de wijze waarop zij in het verleden bijgedragen hebben aan de reservevorming. Toepassing van deze beleidslijn betekent naar raming van het CPB dat ca. 500 miljoen gulden vrijvalt ten gunste van de tussenbalans. Over de modaliteiten waarmee inhoud gegeven kan worden aan bovenstaande beleidslijn zal overleg met betrokkenen worden gevoerd. Daarbij acht de regering het ook zinvol om als alternatief te bestuderen de gedachte om in de aan het PGGM gerelateerde g en g-sector qua ruimte te komen tot de koopkrachtbehoud-lijn, de baten voortvloeiend uit flexibele pensionering en deeltijd-VUT redelijk verdelend, en overigens de PGGM-baten latend aan de werkers in de g. en g.-sector.

10. Asielzoekers

Door de fors toegenomen instroom van asielzoekers uit derde wereldlanden en uit Oost-Europa is een grote druk ontstaan op het justitiële apparaat en op de opvangfaciliteiten van WVC. Betrof de jaarlijkse instroom in 1988 nog ca. 8 000, thans wordt een instroom van tenminste 20 000 per jaar verwacht, terwijl in de ramingen van de betrokken begrotingshoofdstukken slechts rekening is gehouden met 14 000 asielzoekers per jaar. Het ambtelijk apparaat van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie, alsmede de rechterlijke macht en de uitvoerende diensten zijn hierop niet toegerust, ondanks uitbreiding in het recente verleden.

Maar het zijn toch vooral de hoge kosten voor de opvang en de daaraan gerelateerde kosten die sterk in het oog springen. Het aantal asielzoekerscentra, dat thans 25 bedraagt, zou in 1994 toe moeten nemen tot 125 om de groeiende aanwas van asielzoekers in procedure op te kunnen vangen.

Een steeds toenemend aantal asielzoekers komt bovendien uit landen die geteisterd worden door oorlog en geweld. Hoewel de meesten uiteindelijk na uitgedoogd te zijn geen verblijfstitel ontvangen, worden zij om humanitaire redenen niet uitgezet. Deze zgn. «gedoogden» blijven daarmee een beroep doen op de Regeling opvang asielzoekers (ROA).

Behalve een budgettair probleem vormt de groeiende stroom asielzoekers ook een bestuurlijk probleem. Het blijkt immers thans al moeilijk te zijn om voldoende geschikte opvangvoorzieningen te vinden. Wellicht dat kazernes hier een oplossing kunnen bieden. Besprekingen met Defensie zijn op dit moment gaande.

Tenslotte ontbreken als gevolg van capaciteitstekorten bij de politie thans voldoende mogelijkheden om tot uitzetting van definitief afgewezen asielzoekers over te gaan. Om hierin te voorzien zal de capaciteit worden verruimd. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van mogelijkheden tot herschikking van werkzaamheden van de KMar.

Zonder maatregelen gericht op een verkorting van de gemiddelde toelatingsprocedure (die op dit moment mede vanwege de gedoogdenproblematiek zeker 24 maanden bedraagt) zouden de totale kosten oplopen tot ca. 1,3 miljard in 1994. Ten opzichte van de bestaande meerjarencijfers, waar voor de asielzoekers 650 miljoen uitgaven zijn voorzien, betekent dit voor 1994 een dreigende overschrijding van circa 650 miljoen. Door de maatregelen die het kabinet voornemens is te treffen zullen de geraamde financiële risico's in belangrijke mate teruggedrongen kunnen worden. Voor zover deze maatregelen onvoldoende zijn om de nu verwachte meeruitgaven terug te dringen, zullen de resterende kosten in enigerlei sleutel worden gecompenseerd op de begrotingsuitgaven.

Het kabinet zal de volgende maatregelen treffen om de problematiek, die zich overigens ook in de ons omringende landen voordoet, het hoofd te bieden. Met inachtneming van internationale verdragen en indien mogelijk binnen EG/Schengen-verband, zullen maatregelen moeten worden genomen die de gemiddelde toelatingsprocedure sterk verkorten.

Het kabinet denkt hierbij in de eerste plaats aan een nieuwe opvangprocedure, die het mogelijk moet maken om niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde asielaanvragen gescheiden en daarmee sneller te behandelen dan aanvragen van de overige asielzoekers. De invoering van deze procedure zou tot belangrijke besparingen kunnen leiden (250 tot 300 miljoen).

Tevens zullen voorstellen worden ingediend om de Vreemdelingenwet zo te wijzigen, dat de rechtsgang bij niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde asielaanvragen wordt geconcentreerd tot één administratief-rechtelijke procedure, zonder hoger beroep. Hiermee wordt – vooruitlopend op de herziening van de rechterlijke organisatie die per 1 januari 1993 is voorzien – een vreemdelingenkamer bij de Haagse rechtbank belast, met nevenzittingsplaatsen in een nader te bepalen aantal arrondissementen.

Ten aanzien van de zogenaamde «gedoogden» wordt overwogen om na een nog nader te bepalen termijn een vooralsnog tijdelijke verblijfsvergunning te verstrekken, teneinde de druk op de ROA te verlichten. Om al te grote verschuivingen naar de bijstand te voorkomen, zullen extra maatregelen worden getroffen.

Om een zekere ordening aan te brengen in de rechten en mogelijkheden hier te verblijven worden – voorzover het advies van de

commissie-Zeevalking daartoe aanleiding geeft – regels gesteld over gegevensuitwisseling en identificatie.

In het kader van de Schengen-uitvoeringswetgeving worden tenslotte luchtvaartmaatschappijen verplicht zich van het bezit van een geldig reisdocument te vergewissen. De uitvoering wordt in Schengen-verband afgestemd.

Indien voornoemde maatregelen zullen leiden tot een structurele verkorting van de gemiddelde toelatingsprocedure tot 18 maanden en tot een evenwicht tussen werkaanbod en verwerkingscapaciteit kan overwogen worden om de afdoening van asielzoekers aan een nog nader te bepalen termijn te binden. Nadere besluitvorming over de termijn zal geschieden naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie-Mulder.

De problematiek 1991 kan langs de volgende lijnen worden opgelost:

a. Een fors deel van de totaal-problematiek 1991 van 4,7 miljard wordt veroorzaakt door een incidentele belastingtegenvaller in 1991. Teneinde compenserende maatregelen te nemen voor deze tegenvaller is het kabinet voornemens een versnelling aan te brengen in de inning van belastingen, door de inning van de zogenaamde prima-cheque één dag eerder te laten geschieden. Aldus kan een einde worden gemaakt aan de huidige coulance dat een belastingplichtige geacht wordt nog op 31 december betaald te hebben terwijl de bijschrijving bij de ontvanger eerst op 2 januari plaatsvindt. Met deze maatregel zal in 1991 eenmalig 2 miljard aan extra-belastingopbrengsten gegenereerd worden.

b. Daarnaast stelt het kabinet zodanige fiscale maatregelen voor in het mobiliteitsdossier dat deze in 1991 reeds ruim 500 miljoen opbrengen. Dat pakket maatregelen, ingaand per 1 juli 1991, bestaat uit de volgende componenten:

- benzine-accijns + 10 cent (450 miljoen op jaarbasis)
- dieselaccijns + 7 cent (315 miljoen op jaarbasis)
- verhoging LPG-toeslag op de motorrijtuigenbelasting (70 miljoen op jaarbasis)
- verhoging motorrijtuigenbelasting (630 miljoen op jaarbasis).

Dit pakket levert een bruto-opbrengst op van 700 miljoen in 1991; daarvan moet 90 miljoen worden afgeboekt als compensatie voor het vrachtvervoer in verband met de verhoging van de dieselaccijns (lagere motorrijtuigenbelasting vrachtvervoer). Van de netto-opbrengst van 610 miljoen was reeds 100 miljoen gereserveerd voor het Structuurplan Verkeer en Vervoer. De bijdrage aan de oplossing van de budgettaire problematiek 1991 is derhalve 510 miljoen.

c. Vervolgens stelt het kabinet voor om thans de volgende uitgavenverlagingen op de begrotingshoofdstukken/-fondsen aan te brengen:

1. In de eerste plaats zal bij ontwikkelingssamenwerking door de beëindiging van de kapitaalmarkt middelen in 1991 een besparing van 150 miljoen gerealiseerd kunnen worden.
2. Vervolgens zullen naar verwachting de uitgaven bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid met 275 miljoen meevallen.
3. Het Provincie- en Gemeentefonds draagt een evenredig aandeel in de problematiek bij: 154 miljoen. Gelet op de omvangrijke financiële problematiek van de overheid is een evenredige bijdrage van deze fondsen aan de oplossing van de problematiek billijk.
4. Tenslotte dient nog een bedrag van 1620 miljoen te worden gevonden. Het kabinet heeft dit bedrag in eerste instantie proportioneel verdeeld over de begrotingshoofdstukken. Ten opzichte van deze proportionele versleuteling heeft het kabinet evenwel ruimte gezien om de uitgaven voor de verbetering van de kwaliteit van de sociale en fysieke infrastructuur deels te ontzien. Die ruimte acht het kabinet aanwezig, tegen de achtergrond van het feit dat de tot nog toe gerealiseerde en de nog te verwachten ontwikkelingen rond de gasbaten de verwachting wettigen dat deze in 1991 met circa 0,5 miljard mee zullen vallen. Het is in lijn met het regeerakkoord om deze meevaller aan te wenden voor de versterking van de sociale en fysieke infrastructuur.

Per saldo resulteert derhalve een verdeling over de departementen van $1620 - 500 = 1120$ miljoen. De beperking ten opzichte van de proportionele versleuteling van 1620 miljoen vindt met name plaats bij volkshuisvesting (225 miljoen), onderwijs (125 miljoen), verkeer en vervoer (100 miljoen), justitie (30 miljoen) en binnenlandse zaken (20 miljoen).

De factoren c.1 t/m c.4 tezamen resulteren in de volgende taakstellingen per departement:

Hoge Colleges van Staat:	3,6
Algemene Zaken:	0,9
Buitenlandse Zaken	8,1
Justitie	38,9
Binnenlandse Zaken	32,6
Onderwijs en Wetenschappen	412,6
Financiën	76,1
Defensie	229,1
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	43,2
Verkeer en Waterstaat	62,3
Economische Zaken	65,7
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	54,9
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	276,0
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	59,3
Rijkswegenfonds	29,2
Mobiliteitsfonds	3,6
Ontwikkelingssamenwerking	150,0
Gemeente- en Provinciefonds	154,0

d. Mede ter invulling van de onder c) genoemde taakstellingen heeft het kabinet besloten tot het instellen van een verplichtingenstop met onmiddellijke ingang. Na verloop van tijd kan de toepassing van dit instrument – wat betreft termijn en inhoud – per departement verschillen, al naar gelang het desbetreffende departement de hierboven genoemde taakstellingen met maatregelen heeft ingevuld. Indien een departement er voor kiest om de taakstellingen met structurele maatregelen in te vullen, kan de opbrengst van deze maatregelen tevens dienen ter invulling van de taakstellingen die voor de jaren 1992–1994 zijn vastgesteld.

Gegeven de beleidslijnen zoals uiteengezet in de hoofdtekst kan een drietal situaties worden onderscheiden:

1. Matiging van de kant van c.a.o.-partijen in het arbeidsvoorwaarden-overleg leidt voor werknemers in de marktsector tot een loonontwikkeling die gemiddeld genomen neerkomt op koopkrachtbehoud. Welke bruto loonontwikkeling nodig is voor koopkrachtbehoud hangt naast de prijsontwikkeling ook af van mutaties in de lastensfeer. Via de koppeling wordt deze loonontwikkeling doorgegeven aan de sociale uitkeringen.

Door middel van de vaststelling van de gelijkwaardige ruimte wordt, met inachtneming van overige relevante omstandigheden een vergelijkbare ontwikkeling mogelijk gemaakt voor degenen die werkzaam zijn in de collectieve sector. Voor alle inkomenstrekkers resulteert dan behoud van koopkracht in de komende jaren. Het belang van deze beleidslijn voor de werkgelegenheid alsmede de preciaire budgettaire situatie vormen belangrijke overwegingen om met betrekking tot het saldo van uitgaven terzake van de bruto-aanpassing van de sociale uitkeringen en arbeidsvoorwaarden enerzijds en belasting- en premieontvangsten anderzijds van deze beleidslijn uit te gaan.

2. Er worden reële loonstijgingen overeengekomen die hoger zijn dan nodig is om koopkrachtbehoud te realiseren, maar die anderzijds met het oog op de ontwikkeling van de verhouding inactieven/actieven niet als onverantwoord zijn aan te merken. In deze situatie zal de koppeling van de uitkeringen doorgang vinden, voor wat betreft de sociale fondsen te financieren uit de hogere premie-ontvangsten. Onder deze omstandigheden kunnen ook meer-uitgaven voor de inkomens van de werknemers in de collectieve sector optreden. Een deel van deze totale meerkosten slaat neer in de fondsen.

Het overige deel belast de rijksbegroting; dit betreft zowel meerkosten die voortvloeien uit hogere uitgaven voor sociale zekerheid, als hogere ambtenarensalarissen en salarissen in het begrotingsgefinancierde deel van de g en g-sector. Deze meerkosten zullen in beginsel voor de helft ten laste komen van de sectoren waar ze ontstaan en voor de andere helft ten laste van de rijksbijdragen aan de sociale zekerheid worden gebracht. Het deel dat ten laste van de rijksbijdragen wordt gebracht zal echter nimmer groter zijn dan het deel dat door de sectoren zelf wordt gedragen. De premiestijging die hieruit voortvloeit zal evenredig ten laste van de werknemers en de werkgevers worden gebracht.

3. De loonstijging is als bovenmatig te beschouwen. Dat is het geval indien deze ertoe leidt dat de verhouding tussen het aantal actieve en het aantal niet-actieve inkomenstrekkers (op termijn) een verslechtering laat zien ten opzichte van de situatie ten tijde van het regeerakkoord. In een dergelijke situatie wordt de afwijkingsgrond, die conform het gestelde in het regeerakkoord in het wetsvoorstel over de koppeling is verwerkt, actueel en is het niet langer verantwoord de koppeling van het minimumloon en de sociale uitkeringen te handhaven¹. De uitkeringen zullen dan zodanig worden aangepast dat de koopkrachtlijn resulteert. Indien het kabinet in een dergelijke situatie met de centrales van overheidspersoneel tot afspraken komt die uitstijgen boven hetgeen nodig is voor koopkrachthandhaving, zullen de extra kosten gecompenseerd worden ten laste van de rijksbegroting.

¹ Bezien moet dan worden een mechanisme als beschreven onder punt 2.

over de structuur en inrichting van, en de samenhang tussen, de arbeidsongeschiktheidsregelingen**1. Inleiding**

Tijdens het Najaarsoverleg van 2-10-1990 is een pakket van maatregelen overeengekomen ter beheersing en terugdringing van het arbeidsongeschiktheidsvolume. Kernelementen hiervan zijn:

- maatregelen c.q. aanbevelingen in de sfeer van preventie van verzuim.
- maatregelen gericht op een intensieve begeleiding bij ziekteverzuim door werkgevers, bedrijfsgezondheidszorg, bedrijfsverenigingen/GAK en de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD).
- een aantal wetswijzigingen gericht op vermindering van de instroom in de Ziekwet en de AAW/WAO en vergroting van de uitstroom uit deze regelingen.

Een groot aantal maatregelen voortvloeiend uit de Tripartiete Werkgroep Volumebeleid Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TWVA) en het Najaarsoverleg wordt op dit moment ingevoerd of krijgt binnenkort een wettelijke basis.

Gelet op de standpuntbepaling van werkgevers- en werknemersorganisaties tijdens het Najaarsoverleg gaat het kabinet er vanuit dat in de cao-onderhandelingen afspraken zullen worden gemaakt over het verzuimpreventie- en arbeidsomstandighedenbeleid in bedrijfstakken en bedrijven. In een werkgroep van de Stichting van de Arbeid en de overheid wordt op dit moment een handleiding «structureel verzuimpreventiebeleid» ontwikkeld. Deze handleiding – die naar verwachting in het voorjaar van 1991 klaar zal zijn – moet een praktische leidraad zijn voor werkgevers om vorm te geven aan een beleid gericht op het terugdringen van het ziekteverzuim. Hierbij wordt met name ook gelet op de bruikbaarheid voor de grote groep van kleine(re) bedrijven.

De afspraken, gemaakt tijdens het Najaarsoverleg, over een intensievere begeleiding bij ziekteverzuim van werknemers krijgen op dit moment gestalte bij de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen en bij de bedrijfsgezondheidszorg. Begin december 1990 heeft het kabinet een brief gericht aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr) met het verzoek om een zo spoedig mogelijke invoering van de maatregelen, gericht op de intensieve begeleiding van zieke en arbeidsongeschikte werknemers, te bevorderen. Tevens heb ik SVr verzocht toe te zien op de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen door bedrijfsverenigingen en GMD.

Een belangrijk element van de afspraken uit het Najaarsoverleg is de verbetering van de ontslagbescherming van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemers. Per 1 januari 1991 is een besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van kracht geworden waarin staat dat werkgevers voortaan aannemelijk moeten maken dat zij geen ander werk hebben voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers. Kunnen zij dat niet, dan krijgen ze geen ontslagvergunning van de regionaal directeur voor de arbeidsvoorziening. De regionaal directeur zal, alvorens hij beslist over een ontslagaanvraag, advies inwinnen bij de GMD over de mogelijkheden die de werkgever heeft om de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer een passende functie aan te bieden.

Een groot aantal van de maatregelen die voortkomen uit de TWVA en

het Najaarsoverleg vereist een wijziging van wetgeving. In december 1990 heeft het kabinet een Voorontwerp van Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV) voor uitvoeringstechnisch advies voorgelegd aan (onder meer) de SVr. Nadat de SVr in maart 1991 hierover adviseert zal snel een wetsontwerp worden ingediend bij de Tweede Kamer. Een overzicht van de nieuwe c.q. gewijzigde wettelijke bepalingen (waarmee onder meer een bonus/malussysteem en een vorm van premiedifferentiatie Ziektewet op bedrijfsniveau worden ingevoerd) is in een bijlage toegevoegd.

In het Najaarsoverleg is voorts afgesproken dat het kabinet een adviesaanvraag zal richten aan de SER, waarin de AAW, de WAO en de WAGW in hun onderlinge relatie in discussie komen. Belangrijk is te constateren dat de Ziektewet (en het Burgerlijk Wetboek) niet buiten deze beschouwing kan blijven. De Ziektewet vormt het voorportaal van de AAW/WAO en is onverbrekelijk hiermee verbonden. Een effectief beleid gericht op terugdringing van arbeidsongeschiktheid is tevens gericht op de eerste fase(n) van het ziekteverzuim van werknemers.

In het regeerakkoord is vastgelegd dat de doelstelling van het beleid is om zo snel mogelijk te komen tot een situatie waarin het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen in ieder geval niet meer groeit. Naar de mening van het kabinet zou het beleid met betrekking tot de AAW, de WAO en de WAGW erop gericht moeten zijn om in 1994 te komen tot een terugkeer in termen van uitkeringsjaren op het niveau ultimo 1989. Het resultaat daarvan is een daling van ongeveer 65.000 uitkeringsjaren, oftewel circa f 1,9 miljard. In de sfeer van het ziekteverzuim streeft het kabinet in 1994 naar een daling ten opzichte van de huidige ramingen van het verzuim per verzekerde met 1,5 à 2%-punt bij de omslagleden, resulterend in een besparing van f 1,85 miljard. Bij de genoemde doelstellingen moet wel rekening worden gehouden met nader te berekenen «wegleffecten» naar de werkloosheidsregelingen.

Het kabinet is van mening dat met de genoemde afspraken van het Najaarsoverleg een goede aanzet is gegeven om te komen tot de zojuist verwoorde doelstelling. Het kabinet kan echter niet voorbijgaan aan de twijfel die, sinds het tot stand komen van de tripartiete afspraken in oktober 1990, van diverse kanten is geuit over de vraag of de beleidsdoelstelling met de overeengekomen maatregelen kan worden gerealiseerd. In zijn advies inzake het sociaal-economische beleid op middellange termijn 1991-1994 heeft de SER aangegeven dat verdergaande maatregelen moeten worden genomen.

De instroom in de AAW/WAO is sinds oktober 1990 hoog gebleven en het ziekteverzuim blijft zich ongunstig ontwikkelen. De prognoses voor de middellange termijn zijn – bij ongewijzigd beleid – sedert het Najaarsoverleg verder verslechterd. Het kabinet maakt zich daarnaast ernstig zorgen over de gemiddeld jongere leeftijd waarop werknemers instromen in de AAW/WAO, met als gevolg een gemiddeld lange verblijfsduur in deze regelingen (de belangrijkste grond voor beëindiging is nog altijd het bereiken van de 65-jarige leeftijd). Bij het verder doorzetten van deze verjongingstendens van het AAW/WAO-bestand en een langer verblijf van uitkeringsgerechtigden in de regelingen, staat het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen eens te meer onder druk. Ook deze tendens maakt een herbezinning op het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen noodzakelijk.

Hoewel het kabinet het vertrouwen heeft dat het Najaarsoverleg positieve effecten zal hebben, houdt het ernstig rekening met de

mogelijkheid dat zijn doelstellingen daarmee niet geheel kunnen worden gerealiseerd.

Het kabinet ziet zich dan ook genoodzaakt om voorbereid te zijn op het treffen van maatregelen wanneer blijkt dat de afspraken uit het Najaars-overleg onvoldoende resultaat opleveren. Daarnaast geldt dat het kabinet zal toezien op een krachtige inspanning van de overheid als werkgever om de arbeidsongeschiktheidsproblematiek te beheersen.

2. Ziektewet en Burgerlijk Wetboek

Zoals aangegeven begint een adequaat verzuimbeleid in een vroeg stadium van de ZW-periode. In het Najaarsoverleg zijn afspraken omtrent een intensieve begeleiding bij ziekteverzuim gemaakt. In dit kader is naar de mening van het kabinet ook de overeengekomen premiedifferentiatie Ziektewet op ondernemingsniveau van belang.

Hierdoor worden werkgevers sterker geconfronteerd met de kosten die zijn verbonden aan het ziekteverzuim in een onderneming. Hiermee wordt een impuls gegeven tot het voeren van een intensiever arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid.

Het eigen-risicodragen (m.a.w. de werkgever draagt zelf volledig de kosten verbonden aan het ziekteverzuim) kan als de meest vergaande vorm van premiedifferentiatie worden gezien en daarmee als sterkste prikkel tot verzuimbeheersing. Tijdens het Najaarsoverleg is dan ook bepleit om op het niveau van de bedrijfsverenigingen de mogelijkheden voor het eigen-risicodragen door werkgevers aanzienlijk te verruimen. Onderkend moet echter worden dat grote delen van het bedrijfsleven niet in staat zijn zelf volledig de kosten verbonden aan het eerste jaar van afwezigheid wegens ziekte of gebrek van werknemers, te dragen.

Een variant waarin beide elementen tot hun recht komen (sterke impuls tot het voeren van een adequaat preventiebeleid en tevens het behoeden van delen van het bedrijfsleven voor niet volledig te dragen lasten) kan zijn om de eerste zes weken verzuim ten laste van de werkgevers te brengen. Het is mogelijk om hierbij een grens aan te brengen, wat de omvang van het werknemersbestand betreft. Hierbij wordt aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van gedragsreacties in de zin dat ondernemingen gesplitst kunnen worden, teneinde een werknemersaantal te krijgen dat onder een eventueel vastgestelde grens ligt. De SER wordt gevraagd te adviseren over de gedachte om de kosten verbonden aan de eerste zes weken ziekteverzuim ten laste van de werkgever te brengen. Wat is de visie van de SER ten aanzien van het hanteren van een grens hierbij?

De werkgever is, op basis van artikel 1638C BW, «gedurende betrekkelijk korte tijd», gehouden het loon door te betalen (de hoofdregel van dit BW-artikel). De eerste zes weken moet de werkgever tenminste het voor de werknemer geldende minimumloon betalen (de minimumvoorziening). In het Voorontwerp van Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume is een wijziging opgenomen van artikel 1638 c BW, waardoor de mogelijkheid om wachtdagen overeen te komen weer in volle omvang herleeft. De minimumvoorziening zal dan ingaan op de derde dag waarop de verhindering wegens ziekte is begonnen. Het voorstel, vastgelegd in de TAV, heeft derhalve geen consequenties voor de hoofdregel van art. 1638 c BW. Dit voorstel vloeit voort uit een protocol dat voormalig staatssecretaris De Graaf op 15-12-1987 is overeengekomen met de Stichting van de Arbeid.

In het kader van de voorliggende adviesaanvraag wil het kabinet sociale partners in overweging geven om bij cao-onderhandelingen, meer

dan tot dusverre het geval is, te komen tot afspraken die het keuze-proces, voorafgaand aan ziektemelding door werknemers, beïnvloeden. In de praktijk kent een aantal Nederlandse bedrijven dergelijke arbeidsvoorwaardelijke stimulansen ter beheersing van het ziekteverzuim al, zoals het benutten van vakantie- of adv-dagen ter vervanging van de eerste ziektedagen. Het BW verbiedt thans dat ziektedagen ten laste van het vakantietegoed worden gebracht. Denkbaar is die belemmering weg te nemen met dien verstande dat de minimumnorm van 20 dagen blijft gehandhaafd. De SER wordt daarnaast gevraagd advies te geven over de vraag of de wetgever een rol moet spelen bij het (stimuleren van het) maken van andere afspraken over arbeidsvoorwaardelijke stimulansen. Tevens wordt de vraag voorgelegd of, en zo ja op welke wijze, middels wetgeving dient te worden bevorderd dat over de doorbetaling van de eerste ziektedagen ook feitelijk nieuwe afspraken worden gemaakt. In dit kader speelt ook het beleid met betrekking tot algemeen verbindend verklaring van cao-afspraken een rol. Het kabinet vraagt of cao-afspraken getoetst moeten worden alvorens tot algemeen verbindend verklaring wordt overgegaan. Aan welke criteria zou hierbij gedacht kunnen worden?

Bij de eerder geschetste optie van het ten laste van de werkgevers brengen van de eerste 6 weken ziekteverzuim, speelt de herverzekering van dit risico een belangrijke rol. De huidige ZW biedt de mogelijkheid van herverzekering van aanvulling op het ziekgeld. Artikel 57 ZW geeft bedrijfsverenigingen de bevoegdheid hogere uitkeringen of uitkeringen van langere duur vast te stellen en art. 29, lid 3, ZW geeft de bevoegdheid om de twee wachtdagen te verminderen. Momenteel kennen 6 bedrijfsverenigingen een regeling die een aanvulling van de uitkering dwingend voorschrijft voor al haar leden. Zeven andere bedrijfsverenigingen kennen een dergelijke regeling, maar dan beperkt tot één of meerdere risicogroepen. In vrijwel alle hier genoemde gevallen is het besluit van de bedrijfsvereniging tot stand gekomen na afspraken in cao-verband.

Het kabinet legt de vraag voor of door deze herverzekering van de aanvulling op de wettelijke uitkering (70% laatstgenoten loon) en het afwijken van de wettelijke wachtdagen, twee belangrijke stimulansen tot beheersing van het ziekteverzuim worden weggenomen. Het kabinet legt tevens de vraag voor of aan de duur van de aanvulling beperkingen moeten worden gesteld dan wel de mogelijkheid tot herverzekering via bedrijfsverenigingen dient te worden geschrapt door intrekking van art. 57 ZW en het wijzigen van art. 29, lid 3., ZW.

3. AAW/WAO/WAGW

Zoals eerder werd aangegeven ligt bij de vormgeving van het beleid, zoals dat tot dusverre tot stand is gekomen, een belangrijk accent op preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, op de reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten in het arbeidsproces en het verbeteren van de ontslagbescherming. Het is van primair belang dat wordt voorkómen dat werknemers langdurig afhankelijk geraken en blijven van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De WAGW speelt hierbij een belangrijke rol. Het instrumentarium van deze wet kan ervoor zorgen dat voldoende arbeidsplaatsen voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten ter beschikking staan. In het regeerakkoord is vastgelegd dat het noodzakelijk is de mogelijkheden die de WAGW biedt ten volle te benutten en waar nodig te verbeteren. Het kabinet zal, zoals afgesproken tijdens het Najaarsoverleg, nog deze maand een adviesaanvraag voorleggen aan SVR en ABP over het instrumentarium van de WAGW. Daarin wordt onder

meer advies gevraagd over de invulling van de beoogde registratieplicht door werkgevers van het aantal werkzame, gedeeltelijk arbeidsongeschikte, werknemers.

Uit het evaluatie-onderzoek naar de werking van de WAGW blijkt dat de WAGW vooral effectief is bij de herplaatsing van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte geraakte werknemers. De evaluatie heeft tevens geleerd dat de doelstelling die was gekoppeld aan de WAGW (gemiddeld 5% van de beschikbare arbeidsplaatsen worden bezet door gehandicapte werknemers) niet is gerealiseerd. Een extra inspanning van de kant van werkgevers en uitvoeringsorganisaties is daarom gerechtvaardigd. Deze inspanning dient niet alleen gericht te zijn op de herplaatsing van arbeidsongeschikte geraakte werknemers, maar tevens op gehandicapten (schoolverlaters) of die (zeer) langdurig buiten het arbeidsproces zijn geraakt. Het kabinet legt de vraag voor of de bruikbaarheid van de quoteringbepaling kan worden verhoogd door een uniform percentage van 5 procent. Op de praktische bruikbaarheid van het instrument van de quotering ten principale zal het kabinet zich de komende maanden nog eenmaal beraden. Daarbij zal ook gekeken worden naar de ervaringen in andere landen. Ter bevordering van de arbeidsmarktkansen van gehandicapte werklozen kan een specifiek gericht voorkeursbeleid bij de werving en selectie van nieuw personeel door werkgevers eveneens van belang zijn om de WAGW-doelstelling te bereiken, wellicht ook als alternatief voor quotering. In het kader van de herplaatsingsbevordering van gehandicapte c.q. arbeidsongeschikte werknemers legt het kabinet eveneens de vraag voor over de wenselijkheid van een herplaatsingsregeling door werkgevers, die de termijn van het huidige ontslagverbod (de eerste 2 jaar ziekte) overschrijdt. Bij een dergelijke regeling zouden binnen een bepaalde termijn (gedeeltelijk) herstelde werknemers bij voorrang weer in dienst worden genomen bij een vacature.

Wat de begeleiding en reïntegratie van zieke en arbeidsongeschikte werknemers betreft, speelt de geïntegreerde gevalsbehandeling, zoals vorm te geven met de beoogde wijziging van de Organisatiewet Sociale Verzekering, een belangrijke rol. Refererend aan de uitvoeringsorganisatie is ook de vraag van belang hoe in de uitvoeringspraktijk het beleid met betrekking tot het duiden van passende arbeid en het toepassen van de begrippen «ziekte» en «gebrek» kan worden aangescherpt. Hierbij kan ook worden gedacht aan de introductie van een nieuw arbeidsongeschiktheids criterium. Tijdens het Voorjaarsoverleg van 22 juni 1990 hebben de centrale ondernemingsorganisaties verenigd in de RCO voorgesteld over te stappen op een belastbaarheids criterium. Een vraag hierbij van het kabinet is hoe dit criterium operationeel is te maken.

Naast de eerder beschreven reeds ingezette en hiervoor genoemde maatregelen is het, naar de mening van het kabinet, ook noodzakelijk om een nadere discussie te voeren over de vormgeving van de regelingen gericht op de langdurige arbeidsongeschiktheid.

Hierbij kan worden gedacht aan het introduceren van opbouwelementen in de WAO, waardoor het arbeidsverleden en/of de leeftijd van de werknemer bepalend zijn voor de duur van de loondervingsfase (de fase waarin de uitkering een percentage van het laatstgenoten loon bedraagt). De huidige Werkloosheidwet kent een dergelijke systematiek. Wel zij er op gewezen dat de minimale duur van de loongerelateerde fase van de WAO altijd langer moet zijn dan de loongerelateerde fase van de WW. Dit is nodig omdat anders de situatie kan ontstaan dat het WAO-recht afloopt voordat de termijn van het ontslagverbod bij arbeidsongeschiktheid voorbij is. Een dergelijke wijziging van de WAO zou vooral gevolgen hebben voor jongere arbeidsongeschikten. Het kabinet

gaat er vanuit dat bij een dergelijke wijziging van de WAO, de handhaving van de huidige AAW als risicoverzekering noodzakelijk is.

In eerdere discussies over de AAW en WAO hebben ook andere suggesties een rol gespeeld. Ook deze suggesties kunnen worden betrokken bij de hier weergegeven problematiek. Het gaat daarbij om het maken van een onderscheid tussen beroepsgebonden oorzaken en de niet-beroepsgebonden oorzaken van arbeidsongeschiktheid bij de vaststelling van het uitkeringsrecht. De SER wordt gevraagd zijn oordeel hierover te geven.

Daarnaast gaat het om het nauwer op elkaar afstemmen van de AAW en WAO wat de drempel tot deze regelingen betreft. Dit zou betekenen dat de laagste klasse in de WAO (15–25%) zou worden afgeschaft of dat daarnaast ook de klasse 25–35% in de AAW en WAO worden geschrapt. Ook is gesuggereerd te komen tot een minder fijnmazige klassenindeling. Het kabinet verzoekt de SER hierover advies uit te brengen rekening houdend met het feit dat het in deze systematiek gaat om een loonkundige berekening van arbeidsongeschiktheid. De laagste inkomensgroepen hebben daardoor een grotere kans in de laagste klassen terecht te komen. Bij verhoging van de drempel in de WAO en/of AAW moet wel worden voorkomen dat verzekerden die hierdoor geen uitkeringsrecht zouden verkrijgen, ook buiten de op gehandicapte werknemers gerichte arbeidsbemiddeling vallen. Ook deze categorie verzekerden behoeft immers een intensieve ondersteuning bij de reïntegratie in het arbeidsproces.

Wat de financiering betreft vraagt het kabinet het oordeel van de SER over het ten laste van de werkgever brengen van (een deel van) de WAO-premie, waarbij tevens de mogelijkheid aanwezig is om een vorm van premiedifferentiatie te introduceren, rekening houdend met de totale premielasten en premieverdeling in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Welke wijzigingsopties ook in beeld komen, het is per definitie noodzakelijk dat daarbij nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de positie van de huidige WAO-gerechtigden. Bij de vormgeving van het overgangsrecht zijn de criteria leeftijd van de AAW/WAO-gerechtigde en duur van het verblijf in de AAW/WAO van belang. Werknemers die al gedurende langere tijd een AAW/WAO-uitkering hebben ontvangen of een bepaalde leeftijd hebben bereikt zouden gevrijwaard moeten worden van een eventueel nieuw regime voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Daarnaast is het ook van belang dat anticipatiegedrag wordt voorkomen.

Het kabinet ziet graag voor de zomer van dit jaar een advies van de SER tegemoet.

Bijlage 1

Wijzigingen in de Ziektewet

- differentiatie van het werkgeverspremiedeel op ondernemingsniveau (art. 60 ZW);
- aanpassing artikel 30 ZW; verruiming van de mogelijkheid om te hervatten bij de eigen, dan wel andere werkgever en aanscherping van de sancties;
- aanvulling op de uitkering wanneer een arbeidsongeschikte in een nieuwe dienstbetrekking ziek wordt (art. 29 ZW);
- herverdeling van bevoegdheden tussen overheid en sociale partners. (bevat onder meer een wijziging van art. 1638c BW, waardoor de wachtdagen in de Ziektewet heronderhandelbaar worden).

Wijzigingen in de AAW/WAO

- het bonus/malussysteem (art. 57a AAW);
- loonkosten- en begeleidingssubsidie-instrument GMD, ABP, SPf (art. 57c AAW);
- verplichte zesde maandsmelding (art. 65 AAW/71a WAO);
- invoering instrument analoog aan artikel 30 ZW in AAW/WAO (art. 35 AAW/46 WAO);
- uitstel herschatting na scholing (art. 31 AAW/42 WAO);
- wijziging van de artikelen 33 AAW en 44 WAO;
- vervallen van het «opstapje» (art. 33a AAW/44a WAO);
- herziening naar een hoger dagloon of hogere grondslag (art. 29a AAW/40 WAO).

Wijzigingen in de WAGW

- registratie- en informatieverplichting werkgever (art. 10 WAGW);
- het vervallen van het begrip «onderneming» (art. 3 WAGW).