

RUIMTE VOOR DE TOEKOMST

VERKIEZINGSPROGRAMMA

1994 - 1998

DEMOCRATEN 66

INLEIDING

In vijf jaar tijd is de wereld haast onherkenbaar veranderd. Het ijs van de koude oorlog is gebroken. De val van de Berlijnse Muur bleek het begin van de instorting van de communistische dictatuur en de ideologie in heel het voormalige Sovjet-imperium. De angst voor een allesvernietigende ontketening van kernwapens is weg. Wat onwrikbaar bevroren leek, is onstuimig gaan stromen.

De vreugde om die bevrijding ebde snel weg. Ook de ontdooide wereld bleek vol gevaar. Het bevrijde Oosten verkeert goeddeels in een staat van ontredde: de politiek is stuurloos, de economie verlamd en chaotisch aan roofzucht overgeleverd, het milieu zwaar geschonden. Oude vijandschappen duiken er op en leiden tot nieuwe haat en bloedige strijd. Het Westen, zo succesvol in het afwerpen van de oude Sovjetmacht, weet zich geen raad met de onmacht van de gevelde tegenstander, ziet geen kans diens kwalen te genezen of te verzachten, en ondervindt daar zelf de terugslag van.

Ook elders in de wereld zijn de zorgen er niet minder op geworden. Tegenover landen die zich uit hun achterstand vooruitwerken en door hun lage arbeidskosten en snel groeiende kennishoogte een geduchte concurrent worden van de traditionele rijke landen, staan grote gebieden die steeds verder wegzinken in een moeras van armoede, honger, ziekte en geweld. De rijke wereld voelt zich bedreigd, kampt met een werkloosheid die maar niet over wil gaan en dreigt zich nu terug te trekken in het defensief, zowel tegenover de anderen als tegenover de onderkant van de eigen samenleving. Het ideaal van sociale rechtvaardigheid, nationaal en internationaal, lijkt verder weg dan ooit. Ondertussen gaat de roofoverval op de natuurlijke rijkdom van de aarde onverdroten voort, ondanks de conferentie van de goede bedoelingen in Rio de Janeiro, en wordt de toekomst van komende generaties in snel tempo afgekapt.

Dit alles is geen reden om terug te verlangen naar de verkrampde wereld van vijf jaar geleden. De vlam van hoop die toen ontstoken werd is niet gedoofd. Waar beweging is, zijn altijd nieuwe kansen. Ondanks alle tegenslagen is er hier en daar een kwetsbare, maar reële vooruitgang geboekt: in Maastricht, in Zuid-Afrika, in Jeruzalem. Moedeloosheid is even misplaatst als argeloos optimisme.

In Nederland, nog altijd een klein paradijs van voorspoed, vrijheid en vrede wordt verschrikt naar dit alles gekeken. Zoveel verraderlijke onzekerheid zijn we hier niet gewend. Achteraf lijkt de angst voor een wereldoorlog de prijs die we betaalden voor een overigens welvarend, stabiel en veilig bestaan aan de goede kant van de Muur - zolang de bom niet viel. De grote dreiging heeft plaatsgemaakt voor een variatie van kleiner, maar moeilijker af te schrikken onheil. Bezorgd constateren we

dat we niet meer in alle materiële opzichten op de voorste rij staan tussen de landen van de wereld. Onze economie staat er niet goed voor, onze bedrijvigheid is in veel opzichten verouderd, te weinig wendbaar en daardoor onvoldoende opgewassen tegen de eisen die de internationale markt steeds dringender stelt. Ons stelsel van sociale zekerheid, opgebouwd in onbezorgder tijden, wordt een te zware last voor te weinig werkenden. Er dreigt een spiraal waarin steeds hogere arbeidskosten tot steeds minder betaald werk leiden. Onze grote steden worden, ondanks glanzende nieuwe bedrijfsgebouwen en enorme inspanningen voor stadsvernieuwing en sociale woningbouw, voor een groot deel steeds onherbergzamer; er groeit een sfeer van onveiligheid en sociale versplintering. Veel mensen, vaak nieuwkomers, maar ook oorspronkelijke bewoners, zijn maatschappelijk uitgerangeerd. En alle aandacht voor het milieu van de laatste jaren heeft nog steeds niet geleid tot een zodanig gebruik van hulpbronnen dat er op dit stukje aarde ook over honderd jaar nog goed te leven valt.

De stapeling van zorgelijke vooruitzichten, gepaard aan het gebrek aan vertrouwen in de stuurkracht van de overheid en van de rituele touwtrekkers op het middenveld, zou licht tot een zekere duizeligheid kunnen leiden. Het lijkt dan bijna of een pad dat lang tussen beschuttende rotswanden omhoog heeft gevoerd, plotseling uitzicht biedt op de diepte van weerskanten: het gaat nog goed, althans zo lijkt het, maar elk steentje dat wegrolt onder de voet kan een lawine veroorzaken van allerhande tegenspoed die alles meesleurt in de afgrond.

Het hoofd koel houden is onder zulke omstandigheden een eerste vereiste. Ideologische retoriek en eenzijdige schrikreacties vergroten de onevenwichtigheid en daarmee het gevaar. Dat gevaar moet helder onder ogen worden gezien, niet overdreven en niet onderschat. Vervolgens moet nuchter een realistische route worden uitgezet, op grond van inzicht in eigen mogelijkheden en beperkingen. Politieke verbeeldingskracht is noodzakelijk - mits de politiek zich niet te veel gaat verbeelden. Hoe duidelijk de uitgezette lijn ook is en hoort te zijn, niemand kan precies weten waar hij uitkomt. Wie dat nog niet inzagt, heeft het de laatste vijf jaar kunnen leren. Bereidheid tot bijstelling van de koers is nodig, zonder daarbij wezenlijke uitgangspunten te verloochenen. D66 vraagt het vertrouwen van de kiezers op grond van de marsroute die in dit programma wordt uiteengezet.

Onze uitgangspunten zijn eenvoudig. Of het een land goed gaat, wordt niet afgemeten aan degenen die gezond en welvarend zijn, maar aan het lot van zieken, gehandicapten, hoogbejaarden, uitgerangeerden. In Nederland hoort het leven, voorzover dat materieel bepaald is, de moeite waard te zijn voor iedereen. Daartoe moet het wezen van de verzorgingsstaat in stand blijven. Dat wezen is: mensen helpen zichzelf te helpen, en waar dat niet mogelijk is blijvend bijspringen, sober maar voldoende.

In de eerste plaats is daarvoor nodig dat veel meer mensen aan de slag komen op de arbeidsmarkt. Iedere betaalde, legale baan die erbij komt, betekent iemand minder mee te dragen door de gemeenschap en iemand meer die zelf meedraagt. Het geheel van onze voorstellen ter stimulering van de economie en het scheppen van werk, van verlaging van de arbeidskosten tot investeringen in de infrastructuur, is te vinden in het eerste hoofdstuk van dit programma.

Een geslaagd werkgelegenheidsbeleid verdient op den duur zichzelf terug, maar daarmee zijn we er niet. Op de korte termijn moeten er tegenover de lastenver-

lichting en de extra uitgaven die zulk beleid meebrengt, elders besparingen staan. Met andere woorden: alles moet zuiniger, ook de uitkeringen en de subsidies. Globaal gezegd kan dat op twee manieren. De gemakkelijkste weg is het verminderen van sommige of alle uitkeringen met een fors percentage: iedereen krijgt minder dan het nodige en moet zich voor het overige zien te redden door bijverzekeren of anderszins op de vrije markt. Deze manier wijzen wij af, omdat sommigen, beladen met onverzekerbare risico's, in een uitzichtloze positie terecht zullen komen, terwijl er anderzijds nog steeds geld wordt uitgekeerd waar het niet strikt nodig is.

Wij kiezen daarom voor de andere manier: een strenge kritische doorlichting van alle overdrachtsuitgaven op basis van de vraag of de ontvanger werkelijk niet zonder kan uitkomen; waar het kan moet bovendien worden nagegaan of de uitkering zo wordt verstrekt dat de ontvanger zo snel mogelijk weer voor zichzelf kan zorgen, al was het maar ten dele.

Het gaat hierbij niet alleen om zoiets als een volumebeleid bij de WAO en de bijstand, maar bijvoorbeeld ook om het stelsel van studiefinanciering en de kinderbijslag. Door afschaffing van het volgens deze maatstaf overbodige en de instelling van een doeltreffender uitvoeringsorganisatie kan een aanzienlijke besparing worden gerealiseerd. Wij erkennen dat een zodanig afgeslankt stelsel bewerkelijk is en niet ongevoelig voor fraude, maar daar staat het doorslaggevend voordeel tegenover dat het ons in staat stelt ruimhartig te blijven tegenover wie het werkelijk nodig heeft.

Ook bij de overige overheidsuitgaven blijft meer soberheid geboden, en ook hier geldt dat het onverstandig is de pijn gelijk te verdelen over alle uitgaven. Sommige uitgaven zijn zo onontkoombaar of van zo groot centraal belang dat er niets af kan, en soms zelfs bij moet.

De vergrijzing van de bevolking vergt, hoe zuinig we ook zijn, meer geld voor de gezondheidszorg; Nederland veilig houden vergt niet alleen meer politie, maar evenzeer handhaving van de waarborgen die een rechtsstaat biedt, en ook daarom meer middelen; de integratie van grote aantallen nieuwkomers stelt niet alleen hoge eisen aan de betrokkenen, maar ook aan de gemeenschap; de taak waarvoor het onderwijs zich gesteld ziet, moet door herschikking van middelen tot een goed eind worden gebracht, maar verdraagt zich niet met verdere bezuinigingen; de cultuur, in zijn oude en nieuwe verschijningsvormen, is als bindend en zingevend element in een verbrokkelde samenleving te waardevol om te worden overgeleverd aan het spel van de markt alleen. Dit alles wordt in de volgende hoofdstukken nader uitgewerkt.

Maar de prioriteit met de breedste en meest diepgaande consequenties voor het toekomstig beleid is de zorg voor het milieu, of algemener gezegd: de noodzaak om Nederland en de wereld in ecologische zin leefbaar te houden voor komende generaties. In het Tweede Hoofdstuk worden de implicaties van deze gedachte voor verschillende sectoren uitgewerkt. Ook in het Vijfde Hoofdstuk over buitenlands beleid speelt het een wezenlijke rol. Redt de wereld het niet, dan redt Nederland het ook niet; we moeten, zonder gidslandpretenties, naar vermogen bijdragen aan rechtvaardiger en evenwichtiger verhoudingen in de wereld.

Plannen maken is één ding, ze uitvoeren een ander. De enquête naar de sociale

zekerheid heeft weer eens feilloos aangetoond hoe goede bedoelingen langs gebaande paden tot slechte resultaten kunnen leiden. De stuurinrichting van onze samenleving is sterk verouderd, en vergt grondige revisie. Dat is al lang zo, maar door het vaarwater waarin Nederland is terechtgekomen, is verder uitstel werkelijk niet verantwoord meer. De voorstellen die wij hiervoor aanbieden, zijn een vaak herziene en steeds uitgebreide editie van wat we eerder hebben gesteld; met steun van de kiezer zullen we in de komende periode eindelijk een begin kunnen maken met de uitvoering.

De hervorming die wij voorstaan heeft niet alleen betrekking op het openbaar bestuur, maar ook op het gebied van de maatschappelijke verbanden tussen overheid en markt dat tegenwoordig het middenveld wordt genoemd. Dat de zuilen die vroeger dat middenveld beheersten zijn afgebrokkeld, betekent bepaald niet dat mensen niet meer bereid zouden zijn over de eigen schutting heen te kijken en zich in te zetten voor het algemeen belang. Ze zoeken daarvoor eerder nieuwe kanalen, vaak lokaal of gericht op een concreet doel, minder strak georganiseerd, niet gebaseerd op levensbeschouwelijk onderscheid. Belemmeringen die aan deze nieuwe dynamiek van het middenveld in de weg staan, moeten worden weggenomen.

Ook politieke partijen zijn organisaties waaraan de maatschappelijke ontwikkeling niet voorbij is gegaan. Niet langer zijn het massale emancipatielegers, die in gesloten gelederen opmarcheren onder de banier van een ideologie. Ze worden kleinere organisaties die een politiek produkt aanbieden en door de kiezers elke keer opnieuw worden beoordeeld op de kwaliteit van dat produkt: hun boodschap, hun mensen, hun concrete oplossingen. Dat besef begint in de verkiezingsprogramma's van verschillende partijen door te breken. D66, dat altijd zo in de politiek heeft gestaan, verwelkomt die ontwikkeling. Het zorgt voor gesprekspartners met wie we in veel opzichten van mening kunnen verschillen, maar met wie naar praktische oplossingen kan worden gezocht, zonder vruchteloze misverstanden over wat nu echte duidelijkheid is in de politiek. Wel blijft nodig dat een politieke partij kort aangeeft welke accenten zij aanbrengt in de gemeenschappelijke idealen van vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, bijvoorbeeld in de vorm van een ideaal toekomstbeeld, te gebruiken als kompas bij het zoeken van de richting. Omdat zo'n ideaalbeeld niet iedere vier jaar verandert, nemen we een passage over uit ons Verkiezingsprogramma 1989-1993.

"In zo'n toekomst die gelukt is, zullen de zelfstandige weerbare wezenlijk gelijk behandelde burgers en burgeressen niet langs elkaar heen leven, maar in samenwerking hun verantwoordelijkheden aanvaarden op grond van hun eigen, vrije keuze. De oude, vrijwel gedachteloze sociale volgzaamheid zal vervangen zijn door sociaal verstand: een beredeneerd, door goed onderwijs bijgebracht algemeen inzicht in de noodzaak van solidariteit in verdraagzaamheid. de nieuwe samenwerkingsverbanden die zulke burgers aangaan zullen zich voegen naar de actuele behoefte en gevoelig zijn voor de democratisch geuite verlangens van hun deelnemers: ze zullen dus weinig gemeen hebben met de vaak zo verstarde zuilen en koepels van het hedendaags maatschappelijk middenveld.

In die gelukte toekomst zal de overheid zich beperken tot een aantal kerntaken en die uitvoeren met grote zorgzaamheid, maar steeds een zo groot mogelijke ruimte

latend aan de ontplooiing van persoonlijk en maatschappelijk initiatief. De overheid en de politiek zullen er bovendien niet langer met hun rug naar de samenleving staan, maar een doorzichtig systeem vormen dat weet wat het aanricht en dat nauw luistert naar het stuur van de democratie."

In de komende regeerperiode moet veel gebeuren; wij willen daaraan, als de kiezers het mogelijk maken, een bijdrage leveren die ook echt iets voorstelt. Het is tijd voor groot onderhoud. Dat gaat overlast geven, want er moet ondertussen worden doorgewerkt. Het is niet anders. Nederland is een goed land om in te wonen, maar om het zo te houden, moet het nauwkeurig bekeken en waar nodig verbeterd worden. Dat is wat dit programma voorstelt: onze kijk op de herziening van Nederland.

EERSTE HOOFDSTUK: MEER WERK GEEFT ZEKERHEID

I. Het economisch fundament versterken

De economie van ons land staat er niet goed voor.

De werkloosheid loopt snel op. De koopkracht staat onder druk. Het financieringsstekort van de overheid stijgt weer, evenals de druk van belastingen en premies. De winsten van het bedrijfsleven nemen af. Dat stelt eisen aan het antwoord van de overheid. Ten dele kan dat een antwoord zijn op de tijdelijke vertraging in de conjunctuur, die niet alleen Nederland, maar alle landen in Europa, en vele daarbuiten treft. Maar veel wezenlijker is het, de onderliggende zwaktes in onze economische structuur aan te pakken.

Van de vraagstukken waar we voor staan, vinden sommige hun oorzaak allereerst in onze bijzondere omstandigheden, zoals de lage deelname op de arbeidsmarkt, de verouderde en te weinig op kwaliteit en technologische vernieuwing gerichte industriële ontwikkeling, en de uitzonderlijke hoogte van belastingen en premies. Andere problemen komen voort uit internationale ontwikkelingen. De sterk toenevende internationale concurrentie bijvoorbeeld, niet alleen binnen Europa, ook tussen de verschillende handelsblokken in de wereld. De Europese interne markt en het perspectief van een Europese monetaire unie zijn voor Nederland en Europa van groot belang ter versterking van de sociaal-economische structuur.

In veel ontwikkelingslanden heerst onaanvaardbare armoede; de migratiestroom naar Europa neemt toe. Het blijft daarom nodig om met handel en hulp die landen in staat te stellen hun eigen welvaart op te bouwen, in hun belang en in ons belang. Het beste is onze markten voor die landen open te stellen, al verscherpt dat op korte termijn onze eigen problemen.

Voor Centraal- en Oost-Europa geldt hetzelfde. Na de politieke en economische omslag van 1989 is het van wezensbelang voor West-Europa om daar bij te dragen aan het welslagen van de overgang naar nieuw economisch en politiek evenwicht. Dat nu na te laten zou leiden tot nog ernstiger politieke instabiliteit, tot migratiestromen naar het Westen en tot spijt in latere jaren over ons gebrek aan visie en historisch besef.

Dit alles staat bovendien in het kader van de dringende noodzaak, overal in de wereld productie en consumptie snel binnen de grenzen te brengen die het milieu daaraan stelt, zodat duurzame ontwikkeling mogelijk wordt. Dit heeft vergaande consequenties voor het beleid, waarop in het volgende hoofdstuk uitvoerig wordt ingegaan.

Dit zijn zware opgaven, maar Nederland staat er niet weerloos tegenover. Het behoort nog altijd tot de rijke landen van de wereld, al is het zijn koppositie kwijt. We hebben nog altijd een waardevol stelsel van sociale zekerheid - al staat het onder druk omdat te veel mensen er hun inkomen aan ontleen. We hebben een hoog opgeleide bevolking, een gunstige economische ligging, een grote mate van arbeidsrust en stabiliteit, allemaal factoren die het sociaal-economisch klimaat positief beïnvloeden.

Vanuit die sterke positie moeten we het aandurven ons sociaal stelsel, onze economische prestaties en ons sociaal-economische beleid opnieuw te toetsen aan de eisen van de tijd. Traditie en gewoonte zijn een sterke macht in ons land. We ontleen er een gevoel van veiligheid en continuïteit aan, maar ze kunnen onze grootste bedreiging worden. Er is alle aanleiding ons ervan los te maken, en met een open oog voor nieuwe realiteiten Nederland in sociaal en economisch opzicht te vernieuwen. Vergroting van de werkgelegenheid, vernieuwing van de produktiestructuur en de totstandkoming van een duurzame economische ontwikkeling zijn de centrale opdrachten voor de komende vier jaar. Daarvoor zijn grote en weloverwogen investeringen in de intellectuele en fysieke infrastructuur onmisbaar. De definitie van "Bruto Nationaal Produkt" zal zo worden aangepast dat elementen als uitputting/verbruik en ruimtebeslag daarin als (negatieve) componenten worden opgenomen.

1. Nieuwe impulsen voor de structuur

In de tweede helft van de jaren tachtig groeide de werkgelegenheid in Nederland aanzienlijk. Dat kwam door de internationale economische opleving, maar ook door de sterke loonmatiging die werd betracht. Ten opzichte van het buitenland concurreerden we met lagere prijzen. Dat ging lang goed, maar het maskeerde een structurele zwakte. Te lang hebben overheid en bedrijven gedacht dat de rest van het overheidstekort en de werkloosheid met enig geduld vanzelf wel weggewerkt zouden worden. Dat was een illusie. Nu het slechter gaat, blijkt dat onze industrie onvoldoende aansluit op de internationale markten; dat onze economie sterk is in sectoren waarin zich weinig groei voordoet en zwak in segmenten waarin andere landen zich sterk hebben gemaakt, zoals kennisintensieve, hoogwaardige producten; dat de nieuwe economieën, die voorheen wel goedkoop, maar lang niet altijd hoogwaardig konden produceren, ons nu ook in kwaliteit naar de kroon steken of voorbijstreven - terwijl ze nog altijd zeer lage arbeidskosten hebben.

In die situatie komen we er niet meer met loonmatiging alleen. We moeten bliksemsnel beginnen met het inhalen van de achterstand en met het vernieuwen en op een hoger kwalitatief niveau brengen van onze produktiestructuur. Met concurreren op de prijs alleen redden we het niet meer.

Nederland ziet zich graag als distributieland. De transportsector is zeker belangrijk, maar ook hier geldt helaas dat het zwaartepunt nog te veel ligt bij activiteiten die weinig waarde toevoegen zijn, zoals doorvoer. Zelfs de veelbesproken Betuwelijn richt zich allereerst op doorvoer van goederen, niet op het veel fijnmaziger en winstgevender proces van logistiek en distributie.

Wat voor de vervoersector geldt, geldt voor veel onderdelen van de economie. Nederlandse producten en diensten moeten hoogwaardiger, kennisintensiever, verfijnder, beter worden. Daarbij moeten onze sterke kanten verder worden uitgebouwd, maar ook nieuwe wegen worden ingeslagen als milieutechnologie,

biotechnologie, telematica*. Daarenboven moet Nederland gericht werken aan de ontwikkeling en productie van energie- en materiaalbesparende produkten, produktiemiddelen en produktiemethoden. Het overheidsinstrumentarium moet in de eerste plaats daarop worden gericht.

2. De haarwortels van de economie

Ook in de komende periode zullen kleinere en middelgrote bedrijven van grote betekenis zijn voor de economische ontwikkeling. Hun geringe omvang geeft hen in beginsel een grote flexibiliteit, waardoor snel kan worden ingespeeld op nieuwe marktontwikkelingen. Het fijnvertakte midden- en kleinbedrijf is bovendien belangrijk uit het oogpunt van de werkgelegenheid, zowel voor behoud van bestaande banen als voor de creatie van nieuwe. Hier liggen de haarwortels van de economie.

De betekenis van het midden- en kleinbedrijf wordt in het overheidsbeleid vaak onderschat, waardoor beleidsmaatregelen vooral worden toegesneden op grotere bedrijven. Zowel in de industriële als in de dienstensector vormt het midden- en kleinbedrijf echter de motor van vernieuwing. Maatregelen ter versterking van de economische structuur dienen dan ook allereerst aan kleine en middelgrote bedrijven ten goede te komen. Dat geldt in het bijzonder voor de maatregelen die gericht zijn op een versterking van de kennisintensiteit van onze ondernemingen en productie. Ook bij het stimuleren van milieutechnologische investeringen is primair aandacht voor het midden- en kleinbedrijf geboden.

Het nut van niet-technologiegerichte subsidies ter stimulering van het midden- en kleinbedrijf moet echter worden betwijfeld. Voor slagvaardig ondernemerschap werken subsidies vanwege de lange en omslachtige procedures echter vaak eerder vertragend dan stimulerend op de bedrijfsvoering.

Wel moet aandacht worden besteed aan de kredietvraag vanuit het midden- en kleinbedrijf, in het bijzonder voor meer risicovolle investeringen. De faillissementswetgeving mag een nieuwe start niet langer onmogelijk maken.

Het vestigingsbeleid moet krachtiger worden gemoderniseerd.

Toetredingsdrempels voor mensen die als ondernemer willen starten moeten zo laag mogelijk zijn. Gestreefd moet worden naar de realisering van een één-loket afhandeling via de gemeente van bedrijfsvestigingsaanvragen door ondernemers. Aan ondernemers mogen eisen worden gesteld op het gebied van veiligheid, gezondheid en kwaliteit, maar die mogen niet leiden tot verkapte marktbescherming.

De hoeveelheid ingewikkelde administratieve verplichtingen remt de ontwikkeling van vooral de kleine bedrijven. Belasting- en premieheffing, andere heffingen, statistiek, medewerking aan overheidsmaatregelen, rapportageplichten e.d. houden, met de beste bedoelingen overigens, de kleine ondernemers van hun eigenlijke werk.

Dit papierwerk voor ondernemingen moet de komende jaren stap voor stap worden verminderd. De grondslagen voor en de afdracht van belastingheffing, premieheffing en werknemersverzekeringen moeten alsnog worden geïntegreerd. Op gemeentelijk niveau moet worden gestreefd naar integratie van de diverse eisen die aan ondernemingen worden gesteld, zowel vanuit de gemeente zelf als vanuit de in medebewind door de gemeenten uitgevoerde taken (Wet RO, milieuwetgeving). Over vergunningen moet sneller worden besloten. De overheid moet in de komende jaren met kracht blijven streven naar vermindering van de regeldruk op

alle terreinen. Op het gebied van milieuregelgeving geldt dat een verminderende regeldruk naar eenvoudiger, helderder, doch zeker niet minder strenge milieunormen moet leiden. Liever één duidelijke, strenge norm op termijn, dan ieder jaar de regels bijstellen.

In de EG moet worden aangedrongen op het onderbrengen van ambachtelijke en andere arbeidsintensieve diensten (reparaties, kappers) in het lage BTW-tarief.

3. Een beleid voor industrie en technologie

Wie welvaart wil, kiest voor innovatie. Wie voor innovatie kiest maakt daarbij doorgaans gebruik van nieuwe technologie. Het een kan niet zonder het ander. Het maatschappelijk draagvlak voor technologische vernieuwing in Nederland behoort internationaal tot de middelmaat. Waren voorheen vooral zaken als geografische ligging of natuurlijke grondstoffen bepalend voor de economische bedrijvigheid, nu gaat het veeleer om het ontwikkelen, toepassen en distribueren van technische kennis, en om de maatschappelijke waardering daarvoor. De inspanningen van de Nederlandse overheid en van bedrijven, gericht op nieuwe technologie, en de belangstelling onder jongeren voor een technische carrière, blijven beide onder de maat.

De komende jaren is het van wezenlijk belang de kennis- en technologie-intensiteit van de Nederlandse bedrijven te verhogen. Veel aandacht moet worden besteed aan verbetering van de kennisinfrastructuur en aan versterking van onderzoek en ontwikkeling (research & development, R&D) vooral in het kader van duurzame ontwikkeling. Dat is lang niet uitsluitend een taak van de overheid, maar zij moet wel initiëren en stimuleren waar het kan. Vooral het toegepast en strategisch onderzoek heeft in Nederland het laatste decennium te weinig aandacht gekregen. Om het niveau van R&D in ons land op een internationaal aanvaardbaar peil te brengen is voortgaande fiscale stimulering de komende jaren de aangewezen weg. Verschillende mogelijkheden zijn denkbaar, zoals extra of versnelde investeringsaftrek bij R&D-investeringen. Innovatieve milieu-investeringen en investeringen in telematica en de toepassingen daarvan verdienen prioriteit. Tevens moet gedacht worden aan ondersteuning van grootschalige initiatieven, bij voorkeur in Europees verband, ten behoeve van voor de Nederlandse economie wezenlijke industrieën.

Het beleid ten aanzien van de telecommunicatie dient gericht te zijn op het op de markt brengen van de best denkbare voorzieningen. Daartoe wordt concurrentie geïntroduceerd op het gebied van de infrastructuur en alle communicatiediensten. Het resterende monopolie van PTT-Telecom wordt volgens een duidelijk vast te stellen tijdschema beëindigd.

Nodig is dat er samenwerkingsverbanden komen tussen ondernemingen, voor de uitwisseling en afstemming van technologie. De overheid kan een ondersteunende rol spelen door het stimuleren van kenniskoppeling en kennisdiffusie. De innovatiecentra spelen hierbij een belangrijke rol.

De totstandkoming van nieuwe bedrijvigheid in de industrie- en dienstensector moet worden ondersteund. Daarbij kan de drempel tot nieuw ondernemerschap worden verlaagd, door de nieuwe ondernemer in staat te stellen zijn kennis te vergroten

binnen universiteiten, hogescholen of onderzoeksinstellingen.

Waar belangrijk R&D-werk te grote technische of commerciële risico's met zich meebrengt, moet de overheid ondersteuning bieden. Het technisch ontwikkelingskrediet kan daartoe een groter toepassingsgebied krijgen.

Vooral voor strategisch onderzoek, dat in tegenstelling tot het toegepast onderzoek minder op producten gericht is, dient de aansluiting tussen onderzoeksinstellingen en potentiële gebruikers te worden verbeterd.

De deelname aan voorbereidend, middelbaar, hoger en wetenschappelijk technisch onderwijs moet worden gestimuleerd, onder meer door differentiatie van de studieduur en de daarbij behorende studiefinanciering.

4. Verbetering van voorwaarden

Het mededingingsbeleid, d.w.z. het scheppen van voorwaarden voor een zo eerlijk mogelijke concurrentie tussen bedrijven en sectoren, is van groot belang voor het goed laten functioneren van markten. Dat is weer van betekenis voor de totstandkoming van redelijke prijzen, maar bijvoorbeeld ook voor de doeltreffendheid van het milieubeleid indien dat gebruik maakt van marktconforme instrumenten als regulerende heffingen of verhandelbare emissierechten. De effecten daarvan treden sneller of sterker op naarmate de markt beter werkt.

Het Nederlands mededingingsbeleid moet aansluiten bij de EG-wetgeving op dit terrein, die als uitgangspunt heeft dat kartels verboden zijn, tenzij ze zijn toegestaan. In beginsel moet zo snel mogelijk een eind worden gemaakt aan alle onderlinge prijs- of marktafspraken. Te denken valt aan de financiële dienstverlening, de geneesmiddelen en de woningbouw. In een nieuwe Wet op de Economische Mededinging hoort slechts een beperkte ruimte worden gelaten voor uitzonderingen om nuttige samenwerkingsvormen die voor de hele samenleving van belang zijn, te blijven bestaan. Op korte termijn moet het bestaande kartelregister openbaar worden gemaakt.

In Europees verband moet op korte termijn een eind worden gemaakt aan de onbegrijpelijke en onredelijke belemmeringen die door de banken in stand worden gehouden voor het internationaal giraal geldverkeer tussen particulieren en kleinere bedrijven.

De mogelijkheden voor ondernemingen om risicodragend kapitaal aan te trekken zijn in Nederland niet optimaal. De slechte conjunctuur verscherpt dit probleem. Banken moeten meer mogelijkheden krijgen om te participeren in ondernemingen. Met name kan daardoor meer 'geduldkapitaal' (kapitaal dat niet ogenblikkelijk rendement oplevert) worden aangetrokken voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling. Fiscale faciliteiten moeten banken en pensioenfondsen stimuleren tot investering en participatie in het proces van duurzame ontwikkeling.

5. De structuur van ondernemingen

Er moet een kritisch onderzoek komen naar de bestaande beschermingsconstructies die verhinderen dat Nederlandse bedrijven via de beurs worden overgenomen.

Hetzelfde geldt voor de zeggenschapsverhoudingen, met name voor de samenstelling van de Raad van Commissarissen, die toezicht houdt op het functioneren van de onderneming. De zeggenschap van werknemers en aandeelhouders op het

beleid van de onderneming dient te worden vergroot door een einde te maken aan het huidige coöptatiestelsel. De Structuurnet moet zo worden aangepast dat de ondernemingsraad en aandeelhoudersvergadering de Raad van Commissarissen mede kunnen benoemen en ontslaan.

Ook overigens moeten de bevoegdheden van ondernemingsraden verder worden uitgebreid. Zo zal de ondernemingsraad de mogelijkheid moeten krijgen om met de werkgever afspraken te maken op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. Indien voor een onderneming geen enkele cao geldt moeten arbeidsvoorwaarden kunnen worden geregeld in een ondernemingsovereenkomst. Ook wanneer voor een bedrijfstak wèl een cao geldt moet de ondernemingsraad het recht krijgen om op ondernemingsniveau aanvullende afspraken te maken over de arbeidsvoorwaarden. Aldus kan worden gekomen tot arbeidsvoorwaarden op maat, die optimaal rekening houden met de feitelijke positie van een bedrijf. Het is verder van belang dat de rol en bevoegdheden van de ondernemingsraad in Nederland niet wordt aangetast door de ontwikkeling van ondernemingsraden op Europees niveau.

6. De overlegeconomie

Er bestaat veel kritiek op onze overlegeconomie. Voor een groot deel terecht: de intense en langdurige overleg- en adviesprocessen leiden tot trage en ondoorzichtige besluitvorming. Die procedures moeten worden teruggedrongen. Daarbij blijft gelden dat werkgevers en werknemers eigen, intrinsieke verantwoordelijkheden hebben, naast de taken van de overheid. Bovendien is er sprake van wederzijdse beïnvloeding. De loonvorming, bijvoorbeeld, is allereerst hun verantwoordelijkheid, maar heeft anderzijds grote gevolgen voor de werkgelegenheid en de overheidsuitgaven. Advisering over de hoofdzaken van het beleid en overleg en afstemming in het geval van gedeelde of gezamenlijke verantwoordelijkheid blijven daarom wenselijk en zijn trouwens onontkoombaar. Daarbij moet veel meer dan vroeger worden gelet op de aard en inhoud van de gescheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden van elk der partijen.

Indien zulk overleg uitmondt in centrale afspraken of aanbevelingen mogen die voor geen der partijen vrijblijvend van aard zijn. Afspraken, gericht op een meerjarig beleid ter vernieuwing, modernisering en dynamisering van onze economische structuur en sociaal-economische verhoudingen in een meer duurzame richting vormen een goed startpunt voor de nieuwe kabinetsperiode. Hoofddoel daarvan is om de in het systeem gesloten rigiditeiten en taboes op te heffen.

De algemeen verbindendverklaring van cao's kan niet worden afgeschaft zonder ongunstige gevolgen voor de vaak brede inhoud van cao's. Het systeem moet echter meer bij de tijd worden gebracht.

In de eerste plaats moet in cao's meer ruimte worden gelaten voor differentiatie van arbeidsvoorwaarden tussen bedrijfstakingen en bedrijven. Er moeten meer keuzemogelijkheden worden ingebouwd, zodat arbeidsvoorwaarden 'op maat' mogelijk worden: op maat van bedrijf en individu. Daartoe moet de ondernemingsraad een sterkere positie krijgen bij de vaststelling en invulling van arbeidsvoorwaarden.

In de tweede plaats moeten jaarlijks - na advisering door of overleg met werkgevers en werknemers - toetsingscriteria worden vastgesteld bij de algemeen verbindendverklaring. Daarbij moet een afweging worden gemaakt tussen het belang van goede en stabiele arbeidsverhoudingen enerzijds, en het actuele sociaal-economische kabinetsbeleid anderzijds. Indien de toetsingsnormen bekend

zijn voordat de cao-onderhandelingen beginnen, kunnen zij nadien ook met recht door het kabinet worden gehanteerd om cao's zondig niet algemeen verbindend te verklaren. Een belangrijk aandachtspunt op korte termijn is te beoordelen welke belemmeringen in cao's worden opgeworpen voor het gebruik van het loontraject tussen het wettelijk minimumloon en de laagste cao-loonschalen. Dit ongebruikte traject kan oplopen tot 20 procent van het minimumloon, waardoor veel lager geschoolde werkgelegenheid uit de markt wordt gehouden.

Tenslotte is het sterk het overwegen waard om nieuwe bedrijven gedurende een zekere periode vrij te stellen van het naleven van cao-bepalingen.

Ook binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (produkt- en bedrijfschappen) zijn publieke en private verantwoordelijkheden en bevoegdheden onvoldoende gescheiden. Hoewel ruimte moet blijven bestaan voor zelfregulering door werkelijk representatieve organisaties mag dit niet strijdig zijn met een goede democratische controle op de uitvoering van overheidstaken, en mogen publieke taken niet met particuliere belangenbehartiging worden vermengd. In de komende kabinetsperiode moeten publieke en private taken daarom worden ontrafeld aan de hand van de in te stellen evaluatie naar de PBO.

Het is gewenst de besturen van de Kamers van Koophandel op rechtstreekse en democratische wijze te laten verkiezen, waarbij iedere ingeschrevene in het handelsregister een stem heeft.

II. De weg naar werk

De werkloosheid in ons land stijgt tot onaanvaardbare hoogte. Dat is een gevolg van de tegenzittende conjunctuur, maar minstens evenzeer van eigen, Nederlandse, structurele problemen. In ons land werken relatief gezien veel minder mensen dan in andere Europese landen. Dat betekent dat veel meer mensen voor hun levensonderhoud geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van een uitkering. De verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal niet-werkenden zal als we er niets aan doen de komende jaren en decennia verder verslechteren. We moeten immers rekening houden met een toenemend aantal ouderen, die recht krijgen op AOW en pensioen. Dat recht dienen ze, ook in de toekomst, te behouden, maar dat kan alleen als daarvoor nu de voorwaarden worden geschapen door meer mensen aan werk te helpen. Randvoorwaarden die het mogelijk maken dat meer vrouwen participeren op de arbeidsmarkt, dienen verbeterd te worden.

Een goed stelsel van sociale zekerheid met een redelijk bestaansniveau voor een ieder die buiten zijn of haar schuld niet in eigen levensonderhoud kan voorzien moet ook in de toekomst blijven bestaan. Dat kan alleen als we de verhouding tussen het aantal werkenden en niet-werkenden drastisch verbeteren, anders gezegd: als we de arbeidsparticipatie sterk vergroten. Dat betekent dat binnen de randvoorwaarden van de duurzame ontwikkeling de groei van het aantal banen de komende vier jaar de hoogste prioriteit moet hebben. Essentieel daarbij is de uitbreiding van, voor een ieder, betaalbare kinderopvang en buitenschoolse opvang. Op deze wijze kan immers de arbeidsparticipatie van ouders worden bevorderd.

Voor de bevordering van de arbeidsparticipatie kunnen we niet meer aankomen met banenplannen van het geijkte type. Plannen van de overheid om banen te scheppen door het stimuleren van de conjunctuur of via tewerkstellingsprojecten kunnen soms korte tijd uitkomst bieden, maar de voordelen ervan wegen meestal niet op tegen de kosten. Hetzelfde geldt voor een loonmaatregel. Die werkt wellicht even maar wordt dan ontdoken of ingehaald, maakt het onmogelijk om in te spelen

op uiteenlopende ontwikkelingen in bedrijven en bedrijfstakken en verkilt het sociale klimaat. Wel blijft loonmatiging voor de komende jaren van groot belang.

Dat alles betekent dat wij geen banenplan oude stijl willen presenteren. Wel kan het nodig zijn om aanvullende werkgelegenheid te realiseren voor groepen die op de reguliere arbeidsmarkt nog weinig kans hebben, maar dan ligt daarin de belangrijkste reden voor overheidsoptreden.

1. Drastische vermindering van de arbeidskosten

De jaren tachtig hebben aangetoond dat een relatieve verlaging van de arbeidskosten gepaard kan gaan met een sterke toename van het aantal banen. Ook nu is vermindering van arbeidskosten, naast vernieuwing van het economisch fundament, daartoe de belangrijkste en zekerste weg. Dat moet gebeuren door van werkgevers en werknemers, die samen afspraken maken over de arbeidsvoorwaarden, te blijven verwachten dat zij streven naar een verantwoorde en matige loonontwikkeling. Dat is te meer noodzakelijk omdat de arbeidsinkomensquote de laatste twee jaar in snel tempo is opgelopen tot een te hoog niveau. Een andere reden tot loonmatiging is het milieubeleid. Maar bij matiging van de bruto-lonen mag het niet blijven.

Een groot deel van de loonkosten wordt immers bepaald door de hoogte van belastingen en premies. De zogenoemde 'dubbele wig' is in Nederland groter dan waar ook in Europa. Met de dubbele wig worden de extra bedragen bedoeld die de werkgever kwijt is aan premies boven het bruto-loon (wig 1), en wat er van het bruto loon van de werknemer nog afgaat aan premies en belastingen (wig 2). Zeker voor de lagere en de middeninkomens is de wig onaanvaardbaar hoog, vooral vanwege de hoge sociale premies.

Maar hoge premies en hoge belastingen worden voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat te weinig mensen bijdragen aan de belastingopbrengst van de overheid en aan de benodigde premies voor het relatief grote aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering. De lage arbeidsparticipatie en de hoge belasting- en premiedruk hangen dus nauw samen en ze versterken elkaar.

Hoge arbeidskosten vormen een hoge drempel voor werkgevers om nieuwe mensen in dienst te nemen. Dat betekent dat meer mensen afhankelijk raken of blijven van een uitkering, waardoor de arbeidskosten opnieuw hoger worden: een negatieve spiraal tussen loonkosten en werkgelegenheid. De belangrijkste opgave voor de komende jaren is die spiraal om te keren tot een positieve spiraal, waarin lagere loonkosten leiden tot meer banen, en meer banen tot verder afnemende loonkosten.

Zoals gezegd: voortgezette matiging van de bruto-lonen blijft daarvoor de komende jaren onontkoombaar, maar onvoldoende. De lonen stijgen al jaren niet veel meer dan de inflatie en de inflatie werd de afgelopen jaren voor meer dan de helft veroorzaakt door stijgende lasten en prijzen van de overheid. De grootste winst is daarom te halen in de beperking van belastingen en premies op de loonkosten. Daar moet de eerstkomende jaren alle aandacht op gericht zijn. Dat betekent dat er een algemene lastenverlichting moet komen in de vorm van daling van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, in het bijzonder in de eerste schijf, en dus ten gunste van vooral de lagere-, en middeninkomens.

De ruimte daarvoor zal, vooral in de eerste jaren van de komende kabinetsperiode, niet of nauwelijks kunnen worden verdiend uit economische groei. Daarom zijn zowel verdere bezuinigingen op de overheidsuitgaven noodzakelijk als een

verbreding van de belastinggrondslagen. Dat laatste in de vorm van het schrappen van aftrekposten, maar ook door verschuiving van lasten op arbeid naar lasten op milieuvervuillende consumptie en produktie. Deze zal substantieel moeten zijn wil zij regulerend werken op het milieugebruik. Een andere serieuze mogelijkheid is gelegen in 'balansverkorting', wat betekent dat de overheid aan de ene kant uitgaven (bijvoorbeeld subsidies) schrapt, maar daartegenover de belastingen verlaagt.

Behalve voor algemene lastenverlichting is er ook aanleiding om in specifieke omstandigheden op een gerichte manier tot lagere arbeidskosten te komen, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ten aanzien van specifieke groepen werklozen - in het bijzonder laag opgeleiden - en ten aanzien van specifieke activiteiten - in het bijzonder het laag gekwalificeerde werk en bepaalde soorten van seizoensgebonden werk - kan een gerichte verlaging van de arbeidskosten de arbeidsmarkt verruimen. Daarbij moet dan allereerst worden gekeken naar verlaging van sociale lasten voor werkgevers.

Afschaffing of algemene verlaging van het minimumloon wordt thans onwenselijk geacht. Het zal het sociaal minimum omlaag drukken, en het is niet nodig. Van meer belang is een beperking van de loonkosten over de gehele linie. Bovendien kan veel ruimte worden gevonden in de thans vaak nauwelijks gebruikte laagste loonschalen in de cao's. Taaksplitsing en taakverdeling binnen arbeidsorganisaties moet kunnen leiden tot het benutten van de lagere schalen en daarmee tot extra werkgelegenheid voor laaggeschoolden.

2. Een beter werkende arbeidsmarkt

a. scholing en activering

Hét middel om de kansen van werklozen op de arbeidsmarkt te verbeteren is scholing. Daarvoor bestaat al veel aandacht, maar nog lang niet voldoende. Grotere inspanningen zijn noodzakelijk, te organiseren en te financieren door het bedrijfsleven in samenwerking met de regionale besturen van de arbeidsvoorziening. Het steeds vaker optredende tekort aan technisch geschoold personeel vraagt om scholingsinitiatieven, gericht op het combineren van leren en werken, en om het verbeteren van het carrièreperspectief van technici.

Van werklozen mag worden gevraagd dat zij bereid zijn mee te doen aan verbetering van hun arbeidskansen door scholing, opleiding, werkervaringsprojecten of banenpools, ook indien daarbij geen garantie op blijvend werk kan worden geboden. Dit geldt ook voor taalcursussen voor hen die het Nederlands onvoldoende beheersen. Een weigering om aan zulke programma's mee te werken hoort een verlaging van de uitkering tot gevolg te hebben. Het begrip 'passende arbeid' moet worden verruimd tot 'gangbare arbeid'. Gangbare arbeid is dus alle betaalde arbeid die op de arbeidsmarkt door werkgevers wordt aangeboden.

Er is niet bij voorbaat reden om wie dan ook uit te sluiten van welk werk dan ook, als hen dat een nieuwe kans geeft op de arbeidsmarkt. Dit houdt onder andere in, dat er meer mogelijkheden voor omscholing of inpassing moeten komen voor het groeiend aantal structureel werkloze hoger opgeleiden.

b. minder regels, minder instanties

De arbeidsbureaus beschikken over meer dan honderd regelingen om arbeidsmarktbeleid te voeren. Die zijn slecht op elkaar afgestemd. Het beste is die wirwar te schrappen en te vervangen door een eenvoudige, globale regeling die arbeids-

bureaus in staat stelt mensen echt aan werk te helpen.

Dat laatste hoeft niet alleen door de arbeidsbureaus te worden gedaan. Indien particuliere arbeidsbemiddelaars, zoals uitzendbureaus, goede resultaten behalen met het terugbrengen op de arbeidsmarkt van werklozen of gedeeltelijk arbeidsgeschikten, kunnen ook zij een beroep doen op de middelen. Een gezonde concurrentie kan het beleid alleen maar doeltreffender maken. De bijzondere taak van de arbeidsbureaus - extra aandacht voor kansarme werklozen - moet daarbij wel overeind blijven.

Verder moet er een overzichtelijke, doeltreffende uitvoeringsorganisatie komen, die voor elke klant eerst nagaat hoe de kans op werk kan worden vergroot en pas een definitieve uitkering verstrekt als die inspanningen er voorlopig niet toe leiden dat betrokkene in eigen levensonderhoud kan voorzien. In de tussenliggende periode ontvangt betrokkene een tijdelijke uitkering. Als eerste stap zullen bedrijfsverenigingen, sociale diensten en arbeidsbureaus worden verplicht om al hun activiteiten te bundelen. (zie ook III.4)

c. flexibel werken

Zowel bij ondernemers als werknemers groeit de behoefte aan flexibel werken. Deeltijdwerk is toegenomen, maar de mogelijkheden om in verschillende fasen van het leven de arbeidsduur aan te passen aan de eigen omstandigheden zijn nog te beperkt. Mensen met kleine kinderen hebben meer behoefte aan deeltijdwerk, of zorgverlof of een volwaardig ouderschapsverlof. Soms is het nodig dat een werknemer zorgverlof kan opnemen om te zorgen voor iemand in de nabije omgeving.

Ouderen zouden soms, in plaats van volledig in de VUT te gaan, nog graag in deeltijd willen blijven werken, maar deeltijd-VUT is zeldzaam en kan nadelig zijn voor het pensioen. Anderen willen een tijd voor een familielid zorgen, of zijn toe aan een nieuwe periode van studie en opleiding. Zorgtaken kunnen beter tussen mannen en vrouwen worden verdeeld, zodat toetreding van vrouwen tot de betaalde arbeidsmarkt beter mogelijk wordt. Dat heeft alleen echt een kans als meer flexibiliteit ontstaat in arbeidsduurpatronen. Daarom is voor iedere werknemer een wettelijk recht op deeltijdarbeid nodig, waarbij alleen bij zwaarwegende belangen van een bedrijf een uitzondering mag worden gemaakt. Elke werknemer werkzaam in deeltijd heeft bovendien recht op gelijke behandeling ten opzichte van voltijdwerkers. Deeltijdarbeid mag in principe een loopbaanontwikkeling niet in de weg staan. Om een betere combinatie van arbeid en zorgtaken mogelijk te maken verdient het aanbeveling om in (collectieve) arbeidscontracten mogelijkheden als calamiteitenverlof en zorgverlof op te nemen.

Bestaande rechten, bijvoorbeeld de "ATV"-dagen kunnen in de onderhandelingen daarover worden betrokken, zodat de arbeidskosten per saldo niet behoeven te stijgen. VUT- en pensioenregelingen (inclusief de pensioenleeftijd) moeten worden afgestemd op de behoefte aan grotere flexibiliteit en lagere loonkosten.

De huidige VUT-regelingen schieten hun doel voorbij en moeten dus in opzet en reikwijdte worden beperkt. Ooit bedoeld als maatregel om de arbeidsmarkt te verruimen (ouderen maakten plaats voor jongeren), is de VUT nu zelf een snelle stijger onder de arbeidskosten, als gevolg waarvan nieuwe werkgelegenheid wordt belemmerd. Het is juist goed dat ouderen die dat kunnen op een bij hen passende manier langer aan het werk blijven. Zowel voor henzelf als voor de verhoging van de arbeidsparticipatie en het economisch draagvlak. In ondernemingen en andere

arbeidsorganisaties moet daarom een gericht, leeftijdsbewust personeelsbeleid worden gevoerd om dat te bevorderen. De overheid dient leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie te verbieden.

Ook bij werkgevers bestaat behoefte aan meer flexibiliteit. Drempels voor het in dienst nemen van personeel moeten zo veel mogelijk worden weggenomen. Daarbij horen versoepeling van het ontslagrecht, gerichte (naast de noodzakelijke algemene) verlaging van loonkosten voor ongeschoold en seizoenswerk en het terugdringen van de kosten van VUT-regelingen.

Het is van belang de bestaande rechten op het gebied van de arbeidstijden kritisch te herijken. Een andere spreiding van de werktijden over de week moet mogelijk worden. Bedrijfstijdverlenging is noodzakelijk en economisch efficiënt door de stijgende kosten en de kortere levensduur van produktiemiddelen. Daarom moeten de vrije zaterdag en de regelingen voor overwerk op inconveniënte tijden kritisch worden heroverwogen.

Het streven blijft gericht op een verdere flexibilisering van de winkelopeningstijden, waarbij ook totale afschaffing van de winkelsluitingswet nagestreefd wordt.

Een verkeerde ontwikkeling is de neiging onder werkgevers om steeds meer aanvullende toetredingseisen te stellen via medische keuringen. Indien deze al noodzakelijk zijn, moeten zij in ieder geval worden beperkt tot strikt functiegebonden eisen.

Voor werkzoekenden moet de aantrekkelijkheid van betaald werk ten opzichte van een uitkering worden vergroot, bijvoorbeeld door bij het zetten van een eerste stap op de arbeidsmarkt niet onmiddellijk te korten op de uitkering.

Vrijwilligerswerk is van belang voor maatschappelijke ontplooiing, participatie, integratie en vaak ook het zelfrespect van mensen. Het is echter, mede vanuit economisch oogpunt, geen alternatief voor betaald werk, maar meer een zinvolle aanvulling daarop.

3. Aanvullende werkgelegenheid

Om op korte termijn tegemoet te komen aan de grote vraag naar banen en de werkloosheid te bestrijden zijn bovengenoemde maatregelen essentieel. De effecten ervan worden echter niet onmiddellijk zichtbaar. Daarom moet zowel door de overheid als door werkgevers en werknemers worden gestreefd naar de totstandkoming van tijdelijke extra werkgelegenheid, dan wel extra werkervarings- en leerplaatsen. Bij de financiering daarvan mag het wegvallen van uitgaven voor uitkeringen tijdelijk worden meegerekend. In het bijzonder wordt gedacht aan het inlopen van achterstallig onderhoud aan monumenten, wegen, rioleringen en in het natuurbeheer. Voorkomen moet worden dat hierdoor een permanent aanvullend circuit van tweede-keusbanen ontstaat, zeker als het werk eigenlijk thuishoort in het reguliere overheidsbudget. Zo'n circuit is uiteindelijk schadelijk voor de totale werkgelegenheid en economische activiteit.

Bepaalde groepen laag opgeleide, langdurig werklozen hebben ook op langere termijn nauwelijks kansen op de reguliere arbeidsmarkt. Daar dient het scheppen van aanvullende werkgelegenheid een dubbel doel: voorkomen dat mensen

langdurig buiten het arbeidsproces blijven staan, en het vergroten van hun kansen om te zijner tijd regulier werk te vinden. Banenpools bieden voor deze groepen een goede kans op betaald werk, al vallen deelname en doorstroming vaak tegen. Ook een intensievere inschakeling van de sociale werkplaatsen, die op dit punt ervaring en kennis bezitten, moet worden overwogen. Daarbij moet overigens voorkomen worden dat de categorie waarvoor deze werkplaatsen oorspronkelijk bedoeld waren, wordt verdrongen door mensen met betere kansen.

III. Blijvende sociale zekerheid

Juist nu het moeilijk wordt, moet het stelsel van sociale zekerheid ervoor blijven zorgen dat mensen die tijdelijk of blijvend niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien, toch een menswaardig bestaan hebben. Zij hebben recht op een toereikende uitkering, waarvan de hoogte niet voortdurend ter discussie staat. Dat de lasten daarvan gemeenschappelijk worden gedragen, is een zaak van sociale rechtvaardigheid en van verlicht eigenbelang. Daarom wordt een ministelsel afgewezen.

Op den duur zijn die lasten echter alleen op te brengen als nieuw leven wordt ingeblazen aan het principe dat ieder in de eerste plaats voor het eigen levensonderhoud heeft te zorgen. Dat is de plicht tot meedoen die tegenover het recht op een uitkering staat. Wie een beroep doet op het laatste, moet duidelijk kunnen maken dat hij of zij tot het eerste niet bij machte is. Bovendien moet het stelsel zo zijn ingericht dat er een sterke stimulans van uitgaat om, waar dat mogelijk is, de eigen zelfstandigheid zo snel mogelijk te herwinnen. En het moet eenvoudiger en doorzichtiger worden in opzet en uitvoering.

1. Verdeling van verantwoordelijkheden

Er is een scherpe afbakening van de verantwoordelijkheden in de sociale zekerheid tussen overheid, werkgevers en werknemers, en individuele burgers. Alleen zo kan het stelsel betaalbaar, bestuurbaar en uitvoerbaar blijven.

De overheid is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de bescherming van het minimuminkomensniveau op een behoorlijk peil. Indien het handhaven van de overheidsverantwoordelijkheid voor voorzieningen op een hoger peil ten koste gaat van die eerste doelstelling, moet in beginsel het minimumniveau de hoogste prioriteit krijgen. Grofweg betekent dit dat de sociale zekerheid voor werkenden in beginsel een zaak kan zijn voor werkgevers en werknemers, binnen wettelijke randvoorwaarden, en in aanvulling op hun met de overheid gedeelde verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid.

In ieder geval geldt dit voor de <I>Ziektewet<P>. In beginsel kan worden volstaan met de regeling in het Burgerlijk Wetboek waarin aan de werkgever wordt opgedragen het loon gedurende deze periode geheel of gedeeltelijk door te betalen. Of een werkgever dit risico wil verzekeren en bij wie kan hij het beste zelf bepalen. Voor de kleinste bedrijven kan gezamenlijk naar een oplossing worden gezocht om het voor hen moeilijk te dragen risico te verevenen*. De uitvoering van de ziekte-wet is de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.

Ten aanzien van de <I>Werkloosheidswet<P> zijn de mogelijkheden tot overneming door marktpartijen beperkt. Er is thans geen aanleiding om de werkloosheidswet drastisch te herzien, al is het wenselijk om de individuele rechten beter te laten aansluiten op het individuele arbeidsverleden, en al kan de toetreding tot de WW-uitkering sterker worden afgebakend. Juist in een periode van oplopende werkloos-

heid moeten de duur of de hoogte van de WW-uitkering niet worden beperkt. Te vaak al heeft de overheid zich een onbetrouwbaar verzekeraar getoond.

De samenleving is blijvend verantwoordelijk voor een toereikende inkomensvoorziening voor mensen die in belangrijke mate arbeidsongeschikt zijn. WAO en AAW staan daarvoor garant. Regelmatige herkeuring geeft uitsluitel over het verloop van de arbeids(on)geschiktheid. Bij gedeeltelijk herstel dienen uitkerende instantie en arbeidsbemiddeling nauw contact te onderhouden. In geval van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is het redelijk en effectief dat de werkgever verantwoordelijk blijft voor het inkomen van een werknemer. Dit betekent dat hij hem in beginsel niet kan ontslaan. De werkgever heeft de taak te bezien wat die werknemer nog kan doen, en heeft bij inschakeling zelfs een voordeel. Daarbij draagt de werkgever de eerste verantwoordelijkheid voor het sluiten van een verzekering tegen het productie-, dan wel het inkomensverlies als gevolg van de gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid van een werknemer. Dergelijke -privaatrechtelijke- verzekeringen dienen de (her)inschakeling van betrokkenen te stimuleren, moeten voor iedereen toegankelijk zijn en sociale zekerheidsbreuken voorkomen.

Samengevat: de overheid houdt een bijzondere verantwoordelijkheid voor de bijstand, de AOW en de Nabestaandenwet, voor een deel van de arbeidsongeschikten (AAW voor zelfstandigen en vroeggehandicapten waaronder studenten, WAO-nieuwe stijl voor in belangrijke mate arbeidsongeschikten). Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid gaat de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers vóór die van de overheid. De werkloosheidwet blijft globaal op dezelfde voet geregeld. De collectieve lastendruk zal opnieuw moeten worden gedefinieerd in het licht van herziene verantwoordelijkheden.

2. Uitvoering

Een regionale uitvoeringsorganisatie met lokale kantoren is de meest wenselijke oplossing voor de huidige uitvoeringsproblemen. Momenteel zijn de arbeidsbureaus regionaal, de sociale diensten per gemeente en de bedrijfsverenigingen (WW, WAO, AAW, TW*) sectoraal georganiseerd. De effectiviteit van elk van deze organisaties en van het totaal van de uitvoeringsorganen schiet daardoor ernstig tekort. Dat moet snel veranderen.

Er moet zo snel mogelijk een verplichting komen tot samenwerking achter één voordeur op regionaal en lokaal niveau tussen arbeidsbureaus, sociale diensten en bedrijfsverenigingen, zodanig dat hun activiteiten optimaal op elkaar worden afgestemd. Omdat die samenwerking niet kan wachten op een grondige reorganisatie zal deze voorlopig plaatsvinden op basis van de bestaande modellen.

Op langere termijn is integratie van de drie uitvoeringspoten in een nieuwe organisatie noodzakelijk. Inschakeling en mede-verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers naast de overheid bij de globale besturing van deze organisatie (landelijk en regionaal) ligt voor de hand, in het bijzonder vanwege hun eigen taken en bevoegdheden op het gebied van de cao's, waarop een goede aansluiting eveneens verzekerd moet worden. De gevalsbehandeling moet echter geschieden door een van belanghebbenden onafhankelijke, zelfstandige instantie. Deze sluit met het bevoegde bestuur een contract over de te leveren diensten, en wordt op de resultaten afgerekend. Daarnaast worden op dit werkniveau concurrerende organisaties zoals particuliere verzekeraars en uitzendbureaus toegelaten, die

dezelfde taken geheel of gedeeltelijk mogen uitvoeren. Voorzover zij aan de gestelde eisen voldoen, kunnen zij in concurrentie een beroep doen op de voor het arbeidsmarktbeleid beschikbare middelen.

Het toezicht op de nieuwe organisatie en op de uitvoering wordt bij voorkeur ondergebracht bij de Algemene Rekenkamer, doch wordt in ieder geval geheel onafhankelijk van de deelnemende partijen.

3. Het WAO-debat

In het debat rond de wildgroei van de WAO in de laatste jaren is door D66 steeds met kracht gepleit voor een snel en doeltreffend volumebeleid, gebaseerd op strengere en meer regelmatige keuringen (bij volledige arbeidsongeschiktheid keuringen in tweede instantie) en uitgaande van de vraag wat iemand nog wél kan, om zodoende zoveel mogelijk gedeeltelijk arbeidsongeschikten terug te brengen op de arbeidsmarkt. Alleen zo zou immers de regeling toereikend kunnen blijven voor degenen voor wie ze bedoeld is. Omdat het kabinet de werking van een goed volumebeleid heeft gekoppeld aan voortijdig ingrijpen in de hoogte van de uitkeringen, is een grote achterstand op het volumebeleid ontstaan met de daarbij behorende rekening. Van een dergelijk beleid is in de praktijk nog steeds weinig terechtgekomen - reden te meer om er vaart achter te zetten.

Nu de situatie is ontstaan van een nieuwe wet met lagere uitkeringen plus een lappendeken van aanvullende verzekeringen, zijn in ieder geval op twee punten extra garanties in de wet noodzakelijk.

In de eerste plaats moet door de regering in de wet gewaarborgd worden dat chronisch zieken, of mensen die om een andere reden niet door één van de bestaande verzekeringen worden geaccepteerd, zich toch tegen redelijke kosten kunnen bijverzekeren tegen het inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid. Dat betekent dat een acceptatieplicht nodig blijft voor alle verzekeringen en tegen maatschappelijk verantwoorde kosten.

Een tweede garantie die de wet dient te bieden is dat werknemers nimmer kunnen worden gedwongen om zich verplicht te verzekeren tegen het wao-gat, en al helemaal niet om dat collectief te doen bij één (door de werkgever of de vakbond gekozen) verzekeraar. Die individuele verantwoordelijkheid en de individuele afweging tussen baten en lasten van een aanvullende verzekering kunnen heel goed door de mensen zelf gedragen worden. Bovendien leiden nieuwe collectieve verzekeringen tot een hernieuwd risico op afwenteling van kosten op de collectiviteit. Er dient daarom voor iedere werknemer een zelfstandige vrijheid te zijn ten aanzien van de aanvullende verzekering. De reeds afgesloten WAO-gat-verzekeringen dienen met name op dit punt geëvalueerd te worden.

De zogenaamde malusregeling* dreigt averechts te werken. Bedoeld om afstoting van gedeeltelijk arbeidsongeschikten te voorkomen, maakt zij vooral kleine werkgevers juist huiverig om ze in dienst te nemen. Deze effecten moeten snel worden onderzocht en tegen elkaar afgewogen. Indien blijkt dat de malusregeling averechts werkt, dient deze te worden afgeschaft.

4. De jaarlijkse ontwikkeling van de uitkeringen

In de wet is vastgelegd dat de uitkeringen meestijgen met de gemiddelde ontwikkeling van de lonen in de marktsector, tenzij dat de werkgelegenheid te zeer bedreigt

of de verhouding tussen het aantal werkenden en niet-werkenden ernstig achteruitgaat. Deze uitzonderingen zullen de komende jaren vrijwel zeker van kracht zijn. Het is daarom niet reëel en niet eerlijk om aan uitkeringsgerechtigden voor te houden dat hun uitkering volledig meestijgt met de lonen. Dat is zelfs in de afgelopen regeerperiode, onder gunstige omstandigheden, niet gelukt. Om het aantal banen te vergroten, de noodzakelijke loonmatiging te ondersteunen en de sociale zekerheid betaalbaar te houden is het nodig de belasting- en premiedruk te verminderen, en dat kan als de ontwikkeling van de bruto-uitkeringen de komende jaren achterblijft bij de gemiddelde loonontwikkeling. In de financiële verantwoording (zie bijlage 1) gaan wij er niettemin van uit dat de verwachte loonontwikkeling voor de helft kan worden gevolgd.

Samenvattend meent D66 dat de gecombineerde doelstelling van de bevordering van de werkgelegenheid en de bescherming van de koopkracht van de minima tegelijkertijd, in de voorziene omstandigheden, het best wordt gediend door een combinatie van een gedeeltelijke koppeling en een gerichte belastingmaatregel, die een eventuele verlaging van de koopkracht van de minima zo veel mogelijk ongedaan kan maken.

Of en in welke mate een verhoging van de uitkeringen mogelijk is, zal van jaar op jaar moeten worden bekeken, in samenhang met de economische ontwikkelingen, de loonvorming, de stand van de werkgelegenheid en de ontwikkeling van de koopkracht. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen hen die per definitie niet op de arbeidsmarkt terecht kunnen, zoals AOW'ers of vroeggehandicapten, en andere groepen. In het bijzonder voor AOW-ers en vroeggehandicapten wordt gestreefd naar een zo gunstig mogelijk welvaartseffect in vergelijking met de actieven.

De inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden zal bovendien niet alleen op basis van de bruto-ontwikkeling, maar ook netto moeten worden gezien. Netto-verbeteringen door lagere belastingen en premies komen voor de betrokkenen immers op hetzelfde neer, en beperken tevens de totale arbeidskosten.

De hierboven geschetste, geleidelijke aanpak verdient de voorkeur boven het doorbreken van de zgn. netto-netto-koppeling tussen het wettelijk minimumloon en de laagste uitkeringen.

5. Werken moet verschil maken

Een groter verschil is gewenst tussen de netto-uitkeringen en de netto-lonen die op de arbeidsmarkt worden verdiend. Dat verschil is nu te klein, zeker als niet alleen rekening wordt gehouden met de netto-uitkering maar ook met de inkomensafhankelijke subsidies die daar soms nog bovenop komen. In het algemeen bestaat hierdoor een te geringe financiële stimulans om aan het werk te gaan en funktioneert de arbeidsmarkt aan de onderkant slecht. Het geleidelijk achter laten blijven van de bruto-uitkeringen bij de gemiddelde loonontwikkeling en het verhogen van het arbeidskostenforfait voor werkenden zijn twee aanvaardbare en noodzakelijke wegen om dat verschil te vergroten.

6. Koopkracht

Op dit moment kunnen geen garanties worden gegeven dat de koopkracht van de uitkeringen de komende jaren gelijk blijft, evenmin overigens als dat voor andere inkomens het geval is.

Jaarlijks zal de koopkracht van de laagste inkomens moeten worden beoordeeld tegen de achtergrond van de economische ontwikkelingen, de loonvorming, de

stand van de werkgelegenheid en de ontwikkeling van de algemene koopkracht. In een situatie waarin de koopkracht in het algemeen vooruit gaat of zich stabiliseert, is het aanvaardbaar en in verband met de flexibilisering van de arbeidsmarkt zelfs gewenst dat denivellering ontstaat in de inkomensverhoudingen. Daalt de koopkracht daarentegen over de gehele linie, dan moet alles worden gedaan om tot een zo gelijk mogelijke verdeling van koopkracht te komen. Voor de eerstkomende jaren is de tweede mogelijkheid de meest waarschijnlijke.

Gedetailleerde "koopkrachtplaatjes" die in de werkelijkheid niet of nauwelijks een feitelijk equivalent hebben, mogen de aandacht niet te zeer afleiden van de werkelijke doelstellingen. Het beste koopkrachtbeleid voor werkenden en werklozen is immers de creatie van een positieve werk/lastenspiraal waardoor meer mensen een inkomen uit werk verkrijgen en de lasten voor iedereen kunnen dalen.

7. De algemene bijstandswet

a. herziening van de wet

Het uitkeringsniveau dient te beginnen bij vijftig procent van het sociaal minimum, waarop door de gemeenten een toeslag wordt gegeven van twintig procent van het sociaal minimum voor alleenwonenden, veertig procent voor eenoudergezinnen en vijftig procent indien meerdere volwassenen moeten worden onderhouden. Daarbij is het aan de uitkeringsgerechtigde om zijn of haar recht op zo'n toeslag feitelijk aannemelijk te maken. Bovendien is bijstandsverlening nooit eenrichtingsverkeer. Tegenover een uitkering staat altijd de verplichting tot een maximale inspanning om weer in eigen levensonderhoud te voorzien.

Hierbij is wezenlijk dat in de regeling gewaarborgd wordt dat feitelijk alleenwonenden en alleenstaande ouders ook inderdaad de oude uitkeringsniveaus zullen halen. Het mag door deze herziening niet praktisch onmogelijk worden nog alleen te wonen, of alleen kinderen op te voeden. Daarom zijn zo objectief mogelijke, landelijke criteria nodig om het recht op een toeslag vast te stellen. Voorkomen moet worden dat financiële nood bij een gemeente een onaanvaardbare druk zet op de toeslagen. Denkbaar is dat de woonlasten uit de berekening van het sociaal minimum worden losgemaakt en één keer per woning worden verstrekt.

b. uitvoering

Steeds meer wordt duidelijk dat de uitvoering van de Algemene Bijstandswet grote gebreken vertoont. Controles en toezicht op de normen zijn onvoldoende en leiden ertoe dat zeer veel uitkeringen ten onrechte worden verstrekt. Dit moet snel veranderen. Bij elke bijstandsuitkering moet met voldoende regelmaat goed worden gecontroleerd of aan alle bijstandsvereisten wordt voldaan, waarbij de organisatie van uitvoerende organen van de bijstandswet dusdanig zijn ingericht dat deze controles zo effectief mogelijk kunnen plaats vinden.

c. nog geen individualisering

Voor individualisering van de bijstandswet, in de zin dat iedereen een eigen recht heeft op een bijstandsuitkering, ongeacht het inkomen van een eventuele partner, is het te vroeg. Daarvoor zou nodig zijn dat getoetst kan worden of ieder die een beroep doet op een bijstandsuitkering ook inderdaad en effectief wil toetreden op de arbeidsmarkt. Zo'n toets is in de huidige arbeidsmarktsituatie niet mogelijk, nog afgezien van de onbetaalbaarheid. Individualisering en financiële zelfstandigheid moeten trouwens ontstaan door deelname op de arbeidsmarkt, niet door het in het

leven roepen van nieuwe uitkeringsrechten op grote schaal.

d. het niveau van de bijstand

Het niveau van een bijstandsuitkering moet toereikend zijn om op een redelijke manier aan de samenleving deel te nemen. Erkend moet worden dat dit, vooral als mensen erg lang op een minimumuitkering zijn aangewezen, niet altijd het geval is.

Zonder het principe van de landelijke normen aan te tasten, moet het mogelijk worden dat gemeenten in individuele gevallen, waarin mensen langdurig op het minimum aangewezen zijn, en nadat getoetst is of zij reëel gesproken nog kans maken op de arbeidsmarkt, een aanvulling op de uitkering geven. Het gaat erom dat gemeenten iets kunnen doen in inkomenssituaties waarin het minimum te nijpend is geworden. Alleen dan is sociaal verdedigbaar dat de ontwikkeling van de uitkeringen achterblijft bij de gemiddelde loonontwikkeling.

Bij een dergelijke aanpak is het noodzakelijk dat gemeenten heldere criteria formuleren, dat uitvoerende ambtenaren hun beslissingen deugdelijk formuleren en dat er een heldere, drempelloze beroepsgang bij de administratieve rechter bestaat. De financiering kan worden gevonden door een vast percentage van de opbrengst van het achterblijven van de uitkeringen bij de gemiddelde loonontwikkeling, te reserveren voor dit doel. Dit geld wordt overgeheveld naar de gemeenten, die het daar vervolgens mee moeten doen. Op dit punt wordt dus de door gemeenten en rijk gedeelde financiering van de bijstand verlaten.

e. financiering gemeenten/rijk

Ook meer in het algemeen moet de financiering van de Bijstandswet op de helling. Het is onredelijk om het gemeentelijk bestuur rechtstreeks te laten opdraaien voor een werkloosheidsontwikkeling waarop het geen invloed heeft. Wel is het nodig gemeenten zo veel mogelijk ook financieel te prikkelen tot een goede en sobere uitvoering van de wet. Er moet daarom onderscheid worden gemaakt tussen het deel van de uitkeringen waarop de gemeente wel en waarop zij geen invloed heeft. Ten aanzien van het eerste deel, zoals toeslagen en aanvullingen, moet het financiële belang van de gemeente worden vergroot, ten aanzien van het tweede deel juist verkleind.

8. AOW en aanvullende pensioenen

Demografische en maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing, individualisering en de toenemende variatie in manieren van samenleven nopen tot een herbezinning op zowel de AOW als de aanvullende pensioenregelingen.

Zonder wijzigingen in de systematiek zal de financiering van de huidige AOW in de periode 2015 tot 2040 een probleem gaan vormen. Dit maakt nu al een samenstel van maatregelen nodig.

Ter vergroting van de arbeidsparticipatie en dus van het draagvlak voor de sociale zekerheid en de AOW, zal de VUT geleidelijk moeten plaatsmaken voor andere regelingen, zoals deeltijd-VUT, pre-pensionering en flexibele pensionering tussen 63 en 67 jaar. Tijdig voor 2015 moet verder een beperkte extra verhoging van de aow-premie worden ingevoerd, te storten in een 'egalisatiefonds', teneinde de premie tussen 2015 en 2040 op een aanvaardbaar peil te kunnen houden. Om de premiestijging te beperken moet worden gezien of gepensioneerden met een aanvullend pensioen eveneens kunnen bijdragen aan de financiering van de AOW.

Collectieve pensioenfondsen zouden actiever moeten inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering en flexibilisering. Bestaande wettelijke belemmeringen daartoe moeten worden opgeheven. Tegenover de verplichte deelneming van alle werknemers in een bedrijfspensioenregeling, ingevolge de Pensioen- en Spaarfondsenwet, moeten als waarborgen in de wet drie brede kwaliteitseisen worden aangenomen: gelijke behandeling van de verschillende groepen pensioengerechtigden, waarbij de burgerlijke staat geen rol speelt; minimale koopkrachtbescherming van opgebouwde pensioenen; individualisering binnen collectieve pensioenregelingen. Dit betekent onder meer dat binnen collectieve regelingen naast het standaardpensioenpakket meer keuzemogelijkheden moeten worden gerealiseerd die tegemoet komen aan de wensen van individuele deelnemers.

Pensioenfondsen moeten een gelijke bescherming bieden aan opgebouwde pensioenaanspraken van actieven, 'slapers' en reeds gepensioneerden. Afhankelijk van de evaluatie (januari 1995) van de op 1 januari 1992 ingegane wet-Nypels/Groenman zal op dit punt verdere wetgeving moeten worden overwogen. Deelnemers en 'slapers' horen periodiek te worden geïnformeerd over de door en voor hen opgebouwde pensioenaanspraken. Een onafhankelijk landelijk klachteninstituut is nodig, evenals een centraal register waar geïnformeerd kan worden naar de pensioenregelingen van vroegere werkgevers.

De gevolgen van de ongelijke behandeling van mannen en vrouwen, ongehuwd samenwonenden en alleenstaanden, die in het verleden zijn ontstaan, dienen zo veel mogelijk te worden hersteld.

De toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen roept de vraag op of een algemene nabestaandenwet in de toekomst nog gehandhaafd moet worden. Geleidelijke afschaffing is gewenst, waarbij voor wezen en halfwezen een zelfstandig uitkeringsrecht moet worden gehandhaafd.

9. De kinderbijslag

Het krijgen van kinderen is weliswaar een persoonlijke beslissing, maar dient ook een maatschappelijk belang.

Tegenover de zorg voor kinderen staat momenteel hoogstens een afgeleid "inkomen": de overheveling van de fiscale basisaftrek.

De zorgtaak beperkt het vermogen om inkomen uit andere arbeid te verwerven. Dit geldt eens te meer in het geval van kinderen met een handicap. Deze samenhang dient op enigerlei wijze tot uitdrukking te komen in een sociaal-economisch beleid dat uitgaat van het principe dat ieder zorgt voor zijn/haar eigen levensonderhoud.

Voorts hebben alle kinderen recht op zo goed mogelijke verzorging. Daar waar deze verzorging in het gedrang dreigt te komen of veel extra voorzieningen vergt, ontstaat een maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Een voor iedereen gelijke, onbelaste kinderbijslag doet misschien onvoldoende recht aan de hiervoor genoemde uitgangspunten. In elk geval kan de stijging van de kinderbijslag per kind worden afgeschaft vanaf het tweede kind. Voor het overige dienen de financiële implicaties van de zorg voor kinderen expliciet te worden betrokken bij het fiscaal beleid. Uitgangspunt daarbij is dat inkomensbeleid allereerst via de fiscus wordt gevoerd, en dat subsidie- en bijdrageregelingen zo min mogelijk inkomensafhankelijk zijn. Dat bevordert de inzichtelijkheid van de inkomensverdeling en beperkt de noodzaak van ingewikkelde, uitvoeringsintensieve

en fraudegevoelige regelingen.

IV. Fiscaal beleid

Belastingen worden geheven om de uitgaven van de overheid te dekken. De wijze waarop belastingheffing plaatsvindt heeft een grote invloed op het gedrag van burgers en ondernemingen. Bij de vormgeving van het belastingstelsel moet daarom niet alleen gelet worden op de opbrengst en op een billijke verdeling van de lasten, maar ook op de effecten van het stelsel op de ontwikkeling van onze economie en op het handelen van bedrijven en burgers.

Door de inrichting en werking van de overheidsuitgaven en -heffingen is de band tussen het beslissen over, het betalen voor en het genieten van overheidsuitgaven de laatste decennia te vaak doorgesneden. De grotere mondigheid en zelfstandigheid van burgers, de voortschrijdende individualisering, de hernieuwde waardering voor de werking van de markt, de concentratie door de overheid op haar kerntaken en de noodzaak om ruimte te geven aan economische bedrijvigheid, maken dat deze band waar mogelijk moet worden hersteld.

Met het oog op vernieuwing en versterking van de economie, een drastische toename van de arbeidsparticipatie en onze internationale concurrentiepositie is het nodig de komende jaren de belasting- en premiedruk op arbeid te verlichten. Naast het voornemen om de arbeidskosten vooral aan de onderkant te verlagen (zie II), moet uit concurrentie-overwegingen tevens worden gezocht naar mogelijkheden om het toptarief van de inkomstenbelasting te verlagen.

1. Duurzaamheid

Behalve door verlaging van de belastingen en premies is de gewenste lastenverlichting op arbeid ook te realiseren door de invoering van regulerende milieuheffingen. Dat werkt dubbel: de arbeidskosten dalen, terwijl milieuvriendelijk gedrag wordt ontmoedigd en een duurzame ontwikkeling van de economie wordt bevorderd. Uitgangspunt hierbij is, dat voor het gebruik van grondstoffen, energie, water, lucht, bodem en ruimte een prijs dient te worden betaald. Daartoe is een stelsel van regulerende heffingen nodig, te beginnen met energie, afval, nutriënten, bestrijdingsmiddelen, zand, klei, grind en mergel. Nadere studie is nodig voor de overige grondstoffen.

Het is belangrijk dat op korte termijn in heel Europa regulerende energieheffingen worden ingevoerd. De CO₂-uitstoot, verantwoordelijk voor het broeikas-effect, kan zo worden verminderd. Er kan niet gewacht worden op de Verenigde Staten of Japan. Komt de Europese heffing er voorlopig niet, dan moet Nederland op kleinere schaal het initiatief nemen.

Vooruitlopende op een integrale energieheffing kan voor kleinverbruikers een belasting worden ingevoerd ter bevordering van energiebesparing. Het tarief wordt zo vastgesteld dat de lage Nederlandse prijs voor elektriciteit en gas geleidelijk op het Europese gemiddelde wordt gebracht, te beginnen met gemiddeld 5 cent per m³/KWh/ltr voor gas, elektriciteit en motorbrandstof. Bij bovenmatig gebruik geldt een progressief tarief. Met de opbrengst kan het tarief in de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting worden verlaagd. Ook bij gebruik van grondwater dienen progressieve tarieven te worden gehanteerd.

De afvalrekening van consumenten moet uiteindelijk door de producenten worden betaald, omdat alleen zo alle milieukosten in de prijs van producten worden doorberekend. Vooruitlopend daarop moet een afvalstoffenheffing op gewichtsbasis worden ingevoerd.

Ook verhandelbare emissierechten vormen een bruikbaar instrument, mits deze rechten berusten op vergunningen van de overheid. Deze kan terwille van het milieu het plafond voor toegelaten emissies geleidelijk verlagen. Zo'n verlaging moet ruim van te voren worden aangekondigd, zodat bedrijven in de gelegenheid zijn te kiezen tussen uitstoot of investeren in zuivering.

2. Eenvoud

De belastingwetgeving is nog steeds te ingewikkeld. Algemeen wordt de noodzaak erkend van een fundamentele herziening van het belastingstelsel. Op korte termijn is zo'n fundamentele herziening echter weinig kansrijk, zoals de operaties 'Oort' en 'Stevens' hebben aangetoond. Vandaar dat in de komende jaren met kleine stappen moet worden geprobeerd de belastingwetgeving te vereenvoudigen. Zo kan de belastinggrondslag worden verbreed, door het schrappen van bepaalde aftrekposten. Daartegenover kunnen dan de tarieven omlaag, wat gunstig is voor de werkgelegenheid. Ecologisering van het belastingstelsel wordt daarbij meer dan een modewoord. Het bestaande algemene reiskostenforfait kan worden afgeschaft. De opbrengsten kunnen worden aangewend voor verlaging van de belastingtarieven of voor een verlaging of afschaffing van de overdrachtsbelasting bij de verkoop van huizen. Zo wordt de burger dubbel gestimuleerd om dichterbij zijn werk te gaan wonen tot voordeel van het milieu.

Een andere wens is het schrappen van de mogelijkheid van overdracht van de basisaftrek van de niet-verdienende partner. Het is niet langer verdedigbaar dat aan de ene kant alles wordt gedaan om meisjes en vrouwen aan het werk te krijgen op de arbeidsmarkt, terwijl anderzijds juist het thuisblijven wordt beloond door een belastingpremie voor de alleenverdiener. Op termijn moet deze premie daarom geheel verdwijnen en moet het belastingstelsel worden geïndividualiseerd. Voor de generatie die in of na 1990 18 jaar is geworden, kan de voetoverheveling meteen worden afgeschaft. Voor hen die ouder zijn, kan dat gebeuren in een aantal gelijke stappen. De voetoverheveling kan blijven bestaan voor mensen die op het moment van invoering de 45 jaar reeds hebben bereikt. Van deze generatie kan, gezien de andere rolopvattingen in het verleden, in redelijkheid niet worden verwacht dat beide partners een eigen inkomen verdienen.

Voor mensen met jonge kinderen kan de inkomensteruggang die wordt veroorzaakt door de afschaffing van de voetoverheveling worden gecompenseerd door verhoging van de vernieuwde kinderbijslag. De overige opbrengst van de afschaffing van de voetoverheveling kan worden gebruikt voor uitbreiding van kinderopvangvoorzieningen en voorts ter verlaging van de belastingtarieven.

Om de fiscale emigratie het hoofd te bieden moet de vermogensbelasting opnieuw worden afgezet tegen de wetgeving in de ons omringende landen. Gepleit wordt voor een gefaseerde verlaging van de vermogensbelasting over de gehele linie.

In de komende jaren is versterkte aandacht nodig voor de bestrijding van belastingfraude. Zij die op een oneigenlijke en vaak ingewikkelde manier onder de

Nederlandse belastingen uit willen komen, moeten erop kunnen rekenen dat ze met nieuwe anti-fraudewetgeving worden geconfronteerd. Een goede rechtsbescherming voor de belastingbetaler moet worden gewaarborgd. Bovendien moet fraude ook in internationaal verband worden aangepakt.

Bestuurlijke ontwikkelingen als decentralisatie en deconcentratie dienen gepaard te gaan met een vergroting van de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om eigen belastingen te heffen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat inspanningen van de landelijke overheid om de belastingdruk terug te brengen geheel of gedeeltelijk ongedaan worden gemaakt door te snel stijgende gemeentelijke heffingen met ongunstige gevolgen voor de koopkracht en voor de economische bedrijvigheid in dure gemeenten. Rijk en gemeenten dienen in dit opzicht hun beleid op elkaar af te stemmen in het belang van het landelijk economisch beleid dat in de komende jaren noodzakelijk is.

Een werkelijk fundamentele herziening van het belastingstelsel moet intussen worden voorbereid. Een onafhankelijke staatscommissie zal de komende jaren in staat moeten worden gesteld een geheel nieuw belastingstelsel te ontwerpen, dat dan rond de eeuwwisseling kan worden ingevoerd. Het huidige belastingsysteem, waarin alle inkomsten bij elkaar worden opgeteld (het 'synthetisch belastingstelsel') moet bij voorkeur worden vervangen door een systeem waarin inkomensbestanddelen als loon, rente, dividend tegen gedifferentieerde tarieven zullen worden belast (analytisch belastingstelsel). Zo'n systeem is minder fraudegevoelig, en politieke prioriteiten kunnen daarin beter tot hun recht komen.

V. De overheidsfinanciën

Gedurende een lange reeks van jaren heeft de terugdringing van het financieringstekort de discussies over het begrotingsbeleid overheerst. Daartoe bestond ook alle reden. Het is te betreuren dat het tekort in 1994 niet zal uitkomen op het oorspronkelijk beoogde niveau van 3,25 procent van het netto nationaal inkomen. Het betekent dat een nieuw kabinet een forse financiële erfenis van het vorige weg te werken heeft en dat aan de voortgaande verdringing van nuttiger overheidsuitgaven door rentelasten voorlopig geen einde komt.

Een verdere reductie van het tekort zal ook de komende jaren noodzakelijk zijn, zowel vanuit de eisen die de EMU daaraan stelt als vanwege de wenselijkheid de rente-uitgaven op de begroting terug te dringen. Daarnaast is het noodzakelijk, geleidelijk te komen tot een accentverschuiving: van alle aandacht voor het financieringstekort naar het streven om de collectieve lastendruk te beperken.

Het tekort dient uiterlijk in 1998 te worden teruggebracht tot 2,25 procent BBP, teneinde op termijn de rente-uitgaven op de begroting terug te dringen en de omvang van de staatsschuld tot meer houdbare proporties te brengen.

Bij een succesvolle vermindering van het financieringstekort tot is het mogelijk in de jaren daarna tot een meer trendmatig begrotingsbeleid te komen. Het steeds weer moeten bijstellen van de begroting bij elke tegenvaller kan dan tot een einde komen, waarna de politieke aandacht zich kan concentreren op inhoudelijke zaken. Bij de introductie van een meer trendmatig begrotingsbeleid is het overigens zaak de verwachte economische groei niet te overschatten. Als de waarde van 2,25 procent al vóór 1998 kan worden gerealiseerd -wat mogelijk is indien de economie aantrekt- komt een trendmatig begrotingsbeleid reeds binnen de komende kabinetsperiode binnen bereik.

Kort samengevat komt het betoog in dit hoofdstuk op het volgende neer.

Voor de komende jaren staat de vraag centraal op welke wijze het begrotingsbeleid kan bijdragen aan een bevredigende groei van de werkgelegenheid in ons land. Er bestaat een nauwe samenhang tussen de omvang van de collectieve lastendruk en de lage arbeidsparticipatie. Thans heeft die samenhang de vorm van een negatieve spiraal, waarin hogere lasten leiden tot minder banen, en minder banen weer tot hogere lasten. Die spiraal moet worden omgekeerd. Binnen de randvoorwaarden van duurzame ontwikkeling moet alles worden gedaan om de werkgelegenheid te vergroten, door middel van het arbeidsmarktbeleid en tal van werkgelegenheidsmaatregelen waarop elders uitvoerig is ingegaan, maar ook door een geleidelijke, vastberaden verlaging van de collectieve lastendruk. Daarmee kan zowel de werkgelegenheid als de koopkracht worden bevorderd. Het positieve effect op de koopkracht kan leiden tot een extra gematigde loonontwikkeling, wat weer gunstige gevolgen heeft voor de werkgelegenheid.

Een andere reden om te streven naar verlaging van de collectieve lastendruk en van belastingtarieven is gelegen in de grote verschillen ten opzichte van het ons omringende buitenland. De concurrentiepositie van de Nederlandse bedrijven op de interne Europese markt en het vestigingsklimaat van ons land voor buitenlandse bedrijven wordt daardoor ongunstig beïnvloed.

Een verlaging van de lastendruk kan op drie manieren worden bereikt.

Door extra bezuinigingen, waarmee de belastingtarieven kunnen worden verlaagd. Door eventuele extra economische groei die zich voordoet te reserveren voor een toename van de werkgelegenheid. Door verschuiving van lasten op arbeid naar lasten op milieu, waardoor weliswaar niet de totale lastendruk verlaagd wordt, maar wel de lastendruk op arbeid, wat werk goedkoper maakt. In de komende vier jaar moet langs deze drie lijnen worden gewerkt.

Binnen de overheidsuitgaven is het voorts zaak te werken aan de bevordering van de investeringsuitgaven. De Nederlandse economie maakt een vergroting van de overheidsinvesteringen -nadat deze jarenlang zijn gedaald en eerst onlangs zijn gestabiliseerd- hoogst noodzakelijk. Investerings moeten daarbij zowel in smalle als in brede zin worden gedefinieerd. In smalle zin gaat het om uitgaven aan gebouwen, wegen, water- en spoorwegen, telecommunicatienetwerken etc. Daarbij wordt financiering door derden afgewezen wanneer deze uiteindelijk leidt tot hogere kosten voor de overheid. In meer brede betekenis gaat het ook om de investeringen in onderzoek en ontwikkeling, in onderwijs, cultuur en kennisinfrastructuur, in verbetering van milieu, natuur en natuurontwikkeling en in meer veiligheid. Een dergelijke verschuiving ten gunste van de overheidsinvesteringen betekent echter dat de aandacht voor andere overheidsuitgaven dienovereenkomstig afneemt. Besparingen moeten vooral worden gevonden bij de omvangrijke subsidiestromen naar gezinnen (de 'overdrachtssubsidies'), in de beperking van de overheid tot haar kerntaken, alsmede in het terugdringen van de regelgeving (en de regelgevers) op velerlei terrein. Bij subsidies die in het bijzonder van belang zijn voor de lagere inkomensgroepen moet echter rekening worden gehouden met het feit dat het algemene inkomensbeleid reeds een sobere inkomensontwikkeling tot gevolg heeft. Ook subsidies die niet tot de overdrachtsuitgaven worden gerekend moeten telkens kritisch onder de loep worden genomen. In beginsel dienen alle subsidies voor een bepaalde periode te worden toegekend en steeds opnieuw worden afgewogen tegen andere overheidsuitgaven.

TWEEDE HOOFDSTUK: RUIMTE VOOR DE TOEKOMST

Wie in de politiek méér dan tien jaar vooruit wil denken, lijkt al gauw een bouwer van luchtkastelen. De tijden veranderen niet alleen snel, maar ook vaak onverwacht. Toch is een vooruitziende blik meer dan ooit noodzakelijk. Dat komt vooral doordat de mensen zo talrijk en zo machtig zijn geworden dat één verkeerde beweging funeste gevolgen kan hebben voor de aarde zelf waarop en waarvan zij leven, en dus voor hun eigen voortbestaan. Nu de vrees voor een kernoorlog op de achtergrond is geraakt, wordt steeds duidelijker dat de aarde ook nog op een andere, meer geleidelijke maar even onherroepelijke manier in een woestijn kan worden veranderd. En wel door een menselijke activiteit die tot dusver zeker in ons deel van de wereld als een deugd is beschouwd: het vreedzaam maar ongeremd najagen van materiële welvaart.

De welvaartsgroei en bevolkingstoename van de laatste halve eeuw heeft in de hele wereld het milieu aangetast. Die aantasting gaat in snel tempo door, veroorzaakt nu al onherstelbare schade en maakt dat er steeds minder ruimte overblijft voor toekomstige generaties. Om die ruimte voor de toekomst te herwinnen, is aanzienlijk meer nodig dan wat milieuvriendelijkheid. Het vergt een diepgaande omslag in ons denken, die een aantal vertrouwde vanzelfsprekendheden op hun kop zet. Daarbij staan enkele normbegrippen centraal.

In de eerste plaats het begrip duurzame ontwikkeling. Invoering van duurzame ontwikkeling speelt zich af langs vier lijnen:

- de bescherming van de draagkracht van het milieu (ecologische samenhang);
- de versobering van ons consumptiepatroon;
- vormgeving van de kwaliteit van het bestaan door integratie van het milieubeleid met zaken zoals sociale zekerheid, werkgelegenheid en huisvesting;
- grote betrokkenheid van de burgers bij de vormgeving van de leefbaarheid van de woonomgeving

De samenleving, in het bijzonder de economie, moet zich gaan ontwikkelen binnen de grenzen die het milieu stelt. Uiteraard brengt alle menselijke bedrijvigheid een gebruik van natuurlijke hulpbronnen mee en daarmee een verstoring van het milieu - maar die verstoring dient haar grens te vinden waar het milieu zich niet meer voldoende kan herstellen om ook in de toekomst een gelijkwaardige bedrijvigheid mogelijk te maken. Een economische ontwikkeling die zich aan die voorwaarde onttrekt, is in feite roofbouw op wereldschaal. Zij vernietigt op den duur zichzelf en is dus het tegendeel van duurzaam.

Om de economie op haar duurzaamheid te kunnen toetsen, is het noodzakelijk dat het milieu de prijs vergt die toekomst aan een zo schaars goed. Dat is in het economische gewoontedenken nog in volstrekt onvoldoende mate het geval. Pas als aan het gebruik van grondstoffen, energie, lucht, water, grond en ruimte een kostprijs wordt toegekend die gebaseerd is op duurzame ontwikkeling, en als die kostprijs ook tot uitdrukking komt in de prijs van alle goederen en diensten, ontstaat een gezonde basis voor fundamentele keuzen op sociaal-economisch terrein.

Naast het idee van de milieu-inclusieve rekenwijze is tenslotte het begrip milieugebruiksruimte in dit kader van belang. Daaronder wordt de totale ruimte verstaan die een proces van duurzame ontwikkeling biedt aan de economie. In principe hebben

alle mensen dezelfde rechten ten aanzien van deze ruimte; in de praktijk neemt het rijke westen de ruimte al meer dan volledig in beslag. Dit stelt de ontwikkelingsproblematiek in een heel nieuw licht: kon vroeger nog gedacht worden dat die zou zijn opgelost als de arme landen even rijk zouden zijn als wij, nu is duidelijk dat die oplossing tegelijk de kaalslag van de aarde zou inhouden. Er zit niets anders op dan de beperkte milieugebruiksruimte in de wereld voor lucht, geluid, water, bodem, flora en fauna, zowel op mondiaal, regionaal als lokaal niveau eerlijker te verdelen.

Dit alles biedt de Nederlandse burger op het eerste gezicht een somber perspectief. Patronen van productie en consumptie zullen diepgaand moeten veranderen. Er moeten offers worden gebracht voor het milieu in Nederland en in de wereld. Om het ergste te voorkomen zullen flinke stappen terug onvermijdelijk zijn.

Maar wellicht is die somberheid zelf ten dele een gevolg van het vastzitten in verouderde denkkaders en opvattingen over de kwaliteit van het bestaan. Als Nederland en de wereld de koers houden die noodzakelijk is, en als al het menselijk vernuft dat tot dusver is gaan zitten in de ongebreidelde jacht op welvaart zich richt op duurzame welvaart, dan is veel mogelijk.

In dit hoofdstuk gaat het om een aantal grote en kleinere zaken die direct of indirect verband houden met de fundamentele vragen rond een duurzame toekomst. Na een nadere uitwerking van het begrip en een uiteenzetting over het te voeren milieubeleid in specifieke zin volgt de behandeling van een aantal beleidsgebieden die elk hun eigen gewicht hebben, maar alle opnieuw moeten worden afgewogen tegen de eisen van een duurzame ontwikkeling: energie, verkeer en vervoer, land- en tuinbouw, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.

I. Naar een duurzame ontwikkeling

Op wereldschaal en de langere termijn gezien, is er nauwelijks een hogere prioriteit denkbaar dan duurzame ontwikkeling. Voor de internationale gemeenschap is het wezenlijk van belang dat alle inspanningen daarop worden gericht. Dat geldt voor de voornemens van de UNCED-conferentie* in Rio de Janeiro van juni 1992, die gericht was op de combinatie van welvaartsgroei en milieudefensie in de wereld. Het geldt ook voor het beleid van de Europese Unie op velerlei terrein.

De Nederlandse regering moet door middel van een actieve milieudiplomatie de grote betekenis van een doeltreffend Europees beleid voor duurzame ontwikkeling uitdragen. Er moet voldoende technische en financiële steun komen voor de zuidelijke lidstaten en Ierland, waarbij het cohesiefonds, de structuurfondsen en het regionaal fonds een rol kunnen spelen. Daarbij zijn wel aanvullende afspraken nodig om te zorgen dat de gelden voor het ecologische doel worden aangewend.

De Nederlandse regering moet alles doen wat in haar vermogen ligt om te komen tot internationale milieunormen. Ook dient zij actief te blijven werken aan een mondiaal beleid ten aanzien van problemen als klimaatverandering, aantasting van de ozonlaag, zeevervuiling, overbevissing en bescherming van internationale gebieden als Antarctica; daarbij moet zij de eigen verplichtingen doeltreffend nakomen.

Uiteindelijk is duurzame ontwikkeling alleen denkbaar in samenhang met een rechtvaardiger verdeling van de welvaart in de wereld. Ontwikkelingslanden moeten

aanvullende financiële en technische hulp krijgen voor de noodzakelijke investeringen in duurzame economische groei. Hetzelfde geldt voor Midden- en Oost-Europa, waar de verzuring kritische grenzen overschrijdt en het slordige kernenergiepark ook voor ons een directe bedreiging vormt. Ook (burger-)oorlogen hebben desastreuze gevolgen voor het milieu.

In algemene zin geldt dat internationale problemen het best op internationaal niveau kunnen worden aangepakt. Maar soms gaat dat niet snel genoeg. Dan moet het nationale beleid voor duurzame ontwikkeling erop vooruitlopen, mits dat doeltreffend is. Op langere termijn kan dat zelfs economisch voordeel opleveren, als de nationale economie vroegtijdig ingesteld raakt op strenge milieu-eisen, die vroeger of later ook elders worden gesteld. Het is echter zinloos zo ver voorop te lopen dat we struikelen over onze eigen goede bedoelingen. Daar is niemand bij gebaat, onze economie niet en het wereldmilieu niet. De uitwerking van UNCED moet vooral op lokaal niveau plaatsvinden. De rijksoverheid moet dit stimuleren. De rijksoverheid zal landelijke normen zo aanpassen dat lokale overheden strengere normen kunnen stellen, bijvoorbeeld in het kader van het Bouwbesluit.

Dat neemt niet weg dat het streven naar duurzame ontwikkeling en de wens om de omslag naar een situatie van duurzame ontwikkeling binnen één generatie te maken, veel centraler dienen te staan in ons handelen, ook in ons economisch beleid. Duurzame ontwikkeling moet een <P>dominante prioriteit</P> zijn. Dat wil zeggen dat alles wat we doen zich moet verdragen met het streven ernaar. Dat geldt voor iedere burger thuis, het geldt voor ieder bedrijf of instelling, het geldt voor productie en consumptie, het geldt ook voor de activiteiten en het beleid van de overheid, inclusief het belastingstelsel (zie Eerste Hoofdstuk, fiscaal beleid). Indien bepaald gedrag ook op termijn niet te combineren is met de harde randvoorwaarden die het milieu stelt, moet dat gedrag in beginsel worden beëindigd. Soms kan dat niet, of niet meteen. Compenseren is dan een voorlopig alternatief, door het steeds duurder maken van het milieubedreigend gedrag door middel van regulerende heffingen, of desnoods in het tot op zekere hoogte toestaan van milieuvervuiling binnen plafonds, die geleidelijk worden teruggebracht, bijvoorbeeld via verhandelbare emissierechten.

Duurzame ontwikkeling is zo belangrijk dat het enkele argument dat het milieubeleid de werkgelegenheid aantast of dat het bepaalde sectoren in de economie het leven moeilijk maakt, ook in moeilijke economische tijden geen argument kan zijn om met vervuilend gedrag door te gaan. Wel kan het soms aanleiding zijn tijdelijk bepaalde activiteiten te accepteren, mits daar voldoende compensatie en een oplossing op termijn tegenover staan.

Er ligt een direct verband tussen het streven naar duurzame ontwikkeling en het probleem van een doorzichtig en slagvaardig bestuur. Het overheersen van de korte termijn bij beleidsbeslissingen is funest. Er is een gecoördineerde, projectmatige aanpak nodig die alle departementen omspant. Daarbij is het beter scherpe einddoelen ruim van tevoren aan te kondigen en dan ook in te voeren dan de huidige stap-voor-stap-benadering die het einddoel in het vage laat. Openbaarheid is in alle opzichten van groot belang. Milieu-aantasting is soms moeilijk vast te stellen, waardoor actie te laat kan komen. Milieukennis mag niet meer worden afgeschermd door geheimhouding binnen bedrijven, departementen, wetenschaps-

instellingen of politieke colleges. De ingrijpende maatregelen ten behoeve van een duurzame samenleving vergen echter een breed draagvlak. De overheid bevordert en ondersteunt daartoe een brede discussie onder alle geledingen van de bevolking. In deze discussie dienen centraal te staan de verantwoordelijkheid van elke deelnemer aan het maatschappelijk proces ten aanzien van heden en toekomst, en de bijdrage die vanuit wetenschap en bedrijfsleven, overheid en burger aan de totstandkoming van duurzaamheid gegeven kan worden.

Verwacht wordt dat deze discussie bijdraagt tot het wenkend perspectief ten aanzien van de positieve aspecten van een duurzame samenleving en de daartoe noodzakelijke gedragsverandering.

Het streven naar duurzame ontwikkeling vindt niet zijn enige motivering in de overlevingsmogelijkheden van mensen. De natuur heeft op zichzelf een waarde die niet overschat kan worden. Er moeten normen gesteld worden in de relatie tot dieren en planten. Hun waarde moet worden erkend, hun bestaan gerespecteerd. Erkenning van de ecologische samenhang vereist een verantwoord beheer. Behoud van de biologische diversiteit vormt de voornaamste doelstelling.

II. Milieubeleid

1. Het nationaal milieubeleidsplan

Reeds geformuleerde milieu-beleidsdoelstellingen in het tweede nationaal milieubeleidsplan worden gehandhaafd en de uitvoering wordt met meer voortvarendheid aangepakt.

Voor na het jaar 2000 worden zij aangevuld met kwantitatieve doelstellingen inzake CO₂, nitraat, afval en verdroging.

De berekeningsmethode voor de economische groei als maatstaf voor onze welvaart, moet zo worden aangepast dat de eis van duurzaamheid meetbaar en controleerbaar wordt, en zo zijn dwingende invloed kan doen gelden op alle aspecten van het overheidsbeleid.

Het milieubeleid moet samenhangend en praktisch zijn. Daarbij is het gewenst om tot een objectieve methodiek te komen voor het kwantificeren van effecten van milieumaatregelen, zodat deze onderling afgewogen kunnen worden. Hierdoor kan met de beschikbare middelen een maximaal effect bereikt worden. Ook wordt de invulling van de milieu-gebruiksruimte eenvoudiger. Als voor een bepaald milieu-probleem een beleid is ontwikkeld, mag het niet worden doorkruist door strijdige regels op andere terreinen.

Kern van het milieubeleid is het formuleren van heldere doelstellingen. Voor het bereiken van die doelstellingen op de afgesproken tijdstippen staat gerichte samenwerking tussen betrokken partijen voorop.

Geconstateerd moet worden dat de uitvoering van het in NMP en NMP-plus afgesproken milieubeleid op een aantal terreinen stopt, zowel tussen de departementen als tussen de bestuurslagen en in relatie tot de doelgroepen. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden vraagt om concentratie van de uitvoering zoveel mogelijk bij één overheidslaag. Op lokaal en regionaal niveau moeten de reguliere lagere overheden de taken uitvoeren. Aparte milieuschappen zijn ongewenst, omdat het milieubeleid goed ingepast moet worden in het gehele lokale en regionale beleid.

Voor de activiteiten van de lagere overheden is een vorm van nationale kaderstelling, sturing en controle op hoofdlijnen noodzakelijk. Deze sturing moet zich richten

op te realiseren inhoudelijke doelen en normen.

De particuliere milieu-organisaties zijn van grote betekenis voor het vestigen van de aandacht op tekortkomingen bij de handhaving door de overheid van milieuwetten en -regels. Om die reden is de spoedige totstandkoming van de wettelijke regeling voor het groepsactierecht - waardoor belangenorganisaties naar de rechter kunnen stappen - van groot belang.

2. bedrijven en burgers

De Nederlandse en de Europese overheid moet het gebruik van op duurzame ontwikkeling gerichte produktiemethoden en produkten stimuleren. Er moet worden gestreefd naar het sluiten van overeenkomsten tussen overheden, consumenten en producenten, maar erkend moet worden dat in bepaalde situaties de overheid wettelijk beperkende maatregelen zal moeten treffen. Naleving moet kunnen worden afgedwongen. Democratische controle dient gewaarborgd te zijn.

Teneinde duurzame technologie gestalte te geven zullen bedrijven milieuzorgsystemen moeten opzetten. Bij deze zorgsystemen moeten de energie-aspecten worden betrokken. Voor bepaalde categorieën bedrijven wordt een jaarlijks milieuverlag wettelijk voorgeschreven. Dit milieuverlag, gewaarmerkt door een milieu-accountant, is voor de overheid een aangrijpingspunt ter handhaving van nationale en Europese regelgeving.

Er dient een volplicht voor produkten te komen. Voordat een produkt op de markt komt, moeten bedrijven de gevolgen voor het milieu en de behandeling in de afvalfase in kaart brengen. Daarnaast is een algemene terugnameplicht gewenst voor afgedankte verpakkingen en produkten.

Nederland moet een voorsprong durven te nemen in een milieuvriendelijk produktenbeleid. Er moet gestreefd worden naar ondersteuning door andere landen, in het bijzonder onze buurlanden, van de maatregelen die hiervoor nodig zijn, en uiteindelijk naar Europese afspraken.

Een aantal toepassingen van kwik, cadmium en chloor moeten worden verboden. Dit geldt ook voor broomhoudende brandvertragers en pvc-verpakkingsmateriaal. Aangezien het exacte milieu-effect van vele produkten nog onbekend is, is meer onderzoek nodig.

In 2000 moet er 10% minder afval zijn, minstens 55% moet terug in de kringloop, maximaal 25% mag nog worden verbrand en 10% gestort. Beperking van de hoeveelheid wordt o.m. bereikt door geïntegreerde produktiemethoden, hergebruik door scheiding van afval aan de bron, een brede invoering van statiegeldsystemen, en door het terugdringen van wegwerpartikelen en -verpakkingen. Het is noodzakelijk een nadere landelijke coördinatie en sturing in het afvalbeleid over de provinciegrenzen heen te realiseren.

Burgers komen bij het waarmaken van duurzame ontwikkeling voor moeilijke keuzen te staan. Er moet anders met geld en tijd, met uitgaan en thuisblijven worden omgegaan. De overheid kan dit wel beïnvloeden (door middel van heffingen en subsidies), doch niet afdwingen: het lukt alleen als de mensen meedenken en meewerken. Milieu-organisaties hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld en zullen die ook moeten blijven spelen.

Natuur- en milieu-educatie moet in het onderwijs geïntegreerd worden in de bestaande relevante, met name sociaal-economische vakken, vakken. Het milieukunde-onderzoek en -onderwijs dient te worden gestimuleerd.

De overheid moet initiatieven nemen voor meer gerichte voorlichting aan de burger over de eigen bijdrage aan milieuverbetering en over de ecologisering van het fiscale stelsel.

De overheid zal zelf een goed voorbeeld moeten geven. Departementen en de Hoge Colleges van Staat, Provincies en Gemeenten toetsen daartoe permanent het eigen handelen aan de eisen van duurzame ontwikkeling bijvoorbeeld ten aanzien van inkoop, onderhoud, gebruik van dienstauto's en gebruik van de overheidsgebouwen.

3. Natuur

Om een krachtiger natuur- en landschapsbeleid te kunnen voeren hoort de centrale overheid voor de hoofdlijnen verantwoordelijk te blijven. Er is een aanzienlijke achterstand in het tot stand brengen van natuurwetgeving die volledig, samenhangend, logisch en inzichtelijk is. Het zorgprincipe voor natuur en landschap moet wettelijk worden verankerd. Voorts is een snelle voltooiing van de Flora- en Faunawet en een snelle uitvoering van internationale natuurrichtlijnen nodig.

De voor de uitvoering van het Natuur Beleids Plan beschikbare middelen zullen zodanig worden verhoogd dat uitvoering van de ecologische hoofdstructuur omstreeks 2010 voltooid is. Daarnaast moet worden gestreefd naar een aanzienlijke extra uitbreiding van het natuurareaal. De uitgaven voor het ontwikkelen en behouden van de natuur moeten worden verhoogd, vooral ten bate van effectief beheer en de aankoop van agrarische gronden. Het is van groot belang het aankooptempo te verhogen. Daarom dient in voldoende financiële middelen via het Groenfonds te worden voorzien om op een vertrouwenwekkende wijze de realisatie van de natuurdoelstellingen tijdig te kunnen starten. Alleen dan is realisatie van het NBP in 20 jaar mogelijk.

Voor het natuurbeheer is aankoop en beheer door natuurorganisaties gewenst. Om de doelmatigheid van het beheer te verhogen dienen de natuurorganisaties beter samen te werken. Beheersovereenkomsten voor boeren dienen aantrekkelijker te worden gemaakt en een prestatiegericht karakter te krijgen.

Voor de zogenaamde "witte gebieden" (de gebieden buiten de ecologische hoofdstructuur) dient een algemene natuurbasiskwaliteit in stand te worden gehouden.

Natuurgebieden en waardevolle cultuurlandschappen moeten doeltreffend beschermd worden tegen schadelijke invloeden. Naast een krachtig generiek mestbeleid worden de negatieve gevolgen van mest en ammoniak bestreden met aanvullende gebiedsgerichte maatregelen. Grind- en kleiwinning in het rivierengebied is slechts toelaatbaar onder stringente voorwaarden.

Naast de zorg voor de Nederlandse natuur, is een Nederlandse bijdrage aan het behoud van de mondiale biodiversiteit, een gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid, van groot belang.

Naast voortzetting van bestaande inspanningen in o.a. ontwikkelingslanden en t.b.v. de "global commons"*, heeft Nederland bijzondere mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan het behoud van de Europese natuur.

De achteruitgang van de vitaliteit van het Nederlandse bos moet worden gestopt. Functiebeloning voor bestaande bossen en landgoederen gericht op meer variatie en natuurwaarden, alsook op recreatief medegebruik, is gewenst. Aanleg van nieuwe bossen is gewenst. Daarnaast dienen bos- en natuurgebieden te worden gecompenseerd die als gevolg van ander zwaarwegend, collectief belang verloren gaan door ruimtelijke functies zoals woningbouw, industrieterreinen en infrastructuur. Analoot aan de 1%-regeling voor de kunst wordt een "groene" procentregeling wenselijk geacht. De teelt van duurzame houtsoorten, zoals Robinia pseudoacacia L. dient te worden gestimuleerd. Bij de aanleg van bossen dient tevens rekening gehouden te worden met biodiversiteitscriteria en recreatiedoelstellingen.

In het wild levende zoogdieren en vogels zijn bezit van de gemeenschap en worden wettelijk beschermd. Jacht op deze dieren is alleen aanvaardbaar bij economische schade, gevaar voor de volksgezondheid of ten behoeve van de openbare veiligheid, indien andere middelen ter voorkoming van schade hebben gefaald. De jacht op trekvogels wordt verboden. De handel in bedreigde dier- en plantensoorten wordt meer systematisch bestreden.

4. Water

a. Noordzee

Bescherming van de Noordzee tegen verdere aantasting van het eco-systeem moet in de komende kabinetsperiode via gerichte regelgeving haar beslag krijgen. De veiligheid van de Noordzee is hierbij tevens van groot belang.

Het vervoer van olie of gevaarlijke stoffen over zee dient aan restricties te worden gebonden, ondermeer via een strikt aansprakelijkheidsregime voor alle eigenaren van schepen.

Nederland dient, in internationaal verband, sterk aan te dringen op grotere algehele veiligheid van schepen. Tevens moet in internationaal verband worden getracht te komen tot afspraken omtrent het niet meer toelaten van verouderde tankschepen in de territoriale wateren van de Noordzee en het geheel uit de vaart nemen van tankschepen die niet meer aan de eisen voldoen.

Nadere afspraken in IMO-verband over de toegestane lozing van nitraten, fosfaten en pesticiden en andere schadelijke stoffen en over aanscherping van de huidige normering zijn nodig. Duurt dat te lang, dan kunnen regionale afspraken voorlopig uitkomst bieden.

Aanwijzing van de Noordzee tot exclusieve economische zone (EEZ) geeft extra beschermingsmogelijkheden. Nederland moet zich hier internationaal voor inspannen. De positie van maritieme politie moet worden verstevigd. Sancties moeten worden aangescherpt door hogere boetes en meer intensieve handhaving. Nederland zal zich inspannen voor de aanwijzing van beschermde gebieden in de Noordzee, waarin beperkingen aan diverse vormen van exploitatie gelden.

b. Zeevisserij

De zeevisserij in de wateren van de Unie moet worden afgestemd op optimale (paai)bestanden van de commercieel belangrijke soorten, niet op minimale bestanden, waartoe het huidige beleid neigt. Daarnaast zal veel aandacht moeten worden besteed aan de bescherming van de zeebewoners die niet commercieel belangrijk

zijn, maar wel veel schade lijden door de visserij. Tevens zal de Nederlandse regering moeten bijdragen aan het beschermen van de bewoners van zeeën buiten die van de Unie.

c. Waddenzee

Bescherming van het waddengebied moet betrekking hebben op de gehele Waddenzee met inbegrip van alle droogvallende platen en zeegaten.

Dit noodzaakt tot het verleggen van scheepvaartroutes voor schepen met een gevaarlijke lading, van 20 km ten Noorden van de Waddeneilanden tot 80 km. Nederland moet zich daar sterk voor maken.

Gaswinnings- en off-shore-activiteiten en militaire activiteiten mogen de functie van het waddengebied als belangrijk natuurgebied en als onderdeel van de internationale ecologische hoofdstructuur niet bedreigen. De Waddenzee moet mede met het oog daarop worden aangewezen als bijzonder kwetsbaar gebied. Het moratorium* dient te worden verlengd, mede uit een oogpunt van energievoorziening van toekomstige generaties.

Een goede waterkwaliteit is randvoorwaarde voor een duurzame ontwikkeling. Daartoe zullen zowel punt- als diffuse lozingen aangepakt moeten worden. Er moeten voor de Waddenzee bijzondere waterkwaliteitsdoelstellingen worden gesteld. Richtlijn daarbij zijn de streefwaarden uit de Nota Milieukwaliteitseisen voor bodem en water, met een aanscherping voor zoutwaterorganismen.

d. IJsselmeer/Markermeer

Bescherming van het IJsselmeer moet in eerste instantie betrekking hebben op de kwaliteit van het (drink-)water. Prioriteit heeft de versterking van het ecologisch evenwicht en daarmee samenhangend de terugdringing van de vervuiling en de gevolgen daarvan. Zo blijven de diverse functies die aan het gebruik van dit watergebied zijn verbonden ook voor de komende decennia gewaarborgd. Het storten van vervuild

(haven-)slib, het boren naar gas/olie en het droogleggen van delen van het IJsselmeer zijn ontwikkelingen die niet in dit beeld passen.

e. Maas en Rijn

De Nederlandse regering heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de sanering van de Maas. De aanbevelingen uit de internationale Maas-conferentie (onderzoek, nadere saneringsafspraken en -normen) moeten verder worden uitgewerkt, en leiden tot de instelling van een Maascommissie naar het voorbeeld van de Rijncommissie. Een nieuwe parlementaire Maasconferentie zal de ministeriële Maascommissie moeten stimuleren. De overheid moet initiatieven tot het civiel aansprakelijk stellen van vervuilende bedrijven bevorderen.

Het "Rijn Actie Programma" moet voortvarend worden voortgezet, waarbij Nederland conform internationale afspraken extra inspanningen moet verrichten om de nitraat-vervuiling terug te dringen. Dit geldt tevens voor Noordzee en Waddenzee.

f. rivierdijken

Bij de rivierdijkverzwaring worden normen voor aanvaardbaar risico gehanteerd die zeer veel strenger zijn dan wat gebruikelijk is op andere levensgebieden. Dat is niet nodig, zodat het programma aanzienlijk kan worden verlicht.

De volgorde van aanpak in het prioriteitenprogramma dient te worden bepaald door de veiligheidsrisico's. Vanwege de waarde voor het landschap zullen bij de rivierdijkversterking landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten moeten worden ontzien.

Voor elk dijkverzwarings-tracé dient een Milieu Effect Rapportage (MER) te worden opgesteld. Indien deze zorgvuldiger aanpak een zekere vertraging tot gevolg heeft, moet dat worden aanvaard.

g. integraal waterbeheer

Het beleid met betrekking tot het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer dient zich meer te richten op de samenhang tussen de waterhuishouding, de natuur en het milieu. Logische implicatie van een dergelijke integrale benadering is dat de financieringsstructuur van het waterbeheer hierop wordt afgestemd. Dit geeft tevens een extra impuls voor het realiseren van de doelstellingen ten aanzien van met name stikstof, PAK's, zware metalen, PCB's, dioxinen en fosfaten.

Het plan Waterspoor, waarbij de mate van watergebruik bepalend is voor het te betalen bedrag, moet worden ingevoerd.

5. Openluchtrecreatie

De toegankelijkheid van recreatiemogelijkheden in het stedelijk en niet-stedelijk gebied neemt af als gevolg van verstedelijking, grootschalige infrastructurele werken en exploitatieproblemen van beheerders. Die ontwikkeling moet worden gekeerd. Kosten voor aanleg, beheer en vernieuwing van basisrecreatievoorzieningen moeten ten laste komen van de algemene middelen van de overheden.

Er moet snel een Wet Openluchtrecreatie tot stand komen, met daarin een regeling voor blijvende toegankelijkheid van de basisrecreatievoorzieningen die in eigendom en beheer zijn bij de overheden, of namens hen in beheer bij anderen. Voorts moet deze wet een visie op het samenspel in taken en verantwoordelijkheden in de recreatiesector bevatten.

III. Energiebeleid

Energiebeleid is van doorslaggevende betekenis voor het realiseren van duurzame ontwikkeling. Op dit moment vindt technologisch zonder bijzondere inspanning een toename van de "energie-efficiency" van ongeveer 1,5% per jaar plaats. Ons energieverbruik daalt echter niet: de vraag naar energie neemt meer toe dan de besparingsinspanning oplevert. Op langere termijn moet gelet op de afspraken op de UNCED-conferentie een forse vermindering van het energieverbruik het doel zijn. Thans lijkt een groei van de energie-efficiency met 3% per jaar haalbaar. Daarvoor is het nodig dat energie duurder wordt. Vooralsnog is stabilisatie van het energieverbruik een goed resultaat, maar terugdringing van het energiegebruik is noodzakelijk

Het energiebeleid moet gericht zijn op schone energie, zuinigheid, en betrouwbaarheid. Het streeft naar ontmoediging van energiegebruik, het besparen op energiegebruik, maximale inzet van zonne- en stromingsenergie, effectieve inzet van fossiele brandstof en het meetellen van de milieukosten in de prijs.

Ontmoedigen van energiegebruik kan het best worden bereikt door het benutten van de marktregulerende werking van hogere energieprijzen. De energieprijzen zal omhoog moeten, uiteindelijk ook voor de energie-intensieve industrie. Ter versterking van het beleid inzake energiebesparing is het noodzakelijk om tegemoetkomingen in de vorm van een degressieve tariefstructuur af te bouwen en te onderzoeken

ken of en hoe op termijn excessief energiegebruik door kleinverbruikers en industrie progressief in rekening kan worden gebracht. Deze omslag in tariefstructuur vergt tijd en grondige voorbereiding en kan dus niet worden verwacht in de komende kabinetsperiode.

Als voorbeeld gelden de glastuinbouw en de primaire aluminiumindustrie, die in Nederland alleen kunnen bestaan dankzij forse kortingen op de energieprijs. Het omgekeerde zou moeten gebeuren: de schaarste aan fossiele brandstoffen zou in hun prijs tot uitdrukking moeten komen. Er moet volhardend worden gestreefd naar internationale afspraken daarover. Ook moet de mobiliteitsgroei worden afgeremd: mobiliteit is in zijn algemeenheid te goedkoop.

Bij de bouw van woningen en bedrijfsgebouwen moet systematisch aandacht besteed worden aan aspecten van zonne-energie en warmte-isolatie. De normen voor het maximale energiegebruik per ruimte-eenheid worden de komende vier jaar aanzienlijk verscherpt. Ruimtelijk beleid, volkshuisvesting en vestigingsbeleid voor bedrijven en woningbouw moeten worden doorgelicht op hun bijdrage aan de energiebesparingsdoelstelling. Nadere aandacht moet worden besteed aan de mogelijkheid om warmtekrachtinstallaties te bouwen die afval als brandstof gebruiken. Deze kunnen tevens een bijdrage leveren aan de reductie van de CO₂ emissie door substitutie van fossiele brandstoffen.

Bij de evaluatie van de BTW-tariefstelling moet Nederland opnieuw het milieuaspect van producten ter sprake brengen, en dan in het bijzonder aandringen op het invoeren van het lage BTW-tarief voor arbeidsloon in dienstverlening en reparatie.

Het gebruik van actieve zonne-energie, passieve zonne-energie, windenergie en afval- en restwarmte moet worden gestimuleerd. De productie van alle decentraal opgewekte elektriciteit moet aanzienlijk worden uitgebreid. Bijvoorbeeld de glastuinbouw kan daar een toenemende bijdrage aan leveren. Dit kan worden gerealiseerd door een verbetering van de teruglevertarieven aan het centrale elektriciteitsnet en door een geringere stijging van de gasprijs voor warmte/kracht installaties. De distributiebedrijven moeten hierin een belangrijke rol spelen. De overheid moet de randvoorwaarden vaststellen binnen welke de nutsbedrijven hun afwegingen dienen te maken ten aanzien van producten, prijs en inkoop.

De bouw van nieuwe grootschalige elektriciteitscentrales is alleen nodig voorzover gedecentraliseerde opwekking en stadsverwarmingseenheden onvoldoende in de behoeften kunnen voorzien. Nieuw productievermogen in de elektriciteitssector moet primair worden gebouwd waar het koelwater kan voorzien in de warmtebehoefte. Zolang er geen bevredigende oplossing is voor het veiligheids- en het afvalprobleem, zullen er geen nieuwe kerncentrales worden gebouwd. De bestaande centrales worden gesloten als de economische levensduur ten einde is gekomen. Er moet een verschuiving plaatsvinden van onderzoek op het gebied van kernsplijting naar onderzoek gericht op energiezuinige technieken en duurzame energiebronnen.

De organisatiestructuur van het energiebeleid en van de energiesector moet worden doorgelicht en aangepast aan de eisen van doelmatigheid, slagvaardigheid en doorzichtigheid. Dit moet mede bezien worden tegen het Europese perspectief. Gegeven de eenwording van de Europese energiemarkt moeten distributiebedrijven

meer mogelijkheden krijgen om in het buitenland actief te worden.

IV. Verkeer en vervoer

1. Mobiliteit

Er moet een nieuw evenwicht worden gezocht tussen de economische en maatschappelijke functies van verkeer en vervoer, en de negatieve effecten ervan, zoals aantasting van milieu, natuur en leefbaarheid, ruimtebeslag, energieverbruik en onveiligheid. Voor dat nieuwe evenwicht is uiteindelijk zowel een vermindering van de groei van de totale mobiliteit, als onmiddellijk een verschuiving naar vervoerswijzen met de minste negatieve effecten noodzakelijk.

Wonen, werken en winkelen moeten dicht bij elkaar worden gebracht, of door hoogwaardige openbaar vervoersverbindingen beter aan elkaar worden gekoppeld. Fiscale regelingen zoals het reiskostenforfait en de overdrachtsbelasting op onroerend goed moeten worden herzien om de verkleining van de afstand tussen wonen en werken te stimuleren met name in dichtbevolkte gebieden. (zie Eerste Hoofdstuk, Fiscaal beleid)

Voornaamste doel van het mobiliteitsbeleid blijft ook in de komende periode een verschuiving in de vervoerswijze: vermindering van de groei van milieuonvriendelijk autogebruik ten gunste van het openbaar vervoer en de fiets. Daarbij moet rekening worden gehouden met de specifieke situatie in dunbevolkte gebieden.

2. Minder groei autogebruik

Overheidsmaatregelen om de groei van het autoverkeer af te remmen zijn onvermijdelijk. Anders ontstaat een onaanvaardbare aanslag op onze leefomgeving, en raken economische centra onbereikbaar.

Om de doelstelling van het Structuurschema verkeer en vervoer te halen (niet meer dan 35% groei in 2010) is een aanzienlijke vergroting van de inspanning nodig.

Belangrijk aangrijpingspunt blijven de kosten van het autogebruik. Die zullen zoveel mogelijk variabel moeten worden gemaakt, zodat betaald wordt voor het gebruik van de auto en niet voor het bezit ervan. Een instrument daarvoor is de brandstofaccijns, die echter gebonden is aan Europese marges. Daarom zal moeten worden gezocht naar nieuwe instrumenten voor variabilisering van de autokosten, zoals elektronische tolheffing of spitsvignetten.

Op den duur zullen de kosten van autogebruik stijgen, omdat de maatschappelijke kosten van milieuaantasting en ruimtebeslag in de prijs moeten worden verdisconteerd.

Beheersing van het autogebruik moet ook geschieden door een stringent parkeerbeleid met het aantal plaatsen en de tarieven als variabelen. Gemeenten en regio's moeten worden gestimuleerd om zo'n beleid te ontwikkelen, met een maximaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden.

In dit beleid past ook een terughoudendheid met de aanleg van nieuwe en de verbreding van bestaande autowegen. Aanleg kan alleen gerechtvaardigd worden uit een oogpunt van leefbaarheid en verkeersveiligheid, niet ter verruiming van de capaciteit. Uitgangspunt moet zijn een optimaal gebruik van het bestaande wegennet, zonedig met toepassing van verkeersgeleidingssystemen.

3. Bevordering van openbaar vervoer.

Afremmen van de autogroei is niet mogelijk zonder gelijktijdige verbetering van het openbaar vervoer. Het openbaar vervoer moet een aantrekkelijk alternatief zijn,

zowel in prijs, in kwaliteit als in reistijd. Daaraan valt nog veel te verbeteren. Het openbaar vervoer heeft een bijzondere waarde voor hen die niet de beschikking hebben over een auto, zoals de 25% huishoudens zonder autobezit. Het openbaar vervoer is voor hen geen alternatief, maar een noodzaak. Het gebruik van taxi's met name als voor- en natransport van openbaar vervoer verbindingen dient bevorderd te worden. De efficiëntie van het taxigebruik (zoals bijvoorbeeld het in andere landen gangbare aanroepen van een taxi op een willekeurig punt) dient verbeterd te worden door aanpassing van de regelgeving.

Voortgegaan moet worden met investeringen in de infrastructuur voor trein en bus. Een extra prioriteit heeft de infrastructuur voor hoogwaardig openbaar vervoer in kwetsbare binnensteden. Daar zijn dure voorzieningen nodig waaraan het rijk zal moeten bijdragen.

Openbaar vervoerbedrijven moeten worden gestimuleerd om de kwaliteit te verbeteren, met name op het gebied van comfort, frequentie, onderlinge aansluiting en aansluiting op andere vervoerswijzen.

Het streven van de overheid is erop gericht de subsidiëring van het openbaar vervoer te verminderen, en daarnaast op de vergroting van de afstand t.a.v. de overheid, onder meer door verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen, concurrentie tussen openbaar vervoerbedrijven en grotere vrijheid van tariefstelling. Het overheidsbeleid ten aanzien van het openbaar vervoer ontwikkelt zich op dit moment onevenwichtig in de richting van investeringen in grote infrastructurele projecten. Ondertussen wordt echter op de subsidie voor de exploitatie van bestaande verbindingen drastisch bezuinigd waardoor het voorzieningenniveau wordt aangetast, met name bij het stads- en streekvervoer. Een neerwaartse spiraal in het gebruik van openbaar vervoer is hiermee in gang gezet. Deze ontwikkeling staat haaks op de doelstellingen van het D66 mobiliteitsbeleid.

Subsidiëring van openbaar vervoer moet gericht blijven op het bevorderen van een effectief, efficiënt en redelijk rendabel openbaar vervoer dat in prijs en kwaliteit concurrerend is met de auto. In dit kader kan de subsidie verminderen naarmate een betere organisatie van het openbaar vervoer en een stijging van de prijs voor autogebruik dat toelaten. Beperking van kosten bij het openbaar vervoer mag - ook in minder dicht bevolkte gebieden - niet leiden tot aantasting van een maatschappelijk noodzakelijk niveau van voorzieningen.

4. De voetganger.

Het te voet gaan als alternatief voor korte autoritten moet worden bevorderd. Een veilig en comfortabel gebruik van de openbare ruimte door de voetganger moet zijn gewaarborgd. De voetganger als zwakste verkeersdeelnemer dient extra te worden beschermd in het kader van een duurzaam veilig verkeersbeleid.

5. De fiets.

Het gebruik van de fiets als milieuvriendelijk individueel alternatief voor de auto moet met kracht worden bevorderd.

Daartoe moet worden geïnvesteerd in de uitbreiding van het aantal verkeersveilige en sociaalveilige fietsvoorzieningen. Gecombineerd gebruik van fiets en openbaar vervoer wordt bevorderd.

6. De vervoerregio

De spil van het mobiliteitsbeleid moet de vervoerregio worden. Daar zullen openbaar vervoersaanbod, parkeerregulering en ruimtelijke ordeningsinstrumenten op regionaal niveau op elkaar worden afgestemd. De autonomie van vervoerregio's

moet worden vergroot door decentralisatie van bevoegdheden en van financiële middelen. In de nieuwe bestuurlijke organisatie van Nederland gaan de agglomeratiebesturen en provincies-nieuwe-stijl als vervoerregio functioneren.

7. Verkeersveiligheid

In een verkeersveiligheidsbeleid voor de lange termijn moet de nadruk worden gelegd op optimale aanpassing van de infrastructuur aan menselijke vermogens, op voertuigvoorzieningen die gebruiksgemak en veiligheid vergroten, en op de opleiding en controle van verkeersdeelnemers.

Er moet een gedifferentieerd systeem van maximum snelheden komen van 120, 100, 80, 70, 50 en 30 km voor het gemotoriseerd verkeer, onder erkenning dat energiebesparing en milieubehoud door snelheidsverlaging worden bevorderd. De controle op maximumsnelheden moet sterk worden geïntensiveerd door invoering van een effectief strafpuntensysteem en door verbetering van de controle.

In het algemeen moet worden gestreefd naar gelijke verkeersregels in alle Europese landen, bijvoorbeeld door het invoeren van de rechts-voorrangregel van fietsen ten opzichte van auto's zoals die overal in Europa geldt.

8. Goederenvervoer

De verwachte sterke groei van het vrachtverkeer leidt tot een extra milieubelasting. In het kader van een te ontwikkelen structuurschema goederenvervoer zullen maatregelen worden getroffen om een trendbreuk te realiseren. Deze uit zich o.a. in een forse verschuiving in de overstap van goederenvervoer over de weg naar rail en water.

Prioriteit wordt gegeven aan investeringen in rail- en waterverbindingen. De achterstand in aanleg en onderhoud van vaarwegen moet met voortvarendheid worden ingelopen.

Het aandeel van de binnenvaart moet worden versterkt door structurele maatregelen die de concurrentiepositie van de bedrijfstak als geheel vergroten.

Gecombineerd vervoer kan de efficiency en milieuvriendelijkheid van goederenvervoer vergroten en moet door de overheid worden gestimuleerd. Stadsdistributiecentra worden met kracht bevorderd.

9. Vliegverkeer

Vliegen vormt een zware belasting voor het milieu. Daarom dient ook de luchtvaartsector, evenals andere bedrijfssectoren zijn bijdrage te leveren aan een vermindering van de milieubelasting door verbetering van de luchtvaarttechnologie en doorberekening van milieukosten in de prijs van de vliegtickets. Om de groeiende vliegverkeersstroom in te dammen, moet er accijns komen op kerosine en BTW op vliegtickets. Voor beide is internationale overeenstemming nodig. Nederland moet het voorbeeld geven door BTW- of een vergelijkbare heffing in te voeren op binnenlandse vluchten. Er dient een wettelijke nachtnorm te worden vastgelegd die rekening houdt met piekbelasting. Een jaargemiddelde als norm, zoals door het kabinet Lubbers-Kok wordt voorgesteld, is uit een oogpunt van volksgezondheid niet aanvaardbaar. Een onafhankelijke instantie moet worden belast met de controle op de naleving van de geluidscontouren, zowel overdag als 's nachts.

10. Grote projecten

a. hogesnelheidslijnen

Als Nederland moet worden aangesloten op het Europese net van hogesnelheidslijnen dient dit getoetst te worden aan criteria van duurzame ontwikkeling. Deze kunnen op middellange Europese afstand een goed alternatief voor auto en vliegtuig vormen. De Hogesnelheidstrein dient op wat langere termijn in Nederland te beschikken over een eigen baan, hetgeen niet een eigen tracé hoeft in te

houden. Bij de tracékeuze dient het Groene Hart ontzien te worden; ook indien dit tot extra kosten leidt. Komt het tot aanleg dan moet dat technisch geavanceerd, zorgvuldig, en dus gedeeltelijk ondergronds plaatsvinden.

b Zestienhoven

De aansluiting op Rotterdam en Schiphol brengt Rotterdam op 20 minuten van de nationale luchthaven, waardoor een nieuwe eigen luchthaven niet nodig is. Om aan de woningbouw doelstellingen als genoemd in de VINEX-nota* te kunnen voldoen, moet het huidige vliegveld Zestienhoven worden gesloten.

c. Schiphol

Schiphol kan alleen verder groeien in het kader van de duurzame ontwikkeling. Dat betekent dat uitbreiding gepaard moet gaan met milieuverbetering. De uitbreiding van Schiphol moet worden gezien in samenhang met de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Voorts is afstemming van beleid voor Schiphol en de regionale luchthavens nodig.

Als blijkt dat geen van de onderzochte groei-alternatieven van het PASO voldoet aan van tevoren vastgestelde milieu-uitgangspunten, dan zal de conclusie moeten zijn, dat de groei van Schiphol tot mainport volgens het onderzochte Plan van Aanpak op de huidige lokatie niet mogelijk is. Niet de milieunormen die voor de economie het beste uitkomen, moeten gelden, maar de normen die voor het milieu noodzakelijk zijn.

De milieugevolgen moeten tenminste worden getoetst aan de afspraken die zijn vastgelegd in het beleidsconvenant dat gesloten is op basis van het Plan van Aanpak Schiphol e.o. De afspraken hebben o.m. betrekking op:

- uitstoot van schadelijke stoffen;
- bodem-, lucht- en waterkwaliteit;
- geluidshinder gedurende dag en nacht.

Uitgangspunt voor aanleg van een eventuele nieuwe baan is een zodanige ruimtelijke inpassing dat het aantal ernstig geluidsgehinderden maximaal wordt teruggedrongen.

Er moet een norm worden vastgesteld voor externe veiligheid van vliegverkeer. Bestaande veiligheidsnormen voor transport en industriële activiteit en de praktijkervaring ermee staan model bij het ontwerpen van de norm voor vliegverkeer. Naast normen voor het individueel risico moeten normen worden vastgesteld voor de aanvaardbaarheid van groepsrisico's.

Het belang van Schiphol voor de werkgelegenheid versus de milieu- en veiligheidsproblemen rond Schiphol benadrukken de noodzaak van het maatschappelijk draagvlak voor de luchthaven. De instelling van een Adviesraad Schiphol op basis van de Wet R.O. sluit aan op de behoefte in de Schipholregio.

d. Betuwelijn

De ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa zorgen voor een toenemende groei van de overslag van goederen in de Rotterdamse haven. Deze ontwikkeling, samen met de beperkingen die het autoverkeer in de Alpenlanden ondervindt, maken een toename in het gebruik van railvervoer waarschijnlijk. Het is de vraag of die groei door de bestaande infrastructuur, ook als die optimaal wordt benut en verbeterd, blijvend kan worden opgevangen. Een besluit tot aanleg van een nieuwe Betuwelijn heeft herziening zolang ecologische en maatschappelijke bezwaren ondergeschikt blijven aan economische/financiële afwegingen. Komt het tot aanleg dan dient dit technisch geavanceerd te gebeuren, ten minste verdiept en op knelpunten ondergronds. Een optimale mix van vervoersmodaliteiten, waaronder

railvervoer, is daarbij wenselijk. De aandacht lijkt zich nu vooral te richten op railvervoer en met name de Betuwelijn. De uitbreiding van andere vervoerswijzen, met name transport via water, moet echter niet uit het oog worden verloren.

V. Land- en tuinbouw

Het beleid voor de grondgebonden akkerbouw en veeteelt in Nederland wordt in belangrijke mate bepaald door het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie (EU). Dit is toe aan herziening. Het systeem van geldelijke steun voor de producten moet verdwijnen, in welke vorm ze ook wordt verstrekt. Het veiligstellen van de voedselvoorziening van de EU en het op peil houden van inkomens van de boeren kan worden bereikt door middel van een goed gekozen, jaarlijks vast te stellen, richtprijs voor graan, dat een spilfunctie heeft in het aangepaste systeem.

Door het geleidelijk afschaffen van de interventie, van de toeslagen voor productie en verwerking, en van de exportsubsidies, zal de agrarische sector in de EU gaan passen in de gewenste vrije markt. Tevens komt zo een einde aan de vaak fnuikende concurrentie op de markten van de ontwikkelingslanden.

Daarnaast is het nodig om doelstellingen m.b.t. natuur en landschap in het EU-landbouwbeleid te verankeren. Het beschermen van het milieu moet een centrale rol krijgen in het GLB, waarvan de doelstellingen, zoals die zijn vastgesteld in het kader van het Verdrag van Rome, dienen te worden uitgebreid met dit vereiste. Om de reusachtige achteruitgang van natuurwaarden een halt toe te roepen is, naast een beleidsombuiging, een belangrijke ombuiging van financiële bestedingen nodig, gericht op het ondersteunen van natuurvriendelijk, extensieve landbouw en de beschikbaarstelling van middelen voor natuurbeheer waar de landbouw zich terugtrekt.

Een deel van de Nederlandse land- en tuinbouw en veeteelt stelt het zonder de bemoeienissen van het GLB. Zij zijn tot nog toe welgevaren en hebben een belangrijke bijdrage aan export en werkgelegenheid gegeven. Het betreft de tuinbouw, de teelt van aardappelen en de pluimvee- en varkenshouderij.

Door het hoge gebruik aan meststoffen en toxische middelen voor de bescherming van het gewas en door het lozen van organisch afval dragen zij ook veel bij aan het vervuilen van atmosfeer, bodem en water. Dat zal snel moeten verminderen door het terugdringen van emissies. Dit kan in de tuinbouw o.a. gerealiseerd worden door de toepassing van gesloten teeltsystemen. De ontwikkeling en toepassing van dergelijke systemen kunnen door het innovatieve karakter ervan de concurrentiepositie van Nederland versterken.

Ook voor het behoud van de, reeds sterk geslonken, voorraden grondwater zal de landbouw in sommige streken een veer moeten laten, zowel voor het beschermen van natuurgebieden en bossen, als voor de voorziening met drinkwater.

Het is voor de agrarische sector een zware taak om van een eenzijdig op hoge productie gerichte bedrijfsvoering om te schakelen naar een systeem dat mede in belangrijke mate is gericht op zorgvuldig beheer van zowel het productie-milieu als van de omgeving.

Wegen en middelen om tot duurzame landbouw te komen zijn o.a.:

1. Het brengen van evenwicht tussen de aanvoer van mineralen met mest en veevoer enerzijds en de afvoer met de opbrengsten anderzijds;
2. Het verminderen van de afhankelijkheid van toxische middelen voor de bescherming van gewassen;

3. Een zorgvuldig en gedifferentieerd beheer van het grondwaterpeil door de provinciale besturen en waterschappen;

Een stelsel van heffingen en toeslagen zou regulerend en stimulerend kunnen werken. Naast wet- en regelgeving kunnen bindende convenanten tussen overheid en bedrijfsleven belangrijke middelen zijn.

Voor een economisch gezonde landbouw (die produceert met de best beschikbare "technical means", waarbij de omgeving zo min mogelijk wordt belast met systeemvreemde stoffen en door het onttrekken van water) die ruimte biedt aan natuur- en landschapswaarden, zijn voldoende mogelijkheden.

Biologische landbouw

Ten behoeve van een meer gezond voedselpakket en de vraag naar biologische geteelde producten dient de teelt en de afzet hiervan te worden bevorderd.

Voor het verkrijgen van evenwicht tussen vraag en aanbod op de markt, bij een redelijk niveau van de prijzen is het noodzakelijk de totale produktie-capaciteit van de landbouw te verminderen. Het blijvend uit produktie-nemen van landbouwgronden moet daarom worden gestimuleerd. Het toekomstperspectief voor agrarische bedrijven is afhankelijk van milieuvriendelijke produktiemethoden en van natuurproduktie en landschappelijk behoud. Vooral het veiligstellen van veenweidegebieden en landschappelijke openheid zijn een deeltaak van de agrariër geworden.

Het is in veel streken zinvol de boeren tegen een vergoeding te betrekken bij het behoud van natuur- en landschapswaarden, zowel op hun eigen gronden als daarbuiten. In afwijking van het huidige stelsel met kortlopende beheersovereenkomsten, dient dit, voor wat betreft aanpassingen in de bedrijfsvoering, te geschieden door het sluiten van overeenkomsten. Extensivering, bosaanleg en natuurproduktie door boeren kan, naast aankoop door de overheid, het areaal en de kwaliteit van natuur en milieu vergroten. Waar milieudoelstellingen niet worden gehaald dienen boeren sociaal verantwoord te worden uitgekocht.

Voor het beheer van de landelijke gebieden, met inbegrip van het waterhuishouden, is een door de overheid gestuurd Ruraal Beleid geboden, waarin de verschillende belangen en gebruiksvormen in onderlinge samenhang worden geregeld.

De pachtwet moet worden herzien en worden ontdaan van de eenzijdige bepalingen die alleen zijn gericht op de agrarische belangen en de bescherming van de pachter.

De bosbouw voor produktie van hout en vezel is een vorm van landbouw, geen natuurbeheer. Het Nederlandse beleid zal, in het raam van dat voor de gehele EU, meer professioneel worden.

Taakstelling, organisatie, instelling, personele bezetting en politieke leiding van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn toe aan grondige herziening. Het instituut van de PBO in de landbouw is eveneens daar aan toe.

De giftige stoffen die worden gebruikt in de land- en tuinbouw, door volkstuinters en bezitters van andere soorten tuinen, door gemeentelijke plantsoendiensten en andere overheidsinstellingen, welke stoffen gewoonlijk worden aangeduid als gewasbeschermingsmiddelen, loofdoders en onkruidverdelgers, dienen niet langer vrij te verkopen en te kopen te zijn. Zij moeten slechts worden verstrekt door geregistreerde, bevoegde personen, die een opleiding in toxicologie hebben en die

verplicht zijn van elke leverantie boek te houden, met inbegrip van naam en adres van de koper en het beoogde doel van het gebruik.

Dieren hebben een intrinsieke waarde en dienen respectvol en waardig behandeld te worden. Uitbreiding van alle vormen van bio-industrie is niet gewenst. Mede in EG verband moet voortdurend aandacht worden gevraagd voor de naleving en de verdieping van de Europese richtlijnen met betrekking tot het welzijn van dieren bij transporten bij huisvesting in de intensieve veehouderij en de bio-industrie.

VI. Volkshuisvesting

De overheid heeft ervoor te zorgen dat de woningmarkt toegankelijk is voor iedereen, dat schaarsten op die markt worden opgeheven, dat er zo zuinig mogelijk wordt omgegaan met grondstoffen en energie en dat de woningvoorraad zorgvuldig wordt beheerd.

Onverlet ieders eigen verantwoordelijkheid is volkshuisvesting een overheidstaak die vooral bestaat uit het scheppen van mogelijkheden voor elk individu om in zijn huisvesting te voorzien. Van de overheid wordt bijzondere aandacht gevraagd voor die groepen in de samenleving, die dat niet, of onvoldoende kunnen. Voor personen met de laagste inkomens moeten voldoende goedkope woningen beschikbaar komen door het bevorderen van de doorstroming en door een distributiebeleid voor vrijkomende goedkope woningen. De doorstroming wordt allereerst op gang gebracht door het verlenen van voldoende vergunningen voor de bouw van woningen voor de midden en hogere inkomens. Het distributiebeleid van woningen concentreert zich op de goedkope woningvoorraad. De markt voor duurdere woningen wordt volledig geliberaliseerd. Niettemin is het instrument van de doorstromingsheffing naar verwachting onmisbaar.

De volkshuisvesting kan het beste regionaal worden aangepakt. Het aangewezen beleidsinstrument daartoe is een regionaal volkshuisvestingsplan dat in beginsel gebaseerd moet zijn op de woonbehoefte van de consumenten.

In het huisvestingsplan worden doelstellingen geformuleerd inzake de differentiatie naar prijs en kwaliteit van de bestaande en toe te voegen voorraad. Ook binnen wijken dient de voorraad zo gedifferentieerd mogelijk opgebouwd te zijn. Planning van nieuwbouw, renovatie, beheer en onderhoud, evenals het beleid inzake vernieuwing van oude stadsdelen en na-oorlogse wijken moeten erin zijn vastgelegd. Ook de rol van de woningcorporaties moet in een huisvestingsplan worden geformuleerd. Zij kunnen worden ingezet ten behoeve van een relatief brede doelgroep, maar het zwaartepunt moet blijven liggen bij de lagere inkomensgroepen. Het stadsvernieuwingsbeleid moet als adequaat sturingsinstrument worden ingezet om problemen in de steden aan te pakken. Gezien de te verwachten bevolkingsgroei, het gegeven dat stadsvernieuwing een permanent proces is en de zich uitbreidende structurele problemen, is eindigheid niet reëel.

Zowel in de goedkope als in de middenklasse en de duurdere sectoren kan de rol van een overheid in het plan worden beperkt tot het scheppen van bouw mogelijkheden, de bereikbaarheid van de voorzieningen en het op peil houden van de kwaliteit van de openbare ruimte.

De prijs van het wonen wordt dan een weerspiegeling van de kwaliteit van het aanbod waarbij de huurprijs overeenkomt met de marktprijs. Voor de laagste inkomensgroepen is de marktprijs vooralsnog alleen op te brengen met behulp van

individuele huursubsidie. Door middel van een effectieve woningdistributie ten behoeve van deze groepen kan het met dit instrument gemoeide budget geleidelijk worden verlaagd. In het woonruimteverdelingssysteem dient het eigen initiatief en de eigen keuzemogelijkheid van de woningzoekenden centraal te staan. Het 'Delftse systeem'* kan hierbij als voorbeeld dienen.

Het ruimtelijke ordeningsbeleid dient de voorwaarden te scheppen waarbinnen de volkshuisvestingsdoeleinden kunnen worden bereikt. Nu bekend is dat de woningbehoefte groter is dan voorzien, zullen nog meer inspanningen moeten worden verricht om voldoende lokaties tijdig beschikbaar te krijgen. Dit vraagt om een scherpere prioriteitsstelling binnen de volkshuisvesting. Woningssubsidieregelingen moeten worden afgeschaft.

Eigen woningbezit is een effectief middel gebleken om verval van woningen en buurten tegen te gaan en blijft daarom gewenst. Stimulering kan alleen plaatsvinden bij beschikbaarheid van voldoende koopwoningen en een goed financieel garantiebeleid.

Ouderen hebben recht op zelfstandig wonen, zolang zij daartoe in staat zijn. Mede met het oog op de groeiende omvang van de groep ouderen in de samenleving dient de behoefte aan ouderenwoningen, wooncomplexen waar men zorg kan bieden, en woningaanpassingen uitdrukkelijk te zijn opgenomen in het volkshuisvestingsplan.

In het aanbod van woonzorgdiensten is voor een niet ingewijde nauwelijks de weg te vinden. Dit aanbod moet zo worden ingericht dat de cliënt terecht kan op één adres, waar de coördinatie van wonen, zorg, indicatie en dienstverlening plaatsvindt.

VII. Ruimtelijke Ordening

Binnen een gezond en veilig leefmilieu helpt ruimtelijke ordening levensomstandigheden te maken waarin - naar het ideaal van D66 - mensen zich, zowel individueel als gezamenlijk, naar eigen inzicht kunnen ontplooiën in sociaal, cultureel en economisch opzicht. Een ruimtelijke ordening die rekening houdt met duurzame ontwikkeling zal voor alles soberheid betrachten in het ruimtegebruik per inwoner en per activiteit. Er moeten heldere keuzes worden gemaakt tussen gebieden waar verdichting en verzwaring van het gebruik van de ruimte nog mogelijk is en gebieden waar dat niet kan. Voorkomen moet worden dat - bij voorbeeld door hoge kosten van bodemsanering en verschil in grondprijzen - het beter gebruik maken van bestaand stedelijk gebied wordt ontlopen en in plaats daarvan de weg van de minste weerstand wordt gekozen: nieuwe claims op het buitengebied. Compacte steden zijn noodzakelijk voor vernieuwing van de economische basis, voor de werkgelegenheid, het draagvlak van voorzieningen, het voorkomen van onnodig autoverkeer en een milieuvriendelijk ruimtegebruik. Er moeten daarom betere kansen worden gegeven aan verdichting en herinrichting van de stedelijke gebieden, o.a. door stimulering van dubbel grondgebruik*, door bevordering van openbaar vervoer en fietsverkeer, door ontwikkeling van stedelijke activiteiten in stadsgewesten en door het afremmen van de bebouwing tussen de verstedelijkte gebieden in. Bij noodzakelijke uitbreidingen aan bestaande stedelijke gebieden krijgen gemeenten een voorkeursrecht voor grondaankopen. Bij de groei van kleinere steden en dorpen - voorzover onvermijdelijk, dan wel passend binnen

afgesproken taakstellingen - wordt als uitgangspunt gehanteerd dat deze wordt opgevangen binnen de bebouwde kom. Verbetering van bestaande baatbelastinginstrumenten is noodzakelijk.

Veel steden danken hun aantrekkelijkheid mede aan een historisch centrum met monumentale gebouwen en fraaie parken. Behoud en herstel van deze culturele waarden zijn van wezenlijk belang, ook voor het creëren van een aantrekkelijk woon-, leef- en werkklimaat. Meer in het algemeen moet de belevingswaarde van de bebouwde en onbebouwde ruimte worden verhoogd door aandacht voor vormgeving en historische continuïteit.

Behoud, ontwikkeling en versterking van ruimtelijke diversiteit in landschappen is een fundamentele voorwaarde voor duurzame ontwikkeling. De te verwachten inkrimping van het areaal landbouwgrond biedt nieuwe mogelijkheden voor natuurontwikkeling. Daarnaast baart de afnemende leefbaarheid zorgen. Een gebiedsgericht beleid (gebaseerd op de kernbegrippen werkgelegenheid, bereikbaarheid en voorzieningen) zal volwaardige aandacht dienen te krijgen. Het ruimtelijk beleid moet zorgen dat die kansen zo goed mogelijk worden benut. In landelijke gebieden moeten de doelstellingen van natuurbeheer, duurzame landbouw, recreatie en andere activiteiten op regionale schaal in onderling verband tot ontwikkeling worden gebracht, te beginnen met akkerbouw- en zandgrondgebieden.

Een verkorting van de besluitvormingsprocedures in de ruimtelijke ordening is wenselijk, mits de rechten van de burgers gewaarborgd blijven. De wettelijke procedures dienen daarvoor zo te worden aangepast dat een democratisch gekozen orgaan na inspraak en na afweging en motivering van de ingekomen bezwaren beslist, waarna beroep openstaat bij de administratieve rechter.

DERDE HOOFDSTUK: EEN HELDER BESTUUR

De verstandhouding tussen burgers en politiek is danig verstoord. Steeds meer wordt de overheid gezien als een weliswaar niet echt kwaadaardige, maar wel buitengewoon onhandige reus, die veel ruimte in beslag neemt, zich overal mee bemoeit, met zichzelf in de knoop raakt en er vaak niet in slaagt de eenvoudigste dingen tot een goed einde te brengen. Daarbij spreekt hij onophoudelijk in nota's, regels, beleidsvoornemens, vernieuwingen, ombuigingsvoorstellen en andere raadselen, in een taal die soms in de verte aan Nederlands doet denken. Politieke partijen gaan in dit verband niet vrijuit; ze doen er goed aan hun eigen functioneren, helderheid en democratisch gehalte tegen het licht te houden.

Omgekeerd krijgen de burgers vaak het verwijt dat zij de arme reus voor de gek houden, uitgekiend van hem profiteren waar het uitkomt en ze hun eigen verantwoordelijkheid aan hem kunnen overdoen, maar zich voor het overige niets van zijn regels aantrekken, en daarmee ook niet van de gemeenschap en van de publieke zaak.

Die situatie is niet nieuw. Ze is geleidelijk gegroeid naarmate de burgers het geloof verloren in het politiek-maatschappelijk evenwicht van het zuilenstelsel, en de overheid steeds omvangrijker en gedetailleerder taken naar zich toe trok. Ze wordt wel steeds pijnlijker. We staan immers voor grote problemen: herstel van economie en werkgelegenheid, de overgang naar duurzame ontwikkeling, handhaving van veiligheid en recht in steeds moeilijker omstandigheden, herziening van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, het onderwijs. Die krijgen we niet onder de knie zonder een goed bestuur. Daarom is de staatsinrichting van Nederland aan een snelle en grondige revisie toe.

Het moet een herziening worden van verschillende kanten. De burger moet meer directe invloed krijgen op de politiek; de gekozen vertegenwoordigers moeten het stuur van de overheid steviger in handen krijgen; de overheid moet leren doen wat moet en laten wat ook een ander kan. Dat vergt een omslag in het denken, maar die komt er niet zonder de steun van concrete ingrepen in de organisatie.

In dit hoofdstuk worden daartoe voorstellen gedaan. Vervolgens komt de problematiek van veiligheid en criminaliteit, politie en justitie uitvoerig aan de orde.

I. Ruim baan voor de democratie

1. Kies de minister-president!

Nederland is een democratie, maar een verbaasd ingewikkelde democratie. Alleen in verkiezingstijd lijkt alles even eenvoudig. Lijsttrekkers van grote partijen kijken de burger vanaf hun borden vastberaden aan boven leuzen als "kies de minister-president", of "laat de oude zijn karwei afmaken". Het is ermee als met veel reclame: het geeft een mooi gevoel, maar je moet het niet letterlijk nemen. In Nederland kiezen de burgers hun regeringsleider of hun regering niet. Ze kiezen een parlement. Met hun stem op de man met het bekende gezicht bepalen ze hoeveel mensen met minder bekende gezichten achter hem aan de blauwe zetels in de Tweede Kamer gaan innemen. De volgorde waarin die binnenkomen wordt (behalve bij D66) niet eens rechtstreeks door de partijleden bepaald, laat staan door de kiezers. En ook het zo gekozen parlement kiest niet rechtstreeks de minister-president. Formeel wordt hij, als alle ministers, benoemd door de Koningin; in feite is die benoeming het resultaat van besloten onderhandelingen binnen een

kleine politieke elite.

Toen de partijen nog stabiel verankerd waren in levensbeschouwelijke zuilen, leverde dit alles geen onoverkomelijke problemen op. Tegenwoordig zijn de burgers meer geneigd tot eigen politieke keuzen op grond van wisselende overwegingen. Bij het bepalen van hun stem is het ideologisch etiket van de kandidaat niet meer automatisch doorslaggevend; de vraag of iemand persoonlijk vertrouwen inboezemt, wordt steeds belangrijker. De behoefte aan een directe band tussen kiezer en gekozene groeit; de verkiezingsreclame speelt gretig op die behoefte in. Maar het politieke bestel zelf, met zijn volksvertegenwoordigers zonder gezicht en zijn regering zonder kiezersmandaat, blijft onveranderd, en drijft steeds verder van de burger af.

Daarom blijft het in de eerste plaats nodig dat de minister-president rechtstreeks wordt gekozen door het volk. Dat betekent niet dat gebroken moet worden met het in ons land zo hecht verankerde vertrouwensbeginsel. De gekozen minister-president formeert een kabinet, dat het vertrouwen moet winnen en behouden van het parlement. Er komt dus een verhouding tussen regering en parlement die ook in de praktijk meer dualistisch is. De regeringsfracties zijn veel minder gehouden tot vrijwel onvoorwaardelijke steun aan al het doen en laten van de regering. Hoewel ook in dit systeem een globaal regeerackoord denkbaar is, zal veel vaker dan thans naar parlementaire meerderheden moeten worden gezocht, die wisselend van samenstelling zullen zijn en vaker dwars door de fracties heen zullen ontstaan. Zo krijgt het parlement dat te doen waarvoor het bestemd is: niet met kunst- en vliegwerk een kabinet in het zadel houden, maar de opvattingen van de kiezers vertegenwoordigen en het regeringsbeleid controleren en toetsen.

2. Een andere volksvertegenwoordiger

Niet alleen de regering, ook het parlement en het individuele kamerlid heeft een meer directe band nodig met de kiezers: een eigen gezicht voor de mensen die op hem of haar gestemd hebben, een eigen basis van vertrouwen die meer is dan alleen een afgeleide van het vertrouwen dat de lijsttrekker inboezemt. Er zijn kamerleden die daar aardig in slagen, maar ze hebben het stelsel niet mee. Door de onpersoonlijke manier van hun verkiezing en de specialisatie waarin ze dreigen te worden opgesloten, blijven ze vaak voor de meeste kiezers onbekenden - en een onbekende is geen drager van vertrouwen.

Een oplossing ligt in het districtenstelsel. Niet in de radicale vorm, waarin elke parlementariër zijn eigen district heeft - dat leidt tot een te grote vertekening van de politieke krachtsverhoudingen in het land, doordat te veel stemmen niet meetellen. Een gematigde vorm van het districtenstelsel, het meervoudig districtenstelsel kan dat bezwaar goeddeels ondervangen. Daarbij gaat het om een beperkt aantal grote districten of kieskringen; binnen elk district wordt een aantal volksvertegenwoordigers naar evenredigheid van stemmen gekozen. De kieswet moet dusdanig worden veranderd dat bij verkiezingen de voorkeurstemmen meer invloed krijgen bij de bepaling van de volgorde waarin zetels worden toegewezen.

Het voordeel is, dat kandidaten meer op eigen kracht de steun van hun kiezers moeten verwerven. Hun persoonlijkheid gaat meer tellen, ze worden herkenbaarder en makkelijker aan te spreken, terwijl de neiging tot overmatige specialisatie op een vakgebied wordt tegengegaan.

In de komende kabinetsperiode dienen voorts maatregelen te worden getroffen die werkers in de publieke en private sector gelijkwaardige rechtspositionele voorwaarden bieden bij het aanvaarden van een politiek democratische functie in overheidsverband, hetzij als bestuurder, hetzij als volksvertegenwoordiger. De thans voor ambtenaren geldende regelingen zijn hierbij zoveel mogelijk uitgangspunt.

3. Het referendum

Burgers beschouwen hun stem niet langer als een onbeperkt mandaat aan een partij om namens hen afwegingen te maken en beslissingen te nemen. Als in zo veel andere democratische landen moeten de burgers ook in Nederland de mogelijkheid krijgen zich rechtstreeks uit te spreken over belangrijke kwesties. Zo'n referendum hoort te voldoen aan strenge eisen van zorgvuldigheid. Er mag geen manipulatie mogelijk zijn door vraagstelling of interpretatie, het moet om wezenlijke zaken gaan en het resultaat mag niet worden genegeerd.

Aan deze voorwaarden wordt voldaan door het corrigerend wetgevingsreferendum. Dit houdt in dat, indien een voldoende groot aantal burgers dit wenst, een wet of planologische kernbeslissing die door het parlement is aangenomen, voor het van kracht worden aan de kiezers ter goedkeuring wordt voorgelegd. Wordt zo'n wet daarbij door een meerderheid afgewezen, dan gaat de wet niet door en moeten regering en parlement eventueel een nieuwe wet maken.

Op den duur zouden burgers ook van hun kant het initiatief moeten kunnen nemen om tot wetgeving te komen. Eerst moet echter ervaring worden opgedaan met het referendum. Aan de hand daarvan kan de gedachte van het volksinitiatief verder worden uitgewerkt.

4. De Eerste Kamer

Het parlement bestaat uit twee Kamers, waarvan de tweede rechtstreeks door de burgers gekozen wordt en de eerste niet. Deze eigenaardigheid kan wel historisch worden verklaard, maar valt nauwelijks te verdedigen op grond van helder democratisch denken.

Een belangrijke taak van de Eerste Kamer is het bewaken van de kwaliteit van de wetgeving.

Invoering van de mogelijkheid van constitutionele toetsing, in hoogste instantie door de Hoge Raad, is gewenst. Erkend wordt dat daarmee de staatkundige functie van de Eerste Kamer wordt gereduceerd.

II. Het stuur in de revisie

1. Het gevecht met de hooiberg

Ook als de burgers de politiek weer in de greep krijgen, dan heeft de politiek daarmee het overheidsapparaat nog niet in de greep, en heeft dat overheidsapparaat nog niet geleerd alert en in de juiste maat te reageren op de weerbarstige werkelijkheid waarin de burgers leven.

De overheid heeft te veel hooi op haar vork. Ze heeft steeds meer taken en taakjes aangetrokken en steeds meer mensen om die uit te voeren. Het overzicht is zoek geraakt. Voor de buitenstaander is de politiek een wereld apart geworden, waarin specialistische politici, ambtenaren, deskundigen en gevestigde belangenbehartigers voor elk beleidsterrein afzonderlijk in clubverband de problemen formuleren en de bijpassende oplossingen bedenken. De maatschappij laat zich echter weinig gelegen liggen aan de Haagse knippatronen en modellen, zodat het beleid

onvoldoende rekening houdt met wat zij werkelijk vraagt en wat zij aankan.

Daarbij is het zwaartepunt in de besluitvorming verschoven van de politiek naar de clubverbanden. We doen alsof het kabinet regeert en het parlement controleert, alsof de politiek zegt wat er gebeuren moet en de bureaucratie zorgt dat het gebeurt. In werkelijkheid zijn het steeds meer de gesloten bolwerken van bureaucraten, belanghebbenden en betersweters die de dienst uitmaken en zowel burgers als politici het nakijken geven. Zo wordt de agenda van de politiek steeds meer bepaald door de schema's van de bureaucratie op de lange en de incidenten van de media op de korte termijn.

Het bezwaar tegen deze stand van zaken is natuurlijk niet dat zo veel mensen met verstand van zaken zich met de problemen van de gemeenschap bezighouden. Dat is alleen maar nuttig en zelfs volstrekt noodzakelijk in een ingewikkelde samenleving als de onze. Het bezwaar is dat het hele proces zo ondoorzichtig is dat alle vertegenwoordigers dreigen weg te lekken in de anonimiteit, en zo versnipperd dat het in feite stuurloos is geworden. Daar komen hoofdlijnen en wezenlijke beslispunten niet of veel te laat uit naar boven om te worden onderworpen aan een beslissend en richtinggevend politiek oordeel.

De politiek kan niet de hele hooiberg tegelijk aan, dat is duidelijk. Wie dat probeert, raakt zelf bedolven. Er is de afgelopen jaren een begin gemaakt met de discussie over de kerntaken van de overheid. Dat onderzoek moet voortgaan en tot meer concrete resultaten leiden. De rijksoverheid moet zorgen voor fundamentele bestaanszekerheden als gegarandeerde vrijheidsrechten, een duurzaam milieu, veiligheid en een behoorlijk bestaansminimum voor alle burgers. Daarnaast hoort ze de maatschappelijke dynamiek te stimuleren door krachtig, maar niet opdringerig bij te dragen aan goed onderwijs en economische en culturele ontplooiing. Bij alles wat zij doet hoort ze zich af te vragen of het niet even goed of beter gedaan kan worden door de burgers zelf, door hun maatschappelijke verbanden of door de markt.

Bij alle taken die de overheid ook bij nader inzien aan zichzelf houdt, moet worden nagegaan op welk niveau zij moeten worden uitgevoerd, door het rijk of door provincies, regio's of gemeenten. Decentraal betekent dicht bij de burger; dat verdient dus, waar het praktisch mogelijk is, de voorkeur. Overal waar taken worden verplaatst, horen de banen en de middelen daarbij.

Als zo het hooi tot hanteerbare proporties is teruggebracht, moet ook de kwaliteit van de vork worden getoetst. Om de bureaucratie weer tot werktuig te maken van de politiek, moet het proces waarbij besluiten worden voorbereid en gevormd in de eerste plaats doorzichtig worden gemaakt, zodat elke eventuele rolvermenging van ambtenaren, deskundigen kamerleden en belangenbehartigers aan de openbaarheid kan worden getoetst. Verder zal het proces zo moeten worden georganiseerd dat de grote samenhang gaat domineren over de details, en dat de politiek weer precies daar kan aangrijpen waar de echte knooppunten liggen.

2. Het kabinet

Als de politiek zich meer gaat toeleggen op kerntaken en op sturing op hoofdlijnen zal zij er tevens voor moeten zorgen dat er niet een onsamenhangende veelheid

van beleid uit de verschillende departementen op de maatschappij wordt afgevuurd. De departementale verkokering is nog steeds een probleem, ondanks de vele coördinerende maatregelen die op het niveau van de ministerraad zijn genomen. Een eigen coördinerende en regisserende taak van de minister-president kan hierin verbetering brengen. Daarvoor zijn nieuwe bevoegdheden nodig, zoals een aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van de andere ministers. Ook zou hij individuele ministers en staatssecretarissen moeten kunnen ontslaan. Zo'n versterking van bevoegdheden moet wel gepaard gaan met een versterking van de legitimatie van de minister-president, zoals hierboven bepleit.

Voor sommige brandende kwesties, zoals de sociale vernieuwing en het minderhedenvraagstuk, zou de aanstelling van een project-minister kunnen leiden tot een meer energieke en samenhangende aanpak. Zo'n functie heeft echter alleen zin als deze ook wordt toegerust met voldoende en op de juiste plek gesitueerde mensen en middelen om de barrières van de departementale autonomie te doorbreken.

In het algemeen is een wezenlijke verbetering alleen mogelijk door versterking van de rol van de minister-president in combinatie met een verkleining van de ministerraad. In zo'n kernkabinet is de afstemming tussen hoofdbeleidsgebieden beter gewaarborgd, omdat de ministers dat als hoofdtaak hebben. De vele uitvoerende politieke taken van onze huidige ministers worden dan overgelaten aan onderministers.

3. Het parlement

Ook het parlement moet de gelegenheid krijgen, op het juiste moment richtinggevend in te grijpen op hoofdlijnen. Dat vereist in een vroeg stadium een samenspraak met maatschappelijke groepen, organisaties en individuele burgers om het terrein te verkennen en richtingen te kunnen aangeven.

Daartoe kan naast de enquête achteraf een "strategische verkenningsprocedure" dienstig zijn. Dit is door het parlement te entameren strategisch onderzoek ter verwerving van eigen kennis, waarmee beleidsprocessen in gang kunnen worden gezet of bijgestuurd.

Zo kunnen burgers en maatschappelijke organisaties worden gestimuleerd tot actief meedenken over wezenlijke politieke vragen.

4. Departementen en bestuursorganen

Kleinere departementen met een strakkere scheiding tussen beleid en uitvoering kunnen het functioneren van zowel de politiek als de bureaucratie ten goede komen. Kerndepartementen met uitvoerende diensten op afstand zijn minder log en reageren beter op politieke sturing. Daarbij moet wel aan een aantal essentiële voorwaarden worden voldaan. De instelling van zelfstandige bestuursorganen moet bij wet geschieden; daarbij zullen ook kwaliteitswaarborgen moeten worden vastgelegd. Zo moet de beperking van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle die het gevolg is van het meer op afstand plaatsen, gecompenseerd worden door garanties op het gebied van toezicht, controle, openbaarheid en rechtsbescherming. De Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer hebben hier een belangrijke functie te vervullen. Als Nederland vol raakt met in aard en omvang sterk verschillende, ondoordringbare uitvoerende diensten, wordt de bureaucratie alleen maar erger en komt er van politieke sturing niets terecht.

5. Ambtenaren

Een minder verkokerde overheid heeft behoefte aan een ander type ambtenaren. Daarom moet er een algemene rijksbestuursdienst komen naar het model van de Britse Civil Service, die niet alleen tot de hogere functies beperkt blijft. In het algemeen is plaatsing in één bepaalde functie voor een termijn van zes jaar wenselijk. Ook uitwisseling met het bedrijfsleven moet worden bevorderd. Voor een vernieuwde rijksdienst, kleiner en beter, moet binnen de loonsom financiële ruimte worden gevonden om marktconforme salarissen te betalen. De overheid moet goede mensen kunnen aantrekken. Dit geldt voor (top)functies op beleidsniveau, maar evenzeer voor (top)functies op beheersniveau.

Het streven naar gelijkstelling van ambtenaren aan werknemers in de particuliere sector wordt gesteund, op voorwaarde dat dit over de hele linie gebeurt en niet alleen daar waar de ambtenaren zich in een voordelige uitgangspositie bevinden.

De ingrijpende reorganisatie van de rijksoverheid die noodzakelijk is, vergt een goed flankerend beleid voor de betrokken ambtenaren. Veel aandacht moet worden besteed aan om- en bijscholing, die de ruimte voor herplaatsing vergroot. Het voorkeursbeleid ten gunste van vrouwen, allochtonen en gehandicapten moet worden voortgezet.

6. De burger beschermd

a. tussen kast en muur

Een andere eis die aan de overheidsorganisatie moet worden gesteld, is dat zij geen doolhof oplevert voor de individuele burger. In de sociale zekerheid, in de zorgsector en elders komt het nog veel te vaak voor dat de mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd. De algemene regel hoort te zijn dat burgers zo veel mogelijk met hun concrete probleem op één adres terecht kunnen, ook als dat probleem zich niet houdt aan verfijnde ambtelijke indelingen van de werkelijkheid. De ambtelijke dienst die de mensen te woord staat, hoort zelf voldoende van die indelingen op de hoogte te zijn om hen de weg te wijzen en met raad en daad bij te staan. De bereikbaarheid van de overheid voor de burger dient zodanig te zijn, dat afstand en werktijden geen belemmering vormen voor de burger. De rechten van de burger in zijn contacten met overheden worden vastgelegd in een handvest voor de burger ("citizens charter").

b. de persoonlijke levenssfeer

Zoals overal gaat ook bij de rijksoverheid het opslaan en uitwisselen van gegevens steeds vaker via geautomatiseerde gegevensbestanden, die onderling worden gekoppeld. Dat is doelmatig en het vereenvoudigt de bestrijding van misbruik van gemeenschapsvoorzieningen, maar er kleven ook nadelen aan. De persoonlijke levenssfeer kan in het gedrang komen. Die mag niet verder worden aangetast dan strikt noodzakelijk en wettelijk geregeld is. De burger mag niet het gevoel krijgen weerloos te zijn overgeleverd aan oncontroleerbare registratiesystemen. Daarom is aanscherping van de Wet Persoonregistraties noodzakelijk.

c. de Nationale Ombudsman

Er dient een behoorlijke regeling te zijn voor de behandeling van klachten tegen het optreden van de overheid. Op rijksniveau is dat geregeld door het instituut van de nationale ombudsman. Deze hoort ook de bevoegdheid te krijgen tot oordelen over klachten betreffende decentrale overheden, in al die gevallen waarin gemeenten en

provincies zelf niet in een adequate klachtenregeling hebben voorzien.

d. Openbaarheid van bestuur

Een te groot deel van de beleidsvorming en -uitvoering van de overheid voltrekt zich nog in beslotenheid. De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is in de praktijk nog te veel een Wet tot voorkoming van openbaarheid om aan deze situatie een einde te kunnen maken. De uitzonderingsgronden in de WOB voor openbaarheid van overheidsdocumenten worden daarom drastisch beperkt.

III. Helder bestuur op elk niveau

1. Het Koninkrijk

De staatkundige band met Aruba en de eilanden van de Nederlandse Antillen blijkt hechter dan velen hebben gedacht. De mensen daar kiezen niet voor onafhankelijkheid, en ze hebben daar deugdelijke redenen voor. In het Caraïbisch gebied zijn sterke, deels criminele, internationale krachten werkzaam die de handhaving van deugdelijk, veilig en democratisch bestuur een moeilijke opgave maken, zeker voor kleine eilanden die uitsluitend op eigen kracht zouden kunnen vertrouwen. Ook de onderlinge samenwerking van die eilanden, hoe belangrijk ook, biedt daartoe naar hun eigen inzicht onvoldoende draagvlak.

Gestreefd moet daarom worden naar een nieuwe staatkundige structuur, waarin elk eiland autonomie geniet naar de mate van zijn kunnen en de wensen van de bevolking, terwijl het Koninkrijk de zorg op zich neemt voor de zaken die de bestuurskracht van het eiland te boven gaan. De eerste zorg is het garanderen van goed bestuur; bijstand aan de eilanden zal zich in de eerste plaats richten op de versterking daarvan.

De bewoners van de eilanden zijn Nederlanders. Derhalve is het personenverkeer tussen de delen van het Koninkrijk vrij; eventuele uitzonderingen dienen zorgvuldig te worden gemotiveerd, en berusten in principe op wederkerigheid.

Het probleem van de talrijke kansarme Antilliaanse jongeren wordt niet opgelost door vliegreizen, hetzij heen of terug. Er is een gemeenschappelijke inspanning van Nederland én de betrokken eilanden nodig om voor deze jongeren reële kansen te creëren en ze die te laten grijpen. In het licht van de blijvende relatie binnen het Koninkrijk dient de positie van het Nederlands op de eilanden te worden versterkt.

2. Decentralisatie

Overheidstaken moeten zo dicht mogelijk bij de mensen worden uitgeoefend. De rechtstreeks gekozen besturen van provincie of regio's en gemeenten staan dicht bij de mensen, kunnen hen directer bij het bestuur betrekken en kunnen daardoor ook beter beoordelen wat wenselijk en nodig is dan de rijksoverheid die noodgedwongen op grotere afstand opereert.

Vooraf in zaken die te maken hebben met de directe woon-en leefomgeving van de burger, bijvoorbeeld op terreinen als volkshuisvesting, openbare veiligheid, werkgelegenheid, scholing en bijstandverlening, cultuur, aspecten van onderwijs, emancipatiebeleid en maatschappelijke zorg, alsmede de zorg voor minderheden kan meer verantwoordelijkheid bij de gemeenten worden gelegd. Bij de volksgezondheid, het natuurbeheer, ruimtelijke ordening, milieu en het openbaar vervoer kunnen ook taken aan het middenniveau (provincies, regio's) worden overgedragen.

Decentralisatie mag echter geen synoniem voor bezuiniging zijn. Dat het daar de

laatste tijd vaak op neergekomen is, verklaart voor een belangrijk deel waarom er bij de betrokkenen vaak zoveel weerstand tegen decentralisatie bestaat. De overdracht van taken moet gepaard gaan met beleidsruimte en voldoende financiële middelen; een beleidseffectrapportage moet daarvoor de onderbouwing bieden.

Er moet gezocht worden naar nieuwe bestuursinstrumenten tussen overheden, die het mogelijk maken op meer gelijkwaardige wijze met elkaar om te gaan. Concrete, zonodig meerjarige, afspraken tussen het rijk en een of meer gemeenten over een uit te voeren taak en de middelen alsmede over verslaglegging en evaluatie zijn veel effectiever en minder kostbaar dan strakke regelgeving. Dergelijke convenanten horen niet tussentijds te worden opgebroken.

Decentralisatie van taken vergt een bestuurlijke organisatie die aansluit bij de schaalniveaus van de belangrijkste takencomplexen. Op dit moment schort het daar aan. De maatschappelijke werkelijkheid is onze bestuurlijke organisatie ontgroeid.

In de loop der jaren zijn steeds meer taken terecht gekomen op een niveau dat ligt tussen gemeenten en provincies in. Zij worden behartigd in ondoorzichtige, democratisch slecht te controleren, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dat kan goed gaan in situaties waarin het om een beperkt aantal taken en regelingen gaat en de belangen van de samenwerkende gemeenten niet tegengesteld zijn. In toenemende mate is dat niet meer het geval.

Zeker in en om de vier grote steden is de verwevenheid tussen stad en randgemeenten zo groot, hebben zoveel taken een regionale schaal gekregen en frustreren belangentegenstellingen soms zozeer een verantwoord regionaal beleid dat binnen de komende kabinetsperiode moet worden toegewerkt naar de totstandkoming van volwaardige, rechtstreeks gekozen regionale besturen, die alle bovenlokale en provinciale taken in die regio gaan behartigen, alsmede de taken die alsnog door het rijk worden gedecentraliseerd.

Daarnaast zullen de grote steden ook anderszins meer beleidsruimte en financiële mogelijkheden moeten krijgen om de knelpunten als gevolg van een cumulatie van problemen zoals kwetsbare sociale structuur, verpaupering, minderheden, veiligheid en criminaliteit, slechte huisvesting etc. op eigen wijze aan te pakken.

In de andere BON-gebieden*, maar ook in de overige delen van het land, moet een ontwikkeling naar regio's dan wel provincies nieuwe stijl in gang worden gezet. Voor de wirwar van de democratisch moeilijk controleerbare samenwerkingsverbanden en functionele verbanden moet ook daar een oplossing komen. Daarbij moet veel waarde worden gehecht aan de initiatieven uit de gebieden zelf, al mogen er natuurlijk geen vage stukjes niemandsland tussen de gebieden overblijven. Het tempo mag verschillen, maar uiteindelijk moet Nederland zijn gereorganiseerd in drie volwaardige bestuurslagen met rechtstreeks gekozen besturen, rijk, provincie nieuwe stijl of regio en gemeenten.

Binnen die hoofdstructuur moet een differentiatie in takenpakketten mogelijk zijn. In een stadsregio/provincie zullen andere en wellicht meer taken naar het regioniveau getild worden dan in een meer landelijk gebied, waar de coördinatieproblemen geringer zijn en via een gemeentelijke herindeling ook al het een en ander valt op te lossen.

De gemeentelijke bestuurslaag mag in geen geval worden uitgekleeft. De toekomst van de gemeente als bron van de lokale democratie blijft gewaarborgd. Om die reden is handhaving van een volwaardige gemeentelijke bestuurslaag met een integraal takenpakket noodzakelijk. Gemeentelijke herindelingen zullen nodig blijven om voldoende bestuurskrachtige gemeenten tot stand te brengen.

3. Lokale democratie

a. de gekozen burgemeester

De burgers zijn in staat en moeten dus ook in staat worden gesteld om hun eigen burgemeester rechtstreeks te kiezen. Daardoor krijgt het gemeenterechtelijke systeem een geheel andere structuur. De burgemeester en zijn wethouders komen in een meer dualistische relatie ten opzichte van de gemeenteraad te staan. Het college stelt voor, de raad controleert. Dat zal een verlevendiging van de gemeentelijke democratie met zich brengen. De besluiten zullen veel meer in openbare raadsdiscussies tot stand komen. In die situatie kunnen ook wethouders van buiten de raad worden aangesteld. Benoeming van de burgemeester door de gemeenteraad kan beschouwd worden als een eerste stap in deze richting.

Ook voor de regionale en provinciale besturen is een rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van het dagelijks bestuur gewenst.

b. kiesrecht voor vreemdelingen

Nu ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit hun eigen gemeentebestuur mogen kiezen, ligt het voor de hand dat zij dat recht ook krijgen bij een regiobestuur dat gemeentelijke taken krijgt opgedragen. Daarom moet het kiesrecht van vreemdelingen worden uitgebreid tot de rechtstreekse verkiezing van het regiobestuur. Dit geldt ook voor de verkiezing van het provinciaal bestuur.

c. referenda

Verschillende gemeenten hebben al initiatieven genomen met lokale referenda. Die hebben niet altijd tot overtuigende resultaten geleid, maar de grondwettelijke problemen maken echte correctieve referenda nog niet mogelijk. Niet alleen op rijksniveau, maar ook op gemeentelijk en provinciaal niveau moeten correctieve referenda kunnen worden gehouden. Natuurlijk kunnen gemeentebesturen ook langs andere wegen hun burgers dichterbij het bestuur proberen te betrekken.

4. Over de grens

Grensoverschrijdende samenwerking op lokaal en regionaal niveau is voor een Europa zonder grenzen van grote betekenis en dit dient met kracht te worden gestimuleerd. Grensgebieden zullen elkaar in nauwe samenwerking moeten vinden. Passende en democratisch gelegitimeerde grensoverschrijdende bestuursvormen moeten worden ontwikkeld.

5. Gemeentefonds en provinciefonds

De verdeling van de financiële middelen tussen de gemeenten onderling en tussen de provincies onderling is achtergebleven bij de stormachtige ontwikkelingen die zich in de loop der jaren hebben voltrokken. Er is een scheefgroei ontstaan, waarvan met name de grotere probleemgemeenten de dupe zijn geworden. Een herijking van de verdeelsleutels is onvermijdelijk; vooral de aspecten sociale structuur, veiligheid en milieu moeten een zwaarder accent krijgen. Als gevolg hiervan is het mogelijk om de verschillen tussen de gemeentelijke belastingtarieven van de in een regio liggende gemeenten te verkleinen. De komst van regio's of provincies nieuwe stijl maakt dat er ook een herverdeling tussen de fondsen zal moeten gaan plaatsvinden ten gunste van een regiofonds.

IV. Veiligheid met recht

1. Criminaliteit en veiligheid

De toename van de criminaliteit stelt de samenleving voor nieuwe en grotere problemen. Een groeiend gevoel van onveiligheid doet afbreuk aan de samenhang in die samenleving en ondermijnt het vertrouwen in de overheid. Daarom wordt allerwegen de roep gehoord om meer middelen voor bescherming van de burgers; wij stellen daarnaast als evenwaardig het behoud van het evenwicht tussen rechtshandhaving en individuele rechtsbescherming. Het gevaar dreigt dat dit kostbare evenwicht uit het oog wordt verloren.

Tegelijkertijd staan we meer dan ooit voor de realiteit, dat overtreding van regels nooit alleen met strafrechtelijke middelen kan worden bestreden. Daarvoor zal de capaciteit van die middelen nooit voldoende zijn. Het strafrecht kan niet meer zijn dan sluitstuk van een brede maatschappelijke aanpak van de criminaliteit.

Gezocht moet worden naar nieuwe wegen in die brede maatschappelijke aanpak, zowel buiten als binnen het strafrecht. Essentieel hierbij is dat de burgers zich erkend en gesteund weten in hun bereidheid bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en onveiligheid. Daarbij staan ons de volgende hoofdlijnen voor ogen.

a. analyse en onderscheid.

De ene misdaad is de andere niet: het optreden van georganiseerde bendes kan moeilijk worden vergeleken met fraude bij de sociale zekerheid.

Een overheid die voor de taak staat criminaliteit te bestrijden met beperkte middelen, moet analyseren, en elk probleem met de meest geëigende middelen aanpakken. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt naar vormen en oorzaken van criminaliteit. Denkbaar is dat professionele misdaad uitbreiding van opsporingsbevoegdheden nodig maakt, dat bij sociale zekerheidsfraude herijking van regels de aangewezen weg is, terwijl bij veelvoorkomende criminaliteit meer moet worden geïnvesteerd in preventie en beveiliging.

Binnen strafrecht en gevangeniswezen moet sterker worden gedifferentieerd naar soorten van daders. Professionele misdadigers, drugverslaafden, ontspoorde allochtone jongeren en verkeersovertreders hebben elk een andere aanpak nodig.

Onderscheid is ook nodig naar slachtoffers. Als uit analyse blijkt dat bepaalde groepen vaker slachtoffer zijn van bepaalde vormen van criminaliteit kunnen voorlichting en preventie gericht worden ingezet.

b. mogelijkheden buiten het strafrecht.

Overtreding van regels kan nooit alleen met het strafrecht worden bestreden. Het strafrecht moet gereserveerd blijven voor problemen die niet op een andere manier kunnen worden opgelost, en voor daders die niet op een andere manier kunnen worden gecorrigeerd. Daarom is een grotere investering in criminaliteitsbestrijdende maatregelen buiten het strafrecht nodig, evenals een grotere inspanning om overtreders buiten de sfeer van het strafrecht te houden of ze daar weer uit te halen.

De wetgever moet geen regels maken als de handhaafbaarheid daarvan niet kan worden gegarandeerd. Als er wel regels worden gemaakt moet kritisch worden bezien of de handhaving daarvan buiten de sfeer van het strafrecht kan geschieden, bijvoorbeeld door middel van het administratieve recht, het burgerlijk recht of door afspraken met de betrokkenen of hun vertegenwoordigers. Zo kunnen verkeersregels nog verder uit het strafrecht worden gehaald, door de handhaving daarvan niet langer op te dragen aan de politie, maar aan een gespecialiseerde dienst. Hierbij dienen de essentiële waarborgen die het strafprocesrecht biedt te worden gehandhaafd. De hoogte van sancties staat ter beoordeling van onafhankelijke rechters.

Op het gebied van de preventie is nog veel te doen. Herstel van normen en waarden is een beladen begrip, maar de overheid moet daar in alle nuchterheid wel degelijk naar streven, door begrip te kweken voor het hoe en waarom van regels, en door de loyaliteit jegens de gemeenschap te versterken.

In de tweede plaats is er de meer specifieke preventie, gericht op bepaalde vormen van criminaliteit of op een groep van potentiële daders. Hier is een aanzienlijke vergroting van de inspanning nodig. En ook hier moeten problemen en instrumenten zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd. Uitgangspunt is daarbij, dat preventie beter werkt naarmate de actieve participatie van de betrokkenen groter is. Dat geldt voor betrokkenen bij het te beschermen belang, zoals winkeliers, openbaar vervoerbedrijven en huisbewoners, maar ook voor potentiële dadergroepen.

c. terughoudende toepassing

Als iemand wèl met het strafrecht in aanraking komt is vrijheidsstraf een uiterste middel, dat terughoudend moet worden toegepast omdat het de banden met de samenleving lossnijdt.

Een ruime toepassing van andere strafsoorten is gewenst, zoals taakstraffen en dagdetentie. De mogelijkheid van elektronisch huisarrest moet worden onderzocht. Ook de mogelijkheid van "dading" tussen dader en slachtoffer moet worden uitgebreid. Projecten die er op gericht zijn jongeren buiten het criminele circuit te houden, zoals de HALT-projecten, moeten worden uitgebreid en versterkt.

Binnen het gevangenisregime dreigt de doelstelling van resocialisatie steeds meer te worden opgeofferd. Dat is niet goed. In terugkeer naar de samenleving moet juist meer worden geïnvesteerd, waarbij een differentiatie naar soorten van gedetineerden noodzakelijk is. Zo is een specifiek regime voor drugverslaafden nodig. Daartoe moet de mogelijkheid van een aparte justitiële inrichting voor verslaafde delinquenten worden onderzocht. Dat geldt ook voor een nieuwe detentievorm voor jeugdigen, met intensieve begeleiding gericht op gedragsaanpassing en snelle terugkeer naar de samenleving.

In de vrijheidsstraf moeten verschillende detentiefasen kunnen worden ingebouwd, met een laatste fase gericht op terugkeer in de maatschappij. Als laatste fase moet een alternatieve straf mogelijk zijn. De voorwaardelijke invrijheidstelling moet gedifferentieerd kunnen worden toegepast, en geen automatisme zijn.

Extra inspanning is tenslotte nodig om hen, die gevangenisstraf hebben ondergaan, daadwerkelijk terug te brengen in de samenleving door werk en woonruimte. Daar ligt de belangrijkste taak voor de reclassering, die daarvoor beter moet worden toegerust. Daarnaast heeft de reclassering een belangrijke taak in het voortraject, bij het onderkennen en begeleiden van risicogroepen en potentiële daders.

d. verbetering van de werking van het strafrecht

Als iemand de regels van het strafrecht overtreedt moet dat strafrecht ook adequaat kunnen reageren. Na overtreding moet een sanctie volgen, en liefst zo snel mogelijk.

Daaraan ontbreekt nog veel; pakkans en ophelderingspercentage zijn te gering, de berechting of de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf komen pas lange tijd na de overtreding of helemaal niet.

Ook wie pleit voor een terughoudend gebruik van het strafrecht moet constateren, dat de capaciteit van de "justitiële keten" van politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht en tenuitvoerlegging nog steeds te gering is om het hoofd te bieden aan de stijging van de criminaliteit, en aan nieuwe, bewerkelijk vormen daarvan zoals zware professionele misdaad, milieudelicten en fraude.

De capaciteit moet groter worden. De aanwezigheid van politie op straat moet worden vergroot, zowel om de opsporing van strafbare feiten te verbeteren, als om het gevoel van veiligheid te vergroten.

Ook het aantal cellen moet worden vergroot. Een verdachte, die op bevel van de rechter in voorlopige hechtenis moet worden gehouden, mag niet door gebrek aan celcapaciteit wordt heengezonden. Daarvoor is bouwen van cellen overigens niet het enige middel: ook het systeem van prioriteitsstelling en verdeling bij de beschikbare celcapaciteit moet worden verbeterd en flexibeler gemaakt.

Maar politie en cellen zijn niet het enige. Het capaciteitstekort manifesteert zich ook in de andere schakels van de justitiële keten, bij openbaar ministerie, rechterlijke macht en de tenuitvoerlegging van geldboetes. Capaciteitsvergroting zal zò moeten geschieden, dat die schakels optimaal op elkaar worden afgestemd.

Daarnaast zal verdere verbetering van de bedrijfsvoering nodig zijn in alle schakels van de justitiële keten, en met name in de koppeling tussen die schakels. Verbetering van efficiency, automatisering en organisatiestructuur zijn daarvoor de noodzakelijke middelen.

Bij het al of niet toepassen van het strafrecht speelt het openbaar ministerie een sleutelrol. Gelet op de beschikbare capaciteit moeten prioriteiten voor opsporing en vervolging worden gesteld.

De consequentie daarvan is, dat de politiek over de hoofdlijnen van die prioriteitsstelling moet kunnen meebeslissen. Op landelijk niveau het parlement via de Minister van Justitie, op lokaal niveau de gemeenteraad via de burgemeester.

Het is noodzakelijk om materieel en formeel strafrecht aan te passen aan de eisen en de criminaliteit van deze tijd.

Als de telefoon mag worden afgetapt valt niet in te zien waarom dat bij fax en datacommunicatie niet zou mogen. Als DNA-onderzoek een betrouwbaar bewijsmiddel is kan dat in het strafproces worden toegelaten.

Daarbij dreigt echter voortdurend het gevaar, dat onder druk van het capaciteitstekort te lichtvaardig wordt overgegaan tot uitbreiding van de bevoegdheden van politie en justitie, tot versoepeling van procedures en tot verruiming van strafbaarstellingen. Dan komt het evenwicht tussen rechtshandhaving en rechtsbescherming, dat uitgangspunt van het strafrecht behoort te zijn, nadrukkelijk in gevaar. Tegen die achtergrond hebben wij ons verzet tegen de bevoegdheid van de politie om bij kleine vergrijpen op straat te fouilleren, tegen omkering van de bewijslast bij het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, en tegen de gedachte dat het cellentekort zou moeten worden opgelost door het plaatsen van twee gedetineerden in één cel. Het gevaar van het laatste is, behalve het bezwaar voor de bewaking, dat het een broedplaats oplevert voor nieuwe misdaad. Waar dit gevaar tot een minimum beperkt blijft, zijn nauwkeurig te omschrijven uitzonderingen denkbaar.

Niet in het minst zal in het strafrecht de positie van het slachtoffer moeten worden versterkt. Een landelijk netwerk van bureaus voor slachtofferhulp moet worden gesubsidieerd, en in het strafproces moet de aandacht voor het slachtoffer worden vergroot, onder meer door gelijktijdige behandeling van een schadevergoedingsvordering.

2. Politie

In de komende kabinetsperiode moet het accent liggen op de versterking van de inhoudelijke kwaliteit van het politiewerk. In meerdere opzichten is verhoging van het rendement van de politie-inspanningen nodig en mogelijk.

Verdere uitvoering van kleinschalige politiezorg binnen de regiokorpsen is essen-

tieel voor de beheersing van veel voorkomende criminaliteit, inbreuken op de openbare orde, en onveiligheidsgevoelens. De integratie van toezicht, recherche en hulpverlening in het functioneren van de politie op stadsdeel-, wijk- en dorpsniveau bevordert de kennis van slachtoffers, van omgevingsrisico's en daders, en stimuleert het probleemgericht werken. Versterking van de toezichtfunctie en actief rechercheren in de sfeer van veel voorkomende criminaliteit zijn wenselijk om te laten merken dat strafrechtelijke normen er wel degelijk toe doen.

De politie moet een actief contact onderhouden met vertegenwoordigers van risicogroepen en met andere publieke diensten. Belangrijk is het zoeken naar eigentijdse vormen van sociale controle.

Gerichte investeringen in de bestrijding van fraude-, milieu- en georganiseerde criminaliteit zijn nodig. Die investeringen liggen voor de politie in de sfeer van informatietechnologie, opleiding en externe deskundigheid. Bij georganiseerde criminaliteit is het opstellen van een code voor het politie-optreden nuttig om de risico's voor de maatschappelijke integriteit van de politie te mijden, dan wel te verminderen.

In de komende kabinetsperiode komt er een gefaseerde uitbreiding van circa 10.000 politiemensen. Deze sterkteverhoging moet ten goede komen aan uitvoerend politiewerk in de basispolitiezorg en aan de bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit. De toedeling moet voor een deel geschieden op basis van met de korpsen gesloten overeenkomsten. Korpsen verplichten zich daarbij tot het behalen van de afgesproken resultaten, tot het verrichten van de afgesproken inspanningen, en tot het geven van inzicht in de feitelijke bedrijfsresultaten, zowel aan de overheid als aan de samenleving. Voor het overige moet de sterkte verdeeld worden op basis van algemeen geldende criteria die de werkdruk in de verschillende korpsen bepalen.

Het algemeen beleid gericht op versterking van de positie van vrouwen en allochtonen in overheidsdienst in de politiesector vraagt extra aandacht. De politie moet een afspiegeling zijn van de samenleving als geheel. Een grondige herziening van het stelsel van rechtspositie en secundaire arbeidsvoorwaarden moet een nieuw flexibeler evenwicht tussen bedrijfseisen en personeelsbeleid mogelijk maken. De mogelijkheden voor het aantrekken van politiemensen, met alleen surveillerende taken -binnen een globaal landelijk kader dat maatstaven voor opleiding en selectie geeft- moeten worden verruimd.

Bij de vormgeving van het politiebesteding zijn een goede bestuurlijke, democratische inpassing die grenzen stelt aan het zelfstandig politie-functioneren, de handhaving van burgerrechten en doelmatigheid de uitgangspunten.

Europese politiesamenwerking is nuttig en praktisch, wel moet uitbreiding van deze samenwerking steeds worden getoetst aan de uitgangspunten. Nationaal moet het beheer van de politie (inclusief het korps Landelijke Politiediensten) berusten bij de minister van Binnenlandse Zaken: hiertoe dienen de directies Politie van Justitie en Binnenlandse Zaken te worden samengevoegd. De divisie luchtvaart van de marechaussee moet onder het algemene politiebesteding worden gebracht.

3. Wet en recht

a. kwaliteit wetgeving

De aandacht voor de kwaliteit van wetgeving moet worden vergroot. Een prikkel daartoe is constitutionele toetsing. Bovendien valt het niet in te zien, waarom toetsing aan internationaalrechtelijke bepalingen wel mogelijk is maar toetsing aan de Grondwet niet. Gestreefd wordt daarom naar een stelsel van toetsing, met de Hoge Raad als hoogste college.

Tevens moet de aandacht voor de kwaliteit van Europese regelgeving vergroot worden. De democratische controle van het nationale parlement op Europese regelgeving moet worden versterkt zolang een volwaardige controle door het Europees Parlement nog niet is gerealiseerd.

b. herziening rechterlijke organisatie

De reorganisatie van de rechterlijke macht moet worden voltooid. Uitgangspunt is toegang tot de rechter in twee feitelijk instanties en beperkte toegang tot de rechter in cassatie, bijvoorbeeld in de vorm van een verlofstelsel. In de administratieve rechtspraak heeft de Hoge Raad als cassatierechter de voorkeur, in verband met de rechtseenheid tussen de verschillende rechtsgebieden.

De integratie van rechtbanken en kantongerechten is aanvaardbaar en zelfs wenselijk, mits de voordelen van de huidige kantongerechtsprocedure (de vereenvoudigde procedure en de geografische bereikbaarheid) blijven bestaan. In de nevenzittingsplaatsen van een geïntegreerd gerecht van eerste aanleg moeten bovendien andere zaken zoals politierechterzaken en familierechtzaken behandeld kunnen worden.

c. herziening personen- en familierecht

De modernisering van het naamrecht, het gezag over en de omgang met minderjarigen, en het afstammingsrecht moeten prioriteit hebben. Dat geldt ook voor de totstandkoming van een vorm van geregistreerd partnerschap voor homoseksuelen. Een religieus huwelijk moet bovendien gesloten kunnen worden los van het burgerlijk huwelijk.

In het nieuwe erfrecht moet de positie van de langstlevende echtgenoot versterkt worden door aan eventuele kinderen een recht op geld, in plaats van een recht op goederen te geven. Ook moet de legitieme portie van kinderen worden afgeschaft, omdat daarvoor in de huidige samenleving onvoldoende rechtvaardiging te vinden is.

d. rechtsbijstand

Het grondrecht op toegang tot de rechter moet ook na de totstandkoming van de nieuwe wet op de rechtsbijstand zorgvuldig worden gewaarborgd.

Een aanzienlijke verhoging van de eigen bijdrage voor gefinancierde rechtsbijstand brengt de toegang tot de rechter in gevaar en moet daarom worden afgewezen.

Essentiële rechtsgebieden mogen bovendien nooit van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand worden uitgesloten.

e. drugs

Internationaal komt er steeds meer waardering voor het Nederlandse drugsbeleid, dat is gebaseerd op twee uitgangspunten: enerzijds de scheiding tussen soft drugs en hard drugs, anderzijds de tweeledige aanpak van strafrechtelijk optreden tegen grootschalige handel in strafbare feiten gepleegd door verslaafden, gekoppeld aan hulpverlening om de verloedering van de individuele verslaafde zoveel mogelijk tegen te gaan.

Met betrekking tot hard drugs zal dit beleid moeten worden voortgezet en uitgebouwd. Internationaal moet aandacht worden gevraagd voor de resultaten. Voorzichtige experimenten in de richting van verdergaande liberalisatie, bijvoorbeeld door gecontroleerde verstrekking, moeten niet worden afgewezen, maar het

vrijgeven van hard drugs is in de afzienbare toekomst niet aan de orde. Nederland moet in internationaal verband de discussie over de kosten en baten van het hard drugsbeleid aanzwengelen. Soft drugs daarentegen moeten zo spoedig mogelijk geheel uit de sfeer van het strafrecht worden gehaald. Liefst in internationaal verband, maar zonodig moet Nederland alleen verder gaan op de ingeslagen weg door ook handel en teelt te decriminaliseren. Daarvoor pleiten vele argumenten. De ervaringen die in Nederland zijn opgedaan, rechtvaardigen niet langer het optreden met strafrechtelijke middelen. Het beleid dat gebruik van soft drugs straffeloos laat, maar handel en aanvoer verbiedt, leidt tot onverdedigbare inconsistenties. Zolang de handel in soft drugs aan de zware criminaliteit wordt overgelaten, vindt verflechting met de handel in hard drugs plaats en komt de beoogde scheiding van markten niet tot stand. Dit leidt tot de conclusie, dat het drugsbeleid er zeer mee gebaat zou zijn als het minst bedreigende deel van de drugsproblematiek geheel uit de sfeer van het strafrecht wordt gehaald. Intussen moet overlast door coffeeshops krachtiger worden bestreden. Dat wordt echter alleen maar gemakkelijker, als die coffeeshops in een legaal juridisch en bestuurlijk kader kunnen worden ingebed.

VIERDE HOOFDSTUK: EEN DEMOCRATISCHE SAMENLEVING

I. Naar een ander middenveld

De overheid mag zich niet te veel bemoeien met wat tussen burgers omgaat, zelfs al zou haar democratisch gehalte onberispelijk zijn. In een gezonde samenleving wordt zoveel mogelijk overgelaten aan de mensen zelf, door hun individueel handelen of door hun vrijwillige toetreding tot een grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden: het maatschappelijk middenveld.

Zo'n middenveld bestaat in elke democratische samenleving, maar niet overal in dezelfde mate en met hetzelfde karakter. Bij ons werkt het niet alleen in de sociaal-economische sector, maar ook bijvoorbeeld in het onderwijs, de cultuur en de welzijns- en gezondheidszorg. De wijze waarop de taken tussen overheid en middenveld verdeeld zijn, verschilt van terrein tot terrein, en ligt niet voor altijd vast. Bij het vaststellen en herzien van die taakverdeling hoort de politiek zich te laten leiden door respect voor de vrijheid en mondigheid van burgers en hun organisaties, maar ook door de zorg voor de kwaliteit en de betaalbaarheid van het geleverde produkt en de toegankelijkheid ervan voor alle mensen, ook de niet georganiseerden.

D66 staat een radicale democratisering van de samenleving voor. Dat betekent een voortdurende kritische aandacht voor het democratisch gehalte van het bestuur, maar ook, gezien de greep die het middenveld heeft op de manier waarop onze samenleving is ingericht, voor het democratisch gehalte van dat middenveld.

In de eerste helft van deze eeuw had zich in Nederland hiervoor een unieke structuur ontwikkeld. Het middenveld had zich nationaal georganiseerd in een aantal netwerken of zuilen op levensbeschouwelijke grondslag, die ieder voor zich vrijwel het gehele maatschappelijke terrein bestreken, van kerk, partij en vakorganisatie tot omroep-, reis-, jeugd- en sportvereniging. Tussen deze zuilen was weinig onderlinge samenwerking of zelfs sociaal contact; alleen op nationaal niveau vond in de verschillende sectoren voortdurend en redelijk doeltreffend overleg plaats, zowel met elkaar als met de overheid.

Dat dit overleg mogelijk was en dat de sociale afstand tussen de zuilen niet tot al te hevige spanningen en conflicten leidde, kwam ook doordat de Nederlanders van die tijd, in weerwil van hun zo nadrukkelijk beleden ideologische verscheidenheid, voor het overgrote deel veel gemeen hadden, zowel in fundamentele opvattingen als in levensstijl. Nederland was een tamelijk homogeen land.

Zolang de mensen zich wezenlijk vertegenwoordigd achtten door de eigen zuil en veelal actief deelnamen aan het drukke verenigingsleven daarbinnen, had het zuilenstelsel goede democratische papieren. Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen bracht daar verandering in. De individualisering heeft gemaakt dat burgers zich in het maatschappelijk verkeer meer als kritische consumenten zijn gaan opstellen. Zij geven hun vertrouwen aan een instelling of organisatie steeds minder op grond van de globale ideologische intentie, en steeds meer op grond van concrete doelstellingen en resultaten. Daarmee is ook het actief deelnemen aan het werk van organisaties minder vanzelfsprekend geworden.

De Nederlandse samenleving waaiert bovendien sterker uiteen. In plaats van een

beperkt aantal, elkaar min of meer in evenwicht houdende zuilen, die wat manieren van doen en denken van de leden betreft bovendien in veel opzichten op elkaar leken, is een grote en onoverzichtelijke variatie ontstaan in levensopvatting en levensstijl, met sterke contrasten tussen bijvoorbeeld oude stadswijken, platte-landsdorpen en welvarende forensenstadjes.

Dit alles is van grote betekenis voor het goed en democratisch functioneren van het middenveld. De hechte interne vervlechting van de zuilen is verdwenen. De samenstellende delen zijn vaak opgegaan in of verdrongen door organisaties op bredere of algemene, soms ook juist smallere ideologische basis. Al die organisaties, oude en nieuwe, hebben in meerdere of mindere mate te maken met problemen van ledenwerving en vooral van het actief betrekken van leden bij de besluitvorming; daarvan is uiteindelijk hun representativiteit afhankelijk. In sommige sectoren, het onderwijs bijvoorbeeld, bestaat intussen nog steeds de oude, op de zuilen gebaseerde overlegstructuur met de overheid; naarmate de maatschappelijke werkelijkheid zich verder van deze structuren verwijderd, vormen zij een lastiger obstakel voor het ontstaan van nieuwe, probleemgerichte samenwerkingsvormen van onderop.

Wij maken ons zorgen over de verzwakking van het middenveld, zowel uit een oogpunt van democratie als van doelmatigheid.

Juist in een tijd dat de verzorgingsstaat onder zware druk staat en velen in hun isolement aan de onderkant van de samenleving dreigen vast te lopen, is het noodzakelijk dat een sterk net van vrije organisaties mee helpt zorgen voor een groot aantal noodzakelijke voorzieningen op allerlei gebied, op een manier die sober is, doeltreffend, algemeen toegankelijk en werkelijk gedragen door de gemeenschap, Valt dat weg, dan is het alternatief hetzij een gigantisch uitdijende rechtstreekse overheidsbemoeienis, hetzij een overheersing door de commercie en dus van het recht van de economisch sterkste.

Daarom is een vernieuwing van het middenveld dringend gewenst. Wij verwachten daarbij het meest van die samenwerkingsvormen die zich uitstrekken tot alle betrokkenen bij een concreet probleem, over levensbeschouwelijke en culturele of etnische grenzen heen. Daarvan gaat de sterkste impuls tot werkelijk meedoen uit. Gezien de aard van veel problemen en probleemgebieden zal het hierbij vaak om lokale samenwerking gaan, gestimuleerd en waar nodig gestuurd door de democratisch gekozen lokale overheid.

Deze opvatting betekent geenszins dat de betekenis van levensbeschouwelijke uitgangspunten of culturele identiteit voor het maatschappelijk handelen van mensen wordt miskend. Wij erkennen ieders recht om zich op basis van dergelijke onderscheidingen te organiseren. Wel heeft de ervaring ons geleerd dat het in de praktijk heel goed mogelijk is het eigene te behouden en toch bij de aanpak van concrete opgaven gemeenschappelijke uitgangspunten voor samenwerking te vinden met andersdenkenden.

II. Allochtonen: een krachtig integratiebeleid

Een bijzonder aspect van onze veranderende samenleving is de relatief grote toestroom van migranten, die Nederland en in het bijzonder de grote steden in korte tijd een stuk kleurrijker en veelvormiger hebben gemaakt. Op zichzelf is dat

geen probleem, integendeel zelfs. De Nederlandse samenleving is altijd zeer open geweest, met veel uitvliegers en nieuwkomers, en is daar in het algemeen wel bij gevaren. Noodzakelijk is daarbij echter dat de nieuw aangekomenen de kans krijgen zich een eigen, volwaardige plaats te verwerven, en dat er geen groepen zijn die vastlopen in een economisch, sociaal en cultureel isolement. Waar dat laatste dreigt, is doeltreffend overheidsingrijpen geboden.

Twee categorieën immigranten zijn reden tot zorg. In de eerste plaats degenen die hier weliswaar rechtmatig verblijven, maar onvoldoende voor de situatie hier zijn toegerust om zich op eigen kracht een blijvende plaats te verwerven op de arbeidsmarkt. Zij ontkomen niet aan de afhankelijkheid van de sociale voorzieningen; dat maakt hun positie kwetsbaar, en het betekent, zeker als hun aantal sterk zou blijven stijgen, een extra last voor de al zo zwaar onder druk staande verzorgingsstaat. In de tweede plaats de illegale immigranten. Die hebben vaak wel werk, zij het ongeschoold en voor Nederlandse begrippen zeer laag betaald, maar ze missen elke vorm van sociale bescherming en zijn dus eveneens uiterst kwetsbaar. Illegaal werken vergroot daarnaast het werkloosheidsprobleem op de legale arbeidsmarkt. Daarom moet illegaal werken worden tegengegaan.

De grootste concentratie van deze beide categorieën immigranten is te vinden in de grote steden, in het bijzonder in bepaalde wijken waar veelal ook de economisch zwaksten van de autochtone bevolking verblijven. In deze wijken en hun randgebieden hoopt zich een ernstige sociale problematiek op die mensen en groepen schaadt in hun ontwikkeling en een voedingsbodem kan blijken voor spanningen, racisme en discriminatie.

1. Oplossingsrichtingen

Voorzover deze probleem migratie een vlucht tegen wil en dank is uit de omstandigheden van armoede, honger, oorlog en onderdrukking die in een zo groot deel van de wereld heersen, is op de langere duur de enige goede oplossing uiteraard het wegnemen van deze mensonwaardige omstandigheden in de landen van herkomst zelf. Voor D66 houdt ontwikkelingssamenwerking, met bijzondere nadruk op het verbeteren van de handelsvoorwaarden voor de arme landen en het afremmen van de bevolkingsgroei, een zeer hoge prioriteit, evenals een op handhaving van vrede en mensenrechten gericht buitenlands beleid.

Daarnaast dient een zorgvuldig en helder toelatingsbeleid te worden gevoerd. Bij een ongerichte en ongeremde toevloed van mensen die bij voorbaat kansloos in onze samenleving komen te staan, is niemand gebaat. Harmonisatie binnen Europa van het asielbeleid en ook van het toelatingsbeleid op andere gronden, dus met betrekking tot arbeidsmigratie en gezinsvorming, en -hereniging, is dringend geboden. In het algemeen zijn de thans geldende toelatingsregels aanvaardbaar, mits ze realistisch en weloverwogen worden toegepast en mits er een degelijk opvangbeleid naast komt te staan. Een quoteringstelsel wordt afgewezen, omdat het een rechtvaardige afweging van elk individueel geval onmogelijk maakt. De thans geldende toelatingseisen en asielprocedures zijn in belangrijke mate geënt op het toelaten van individueel vervolgd van stabiele, repressieve regimes en onvoldoende toegesneden op mensen die eenmaal door chaos en rechteloosheid gedreven de perspectieven van hun opvang trachten te optimaliseren door asiel aan te vragen in West-Europa. De opvang van vluchtelingen dient zoveel mogelijk in de regio plaats te vinden. Nederland dient hieraan ruimhartig financieel bij te dragen.

Illegale immigratie dient effectief te worden ontmoedigd. Wie hier eigenlijk niet mag zijn, mag ook niet langs een omweg gebruik maken van sociale voorzieningen - met uitzondering overigens van de gezondheidszorg en het onderwijs aan leerplichtige kinderen. Omdat er nauwelijks illegale immigranten zouden zijn als er geen zwart werk was, is de meest doeltreffende vorm van ontmoediging een streng optreden tegen werkgevers die zulk werk aanbieden. Tegenhanger van een dergelijk sanctiebeleid voor werkgevers is een beleid dat het mogelijk maakt hetzelfde type werk op legale wijze aan te bieden, zodat juist ook legale immigranten met een lage scholingsgraad de kans krijgen aan de slag te komen.

2. Integratie

Zijn immigranten eenmaal legaal in Nederland gevestigd, dan horen ze ook dezelfde rechten en plichten te hebben als ieder ander. Na vijf jaar legaal verblijf in Nederland moet er een in beginsel onaantastbaar verblijfsrecht komen.

Voorzover deze allochtone burgers een achterstand hebben in scholing en de kans op het vinden van een huis en een baan, moet hen de gelegenheid worden geboden die achterstand in te lopen. Daarvoor is een opvangbeleid nodig, gericht op een snelle integratie in de Nederlandse samenleving. Respect en waardering voor het meegebrachte culturele erfgoed zijn daarbij op zijn plaats, maar dat mag geen barrières opwerpen die het isolement in stand houden, en mag evenmin in botsing komen met de mensenrechten. Integratie betekent geven en nemen. Niet alleen de nieuwkomers moeten zich aanpassen, ook de Nederlandse samenleving en cultuur zullen door hun komst veranderingen ondergaan.

In de opvang moet meer samenhang komen. Dat kan op twee manieren. In de eerste plaats door het sociale vernieuwingsbeleid, gericht op de verbetering van de levensomstandigheden en de gemeenschapszin in probleemgebieden, met kracht voort te zetten. Nodig is een integrale aanpak, met voldoende ruimte voor experimenten, ook bestuurlijk. De nog steeds bestaande verkokering in het beleid moet worden doorbroken door instellingen waar nodig tot samenwerking te verplichten.

In de tweede plaats is een individuele aanpak nodig. Per geval moet worden nagegaan wat de beste integratiemogelijkheden zijn en welke hulp daarbij nodig is, zowel op het gebied van onderwijs en aangepaste scholing als bij het vinden van een woning en werk. Daartegenover horen duidelijke verplichtingen van de betrokkene te staan om aan integratie mee te werken. Zo'n trajectbegeleiding is relatief duur, en vergt daarom een ingrijpende herstructurering van het netwerk van intermediaire welzijnsorganisaties en de besteding van de daarin omgaande middelen. Veel kan ook worden gedaan door de georganiseerde migranten zelf.

3. Onderwijs en scholing

In het algemeen vraagt het onderwijs aan leerlingen met een zwakke sociaal-economische achtergrond blijvend extra zorg van de overheid. Tegenwoordig gaat het hierbij vaak om kinderen uit gezinnen van niet-Nederlandse herkomst. Ondanks de inzet van veel extra middelen zijn de kansen van allochtone kinderen tot dusver onvoldoende verbeterd.

Om hierin verandering te brengen is het dringend noodzakelijk dat de thans beschikbare financiële middelen en deskundigheden veel gericht en doeltreffender worden ingezet. Dat kan alleen als de gemeente bij deze inzet een coördinerende en als het moet doorslaggevende rol speelt.

Een goede beheersing van het Nederlands is onmisbaar om te slagen in onze samenleving. Het verwerven van het Nederlands als tweede taal heeft daarom zeer hoge prioriteit in het onderwijs.

Het onderwijs in de taal van het land van herkomst binnen de gewone schooluren is aan herwaardering toe. Als het geïsoleerd wordt gegeven, zonder samenhang met de overige lesstof, en door docenten die zelf onvoldoende bekend zijn met de Nederlandse taal en cultuur, kan het leiden tot vergroting van achterstanden. Kunnen er daarentegen wegen worden gevonden om dit onderwijs beter in de school als geheel te integreren, dan kan het emanciperend werken en het onderwijs als geheel beter toegankelijk maken voor kinderen in de eerste leerjaren.

In het voortgezet onderwijs moeten betere opvangmogelijkheden komen voor leerlingen met voldoende leervermogen die het Nederlands nog niet voldoende beheersen om het normale studietempo te kunnen volgen.

Een toename van het aantal allochtone docenten die zelf het Nederlandse onderwijs hebben doorlopen is van onschatbare betekenis voor een geslaagd integratiebeleid en moet zoveel mogelijk worden gestimuleerd.

Er wordt niet getornd aan het recht van ouders om volgens de bestaande regels scholen te stichten op basis van religieuze en culturele identiteit. Op grond van het integratiestreven hebben scholen waar allochtonen en autochtonen elkaar ontmoeten en samenwerken op grond van wederzijds respect en begrip de voorkeur. Daarvoor is noodzakelijk dat ook allochtone ouders sterker worden betrokken bij de school, en gestimuleerd worden tot deelname aan medezeggenschapsraden en schoolbesturen.

Nieuwkomers die niet meer leerplichtig zijn moeten in de gelegenheid worden gesteld opvangcursussen te volgen in basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Maken ze van deze gelegenheid geen gebruik zonder overigens over die basiskennis te beschikken, dan heeft dat sancties in de uitkerings sfeer tot gevolg.

De rijksoverheid moet de gemeenten in staat stellen tot het organiseren van voldoende cursussen met een vast bedrag per immigrant. Het wegwerken van de wachtlijsten voor basiseducatie blijft van groot belang. De mogelijkheden van de educatieve televisie dienen zo goed mogelijk te worden benut.

4. De arbeidsmarkt

Om discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan moet er een wet komen ter bevordering van evenredige arbeidsdeelname van allochtonen. Bedrijven dienen te worden verplicht jaarlijks in het openbaar te rapporteren hoeveel allochtonen zij in dienst hebben. Ook moeten ondernemingen taakstellende werkplannen opstellen om te komen tot evenredige deelname van allochtone werknemers in hun onderneming. Dergelijke verplichte, ofschoon niet noodzakelijk openbare, plannen dienen de instemming te krijgen van de Ondernemingsraad. Ook de diverse onderdelen van de overheid moeten zulke plannen opstellen.

Op het niveau van de onderneming of de bedrijfstak dient het beleid inhoud te krijgen door samenwerking tussen werkgevers, werknemers, minderhedenorganisaties en arbeidsvoorzieningsinstanties. De rijksoverheid houdt een initiërende,

controlerende en coördinerende taak.

De overheid dient bij het verstrekken van opdrachten rekening te houden met de inspanning die een werkgever zich getroost om allochtonen in dienst te nemen.

5. Huisvesting

Dat allochtone bevolkingsgroepen vaak in bepaalde wijken bij elkaar wonen, is ten dele het gevolg van een door de betrokkenen zelf gevoelde behoefte, maar ook voor een belangrijk deel van de onmogelijkheid elders onder dak te komen. Integratiebeleid betekent daarom ook dat er een door de hele stad gespreid aanbod komt van ruime en betaalbare woningen.

6. Registratie

Tegenover de vrijheid van iedere burger om zich te organiseren op grond van etnische of culturele identiteit, staat het recht van een ieder, zich desgewenst aan identificatie met zulke groeperingen te onttrekken. Registratie naar etniciteit is slechts aanvaardbaar in die gevallen waarin de noodzaak ervan voor het bereiken van concrete beleidsdoeleinden kan worden aangetoond. Ook dan moet ze in individuele gevallen achterwege worden gelaten indien daar door de betrokkene uitdrukkelijk om wordt verzocht.

III. Welzijn

Welzijnsbeleid richt enerzijds zich op problemen van mensen die niet in staat zijn op eigen kracht volwaardig in de samenleving te functioneren. Die problemen doen zich op veel terreinen voor: gezondheid, veiligheid, werk en inkomen, discriminatie, perspectief voor jongeren, leefklimaat van ouderen, voorzieningen voor gehandicapten. Anderzijds moet welzijnswerk gericht zijn op het bevorderen van de verdere ontwikkeling en emancipatie van niet-gemarginaliseerde groepen, bijvoorbeeld jongeren.

Verdergaande decentralisatie van het welzijnswerk is nodig, omdat alleen zo de hulp, op maat en in goed overleg met de betrokkenen kan worden geboden. De in het verleden te zeer toegenomen afhankelijkheid van door de overheid betaalde voorzieningen dient af te nemen en plaats te maken voor activering van mensen, preventie, samenwerking en eigen verantwoordelijkheid.

Daarom moeten de doelstellingen van de sociale vernieuwing positief worden beoordeeld. Worden die goed uitgevoerd, dan stimuleert dat de mensen, betreft ze bij de oplossing van eigen problemen en bevordert de directe samenwerking tussen burgers en overheid, zowel wat het beleid als wat de uitvoering betreft. De overheid heeft daarbij tot taak verstarring en verkokering, overmatige regelgeving en bureaucratie uit te bannen. Uitvoerende organisaties, die zich door vele bezuinigingsronden te zeer met zichzelf zijn gaan bezighouden, moeten hun aandacht weer in de eerste plaats richten op de behoeften van de burgers.

Welzijnsvoorzieningen zijn geen compensatie voor ontoereikende faciliteiten op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid of huisvesting. Het welzijnswerk dient zich primair toe te leggen op het tegengaan van marginalisering en sociaal isolement. Dat vraagt om een goede samenwerking met andere diensten en organisaties en diensten die op hetzelfde terrein opereren, zoals gezondheidszorg, onderwijs, sociale dienst, woningbouworganisatie, sport- en andere verenigingen en politie. Waar bestaande regels en structuren zulke samenwerkingsvormen bemoeilijken, moeten ze worden aangepakt. Ook is meer ruimte vereist voor experimenten ter bevordering van de coördinatie op wijk- en buurtniveau.

Binnen de overheid zelf groeit eveneens de noodzaak van coördinatie. Zo is er dringend een geïntegreerd beleid nodig ten aanzien van jeugdhulpverlening en justitiële jeugdbescherming. De neiging om bepaalde voorzieningen zoals jeugdbescherming en de eerste opvang van asielzoekers steeds meer in de justitiële sfeer te trekken moet worden tegengegaan. Welzijnsvoorzieningen zijn er voor mensen die het niet, nog niet of niet meer op eigen kracht kunnen roeien; justitiële voorzieningen zijn er voor degenen die wel kunnen maar niet willen.

Door de aanhoudende bezuinigingsdruk is er inmiddels een groeiend tekort aan institutionele opvang van jongeren met opvoedings- en gedragsproblemen. Wanneer deze opvang langer achterwege blijft loopt de maatschappij het risico dat deze jongeren in sterkere mate zullen uitvallen. De overheid dient daarom meer middelen beschikbaar te stellen, mede gelet op de noodsignalen die hierover worden uitgezonden door kinderrechtshouders en door opvanginstellingen voor jongeren. Het mag niet voorkomen dat een groep mensen in deze maatschappij bij voorbaat kansarm wordt gemaakt door het ontbreken van geldelijke middelen.

1. Ouderen

Voor het zolang mogelijk zelfstandig wonen van ouderen is een combinatie van technische aanpassingen van woningen en een efficiënte beschikbaarheid van de thuiszorg op basis van een cliëntgebonden budget noodzakelijk. Financiële scheiding van wonen en zorg is daarbij het uitgangspunt.

Individuele woningaanpassingen komen uit het budget van de Wet Voorzieningen Gehandicapten. Specifieke technische voorzieningen bij de bouw van ouderwoningen of wooncomplexen waar zorg geboden kan worden behoren door de zorgsector bekostigd te worden.

Het jaarlijkse budget hiervoor kan gevonden worden in de afzondering van een percentage van de vermindering van het aantal verzorgingshuizen. D66 wil het aantal verzorgingshuizen reduceren door deze geleidelijk van functie te laten veranderen. Zo zal de vraag naar een woonvorm "binnen de muren" (gesteld door ouderen die steeds meer zorg behoeven) leiden tot omvorming naar verpleeghuis- of psychogeriatric-afdelingen.

Verzorgingshuizen zullen in aantal afnemen, maar zij mogen niet volledig verdwijnen.

De indicatie voor de mate van hulp en zorg komt bij een onafhankelijke commissie. Op lokaal niveau moet er één adres komen waar ouderen terecht kunnen met hun vragen. Daar vindt de lokale en regionale samenwerking van verschillende instanties in het ouderenbeleid plaats, zodat wonen, welzijn, oudereneducatie, maaltijdvoorziening en de zorg gemakkelijk bereikbaar zijn. Op korte termijn heeft verstrekking van de eerste-lijnszorg voor ouderen hoge prioriteit.

2. Gehandicapten

Het beleid met betrekking tot mensen met een handicap is erop gericht optimale ontplooiingsmogelijkheden te bieden. Hiertoe dienen zoveel mogelijk belemmeringen voor deelname aan het maatschappelijk leven te worden weggenomen. Basisvoorwaarden voor het vervullen van deze doelstelling zijn een garantie voor een volwaardig inkomen en een adequaat voorzieningenniveau.

Voor werkelijke integratie van mensen met een handicap is meer in het bijzonder van belang de toegang tot het reguliere onderwijs en de betaalde arbeid. Dit laatste dient de overheid desnoods af te dwingen middels verplichtende wet- en regelgeving.

Gehandicaptenbeleid heeft raakvlakken met vrijwel alle denkbare beleidsterreinen.

Als het goed is, wordt in het algemene beleid op al die terreinen reeds rekening gehouden met de belangen van mensen met een handicap. Bij kinderopvang moeten met nadruk ook faciliteiten worden geboden voor de opvang van kinderen die bijzondere zorg behoeven.

Teneinde dit te kunnen toetsen dienen de betreffende departementen inzichtelijk te maken in hoeverre zij dit inderdaad hebben gedaan. De coördinerend bewindspersoon voor het gehandicaptenbeleid heeft hier een grote verantwoordelijkheid. Deze dient toegerust te worden met de instrumenten die hij of zij nodig heeft om de collega's daadwerkelijk aan te spreken.

3. Sport

Het onderhouden van een goed sportklimaat vergt een gezamenlijke inspanning van de georganiseerde sportwereld, de overheden, bedrijfsleven en burgers. Anderzijds zou de georganiseerde sport, gezien haar brede maatschappelijke draagvlak, een grotere inbreng kunnen hebben in de bestrijding van discriminatie en sociaal isolement en de bevordering van de doelstellingen van sociale vernieuwing; zij dient daartoe te worden aangemoedigd.

Er moet een statuut en een fonds voor topsporters komen ter verbetering van hun maatschappelijke en juridische status. De coördinatie van de bemoeienissen die een reeks van ministeries met de sport hebben, moet worden versterkt.

Sponsoring is van grote betekenis voor de financiering van de sport. Er is behoefte aan goede algemene afspraken over de rechten en plichten van sponsors en gesponsorden; in eerste instantie nemen de betrokken partijen daartoe zelf het initiatief. Regels ten aanzien van reclame in de sport kunnen worden versoepeld.

De overheid draagt bij aan gerichte voorlichting over schadelijke gevolgen van de toediening van lichaamsvreemde stoffen in de sport, ziet er mede op toe dat het onder medisch toezicht gebeurt, en levert een substantiële bijdrage aan een laboratorium voor dopingonderzoek in Nederland.

4. Emancipatie

Naast betere mogelijkheden voor vrouwen om aan betaalde arbeid, incl. hogere functies, deel te nemen is het emancipatiebeleid ook gericht op vergroting van de invloed van vrouwen op het maatschappelijk leven. Een van de middelen hiervoor is meer vrouwen te benoemen in hogere bestuurlijke functies. Functies in het openbaar bestuur moeten meer evenwichtig over mannen en vrouwen worden verdeeld; het gaat bij politiek immers om het nemen van beslissingen die alle burgers raken.

Voldoende, goede en betaalbare kinderopvang is een essentiële voorwaarde om het emancipatiebeleid handen en voeten te geven.

Bij kinderopvang moeten met nadruk ook faciliteiten worden geboden voor de opvang van kinderen die bijzondere zorg behoeven.

Men zal extra aandacht moeten besteden aan de ontplooiingsmogelijkheden van vrouwen uit buitenlandse culturen, die in Nederland een dubbele achterstand hebben. Van belang bij de oplossing van economische problemen is ook de versterking van de economische rol van vrouwen. Het economisch belang van vrouwen blijft in de huidige situatie zowel kwalitatief als kwantitatief onderbenut.

IV. Volksgezondheid

Evenwicht in invloedsposities vormt een voorwaarde voor - en tevens een doelstelling van - elke democratische samenleving. Hierdoor wordt immers voorkomen, dat een of enkele personen de andere leden van die samenleving gaan overheersen en zijn of hun wil gaan opleggen, daarmee de democratie zelve in gevaar brengend. De noodzaak tot evenwicht geldt niet alleen, of juist niet alleen, op het niveau van de overheid maar ook op het niveau van individuen en groepen. Bevordering van evenwicht in de invloedsposities van individuen en groepen in de samenleving moet daarom in een democratie als een belangrijke taak van de overheid worden beschouwd. Naar de mening van D66 geldt de wenselijkheid van evenwicht in invloedsposities ook waar het gaat om de zorg voor gezondheid. Gestreefd moet worden naar een evenwicht in de posities van hen, die in elk proces van zorgverlening de hoofdrol vervullen:

zorgvragers of zorggebruikers aan de ene kant en zorgaanbieders of zorgverleners aan de andere kant.

In vergelijking met de huidige situatie betekent dit dat de positie van de zorggebruikers, als individu en als groep, fors moeten worden versterkt. Naar de mening van D66 staan hiertoe vele wegen open: vergroting van de keuzevrijheid van de zorggebruiker, als patient en als verzekerde; invoering van een klientgebonden budget, zeker waar het gaat om verpleging, verzorging en begeleiding; versterking van de solidariteit tussen zorggebruikers; ondersteuning van patienten- en consumentenorganisaties; haast maken met wettelijke regeling van de rechten van de zorggebruiker.

In een dergelijk - democratisch model zijn de inspanningen van overheden en verzekeraars mede gericht op herstel en behoud van het evenwicht in de invloedsposities van gebruikers en verleners van zorg. In vergelijking met de huidige situatie dienen de ziektekostenverzekeraars zich daarom meer op te stellen als zorgverzekeraars en als uitvoerders van solidariteitsafspraken tussen verzekerden; zij zijn er ook om de belangen van hun verzekerden te behartigen. Het optreden van de overheid zal veel meer dan thans een actief-toezichhoudend karakter moeten krijgen, waarbij verloop en effecten van het zorgproces steeds worden getoetst aan maatschappelijk aanvaarde desiderata bij voorbeeld met betrekking tot solidariteit of met betrekking tot betaalbaarheid, bereikbaarheid en kwaliteit van de zorgverlening.

Meer op korte termijn zullen ingeslagen wegen hun beslag moeten kunnen krijgen, daar waar dat binnen de context van het hierboven geschetste model mogelijk en gewenst is.

1. De zorg en de kosten

In de politieke discussies rond de gezondheidszorg staat de kostenontwikkeling centraal. In het algemeen neemt de gemiddelde levensverwachting van de mensen nog steeds toe. Mensen op leeftijd maken intensiever gebruik van medische zorg. In komende jaren is verhoging van de uitgaven voor de gezondheidszorg daarom onvermijdelijk. Prioriteit heeft hierbij de verhoging van het budget voor de verzorging en verpleging van oudere of demente mensen en mensen met lichamelijke of verstandelijke handicaps en chronisch-psychiatrische patiënten.

Juist met het oog op de noodzaak om voor die sector meer geld vrij te maken, blijft het noodzakelijk om het beleid gericht op de beheersing van de kosten in de

gezondheidszorg verder te ontwikkelen. De overheid heeft daarvoor een eigen verantwoordelijkheid, maar medewerking en medeverantwoordelijkheid van de andere drie partijen is onontbeerlijk.

In de eerste plaats de medische beroepsgroep. De specialisten, die grote invloed hebben op de totale kosten van de gezondheidszorg, moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor de financiële gevolgen van hun keuzen. Hun vrijheid van handelen staat in schril contrast tot de financiële gebondenheid van de ziekenhuizen en andere medische instellingen. Er moet een honoreringssysteem komen dat prikkels in zich bergt voor zowel kwalitatief als financieel verantwoord werken. Daartoe dient zowel werken op uurtarief of een gemengd abonnement- en verichtingsysteem als het werken met specialisten in loondienst te worden beproefd. Daarnaast dient de medische beroepsgroep sterk gestimuleerd te worden om de effectiviteit van het eigen handelen te toetsen. Draconische maatregelen tot verkleining van het verzekerde pakket en daarmee tot het verminderen of stopzetten van de vergoeding van nu nog gangbare onderdelen van hulpverlening, kunnen pas met gezag opgelegd worden als niet werkzame en verspillende behandelingen geschrapt zijn. Daarvoor heeft de medische beroepsgroep een eerste verantwoordelijkheid.

Ook individuele gebruikers moeten een afweging maken bij medische consumptie. Naar de mate dat de vrijheid van het gebruik van bepaalde medische voorzieningen groter is, zullen de kosten daarvan ook meer door de gebruikers moeten worden gedragen. Maar ook omgekeerd: naar de mate dat ziekte of gebrek medische consumptie noodzakelijk kan maken, is collectieve financiering daarvoor aangewezen. Uit het oogpunt van kostenbeheersing is het wenselijk, alle verzekerden te verplichten een bijdrage in de medische kosten voor eigen rekening te nemen. De hoogte van het verplichte eigen risico zal bij voorkeur inkomensafhankelijk zijn. Indien hiertegen echter op basis van nader onderzoek teveel technische of inkomenspolitieke bezwaren dan wel bezwaren in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zouden kleven, dient het verplichte eigen risico op een nominaal bedrag te worden gesteld. Een desnoods hoog verplicht eigen risico heeft de voorkeur boven een onoverzichtelijke lijst van eigen bijdragen voor uiteenlopende medische voorzieningen.

Het premie- en bijdragenstelsel op het gebied van de gezondheidszorg zal overigens moeten harmoniëren met sociaal-financiële en -fiscale maatregelen, zoals elders in het programma opgenomen.

Van de eigen verantwoordelijkheid van de ziektekostenverzekeraars voor de kosten van de gezondheidszorg is tot nu toe, ondanks in theorie hooggespannen verwachtingen, in de praktijk weinig of niets gebleken. Zolang ziektekostenverzekeraars zich onvoldoende bereid tonen zelf invloed uit te oefenen op de uiteindelijke kosten van de zorg, zal van uitbreiding van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden geen sprake kunnen zijn.

Tenslotte zal ook de overheid in de komende jaren niet ontkomen aan het maken van keuzen met het oog op kostenbeheersing in de gezondheidszorg. De zogenaamde carevoorzieningen, o.a. die voor gehandicapten, psychiatrische patiënten en ouderen moeten in elke geval deel uitmaken van het pakket. Verder moet met het oog op zowel de kosten als de kwaliteit van de gezondheidszorg de huisarts in het basispakket worden opgenomen. Het creëren van een financieel schot tussen huisarts en specialist bemoeilijkt doelstellingen als substitutie en zorg op maat.

Hetzelfde geldt voor een financieel breukvlak tussen specialistische zorg en ziekenhuiszorg. Tegen deze achtergrond houdt D66 vast aan het streven om het merendeel van de relevante voorzieningen onderdeel te laten uitmaken van het basispakket, met dien verstande dat er sprake is van een oplopende prioriteit naarmate de verzekeraarbaarheid van een voorziening tegen sociaal nog aanvaardbare kosten afneemt. Hierbij zal de verzekerde weer de vrijheid hebben om te kiezen voor breed erkende alternatieve geneeswijzen. De oplossing van het dilemma van de gezondheidszorg: meer (veelal dure, geavanceerde en kortdurende) geneeskundige behandeling (voor betrekkelijk weinigen) en/of meer (verpleeg)zorg voor (steeds meer) ouderen en langdurig zieken moet zo dicht mogelijk bij de eigen verantwoordelijkheid van de mensen worden gezocht: door een (grotendeels) inkomensafhankelijk verplicht eigen risico, kan een besparing in de kosten van het eerste deel, en een geleidelijke verschuiving naar het tweede deel worden gerealiseerd.

2. Stelselherziening

De verandering van de structuur en de financiering van de gezondheidszorg - de zogenaamde stelselherziening, inmiddels vaak het plan-Simons genoemd - heeft in de afgelopen periode bij mensen en instellingen die daarmee in de praktijk zijn geconfronteerd voornamelijk weerstand gewekt. Niettemin zijn er een aantal manco's in de huidige gezondheidszorgstructuur die een verandering noodzakelijk maken. De gezondheidszorg wordt op uiteenlopende wijze gefinancierd. Daarnaast is zij zo georganiseerd dat in veel gevallen de wensen en noden van de patiënt passend gemaakt moeten worden in het aanbod van de zorginstellingen in plaats van andersom. Een en ander is niet bevorderlijk voor het tot stand komen van zorg op maat, keuzemogelijkheden voor patiënten en ontwikkelingen in de richting van een cliëntgebonden budget. Verder hebben de provinciale en landelijke overheden de planning en bouw van intramurale medische instellingen krachtens de wet in een verstikkende houdgreep. Tenslotte is er het verschil tussen ziekenfonds- en particulier verzekerden met betrekking tot de premieheffing.

Om aan al deze gebreken in het ziektekostenverzekeringsstelsel iets te doen is het door ons op grond van opeenvolgende verkiezingsprogramma's gesteunde streven gericht op de totstandkoming van een verplichte ziektekostenverzekering van rechtswege voor allen die in Nederland wonen. Het basispakket moet uiteindelijk de hoofdonderdelen van het huidige ziekenfondspakket bevatten, alsmede de oude AWBZ-voorzieningen, de gezinszorg, de zorg in de bejaardenoorden en de thuiszorg.

Omdat gezondheid en ziekte in hoofdzaak worden bepaald door niet door de betrokkene te beïnvloeden factoren als fysieke gesteldheid bij de geboorte, sociaal-economische en maatschappelijke omstandigheden, geslacht en leeftijd, is grote onevenredigheid in de verdeling van de kosten niet acceptabel. Daarom moet de basisverzekering, in onderlinge concurrentie uitgevoerd door zorgverzekeraars, voor een belangrijk deel inkomensafhankelijk gefinancierd worden.

Wel moet het beleid om die moderne ziektekostenverzekering te verwezenlijken op een aantal punten ingrijpend worden gewijzigd. Eerst zal een diepgravende evaluatie moeten plaatsvinden van de in de afgelopen zes jaar in het kader van de stelselherziening genomen stappen. Bovendien mag bij het realiseren

van de basisverzekering het kind niet met het badwater verdwijnen. Ziekenfonds en particulier verzekeringsstelsel moeten niet geleidelijk worden onttakeld ten gunste van de AWBZ, maar beiden moeten voorlopig in stand blijven en stap voor stap gelijk worden getrokken, financieel en in andere opzichten. Mocht verdere versmelting van de beide

subsystemen niet mogelijk zijn, dan is daarmee ons gezondheidszorgsysteem nog niet in een onverantwoord veranderingsavontuur gestort.

Daarnaast dient het terugtreden van de overheid uit de planning en financiering van de gezondheidszorg minder radicaal plaats te vinden dan thans wordt voorzien. Wel moet de overheid zich minder in detail gaan bezighouden met de planning, de bouw en de kosten per produkt. Ook dient de overheid nadrukkelijker dan in de voorliggende plannen is voorzien ruimte te bieden voor het regionaal organiseren van de zorg, wettelijk de mogelijkheid te behouden voor actieve beïnvloeding van de zorg voor gehandicapten, demente en andere bejaarden en psychiatrische patiënten. Zolang dit niet tot hogere kosten leidt, moet de zorgdrager ervoor kunnen kiezen de zorg waarvoor hij of zij geïndiceerd is geheel of gedeeltelijk thuis te ontvangen. Bovendien moet de consumenten/patiëntenfederatie in financiële zin maar ook op het punt van de wettelijk toe te kennen bevoegdheden aanzienlijk versterkt worden. De positie van de zorgvrager dient verder te worden versterkt door een goede rechtspositie en een laagdrempelige klachtenopvang en klachtbehandeling.

3. Gezondheidsbeleid

De aandacht voor de structuur en financiering van de gezondheidszorg is te zeer ten koste gegaan van het gezondheidsbeleid dat zijn aangrijpingspunten zoekt in de gezondheidstoestand van de burger. Daarin dient verandering te komen. Verbetering van de volksgezondheid is mogelijk door gericht beleid op leef- en eetgewoonten, veilig seksueel verkeer, arbeidsomstandigheden, het psychosociale klimaat en een rechtvaardiger verdeling van gezondheidszorg. Een verschuiving van het accent van gezondheidszorgbeleid naar gezondheidsbeleid is nodig. Kortom: aandacht voor preventie.

4. Medisch-ethische vraagstukken

Het is in de eerste plaats de taak van de direct betrokken beroepsgroepen om een zodanige bekendheid te geven aan de medisch-ethische en -technische dilemma's die zich op hun vakgebied voordoen, dat over hun keuzen daarbij een politiek en maatschappelijk oordeel kan worden gegeven. De Gezondheidsraad vervult op dit terrein een essentiële en zeer gewaardeerde rol. Het voornemen tot instelling van een Nationale Commissie Medische Ethiek moet dan ook niet worden uitgevoerd. Zij zou afbreuk doen aan de pluriformiteit en de helderheid van de verschillende verantwoordelijkheden tussen politiek en overheid enerzijds en het maatschappelijk veld anderzijds.

Op steeds meer terreinen in de gezondheidszorg doet zich een spanningsveld voelen tussen de grondrechten van het individu, zoals zelfbeschikkingsrecht en privacy, en het algemeen belang. Dat geldt bijvoorbeeld bij het medisch-wetenschappelijk onderzoek van personen, bij de keuze tussen een toestemmingssysteem en een geen-bezwaarsysteem bij orgaandonatie en bij kunstmatige inseminatie door anonieme donoren. Omdat in deze gevallen beargumenteerd kan worden dat onverkorte handhaving van het zelfbeschikkingsrecht directe gevolgen

kan hebben voor het leven en welzijn van anderen en daarmee in strijd komt met het algemeen belang, is een absolute keuze tussen deze twee niet te maken. Niettemin dient steeds zo lang mogelijk gezocht te worden naar de oplossing die het zelfbeschikkingsrecht zoveel als enigszins mogelijk is onaangetast laat.

In het politieke debat over ethische kwesties speelt soms de vraag of leeftijd een criterium mag zijn bij het verdelen van schaarste in de gezondheidszorg. Ons standpunt is dat in geval van noodzakelijke selectie alleen medische criteria aanvaardbaar zijn.

Het gebruik van nieuwe medische technologie heeft o.a. op het gebied van keuringen tot dilemma's geleid. Gericht onderzoek naar ziekten die zich pas op langere termijn zullen manifesteren, in het kader van de totstandkoming van een verzekerings- of arbeidsovereenkomst dient bij wet verboden te worden.

De bij het Regeerakkoord 1989 ingevoerde versterkte invloed van het Ministerie van Justitie op wetgeving op medisch-ethisch gebied was geen succes en is niet voor herhaling vatbaar.

De betrekkelijk liberale euthanasiepraktijk in Nederland wordt niet gedragen door de desbetreffende verbodsbepaling in het Wetboek van Strafrecht. Het uiteindelijke sluitstuk voor het door ons sterk uitgedragen streven om te komen tot legalisering van die praktijk blijft gelegen in verandering van de artikelen 293 en 294 van het Wetboek van Strafrecht. Gegeven de in de Tweede Kamer in meerderheid aanvaarde wettelijke meldingsregeling voor gevallen van levensbeëindigend handelen is het nu bovenal noodzakelijk om zowel in regelgeving als in de praktijk principieel en helder onderscheid aan te brengen tussen levensbeëindigend handelen op uitdrukkelijk en aanhouden verlangen van betrokkene en het levensbeëindigend handelen door medici dat niet op een zodanig verzoek geschiedt.

5. Preventie

Preventie moet meer aandacht krijgen in de vorm van goede voorlichting en het stimuleren van gedragsverandering. Maatregelen die het individu straffen voor gedrag dat alleen de eigen gezondheid in gevaar brengt moeten worden afgewezen. Op het gebied van preventie heeft de overheid een belangrijke voorbeeldfunctie. Nederland loopt bijvoorbeeld ver achter bij de meeste Europese landen bij het verbieden van tabaksreclame. Die achterstand moet snel worden ingehaald. In de Tabakswet ontbreken sancties node.

V. Onderwijs

Onderwijs is een kostbaar goed. In twee generaties is het aantal jaren dat de gemiddelde Nederlander op school zit met sprongen gestegen. Vroeger ging tweederde van de bevolking na het lager onderwijs de maatschappij in, nu volgt haast iedereen voortgezet en een snel groeiend percentage hoger onderwijs. Het aandeel van de onderwijsbegroting in het totaal van de overheidsuitgaven schoot omhoog. Dat moest ook. Onze samenleving wordt steeds ingewikkelder en is onderhevig aan versnelde verandering. Steeds meer en beter onderwijs is nodig, alleen al om iedereen aan werk te helpen in overeenstemming met ieders talent en belangstelling.

Het voorbereiden van nieuwe generaties jongens en meisjes op de arbeidsmarkt is bovendien niet de enige uitdaging waar het onderwijs zich voor gesteld ziet. De

school moet jonge mensen helpen bij het ontdekken van eigen gaven; bij het leren maken en verantwoorden van eigen keuzen en het respecteren van de keuze die een ander maakt; bij het vinden van een eigen plek in een wereld die verandert, en dus bij het vormen van cultureel besef, sociaal verstand en zorg voor het milieu.

De school kan dat alles niet alleen, dat zou ook niet goed zijn. De eerste verantwoordelijkheid ligt bij de ouders, en tal van sociale verbanden werken mee. Maar in een tijd van toenemende veelvormigheid en individualisering, waarin veel vertrouwde zekerheden wegvallen, komt er wel steeds meer op de school af. Elk groot maatschappelijk probleem dringt de klas binnen en verandert daarbij in een onderwijsprobleem. Van het grootste belang is daarbij dat ook de kinderen die maatschappelijk op achterstand liggen, door de school alle kans krijgen hun weg in de wereld te vinden.

Goed onderwijs is een gemeenschapsbelang. Het is daarom terecht dat de overheid daarvoor namens ons allen de rekening betaalt. Omdat de ontwikkeling in de richting van steeds meer vraag naar onderwijs nog lang niet is uitgewerkt, ligt hier echter een groeiend probleem. We kunnen niet onbeperkt doorgaan met nog langer studeren en daarvoor nog meer overheidsmiddelen ter beschikking stellen: de grens komt in zicht. Om toch te kunnen blijven voldoen aan de vraag, is het redelijk dat bij hogere en meer gespecialiseerde onderwijsvormen een groter beroep wordt gedaan op bijdragen van degenen die van die specialisaties direct de vruchten plukken: de student zelf en het bedrijfsleven. Wel dient ook het hoger onderwijs toegankelijk te blijven voor iedereen die er de gaven voor heeft.

In hoofdzaak zal de oplossing echter gevonden moeten worden in een doelmatiger aanwending van de beschikbare middelen, anders gezegd: in het stimuleren van kwaliteit. Voor het hoger onderwijs geldt niet nog méér onderwijs, maar nog béter onderwijs. Anderzijds mogen de investeringen in het onderwijs niet verder dalen, zoals al jaren het geval is.

Zorg voor kwaliteit betekent niet: nog meer regels. Integendeel. Het onderwijs zucht onder een overmaat aan gedetailleerde regelgeving en bureaucratische rompslomp. Dat kan en moet anders. Er moet meer ruimte komen voor noodzakelijke vernieuwingen van onderop en van binnenuit. De kennis van zaken, de toewijding en de vindingrijkheid die in het onderwijs zelf liggen opgeslagen, moeten tot gelding worden gebracht om passende antwoorden te vinden op de wisselende en soms tegenstrijdige eisen van de samenleving.

De vrijheid van onderwijs is een levend begrip. In de praktijk is het vastgelopen in historisch gegroeide vanzelfsprekendheden, in koepels, zuilen, convenanten en een eindeloos, ondoordringbaar netwerk van centrale regels en besluiten. Er is een doorbraak nodig om terug te keren tot de wezenlijke kern van de onderwijsvrijheid: de directe verantwoordelijkheid, in zelfgekozen verbanden, van ouders en docenten voor zo goed mogelijk onderwijs, daartoe in staat gesteld door een eenvoudig en doorzichtig stelsel van waarborgen door de overheid.

Vrijheid moet uiteraard gepaard gaan met het afleggen van verantwoording. Naarmate scholen minder afhankelijk zijn van regels en meer zelf gaan beslissen, horen zij duidelijker te zijn over hun resultaten, zowel tegenover de overheid die de

rekening betaalt als tegenover ouders die moeten beslissen waar ze hun kinderen heensturen.

1. Onderwijsgeevenden

Goed onderwijs staat of valt met de mensen die onderwijs geven. Daarom is het dringend noodzakelijk dat het onderwijsberoep omhoog gaat in aanzien en toerusting. Nu de ergste salarisachterstanden met onze hartelijke steun zijn weggenomen, komt de nadruk daarbij vooreerst te liggen op de werkomstandigheden. Het beroep moet afwisselender en uitdagender worden. Mobiliteit is daarbij van groot belang, niet alleen binnen de eigen school, maar ook tussen scholen en tussen de onderwijssector en andere sectoren. Niet iedereen is leraar voor het leven en sommigen ontwikkelen die gave later. Het rechtspositiebesluit onderwijspersoneel is in veel opzichten een obstakel voor mobiliteit, en moet daarom worden herzien. Ook de bestaande bevoegdheidsregelingen zijn niet op de meest wenselijke situatie toegesneden.

De opleiding voor het leraarsberoep moet worden verbeterd. De toekomstige leraar moet een keuze kunnen maken voor welke leeftijdsgroep van kinderen hij of zij opgeleid wil worden. Her- en bijscholing blijft nodig gedurende de hele docentenloopbaan en hoort als een gewoon onderdeel van de beroepsuitoefening te worden gezien. In de komende kabinetsperiode dient de mogelijkheid van het opnemen van sabbatsverlof te worden gerealiseerd, op voorwaarde dat betrokkenen dit zelf financieren. Het verlof mag dan vrij worden ingevuld.

De ondersteuning voor basisscholen, scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs is aan een grondige herziening toe. De bestaande structuur van de verzorging en de nascholing is te ingewikkeld en ondoelmatig.

Uitgangspunt van de nieuwe structuur dient de concrete vraag te zijn vanuit de scholen zelf, die over de middelen moeten beschikken om die vraag effectief te maken op de aanbiedersmarkt. Wel blijft de rijksoverheid verantwoordelijk voor het instandhouden van een minimale basisvoorziening voor de ondersteuning van scholen. Een afzonderlijke wettelijke regeling is daartoe nodig.

De beroepsopleiding van docenten en allerlei vormen van ondersteuning ten behoeve van de schoolpraktijk, zoals nascholing, maken deel uit van de genoemde voorziening. Dit geheel van professionele studies kan het beste in regionale educatieve faculteiten of educatieve netwerken worden ondergebracht.

2. Leerlingen

Voor teveel leerlingen is het onderwijs een doolhof. Ze bereiken het einddoel niet en komen onvoldoende toegerust in de maatschappij terecht, of ze bereiken het pas na lange en kostbare omwegen. Het zonder meer blokkeren van die omwegen uit een oogpunt van doelmatigheid wijzen wij af. Leerlingen zijn verschillend, het onderwijs dient zich daarbij aan te passen. Aan elke leerling moet een bij hem of haar horende kans tot ontplooiing worden geboden.

Hiertoe dienen de scholen samen met de leerling een op die leerling toegesneden leerweg te ontwikkelen, waarop ook de beoordeling en de evaluatie van de leerresultaten zullen zijn gericht. Leerlingen met een achterstand dienen de mogelijkheid van een wat langere leerweg geboden te krijgen als hun resultaten een succesvolle afsluiting langs die weg voorspellen.

Anderzijds is nodig dat de leerplicht doeltreffender wordt gehandhaafd en dat vroegtijdig schoolverlaten krachtig wordt ontmoedigd. Gerichte samenwerking tussen scholen en alle andere betrokken instanties is daarvoor nodig.

Leerlingen moeten serieus worden genomen door de school. Ze hebben rechten, maar ook de verplichting om iets te maken van het geboden onderwijs. In de overgang van kind naar aankomend burger kan men hen daarop beter te vroeg aanspreken dan te laat.

3. Verantwoording

Vrijheid van onderwijs betekent dat scholen in hoge mate vrij zijn in de bepaling van inhoud en vormgeving van het onderwijs. Niettemin is een goede bewaking en bepaling van de kwaliteit een kerntaak van de centrale overheid. Die taak wordt belangrijker naarmate de scholen meer autonoom worden.

Daartoe is nodig dat scholen zowel vooraf als achteraf verantwoording afleggen van hun doen en laten. Deze verantwoording moet zo zijn ingericht dat de detailregelzucht geen nieuwe kansen krijgt en dat rekening wordt gehouden met verschillen in uitgangspositie. Verantwoording is zinloos zonder een doeltreffend schooltoezicht. De wettelijke kwaliteitseisen waaraan scholen moeten voldoen, dienen daarom regelmatig op hun waarde te worden getoetst. De minister blijft direct verantwoordelijk voor het niveau en de kwaliteit van de examens.

4. Vernieuwing

Tot dusver worden de initiatieven tot vernieuwing van bovenaf genomen, in samenwerking tussen centrale overheid en koepelorganisaties. Het zwaartepunt moet worden verlegd naar de basis. Er moet meer worden gedaan aan het stimuleren van vernieuwingen die direct voortkomen uit de behoefte van de scholen. Daartoe moeten de wettelijke mogelijkheden voor experimenten op schoolniveau worden verruimd, zowel in onderwijskundig als bestuurlijk opzicht. De overheid moet de scholen ook door financiële prikkels uitdagen tot het invoeren van veranderingen die aantoonbaar tot goede resultaten leiden.

5. Bestuur en beheer

a. autonomie

Het beleid dat gericht is op versterking van de autonomie van de school, en de daarbij behorende meer globale bekostiging wordt gesteund, vanuit de overtuiging dat het onderwijs alleen bij de tijd kan blijven als de noodzakelijke vernieuwing van de school zelf uitgaat. Wel moeten daarbij enkele wezenlijke voorwaarden worden gesteld. Overheidstoezicht op de kwaliteit van het onderwijs blijft geboden. Schoolvrijheid is geen vrijblijvendheid, maar staat in dienst van de meer principiële vrijheid van de schoolgebruikers. Ook heeft de autonome school een verantwoordelijkheid die verder gaat dan de eigen kring, en is zij gehouden een bijdrage te leveren aan de oplossing van bredere sociale problemen, zoals in het kader van achterstandsbeleid en sociale vernieuwing.

b. de juiste maat

Wat de schaal van de school betreft is een zo groot mogelijke variatie gewenst. Een netwerk van grote en kleine scholen en verschillende schooltypen van mavo tot gymnasium is de beste garantie dat elke leerling tot zijn of haar recht komt, en dat het onderwijs als geheel tijdig het goede antwoord vindt op nieuwe uitdagingen. Veelvormigheid kan onoverzichtelijk zijn, maar van eenvormigheid komen zeker ongelukken.

In de thans lopende kabinetsperiode zijn verschillende schaalvergrotingsoperaties in gang gezet; de daarvoor opgegeven redenen hadden betrekking op doelmatigheid (kleine scholen zijn relatief duur), op onderwijskundige overwegingen (brede scholengemeenschappen werden gunstig geacht voor de ontwikkelingskansen van veel leerlingen) en op het streven naar autonomie (meer zelfstandigheid vergt sterkere scholen). De in dit kader in gang gezette operaties moeten worden afgerond. Daarna mag niet verder worden voortgegaan op de weg van schaalvergroting. Dat zou de voordelen doen omslaan in schade. Zeer grote scholen hebben onderwijskundig ook ernstige nadelen. Bovendien zou de noodzakelijke variatie in het onderwijsstelsel geweld worden aangedaan.

Verdere bestuurlijke schaalvergroting terwille van de autonomie wordt niet uitgesloten, maar deze mag niet leiden tot nieuwe ondoorzichtigheden en moet worden getoetst aan eisen van interne democratie.

Er mag niet meer worden getornd aan het voorzieningenpatroon in kleinere plattelandsgemeenten. De openbare school verdient daar bijzondere bescherming als afzonderlijke onderwijsvoorziening.

c. verankering onderwijsvrijheid

Ouders en leerlingen zijn de werkelijke dragers van de onderwijsvrijheid zoals die in de Grondwet is vastgelegd. In de gewone onderwijswetten moet die positie beter worden verankerd, om te beginnen bij planning en fusies van scholen. De overheid dient daarbij rekening te houden met de feitelijke voorkeuren en behoeften van ouders, ook als die het verlangen behelzen naar instandhouding van een school met een bepaalde onderwijskundige structuur die buiten het geijkte richtingbegrip valt. Verder moeten wettelijke belemmeringen voor samenwerkingscholen worden opgeheven.

d. identiteit

Het spreekt vanzelf dat scholen voor bijzonder onderwijs voldoende ruimte moeten krijgen om hun levensbeschouwelijke of godsdienstige overtuiging te beleven. De overheid is door de Grondwet gehouden deze overtuiging te eerbiedigen. Daar staat tegenover dat de overheid van deze scholen mag verwachten dat zij verantwoording afleggen over de invulling van hun identiteit; in het uiterste geval wordt het verlies van aanspraak op overheidsbekostiging niet uitgesloten.

e. decentralisatie

Onderwijsbeleid is, om historisch verklaarbare redenen, in hoge mate centralistisch. De tijd is gekomen om een aantal taken die om verschillende redenen doeltreffender kunnen worden uitgevoerd op lokaal niveau, over te hevelen naar de gemeenten. In de eerste plaats wordt hierbij gedacht aan de planning en huisvesting van basisscholen, het achterstandsbeleid in verband met de sociale vernieuwing en de ondersteuning van de scholen. Als bewerkelijke onderwijstaken overgaan naar de gemeenten, dient dit uiteraard tot uitdrukking te komen in een vermindering van de bezetting op het departement.

f. bestuur openbaar onderwijs

Mede met het oog op de versterking van de rol van gemeenten in het onderwijsbeleid is verzelfstandiging van het openbaar onderwijs noodzakelijk, zodat de

dubbelrol van de gemeente als schoolbestuur en als lokale overheid kan worden opgeheven.

Aangezien de plaatselijke omstandigheden sterk variëren, is het ongewenst dat één bepaalde bestuursvorm wordt voorgeschreven voor het openbaar onderwijs. Direct belanghebbenden ter plaatse kunnen het beste hun eigen maat van bestuur kiezen uit een welomschreven reeks van mogelijkheden. Daarbij hoort in ieder geval meer ruimte in de wetgeving voor verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in de vorm van een overheidsstichting, zoals uitgewerkt in ons initiatief-wetsvoorstel terzake.

g. overschrijdingsregeling

In de financiering van het onderwijs is een bevoordeling van het bijzonder onderwijs geslopen. Gemeenten zijn verplicht elke extra investering in het openbaar onderwijs ook aan het bijzonder onderwijs te geven. Omgekeerd geldt deze verplichting niet. Deze ongelijkheid en ondoelmatigheid moet worden opgeheven. Extra investeringen voor openbare scholen horen alleen te worden doorberekend indien daaraan feitelijk en aantoonbaar behoefte is.

6. Basisonderwijs en speciaal onderwijs

De rijksoverheid moet meer gaan investeren in een vakbekwame begeleiding van kinderen, zodat zowel de meest intelligente leerlingen als die met leerproblemen beter tot hun recht komen, waar mogelijk binnen de eigen basisschool. In dat kader wordt de vorming van samenwerkingsverbanden van reguliere en speciale basisscholen gesteund, mits ze niet aan het doel voorbijschieten. Daarvoor is nodig dat die verbanden zo kleinschalig mogelijk zijn, en dus bij voorkeur alle openbare en bijzondere scholen in de streek omvatten; dat ze functioneel zijn en dus geen voorstadium van bestuurlijke of andere fusies; dat er ook in het eindstadium in ieder geval een minimaal stelsel van speciale scholen blijft bestaan, als garantie voor het behoud van specifieke deskundigheid en als laatste toevlucht voor kinderen die het ook bij de meest intensieve zorg op de reguliere school niet bolwerken.

7. Basisvorming en tweede fase

Nu de wet op de basisvorming van kracht is, moet alles worden gedaan om er een succes van te maken. Dat lukt alleen als alle nadruk wordt gelegd op de ruimte die elke school krijgt voor inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs en als wordt afgezien van de directe koppeling met schaalvergroting en fusies. De belangrijkste opgave is, de basisvorming te maken tot een reële kwaliteitsverbetering van het onderwijs, in het bijzonder voor de zwakkere leerlingen. De controle op de door scholen te bereiken kerndoelen moet in wettelijk verplichte evaluaties terug te vinden zijn.

Na de basisvorming, in de tweede fase van het algemeen voortgezet onderwijs, moet de aandacht zich geheel richten op een betere aansluiting op hoger onderwijs of een beroepsopleiding, voor ieder naar zijn mogelijkheden en dus gedifferentieerd. Daartoe zijn bredere, minder vrijblijvende vakkenpakketten nodig, die ook inhoudelijk meer samenhangen dan tot dusver. De relatie met het hoger onderwijs moet verbeterd worden, onder andere door wettelijk voorgeschreven overleg over programma-eisen. Langs die weg moet vooral ook de aansluiting havo-hbo

verbeteren. Het havo met een jaar verlengen wordt niet wenselijk geacht.

8. Beroepsonderwijs

Gezien de grote maatschappelijke behoefte aan degelijk en gericht beroepsonderwijs dient het aanzien en de aantrekkelijkheid van deze onderwijsvorm op alle niveaus te worden vergroot.

In het voorbereidend beroepsonderwijs wordt zeer goed werk geleverd, zeker gelet op de beperkte middelen, de grote maatschappelijke problemen waar juist dit schooltype mee te maken krijgt en de misplaatste onderschatting ervan door veel ouders en andere buitenstaanders. Versterking blijft echter dringend nodig. Om dit schooltype aantrekkelijk te houden voor de brede categorie leerlingen voor wie het de meest aangewezen weg is, zal investeren in verdere inhoudelijke verbetering nodig zijn. Daarnaast is van belang dat er samengewerkt wordt met andere schooltypen, maar ook hier moet niet alle heil worden gezocht in fusies die zeer brede, horizontale scholengemeenschappen ten doel hebben. Lossere samenwerkingsverbanden zijn evenzeer mogelijk; aansluiting bij andere vormen van beroepsonderwijs - uiteraard met behoud van de inhoudelijke basisvorming - is in veel gevallen de beste mogelijkheid, die in de bekostiging niet mag worden achtergesteld.

Nu de sectorvorming in het middelbaar beroepsonderwijs haar beslag heeft gekregen, moet de daarbij toegezegde inhoudelijke vernieuwing alle ruimte krijgen. De samenhang met het overig beroepsonderwijs, inclusief het leerlingwezen, moet worden versterkt. De doorstroommogelijkheid van MBO naar HBO blijft gehandhaafd, zodat het beroepsonderwijs over de hele linie gelijkwaardig blijft aan het algemeen vormend onderwijs. De verbinding met de arbeidsmarkt kan verbeterd worden door nieuwe vormen van afwisselend werken en leren die verder gaan dan de traditionele stages. Er moet één landelijke kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs komen, onderscheiden naar vastgestelde Europese normen.

9. Volwassenenonderwijs

In een tijd dat beroepen en functies snel van inhoud wisselen of geheel door andere worden vervangen is er een steeds groter behoefte aan bijscholing op latere leeftijd, als de oorspronkelijke opleiding is voltooid. In deze behoefte wordt voorzien door het bedrijfsleven zelf, door particuliere onderwijsinstellingen en via niet bekostigde contractactiviteiten van bekostigde onderwijsinstellingen. In het algemeen geldt hier het profijtbeginsel.

Wel dient de overheid te voorzien in een stelsel van basiseducatie. Wie vroeger de kans niet heeft gekregen of gegrepen om een primaire beroepskwalificatie te verkrijgen en bereid is later een eigen inspanning te leveren om die alsnog te verwerven, verdient daarin waar nodig te worden bijgestaan. Overigens hoeft dit niet altijd alleen in de vorm van aanvullend onderwijs te gebeuren. Veel volwassenen hebben in de praktijk hier of elders inzichten en vaardigheden opgedaan die niet tot erkende formele kwalificaties hebben geleid. Met spoed dient een systeem te worden ontwikkeld waardoor zulke praktijkbekwaamheden objectief kunnen worden getest en van een getuigschrift voorzien.

10. Hoger onderwijs

a. voor velen, niet voor ieder evenveel

Het aantal studenten aan universiteiten en hogescholen is explosief gestegen. Het ideaal van hoger onderwijs voor velen is in belangrijke mate gerealiseerd, al is er voor sommige bevolkingscategorieën nog een achterstand in te halen. Deze ontwikkeling valt toe te juichen. De sociale en economische omstandigheden maken een hoge scholingsgraad noodzakelijk. Maar in een zo grote groep studenten bestaat uiteraard een grote variatie aan inzet, belangstelling en talent. Ook de vraag op de arbeidsmarkt is gevarieerd naar niveau. Het aanbod van hoger onderwijs komt aan deze gedifferentieerde vraag niet tegemoet. De officiële studieduur is voor de eerste fase over de hele linie vier jaar, het niveauverschil tussen wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs is in veel gevallen vervaagd of verdwenen. Deze situatie is ondoelmatig en dreigt onbetaalbaar te worden.

Daarom is een stelsel van hoger onderwijs nodig dat gedifferentieerd is naar niveau en studieduur en zodoende meer tegemoetkomt aan de eisen van de samenleving en de mogelijkheden van studenten. Daarbinnen passen zowel kortere en langere beroepsgerichte opleidingen als meer algemene opleidingen en wetenschappelijke, op onderzoek gerichte opleidingen, in duur variërend, afgezien van een eventuele tweede fase, van twee tot vijf jaar.

Bij een dergelijke waaier van mogelijkheden past uiteraard een goede selectiemethode. Deze dient vooral te worden gevonden in een zo intensief mogelijke voorbereiding in de tweede fase van het voortgezet onderwijs en de propaedeuse, en een onafhankelijke, objectieve studievoorzichting. Waar specifieke toelatingseisen voor bepaalde opleidingen noodzakelijk zijn, mogen deze de vrijheid van studiekeuze niet te zeer beperken.

De propaedeuse moet goed aansluiten op de tweede fase van het voortgezet onderwijs en een overzichtelijk en samenhangend beeld geven van wat het vakgebied in hoofdlijnen omvat, zodat de studenten een verantwoorde keuze kunnen maken.

De thans bestaande differentiatie tussen WO en HBO is willekeurig en in veel opzichten gedateerd. Op den duur kan ze beter vervangen worden door een fijnmaziger en rationeler differentiatie binnen één stelsel. Op korte termijn dient de mogelijkheid tot samenwerking tussen instellingen voor wo en hbo te worden uitgebreid.

Uiteraard zal een differentiatie naar duur en niveau van de opleidingen gevolgen hebben voor de diplomering. Het is daarom verstandig de huidige titulatuur aan te passen aan internationale gebruiken en ontwikkelingen.

b. democratisering

Bij de terecht gegroeide autonomie van de grote instellingen voor hoger onderwijs hoort een versterking van de interne democratie. Er groeit in veel gevallen een zorgwekkende kloof tussen enerzijds het management en anderzijds de studenten en personeel, waarbij het zwaartepunt komt te liggen bij het management en de bijbehorende, sterk uitdijende bureaucratie. Een dergelijke ontwikkeling is op den duur schadelijk voor de doelmatigheid van de instellingen en hoort te worden gestuit. In het hbo moet de bestuursstructuur met spoed worden gemoderniseerd.

Van studenten mag een volledige inzet worden gevraagd. Daar staat evenwel het recht tegenover op een hoge kwaliteit van onderwijs en op een studie-indeling en -begeleiding die in staat stelt het doel tijdig te bereiken. Bovendien hebben zij recht op ruimte voor individuele ontplooiing binnen een academisch klimaat van belangeloze kritische reflectie, redelijkheid, pluriformiteit en tolerantie.

De praktische uitwerking van dit geheel van rechten en plichten is in de eerste plaats toevertrouwd aan het democratisch proces binnen de instellingen zelf. Uiteindelijk houdt de overheid echter een controlerende taak, omdat het wezenlijk gaat om de kwaliteit van het onderwijs.

De gevoeligheid van instellingen voor het oordeel van de gebruikers kan eveneens worden bevorderd door een bekostigingsstelsel dat sterker studentgebonden is. De verschillende varianten die hiervoor zijn geopperd dienen te worden onderzocht op bruikbaarheid.

c. ondernemen door hogere onderwijs-instellingen

Universiteiten en hogescholen moeten nauwer betrokken worden bij maatschappelijke ontwikkelingen en vernieuwingen. De gedachte van de ondernemende universiteit of hogeschool houdt in dat de instelling zich als aanbieder presenteert op de groeiende markt voor kennis, en zo voor de bekostiging van onderwijs en onderzoek niet meer volstrekt afhankelijk is van de overheid. Deze gedachte strookt met de autonomievergroting van de instellingen en de kostenbeheersing van de overheid, en wordt in het algemeen door ons onderschreven. Recente discussies hebben echter duidelijk gemaakt dat deze ontwikkeling niet probleemloos is.

In de eerste plaats is de vraag wie eigenlijk onderneemt, de instelling of de werknemers van de instelling. Het antwoord is gecompliceerder dan bij andere bedrijven, deels vanwege een traditie van sterke zelfstandigheid van de academische docent, deels ook omdat de vraag zich hier inderdaad vaak niet tot het bedrijf als zodanig richt, maar tot een bepaalde docent met zijn specialistische kennis. Om het laatste probleem op te lossen, moet meer differentiatie in docentensalarissen overwogen worden; ook kan bij zeer ondernemende geleerden worden gedacht aan deeltijdcontracten zonder vaste aanstelling. In elk geval dient er snel een ondubbelzinnige gedragscode te komen die in alle gevallen uitsluitel biedt.

Uitgangspunt is dat de baten van het ondernemen in het algemeen ten goede komen aan de instelling als geheel. Hier doet zich een tweede probleem voor. Groeit deze geldstroom aanzienlijk en blijft hij steken in de onmiddellijke omgeving van de opdracht, dan zal zich scheefgroei voordoen binnen de instelling. Binnen de vakgroep zal de aandacht verschuiven van fundamenteel naar lucratief toegepast onderzoek. Binnen de instelling als geheel zullen de vakgroepen met een sterke positie op de kennismarkt steeds rijker worden en de andere armer, ook al zijn die wellicht even belangrijk of belangrijker in wetenschappelijk of maatschappelijk opzicht. Uitgangspunt moet zijn dat de instellingen zelf een centraal verdelingsmechanisme zullen ontwikkelen ter compensatie van deze scheefgroei. Blijft dat uit, dan zal de overheid een passend deel van de voor het hoger onderwijs bestemde middelen voor die compensatie moeten afzonderen.

d. studiefinanciering

Het stelsel van studiefinanciering is aan grondige herziening toe. Gestreefd wordt naar een sober, eenvoudig en rechtvaardig stelsel, dat toegankelijkheid van het hoger onderwijs waarborgt voor ieder die er de capaciteiten voor heeft, zonder hoge schulden na afloop bij een behoorlijke studieprestatie.

De directe band tussen studiebeurs en studieprestatie moet worden hersteld. Daarvoor is nodig dat instellingen meer aandacht besteden aan studiebegeleiding en aan studeerbaarheid, d.w.z. de reële mogelijkheid voor studenten om bij goede inzet de gevraagde studieprestaties in de voorgeschreven tijd te leveren. Ook uit dit oogpunt is een zekere variatie in de officiële studieduur van opleidingen nodig. Een goede studeerbaarheid houdt tevens in dat de student een redelijke ruimte overhoudt voor zelfgekozen algemene vorming, in het verenigingsleven of daarbuiten. Wie het aldus vastgestelde studieprogramma niet bijhoudt zonder bijzondere redenen als langdurige ziekte of invaliditeit, moet verder alles lenen tegen gangbare rente. De aflossing zal evenals nu inkomensafhankelijk zijn.

In dit nieuwe stelsel is het passeren van een leeftijdsgrens op geen enkele wijze een aanwijzing meer van verspilling door te traag studeren. De zogenaamde 27+ maatregelen dienen hierin dan ook te vervallen.

De inkomensafhankelijke bijdrage van ouders aan de studie van hun kinderen kan gezien de financiële druk op het stelsel niet worden gemist, zeker niet bij studenten onder de 21 jaar. Deze bijdrage moet minder vrijblijvend worden dan zij thans is. In het geval dat een ouder niet of onvoldoende bijdraagt, moet de overheid de vordering overnemen.

Het is van belang dat het nieuwe stelsel, eenmaal ingevoerd, stabiel blijft. Studenten moeten weten waar ze aan toe zijn als ze tot een bepaalde studie besluiten. Zijn bijstellingen niettemin onvermijdelijk, dan horen ze niet van toepassing te zijn op studenten die al met hun studie zijn begonnen.

11. Internationalisering

In de toekomst zullen steeds meer Nederlanders een groot deel van hun werkende leven elders in Europa doorbrengen, en Europeanen van elders in Nederland. Het onderwijs moet daar over de hele linie in toenemende mate rekening mee houden, zowel in de basisvorming als in het beroeps- en hoger onderwijs.

Een volstreekte gelijkschakeling van de Europese onderwijsstelsels ligt niet in de lijn der verwachtingen en wordt door D66 ook niet voorgestaan, maar er dient wel sprake te zijn van vergelijkbare kwaliteit. De kwaliteitszorg, vooral in het hoger onderwijs, moet daarom verder worden geïnternationaliseerd.

Europa zal ook in de toekomst veeltalig zijn. Zowel het algemene als het beroepsgerichte taalonderwijs, voor kinderen en voor volwassenen, vraagt daarom extra aandacht. Het Nederlands zal een belangrijke Europese taal blijven. De terechte aandacht voor vreemde talen mag niet leiden tot verwaarlozing van het Nederlands als onderwijstaal op alle onderwijsniveaus. Niet alleen immigranten, maar allen die voor studie of werk langere tijd in Nederland verblijven, moeten zo nodig in de gelegenheid worden gesteld op alle gewenste niveaus goed, grondig en goedkoop Nederlands te leren.

VI. Kunst en cultuur

Kunst is geen randversiering van de samenleving, maar hoort thuis in het hart ervan. Als alle cultuurvormen probeert ze orde te scheppen in de chaos van het bestaan, maar op een eigen manier. Kunstenaars gaan bij voorkeur ongebaande wegen: ze kneden oude elementen tot nieuwe, onbekende combinaties, houden hun publiek vreemde zaken voor ter overweging en verrijking van het bestaan. Kunst is de tegenpool van het uniforme, en ontleent daaraan haar zin en waardigheid. Maar kunst bestaat ook bij de gratie van de uitwisseling van indrukken, gedachten en emoties, en is daarom nooit uitsluitend individueel. In een maatschappij die haar samenhang dreigt te verliezen is zij een machtig middel voor het vinden van nieuwe vormen van verstandhouding tussen mensen.

Kunstbeleid heeft met dit bijzondere karakter rekening te houden. Het kan niet uitgaan van stelregels als de meeste stemmen gelden of gelijke monniken gelijke kappen. Hier gaat het er juist om dat geen twee monniken gelijk zijn, en dat er ruimte moet komen voor een grote en boeiende verscheidenheid en uitwisseling van kapmodellen. Het scheppen van ruimte waarin de kunst zich kan ontplooiën, vrij van de vervlakking die van de commercie of het ongeschoolde meerderheidsoordeel kan uitgaan, is een wezenlijke taak voor de overheid, die in de komende jaren een extra inspanning zal vergen.

De beste manier om de kunst te steunen is de belangstelling ervoor te vergroten. Er gaat niets boven een levendige vrije markt voor kunst, met veel gretige afnemers en sponsors. Het stimuleren van deze belangstelling via het onderwijs moet worden geïntensiveerd. Daarnaast zijn leesbevordering, kunstzinnige oriëntatie, het werk van bibliotheken en artotheken en het enorme draagvlak van de amateurkunst van grote betekenis. Ook van kunstenaars en kunstinstellingen zelf mag een extra inspanning worden gevraagd op het gebied van publieks- en eigen inkomstenverwerving. Deze eis vindt zijn grens waar hij zou leiden tot te hoge toegangsdrempels of verlaging van de artistieke standaard.

Maar de kunst past nooit helemaal in de markt: dat ligt in haar wezen besloten. Om te voorkomen dat waardevolle kunst niet tot stand kan komen of alleen toegankelijk wordt voor een kleine geldelite, moet een systeem van rechtstreekse subsidiëring worden gehandhaafd. In de komende kabinetsperiode moet gestreefd worden naar een lichte uitbreiding van de voor het Kunstenplan beschikbare middelen, vooral ten gunste van jonge kunstenaars en nieuwe gezelschappen die de moeizame weg proberen te gaan naar brede erkenning met behoud van hun artistieke integriteit.

Bij het subsidiëren van kunst doet zich steeds de vraag voor wie beoordeelt wat voor steun in aanmerking komt en wat niet. Het is een goede Nederlandse traditie om dat oordeel in eerste instantie niet in handen te leggen van politici en beleidsambtenaren maar van daartoe uitgenodigde deskundigen, zoals de Raad van de Kunst. Dat betekent niet dat de politiek haar uiteindelijke verantwoordelijkheid opgeeft. Zij hoort er bijvoorbeeld op toe te zien dat er geen eenzijdigheden optreden in de samenstelling van de adviescolleges, dat de adviesstructuur niet zwaar en doorzichtig wordt en dat adviezen goed worden gemotiveerd. Ook beslist zij over de globale verdeling van middelen over de verschillende fondsen en disciplines en bewaakt zij de geografische en sociale spreiding van de kunst.

Het kunstenaarsberoep is om een aantal redenen bijzonder kwetsbaar. Het is vaak

een klein ondernemerschap of vrij beroep met sterk wisselende inkomsten en een principiële tweeslachtige relatie tot de markt. Bovendien is het niet erkend; een systeem van beroepserkenning, op te zetten door kunstenaarsorganisaties, dient te worden gesteund en gewaarmerkt door de overheid. Voorts moet, juist nu de sociale zekerheid wordt aangescherpt, een sobere regeling worden ontworpen die de continuïteit en de vernieuwing van kunst en kunstenaars op ruime schaal mogelijk maakt.

Er moest haast worden gemaakt met de vernieuwing van het auteursrecht in het licht van nieuwe technische ontwikkelingen en de nieuwe Europese regelgeving. Daarbij hoort een definitieve regeling van het leenrecht voor schrijvers. Opbrengsten uit het auteursrecht dienen in de eerste plaats ten goede te komen aan de auteurs zelf, niet aan algemene culturele doelen.

Naast de zorg voor de levende kunst en een levendig kunstleven heeft de overheid een belangrijke taak bij het in stand houden en toegankelijk maken van het culturele erfgoed. Nu de rijksmusea zijn verzelfstandigd, kan de rijksoverheid zich meer richten op het museale bestel in zijn geheel. Zij moet bijspringen waar een op zichzelf gewenste oriëntatie op de markt de wezenlijke museale functies van behoud en onderzoek en onderzoek in gevaar brengt. Overigens dienen musea de mogelijkheid te hebben onder strikte voorwaarden delen van hun bezit af te stoten om daarmee de waarde van de collectie als geheel te vergroten.

De decentralisering van de monumentenzorg was op zichzelf juist, maar neemt niet weg dat het totaal beschikbare budget te laag is. Er is ook op rijksniveau een extra impuls nodig.

Steden worden bij het vervagen van de Europese grenzen steeds belangrijker als brandpunten en broeinesten van cultuurleven. In Nederland zijn het niet meer alleen de grote vier die zich het toneel kunnen noemen van intensieve ontmoetingen tussen kunstenaars en kunstliefhebbers. Ook middelgrote steden streven naar een actief cultuurbeleid, met eigen kunstinstellingen. Voorshands dient het accent te liggen op steden als Groningen, Enschede/Hengelo, Arnhem/Nijmegen, Maastricht en Eindhoven.

De stadsbesturen horen daartoe de ruimte te krijgen, bijvoorbeeld door middel van bestuursovereenkomsten. Voor zover dit decentralisatie inhoudt, ligt het in de rede dat de stad meer gaat betalen, maar het rijk niet minder.

De provincies behouden hun actieve, ondersteunende rol.

De Nederlandse cultuur heeft een open, veelzijdig en internationaal karakter. Dat is een sterk punt. De keerzijde is dat we vaak aan culturele zelfonderschatting lijden. De Nederlandse cultuur en de Nederlandse taal en literatuur zijn van grote betekenis in het veelvormige Europese geheel, en verdienen met trots getoond en met vuur verdedigd te worden. Daartoe moet het buitenlands cultureel beleid eindelijk zijn aarzeling en lethargie afschudden. Samenwerking met Vlaanderen, bij voorkeur in de Taalunie, is daarbij geboden. Ook de positie van het Fries, de tweede rijkstaal, dient te worden gewaarborgd en in het kader van het Europees beleid voor het behoud van kleinere talen te worden versterkt.

VII. Media

De afgelopen jaren is het aanbod van televisie en radio enorm toegenomen, zowel op de publieke zenders als daarbuiten. De schaarste in de ether en op de kabel is verdwenen. De omroepmarkt is geliberaliseerd. Commerciële televisie en radio hebben een stevige positie verworven.

Het bestaansrecht van de publieke omroep staat overal in Europa ter discussie. Commerciële stations bieden programma's die voor zeer veel kijkers aantrekkelijk zijn. De publieke omroepen hebben nog geen duidelijk antwoord op de overvloed aan programma's die hun traditionele kijkers wegtrekt. Vooralsnog trachten zij de commerciëlen op ieder terrein te verslaan door zich te spiegelen aan de nieuwe zenders. Het resultaat is daardoor dat radio en televisie vooral meer van hetzelfde in de aanbieding hebben.

Ook bij de liberalisering van de ether is een sterk publiek omroepbestel een groot goed. Maar dan wel een bestel dat zich onderscheidt van commerciële omroepconglomeraten. Via de overheid bekostigde omroep moet garanderen dat juist datgene gestimuleerd wordt wat de vrije markt niet totstandbrengt of verdringt. Daarvoor is een sterke publieke infrastructuur nodig en een stimulans voor programma's en programma-categorieën die zich onderscheiden in kwaliteit, pluriformiteit en redactionele onafhankelijkheid binnen de randvoorwaarden van een door de overheid te ontwikkelen cultuurbeleid.

Het Nederlandse publieke bestel is thans nog onvoldoende in staat om haar bestaansrecht waar te maken. De afhankelijkheid van reclamegelden is te groot en de slagvaardigheid van het bestel wordt ondermijnd door verouderde bestuurlijke verhoudingen. De Nederlandse omroepverenigingen hebben in belangrijke mate hun traditionele functie van vertegenwoordigers van verzuilde maatschappelijke groeperingen overleefd. Naarmate zij hun greep op hun achterban verloren richtten zij zich in hun onderlinge wedijver steeds meer op de brede kijkersgunst. Voor een markante invulling van de eigen doelstellingen was steeds minder ruimte en de concurrentie met een voluit commerciële omroep heeft die neiging nog versterkt.

Het is toe te juichen dat de organisatie van de publieke omroep zich ontwikkelt naar een grotere bestuurlijke eenheid, waarbij de invloed van de omroepverenigingen afneemt en de verantwoordelijkheid voor de programmering komt te liggen bij de redacties van publieke zenders en een overkoepelend bestuur dat oog moet hebben voor het geheel van het bestel. Om dat proces te versnellen dienen de statusverschillen tussen omroepen te worden afgeschaft. Omroepverenigingen worden een vijfjarige zendmachtiging verleend die op termijn wordt omgezet in een concessie voor de omroepzender. De koppeling van het lidmaatschap aan het abonnement op een omroepblad wordt afgeschaft en het monopolie op de omroepgegevens vervalt. Kleine zendgemachtigden en korte programma's voor specifieke groepen uit de samenleving krijgen op alle zenders ruimte via een openkanaal-constructie.

Bestuurlijke aanpassingen zijn echter niet toereikend om het bestaansrecht van de publieke omroep te verzekeren. Daarvoor is dwingend stimulerend van specifieke programmering en kwaliteit gewenst. Dat kan door de publieke bekostiging nadrukkelijker te koppelen aan eisen met betrekking tot kwaliteit, pluriformiteit en aandacht voor objectieve en grondige informatie, voor educatie en cultuur.

Vandaar het voorstel om de omroepmiddelen gericht in te zetten. Eén televisiezender en twee radiozenders moeten garant staan voor de kwaliteit van de programmering over de hele linie en zullen - gekoppeld aan een volledig program-mavoorschrift - geheel gefinancierd worden uit omroepmiddelen. De overige twee televisiezenders en twee radiozenders krijgen een publiek budget voor specifieke programma's en een grotere vrijheid om eigen middelen te verwerven voor overige programma's.

Kleinschalige omroep zal eveneens voor een deel bekostigd worden uit de omroepmiddelen. Die middelen kunnen flexibeler worden ingezet voor regionale, bovenlokale en lokale omroep op basis van jaarlijks door de provincie in te dienen mediaplannen. De samenwerking tussen de verschillende omroepingen moet worden gestimuleerd. Commerciële kleinschalige omroep krijgt meer wettelijke ruimte om zich te ontwikkelen.

De mediaconcentratie op Europees en regionaal niveau is een reden tot zorg en kan tot een afname van de pluriforme informatievoorziening leiden. Daarom is regulering van mediaconcentratie gewenst en moet redactionele onafhankelijkheid worden gewaarborgd.

VIJFDE HOOFDSTUK: EEN HOUDING IN DE WERELD

I. Naar doeltreffend internationaal bestuur

De oude bakens voor het buitenlands beleid zijn verdwenen. De wereld is onoverzichtelijker geworden, de kans op conflicten is toegenomen en de internationale economische concurrentie verscherpt. Ook internationaal is bestuurlijke vernieuwing noodzakelijk om de grote problemen van deze tijd effectiever te kunnen aanpakken.

1. Voorbij de muur

Met het uiteenvallen van het Sovjetrijk - gesymboliseerd door de val van de Berlijnse muur - werd de naoorlogse deling van Europa opgeheven. Er kwamen vele andere delingen voor terug. Ons beeld van de wereld is snel verbrokken. Binnen en buiten Europa is sprake van een verschuiving van machtsposities en de terugkeer van eerdere nationalistische denkpatronen. De luwte waarvan Nederland tientallen jaren lang op politiek en economische gebied geprofiteerd heeft is verdwenen

Het streven naar een internationale rechtsorde heeft met het verdwijnen van de tegenstelling tussen de supermachten een nieuwe kans gekregen, maar is er niet eenvoudiger op geworden. Door de desintegratie van staten, het opkomen van nationalisme, en de neiging van de belangrijkste landen om meer in zichzelf gekeerd te raken is de bereidheid tot het brengen van offers voor internationale samenwerking niet toegenomen. Gewapende conflicten vinden vlakbij onze grenzen plaats en de internationale gemeenschap lijkt niet in staat of bereid de loop der dingen te veranderen. De tot dusverre gebruikelijke volkenrechtelijke concepten, militaire theorieën en diplomatieke compromissen blijken vaak tekort te schieten tegenover nationale, etnische en religieuze tegenstellingen.

De internationale vervlechting van de Nederlandse samenleving met andere landen neemt intussen nog steeds toe. Het regeringsbeleid als geheel krijgt daardoor steeds meer een internationaal karakter. De Nederlandse inbreng in internationaal verband, de effectiviteit van het samen met andere landen gevoerde beleid en de

democratische controle daarop zijn voor het bestuur van ons land essentiële vraagstukken geworden.

Het gaat hier om grote vraagstukken als onveiligheid en instabiliteit, armoede, werkloosheid, en de aantasting van het wereldmilieu. Zoals gesteld in hoofdstuk 2, moet het streven naar mondiale duurzame ontwikkeling daarbij een dominante prioriteit vormen.

De bestaande verkokering bij de internationale instellingen maakt dat politieke, economische, financieel-monetaire, handelspolitieke, en milieuprioriteiten niet goed op elkaar worden afgestemd.

De inwerkingtreding van het verdrag van Maastricht betekent dat Nederland zijn belangen op een andere manier zal moeten verdedigen dan voorheen en actiever met anderen zal moeten onderhandelen. De voorziene verdere uitbreiding van het lidmaatschap van de Europese Unie en de dan noodzakelijke verdergaande institutionele hervormingen van de Unie zullen de positie van Nederland kunnen verzwakken. Des te meer moet de Nederlandse inbreng in de Europese Unie aan slagvaardigheid winnen.

2. Een nieuwe aanpak en de rol van Nederland

Er is een nieuwe aanpak nodig voor internationale samenwerking op basis van nieuwe buitenlands-politieke concepten, zodat we beter in staat zijn potentiële conflicten op tijd te herkennen en in te dammen. De verschuivingen in de machtsposities noodzaken tot een nieuwe afbakening van verantwoordelijkheden en tot aanpassing van de structuur en werkwijze van internationale organisaties.

Niet alleen nationaal maar ook internationaal is bestuurlijke vernieuwing noodzakelijk. Het doel daarbij is het vergroten van de effectiviteit en doorzichtigheid van internationale samenwerkingsverbanden en een vergroting van het democratisch gehalte, waar mogelijk. Voor het stelsel van de Verenigde Naties geldt meer in het bijzonder dat de bestaande regionale structuur zal moeten worden geactiveerd.

Europa en Noord-Amerika zullen zich meer dan ooit moeten inspannen om vrede, veiligheid, duurzame ontwikkeling en vooruitgang in de wereld te bevorderen. Andere economisch meer ontwikkelde landen in Oost- en Zuidoost Azië en Latijns Amerika, zullen in hun eigen regio hieraan hun bijdrage moeten leveren, en ook een aandeel moeten nemen in mondiale verantwoordelijkheden. De marginalisering van Midden- en Oost-Europa en Afrika moet door een gericht beleid worden tegengegaan. Aan Rusland moet als grote mogendheid speciale aandacht worden besteed, waarbij prioriteit moet worden gegeven aan het handhaven van de democratische en hervormingsgezinde koers en respect voor de door buurlanden verworven onafhankelijkheid.

De neiging bij een aantal grotere landen steeds meer zaken onderling te regelen moet worden tegengegaan, niet alleen omdat dergelijke gelegenheden coalities beperkte resultaten opleveren, maar ook omdat de besluiten vanwege de gebrekkige representativiteit vaak niet goed kunnen worden uitgevoerd.

Nederland moet maximaal gebruik blijven maken van de mogelijkheden die de Europese, Atlantische en mondiale samenwerkingsverbanden bieden om tot een gestructureerde vorm van samenwerking te komen, maar zal multilaterale initiatieven meer moeten onderbouwen met bilaterale diplomatie. De verschuivende

machtsverhoudingen en de steeds weer veranderende problemen vereisen ook een meer flexibel buitenlands beleid waarin ruimte is voor het hanteren van een breed scala aan instrumenten en voor wisselende coalities van belanghebbenden.

Ook op nationaal niveau achten wij ruimte aanwezig voor aanpassingen van bestuurlijke principes. Omdat het niet meer mogelijk is de wereld in te delen in een eerste, tweede en derde wereld is de traditionele starre indeling van het buitenlands beleid in Europees beleid, Oost-West-veiligheids- en defensiepolitiek, ontwikkelingssamenwerking en bilaterale betrekkingen achterhaald.

De minister van buitenlandse zaken coördineert het buitenlands beleid. Indien zich daarbij onoverbrugbare geschillen voordoen, treedt de algemeen coördinerende verantwoordelijkheid van de minister-president voor de eenheid van het regeringsbeleid in werking. Als lid van de Europese Raad heeft de minister-president een medeverantwoordelijkheid voor het buitenlands beleid.

3. De Europese Unie

Europese samenwerking is geen dogma, maar een kwestie van praktische noodzaak. In het dichtbevolkte en steeds meer interdependente Europa moeten we samen bouwen aan onze toekomst. Daarvoor zijn goed werkende Europese spelregels nodig en een goede democratische controle. Eind 1991 is in Maastricht een eerste aanzet gegeven tot omvorming van de Europese Gemeenschap in de Europese Unie. Het ging daarbij om een intensivering van de samenwerking op het gebied van het milieu, justitie, burgerschap, de buitenlandse en economische politiek en de invoering van één gemeenschappelijke munt. Ondanks de diverse problemen die sindsdien de Europese eenheid op de proef hebben gesteld, zoals de oorlog in voormalig Joegoslavië en de monetaire onrust is er geen alternatief voor verdergaande samenwerking.

Nederlanders worden immers met dezelfde problemen geconfronteerd als hun mede-Europeanen: achteruitgang van het milieu, werkloosheid, onveiligheid, een gevoel van machteloosheid. Door in Europees verband samen te werken kunnen deze problemen beter worden aangepakt. De mogelijkheden van het verdrag van Maastricht moeten dan ook volledig worden benut.

De keuze voor meer en betere Europese samenwerking en integratie betekent geen streven naar uniformiteit. De aantrekkelijkheid van ons werelddeel is juist gelegen in het bestaan van verschillende culturen en volkeren met hun eigen taal, sociale en politieke gebruiken. In onze ogen sluiten regionale, nationale, en Europese identiteit elkaar dan ook helemaal niet uit. Het een maakt deel uit van het ander.

Naarmate Europa belangrijker wordt, groeit de noodzaak dat de Europese burgers greep krijgen op het Europese bestuur. Daarvoor is bij regeringen, politici, ambtenaren en Europese instellingen allereerst een andere houding nodig. Daarnaast moeten op Europees niveau bestuurlijke hervormingen worden ingevoerd om het democratisch gehalte en de openbaarheid en toegankelijkheid van de besluitvorming te vergroten. Dit betekent onder meer versterking van de rechten van het Europese Parlement. Het Europese Parlement zou de Europese besluitvorming veel effectiever dan nu moeten kunnen controleren.

Uitbreiding van de EU met Zweden, Noorwegen, Finland en Oostenrijk is op zich een goede zaak maar moet wel gepaard gaan met een herziening van spelregels voor de besluitvorming. Het Europees Parlement moet hierbij in een vroeg stadium worden betrokken. Er zijn afspraken nodig die een slagvaardiger Europees bestuur en een versterking van de invloed van de burgers daarop, onder meer via het Europees Parlement, mogelijk maken. Ook zal de Europese Unie als zodanig geleidelijk op meer beleidsterreinen moeten kunnen optreden in internationale organisaties. Naarmate de vorming van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vordert zal ook geleidelijk een EU-diplomatie moeten worden ontwikkeld.

Parallel aan de uitbreiding met genoemde landen moet de Unie hard werken aan de voorbereiding van de toetreding van de Centraaleuropese landen die daaraan toe zijn.

II. Vrede en veiligheidsbeleid

In de huidige onoverzichtelijke veiligheidssituatie moeten nieuwe principes en instrumenten worden ontwikkeld om crises beter te kunnen voorkomen en te beheersen en de voorwaarden te scheppen voor vrede en duurzame ontwikkeling. Het internationale bestel, met zijn vaak overlappende organisaties, moet aan de nieuwe eisen worden aangepast.

Voor een land als Nederland is de internationale rechtsorde een levensbelang. Nederland moet naar vermogen bijdragen aan het uitbannen van het recht van de sterkste. Een internationaal inzetbare en hoogwaardige Nederlandse krijgsmacht is nodig om ons land in staat te stellen zijn bijdrage te leveren aan de internationale rechtsorde.

1. De internationale veiligheidssituatie

De oude Oost-West tegenstelling is gelukkig verdwenen. In het Midden Oosten en Zuid Afrika is uitzicht op vrede. Toch hebben recente oorlogen in andere gebieden aangetoond dat het conflictpotentieel niet is verminderd. Er is een toenemend risico van proliferatie van massavernietigingswapens en verspreiding van conventionele wapens naar landen buiten Europa. Tenslotte zijn armoede, opkomend fundamentalisme, de kloof tussen arm en rijk binnen en tussen bepaalde landen, grensoverschrijdende milieuproblematiek, de ongebreidelde bevolkingsgroei, en de migratiedruk bronnen van potentiële spanning, instabiliteit en conflict.

Het denken over soevereiniteit van staten is sterk in beweging. In sommige landen is de staat niet meer bij machte enig gezag uit te oefenen of lijkt de staat uit op genocide, zodat humanitaire interventie als principe aanvaardbaar is geworden. De ervaring leert echter dat dit beperkt effect heeft zolang de onderliggende politieke problemen niet worden aangepakt. In andere landen zijn nationale gemeenschappen, opgehitst door populistische leiders, niet langer bereid samen in een staatsverband te leven, maar doordat de staatkundige grenzen en die van nationale gemeenschappen door elkaar lopen is niet duidelijk op welke grondslag het zelfbeschikkingsrecht moet worden uitgeoefend. Dit kan dan nieuwe spanningen en gewapende conflicten oproepen. Het falen van de internationale gemeenschap in

de Joegoslavische crisis geeft aan dat nog geen oplossing is gevonden voor het hanteren van de problemen die daaruit voortkomen. Een proces van ongecontroleerde staatkundige versplintering kan tot burgeroorlogen leiden, het te lang vasthouden aan kunstmatige of verouderde staatsverbanden evenzeer.

De uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht dient derhalve van geval tot geval te worden beoordeeld in het licht van de vooruitzichten voor effectieve bescherming en medewerking van minderheden, de opbouw van een democratie en een rechtsstaat, en de veiligheid en stabiliteit zowel in het land als in de omliggende regio.

Crisismanagement neemt in het veiligheidsbeleid tegenwoordig een centrale plaats in. Preventieve diplomatie ter herkenning van potentiële brandhaarden en ter voorkoming van crisis dient veel aandacht te krijgen. Het afsluiten van mondiale en regionale wapenbeheersingsaccorden om de proliferatie van massavernietigingswapens tegen te gaan en regionale wapenwedlopen te doorbreken moet daarvan deel uitmaken. Wanneer de preventieve diplomatie faalt kunnen sanctiemaatregelen nodig zijn. Het gebruik van militaire instrumenten kan echter in een vroeg stadium ook noodzakelijk blijken teneinde te voorkomen dat een crisis acuut wordt, zich verder uitbreidt en de menselijke en financiële kosten om deze in te dammen en te beheersen de internationale gemeenschap boven het hoofd groeien. Nederland zou dan ook krachtig moeten pleiten voor een drastische vermindering van de wapenproductie in de wereld en conversie van militaire industrieën.

2. Heroriëntatie van de internationale instellingen

a. de Verenigde Naties

De laatste jaren wordt een toenemend beroep gedaan op de Verenigde Naties voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid en de internationale rechtsorde. Tegelijk moet geconstateerd worden dat de VN overbelast dreigt te raken. Delegation van vredestaken aan regionale organisaties als WEU en NAVO en het resoluut aanpakken van de organisatorische en financiële problemen van de VN ligt dan ook voor de hand. De huidige samenstelling van de Veiligheidsraad met zijn vijf leden met een vetorecht is verouderd. Ook dit maakt het steeds moeilijker om genomen besluiten uit te voeren. Daarom moet geleidelijk worden toegewerkt naar een institutionele structuur en besluitvormingsprocedures die evenwichtiger, doorzichtiger, en democratischer zijn.

Belangrijk is daarbij een wijziging in ledenaantal en samenstelling van de Veiligheidsraad, maar wel zodanig dat de besluitkracht niet wordt ondermijnd. Een beperkte uitbreiding van het aantal zetels is wenselijk, in overeenstemming met de nieuwe realiteit in Europa en met die in andere regio's van de wereld. Gestreefd moet worden naar een permanente zetel voor de Europese Unie die in de plaats kan komen van die van Frankrijk en Groot-Brittannië.

Ook moet de politiek-militaire crisismanagementstaf van de VN worden versterkt, die in de uitoefening van zijn taak nauwer met regionale en hulpverleningsorganisaties moet samenwerken. Daarnaast zullen met potentiële troepenleveranciers intentie-overeenkomsten worden gesloten, zodat de VN - uiteraard onder voorbehoud van goedkeuring van nationale parlementen bij specifieke acties - in beginsel kan beschikken over op korte termijn oproepbare militaire eenheden.

b. Europese Unie, WEU, NAVO en CVSE

Er zijn teveel verschillende organisaties die een verantwoordelijkheid hebben voor de Europese veiligheid. Samenvoeging is in een aantal gevallen gewenst. Waar dat niet mogelijk is moet in elk geval een heldere taakafbakening en nauwere samenwerking worden bevorderd.

De CVSE is er om ervoor te zorgen dat de politieke en bestuurlijke principes die eraan hebben bijgedragen dat West Europa zich de laatste vijftig jaar heeft kunnen ontwikkelen tot een zone van stabiliteit, democratie en sociaal-economische ontwikkeling ook in Oost Europa worden verankerd in de samenleving.

De WEU, de NAVO en de Noordatlantische Samenwerkingsraad (NASR)* kunnen als militair georiënteerde organisaties de stabiliteit in Europa een breder draagvlak geven. Ook kunnen ze dienen voor overleg over concrete veiligheidsaangelegenheden en voor de militaire uitvoering van vredesoperaties, op verzoek van de VN of CVSE.

Het streven naar een Europese Unie wordt met kracht gesteund, omdat deze wezenlijk is voor de stabiliteit van Europa. Deze stabiliteit zal alleen met een breed draagvlak van de Europese burgers zelf tot stand komen. Daarom is het van het grootste belang dat de Nederlandse regering streeft naar vergroting van de bevoegdheden van het Europees Parlement.

Europa zal ook op veiligheidsgebied steeds meer zijn eigen verantwoordelijkheden moet nemen. Hiertoe is zowel politieke besluitkracht nodig als de bereidheid voldoende middelen voor het veiligheidsbeleid uit te trekken. Dit zal een geleidelijk proces zijn, waarbij gaandeweg ook sprake zal zijn van meerderheids-besluitvorming. De bijdragen van de VS en Canada voor de Europese veiligheid blijven dan ook voorlopig essentieel, mede omdat het machtsevenwicht in het nieuwe, grotere en ongedeelde Europa, en de daarvan af te leiden spelregels voor een gemeenschappelijk Europees veiligheidsbeleid, nog niet zijn uitgekristalliseerd.

De Europese Unie wordt geleidelijk voor Nederland het centrale kader voor het formuleren en uitvoeren van het buitenlandse beleid in zijn volle breedte, dus inclusief op termijn een gemeenschappelijk defensiebeleid. In afwachting daarvan moet de ontwikkeling van de WEU Europa reeds op korte termijn de mogelijkheid geven zonodig zelfstandig en in nauwe afstemming met de NAVO bondgenoten op te treden in overeenstemming met de internationale rechtsorde. Bij de operationalisering van de WEU dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van de expertise, communicatielijnen, commando-structuur, infrastructuur, materieelplanning en standaardisatie en dergelijke van de NAVO.

Het Atlantisch bondgenootschap, dat wezenlijk blijft voor de Noordamerikaanse inbreng, moet eveneens worden hervormd. Er is geen tegenstelling tussen een Europese en Atlantische oriëntatie. Als Europa de samenwerking met de Verenigde Staten wil behouden zal zij zich als een volwaardige partner moeten manifesteren binnen het bondgenootschap, en daarin een grotere zelfstandigheid aan de dag moeten leggen. Deze specifieke bijdrage zal aanvankelijk via de WEU gestalte moeten krijgen, hetgeen een ineen-schakeling van beide organisaties op militair gebied tot gevolg heeft. Tegelijkertijd zal de NAVO meer gericht moeten worden op het vervullen van crisisbeheersingstaken. Bij de invulling van het Atlantisch bondgenootschap zal de nadruk minder op militaire en meer op politieke samenwerking komen te liggen.

Aan Centraal- en Oosteuropese en landen wordt een perspectief op militaire integratie in NAVO en WEU geboden. Met Rusland en overige landen van de voormalige Sovjetunie moeten door deze organisaties speciale militaire samenwerkingsaccorden worden gesloten.

3. Hervorming van de Nederlandse krijgsmacht

In de nieuwe veiligheidssituatie heeft de krijgsmacht twee taken, die doorgaans in internationaal verband worden vervuld. De eerste taak blijft de zorg voor de veiligheid van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied. De tweede, nieuwere, taak is crisisbeheersing en herstel of behoud van de internationale rechtsorde. Het beroep op de Nederlandse krijgsmacht voor deze tweede taak, die kan variëren van humanitaire operaties tot vredeshandhaving en vredesafdwinging, is sterk toegenomen. Deze taak zal ook in de afzienbare toekomst in de praktijk waarschijnlijk het meest aan de orde zijn, en dient ook in de grondwet te worden verankerd.

Deze keuze betekent uiteraard niet dat Nederland aan de beheersing van elke crisis in de wereld een militaire bijdrage moet leveren. Inzet van de krijgsmacht dient steeds selectief te geschieden op basis van een afweging van de aan de orde zijnde veiligheidspolitieke, humanitaire en andere belangen en de beschikbare middelen. In beginsel geldt een prioriteit voor gebieden in en rondom Europa, doch dit sluit inzet elders niet uit. De nieuwe veiligheidssituatie rechtvaardigt een ingrijpende hervorming van de krijgsmacht.

Teneinde de inzetbaarheid te vergroten, en een einde te maken aan de onrechtvaardige situatie waarbij een steeds kleiner deel van de jonge mannen voor actieve dienst wordt opgeroepen, is er in principe voor gekozen de opkomstplicht af te schaffen, zodat vanaf 1 januari 1998 geen dienstplichtigen meer in de krijgsmacht zullen dienen. Uitvoering van dit besluit vereist echter wijziging van de grondwet, en de totstandkoming van een geheel nieuw legervormingssysteem met vrijwillig dienend personeel. Onzeker is echter nog of op de arbeidsmarkt voldoende personeel kan worden gevonden.

Ofschoon kan worden ingestemd met bovengenoemd principebesluit tot afschaffing van de opkomstplicht, is het gezien de genoemde onzekerheden noodzakelijk de voortgang van de nieuwe legervorming en de herstructurering in het algemeen om de twee jaar substantieel te toetsen.

De dienstplicht zou op zichzelf als optie in de grondwet moeten blijven bestaan. Reden hiervoor is dat een groot conflict nooit helemaal kan worden uitgesloten. In zo'n geval kan alleen door de inzet van dienstplichtigen een krijgsmacht van voldoende omvang worden gevormd. Dit maakt het gewenst om ook de keuring te handhaven, waarbij zowel vrouwen als mannen worden opgeroepen. Dit kan tevens een gelegenheid zijn om te peilen of belangstelling en geschiktheid bestaat om vrijwillig in de krijgsmacht te dienen. Er moet wel naar gestreefd worden om de daadwerkelijke oproeping van dienstplichtigen zo mogelijk al eerder dan 1 januari 1998 achterwege te laten.

Het toegenomen beroep op Nederland voor crisisbeheersingstaken in de wereld vereist dat wordt geïnvesteerd in een snel inzetbare, mobiele, en goed uitgeruste

en kwalitatief hoogwaardige krijgsmacht. Deze moet zo zijn ingericht dat bepaalde eenheden geschikt zijn voor inzet in multinationale verbanden.

De ervaring leert dat daarbij niet kan worden volstaan met alleen licht bewapende strijdkrachten, maar dat ook zwaardere eenheden beschikbaar moeten zijn met een grotere tactische mobiliteit en dat beschikt moet worden over snel inzetbare vuurkracht.

De krijgsmacht moet kunnen beschikken over personeel dat voor de nieuwe taken voldoende gemotiveerd en opgeleid is. Daarom moeten de lagere rangen langjarige contracten aangeboden worden die voorzien in opleidings- en doorstromingsmogelijkheden binnen de krijgsmacht, en daaropvolgend goede vooruitzichten op een nieuwe plaats geven voor terugkeer op de arbeidsmarkt na de looptijd van het contract. Ook burgers kunnen voor schaarse specialistische functies, bijvoorbeeld op medisch of technisch gebied bij crisisbeheersing op vrijwillige basis worden ingeschakeld.

De financiering van de herstructurering moet gegarandeerd zijn. Financiële zekerheid op het huidige budgettaire niveau is daarom dringend gewenst.

Het zogenaamde vredesdividend is na de vele en omvangrijke kortingen op de defensiebegroting en de halvering van de omvang van de landmacht reeds volledig uitgekeerd. Eerder lijkt er in de huidige onzekere tijden een vredespremie betaald te moeten worden. Verdere bezuinigingen op Defensie zouden het herstructureringsproces, het werven van gekwalificeerd personeel en de aanschaf en het up to date houden van het nodige materieel onmogelijk maken. Slecht of verouderd materieel brengt bovendien de veiligheid van het ingezette personeel in gevaar. Wel kan een verschuiving plaatsvinden van financiering van overhead naar operationele eenheden.

Bij de keuze tegen verdere bezuinigingen op Defensie speelt ook een rol dat Nederland een voldoende en effectieve bijdrage aan de handhaving van de internationale rechtsorde - inclusief de humanitaire component - moet kunnen leveren. Dit kan ook betekenen dat bepaalde humanitaire of vredesoperaties exogeen moeten worden gefinancierd. Nederland zal daarnaast een evenredig aandeel moeten dragen in de activiteiten van de NAVO en de WEU, ongeacht of het gaat om de primaire verdedigingstaak of de nieuwe crisisbeheersingstaak.

III. Internationale samenwerking

De wereld kan niet langer worden ingedeeld in een eerste, tweede en derde wereld. Ook wordt onze samenleving steeds meer geconfronteerd met economische, sociale en ecologische gevolgen van ontwikkelingen buiten onze grenzen. De bestaande grote verschillen in welvaart en bevolkingsgroei vormen een bron van latente spanning en van internationale migratie. Internationale samenwerking dient gebaseerd te zijn op wederzijds respect en begrip voor elkaars situatie, belangen en beweegredenen. Kennis hierover en begrip hiervoor dient dan ook bevorderd te worden. Uitwisselings- en bewustwordingsprojecten zijn hiertoe voor de hand liggende middelen.

Internationale samenwerking is niet alleen een kwestie van solidariteit maar ook van welbegrepen eigenbelang. Dat heeft consequenties voor de binnenlandse politiek en voor de behartiging van onze internationale economische betrekkingen.

Een substantiële inspanning op het gebied van internationale samenwerking blijft geboden.

1. Uitgangspunten

a. duurzame ontwikkeling

Nederland dient bij te dragen aan het streven naar werkelijke duurzame ontwikkeling. Voor ontwikkelingslanden betekent dat dat sociaal-economische vooruitgang wordt bevorderd zonder de fouten van de geïndustrialiseerde landen op milieugebied te herhalen. Voor Westerse landen betekent dat dat ingrijpende gedragsveranderingen in consumptie- en productiepatronen noodzakelijk worden. Nederland zal derhalve het eigen consumptiepatroon en de door Nederland onderhouden productie- en handelsrelaties kritisch dienen te analyseren op hun effecten op mens en milieu in binnen- en buitenland.

Internationale economische ontwikkeling verloopt vooral via het marktmechanisme, maar de overheden moeten hierbij de juiste randvoorwaarden scheppen voor bedrijven, consumenten en voor zichzelf. Hierbij moeten de geïndustrialiseerde landen hun verantwoordelijkheid nemen.

De in 1993 opgerichte VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling houdt ondermeer middels nationale rapporten toezicht op de implementatie van Agenda 21* op nationaal niveau.

Deze commissie moet ertoe overgaan het beleid van landen en internationale organisaties als de Wereldbank, het Internationale Monetaire Fonds en de op te richten multilaterale handelsorganisatie te toetsen op de effecten voor duurzame ontwikkeling. Regeringen en bestaande organisaties als de Wereldbank, de EU en de VN (o.a. UNEP, UNDP en UNCTAD*) kunnen hieraan hun bijdrage leveren.

Het streven naar duurzame ontwikkeling is een kwestie van de lange adem - ook in Nederland en Europa. In arme landen is het nog moeilijker de prijs te betalen die nodig is om duurzame ontwikkeling op gang te brengen. Vandaar dat internationale financiële en technische steun nodig is. Benadrukt moet worden dat overdracht van technologie, kennis en financiën geen doel op zich is. Deze overdracht moet worden toegespitst op de situatie ter plaatse, en met inachtneming van aanwezige kennis en technologie. Consultatie en participatie van de plaatselijke bevolking is een vereiste. Ook bij het ontwerpen en uitvoeren van internationale maatregelen moet hiermee rekening worden gehouden. De huidige prioriteit die wordt gegeven aan de thema's "armoedebestrijding" en "vrouwen en ontwikkeling" wordt uitdrukkelijk gehandhaafd. Naast de aandacht voor meer mondiale milieuproblemen, zoals CO₂-emissies en de kwaliteit van oceanen, dient vergrote aandacht gegeven te worden aan het toenemend verlies aan biologische diversiteit. Het bevorderen van beheer en bescherming en een verstandig gebruik van de natuurlijke hulpbronnen door lokale burgers wordt als een hoofdvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling beschouwd.

b. Internationale handel

Een vrije internationale handel geeft de landen met een achterstand in ontwikkeling de beste kans om hun positie te verbeteren, zij het dat in bepaalde gevallen in de armste landen tijdelijke bescherming van opkomende industrieën noodzakelijk kan zijn. Een internationaal handelsregime zal het internationaal milieubeleid moeten ondersteunen. Zolang ecologische en sociale kosten niet in de prijzen zijn verdisconteerd, zal het GATT systeem door middel van internationale milieu-overeenkomsten moeten worden aangevuld. De prioriteit van duurzame ontwikkeling zal

door de GATT* en de op te richten WTO moeten worden erkend. Uit het primaat van duurzame ontwikkeling volgt dat internationale milieu-overeenkomsten handelsregulerende maatregelen mogen bevatten.

Handelsbeperkende maatregelen in milieubeleid mogen echter niet worden misbruikt voor verkapt protectionisme. Het reeds in gang gezette werk op dit gebied in het kader van OESO* en GATT dient te worden voortgezet en dient uiteindelijk te leiden tot een Milieucode in het kader van de GATT en zo mogelijk een actualisering van het GATT-verdrag.

De verplaatsing van vervuilende activiteiten naar ontwikkelingslanden moeten worden tegengegaan. De samenhang tussen sociale bescherming van werknemers en internationale concurrentievoorwaarden dient in de ILO* te worden behandeld.

De herziening van het landbouwbeleid moet ook bijdragen aan de opheffing van de armoede in de wereld. Dit betekent dat tariefmuren en andere handelsbarrières voor - verwerkte en onverwerkte - landbouwproducten opgeheven moeten worden. Het streven naar mondiaal optimale landbouw betekent dat bepaalde teelten weer uit Nederland zullen verdwijnen.

Voor de totstandkoming van een marktconform landbouwbeleid is wel een tweesporenbeleid nodig: het afbreken van de EU marktbescherming, en de opbouw van een geordende landbouw wereldmarkt, met multilateraal overeengekomen spelregels, binnen de grenzen die duurzame ontwikkeling stelt.

c. hulpverlening

Voor diverse landen, waaronder ontwikkelingslanden en Midden- en Oosteuropese landen, is hulp en solidariteit van andere landen noodzakelijk. Niet alleen de traditionele geïndustrialiseerde landen hebben hier een taak te vervullen, maar ook de meer ontwikkelde ontwikkelingslanden. Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van preferentiële handelsaccorden dan wel financiële en technische hulp.

Financiële of technische hulp speelt in vergelijking met handel en investeringen een ondergeschikte rol, maar kan niettemin van groot belang zijn voor het aanmoedigen en versterken van een goed beleid van de regering van een land en voor een menswaardig bestaan van de minder bevoorrechten in die landen. Dit betekent dat de hulpontvangende landen goed moeten worden geselecteerd en dat daaraan een aantal basiseisen mogen worden gesteld.

Ontwikkeling en vrijheid gaan hand in hand. Bij hulpverlening gaat het daarom niet in de eerste plaats om het uitdelen van geld maar om het ondersteunen van democratische ontwikkelingen en rechtsstaten, zodat landen en volkeren worden toegerust met een goed systeem van democratische controle en een betrouwbaar bestuur zodat zij hun eigen problemen kunnen oplossen ("good governance**"). Naast behoorlijk macro-economisch beleid is daarom "good governance" een essentiële doelstelling en tevens voorwaarde bij het geven van structurele hulp. Bij de selectie van landen zijn uiteraard ook buitenlands - politieke factoren, zoals overwegingen van interne en externe veiligheid en stabiliteit, van groot belang.

Het hulpbeleid moet er ook op gericht zijn het beleid van regeringen te ondersteunen bij het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de marktsector die, waar breed gedragen, op zijn beurt het democratisch draagvlak kan versterken. Dit kan betrekking hebben op duurzaam gebruik en beheer van natuurlijke hulpbronnen, het functioneren van het rechtssysteem, onderwijs en

exportbevordering, het opbouwen van infrastructuur en waar nodig allereerst het herstel van vrede en stabiliteit. Om dezelfde reden zullen relevante sectoren van de maatschappij tevens direct gesteund worden via het bedrijfsleven en via particuliere organisaties. Bovendien dient alle steun die de Nederlandse overheid verleent aan ontwikkelingslanden en Centraal- en Oosteuropese landen een milieutoets te kunnen doorstaan.

De ontwikkelingsinspanning van Nederland is de afgelopen jaren door het toerekenen van allerlei andersoortige uitgaven aan het ontwikkelingsplafond steeds verder afgenomen. Daarom moet een streefcijfer voor ontwikkelingshulp volgens internationaal erkende definities (ODA)* worden gehanteerd. Dit bedrag is thans ongeveer 0.8 procent van ons BNP. De dalende trend van de afgelopen jaren moet worden omgebogen in een stijgende, zodat in 1998 een niveau van 1 procent van het BNP aan zuivere ontwikkelingshulp (ODA) kan worden besteed, met de mogelijkheid van verdere doorgroei daarna. Nederland dient voorts de afspraak van de internationale milieuconferentie van Rio de Janeiro na te komen om additioneel 0,1 procent van het BNP aan te wenden voor internationaal milieubeleid.

Voor de overige buitenlanduitgaven die thans worden toegerekend aan het ontwikkelingsplafond, zoals de opvang van asielzoekers en de kosten van vredesoperaties dient een aparte begrotingscategorie te worden ingesteld.

De hulp aan Centraal- en Oost-Europa, waaronder Rusland, moet in de komende kabinetsperiode worden verdubbeld. De versnippering over de diverse departementen moet worden tegengegaan.

2. Uitvoering van het ontwikkelingsbeleid

Het op peil houden van de ontwikkelingsinspanning vereist dat extra aandacht wordt gegeven aan de effectiviteit en kwaliteit van de hulp. Door Nederland zelf uitgevoerde projecten moeten tijdig aan onafhankelijke evaluatie worden onderworpen. Soortgelijke afspraken moeten worden gemaakt voor hulp via internationale instellingen.

De structurele bilaterale hulp moet geleidelijk maar binnen een vastomlijnde periode sterk worden geconcentreerd op Afrika, waar de meeste minst ontwikkelde landen zich bevinden. (Zie voor Suriname V.2). Daarbij gaat het om landen waarmee Europa vanwege hun nabijheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft.

Hulp aan regeringen wordt verstrekt als er voldoende vertrouwen bestaat in hun beleid. (Eisen van "good governance" - zie III.1). Ontluikende democratieën nemen hierbij een speciale plaats in. Bij de prioriteitenstelling en uitvoering van hulpprogramma's kan zo de eigen verantwoordelijkheid van het ontwikkelingsland beter tot gelding komen. Pogingen tot vorming van regionale samenwerkingsverbanden verdienen eveneens steun.

Nederland werkt samen met andere landen en instellingen in het kader van internationale consortia en consultatieve groepen, en daarbinnen met gelijkgezinde donoren, teneinde een breed gedragen beleidsdialoog te kunnen voeren met de regeringen van ontvangende landen en daarop de effectieve en gecoördineerde besteding van hulp gelden te kunnen baseren. Voor de levensvatbaarheid van projecten in de economische sectoren is financiële rentabiliteit een vereiste. Het bedrijfsleven kan hier een belangrijke rol spelen.

Daarnaast zal een belangrijk deel van de hulp sociale projecten omvatten waaronder die gericht op structurele armoedebestrijding en 'human development'. De belangrijke rol van de vrouw in het ontwikkelingsproces verdient hierbij speciale aandacht. Beperking van de bevolkingsgroei blijft een prioriteit en hierbij speelt alfabetisering en scholing van vrouwen een grote rol. Specifieke aanvullende bevolkingsprojecten kunnen in het algemeen het best worden geïntegreerd in programma's voor eerstelijns gezondheidszorg.

Daarnaast zal er vanwege de vele conflicten in de wereld voldoende ruimte moeten worden vrijgemaakt om nood- en wederopbouw hulp te verlenen. De noodhulp aan ontwikkelingslanden komt ten laste van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking en zal worden besteed met maximale inschakeling van plaatselijke krachten. Een onvoorziene stijging van de behoefte aan noodhulp in een bepaald jaar wordt gefinancierd uit een algemene omslag op de gehele begroting.

Nederland zal een vooraanstaande rol spelen bij multilaterale ontwikkelingssamenwerking m.n. in het kader van EU, IMF, Wereldbank en goed functionerende regionale banken. Een kritische houding ten aanzien van het ecologische en sociale beleid van met name de Wereldbank en het IMF is daarbij geboden. Daarbij kan ook worden samengewerkt met landen die buiten het bilaterale programma vallen en worden bijgedragen aan beleid t.a.v. de ook voor Nederland van belang geachte thema's (armoedeverlichting, vrouwen, milieu, "good governance"). De tekortkomingen in de planning en uitvoering van op ontwikkeling gerichte activiteiten in verscheidene gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties dienen te worden verbeterd op straffe van verlaging van de Nederlandse vrijwillige bijdrage in het budget van deze organisaties.

D66 wil dat de Nederlandse regering een actiever rol gaat spelen bij het recruterende van Nederlanders voor functies op alle niveaus in de multilaterale organen.

De inhoudelijke controle op de multilaterale bestedingen moet worden verbeterd. De nadruk in het Nederlandse beleid blijft liggen (of wordt versterkt gericht) op de bilaterale hulp via overheids- en particuliere kanalen. Particuliere initiatieven gericht op partners in de ontwikkelingslanden moeten kunnen rekenen op meer overheidssteun bij de financiering van hun activiteiten, zij zijn bij uitstek in staat om hulp terecht te laten komen bij de mensen die deze hulp ook het meeste nodig hebben. Bovendien maakt de veelheid aan particuliere kanalen het moeilijker voor corrupte politici, ambtenaren en leveranciers, van deze geldstromen te profiteren.

Nauwe betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking van bedrijven en niet-gouvernementele organisaties, zoals werkgevers- en werknemers-, vrouwen-, kerkelijke, professionele en lokale organisaties, wordt toegejuicht. In het streven naar een democratische versterking van de samenleving verdient de steun aan niet-gouvernementele organisaties en de onafhankelijke media in Centraal- en Oosteuropese landen eveneens blijvende aandacht.

Extra financiële steun vanuit de begroting Ontwikkelingssamenwerking is mogelijk waar zulke organisaties een kwalitatief bevredigende bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van de doelstellingen van de ontwikkelingshulp.

Het aandeel van de zogenoemde medefinancieringsorganisaties in de hulp zal niet verder worden verhoogd, teneinde van hun kant een grotere eigen verantwoorde-

lijkheid voor de financiering van activiteiten te bevorderen.

De positie van het internationaal onderwijs in Nederland moet worden versterkt. Het aantal zgn. <l>fellowships<P>* dat beschikbaar is voor het volgen van hoger beroeps- en postacademiale cursussen aan Nederlandse internationale onderwijsinstututen wordt verhoogd. Zowel Nederlanders als buitenlanders krijgen zo de kans over de schutting van de eigen culturele omgeving heen te kijken. Bovendien levert het Nederland internationaal veel vrienden op.

3. Centraal- en Oosteuropese landen

De Centraal- en Oosteuropese landen moeten binnen de internationale samenwerking een bijzondere plaats moeten innemen. Op de Europese Unie rust de eerste verantwoordelijkheid de nog fragiele politieke en economische hervormingen te ondersteunen. Het perspectief op geleidelijke integratie in de bestaande Westelijke structuren, Raad van Europa, EU, WEU* , en NAVO kan hierbij een sleutelrol vervullen.

Vooruitlopend op volledig lidmaatschap van de EU kunnen de landen van Centraal-Europa geleidelijk betrokken worden bij de formulering van EU-beleid dat ook voor hen van belang is. Enerzijds geeft dit hun de gelegenheid hun visie op een aantal gemeenschappelijke vraagstukken duidelijk te maken, anderzijds maakt dit het de EU mogelijk alvast met de opvattingen van deze toekomstige partners rekening te houden.

De EU moet daarnaast haar markt volledig moet openen voor concurrerende produkten uit Centraal- en Oost-Europa, zoals landbouw-, textiel-, en metaalprodukten , onder voorwaarde dat deze zonder aanwijsbare concurrentievervalsing op de markt worden gebracht. Vrije handel met deze landen is op langere termijn ook voor de Unie, en voor Nederland zelf, voordelig. Aangezien deze landen een lange traditie van industriële productie en goed geschoolde arbeidskrachten hebben, kan een additionele hulp bij het ontwikkelen van het moderne management- en productiemethodes een doeltreffend middel zijn.

Naast handel en hulp bestaat er een grote behoefte aan kapitaalvoorziening voor particuliere investeringen. De EU moet een garantie-faciliteit creëren waardoor bedrijven uit de betrokken landen gemakkelijker aan risicokapitaal en kiemkapitaal kunnen komen.

Tenslotte moet de steun aan de maatschappelijke transformatie in Centraal- en Oost-Europa veel meer omvatten dan alleen economische, financiële en technische hulp. De steun moet ook betrekking hebben op de transformatie van de politieke, juridische, economische en militaire structuren in democratische richting, op de conversie van wapenindustrieën en het tegengaan van proliferatie van militaire kennis en materieel naar instabiele gebieden. Concreet moet de opbouw van een sociaal zekerheidsstelsel en het voeren van een effectief milieubeleid krachtig ondersteund worden. Overdracht van expertise op deze terreinen is hiervoor een begin. Er moet een samenhangend beleid komen dat al deze aspecten in een geïntegreerd kader behandelt. De steun aan Midden- en Oost-Europese landen dient waar mogelijk m.b.v. lokale expertise te worden uitgevoerd. De bestaande praktijk waarbij een zeer groot deel van de gelden naar Nederlandse bedrijven

gaat, dient te worden aangepast. In de hulpverlening dienen duurzame ontwikkeling en natuur- en milieu- bescherming centraal te staan.

4. Mensenrechten

De Rechten van de mens vormen een integraal onderdeel van het internationale recht; niet alleen als internationale fatsoensnormen maar ook als basisvoorwaarde voor zowel ontwikkeling als interstatelijke gerechtigheid. Gebrek aan democratische controle en eenzijdigheid van berichtgeving leiden tot inefficiënt en vaak corrupt bestuur, maar soms ook tot agressief gedrag tegenover andere staten.

Ook hier moet Nederland zijn bijdrage blijven leveren aan de ontwikkeling van internationale rechtsregels. Daarnaast moet een aanmerkelijke politiek inspanning geleverd worden voor de toepassing van deze regels via de VN, Raad van Europa en andere organen, met inbegrip van bestraffing van overtreders, niet alleen staten, ook personen. Daarbij moet worden ingespeeld op de mogelijkheden om in de nieuwe wereldpolitieke verhoudingen het mensenrechtenbeleid nationaal en in Europees verband een nieuwe impuls te geven. Speciale aandacht zou moeten uitgaan naar de rechten van vrouwen en de rechten van inheemse volkeren. Ook moet Nederland aandringen op een effectiever beleid ten aanzien van de schending van mensenrechten door ernstige milieuvervuiling.

De bescherming en de naleving van de rechten van minderheden zijn van groot belang voor de gerechtigheid evenals voor de stabiliteit. Een bijzondere plaats komt toe aan de bestraffing van oorlogsmisdaden. Landen die als volwaardig lid van de internationale gemeenschap geaccepteerd willen worden dienen zich te verplichten om hun volledige medewerking hieraan te verlenen. Het ongestraft laten daarvan kwetst niet alleen het rechtsgevoel maar vormt tevens aanleiding voor nieuwe conflicten, hetzij vanwege wraaknemingen hetzij omdat feitelijke en potentiële oorlogsmisdadigers ervan uit zullen gaan dat zij ongestraft hun gang kunnen gaan. Amnestie voor oorlogsmisdadigers, zowel in internationale als in binnenlandse conflicten dient middels internationale verdragen verboden te worden.

Nederland moet het Verdrag inzake de Rechten van het Kind ratificeren. Ook moet Nederland daadwerkelijk de activiteiten ondersteunen van het VN-mensenrechten-centrum, de CVSE Hoge commissaris voor Nationale Minderheden en de VN Hoge Commissaris voor de mensenrechten. Bevorderd moet worden dat een groter deel van de reguliere begroting van de VN wordt besteed aan mensenrechtenbeleid en controle op eerbiediging.

De toetreding van nieuwe lidstaten uit Oost-Europa tot de Raad van Europa dient door Nederland bevorderd te worden, waarbij erop moet worden toegezien dat deze landen hun nationale mensenrechtenwetgeving in overeenstemming brengen met het niveau van bescherming neergelegd in de Europese conventie voor de Rechten van de Mens. Deze landen moet dan ook binnen afzienbare tijd partij worden bij deze conventie. Waar nodig zou Nederland, bij voorkeur samen met andere landen, steun aan de jonge democratieën moeten bieden bij dit overgangsen wetgevingsproces. De Raad van Europa dient hiervoor een speciaal programma te ontwikkelen. Voor de CVSE is vooral een complementaire rol weggelegd n.l. met betrekking tot politieke ondersteuning van de juridische en operationele rol van de Raad van Europa.

IV. Regionale vraagstukken

1. Midden-Oosten en Noord-Afrika

De historische doorbraak in de betrekkingen tussen Israël en de PLO kan de aanzet vormen tot een algehele vredesregeling. Het zoeken naar een vreedzame samenleving in het Midden-Oosten is echter méér dan het oplossen van het Israëliisch-Arabisch conflict en het treffen van een bevredigende regeling voor de Palestijnse kwestie. Nederland en de andere Europese staten, die geografisch en historisch zo nauw met het Midden-Oosten en Noord-Afrika zijn verbonden, zullen actief moeten werken aan een proces van vreedzaam samenleven tussen alle volkeren in het Midden Oosten. Uiteraard moeten de direct betrokken partijen daarvoor wel openstaan.

De sterke stromingen van fundamentalisme houden niet alleen een risico in voor de landen in het Midden-Oosten en Noord- Afrika, maar ook voor Europa. Deze tendens dient te worden tegengegaan door het intensiveren van samenwerking op economisch en politiek gebied met de landen in die regio. Het doel daarvan moet zijn de vicieuze cirkel van politieke en bestuurlijke verstarring, ernstige schendingen van mensenrechten, sociaal-economische stagnatie, religieus fundamentalisme, en harde repressie te doorbreken. De aanzienlijke overbewapening en de waterproblematiek dragen ook bij aan de situatie van permanente politieke spanning en labiele vrede.

Wat het Israëliisch-Arabisch conflict en de Palestijnse kwestie aangaat moet Nederland vanuit zijn specifieke positie, allereerst in Europees verband, actief betrokken blijven de ondersteuning van het vredesproces. Uiteindelijk dient Israël de in de oorlog van 1967 bezette gebieden op te geven. Wat Jeruzalem betreft kan gedacht worden aan een bijzondere status.

Om dit te bereiken zijn vertrouwenwekkende maatregelen nodig die door alle partijen worden aanvaard en nagekomen. In dit verband is het met name van belang dat Israël een einde maakt aan alle nederzettingsactiviteiten in de bezette gebieden, inclusief Oost-Jeruzalem en zich inspanningen getroost om de sociaal-economische en mensenrechtensituatie in deze gebieden te verbeteren. Er ontstaat dan het perspectief om het recht van het Palestijnse volk op een eigen staat te verzoenen met het recht van Israël op een veilig bestaan.

De Koerdische bevolking in Turkije, Iran en Irak dient culturele autonomie te krijgen en een vorm van internationale bescherming tegen allerlei vormen van terreur, ongeacht of deze wordt gepleegd door regeringen of zich Koerdisch noemende organisaties.

2. Suriname

Nederland moet in zijn relatie met Suriname prioriteit blijven geven aan de totstandkoming van een volwaardige democratie, een rechtsstaat, en goed openbaar bestuur. Nederland dient bilateraal humanitaire hulp te verlenen, teneinde een gunstig klimaat te creëren voor het doorvoeren van de noodzakelijke veranderingen. De steun van de bevolking is hierbij onmisbaar.

De ontwikkelingshulp voor Suriname wordt zoveel mogelijk langs multilaterale kanalen geleid, teneinde de macro-economische beleidsdialoog en de te verlenen steun een zo breed mogelijk draagvlak te geven.

3. Zuid-Afrika De beslissing in Zuid-Afrika een einde te maken aan de apartheidspolitiek, een overgangsregering in te stellen en in 1994 algemene verkiezingen te houden waarbij alle stemmen gelijk tellen, wordt toegejuicht. Er moet nu een einde komen aan het onderlinge geweld en alle partijen zullen daadwerkelijk aan het democratische proces moeten deelnemen.

Buitenlandse investeringen kunnen bijdragen aan een sociaal-economische en maatschappelijke stabilisatie en moeten dan ook worden gestimuleerd. Daarvoor dient een internationaal economisch hulpprogramma te worden opgezet. Instelling van een garantiefaciliteit voor politieke risico's waaraan buitenlandse investeringen onderhevig kunnen zijn moet in dit kader worden bestudeerd.

De onderlinge relaties tussen de Nederlandse en de Zuidafrikaanse maatschappij op cultureel, onderwijs- en sportgebied moeten hersteld worden.

4. Tibet

De gewelddadige annexatie van Tibet door China in de jaren vijftig blijft een bron van spanning. D66 veroordeelt de structurele vernietiging van het Tibetaanse cultuurgoed en erkent de Dalai Lama en zijn democratisch gekozen Tibetaanse regering in ballingschap als enige vertegenwoordiger van het Tibetaanse volk. De opstelling van de Chinese regering dient doorwerking te hebben in de handelsrelaties van ons land en de Europese Unie.