

BIJLAGE BIJ ONTWERP-VERKIEZINGSPROGRAMMA PARTIJ VAN DE ARBEID

NIET AMENDEERBAAR

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

FINANCIEEL KADER BIJ ONTWERP-VERKIEZINGSPROGRAMMA 1998 - 2002

Een programma met ambities brengt de noodzaak van beleidsmatige, maar evenzeer van financiële afwegingen met zich mee. Uitgangspunt voor het financieel kader bij dit ontwerp-verkiezingsprogramma is het behoedzame scenario dat het Centraal Planbureau heeft opgesteld voor de periode 1999-2002.

Dit scenario bevat niet zozeer een voorspelling als wel voorzichtige aannames over hoe de economie en de overheidsbegroting zich de komende jaren zouden kunnen gaan ontwikkelen. Dat behoedzame scenario is het vertrekpunt om aan te geven welke prioriteiten de Partij van de Arbeid de komende jaren stelt.

Tegelijkertijd is het nuttig aan te geven welke keuzes in hoofdzaak gemaakt worden indien de economische omstandigheden onverwacht slechter zouden worden, maar meer nog welke keuzes worden voorgestaan indien de werkelijkheid minder behoedzaam is dan de gekozen uitgangspunten.

Juist omdat in de achter ons liggende jaren de economie zich veel gunstiger ontwikkelde dan in 1994 behoedzaam werd geraamd, konden veel meer zaken worden gerealiseerd (in de sfeer van tekortreductie, lastenverlichting en uitgaven) dan waarop vooraf was gerekend.

Door in een plus- en een min-scenario ten opzichte van de behoedzame ramingen voor 1999-2002 aan te geven welke keuzes de PvdA maakt bij meer of minder dan behoedzame economische groei wordt vóóraf verantwoording afgelegd over de prioriteiten bij een ruimer of krapper financieel kader.

De cijfers in het financieel kader zijn in feite de vertaling van de voornemens en afwegingen die in het verkiezingsprogramma al zijn verwoord. Toch is een nadere toelichting nog op zijn plaats.

Evenals in het recente verleden zal ook in de nabije toekomst een verstandig evenwicht nodig en mogelijk zijn tussen vermindering van het overheidstekort, lastenverlichting voor burgers en bedrijven en uitgavenverhoging voor belangrijke maatschappelijke investeringen op het gebied van de sociale - milieu- en vervoersinfrastructuur. Met name onderwijs en kinderopvang, gezondheidszorg, veiligheid en de investeringsuitgaven krijgen in het programma ook bij behoedzame economische groei de hoogste prioriteit. Deze impuls in de kwaliteit van de samenleving leidt tegelijkertijd tot meer werkgelegenheid voor onderwijsgevenden, verplegenden, verzorgenden, leidsters en politiemensen.

Deze vele tienduizenden extra banen hebben tevens tot gevolg dat minder mensen van een uitkering afhankelijk zullen zijn en dat de druk van belastingen en sociale premies voor zowel

burgers als bedrijven omlaag kan, wat weer een extra impuls betekent voor de economie.

Ook bij behoedzame aannames is het gewenst om geleidelijke voortgang te boeken bij de reductie van het overheidstekort. Daarmee wordt het ook mogelijk om het structurele niveau van de voeding van het AOW-spaarfonds extra te verhogen.

Naarmate sprake is van een meer dan behoedzame economische groei is het mogelijk de reductie van het EMU-tekort en de structurele voeding van het AOW-spaarfonds zodanig te versterken dat een tekortniveau van 1% BBP wordt bereikt. Daarmee wordt een royale marge bereikt ten opzichte van de bovengrens van het EMU-tekort van 3% BBP en is tevens verzekerd dat rentelasten en staatsschuld structureel aanmerkelijk afnemen.

De hoogte van de jaarlijkse storting in het AOW-spaarfonds is dan zodanig omvangrijk dat gewaarborgd is dat het spaarfonds ruimschoots op tijd over voldoende middelen zal beschikken om de financiering van de AOW ook op de lange termijn veilig te stellen.

Het Centraal Planbureau voorziet dat zelfs bij behoedzame aannames de koopkracht van alle burgers de komende jaren tenminste op peil kan blijven en zelfs licht zal verbeteren. Ambtenaren, onderwijsgeevenden en werknemers in de gezondheidszorg zullen de gemiddelde loonontwikkeling in de marktsector kunnen volgen. De inkomens van AOW-gerechtigden en uitkeringsgerechtigden kunnen naar verwachting volledig gekoppeld blijven aan de gemiddelde loonontwikkeling.

Een belangrijke voorwaarde voor deze veronderstellingen is evenwel dat sprake blijft van een beheerste ontwikkeling van de loonkosten, groei van de werkgelegenheid en afname van uitkeringsafhankelijkheid. Dat is niet vanzelfsprekend, zoals de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig hebben geleerd. Daarom wil de Partij van de Arbeid, naast gerichte uitbreiding van werkgelegenheid, ook in het behoedzame scenario extra ruimte reserveren voor generieke lastenverlichting ter ondersteuning van een voor de werkgelegenheid zo belangrijke gematigde loonkosten ontwikkeling.

Daartoe is specifieke verlaging van lasten voor burgers en bedrijven geboden. Het belangrijkste oogmerk daarbij is dat (vooral laagbetaald) werk beter moet lonen en dat (vooral laagbetaald) werk goedkoper moet worden voor werkgevers.

Het financieel kader bevat geen beleidsmatig met elkaar verweven lastenverschuivingen. In aanvulling op lagere lasten op arbeid door extra financiële ruimte zal er wel naar worden gestreefd in een toekomstig fiscaal stelsel de lastendruk op arbeid ook te verlichten door hogere lasten op consumptie en milieuvervuiling.

Daarnaast is er reden voor bezinning op de vormgeving van het fiscale stelsel. Het huidige stelsel moet worden aangepast aan de eisen van de tijd zeker gezien de digitalisering en globalisering van de economie. De voortschrijdende versmalling van de grondslag voor belasting- en premieheffing bedreigt de betaalbaarheid van de volksverzekeringen. Voor de hogere inkomens is van een feitelijke progressie nauwelijks sprake. Steeds meer mensen vluchten in bv-constructies om het toptarief te ontwijken. De druk op kapitaalinkomen, vervuilende activiteiten en toegevoegde waarde is te laag, terwijl de druk op arbeid te hoog is. Omdat verschillende manieren van het verwerven van kapitaalinkomen totaal verschillend worden belast, is er een bloeiende windhandel in belastingconstructies ontstaan.

Het is derhalve noodzakelijk op diverse onderdelen van het belastingstel tot herziening over te gaan. Belangrijk aandachtspunt daarbij is de mogelijkheid om de belastingvrije som om te zetten in een voor iedereen gelijke individuele belastingkorting, zoals ook andere onderdelen van de fiscaliteit tegen een voor iedereen gelijk tarief verrekend zouden kunnen worden. Ook

herziening van het regime m.b.t. kapitaalinkomen is geboden. Hoewel de effectieve belastingdruk in Nederland internationaal concurrerend is, zijn de tarieven aan de hoge kant als gevolg van vrijstellingen en aftrekposten. Heroverweging van vrijstellingen, aftrekposten en de huidige indeling van tariefgroepen kan over de hele linie tariefverlaging mogelijk maken. Verlaging van de lasten op arbeid en verzwaring van de lasten op milieuverbruik zijn steeds richtsnoer bij het beoordelen van de inzet of aanpassing van de instrumenten.

De verbeterde begrotingssystematiek zoals deze onder achtereenvolgens de ministers Ruding, Kok en Zalm vorm heeft gekregen, blijft ook in de komende periode uitgangspunt. In aanvulling daarop is een ijklijn/uitgavenkader ook gewenst voor de belastinguitgaven. Deze kunnen immers onzichtbare herverdelingseffecten sorteren omdat slechts het saldo van de belastingontvangsten tot uitdrukking komt in de budgettaire besluitvorming. De functie van een ijklijn ligt in het vergroten van de transparantie van de uitgavenontwikkeling en - in het geval van uitgavenoverschrijding - in het verplichten van een afweging binnen en eventueel tussen de budgettaire kader. Hierbij mogen de realisaties van de belastinguitgaven ten opzichte van hun ramingen niet buiten beeld blijven. Overigens zullen aan het begin van de kabinetsperiode afspraken moeten worden gemaakt over de uitgavenkader en de wijze waarop meevallers zullen worden aangewend, respectievelijk tegenvallers zullen worden verwerkt in een afweging tussen lasten, uitgaven en tekort.

Bij voorzichtige aannames met betrekking tot de economische groei in de komende kabinetsperiode acht de PvdA een programma van ruim 13 miljard gulden noodzakelijk om de geformuleerde beleidsprioriteiten gestalte te geven.

De extra ruimte voor onderwijs en kinderopvang bedraagt 1,8 miljard gulden, waarvan een belangrijk deel nodig is om de klassen in de eerste vier jaren van de basisschool tot gemiddeld 20 leerlingen terug te brengen. Voor de vernieuwing van het beroepsonderwijs (met name door de inrichting van technocentra) en het voorgezet onderwijs zijn eveneens substantiële bedragen voorzien. Daarnaast zijn zowel tijdelijke als structurele budgetten voorhanden voor een snelle en omvangrijke ICT-investering.

In de kinderopvang is structureel 400 miljoen gulden beschikbaar om de voorschoolse opvang (via de peuterspeelzalen) te verbeteren en de naschoolse opvang goed tot ontwikkeling te brengen. Met een tijdelijke bouwimpuls kan de capaciteit voor de kinderdagverblijven fors worden uitgebreid.

Een bedrag van 1,8 miljard gulden is voor de zorgsector gereserveerd, bovenop de reële groei die reeds in de meerjarenramingen wordt voorzien. Het extra budget is in belangrijke mate gericht op de ouderenzorg (inclusief thuiszorg), teneinde de capaciteit te verruimen en de werkdruk voor het personeel te verminderen. De wachtlijsten in ziekenhuizen en (vooral) de gehandicaptenzorg worden met behulp van het extra budget eveneens teruggedrongen. Ook die leidt (evenals de werkdrukverlichting) tot meer werkgelegenheid.

Voor versterking van de rechterlijke macht, meer politie en bestrijding van jeugdcriminaliteit en verbetering van de jeugdcriminaliteit en verbetering van de jeugdhulpverlening is 500 miljoen gulden uitgetrokken.

Door en via de gemeenten kunnen minimaal 15.000 banen worden gerealiseerd in de laagste loonschalen, op voorwaarde dat deze banen worden vervuld door werknemers die voorheen langdurig werkloos waren. Hiervoor is 600 miljoen gulden beschikbaar.

Naast investeringen in de kennisinfrastructuur (die uit de extra ruimte voor onderwijs

gefinancierd worden) worden de investeringsmiddelen voor het Fonds Economische Structuurversterking met 400 miljoen gulden structureel verhoogd en wordt een extra investeringsimpuls van 300 miljoen gulden per jaar voor de steden geïntroduceerd. Om de 'sociale zekerheid bij de tijd' te brengen (door verbetering van WW-rechten voor flexwerkers, verlofgangers en ouderen, maar evenzeer door extra middelen voor het gemeentelijk Werkfonds en door de inzet van gelden uit het werkloosheidsfonds AWF ten behoeve van scholing en werkervaring voor langdurig werkloze WW-ers) is 1 miljard gulden voorzien

De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking groeien (vanwege de koppeling aan de economische groei) de komende periode in reële termen met 8 à 11% (afhankelijk van een behoedzaam of gunstiger scenario). Voor de extra inspanningen ten behoeve van Oost-Europa en internationale milieu-investeringen ('Joint implementation') is daarnaast 200 miljoen gulden gereserveerd in dit programma.

Juist in sectoren waar met beperkte budgetten moet worden gewerkt, kunnen bescheiden impulsen toch grote betekenis hebben. Voor de kunsten, cultuur en sport is daarom 100 miljoen gulden extra per jaar uitgetrokken

De helft van de totale ruimte (circa 13,4 miljard gulden) in het financieel kader is derhalve bestemd voor bovenstaande uitgavenprioriteiten. De andere circa 6,7 miljard gulden is bestemd voor lastenverlichting en specifieke inkomensondersteuning (5,3 miljard gulden) en een verdere reductie van het financieringstekort en extra voeding van het AOW-fonds (1,4 miljard gulden). Dit bedrag komt bovenop de jaarlijkse storting in het AOW-fonds waartoe in de Miljoenennota 1998 reeds besloten is en staat los van de extra storting die is voorzien bij belastingmeevallers in 1997.

Bij de lastenverlichting (circa 4 miljard) gaat het grotendeels om lastenverlichting voor burgers (een arbeidstoeslag voor werknemers van minimum tot en met modaal en een verlaging van de AOW-premie door middel van een extra rijksbijdrage aan het AOW-fonds). De lasten voor werkgevers gaan omlaag door laagbetaald werk goedkoper te maken. De specifieke inkomensondersteuning zal op meerdere manieren (in uiteenlopende maatvoering) vorm kunnen krijgen. De beschikbare 1,25 miljard gulden per jaar zijn onder andere bestemd om huishoudens met schoolgaande kinderen tegemoet te komen door kwijtschelding van het lesgeld voor huishoudens met een inkomen tot en met modaal en door een verhoging van de bestaande studiekostenvergoeding.

Om de woonlasten voor lagere inkomens te beheersen zal de normhuur in de individuele huursubsidies voor alle IHS-gerechtigden aangepast worden aan de ontwikkeling van de bijstandsbedragen. Bijzondere aandacht verdient daarnaast het stimuleren van huurders om een woning te kopen via een nieuw systeem van individuele koopbijdrages.

De extra ruimte zal in een nadere afweging tevens beschikbaar komen voor specifieke inkomensondersteuning via lokale lastenverlichting (door verruiming van het kwijtscheldingsbeleid) en/of door verhoging van het budget voor de bijzondere bijstand of de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG).

De ambities in dit programma reiken financieel verder dan de ruimte (van bijna 6 miljard gulden) die bij behoedzame economische aannames ontstaat. De benodigde extra ruimte van ongeveer 7,5 miljard gulden ontstaat voornamelijk door 4 miljard gulden ombuiging op de uitgaven, ongeveer 2 miljard gulden door maatregelen in de sfeer van fiscale indexatie en reparatie en tenminste 1,5 miljard gulden minder uitgaven aan sociale zekerheid omdat het intensieve werkgelegenheidskarakter van het programma minder mensen van een sociale

uitkering afhankelijk maakt.

De uitgavenbeperking is voor een belangrijk deel gericht op doelmatigheidsverbetering bij zowel de overheid, de uitvoering sociale zekerheid als in de zorgsector (met name inkoop), waarbij ook de introductie van verhaalsrecht in de AWBZ hoort. In dezelfde orde van grootte kunnen specifieke ombuigingen worden gerealiseerd, met als voornaamste elementen de beheersing van de EU-afrachten en de begroting van Defensie.

Behoedzame aannames beogen niet voorspellingen van de toekomstige werkelijkheid te zijn. De huidige kabinetsperiode heeft dat overtuigend aangetoond. In een programma voor vier jaren is het, zoals reeds eerder gesteld, wel gewenst om aan te geven wat de prioriteiten zijn indien de werkelijkheid de behoedzaamheid inhaalt of indien onverwacht de behoedzaamheid toch nog iets te optimistisch blijkt te zijn geweest.

In het laatste geval (het min-scenario) is ongeveer 3 miljard gulden minder beschikbaar en krijgen de voorziene tekortreductie en lastenverlichting minder prioriteit.

In een scenario met 2,75% in plaats van 2% groei per jaar (een scenario dat het midden houdt tussen de behoedzaamheid uit 1994 en de werkelijkheid van deze jaren) is ongeveer 9 miljard gulden extra ruimte beschikbaar. Dan krijgen verdere tekortreductie en extra voeding van het AOW-fonds (3,5 miljard gulden) méér prioriteit.

Voor verdere lastenverlichting, een extra WKA-indexering en een extra impuls om de 'sociale zekerheid bij de tijd' te brengen is dan 3 à 3,5 miljard gulden extra ruimte. De resterende 2 à 2,5 miljard gulden kunnen in dit plus-scenario worden bestemd voor nadere afwegingen tussen investeringen, uitgavenverhoging en specifieke inkomensondersteuning.

INVESTEREN

Het niveau van de overheidsinvesteringen is in Nederland aan de lage kant. Nu de overheidsfinanciën weer verregaand op orde zijn, is het mogelijk de omvang van de overheidsinvesteringen geleidelijk te verhogen.

Dat is een zaak van lange adem, want investeringen vergen vaak lange voorbereidingsprocedures. Dat stelt grenzen aan de ambities op de hele korte termijn. En investeren is niet alleen een zaak van de rijksoverheid. Lagere overheden, particuliere bedrijven en woningcorporaties kunnen in wisselende mate partners en medefinanciers zijn. De PvdA kiest, bij behoedzame economische uitgangspunten, voor een verhoging van het investeringsniveau met structureel 1,25 miljard gulden per jaar. Het gaat hierbij om de reeds genoemde extra ruimte voor kennisinfrastructuur, het FES en stedenbeleid. Daarnaast is sprake van 1,2 miljard gulden aan tijdelijke financiering ten behoeve van eenmalige inhaalinvesteringen in het onderwijs (ICT; inventaris). Bij meevallende economische groei neemt de ruimte voor extra investeringen toe.

Voor de langere termijn (tot 2010) betekent dit dat tenminste 15 miljard gulden extra investeringsruimte wordt gecreëerd bovenop de extra ruimte die in de huidige kabinetsperiode al voor de langere termijn is geboden.

Het gaat dan om cumulatief 12 miljard gulden (tot 2010) op basis van de Miljoenennota's 1997 en 1998 en om 6 miljard gulden (tot 2010) als gevolg van een extra storting vanaf 1998 in het Fonds Economische Structuurversterking.

De extra ruimte die in dit programma wordt bepleit leidt daarom in combinatie met de recente besluitvorming tot tenminste 33 miljard gulden aan extra investeringsruimte. Daarbij wordt nog voorbij gegaan aan extra middelen bij meer dan behoedzame groei en aan de extra middelen die beschikbaar komen indien ook in volgende kabinetsperiodes het

investeringsniveau structureel zou worden opgetrokken.

De extra ruimte voor de korte en langere termijn zou primair gericht moeten zijn op verbetering van het openbaar vervoer en het beheersen van de mobiliteit (Light Rail; overslagcentra; ondergronds transport; grote projecten).

In het stedenbeleid staan het Vitaliteitsfonds en nieuwe Sleutelprojecten centraal, naast extra aandacht voor publieke monumenten.

De verbetering van de kennisinfrastructuur uit zich vooral in een ICT-impuls, de inrichting van technocentra als sleutel voor beter beroepsonderwijs en verbetering van het wetenschappelijk onderzoek.

Ten behoeven van milieuverbetering richt de inspanning zich vooral op CO₂-reductie en de internationale milieu-investeringen ('Joint implementation'). Daarnaast is een extra impuls voor natuurontwikkeling geboden.

Amsterdam, oktober 1997