

Voorzitter: Thurlings

Tegenwoordig zijn 69 leden, te weten:

Thurlings, Van Kleef, Van Dalen, Van Kuik, Van der Werff, Louwes, Steigen-ga-Kouwe, d'Ancona, Van der Meer, Vogt, Zoutendijk, Franssen, Feij, Horbach, Oudenhoven, Mol, Netjes, Oskamp, Van de Rakt, Trip, B. de Gaay Fortman, De Vries, Van Waterschoot, Zoon, Vonk-van Kalker, Van Tets, Vermeer, Teijssen, Nagel, Eijsink, Fischer, Terwindt, Kremer, De Jong, Van den Heuvel-de Blank, Kaland, Vrouwenvelder, Van der Jagt, Heijne Makkreel, Van Someren-Downer, Schlingemann, Maris, Post, Van Hemert tot Dingshof, IJmker, Voûte, Gooden, Letschert, Lamberts, W. F. de Gaay Fortman, Vonhoff-Luijendijk, Elfferich, Uijen, Van Krimpen, Baas, Wiebenga, Broeksz, Van Veldhuizen, Kolthoff, Tjeerdsma, Steenkamp, Diepenhorst, Meuleman, Versloot, Simons, De Cloe, De Rijk, Maaskant, Van der Werf-Terpstra,

en de heren Wiegel, Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken, Albeda, Minister van Sociale Zaken, mevrouw Haars, Staatssecretaris van Justitie en de heren De Graaf, Staatssecretaris van Sociale Zaken en Simons, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Tummers en De Koster, wegens deelneming aan een vergadering van de Raad van Europa te Stockholm;

Diepenhorst, gedurende het eerste gedeelte van de vergadering;

Van Hulst.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik deel voorts aan de Kamer mede dat het College van Seniores omtrent de wetsontwerpen nrs. 15 499 en 15 503 een blanco eindverslag heeft vastgesteld.

De door het College van Seniores te nemen besluiten, alsmede de lijst van ingekomen stukken met de door mij

gedane voorstellen zullen voor de leden ter inzage worden gelegd. De op het vorenstaande betrekking hebbende stukken zullen in de Handelingen worden opgenomen.

Ingevolge artikel 41 van het Reglement van Orde liggen ook de notulen van de vorige vergadering voor de leden ter inzage. Tenzij enig lid hiertegen vóór het einde der vergadering bezwaar maakt, zal worden aangenomen, dat de Kamer akkoord gaat met de voorstellen en dat zij de notulen goedkeurt.

Ten slotte deel ik aan de Kamer mede, dat ik bericht van verhindering tot bijwoning van de vergadering heb ontvangen van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van de Ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, van Justitie, voor Nederlands-Antilliaanse Zaken, alsmede van de Minister van Verkeer en Waterstaat, die bij de behandeling van wetsontwerp nr. 15 503 zal worden vervangen door de Minister van Sociale Zaken; voorts van de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk mevrouw Kraaijeveld-Wouters en van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de wetsontwerpen:

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (13 872);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten (13 873).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! De Minister-President was tot zijn spijt wegens dringende ambtsverplichtingen elders niet in de gelegenheid de eerste termijn van de zijde van uw Kamer bij te wonen. Hij had het

stellige voornemen vanmorgen wél aanwezig te zijn, maar moest daarvan helaas afzien in verband met een extra vergadering van de Ministerraad.

Voordat ik begin met de beantwoording van de beschouwingen die verleden week in deze Kamer zijn gehouden en van de vragen die hierbij zijn gesteld, wil ik graag mijn grote voldoening uitspreken over het feit dat thans de eerste van een groot aantal wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet in de plenaire vergadering van deze Kamer aan de orde is. De ontwerpen zijn ingediend onder de primaire verantwoordelijkheid van mijn ambtsvoorganger, thans lid van uw Kamer. Aanvankelijk zag het ernaar uit dat nog onder zijn bewind de ontwerpen in deze Kamer behandeld zouden worden, maar door de politieke loop der dingen in het voorjaar van 1977 is het daarvan niet gekomen. Nu, ruim twee jaar later, is het dan zover. Ik veronderstel dat het mijn ambtsvoorganger genoeg doet om, al is het dan met vertraging en in een andere hoedanigheid, toch als deel van de wetgevende macht te kunnen medewerken aan het feit dat zijn geesteskinderen wellicht het Staatsblad kunnen bereiken.

Mijnheer de Voorzitter! Door enkele sprekers is met enige scepsis gesproken over het belang van de thans ahangige Grondwetsherziening. Ik kom hierop uiteraard nog terug, maar ik wil beginnen met het uitspreken van mijn erkentelijkheid aan het adres van alle geachte afgevaardigden die veel waardering hebben geuit voor het werk dat is verzet. Ik waardeer het bijzonder dat hun dank ook uitging naar mijn medewerkers, van wie ik in de tijd dat ik nu Minister van Binnenlandse Zaken ben, heb kunnen constateren dat zij zich tot het uiterste hebben ingezet en ook bij het vervolg van de Grondwetsherziening willen inzetten om ervoor te zorgen dat tijdig en gedegen de verdere behandeling van de wijziging van de Grondwet ter hand kan worden genomen.

Wiegel

Over het belang van de Grondwet als zodanig heeft de heer De Gaay Fortman jr. verleden week terecht opgemerkt, dat de Grondwet de basis en de waarborg van de democratische rechtsorde vormt.

Er wordt tegenwoordig wel op gewezen dat men het belang van een grondwet voor de staatkundige en maatschappelijke samenleving niet moet overschatten. Ik zal dat niet bestrijden, maar ik meen dat er evenzeer op gewezen mag worden dat de betekenis van de Grondwet ook niet moet worden onderschat. De vastlegging van een aantal staatkundige waarden in de Grondwet heeft er zonder twijfel in belangrijke mate toe bijgedragen dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Vanzelfsprekend is het niet zo dat de beleving van de waarden van die rechtsstaat geheel van de formulering afhangt in de grondwettelijke bepalingen, maar wel kan worden gezegd dat bij de verdediging en de verdere ontwikkeling van deze waarden de grondwetsbepalingen een belangrijke rol hebben gespeeld, zowel in het verdere als in het meer recente verleden.

Ik behoeft maar enkele elementen uit onze Grondwet te noemen om dat te onderstrepen: de vrijheid van onderwijs, de ministeriële verantwoordelijkheid, het algemeen kiesrecht met de evenredige vertegenwoordiging, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de eigen positie van de lagere openbare lichamen en niet in de laatste plaats de grondrechten die ongetwijfeld het belangrijkste onderdeel vormen van de thans in deze Kamer aan de orde zijnde grondwetsherzieningssontwerpen.

Wat is nu de betekenis van de grondwetsherziening die wij thans ondernemen? Die vraag is door een aantal sprekers aangeroerd. Verschillende van hen – ik noem mevrouw Van der Meer en de heren Voûte, Diepenhorst en Feij – hebben in verschillende bewoordingen twijfel geuit over het nut van de grondwetsherziening die thans aan de orde is. Zij vroegen zich af, of deze herziening – gezien de toch beperkte inhoudelijke wijzigingen – alle inspanningen wel waard is. Bij de heren Teijssen en De Gaay Fortman meende ik een wat meer instemmende opstelling te signaleren.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ga daarop graag in en ik beperk mij tot enige algemene opmerkingen, waarbij ik aanknoep aan de reactie die de heer Feij heeft gegeven. Die reactie prikkelde mij. De heer Feij zei dat de Regering er

voor is teruggeschrokken om wezenlijke vernieuwingen in ons staatsbestel ter discussie te stellen. Hij memoreerde hierbij de motie-De Kwaadsteniet, waarbij de Regering zich indertijd heeft neergelegd. Naar mijn mening deed de Regering dat toen terecht. De fundamentele discussie over de vernieuwing van ons staatsbestel is door beide Kamers gevoerd bij de behandeling van de nota inzake het grondwetsherzieningbeleid.

Dat tijdens de behandeling door de Eerste Kamer rekening is gehouden met de resultaten van het overleg met de Tweede Kamer, ligt naar mijn mening voor de hand. Bij wetsontwerpen is dat niet anders. Op basis van de uitkomsten van de behandeling van de nota is vervolgens door onze ambtsvoorgangers een aanvang gemaakt met het indienen van wetsontwerpen. Van een ingrijpende vernieuwing van ons staatsbestel is daarbij inderdaad geen sprake. Dat neemt evenwel niet weg dat ik de stellige overtuiging ben toegedaan dat het zinvol is, de in gang gezette grondwetsherziening te voltooien.

Ik meen te kunnen stellen dat de onderwerpen die vandaag aan de orde zijn, daarvoor reeds voldoende bewijs vormen. De herformulering, de uitbreiding van de klassieke grondrechten en de opnemings in de Grondwet van een aantal sociale grondrechten behoren tot de belangrijkste onderdelen van de algehele grondwetsherziening. Zij houden naar mijn mening ook een duidelijke verbetering van de huidige Grondwet in. Maar ook afgezien van de grondrechten, meen ik dat het alleszins de moeite waard is, de Grondwet in haar geheel door te lichten en alle onderdelen op hun waarde en betekenis voor de tegenwoordige tijd te toetsen. Als ik dan zie naar die toetsing, naar de bijstellingen die worden aangebracht als de voorstellen worden aanvaard, naar de vernieuwingen en naar de vereenvoudiging, dan ben ik van mening dat er toch nog wel wat gebeurt.

Wat de vernieuwingen betreft – als wij spreken over de wetsontwerpen ter zake van de grondrechten – wijs ik nog eens op de daarin vervatte staatsrechtelijke gelijkstelling van godsdienst en levensbeschouwing.

Voorts wijs ik op de opnemings van nieuwe grondrechten, zoals de bescherming van de privacy en het recht tot betoging. Ook wijs ik op de uitbreiding van het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting. De huidige Grondwet beperkt zich tot de vrijheid van drukpers; het nieuwe voorstel be-

trekt in het grondrecht ook alle andere uitingsmedia, zoals film, toneel, radio en televisie. Ik hecht aan de vernieuwingen, modernisering en vereenvoudigingen groot belang en acht het een voorrecht en een uitdaging, eraan mee te werken, in deze kabinetsperiode de eerste lezing van de herziening tot een goed einde te brengen.

Mevrouw Van der Meer bleek nogal moeite te hebben met de omstandigheid dat de Eerste Kamer de wetsontwerpen waarover de herziening is verdeeld, gespreid moet behandelen en hierdoor, zoals zij het formuleerde, onvoldoende in staat is, tot een samenhangende beoordeling van de gehele herziening te komen. Het vraagstuk waarmee de geachte afgevaardigde zit, kan ik begrijpen. De Grondwet is één wet en als zodanig één geheel. Tussen de verschillende onderdelen, al regelen deze geheel verschillende onderwerpen, moet dus een zekere samenhang bestaan. Deze is het gemakkelijkst in het oog te houden, wanneer alle ontwerpen tegelijk worden behandeld.

Aan een dergelijke werkwijze, die dan ook door de Tweede Kamer moet worden gevolgd, zitten grote praktische bezwaren. Stelt u zich voor hoe de gang van zaken is, als alle 36 herzieningssontwerpen als één groot pakket door beide Kamers worden behandeld. De schriftelijke voorbereiding zou dan enorm veel tijd kosten. De voorbereiding zou immers pas zijn voltooid, nadat de Kamer 36 voorlopige verslagen en de Regering 36 memoeries van antwoord zouden hebben geproduceerd. Als wij ons vervolgens aan één mondelinge behandeling zetten, is dit een behandeling die alleen al qua tijdsduur van monsterachtige omvang is.

Het lijkt mij overigens geen oplossing – deze suggereerde de geachte afgevaardigde in haar betoog – weliswaar de behandeling gespreid te laten plaatsvinden, maar vervolgens de stemmingen uit te stellen tot na de behandeling van het laatste ontwerp. Een samenhangende beoordeling van alle ontwerpen is dan immers nauwelijks beter verzekerd dan wanneer de Kamer de behandeling van elk ontwerp met de stemming erover afsluit.

Bovendien rijst dan het bezwaar dat beraadslaging en besluitvorming uit elkaar worden getrokken. Dit acht ik niet wenselijk, want beraadslaging en besluitvorming behoren bij elkaar. Ik meen dat het niet bevredigend is, als wij bij voorbeeld vandaag na de re- en duplieken uit elkaar gaan in het vooruitzicht dat de neerslag van de discussie

Wiegel

sie van vandaag en de vorige week in de besluitvorming pas in 1981 zal plaatsvinden. Ik meen dus dat de door de Regering beoogde werkwijze, zien- de naar de gang van zaken eromheen en alle omstandigheden in aanmer- king genomen, de beste is. Als de ge- achte afgevaardigde zegt dat het de minst slechte is, is mij dit ook wel.

De heer Teijssen heeft gewezen op het tijdschema dat in het overleg met de commissie voor de Grondwet en de Kieswet van de Tweede Kamer als richtlijn is aanvaard. Hij heeft aange- drongen op overleg met de Tweede Kamer over een snellere procedure van behandeling dan in het schema is voorzien.

Ik zal morgen bij leven en welzijn weer een gesprek hebben met de des- betreffende commissie uit de Tweede Kamer over de stand van zaken ten aanzien van de verschillende wetsont- werpen die in behandeling zijn. Ik durf vandaag geen uitspraken te doen over de mogelijkheden van versnelling. Wij zullen deze mogelijkheden zeker niet laten liggen als zij er zijn. Ik erken heel duidelijk de klem van de motieven die de heer Teijssen heeft genoemd om met de grondwetsherziening spoed te betrachten. Daarom ook hecht ik er zo aan dat de eerste lezing in 1981 haar beslag zal krijgen. Of dit zal gelukken, hangt af van Regering, Tweede en Eer- ste Kamer en van de tijd die dit kabinet is gegeven. Daarover hebben de heer Teijssen en mevrouw Van der Meer wellicht een verschillend waarde-oor- deel. Wat mij betreft, zullen wij trach- ten, onder verantwoordelijkheid van dit kabinet in 1981 de eerste lezing vol- tooid te krijgen.

Mevrouw Van der Meer is nog inge- gaan op de beschouwing in de nadere memorie van antwoord naar aanlei- ding van opmerkingen van de CDA- fractie over de ontbinding van de Eer- ste Kamer in 1981. Zij meende dat in die beschouwing herzieningsvoorstel 14 223 over het hoofd was gezien. Ik meen niet dat die opmerkingen van de geachte afgevaardigde terecht zijn. In- gevolge het in wetsontwerp 14 223 voorgestelde artikel 3.1.6 wordt de Eerste Kamer, behoudens ingeval van ontbinding opnieuw samengesteld binnen vier maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten. Het zal dus afhangen van het tijdstip van inwerkingtreding van de herziene Grondwet of reeds aansluitend aan de statenverkiezingen van maart 1982 een verkiezing van de Eerste Kamer volgens de nieuwe grondwettelijke be- palingen zal plaatsvinden. Hoe dit ver-

der ook zij, in ieder geval is het duide- lijk dat het ook voor de handhaving van de normale zittingsduur van de Eerste Kamer van belang is dat de eer- ste lezing in 1981 zal worden voltooid. Het verheugt mij overigens dat me- vrouw Van der Meer aan het slot van haar betoog heeft gezegd dat zij zich realiseert dat er ten aanzien van de bij de algehele grondwetsherziening te volgen procedure in het verleden af- spraken zijn gemaakt tussen de Rege- ring en beide Kamers, welke afspraken zij zal respecteren.

De heer De Gaay Fortman heeft, te- rugblikkend op de gang van zaken in het voorjaar van 1977, een vraagteken gezet bij de beslissing van de Kamer om de onderhavige grondwetsherzie- ningsontwerpen niet met een demissi- onair kabinet te behandelen. Ik meen dat deze beslissing niet de enig moge- lijke is geweest. Ik wil mij verder van een beoordeling van die beslissing onthouden. Ik zou hem niet direct wil- len bijvallen in de gedachte dat nadere bezinning nodig is op de vraag wat een demissionair kabinet wel en niet kan behandelen. Ik meen dat het niet goed mogelijk is, daarvoor algemene regels te formuleren. Waarschijnlijk zouden wij niet veel verder komen dan vage aanduidingen die ook nu al wor- den gehanteerd, zoals: zaken die ur- gent zijn wel en zaken die politiek con- troversieel zijn niet. Beslissend zal toch altijd het oordeel zijn dat de Ka- mers hierover van geval tot geval heb- ben.

Dit waren mijn eerste algemene op- merkingen. Ik kom dan nu bij de twee eerste wetsontwerpen die thans in be- handeling zijn. Ik begin met het vraag- stuk van de toetsing van de wet aan de Grondwet, waarover mevrouw Van der Meer en de heren Teijssen en Voûte hebben gesproken. Mevrouw Van der Meer kwam in haar betoog, na een bespreking van de verschillende voor- en nadelen, tot de conclusie dat het eindoordeel over de grondwettigheid van vast te stellen formele wetten wordt uitgesproken door de formele wetgever zelf en niet door de onafhan- kelijke maar politiek niet-verantwoor- delijke rechter.

De heer Teijssen stelde dat na over- weging van het betoog over de toet- sing in de memorie van antwoord de gedachten van zijn fractie in de rich- ting gaan van het standpunt, dat de rechter geen algemeen toetsingsrecht moet krijgen, omdat de rechter door hantering van een toegekend toet- singsrecht in bepaalde gevallen in po- litieke tegenstellingen kan worden be- trokken, het politieke element ook in

de rechterlijke uitspraken kan doordrin- gen en de rechter daardoor iets van zijn onafhankelijkheid zou kunnen ver- liezen.

De heer Teijssen noemde vervol- gens het bezwaar dat, als de rechter via toetsing een wettelijke bepaling onverbindend verklaart, de formele en feitelijke gevolgen daarvan overheid en burgers in zeer belangrijke mate kunnen treffen. Verder heeft de geach- te afgevaardigde de heer Teijssen ge- wezen op de adviezen van de Raad van State die een toetsing van de wet aan de Grondwet zullen inhouden en de taak van beide Kamers der Staten-Generaal, zelf te waken tegen aantasting van de Grondwet bij het aanvaarden van wetsontwerpen. De geachte afge- vaardigde heeft gevraagd naar het standpunt van de Regering over de suggestie om een stelsel in te voeren waarbij in de wetten zelf wordt be- paald wanneer bepalingen van wetten aan de klassieke grondrechten mogen worden getoetst.

De heer Voûte heeft verklaard dat de kleinst mogelijke meerderheid van zijn fractie tegen toetsing is, omdat de toetsingsbevoegdheid van de wet aan de Grondwet in strijd wordt geoor- deeld met de positie van de wetgeven- de organen in onze democratische eenheidsstaat. Die meerderheid meent dat het huidige systeem, waarin de wetgever het laatste woord heeft over de grondwettigheid van wetten, redelijk functioneert. De beoordeling van mogelijke strijdigheid van de wet met de Grondwet moet niet worden opge- dragen aan een college met een klein aantal personen, dat in beslotenheid zijn oordeel velt, zo is het standpunt van de kleinst mogelijke meerderheid van de liberale fractie in dit huis. De grootst mogelijke minderheid van de fractie, waaronder de geachte afge- vaardigde de heer Voûte zelf, is vóór invoering van de toetsing. Die minder- heid is tot op heden niet overtuigd van de argumenten, dat toetsing de rech- ter in politieke strijdvragen zou verwik- kelen en in een conflictverhouding tot de wetgever, zou kunnen brengen.

Uit deze korte weergave van de be- togen van de geachte afgevaardigden blijkt al hoe gecompliceerd het vraag- stuk van de toetsing van de wet aan de Grondwet is en hoezeer ook verschil- lende argumenten vóór en tegen – ik erken dat – kunnen worden aange- voerd die telkens verschillende aspec- ten van de toetsing belichten. En dan doe ik met mijn korte weergave nog onrecht aan de uitvoerige en diep- gaande betogen die de geachte afge- vaardigden hebben gehouden.

Wiegel

Bij gecompliceerde vraagstukken als deze is het vrijwel nooit zo dat zonder meer alle argumenten in één richting wijzen. Ik meen wel dat de hamvraag bij de toetsing is, bij welk orgaan in het staatsverband de beoordeling van de verenigbaarheid van wetten in formele zin met de Grondwet moet worden opgedragen: aan de organen die met de wetgeving zijn belast of aan de rechter. Eerdere kabinetten, het kabinet-De Jong, en het kabinet-Den Uyl, hebben zich steeds op het standpunt gesteld dat de beoordeling van de verenigbaarheid van wetgeving met de Grondwet aan de wetgevende organen moet worden blijven opgedragen. Ook dit kabinet deelt dat standpunt. Onder de huidige Grondwet is toetsing van de wet aan de Grondwet steeds een taak van de wetgevende organen geweest; een taak die getuigde van wetgevingstraditie, een taak ook die steeds gewetensvol en nauwgezet is vervuld. De bijdrage van deze Kamer aan de toetsingsarbeid is daarbij zeker niet de minste geweest.

In de toekomst zal men bij de beoordeling van de grondwettigheidsvragen bovendien over de dan ook openbare adviezen van de Raad van State kunnen beschikken.

Ik meen dat in een democratische eenheidsstaat het oordeel over de grondwettigheid van wetgeving bij de wetgevende organen behoort te liggen. Zij zijn door hun plaats in de constitutionele orde, hun wijze van samenstelling, hun wijze van functioneren naar mijn mening het meest geschikt om te beslissen over de vraag, of wettelijke bepalingen in overeenstemming zijn met de bepalingen der Grondwet. Verder meen ik dat in de praktijk niet is gebleken dat zij hun toetsende taak niet goed zouden verrichten.

De rechter, zo kan mij worden tegengeworpen, is wel bevoegd wetgeving aan een ieder verbindende bepaling van verdragen te toetsen. Verder kan hij alle andere regelingen dan de wet in formele zin aan de Grondwet toetsen. Bij eerste kennismaking van dit argument lijkt het inderdaad alsof afwijzing van rechterlijke toetsing van wet aan Grondwet een niet consequente beslissing is. Voor een juiste beoordeling van de rechterlijke toetsingstaak van wetten aan verdragen en van regelingen buiten de wet aan de Grondwet moet men echter zien naar de toetsingspraktijk. Sinds in 1953 toetsing van de wet aan een ieder verbindende bepaling van verdragen

mogelijk is gemaakt, heeft zich nog geen enkel duidelijk geval voorgedaan, waarin de rechter een wet of een wettelijke bepaling onverbindend heeft verklaard wegens strijd met verdragsbepalingen.

In de toetsingspraktijk blijkt de Nederlandse rechter zich uiterst terughoudend op te stellen. Ik geloof daarom dat het niet om een van de algemene rechterlijke toetsingsbevoegdheid afwijkende uitzondering gaat, indien rechterlijke toetsing van wet aan Grondwet wordt afgewezen.

In feite past die afwijzing heel wel bij de toetsingstraditie in de Nederlandse rechtsorde. Dat de rechter wel andere regelingen dan de wet aan de Grondwet mag toetsen, vind ik geen overtuigend argument voor toetsing van wet aan Grondwet. De grote verschillen tussen inhoud en wijze van totstandkoming van wetten en andere regelingen en de grote verschillen tussen de staatsrechtelijke positie van wetgever en andere overheidsorganen leveren voldoende rechtvaardiging op om toetsing van wet aan Grondwet uit te sluiten en toetsing van andere regelingen aan de Grondwet toe te laten. Uit de rechterlijke toetsingspraktijk blijkt naar mijn mening dat verschil ook. Heeft de rechter van de bevoegdheid wetten aan verdragen te toetsen zeer marginaal gebruik gemaakt, diezelfde schroom blijkt de rechter niet te hebben indien hij ministeriële verordeningen of verordeningen van lagere openbare lichamen aan de Grondwet toetst.

De heer Voûte stelde verder dat het argument dat rechterlijke toetsing van wet aan Grondwet de rechter in politieke strijdvragen zou wikkelen, hem niet overtuigde. De rechter wordt dagelijks geconfronteerd, zo zei hij, met politieke strijdvragen en het zou struisvogelpolitiek zijn dat niet te willen inzien. Ik ben het geheel met de heer Voûte eens, dat de rechter – niet in een politiek of maatschappelijk ivoren toren zit. De rechter krijgt mede over geladen maatschappelijke vragen te beslissen. Er is echter een groot en naar mijn mening ook principieel verschil tussen het geval waarin de rechter met een geladen kwestie wordt geconfronteerd, waarover de wetgevende organen geen beslissing hebben genomen, en het geval waarin de rechter voor de beoordeling van dezelfde vraag wordt gesteld nadat de wetgevende organen daarover een besluit hebben genomen. Bij brandende kwesties, waarover de wetgever een beslissing heeft genomen, heeft in het algemeen ook

tijdens de voorbereiding en de parlementaire behandeling van die kwesties een diepgaand en vaak met politiek strijdgewoel gepaard gaand proces van oordeelsvorming plaatsgevonden, in en tussen de politieke en maatschappelijke groeperingen.

Dat is een proces, dat zijn culminatie vindt in het parlementair overleg tussen Staten-Generaal en Regering en dat uiteindelijk tot een bepaalde oplossing leidt. Die oplossing kan een moeizaam tot stand gebracht compromis zijn, waarmee niet alle partijen het eens zullen zijn. Kan men dan vervolgens de desbetreffende wettelijke voorziening aan de rechter voorleggen? Dan zal de gehele discussie en de politieke strijd rond de rechterlijke procedure opnieuw los kunnen branden; dit keer echter is de rechter de centrale instantie in het strijdgewoel.

De rechter wordt in zo'n geval tot rechtstreekse concurrentie gedwongen met de wetgevende organen en kan met de door deze genomen beslissingen in een scherp conflict komen. Die concurrentie en de daarmee verband houdende mogelijkheid van scherpe conflicten tussen wetgevende organen en rechter passen niet in onze staatsrechtelijke verhoudingen. Zij zouden de positie van de wetgevende organen ondergraven en het gezag van de rechter ernstig kunnen aantasten.

Mijn conclusie blijft daarom dezelfde als die van mijn ambtsvoorgangers. Rechterlijke toetsingsbevoegdheid van wet aan Grondwet zou bepaald geen winst betekenen voor het functioneren van ons staatsbestel. Die conclusie baseer ik zowel op principiële redenen – omtrent de verhouding tussen de wetgevende en de rechtsprekende organen binnen ons staatsverband – alsook op de grote praktische problemen en risico's, die aan toetsing verbonden zijn.

Tegen de suggestie om de wetgever zelf bepaalde wetten aan te laten wijzen – de heer Teijssen heeft daarnaar gevraagd – waarvoor de toetsing aan de Grondwet zou zijn toegestaan, gelden dezelfde bezwaren. Met betrekking tot de aangewezen wetten doen zich immers dezelfde vragen en problemen voor. Zij zouden voor dit voorstel misschien zelfs wel eens in versterkte mate kunnen gelden. Wat zou het gevolg van dat voorstel zijn, als het zou worden aanvaard?

Van geval tot geval, van wet tot wet, misschien zelfs van onderdeel tot onderdeel moet worden bepaald, of toetsing zal zijn toegestaan. Voor zulk een

Wiegel

aanwijzing van een wet of een onderdeel ervan zullen echter goede redenen aanwezig moeten zijn. De met wetgeving belaste organen zullen dus blijkbaar in onzekerheid moeten verkeren of een wet of een onderdeel ervan in het licht van de Grondwet wel aanvaardbaar is. Anders zou men dat probleem niet opwerpen. Zijn zij dan niet zelf het meest aangewezen om die onzekerheid op te lossen en zelf tot een beslissing te komen?

In die gevallen, waarin zij geen twijfel hebben over de grondwettigheid van wetgeving zijn er anderzijds geen redenen de mogelijkheid van toetsing aan de Grondwet te openen. Mijn conclusie op dit stuk, dat ook de suggestie om een door de wetgevende organen zelf te bepalen toetsingsmogelijkheid in te voren, bepaald geen aanbeveling verdient. De Regeringscommissaris zal op het vraagstuk van de toetsing van wet aan de Grondwet nader ingaan. Mijnheer de Voorzitter! Ik kom thans te spreken over het vraagstuk van de horizontale werking van de grondrechten, waarover mevrouw Van der Meer en de heren Voûte en Teijssen hebben gesproken. De teneur van hun beschouwingen was, dat de betogen, die van regeringszijde over horizontale werking van de grondrechten zijn gegeven, ertoe zullen leiden dat de rechtsvorming op het terrein van de doorwerking van grondrechten in de verhouding tussen burgers vrijwel geheel aan de rechter wordt overgelaten. Zij vrezen, dat daardoor de rechtsvormende taak van de wetgever in het gedrang zou kunnen komen. De vraag of en in hoeverre bepalingen over grondrechten ook doorwerken op rechtsverhoudingen tussen burgers speelt niet alleen bij de grondwettelijke bepalingen over grondrechten.

Ook bij de goedkeuringswet van de internationale verdragen over grondrechten, die vorig najaar door de Staten-Generaal is behandeld, is de horizontale werking van de verdragsbepalingen besproken. In geen van beide Kamers zijn bij de behandeling van die verdragen bezwaren aangevoerd tegen de opvatting, dat de bepalingen van die verdragen horizontale werking zouden kunnen hebben. Ik meen ook dat voor bezwaren tegen de opvatting, dat grondwettelijke bepalingen over grondrechten onder omstandigheden kunnen doorwerken in rechtsverhoudingen tussen burgers geen aanleiding behoeft te zijn.

De voorzichtige en genuanceerde gedachten die de Regering heeft uitgesproken omtrent de horizontale wer-

king brengen namelijk niet iets nieuws, noch als men ziet naar internationaal recht, noch als men ziet naar het recht van met Nederland vergelijkbare landen. In de Nederlandse rechtsorde is in wetgeving en jurisprudentie de doorwerking van grondrechtelijke bepalingen, ook in de verhouding tussen burgers, praktisch erkend.

Ik verwijs daarvoor naar de wettelijke regelingen en de rechterlijke uitspraken die in de memorie van antwoord aan deze Kamer — blz. 17 — zijn vermeld. Globaal gezien kan in de landen die met het onze vergelijkbaar zijn een soortgelijke ontwikkeling worden geconstateerd.

Voorzichtig, stapje voor stapje, wordt gezocht naar oplossingen voor de vraag, in hoeverre grondrechten in horizontale verhoudingen doorwerken. Men wordt daarbij geleid door het inzicht dat het in bepaalde situaties wenselijk is, de bescherming van grondrechten zich ook te laten uitstrekken over deze verhoudingen, door het inzicht dat de juridische handelingsvrijheid en het principe van de eigen verantwoordelijkheid bij rechtshandelingen in beginsel moeten blijven gehandhaafd. De betekenis van grondrechten voor horizontale verhoudingen is daarom over het geheel genomen duidelijk beperkt gebleven.

Deze algemene kanttekeningen mogen verduidelijken dat het bij de horizontale werking van grondrechten niet om een bijzonderheid, specifiek voor de Nederlandse rechtsonwikkeling gaat, of om een initiatief van de onderkenaren van de memorie van toelichting op het wetsontwerp grondrechten. De door hen aan de horizontale werking gewijde opmerkingen volgen in hoofdzaak een bestaande rechtsonwikkeling. Het laten doorwerken van grondrechten of van daaraan ten grondslag liggende beginselen is in de Nederlandse rechtstraditie in het bijzonder een taak van de wetgever geweest.

Ik wil hiervan de volgende voorbeelden noemen: wetgeving over rassendiscriminatie, het uitoefenen van passief kiesrecht door werknemers, wetgeving over gelijke behandeling voor mannen en vrouwen en de in voorbereiding zijnde wetgeving over het beschermen van de persoonlijke levenssfeer.

In de gevallen waarin gehele terreinen van maatschappelijk leven moeten worden geregeld, ligt het ook voor de hand dat de wetgevende organen deze regelen aan zich trekken. Ik geloof daarom dat er, gezien de Nederlandse rechtstraditie, geen reden tot vrees is,

dat de wetgever door rechtspraak op het tweede plan zou worden teruggedrongen. De jurisprudentie toont een zich in het algemeen geleidelijk en behoedzaam ontwikkelend proces van rechtsvorming.

Ik wil nog een opmerking van algemene aard maken over deze problematiek. Ik vind de tegenstelling tot het standpunt van de staatscommissie en de Raad van State niet zo groot als men wel pleegt te stellen. Beide erkennen dat aan de grondrechten bepaalde algemene rechtsbeginselen ten grondslag liggen, welke in de gehele samenleving doorwerken.

Ook wees de staatscommissie erop, dat de rechter bij voorbeeld bij de interpretatie van het begrip 'goede zeden' zich naar die beginselen kan richten en daarbij steun kan zoeken bij de grondrechten. Men zou nu kunnen zeggen, dat de grondrechten dan wel niet rechtstreeks in de particuliere verhoudingen doorwerken, maar het komt er toch wel heel dicht bij.

In de schriftelijke en mondelinge gedachtenwisseling is nogal eens de vaagheid van het standpunt van de Regering aangekaart en dit gebeurde min of meer op een verwijtende wijze. De Regering is gevraagd, voor elk grondrechtsartikel aan te geven, of daarvoor horizontale werking mogelijk zou zijn. Mijnheer de Voorzitter! Ik kan u zeggen, dat in alle uitingen van Regeringszijde aan dit vraagstuk gewijd, bewust een dergelijke detaillering is vermeden. Het zou onverstandig zijn om door een uitlating op dit punt de ontwikkeling moeilijker te maken. Wij denken dat de herziene Grondwet en zeker het hoofdstuk inzake de grondrechten zeer veel jaren dienst zullen moeten doen. Zij moeten zoveel mogelijk een uitgangspunt vormen voor een eventueel gewenst geachte ontwikkeling. Dat is beoogd met de bewust genuanceerde uitspraken van de Regering over dit onderdeel.

Mevrouw Van der Meer heeft in verband met artikel 1.1 gevraagd, of daarmee een uitspraak wordt gedaan over de fundamentele gelijkwaardigheid of ongelijkwaardigheid van het huwelijk en andere samenlevingsvormen. Dit artikel bevat het gebod, gelijke gevallen gelijk te behandelen. Verder verbiedt het artikel discriminatie op welke grond dan ook, dus ook discriminatie op grond van het feit dat iemand gehuwd is of juist niet is gehuwd. Het probleem is echter, te bepalen in welke gevallen gehuwden en ongehuwden een gelijke behandeling moeten krijgen.

Wiegel

De Regering heeft, onder meer om de discussie hierover te bevorderen, een boek gepubliceerd met de titel 'Anders geregeld'. Daarin zijn alle overheidsregelingen, zowel wetten als lagere regelingen, waarin onderscheid wordt gemaakt naar onder meer het huwelijk, vermeld. Verder zijn verschillende werkgroepen op ambtelijk niveau bezig en belast met het onderzoek van de mogelijkheden voor gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden. Het gelijkheidsbeginsel, zo mag uit mijn woorden blijken, brengt met zich dat op genuanceerde wijze wordt bezien, in welke situaties voor het huwelijk en andere samenlevingsvormen dezelfde of verschillende regels dienen te gelden.

De heer Teijssen heeft, sprekend over artikel 1.4' terecht gesteld dat in het nadere voorlopige verslag hierover een belangrijke en brede inbreng is geleverd. De daarbij gestelde vragen boden de Regering de gelegenheid, haar visie op de betekenis van dit artikel nader uiteen te zetten. Met genoegen heb ik vernomen, dat de heer Teijssen de door de Regering gegeven uiteenzetting zeer verhelderend vond en dat hij van oordeel was dat de onzezekerheid omtrent de vraag, in hoeverre het artikel op intergemeentelijke samenwerkingsorganen van toepassing is, werd weggenomen.

Ik zou het daar, juist vanwege de duidelijke conclusie die de geachte afgevaardigde heeft getrokken, bij willen laten, omdat ik anders kom tot een herhaling, bij een vraagstuk waarvan de geachte afgevaardigde van mening is dat het in de stukken duidelijk uit de doeken is gedaan.

De heer **Teijssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De geachte bewindsman zal het, dunkt mij, toch wel met mij eens zijn – ik wil het graag van hem horen – dat de uiteenzetting van de Regering in de memorie van antwoord naar aanleiding van het nader voorlopig verslag van deze Kamer een authentieke uitleg is, die doelgericht kan worden gehanteerd door samenwerkingsorganen en gemeentebesturen die bij samenwerking betrokken zijn.

Minister **Wiegel**: De nadere memorie van antwoord is duidelijk vanuit die gedachte geschreven.

Ik kom dan tot artikel 1.7, vierde lid, de handelsreclame. Ik denk dat daarover wel wat meer discussie zal ontstaan. De Kamer, met name de heren Teijssen en Voûte, zijn die discussie gestart. Zij hebben nogal wat kritische vragen gesteld over het voorgestelde

vierde lid, waarin met zoveel woorden wordt bepaald, dat artikel 1.7, over de vrijheid van meningsuiting, niet van toepassing is op handelsreclame.

In de opmerkingen van de geachte afgevaardigden klonk een zekere ongerustheid door over hetgeen in de toekomst, indien het vierde lid van artikel 1.7 van kracht zal zijn, wellicht mogelijk zal worden. Met name de geachte afgevaardigde de heer Voûte heeft beeldend geschetst hoe een en ander naar zijn oordeel zou kunnen gaan verlopen.

De kritische kanttekeningen van de geachte afgevaardigden bieden mij de gelegenheid, de opvattingen van de Regering over de draagwijdte van het voorgestelde lid uiteen te zetten. Ik hoop dat ik er daarmee in kan slagen, de gebleken ongerustheid toch zoveel mogelijk weg te nemen. Die ongerustheid bestaat overigens niet alleen in dit huis. Ook aan de overzijde van het Binnenhof heeft zij bestaan. Ik herinner mij dat nog zeer nadrukkelijk uit een vroegere positie.

De bepaling over handelsreclame is voortgevloeid uit inzichten blijkend uit wetgeving en ook uit jurisprudentie, dat reclame-uitingen in de commerciële sfeer niet zonder meer tot het eigenlijke gebied van vrijheid van meningsuiting behoren. De bepaling beoogt bij die inzichten aan te sluiten. De strekking van de bepaling is, uitsluitend die uitingen op reclamegebied buiten de grondwettelijke bepaling over het openbaren van gedachten of gevoelens te houden waaraan het ideële, maatschappelijke of politieke aspect ontbreekt. Reclame-uitingen voor goederen of diensten met een ideëel aspect – ik denk aan reclame voor boeken, kranten, tijdschriften, onderwijs enz. – vallen gezien deze strekking niet onder de bepaling, ook al betreft het goederen en diensten die voor commerciële doeleinden worden aangeprezen.

De vraag ligt natuurlijk voor de hand, wat nu wel en wat niet goederen met een ideëel aspect zijn. Ik meen dat de verdere concretisering daarvan aan de rechtsontwikkeling, door wetgevende organen en rechter, moet en kan worden overgelaten. Die organen zijn onder het huidige artikel 7 ook met die taak belast. Zij hebben in bepaalde gevallen reclame-uitingen buiten de grondwettelijke bepaling over de meningsuiting gelaten. Daarvan zijn wel enkele voorbeelden te noemen. De betekenis van de bepaling over handelsreclame sluit dus aan bij de huidige opvattingen over artikel 7 van de Grondwet. In het licht van die opvattingen moet het artikel worden geïnterpreteerd.

Die interpretatie dient naar mijn mening met het oog op de bescherming van het grote goed van de vrijheid van meningsuiting het begrip 'handelsreclame' te beperken tot het aanprijzen van goederen en diensten zonder enig ideëel aspect voor commerciële doeleinden. Reclameuitingen die wel onder het vierde lid vallen en dus volgens de door mij gegeven uitleg niet onder artikel 7 van de Grondwet vallen, vallen buiten de werkingssfeer van de voorgestelde grondwettelijke bepalingen over het openbaren van gedachten of gevoelens.

De heren Voûte en Teijssen hebben tegen die achtergrond gezegd, dat het vierde lid van artikel 1.7 het mogelijk zou maken, in de toekomst door wetgeving de handelsreclame in alle media en voor ieder produkt te verbieden of aan voorwaarden te onderwerpen. Ook het invoeren van preventieve censuur op alle reclame zou mogelijk worden, hebben zij gezegd.

Daartegen wil ik aanvoeren, dat het vierde lid van artikel 1.7 niets verbiedt, dus ook allerm minst het maken van handelsreclame. Het wel buiten dit huis geuite verwijt dat een groep personen in hun beroepsuitoefening zou worden beperkt, is dan ook niet juist. Het vierde lid beperkt op zichzelf in geen enkel opzicht het maken van handelsreclame. Het bepaalt alleen dat de bijzondere grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting, gegarandeerd in de eerste drie leden van dat artikel, niet voor handelsreclame geldt.

Ik wijs er verder op, dat alle waarborgen die ons staatsrecht aan de burgers biedt tegenover de overheid en tegenover overheidsmaatregelen die de burger beogen te beperken in zijn vrijheid, uiteraard blijven gelden. Verbodsbepalingen of andere beperkende regelingen ten aanzien van handelsreclame zullen daarom altijd bij de wet moeten worden gegeven of op een wet moeten zijn gebaseerd. Gemeenten of provincies kunnen verder slechts voorschriften voor handelsreclame geven binnen het kader van hun in de gemeentewet en de Provinciewet vastgelegde bevoegdheden en dan nog voor zover ze daarmee niet in strijd komen met hogere regelingen. Er zijn naar mijn mening dus voldoende garanties voor de rechtszekerheid ter zake.

Verder spreekt het voor zich, dat bij het treffen van regelingen de verschillende belangen ter dege tegen elkaar moeten worden afgewogen en uitsluitend op goed gemotiveerde gronden tot regeling mag worden overgegaan.

Wiegel

Je zou dus kunnen zeggen dat de handelsreclame in staatsrechtelijk opzicht dezelfde bescherming heeft als tal van andere zaken. Ik noem bijvoorbeeld de vestiging van bedrijven, maatregelen omtrent de prijzen, het fabriceren van produkten en vele andere voorschriften die de bedrijfsuitoefening raken. Handelsreclame neemt dus krachtens onze voorstellen bepaald niet zo'n uitzonderingspositie in als wel is gesteld. Het maken van handelsreclame is aan dezelfde regelingsbevoegdheden van overheidszijde onderworpen als vele andere zaken waarmee het mijns inziens nogal wat gelijkenis vertoont.

Ik meen daarom dat de opmerking onjuist is, dat de handelsreclame door dit voorstel vogelvrij zou worden verklaard. Dat is ten aanzien van de handelsreclame evenmin het geval als met betrekking tot de zoëven door mij bij wijze van voorbeeld genoemde activiteiten.

Verder moet iedere bepaling ter beperking van handelsreclame in overeenstemming zijn met artikel 10 van het Europese mensenrechtenverdrag en met artikel 19 van het in maart van dit jaar van kracht geworden internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Om mij te beperken tot artikel 10 van het Europese verdrag: dat artikel stelt een aantal eisen, waaraan elke beperking van de handelsreclame moet voldoen.

Die eisen zijn: regeling bij wet in materiële zin, nodig in een democratische samenleving in het belang van onder meer de openbare orde, de veiligheid van het land, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. Iedereen die van mening is dat een concrete beperking van zijn vrijheid reclame te maken in strijd is met het Europees verdrag, kan naar de rechter stappen om dit te laten nagaan, eerst naar de Nederlandse rechter en vervolgens, overeenkomstig de bij het Europees verdrag voorziene procedure, naar de Europese Commissie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

Mijnheer de Voorzitter! Dit is geen dooddoener, maar het aangeven van een reële rechtsbescherming die de reclame in ons land momenteel heeft en in de toekomst zal hebben.

De heer Voûte heeft in zijn betoog ook nog opgemerkt dat het bezien van artikel 1.7, lid 4, het kabinet een goede gelegenheid biedt aan te tonen dat het het ernst is met steun van het bedrijfsleven. De geachte afgevaardigde kent de houding van dit kabinet tegenover het bedrijfsleven. Ik heb niet de indruk

dat, als dit grondwetsartikel wordt aanvaard, dit kan worden uitgelegd als een antihouding van de Regering jegens het bedrijfsleven.

Ook wil ik nog ingaan op de totstandkoming van het vierde lid van artikel 1.7, en wel in verband met de vraag van de geachte afgevaardigde de heer Voûte over de indiening van een novelle. De fractie in de Tweede Kamer waarvan ik de eer en het genoegen heb gehad enige tijd deel uit te maken, heeft zich, zoals de geachte afgevaardigde de heer Voûte weet, van meet af aan kritisch opgesteld tegenover het vierde lid van artikel 1.7. Het amendement tot het doen vervallen van dat lid is door die fractie dan ook gesteund, omdat de bedoeling achter dit lid naar de mening van die fractie niet duidelijk was. Deze Kamer weet echter dat dit amendement niet is aangenomen en dat daarna het artikel en het wetsvoorstel wél door de Tweede Kamer zijn aangenomen.

Ik hoop dat deze Kamer uiteindelijk tot precies dezelfde conclusie zal willen komen. Als ik zie naar het verloop en de uitkomst van de discussies aan de overzijde van het Binnenhof, meen ik dat nadere overweging van het vierde lid van artikel 1.7 door de Regering, met name met het oog op een mogelijke novelle, weinig zin heeft.

Indiening van een novelle geeft immers allermindst de garantie (en dan zeg ik het nog maar vriendelijk) dat deze ook in de Tweede Kamer zal worden aangenomen. Er zijn geen aanwijzingen dat de huidige Tweede Kamer tot een ander oordeel zal komen dan enkele jaren geleden bij de behandeling van het nu aan de orde zijnde wetsvoorstel.

Ik ben vervolgens aangeland bij artikel 1.9 over het recht op betoging, waarover de heer Teijssen heeft gesproken. De geachte afgevaardigde heeft over dit voorgestelde artikel enige opmerkingen gemaakt. Hij heeft met name gezegd, dat dit artikel met zich brengt dat de formele wetgever alle bevoegdheid krijgt terwijl de regeling van de betoging toch ten nauwste verband houdt met de lokale orde. De regeling van de betoging moet daarom, zo zou ik het betoog van de geachte afgevaardigde kort en, naar ik hoop, op correcte wijze willen samenvatten, niet worden gecentraliseerd, maar aan de gemeenteraden worden overgelaten. Die kunnen hun regelingen dan afstemmen op de plaatselijke omstandigheden. In die lijn heeft de geachte afgevaardigde zijn betoog gehouden.

De voorgestelde bepalingen over betogingen laten aan de wetgever alle ruimte om aan gemeenten die bevoegdheden tot regeling en beperking van het grondrecht te geven welke passen in de bestuurlijke sfeer van de gemeenten. Ingevolge het tweede lid van artikel 1.9 kan de wetgever aan gemeentelijke organen, dus desgewenst ook aan de gemeenteraad, bevoegdheden geven omtrent het betogingsrecht op het terrein van het verkeer, de gezondheid en de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden.

Het artikel biedt daarmee de mogelijkheid aan gemeenten, een eigen lokaal beleid ten aanzien van betogingen te voeren dat is afgestemd op de plaatselijke omstandigheden. Wel verhindert het voorgestelde grondwetsartikel de wettelijke overdracht van bevoegdheden aan gemeenten om regelingen te treffen die betogingen verbieden vanwege het onderwerp of die bij voorbeeld bepaalde teksten op spandoeken verbieden. De voorschriften daarover horen naar mijn mening niet op lokaal niveau te worden voorgesteld. Dergelijke voorschriften behoren door de wetgever – bij voorbeeld in de strafwet – te worden gegeven.

Daarmee ben ik gekomen bij de sociale grondrechten. Verleden week heeft de geachte afgevaardigde, mevrouw Van der Meer, gezegd dat zij niet staat te juichen bij dit onderwerp. De geachte afgevaardigde, de heer Teijssen, bevestigde tot mijn verheugen zijn instemming met de uiteenzetting in ons schriftelijk antwoord over de nauwe samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten. De geachte afgevaardigde, de heer Heijne Makkreel gaf te kennen – ook dat heeft mij tot vreugde gestemd – dat zijn fractie het principe van de opneming van sociale grondrechten in de Grondwet steunt.

De heer De Gaay Fortman heeft een indringend betoog gehouden, waarin hij heeft gesteld dat er reden voor dankbaarheid is voor de verworvenheden van onze democratische rechtsorde. Hij heeft daarbij ook zijn zorg uitgesproken over de huidige maatschappelijke ontwikkeling. Ik kom daar straks nog over te spreken.

Allereerst moet ik iets zeggen over de nauwe samenhang tussen vrijheidsrechten en sociale grondrechten. Thorbecke heeft eens in een parlementaire redevoering gezegd – ik vond hem geciteerd in het preadvies van C. H. F. Polak voor de Nederlandse Juristenvereniging over de sociale grondrechten – 'Niemand ziet voorbij, hoezeer van dien stoffelijken bloei we-

Wiegel

derom de vrijheid van den geest en de zedelijke vorming afhangen, zodat men deze eerst mag verwachten wanneer aan die stoffelijke voorwaarden is voldaan.'.

Die gedachte vindt men in de beschouwingen van regeringszijde over dit wetsontwerp telkens weer terug, wanneer wordt gesproken over de nauwe samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten. Die visie deel ik en van harte heb ik dan ook op mij genomen, de verdediging van het ontwerp van het vorige kabinet hier in de Staten-Generaal te vervolgen. De geestelijke vrijheid van de mens en zijn persoonlijke ontplooiing hangen af van de mate waarin hij materiële belemmeringen ondervindt.

Sociale grondrechten betreffen de materiële vrijheid van de mens – kort gezegd: het gevrijwaard zijn van gebrek – en zij vullen de klassieke grondrechten aan die meer de formele vrijheid van de mens op het oog hebben. Omgekeerd ook vullen de vrijheidsrechten op hun beurt de sociale grondrechten aan. Een sprekend voorbeeld is de vrijheid van vereniging. Mede dank zij de verenigingsvrijheid kon de vakbeweging zich ontwikkelen en haar bijdrage leveren aan een verdere ontwikkeling van de sociale verworvenheden.

Gezien die nauwe samenhang tussen vrijheidsrechten en sociale grondrechten zou er een belangrijk hiaat in de Grondwet ontstaan als de sociale grondrechten niet in de Grondwet zouden worden opgenomen. Door opnemings in de Grondwet wordt recht gedaan aan het aspect van de materiële vrijheid van de mens, naast de vrijheidsrechten die in het bijzonder de formele vrijheid benadrukken. Vastlegging in de Grondwet van sociale grondrechten betekent dat in het hoogste staatsdocument ervan wordt blijk gegeven dat het de Nederlandse staat en zijn burgers ernst is met de uit die rechten voortvloeiende verplichtingen voor de overheid.

Nu hebben sommige sprekers de vorige week niet zo zeer de gedachten op zich zelf van opnemings van sociale grondrechten van vraagtekens voorzien, als wel de uitwerking daarvan in dit wetsvoorstel.

Ik wil hierop nu ingaan. De geachte afgevaardigde de heer Heijne Makkreel achtte het belang van samenbrenging van klassieke en sociale grondrechten in één hoofdstuk discutabel. Hij vroeg zich af of de artikelen 1.16 en 1.17 niet beter in het hoofdstuk rechtspraak hadden kunnen worden

opgenomen. Er zijn waarschijnlijk boeken vol te schrijven over de vraag welke factoren bepaalde fundamentele waarden tot een grondrecht maken. Toch is er een zekere eenheid van opvatting. De vrijheid van meningsuiting wordt bij voorbeeld in de Grondwet en ook in de universele verklaring en in de mensenrechtenverdragen als grondrecht beschouwd. Zo zijn er meer te noemen.

Ik begrijp de gedachtengang van de geachte afgevaardigde ten aanzien van de artikelen 1.16 en 1.17 zeer goed, maar ik durf ook de stelling aan dat de erin vervatte rechten eerder thuishoren in het hoofdstuk grondrechten dan in het hoofdstuk rechtspraak. De bepaling van artikel 1.16 dat niemand tegen zijn wil mag worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent, heeft natuurlijk een verband met de rechtspraak, maar bevat ook een element van 'zelfbepaling', een element van vrijheid en een waarborg tegen de uitvoerende macht en lagere regelgeving. Deze elementen komen wij ook bij andere vrijheidsrechten tegen.

Artikel 1.17, het recht om zich te doen bijstaan in rechte, heeft ook een relatie met de rechtspraak, maar wordt in artikel 6 van het Europees mensenrechtenverdrag en artikel 14 van het Internationale verdrag burgerrechten en politieke rechten als grondrecht beschouwd. De bepaling beoogt, de onervaren en ondeskundige justitiabele bescherming te bieden bij een proces. Ik zeg de geachte afgevaardigde dat ik erken dat deze bepalingen ook in het hoofdstuk over de rechtspraak hadden kunnen staan, maar acht ze beter op hun plaats in het hoofdstuk grondrechten.

De geachte afgevaardigde de heer Heijne Makkreel heeft in zijn betoog verleden week naar voren gebracht dat er samenhang bestaat tussen de bepalingen inzake sociale grondrechten en die over wetgeving en bestuur. Hierbij verwees hij naar de meerderheid van de staatscommissie die het door haar ontworpen hoofdstuk aanhaakte bij het hoofdstuk wetgeving en bestuur, omdat het bij deze grondrechten overwegend om opdrachten aan de wetgever en het bestuur zou gaan.

Ook ik hang de visie aan dat vrijheidsrechten en sociale grondrechten nauw met elkaar samenhangen. Hierbij vind ik de geachte afgevaardigden de heren Teijssen en De Gaay Fortman aan mijn zijde. In deze visie kan het nauwelijks anders dan dat deze samenhang bij afweging de doorslag geeft boven een eventuele samenhang

tussen de bepalingen inzake de sociale grondrechten en die over wetgeving en bestuur.

De bepalingen over sociale grondrechten zijn niet zo maar taakstellingen voor wetgever en bestuur. Zij zijn taakstellingen met een zeer bepaalde inhoud. Zij hebben betrekking op waarden die van evenveel belang voor de mens en zijn ontplooiing worden geacht als de vrijheidsrechten.

In deze opvatting staan de bepalingen over sociale grondrechten dus niet op één lijn met de bepalingen uit het hoofdstuk over wetgeving en bestuur die overwegend op procedures, organisatie en financiën betrekking hebben. Natuurlijk hebben de bepalingen over wetgeving en bestuur ook raakpunten met de positie van de burger, maar deze zijn van een andere orde dan de fundamentele waarden in de sociale grondrechten.

Mevrouw Van der Meer heeft in haar betoog de relevantie van opnemings in de Grondwet van sociale grondrechten in twijfel getrokken, omdat zij de strekking zouden hebben van intentieverklaringen met een zeer grote mate van vrijblijvendheid voor de wetgever en de overheid.

Zij noemde als voorbeelden de artikelen 1.18, de bevordering van voldoende werkgelegenheid, en 1.19, de zorg voor bestaanszekerheid. Mevrouw Van der Meer heeft er in haar betoog zelf al op gewezen dat de bepalingen die in wetsontwerp 13 873 in de opdrachten aan de wetgever of aan de overheid verwoord zijn het in het algemeen noodzakelijk maken, een belangrijke beleidsruimte te laten aan de tot behartiging van deze belangen geroepen overheidsorganen, omdat de materiële mogelijkheden voor de overheid niet onbeperkt zijn. Dat brengt met zich mee dat het merendeel van de betrokken bepalingen niet als subjectieve rechten van de burger kan worden geformuleerd. Dat eenmaal zo zijnde, dringt de vraag zich op hoe de bepalingen die nu zijn geformuleerd als instructienormen voor de wetgever of de overheid anders hadden moeten worden geredigeerd dan zoals zij zijn geformuleerd. Ook in het advies van de SER over de Proeve en in het ontwerp van de staatscommissie kwamen al dergelijke instructienormen voor.

Mevrouw Van der Meer noemt de in het wetsontwerp opgenomen instructienormen 'intentieverklaringen'. Naar mijn mening zijn zij meer dan dat. Het zijn ook rechtsnormen, die de overheid en de wetgever verplichten tot activiteit ter verbetering van de mogelijkheden voor de ontplooiing van de mens

Wiegel

en tot motivering van de prioriteiten die eventueel zouden moeten worden gesteld. Ook de heer De Gaay Fortman heeft erop gewezen dat het hierbij in het bijzonder gaat om inspanningsverplichtingen van de overheid. Ik hoop dat mevrouw Van der Meer over haar teleurstelling met betrekking tot de redacties van de bepalingen heen zal willen stappen en dat zij haar stem zal willen geven aan het ontwerp, met het oog op de belangrijke waarden waaraan dit ontwerp uiting wil geven en met het oog op het hiaat dat zou ontstaan als niet naast de vrijheidsrechten ook de sociale grondrechten in de Grondwet werden opgenomen.

Mevrouw Van der Meer heeft ook nog een opmerking gemaakt over het stakingsrecht. Zij meent dat een bepaling over het stakingsrecht ten onrechte in het ontwerp ontbreekt. Zij heeft gevraagd of de kaarten met betrekking tot een wettelijke regeling van het stakingsrecht nog net zo liggen als bij de behandeling van dit grondwetsherzieningsontwerp in de Tweede Kamer. Mijn antwoord kan kort zijn; het luidt 'ja'. Ook op dit ogenblik zie ik geen uitzicht op de totstandkoming van een wettelijke regeling van het stakingsrecht in de private sector. Ik vind het derhalve niet het moment om in de Grondwet een bepaling omtrent het stakingsrecht op te nemen.

De heer Teijssen heeft verleden week het vraagstuk aan de orde gesteld van de spreiding van de uitvoering van de in dit wetsontwerp opgenomen instructienormen over de verschillende overheidsorganen. Ook de competentie ten aanzien van de uitvoering is, zo heeft hij gezegd, niet geregeld. Nu heeft hij er niet voor gepleit dat deze spreiding en deze competentieverdeling in de Grondwet zouden moeten worden geregeld. Hij heeft wel benadrukt dat de voorgestelde grondwetsbepalingen inzake sociale grondrechten op enigerlei wijze een vervolg moeten krijgen, in de vorm van een al dan niet wettelijk stramien van taaktoescheiding aan de verschillende overheden. De opdrachten aan de overheid die dit wetsontwerp bevat en waarop de heer Teijssen het oog heeft, richten zich tot de overheid, zonder nadere specificatie. Nu beoogt de heer Teijssen te voorkomen dat de bepalingen over sociale grondrechten tot een dode letter worden, bij voorbeeld doordat de ene overheid zich afwachtend of terughoudend opstelt op een bepaald punt, in de veronderstelling dat hier een taak ligt voor een andere overheid.

Voor die opvatting heb ik bepaald oog. Toch merk ik in de eerste plaats op dat ons bestuurlijk systeem, zoals het ook is vastgelegd in de Grondwet, tot uitgangspunt heeft dat iedere bestuurslaag verantwoordelijk is voor het bestuur van haar eigen huishouding. Hier ligt ook een taak voor de vertegenwoordigende organen op de verschillende bestuursniveaus. Naast het uitgangspunt van de autonomie is er in ons bestuurlijk stelsel ook een zekere mate van hiërarchie. Aan hogere organen staan instrumenten ter beschikking waardoor het beleid dat die overheden wenselijk achten ook tot uitvoering kan worden gebracht, bij voorbeeld de mogelijkheid dat lagere overheden worden geroepen tot medewerking aan uitvoering van hogere regelingen.

Ik vraag mij in het licht hiervan af, of er reden tot bezorgdheid is met betrekking tot de uitvoering van de sociale grondrechten. Ik herhaal dat hier een belangrijke taak ligt, ook met name voor de vertegenwoordigende organen die de uitvoerende organen waar nodig op hun verplichtingen, voortvloeiend uit de bepalingen inzake de sociale grondrechten, kunnen, en zonder twijfel ook zullen, wijzen.

Ik kom tot de beschouwingen die de heer De Gaay Fortman heeft gehouden. Ik ben het van harte met hem eens; hij zei aan het adres van mevrouw Van der Meer: Je moet die sociale grondrechten niet bagatelliseren, je zou ze moeten oppepen. In de grondwettelijke terminologie is dit misschien een wat al te modern woord, maar iedereen weet wat het betekent. Ik ben het van harte met hem eens waar hij spreekt over de grondrechten, zowel de klassieke als de sociale, als van beginselen der democratie. Juist door de algemene erkenning van grondrechten wordt de weg naar de democratie geopend.

De heer De Gaay Fortman heeft er terecht op gewezen dat de instructienormen die het wetsontwerp bevat de staat verplichtingen opleggen om bepaalde doeleinden te bereiken. De sociale grondrechten, zo zei C.H.F. Polak het ongeveer in zijn preadvies uit 1953 over de sociale grondrechten voor de Nederlandse Juristenvereniging, verlangen een overheid, niet in rust maar in beweging. En die overheid in beweging te krijgen en te houden, zo voeg ik daaraan toe, is een zaak voor de bestuurders en de volksvertegenwoordigers, terwijl ook de burgers hen steeds tot activiteit kunnen stimuleren.

De heer De Gaay Fortman heeft aandacht gevraagd voor de afschuwelijke

positie van de bootvluchtelingen. De Regering begrijpt en deelt de zorg die de geachte afgevaardigde daar verleden week over heeft uitgesproken. De geachte afgevaardigde zal begrijpen dat ik in dit verband slechts heel kort inga op datgene, wat hij heeft gezegd. De positie van vluchtelingen valt in beginsel onder de zorg van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen.

Indien het gaat om drenkelingen, behoort het land waar zij aanspoelen hen op te nemen en in samenwerking met de Hoge Commissaris verder te zoeken naar mogelijkheden voor hun toekomst. Wat betreft vluchtelingen die zich in grote nood in open zee bevinden, geldt dat passerende schepen verplicht zijn hen aan boord te nemen, overeenkomstig het internationaal verdrag ter beveiliging van mensenlevens op zee van 1960. Voor de nazorg is het land verantwoordelijk welks vlag het schip voert. Zo zijn er ook enkele groepen Vietnamese vluchtelingen in Nederland aangekomen.

De nood is zo groot, dat de Regering van mening is dat de internationale volkerengemeenschap moet pogen daarvoor een oplossing te vinden. De Minister van Buitenlandse Zaken zet zich daarvoor in. Hij steunt de inspanningen om met spoed een internationale conferentie over de Vietnamese bootvluchtelingen van de grond te krijgen. De ministers van Buitenlandse Zaken die in het kader van de Europese politieke samenwerking in Parijs bijeen waren, zijn inmiddels met het houden van zo'n spoedconferentie akkoord gegaan. Het zal de Kamer duidelijk zijn dat de zorg, die spreekt uit het betoog van de geachte afgevaardigde en die ongetwijfeld leeft in de harten van andere volksvertegenwoordigers, ook zeer leeft bij de Regering.

In het vervolg van zijn betoog is de heer De Gaay Fortman ingegaan op de problematiek van de huidige sociale en economische ontwikkeling. Hij heeft daarbij gezegd dat sociale grondrechten onvoldoende compensatie bieden voor een slopende sociale desintegratie. Ik zal daar gaarne enkele kanttekeningen bij plaatsen. Ik doe dat ook met een zekere schroom omdat de heer De Gaay Fortman een analyse heeft gegeven van de maatschappelijke ontwikkeling, zoals hij die ziet, waarop niet één, twee, drie een allesomvattend en ook sluitend antwoord is te geven.

Hij heeft als oorzaak voor de door hem signaleerde sociale desintegratie aangegeven de economische ontwikkeling, die op arbeidsverdeling, specialisatie en ruil is gebaseerd. Naar

Wiegel

mijn gevoel is daarmee niet alles gezegd. In de eerste plaats is er sprake van sociale desintegratie? Het antwoord op die vraag hangt af van de waardering van de maatschappelijke werkelijkheid. Gesteld dat er inderdaad gesproken moet worden van zo'n proces, dan zijn er toch meer factoren die tot dat proces kunnen leiden dan alleen de op arbeidsverdeling gebaseerde economische ontwikkeling.

Ik noem bij voorbeeld de voortgaande verstedelijking, de verkrotting van stadswijken, misschien het pessimisme, dat wel wordt geconstateerd, over de toekomst van onze samenleving, de gevaren van technologische ontwikkelingen, de bedreigingen van het milieu, de onveiligheid, de energieproblematiek, de oorlogsdreiging. Er zijn meer factoren. Ik neem aan dat de geachte afgevaardigde het met mij eens is dat zij een rol spelen als kan worden gesproken van sociale desintegratie.

Biedt nu het vastleggen in de Grondwet van sociale grondrechten op die ontwikkeling een antwoord? Dat is op zich zelf natuurlijk niet het geval. Het vastleggen van die rechten beoogt wel de overheid in te scherpen op diverse probleemgebieden te beginnen en voort te gaan met het scheppen en verbeteren van mogelijkheden voor de mens en zich steeds te bezinnen op mogelijke negatieve maatschappelijke ontwikkelingen. De vastlegging in de Grondwet van sociale grondrechten is niet een eindpunt in de rechtsontwikkeling.

In de beschouwing van de heer De Gaay Fortman kwam ook de zorg tot uitdrukking voor het recht op arbeid. Hij zei onder meer dat de hulp van de overheid voor de werkzoekende verder moet gaan dan puur bemiddeling op de arbeidsmarkt. Het betoog van hem op dat punt heeft mij uiteraard aangesproken. Het gevaar dreigt van gevoelens van apathie, van maatschappelijk uitgesloten zijn als mensen die werkloos zijn het gevoel krijgen dat zij geen nuttige werkzaamheden meer kunnen verrichten. Hun uitkeringsgerechtigheid biedt voor velen – dat is volstrekt duidelijk – onvoldoende compensatie tegen die gevoelens. Ik acht het tot de zorg voor de maatschappelijke ontplooiing te behoren – art. 1.21 van wetsontwerp 13873 – dat de overheid zich aanhoudend bezint op maatregelen waardoor mogelijk wordt gemaakt dat mensen zich door deelneming aan het arbeidsproces kunnen ontplooiën.

Ik rond mijn betoog over wetsontwerp 13873 af. Ik heb benadrukt

het belang van opneming van sociale grondrechten in de Grondwet. Ik hoop dat ik daarmee eventuele twijfelaars over de streep heb kunnen trekken, tegenstanders misschien heb bekeerd en voorstanders nog overtuigender heb gemaakt. Gaarne zou ik zien dat in dit huis dit ontwerp wordt aangenomen.

Ik wil ten slotte nog ingaan op het betoog van de heer Van der Jagt die heeft gepleit voor het opnemen van een preambule. Hij heeft naar aanleiding van de opneming van de sociale grondrechten, waartegen hij overigens geen bezwaar heeft, nog eens de wens verwoordt dat de Grondwet een preambule zou kennen.

Daarin zouden overheid en burgers gewezen moeten worden op een publiek nationaal doel en zou de richting moeten worden aangewezen waarin onze samenleving zich dient te ontwikkelen. Ik wil mij in mijn antwoord aansluiten bij mijn ambtsvoorganger de heer W. F. De Gaay Fortman. Daarbij doel ik niet alleen op hetgeen hij hierover bij de verdediging van deze wetsontwerpen in de Tweede Kamer naar voren heeft gebracht, ik doel ook op hetgeen de geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman zeer recent over de vraag van een preambule in de grondwet heeft geschreven in zijn bijdrage Godsdiens en Grondwet in het Liber amicorum voor prof. Scholten.

Ons land heeft een zeer pluriform samengestelde bevolking, juist ook op geestelijk terrein. Indien nu in een grondwet een preambule wordt opgenomen met oriënteringsnormen voor het overheidsoptreden, zal dat betekenen, dat wordt opgenomen wat de natie verdeelt. Bij meerderheidsbeslissing zal worden vastgesteld, wat het richtsnoer zou zijn.

Ik acht dit hoogst onbevredigend. Zo men in een preambule wil verwoord zien, hoe de ontwikkeling van het staatsleven verder moet worden geleid, dan kan dat alleen zeg ik de heer De Gaay Fortman na, indien hetzij een algemene overtuiging is gevormd, hetzij daarover een bevredigend compromis tussen de verschillende geestelijke stromingen in het volksleven is verkregen. Dat nu is niet het geval. De preambule bedoeld als gemeenschappelijke bron van inspiratie, zou als een spijlzwam werken.

In dit verband voerde de heer De Gaay Fortman aan, dat een preambule een uiting van geestelijke dwang kan zijn. Zij zou immers 'degene, die zich niet gelovig acht, dwingen te leven onder een grondwet, die hem als inspiratie en stimulans iets oplegt, wat in strijd is met zijn levensovertuiging,

ook al zou diezelfde grondwet hem niet beletten in het belijden van die levensovertuiging in een strikt persoonlijke zin.'

Hangen de grondrechten zonder preambule in de lucht? Het antwoord is duidelijk nee. De rechten van de mens hebben een lange geschiedenis. In de eerste grondwet van ons land, die van 1814, zijn enkele grondrechten opgenomen, waarmee het rechtskarakter van de grondrechten de nadruk kreeg. De ontwikkeling op het gebied van de grondrechten is voortgeschreden. Dat zien wij terug in de onderhavige grondwetsherzieningsontwerpen. Mij dunkt, dat in historisch en grondwettelijk perspectief de grondrechten zwaar verankerd zijn.



De heer **Simons**, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening: Mijnheer de Voorzitter! Ik stel het op hoge prijs dat ik wederom in deze vergadering het woord mag voeren ter verdediging van voorstellen van de Regering. Mijn vorig optreden dateert van ruim 4 jaar geleden. Het betrof toen de nota inzake het grondwetsherzieningsbesluit. Ik werd daaraan herinnerd, toen ik nog eens nalas, wat destijds in deze Kamer omtrent het toetsingsrecht is gesproken. In het bijzonder trof mij hetgeen de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, die thans deel uitmaakt van dit hoge college daarover heeft gezegd. Hij wees op de gevaren, dat de rechter in een politieke controverse wordt betrokken en vroeg voorts aandacht voor het feit, dat invoering van het toetsingsrecht een periode van onzekerheid zou doen ontstaan; is de wet geldig of niet?

Een verlenging van de rechtsgang zou mede het gevolg zijn, wanneer men in aanmerking neemt, dat in vele gevallen juist ten aanzien van de grondrechten nu al de weg openstaat naar de organen in Straatsburg, die over geschillen omtrent de Conventie van Rome moeten beslissen. Die behandeling in de Eerste Kamer, nu 4 jaar geleden, is slechts een van de gelegenheden geweest, waarin over het toetsingsrecht in het parlement is gesproken. Dat volledig op te halen is niet mijn bedoeling en zeker niet na hetgeen de Minister over dit onderwerp heeft gezegd.

Ik wil echter toch op enkele belangrijke punten wijzen, om daarna meer gedetailleerd in te gaan op hetgeen enige geachte afgevaardigden de vorige dinsdag in deze Kamer over dit vraagstuk hebben gezegd.

Het spreekt wel vanzelf dat men niet mag zeggen dat de mogelijkheid van

Simons

toetsing van wetten aan de Grondwet altijd en overal onjuist is. Er zijn landen, waarvan ik noem de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek Duitsland, waar deze mogelijkheid bestaat. Daar wordt zij in ruime mate aangegrepen om beslissingen van de daartoe bevoegde rechterlijke instanties te verkrijgen. Daartegenover staat het stelsel van andere staten, waaronder Nederland, die de formele wetten onschendbaar hebben verklaard en die daardoor hebben uitgesloten dat hun conformiteit met de Grondwet tot een twistpunt voor de rechter wordt gemaakt.

De regel van de onschendbaarheid van de wet betekent, zoals bekend, in het geheel niet dat de Grondwet niet de hogere regeling zou zijn, die de wetgever zou moeten eerbiedigen. Alleen is het oordeel daarover niet gelegd in de handen van de rechter. Die zou door een incidentele beslissing een wellicht jaren gegolden hebbende wet kunnen opzij zetten, of er zou misschien een fase moeten worden ingevoegd, waarin betwisting van de grondwettigheid van wetten mogelijk zou zijn.

Neen, in het tot dusver geldende Nederlandse systeem is het de wetgever die zich bij de vaststelling van de wet bewust moet zijn van zijn plicht, te handelen in overeenstemming met de Grondwet. Ik heb de indruk dat het Nederlandse parlement in dit opzicht zeer nauwgezet te werk gaat. Ik dacht ook – het zij mij veroorloofd dit erbij te zeggen – dat deze Kamer als Kamer van heroverweging juist aan dit punt van inachtneming van de Grondwet bijzondere aandacht pleegt te besteden.

In ons stelsel wordt dit nog ondersteund door twee belangrijke elementen. Het eerste is de advisering door de Raad van State over de wetsontwerpen. Zoals in de Wet openbaarheid van bestuur is bepaald zullen deze adviezen van de Raad van State over wetsontwerpen aan de Kamers worden overgelegd in de zeer nabije toekomst. De geachte afgevaardigde, de heer Teijssen heeft hierop reeds gewezen. Ik acht dit element van bijzonder grote betekenis, omdat een college als de Raad van State bij uitstek bevoegd kan worden geacht over de grondwettigheid van wetsvoorstellen een oordeel uit te spreken.

De praktijk leert ook dat de Raad van State niet aarzelt om bedenkingen of twijfels op dit punt onder de aandacht van de Regering te brengen. Zelfs indien bij de Regering de geneigdheid zou bestaan over een mogelijke strijd

met de Grondwet wat gemakkelijk heen te wandelen – ik meen dat hiervoor geen vrees behoeft te bestaan, maar ik zeg het even als veronderstelling – dan zouden toch in de toekomst door de overlegging van de adviezen van de Raad van State aan de Kamers, de Kamers als het ware met de neus worden gedrukt op een mogelijke strijdigheid van het voorgestelde wetsontwerp met de Grondwet.

Een tweede element dat hiermee nauw samenhangt is de in onze democratische samenleving essentiële factor van de openbaarheid van de schriftelijke en mondelinge behandeling in het parlement. Mochten bij belanghebbenden of bij wetenschappelijk geïnteresseerden twijfels ontstaan over de grondwettigheid van een voorstel, dan zullen zij zeker niet nalaten hierop rechtstreeks of door publicaties de aandacht van de Kamer te vestigen.

Dat geldt dan voor Nederland, maar ik zou die reserve iets willen uitwerken. In andere landen is onder bepaalde omstandigheden – men zal zich misschien afvragen, waarom daar dan wel en hier niet – die toetsing door de rechter als een onontbeerlijk element te beschouwen. Ik noem als landen met deze toetsingsmogelijkheid de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek Duitsland. Daar waren hiervoor wel argumenten aan te voeren. Beide landen zijn federaties en een federale grondwet is in zekere zin een verdrag tussen de staten of landen die te zamen die federatie hebben aangegaan.

Het is dan wel zeer begrijpelijk dat in een dergelijk stelsel de controle op de naleving van de constitutie, die men tevens een verdrag zou kunnen noemen, in laatste instantie aan een ander orgaan wordt toevertrouwd dan aan de parlementen, die bij die constitutie zijn ingesteld.

Er is nog een tweede reden, waarom het voor die landen wel goed is. Men vindt die reden in de geschiedenis van die landen. Ik zal op die van de Verenigde Staten niet ingaan en zal mij beperken door erop te wijzen, dat de Bondsrepubliek Duitsland slechts een jonge democratische gemeenschap vormt. Instellingen als Regering en parlement moesten zich daar gewennen aan een samenspel, waarbij eerbiediging van de daarvoor in de Grondwet gestelde regels als allesoverheersend gebod zou moeten gelden. Het is daarom geen wonder dat ook op die grond de reeds wegens het federatieve karakter wenselijke toetsing door de rechter als een noodzakelijk element voor de handhaving van de Grondwet werd ingevoerd.

Welnu, dergelijke factoren doen zich in ons land niet voor en ook daarom meen ik, dat wij er goed aan zullen doen, de bestaande traditie te handhaven. Daarbij blijven Regering en parlement, gesteund door de adviezen van de Raad van State en door een ongeïnteresseerde en geïnteresseerde publieke opinie zelf waken voor de naleving van de plicht, bij het vaststellen van de wetten de Grondwet in acht te nemen.

Ik zou deze inleiding willen besluiten met nog even stil te staan bij de schijnbare tegenstelling, die er is tussen het feit dat formele wetten voor de rechter onschendbaar zijn en dat de rechter wetten en zelfs de Grondwet buiten toepassing moet laten wanneer die toepassing niet verenigbaar zou zijn met een ieder verbindende bepalingen van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Het verschil wordt veroorzaakt door de omstandigheid, dat de Nederlandse Staat in dat opzicht deel uitmaakt van een hogere internationale rechtsgemeenschap. Om die reden moeten de regels van die gemeenschap boven het nationale recht voorrang hebben. Dit argument is in de stukken en ook tijdens de mondelinge behandeling vaak aangevoerd, maar ik acht het van belang, het hier nog eens met nadruk onder de aandacht te brengen. Ik wil voorts trachten, het argument te versterken door op het volgende te wijzen.

Wanneer wetten worden vastgesteld, beschikt de wetgever over de tekst van de geldende Grondwet en hij heeft dus de mogelijkheid om zich van de strekking van die Grondwet rekenschap te geven. Wanneer echter een verdrag wordt aangegaan of een volkenrechtelijke organisatie, waarvan Nederland partij is, besluiten neemt waarbij voor ieder verbindende bepalingen worden vastgesteld, kan dit met zich brengen dat vroegere formele wetten daarmee strijdig zijn. Bij de vaststelling van die wetten kon met die latere verdragen of besluiten nog geen rekening worden gehouden.

Wil men inderdaad die verdragen en besluiten rechtstreeks voor de burger laten werken en hiervoor niet vooraf een aanpassing van de wetgeving verlangen, dan is het noodzakelijk, de voorrang van die verdragen en besluiten boven formele wetten te laten gelden. Het zal dan zeker gewenst zijn, dat de nationale wetgever later zijn formele wetten daarmee in overeenstemming brengt, maar voor de directe toepasbaarheid van de internationale regeling moet de rechter bevoegd zijn, daaraan ter stond voorrang te geven.

Simons

Ik meen, dat dit een ondersteunend argument vormt voor de regel van de voorrang van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties boven de formele wetten. Maar het betreft hier een regel, die geenszins met zich behoeft te brengen dat wij in ons nationale rechtssysteem een einde zouden moeten maken aan het stelsel van de onschendbaarheid van de wet.

Ik zou nu aandacht willen geven aan het vele belangwekkende dat door sommige geachte afgevaardigden te berde is gebracht. Men zal begrijpen, dat ik met genoegen heb geconstateerd dat mevrouw Van der Meer zich aansluit bij het standpunt van Prakke, die een diepgaande studie wijdde aan het toetsingsrecht. Hij kwam tot de conclusie dat wij in ons land het voorbeeld van de landen, die het toetsingsrecht wel kennen, niet moeten volgen. De geachte afgevaardigde, die ook na haar afstuderen nog grondige studie verrichtte, heeft echter ook verwezen naar een andere belangwekkende studie, namelijk de meer recente dissertatie van de heer Alkema, 'Studies over Europese grondrechten.'

Deze hecht veel betekenis aan het toetsingsrecht dat de Nederlandse rechter en de internationale rechter toekomt op grond van het EEG-verdrag en de Conventie van Rome.

In grote lijnen, zo meen ik, kunnen wij vasthouden aan het onderscheid tussen rechtsbedeling in een nationale gemeenschap en die in een internationale gemeenschap. Het is inderdaad denkbaar, dat hierdoor weleens een afwijkend oordeel zou kunnen blijken. Naar mijn mening zou dit, wanneer zich zulk een geval voordeed, moeten leiden tot herbezinning in de nationale sfeer op wat wettelijke regeling zou moeten zijn. Daarbij ligt dan aanpassing aan het oordeel van de internationale rechter in het algemeen voor de hand. De mogelijkheid van zulk een afwijking acht ik echter niet zo groot, dat daarvoor over de gehele linie in de nationale sfeer aan de nationale rechter de bevoegdheid zou moeten worden toegekend, de wet aan de Grondwet te toetsen.

Ik zou met deze enkele opmerking over haar betoog, waarvoor ik overigens grote waardering had, thans willen volstaan. Ik kom dan tot de tweede afgevaardigde die hierover heeft gesproken, de heer Teijssen. Ik heb de indruk dat deze ook ten aanzien van zijn opmerkingen over het toetsingsrecht in wezen al geheel door de Minister is beantwoord. Ik wil nog een aanvullende opmerking maken over

een gedachte die hij aanhaalt en waarover hij de mening van de Regering vraagt, van de heer Kortmann in een artikel in het Nederlands Juristenblad van 1977. Deze vraagt overweging van een bepaling in de nieuwe Grondwet van de volgende inhoud. De wetten zijn onschendbaar; een wet kan bepalen dat haar voorschriften niet van toepassing zijn, indien deze toepassing niet verenigbaar zou zijn met de bepalingen van de artikelen.... Daarmee werden de klassieke grondrechten bedoeld.

De gedachte is zeker ingenieus. Als zodanig kan ik haar appreciëren. Ik voer er toch het volgende tegen aan.

Het is de taak van de wetgever zelf, bij het vaststellen van de wet zich rekenschap te geven van de inhoud van de Grondwet. De wetgever moet er zorg voor dragen, dat de wet op de Grondwet geen inbreuk zal maken. Zou hij een clausule als de heer Kortmann voorstelde in de wet opnemen, dan zou hij eigenlijk zichzelf een brevet van onvermogen uitreiken.

Ik wil nog op een tweede punt wijzen. De rechter zal, wanneer hij een wetsbepaling moet interpreteren en toepassen, ervan uitgaan dat de wetgever niet heeft bedoeld op de Grondwet inbreuk te maken. Hij zal dus geneigd zijn, die wetsbepaling in grondwetsconforme zin uit te leggen en toe te passen. Dat is ook een van de redenen waarom ik afwijzend sta tegenover de gedachte van de heer Kortmann.

Dan kom ik te spreken over hetgeen de geachte afgevaardigde de heer Voûte heeft opgemerkt. Hij heeft ons tevens deelgenoot gemaakt van het standpunt en de argumenten van de meerderheid van zijn fractie, die zich tot ons genoegen met de gedachte van de onschendbaarheid van de wetten kon verenigen. Maar de geachte afgevaardigde persoonlijk, en met hem een minderheid van zijn fractie, heeft bezwaren tegen die onschendbaarheid. Ook hier heb ik de indruk, dat zijn voornaamste bezwaren al door de Minister zijn weerlegd. Ik zal mij daarom beperken tot een bespreking van de gevallen die de geachte afgevaardigde speciaal heeft genoemd.

Hij mocht voor het eerste verwijzen naar zijn lezenswaardig artikel – ik veroorloof mij die appreciatie – in het Nederlands Juristenblad van oktober 1977. Hij noemde daar de mogelijkheid dat, indien de rechter het toetsingsrecht zou hebben gehad, hij wel eens wegens strijd met de Grondwet onverbindend kon hebben verklaard een wijziging van de Kieswet waarbij

actief kiesrecht voor de verkiezing van de Tweede Kamer werd toegekend aan Nederlanders buiten Nederland die in Nederlandse openbare dienst zouden zijn. Misschien heeft hij in die veronderstelling gelijk. Zij levert echter naar mijn mening een treffend argument op voor het afwijzen van het rechterlijk toetsingsrecht in Nederland.

Het gaat hier om de interpretatie van een grondwetsartikel. Meer dan een mening is daarover vaak mogelijk, maar na nauwgezette overweging – ik wijs erop dat een door amendering verder gaand voorstel op dit terrein juist wegens grondwettelijke bezwaren van de Eerste Kamer is gesneuveld – kwam het parlement met de Regering tot de conclusie, dat het naar inhoud bijzonder wenselijk geachte wetsontwerp de toets van de overeenstemming met de Grondwet kon doorstaan.

Hoe weinig aanvaardbaar zou het nu zijn geweest en met hoeveel moeilijkheden zou het wellicht gepaard zijn gegaan, indien over die vraag door de rechter had moeten worden beslist, met de mogelijkheid – ik laat dit in het midden, maar men moet er toch aan denken – dat een wellicht reeds uitgeschreven verkiezing ongeldig zou zijn verklaard.

Dan heeft de geachte afgevaardigde nog opgemerkt, dat de Regering over het hoofd heeft gezien dat de horizontale werking van de grondrechten de rechter zou dwingen tot toetsing van de wet aan de Grondwet. Hij heeft zijn stelling toegelicht met een voorbeeld, dat de promotie van een Nederlandse werknemer ten koste van een buitenlandse werknemer betreft. Dat zou discriminatoir kunnen zijn en dus in strijd met het gelijkheidsartikel in de herziene Grondwet.

De heer Voûte heeft gezegd, dat de werkgever voor het niet bevorderen van de buitenlandse werknemer een beroep op artikel 6, eerste lid, van de Wet arbeid buitenlandse werknemers zou kunnen doen. Volgens die wet is het de werkgever verboden, een vreemdeling arbeid te doen verrichten zonder vergunning. Die wet maakt onderscheid tussen Nederlanders, sommige vreemdelingen enerzijds en bepaalde andere vreemdelingen anderzijds.

Bij de parlementaire behandeling is de vraag aan de orde geweest, of dit onderscheid geoorloofd was dan wel dat er sprake is van discriminatie. De wetgever is tot de conclusie gekomen dat dit niet het geval was.

Simons

Dan komt de vraag aan de orde, wat de rechter in zulk een geval zou kunnen doen. Hij zou ongetwijfeld bezien, of het gevolgde beleid van de werkgever in overeenstemming is met de Wet arbeid buitenlandse werknemers. Hij zou dus eventueel een vergunning die daarbij nodig was, aan die wet toetsen. De wet zelf kan hij niet toetsen aan de Grondwet. Dat is immers in ons rechtsstelsel niet de taak van de rechter. Dat is al gebeurd door de wetgever bij het tot stand komen van de wet. De stelling van de geachte afgevaardigde, 'dat de rechter eerst zal constateren, dat wet en Grondwet elkaar tegenspreken', acht ik dan ook onjuist. De rechter komt aan die vraag niet toe.

Zal de rechter de vraag onder ogen kunnen zien, of de werkgever discriminatoir handelde, doordat hij binnen de normen van de vergunning de buitenlandse werknemer niet bevorderde? Zo ja, dan kan de rechter zich bezighouden met de doorwerking van een grondrecht in de verhouding tussen werkgever en werknemer. Daarmee zijn wij beland bij de horizontale werking van het verbod van discriminatie. Het is echter duidelijk, dat die horizontale werking nooit zover zou kunnen gaan, dat zij de formeel onschendbare wet opzij zou kunnen zetten.

Dan kom ik toe aan de horizontale of derdenwerking. Daarover is eigenlijk al veel in het antwoord van de Minister opgemerkt. Ik zou zijn betoog nog met een enkel woord willen aanvullen. Ik wend mij dan allereerst weer tot hetgeen de geachte afgevaardigde mevrouw Van der Meer heeft gezegd. Zij meent dat door hetgeen de Regering ter zake van dit vraagstuk heeft gesteld, de rechter te veel zou worden gestimuleerd tot rechtsontwikkeling. Na een uitspraak van de rechter zou dan een andere regeling, afwijkend daarvan, bij wet moeilijk zijn.

Nu meen ik dat niet behoeft te worden gevreesd, dat de rechter al te lichtvaardig de grondwetsartikelen voor horizontale verhoudingen rechtstreeks zou willen toepassen. Onze rechters plegen zeer voorzichtig te zijn met hun rechtsvorming. Zij kunnen zeker niet in het voorzichtige standpunt dat in de stukken hieromtrent is ingenomen, een vrijbrief zien om nu maar de allereerst en in hoofdzaak voor de verhouding tot de overheid vastgestelde grondrechtsbepalingen te gebruiken voor horizontale verhoudingen.

Dat gevaar zou wél bestaan, indien naar de wens van velen die nogal geuit is in de debatten, voor ieder artikel zou zijn aangegeven of het al dan niet in

aanmerking zou komen voor horizontale werking en, zo ja, hoever die werking zou kunnen gaan. Om al die redenen vrees ik niet voor een overneming van de rechtsontwikkeling op dit punt door de rechter. Maar men bedenke hierbij ook: de rechter doet slechts uitspraak voor één bepaald geval. Daar kan vaak een richtsnoer aan worden ontleend voor andere gevallen, maar, wanneer de wetgever zich met het onderwerp gaat bemoeien, zal hij ongetwijfeld een ruim terrein willen regelen. Dan kan het zeker zo zijn dat hij voor sommige groepen gevallen een andere regel stelt dan die welke de rechter juist oordeelt.

Kort samengevat komt mijn mening op dit punt op het volgende neer. Toepassing van horizontale werking doet zich, gezien de jurisprudentie, toch al voor. De rechter krijgt hiervoor in de stukken betreffende deze wetsontwerpen misschien wel een aanmoediging, maar tevens door hun formulering een waarschuwing daarbij omzichtig te werk te gaan.

Ik heb mij hierdoor eigenlijk ook al beziggehouden met het betoog van de geachte afgevaardigde de heer Teijsen. Hij sprak de vrees uit dat de gelijke rechtstoepassing in de knel zou geraken bij rechterlijke beslissingen tot horizontale werking van grondrechten. Ik moet zeggen dat ik deze vrees niet kan delen. Er is in ons land gelukkig een langjarige traditie van uitstekende rechtspraak. Die rechtspraak baseert zich allereerst op de wet en daarnaast schenkt de rechtspraak werking toe aan recht dat zich naast de wet ontwikkelt.

Ik laat de sporadische gevallen, waarin de jurisprudentie tot van de wet afwijkende beslissingen leidt, nu buiten beschouwing. Niet is aan te nemen dat de rechter niet even voorzichtig als in andere opzichten te werk zal gaan, wanneer hem de vraag wordt voorgelegd of de strekking van een grondrechtsbepaling al dan niet in de verhouding tussen burgers moet doorwerken. Het spreekt vanzelf, dat de rechter op allerlei wijzen, ook bij de verticale werking van de grondrechtsbepalingen, met vragen zal kunnen worden geconfronteerd, maar dat is een normale rechterlijke functie. Ik herhaal mijn opmerking ten aanzien van de horizontale werking, dat juist de genuanceerde benadering in de gewisselde stukken de rechter in dit opzicht tot omzichtigheid zal voeren.

Ik kom vervolgens te spreken over hetgeen de geachte afgevaardigde de heer Voûte omtrent de horizontale werking heeft gezegd. Ik dacht dat ik al

een groot deel van zijn betoog had besproken in mijn verdediging van de genuanceerdheid, die de rechter hierbij in acht zal nemen en waarmee over dit vraagstuk in de stukken is gesproken. Ik herhaal dat voor de theoretische vraag die ook de geachte afgevaardigde de heer Voûte uitspreekt, mijns inziens niet voldoende gronden bestaan. Ik in ieder geval heb genoegzaam vertrouwen in de wijsheid van de Nederlandse rechter om ter zake een voorzichtig beleid te voeren.

De heer Voûte heeft echter na zijn algemeen betoog nog een speciaal argument aangevoerd. Hij ziet een omverwerping van het systeem van ons nieuwe verbintenissenrecht in horizontale werking en hij doet daartoe een beroep op artikel 1 van boek 6: Verbintenissen kunnen slechts ontstaan indien dit uit de wet voortvloeit. Ik moet bekennen dat ik de geachte afgevaardigde op dit punt niet geheel kan volgen. Het spreekt vanzelf dat ik de moeite heb genomen van het thans bij deze Kamer aanhangige boek 6 van het nieuwe BW nog eens erop na te kijken. Het artikel 1 behoort tot de algemene bepalingen van het boek, maar voor de privaatrechtelijke verhoudingen (en daarover gaat het hier dan toch) zullen wij in hoofdzaak te maken hebben met verbintenissen uit overeenkomst en die uit de onrechtmatige daad.

Kijken wij dan in dat nieuwe boek, dan is van belang een ander artikel, namelijk artikel 1 van de afdeling 6.5.3. Dat geeft in belangrijke mate mogelijkheden om ook hetgeen tussen partijen geldt door het ongeschreven recht te laten beheersen. Positief zegt dit artikel dat een overeenkomst niet alleen de tussen partijen overeengekomen rechtsgevolgen heeft, maar ook die welke naar de aard van de overeenkomst uit de wet, de gewoonte of de eisen van redelijkheid en billijkheid voortvloeien.

Negatief bepaalt het dat een tussen partijen krachtens overeenkomst, wet of gewoonte geldende regel niet van toepassing is voor zover dit in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. Dat biedt naar ik meen voldoende mogelijkheden voor een – ik herhaal het – voorzichtig gebruik van horizontale werking van grondrechtsbepalingen indien daarvoor aanleiding zou bestaan.

In het nieuwe artikel over de onrechtmatige daad wordt de bekende formulering van de Hoge Raad van 1919 overgenomen, met een toevoeging: Als onrechtmatige daad worden

Simons

aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. Ook hier is er alle mogelijkheid voor de rechter om de inhoud te bepalen van wat volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. Het ongeschreven recht kan best een steun vinden in een geschreven bepaling in het hoofdstuk grondrechten. Ik kan dus geenszins een moeilijkheid constateren die door het systeem van de genuanceerde toelating van de horizontale werking zou kunnen rijzen voor de toepassing van ons nieuw Burgerlijk Wetboek. Ik hoop de vrees hiervoor bij de geachte afgevaardigde te hebben weggenomen.

Ten slotte heb ik op dit punt nog een opmerking te beantwoorden van de heer De Gaay Fortman. Hij vraagt hoe dezerzijds de horizontale werking van de sociale grondrechten wordt gezien. Dat sociale grondrechten ook een horizontale werking kunnen hebben, ligt naar mijn mening voor de hand. De ruime formulering van de doeleinden die hierin wordt uitgedrukt, brengt met zich dat de overheid zich zeer vaak zal moeten inlaten met ook horizontale verhoudingen.

Ik geef daarvan een voorbeeld. Artikel 1.18 bepaalt in het tweede lid dat de wet regels stelt omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, alsmede omtrent medezeggenschap. Dat geeft een taak aan de wetgever die overigens reeds voor een groot deel is vervuld. Die taak betreft horizontale verhoudingen. Ik ben het eens met de geachte afgevaardigde dat de sociale rechten als dynamische rechtsbeginselen ook invloed behoren uit te oefenen op het gedrag van de burgers. Met hem ben ik het ook eens dat niet direct gezien kan worden hoe dit uitwerkt.

Naar mijn mening is hierbij allereerst een taak gelegen voor de wetgever. Wanneer de vrije maatschappelijke krachten zelf die problemen oplossen, zal die wetgever zich ongetwijfeld en terecht terughoudend opstellen. Ook de rechter kan hiermee worden geconfronteerd. Ook deze zal hierbij echter voorzichtig constructief moeten optreden. Ik vertrouw hiermee de opmerkingen over dit vraagstuk te hebben beantwoord.

Ik kom dan tot het punt van de beperking van grondrechten. Allereerst vind ik tegenover mij de geachte afgevaardigde mevrouw Van der Meer. Zij is ingegaan op een ander artikel van

de heer Kortmann in het Nederlands Juristenblad. Dat artikel betrof de algemene en bijzondere beperkingen van grondrechten. Zij vraagt het oordeel van de Regering over de conclusie van het artikel.

Die conclusie luidt: het ontwerp is sterk centralistisch georiënteerd. De gedecentraliseerde wetgeving wordt grotendeels afhankelijk van door de formele wetgever te verlenen delegaties. In de tweede plaats meende de heer Kortmann dat de bescherming van grondrechten door de rechter wordt teruggedrongen. Waar eenmaal is gedelegeerd, is voor rechterlijke controle nauwelijks meer plaats.

Ik wil hierop graag een reactie geven. Daarbij ga ik ook in op de bijzonder vriendelijke vraag van de geachte afgevaardigde om nogmaals uiteen te zetten welke de mogelijkheden zijn van delegatie in dit kader, te weten het kader van de beperkingen van grondrechten. Bij het formuleren van grondwettelijke bepalingen met rechtstreeks werkende grondrechten is het uitgangspunt bij deze herziening dat de Grondwet naast de omschrijving van het recht zelf tevens zo duidelijk mogelijk het kader van de bevoegdheid tot het stellen van beperkingen aangeeft.

In de desbetreffende bepalingen van het ontwerp is dit gedaan door het zwaartepunt bij de beoordeling aan welke beperkingen een recht mag worden onderworpen te leggen bij de wetgever en verder in de Grondwet zo nauwkeurig mogelijk de grenzen te omschrijven van de bevoegdheid tot het stellen van beperkingen.

Dit uitgangspunt sluit aan bij bepalingen over rechtstreeks werkende grondrechten in de huidige Grondwet. Ik noem de artikelen over vereniging en vergadering, binnentreden van woningen tegen de wil van de bewoner, het bieffegeheim, de vrijheid van onderwijs en de vrijheid tot het belijden van godsdienstige meningen. In al deze geldende bepalingen is het regelen van beperkingen met eventueel de bevoegdheid tot delegatie aan de formele wetgever opgedragen.

Anders ligt het bij het recht, geschriften te verspreiden. Hiervoor heeft de jurisprudentie geoordeeld dat lagere openbare lichamen, zoals gemeenten, krachtens een autonome regelingsbevoegdheid zekere beperkende regels mogen stellen. Verder bevat de huidige Grondwet geen bepaling over het recht tot betoging en geen algemene garantie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierover bevat het wetsontwerp dat de Kamer is voorgelegd, wél bepalingen.

In de lijn van de huidige grondwettelijke bepalingen wordt ten aanzien van de rechten tot betoging en de algemene privacygarantie primair aan de formele wetgever de bevoegdheid gegeven, te beslissen over de beperkingen van de grondrechten. Wij achten deze opdracht ten aanzien van de grondrechten juist, want het betreft rechten die fundamentele aspecten van de persoonlijke vrijheid betreffen.

De wetgevende organen zijn nu eenmaal in een democratische rechtsstaat het meest aangewezen voor de vaststelling van de inhoud van beperkingen van grondrechten. Ook zijn zij aangewezen voor de bepaling van de omvang van de bevoegdheid van lagere overheidsorganen als een gemeenteraad om zelf beperkingen te regelen. Deze opdracht aan de formele wetgever verzekert verder rechtsgelijkheid en algemeenheid ten aanzien van wettelijke aspecten van grondrechten.

Anderzijds moet de regeling van voorzieningen in verband met de uitoefening van grondrechten omtrent belangen als het goede verloop van het verkeer, de bescherming van de gezondheid of de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden niet in een al te strak centralistisch keurslijf worden gegoten. De beslissing over dergelijke voorzieningen, die ten opzichte van het grondrecht een neutraal bestuurlijk karakter hebben en die een grondrecht beperken, maar dit niet doen vanwege de inhoud van bij voorbeeld de betoging en zich niet inlaten met de politieke of maatschappelijke betekenis van een gedraging, zal in het algemeen het beste door organen van bij voorbeeld de gemeente kunnen worden genomen.

Voor het verlenen van bevoegdheden hiervoor biedt het wetsontwerp alle ruimte. Het laat verder ten aanzien van meningsuitingen organen van lagere openbare lichamen vrij tot het treffen van regelingen, zolang deze niet op de inhoud van de uiting zijn gericht. De regelingsbevoegdheden die de gemeenten thans op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad hebben ten aanzien van de verspreiding van geschriften, blijven onaangetast.

In de lijn van vele huidige bepalingen van de Grondwet over grondrechten ligt het uitgangspunt dat de bepalingen over rechtstreeks werkende grondrechten zelf het kader voor het stellen van beperkingen aangeven. Zij leggen hierbij het zwaartepunt bij de wetgever en zij laten aan deze ruimte, de nodige bevoegdheden te scheppen voor organen van bij voorbeeld de gemeente tot het stellen van beperkingen, passend in de bestuurlijke sfeer.

Simons

Afgewezen is de gedachte, aan overheidsorganen in het algemeen de bevoegdheid te laten, buiten uitdrukkelijke grondwettelijke bepalingen om op eigen gezag algemene beperkingen te stellen. Ik meen dat de bescherming van de grondrechten met een dergelijke bevoegdheid niet is gediend. Elk overheidsorgaan zou dan in beginsel elke beperking op grondrechten, mits op de juiste voorzichtige wijze geformuleerd en ingekleed, tot stand kunnen brengen. Pas wanneer de rechter erover zou moeten oordelen – dit is lang niet altijd het geval – of indien een ander tot vernietiging bevoegd overheidsorgaan ervan kennis krijgt, zou er een mogelijkheid zijn, onwenselijke beperkingen ongedaan te maken. Met de geachte afgevaardigde meen ik daarom dat de erkenning van de bevoegdheid, zonder grondwettelijke grondslag beperkingen tot stand te brengen, niet juist is.

Daarbij teken ik aan dat elk geheel van regels in de rechtspraak in redelijkheid moet worden toegepast. Daarop is in de schriftelijke stukken ook zeer vaak gewezen. Dit zal ook moeten gelden ten aanzien van het beperken van grondrechten. Het uitgangspunt is dat niet allerlei bestuursorganen zo maar op eigen houtje, buiten de grondwettelijke bepalingen om, beperkingen aan grondrechten mogen stellen. Dit betekent echter niet dat elke maatregel die op de één of andere wijze aan een grondrecht raakt, zonder er een reële belemmering voor op te werpen, terwijl de maatregel, de regeling of het besluit een bestuurlijk-maatschappelijk belang dient, als een beperking moet worden opgevat en dienovereenkomstig moet worden beoordeeld. Het geheel van grondwettelijke regels zal in redelijkheid moeten worden uitgelegd en toegepast. Voor de beoordeling daarvan kan ook de rechter een belangrijke functie vervullen.

Ook het verwijt dat de rechter geen controle meer kan uitoefenen op regelingen die formeel binnen de mogelijkheden van grondwettelijke bepalingen tot stand zijn gebracht, lijkt mij overtrokken. Daaruit spreekt weinig vertrouwen in de goede taakuitoefening van de wetgever zelf en van de andere, met regelgeving belaste organen. Ik meen dat het met die taakuitoefening nog wel meevalt. In de tweede plaats kan de rechter een gemeentelijke regeling die bij voorbeeld een grondrecht onnodig aantast maar die mogelijk tot een wet is te herleiden en daarom formeel in overeenstemming met de

Grondwet is te achten, toetsen aan rechtstreeks werkende bepalingen van onder meer het Europees mensenrecht.

Mijn conclusie op grond van het voorgaande is dat ik de bezwaren op dit punt niet deel.

Ik kom dan tot een uiteenzetting over het Statuut. De Minister heeft nog niet over het Statuut gesproken; hij heeft dat bewust aan mij willen overlaten. Ik zal hierover uitvoerig moeten spreken, omdat de heer Voûte daarover een betoog heeft gehouden met op het eerste gezicht sterke troeven. Zijn betoog heeft de Regering niet overtuigd. Ik zal het standpunt van de Regering over deze interessante maar weerbarstige materie nader uiteenzetten.

Ik wil proberen, daarmee de geachte afgevaardigde op mijn beurt te overtuigen. Het gaat hierbij over de uitlegging van een statuutsbepaling, namelijk artikel 45. Ik laat duidelijkheidshalve de tekst van dat artikel nog even verkort horen. Het artikel zegt dat wijzigingen in de Grondwet, betreffende onder meer de klassieke grondrechten en de macht en de bevoegdheden van de Koning, geacht kunnen worden, in de zin van artikel 10 de Nederlandse Antillen te raken.

Artikel 10 schrijft voor dat de gevolmachtigde minister kan deelnemen aan het beraad in de ministerraad, die dan een koninkrijksministerraad zal zijn. Nu bevat artikel 45 nog een tussenzin. Daarop heeft de heer Voûte zich beroepen: '... onverminderd het bepaalde in artikel 5'.

Het geval wordt wel ingewikkeld. Ik verontschuldigd mij daarvoor; ik kan er echter ook niets aan doen. Wij moeten nu teruggrijpen op artikel 5. Dat zegt, voor zover het hier van belang is, dat op wijziging van de Grondwet inzake aangelegenheden van het Koninkrijk de artikelen 15 tot en met 20 van toepassing zijn. Deze artikelen zal ik nu niet gaan voorlezen. Zij wijzen op een behandeling volgens de rijkswetprocedure. Zou nu worden aangenomen dat 'onverminderd het bepaalde in artikel 5', dat verwijst naar de rijkswetprocedure, slaat op alle grondwetswijzigingen die in artikel 45 zijn genoemd, dan zou het hoofdvorschrift van artikel 45, het 'raken van de Nederlandse Antillen' en dus het feit dat de gevolmachtigde minister deelneemt aan de ministerraad waarin de zaak wordt behandeld, geen eigen betekenis hebben. Daarom moeten de woorden 'onverminderd het bepaalde in artikel 5' een andere zin hebben. Zij moeten slechts beogen, eraan te herinneren dat voor sommige, maar niet voor alle,

van de in artikel 45 bedoelde grondwetswijzigingen de in artikel 5 voorgescreven rijkswetprocedure van toepassing is.

Die rijkswetprocedure is nodig voor de grondwetswijzigingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk. En welke dat dan weer zijn, kan men lezen in de artikelen 3 en 5, maar niet in artikel 45, dat die term ook niet noemt.

De heer **Voûte** (VVD): Ik heb met grote belangstelling naar uw uiteenzetting geluisterd, maar ik mis hierbij een beschouwing over artikel 43, waar de grondrechten juist aangewezen worden als aangelegenheden van het Koninkrijk.

De heer **Simons**: Daarop wil ik gaarne ingaan.

Ter afsluiting van het eerste gedeelte van mijn betoog wijs ik er nog op dat bij de grondwetsontwerpen met deze onderscheiding nauwkeurig rekening wordt gehouden. Ik geef een dichtbij de hand liggend voorbeeld: wetsontwerp 14 200, dat ook heden zal worden besproken en dat onder meer het Nederlandschap betreft, is een ontwerp van rijkswet. Het is als zodanig ingediend en daarover hebben de Staten van de Nederlandse Antillen zich ook uitgesproken. Het is een koninkrijksaangelegenheid ingevolge artikel 3 van het Statuut. Hetzelfde geldt onder meer ook voor reeds ingediende en nog in te dienen ontwerpen inzake macht en bevoegdheden van de Koning, wanneer die ook aangelegenheden van het Koninkrijk kunnen betreffen, maar het betreft niet de wetsontwerpen inzake grondrechten.

En nu kom ik ook tot de beantwoording van hetgeen de geachte afgevaardigde de heer Voûte bij interruptie heeft aangevoerd. Voor de wetsontwerpen inzake grondrechten geldt alleen het voorschrift, dat uiteraard in acht genomen moest worden, dat ze in de rijksministerraad moesten worden behandeld. De heer Voûte beroept zich in zijn betoog op de artikelen 43 tot en met 45 van het Statuut. Daarom moet ik wel nader ingaan op de inhoud en betekenis van deze artikelen.

Artikel 43, eerste lid, bepaalt dat elk der landen zorg draagt voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Deze zorg is derhalve een landsaangelegenheid. Maar het werd in het belang van het Koninkrijk geacht dat deze aan ieder der landen toegewezen taak inderdaad zou worden vervuld. Daarom werd in het

Simons

tweede lid van artikel 43 bepaald, dat het waarborgen van deze rechten, vrijheden enz. een koninkrijksaangelegenheid is.

Het gaat hier dus om eigen landsaangelegenheden met een koninkrijksaspect. Gezien het karakter van deze aangelegenheden werd het wenselijk geacht dat het Koninkrijk enige greep hierop zou kunnen hebben. Het waarborgen van artikel 43, tweede lid, is nader uitgewerkt in enige volgende bepalingen van het Statuut. Ik beperk mij nu tot de artikelen 44 en 45. In beginsel zijn de landen vrij ten aanzien van hun eigen staatsinrichting – dat volgt ook uit artikel 42 van het Statuut –, maar gewaarborgd moet zijn dat deze staatsinrichting aan redelijk te stellen eisen voldoet. Vanwege het Koninkrijk moet worden voorkomen dat wijzigingen tot stand worden gebracht die in strijd zouden zijn met normen die de landen ingevolge het Statuut in acht hebben te nemen. Daartoe is een voorschrift opgenomen; artikel 44, eerste lid, bepaalt dat een landsverordening tot wijziging van de staatsregeling van de Nederlandse Antillen in een aantal gevallen moet worden overgelegd aan de Regering van het Koninkrijk en dat een dergelijke landsverordening niet in werking treedt dan nadat de Regering van het Koninkrijk haar instemming hiermee heeft betuigd. Zulk een landsverordening wordt daartoe behandeld in de ministerraad van het Koninkrijk. De rijkswetgever wordt daarbij niet betrokken.

Nu kom ik aan de wijzigingen van de Nederlandse Grondwet die in artikel 45 zijn genoemd. Daarvoor wordt ook het andere rijksdeel gehoord. Men gaat op gelijke wijze te werk om een zekere gelijkheid te handhaven tussen de verschillende rijksdelen. Voor het land geldt dat er nog een goedkeuring moet zijn van de rijksregering en dat de zaak daarvoor in de rijksministerraad moet worden behandeld. Zo wordt tenminste bepaald voor de behandeling van de wijzigingen van de Nederlandse Grondwet die in artikel 45 genoemd zijn, dat zij moeten worden behandeld in de rijksministerraad.

Artikel 45 is een pendant van artikel 44. Ook de staatsinrichting van Nederland is in beginsel een eigen Nederlandse aangelegenheid, maar ook ten aanzien van Nederland heeft het Koninkrijk te waarborgen dat die staatsinrichting aan redelijke eisen voldoet. Daarvoor dient de behandeling in de rijksministerraad.

Zo wijst ook het gehele systeem van het Statuut, met name het bepaalde in

de artikelen 43 en 44, in de richting dat de zienswijze van de Regering – ik zeg het in alle bescheidenheid – als juist moet worden aangemerkt. Die zienswijze is dat voorstellen tot grondwetswijziging van de in artikel 45 genoemde bepalingen in de ministerraad van het Koninkrijk aan de orde dienen te komen en dat niet kan worden volstaan met behandeling in de Nederlandse ministerraad. De rijkswetprocedure is slechts vereist voor de elders in het Statuut als koninkrijksaangelegenheden aangemerkte zaken. De tussenzin 'onverminderd het bepaalde in artikel 5', waarvan ik al om juridisch/technische redenen kon zeggen dat die een beperkte betekenis moest hebben, heeft ook daarom een beperkte betekenis.

Mijn argumenten daarvoor wil ik versterken met een passage uit het welbekende boek van de heer Van Helsdingen over het Statuut. De geachte afgevaardigde weet dat de heer Van Helsdingen in deze materie niet de eerste de beste is. Als algemeen adviseur van de diverse Nederlandse delegaties heeft hij alle conferenties van 1948 tot en met 1954 die tot de totstandkoming van het Statuut hebben geleid, bijgewoond. Hij heeft in die totstandkoming een zeer groot aandeel gehad. Zijn boek moet derhalve niet worden beschouwd als het werk van een buitenstaander maar als dat van een ooggetuige, ik zou bijna zeggen: een medeschepper van het Statuut.

Ik citeer:

'Het is hier de plaats na te gaan, wat de betekenis is van de tussenzin aan het slot van artikel 45, luidende: 'onverminderd het bepaalde in artikel 5'. Dat artikel is de pendant van artikel 44. Evengoed als Nederland betrokken wordt bij wijziging van sommige bepalingen van de Staatsregelingen van Suriname en van de Nederlandse Antillen (door de vereiste instemming van de Regering van het Koninkrijk), zo hebben ook Suriname en de Nederlandse Antillen bij wijziging van de overeenkomstige bepalingen van de Nederlandse Staatsregeling medezeggenschap (door deelname aan het ministerieel overleg). Nu wil het geval, dat enkele der hier genoemde bepalingen dezelfde zijn als in artikel 5 worden bedoeld en waarvoor bij wijziging de artikelen 15–20 (de rijkswetprocedure) van toepassing zijn verklaard, dat wil zeggen een verder gaande medezeggenschap dan alleen in het ministerieel overleg. Als de tussenzin 'onverminderd het bepaalde in artikel 5' niet was opgenomen, zou de vraag rijzen of de bijzondere bepaling van arti-

kel 45 bedoelde de daarin genoemde bepalingen aan de toepassing van de artikelen 15–20 te onttrekken, met andere woorden of artikel 45 derogeert aan artikel 5. Die vraag is derhalve dank zij de tussenzin niet aan de orde'.
Einde citaat.

Ik kan aan dit betoog weinig toevoegen.

De slotzin van de officiële toelichting op artikel 44 moet daarom zowel naar de mening van de heer Van Helsdingen alsook naar de mijne als een misslag worden beschouwd. Ik zou mij ook nog willen beroepen op de ter zake zeer deskundige heer Logemann, die ook door de geachte afgevaardigde is genoemd. Het is niet juist dat de heer Logemann in het door de heer Voûte aangehaalde artikel in het Nederlands Juristenblad 1956 voor een groot deel op zijn eerste artikel, op die duidelijke mening van dezelfde aard zou zijn teruggekomen. Hij protesteerde in dat artikel van 1956 wel tegen de opvatting van de regering dat wijziging in de samenstelling der Staten-Generaal een louter Nederlandse aangelegenheid zou zijn. Daarbij beriep hij zich op de officiële toelichting bij het Statuut.

Hoewel de zienswijze van Logemann in dezen onjuist voorkomt, moet wel gesteld worden dat hij zich niet beriep op artikel 45 en de officiële toelichting daarop, maar op artikel 5 en de daarbij behorende officiële toelichting. Hij betrok – en terecht – artikel 45 in het geheel niet in dat vraagstuk. Zijn mening van 1955 bleef volledig overeind staan.

Ik vat mijn conclusie nog samen.

Gelet op de artikelen 5 en 45 van het Statuut zien wij dat in de Nederlandse Grondwet drieërlei soort bepalingen voorkomt:

1. Bepalingen betreffende Koninkrijksaangelegenheden, waarop artikel 5 van toepassing is. Ingevolge het derde lid van artikel 5 dient een voorstel tot wijziging van deze bepalingen de rijkswetsprocedure te volgen.

2. Bepalingen betreffende Nederlands eigen aangelegenheden, waarvan het waarborgen koninkrijksaangelegenheid is. Daarop is artikel 45 van toepassing. Wijziging dient te worden behandeld in de ministerraad van het Koninkrijk.

3. Bepalingen betreffende Nederlandse aangelegenheden, waarin Nederland vrij is eenzijdig wijziging aan te brengen.

Ik hoop de heer Voûte te hebben overtuigd dat de Regering ten aanzien van de onderhavige grondwetsherzieningsontwerpen de juiste procedure

Simons

heeft gevolgd. Een procedure, die ook geheel in overeenstemming is met de sinds de totstandkoming van het Statuut gevolgde praktijk. Hiermee hebben de Nederlandse Antillen, en vroeger ook Suriname, zich altijd verenigd.

Ten slotte zou ik nog op een enkel aspect van de handelsreclame willen wijzen. Is er reden het vierde lid van artikel 1.7 op te nemen? De rechtspraak over de vraag of artikel 7 van de huidige Grondwet van toepassing is op de handelsreclame, is niet altijd duidelijk geweest.

De Raad van State meende dat artikel 7 niet van toepassing is op het maken van handelsreclame en kon zich dan ook met de strekking van het voorgestelde vierde lid verenigen. Op dit punt schept het vierde lid dus duidelijkheid. De Minister wees hierop reeds. De bepaling sluit verder aan bij verschillende formeel-wettelijke regelingen, waaruit kan worden opgemaakt dat het maken van handelsreclame buiten de werking van artikel 7 valt. Ik noem bij voorbeeld artikel 2 van de Uitverkopenwet 1956.

Voor de toekomst kan artikel 1.7, vierde lid, van belang zijn in verband met een eventuele behoefte het maken van handelsreclame voor bepaalde commerciële doeleinden te verbieden of aan beperkingen te onderwerpen. Te denken valt aan regelingen in verband met de volksgezondheid of energievoorziening. Om elke twijfel over de toelaatbaarheid van dergelijke regelingen, ook door de lagere wetgever, uit te sluiten is daarom gekozen voor opnemng van het vierde lid. De geachte afgevaardigde de heer Voûte noemde in zijn betoog een alternatieve tekst voor artikel 1.7, vierde lid. Deze tekst is, als ik het mij goed herinner, voorgesteld door prof. Slagter.

Volgens deze tekst kan het maken van handelsreclame aan voorafgaand verlot worden onderworpen, indien dit een gevaar voor de volksgezondheid oplevert.

Zo'n redactie biedt mijns inziens te weinig armslag voor de toekomstige regelgevers. Ik noemde zoëven reeds beperkingen op het maken van handelsreclame in verband met de energievoorziening. Een verbod om gedurende bepaalde tijden lichtreclame te maken bij voorbeeld. Dit heeft tijdens de energiecrisis in 1973 gespeeld, en wie weet wordt het in de toekomst weer actueel. Zo'n beperking op het maken van handelsreclame valt niet te rechtvaardigen met een beroep op het belang van de volksgezondheid. Men

zal dan een beroep moeten doen op de bescherming van de openbare orde om deze beperking te rechtvaardigen.

Dit voorbeeld toont mijns inziens voldoende aan, dat de alternatieve tekst, die de geachte afgevaardigde noemde, geen oplossing biedt voor mogelijk toekomstige problemen. Wat dit betreft, meen ik dat de tekst van het voorgestelde vierde lid van artikel 1.7, ook na alles wat de Minister hierover reeds heeft gezegd, alleszins aanvaardbaar is.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het ontwerp van rijkswet **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap (14 200, R 1048).**

De beraadslaging wordt hervat.



Minister Wiegel: Mijnheer de Voorzitter! De Staatssecretaris en ik hebben afgesproken, dat de Staatssecretaris zal ingaan op de beschouwingen die vorige week zijn gehouden.

Het wetsontwerp 14 200 strekt ertoe om direct na artikel 1.1, dat het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel bevat, een artikel in de nieuwe Grondwet te voegen, dat een aantal garanties heeft, in de eerste plaats de waarborg dat de wetgever zich moet beraden omtrent de nationaliteit. De bepaling laat delegatie toe. De wet kan bij voorbeeld aan de Kroon bepaalde bevoegdheden toekennen ten aanzien van een naturalisatie. Verder noem ik de waarborg dat uitlevering uitsluitend kan geschieden op basis van een verdrag. Deze eis geldt zowel ten aanzien van de uitlevering van Nederlanders als van vreemdelingen. Vervolgens bepaalt het artikel dat de formele wetgever zelf de voorschriften omtrent de uitlevering moet geven. Hij mag daarbij niet delegeren aan een lagere wetgever.

Ten slotte wordt in het voorgestelde grondwetsartikel het recht van een ieder, het land te verlaten vastgelegd. Daarmee wil de grondwetgever doen uitkomen dat het hem ernst is met de internationale bewegingsvrijheid, die in andere landen weleens bedenkelijk inbreuken ondervindt. De Regering

is de Kamer zeer erkentelijk voor datgene wat vorige week naar voren is gebracht. De heer Oskamp heeft zijn waardering uitgesproken voor de uitvoerige memorie van antwoord. De heer Diepenhorst heeft gezegd dat dit voorstel naar zijn inzicht kan worden aanvaard, al heeft wellicht te zeer in dit wetsvoorstel de mening postgevat, als zou eenvoud en bekorting het ware kenmerken.

De heer Wiebenga heeft in dezelfde geest gesproken en gezegd: Dit wetsvoorstel is wel aanvaardbaar, maar ook gevraagd of er niet meer in had moeten staan. Dezelfde discussie en dezelfde vragen, met name de vraag of het zo beperkt moet zijn, hebben een rol gespeeld toen de Tweede Kamer deze wetsontwerpen behandelde. Wij constateren dat deze zelfde vragen ook duidelijk hier leven. Ik doel in het bijzonder op de toelating van Nederlanders tot Nederland en ook op de collectieve uitzetting.



Staatssecretaris Haars: Mijnheer de Voorzitter! In eerste termijn is er op dit terrein door de leden van deze Kamer voornamelijk gesproken over hetgeen er niet is. Dat zal ik dan maar volgen en voortgaan met te verklaren, waarom bepaalde artikelen niet zijn opgenomen. Het is niet de normale gang van zaken, maar het is niet anders.

De geachte afgevaardigden de heren Diepenhorst, Oskamp en Wiebenga hebben het onderwerp van toelating van Nederlanders tot Nederland aangesneden. Het is een moeilijke kwestie met een politieke lading en het raakt ook onze verstandhouding met de Nederlandse Antillen. De heer Diepenhorst gaf het wetsontwerp misschien wel een vlag maar geen wimpel, al noemde hij het voorstel wel begrijpelijk. De heer Oskamp bepleitte opnemng van een toelatingswaarborg in de Grondwet. De heer Wiebenga kon op dit punt met het voorliggende ontwerp instemmen.

De huidige Grondwet zwijgt over het punt van toelating van Nederlanders tot Nederland. De nieuwe Grondwet volgens het voorliggende ontwerp zal dat ook doen. Dat betekent dat het maken van een toelatingsregeling zich niet door de Grondwet doet uitsluiten, maar dat betekent niet dat het kabinet op dit ogenblik van plan is een toelatingsregeling te maken. Ik herinner eraan dat nog maar een paar jaar geleden de Tweede Kamer in heel grote meerderheid een toelatingsregeling afwees.

Haars

De toekomst zal leren, of de wetgever het maken van een dergelijke regeling in de verdere toekomst gewenst acht, maar de Grondwet moet deze mogelijkheid niet geheel uitsluiten. Wij weten niet hoe de toekomst zal zijn. Nu zou men deze kwestie ook kunnen oplossen door in de Grondwet wel een toelatingswaarborg op te nemen, maar dan voorzien van een beperkingsclausule, die de wetgever de mogelijkheid geeft tot het maken van een toelatingsregeling. Ik voel daar niet voor en ook de vorige minister van Binnenlandse Zaken heeft, bij zijn verdediging van het wetsontwerp in de Tweede Kamer, tegen deze opzet het een en ander ingebracht.

Terecht heeft ook de heer Wiebenga erop gewezen dat, op het moment waarop het Koninkrijk is beperkt tot het grondgebied in Europa, wij in die opzet zouden blijven zitten met een Grondwet, die de wetgever een bevoegdheid geeft, die hij niet meer nodig heeft en die hij niet meer mag gebruiken. Immers, als eenmaal de scheiding van Nederland en de Nederlandse Antillen heeft plaatsgevonden, zijn er nog slechts – als ik het zo zeggen mag – 'Nederlandse' Nederlanders.

Ten aanzien van die personen mag de wetgever geen beperkingen aanleggen wat betreft de toelating tot Nederland. Dit is verboden volgens artikel 12 van het Internationale Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke Rechten, dat al geratificeerd is, terwijl ook artikel 3 van het Vierde Protocol bij het Europees Mensenrechtenverdrag, waarvan het goedkeuringsontwerp is ingediend, op dit punt waarborgen bevat.

De heer Oskamp heeft de vraag gesteld, of de Regering bepaalde groepen Nederlanders op het oog heeft, die onder een dergelijke toelatingsregeling zouden kunnen vallen. Hij vroeg ook, of de Regering soms in het bijzonder de Antilliaanse Nederlanders op het oog had.

Mijnheer de Voorzitter! Men zou ja kunnen zeggen op die vragen; het voorstel om geen toelatingswaarborgen in de Grondwet op te nemen, is inderdaad voortgesprongen uit de situatie binnen ons Koninkrijk. Als er in de tot nu toe gewisselde stukken en in de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer gesproken werd over een toelatingsregeling, ging het om een regeling van toelating tot Nederland van Nederlanders, die tot de Nederlandse Antillen behoren.

De heer Oskamp vroeg voorts, of iemand iets kan doen om te voorkomen dat hij onder een toelatingsregeling zou vallen.

Mijnheer de Voorzitter! Het lijkt mij, dat de betrokkene waarschijnlijk weinig zal kunnen ondernemen, maar dit hangt natuurlijk af van de inhoud van de regeling en die is er niet. Ik kan het antwoord dan ook niet geven; wij spreken over een theoretische mogelijkheid.

De overwegingen van de heer Oskamp kwamen neer op de stelling, dat iedere wereldburger een plekje grond nodig heeft waar hij terecht kan, ook al is het niet het plekje grond waar ooit zijn wieg stond.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb voor die overweging begrip; wat betreft de Nederlanders geldt, dat zij zo'n plekje grond hebben, zij het dat dit plekje grond het Koninkrijk is. Het Nederlanderschap is de nationaliteit van het Koninkrijk. Daarmee hangt samen dat Nederlanders, ongeacht hun herkomst, te allen tijde toegang dienen te hebben tot het Koninkrijk als geheel. Dat zou een beginsel kunnen zijn, dat in het Statuut thuishoort. De Grondwet zou niet de plaats zijn om zo iets te bepalen, maar het beginsel dat alle Nederlanders recht hebben op toegang van het Koninkrijk als geheel zegt nog niets over de bewegingsvrijheid binnen de delen van het Koninkrijk. Het Statuut laat de mogelijkheid van een toelatingsregeling over aan de delen van het Koninkrijk.

Met het grondwetsvoorstel dat wij vandaag bespreken wordt beoogd, die mogelijkheid voor Nederlanders alleen maar open te houden.

Voor het pleidooi van de heer Oskamp tot opnemings in de Grondwet van een ongekorte toelatingswaarborg voor Nederlanders kan ik begrip opbrengen. Het zou natuurlijk het mooiste zijn geweest als thans in de Grondwet zo'n waarborg had kunnen worden opgenomen. Onder de huidige omstandigheden lijkt het mij echter onverstandig dit te doen, omdat het de wetgever berooft van een mogelijkheid die er op dit moment grondwettelijk wel is en waarvan hij misschien een keer gebruik zal moeten of willen maken.

Nu zou de vraag kunnen rijzen of voor Nederlandse Nederlanders de toegang tot Nederland dan nergens gewaarborgd is. Dan wijs ik op de verdragsbepalingen die ik al heb genoemd, artikel 12 van het Internationaal verdrag burgerschapsrechten en politieke rechten en artikel 3 van het Vierde Protocol bij het Europees ver-

drag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze verdragsbepalingen garanderen voor Nederlanders die tot Nederland behoren (als ik het zo mag zeggen), die een echte band met Nederland in Europa hebben, de toegang tot ons land.

De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft de concrete vraag gesteld of bij het maken van een Nederlandse toelatingsregeling ook het economisch motief zou kunnen worden gehanteerd. Ik acht het hanteren van een economisch motief op zich zelf niet onaanvaardbaar.

Ik zou de Kamer willen vragen ermee akkoord te gaan, dat in dit ontwerp over toelating wordt gezwegen en dat er waarborgen in worden gevonden, dat Nederlandse Nederlanders tot Nederland toelating hebben krachtens verdragsbepaling.

Ik kom op een ander onderwerp, het verbod van collectieve uitzetting, waarover de heren Oskamp en Wiebenga hebben gesproken. Het onderwerp is zowel bij de schriftelijke als de mondelinge behandeling van het ontwerp aan de overzijde van het Binnenhof ampel ter sprake geweest. Ook in de aan de Kamer toegezonden memorie van antwoord op de door haar in het voorlopig verslag gestelde vragen is daaraan besteed. Beide geachte afgevaardigden wijzen op een aspect dat moet worden toegelicht.

De heer Oskamp wijst erop dat een verbod tot collectieve uitzetting van eenmaal toegelaten vreemdelingen als het ware een tegenhanger zou zijn van een aan de eigen onderdanen toegekend recht om Nederland binnen te komen. De aan de vreemdelingen toe te kennen fundamentele rechten zouden volstrekt discriminatie onmogelijk moeten maken. Zo althans meen ik het betreffende gedeelte van zijn betoog te moeten samenvatten.

Evenmin als het mij nodig voorkomt de waarborg van toegang tot Nederland voor Nederlanders in de Grondwet te verankeren, acht ik het nuttig een verbod van collectieve uitzetting als grondrecht voor vreemdelingen in de Grondwet op te nemen, alleen al hierom omdat hiermee aan de rechtswaarborgen voor de vreemdeling tegen discriminatie niets wordt toegevoegd. In dit verband mocht al worden gewezen, in de Handelingen van de Tweede Kamer onder andere, op de waarborgen die het in Nederland bestaande staatsrechtelijke en politieke bestel en de op dit gebied bestaande wettelijke regelingen bieden, met na-

Haars

me in dit verband de Vreemdelingenwet. Ten aanzien van maatregelen tot ontzegging van verblijf of verder verblijf van vreemdelingen is een individuele beschikking vereist, waartegen beroep open staat.

Deze garantie is op haar beurt ook internationaal-rechtelijk verankerd in artikel 13 van het Internationaal verdrag van New York van 16 december 1966, dat verleden jaar al in Nederland in werking is getreden. Daarbij komt dan nog het Vierde Protocol bij het Europees verdrag betreffende de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarvan de goedkeuringsprocedure bij de Kamer aanhangig is, maar waaraan Nederland zich wel al moreel gebonden acht, dat ook een verbod van collectieve uitzetting inhoudt.

Voor het haast ondenkbare geval, dat een wettelijke regeling in Nederland aan het beginsel, dat vreemdelingen niet collectief worden uitgezet, afbreuk zou doen, zou ik willen opmerken dat zo'n wet niet aan de Grondwet zou kunnen worden getoetst, doch dat de internationale bepalingen prevaleeren. Die internationale bepalingen bieden dan ook een veel betere waarborg tegen collectieve uitzetting van vreemdelingen dan een mogelijk in de Grondwet op te nemen grondrecht.

De heer Wiebenga heeft het pleidooi tot opnemning van een verbod tot collectieve uitzetting ook gesteund. Hij heeft gezegd dat de sanctiewet, waarvan het ontwerp bij deze Kamer aanhangig is, toch maar de mogelijkheid opent tot ontzegging van verder verblijf van vreemdelingen van bepaalde herkomst, waarbij derhalve – aldus citeert hij mijn ambtsvoorganger – 'sprake zou zijn van een generiek criterium'.

Een zodanig criterium behoeft naar mijn mening evenwel niet discrimatoir te zijn in de zin waarin de verdragen daarover spreken. In dit geval is het doel van eventuele toepassing van de sanctiewet de handhaving of het herstel van de internationale rechtsorde, overeenkomstig internationale afspraken of besluiten. Ik verzet mij er echter tegen, dat bij de toepassing van internationale geboden sancties in de vorm van uitzetting van vreemdelingen van bepaalde herkomst sprake zou zijn van collectieve uitzetting in de zin waarover wij nu spreken. Individuele belangenafweging is altijd de basis waarop ons vreemdelingenrecht is gebaseerd.

Ik kom toe aan de bewegingsvrijheid, waarover de heren Wiebenga en Diepenhorst hebben gesproken. Er is

een nota over de vraag, of een grondrechtsbepaling voor dat recht zou moeten worden opgenomen, in de openbare commissievergadering van mei jongstleden in de Tweede Kamer behandeld. In die commissie bleek dat een meerderheid van de Tweede Kamer geen behoefte heeft aan opnemning van een grondwetsbepaling over dit onderwerp.

De heer Wiebenga heeft gezegd, dat het hem van het hart moest, dat in de ogen van zijn fractie de problematiek nogal zwaar weegt. Dat kan ik begrijpen. Ook voor de Regering is het recht van bewegingsvrijheid als zodanig belangrijk. De Regering heeft echter een afweging moeten maken tussen het goed waarmee een grondwetsbepaling zou zijn gediend en de nadelen die dezelfde grondwetsbepaling zou kunnen opleveren. De nota inzake de bewegingsvrijheid geeft daarvan duidelijk blijk. De nadelen hebben voor de Regering de doorslag gegeven en een meerderheid in de openbare commissievergadering in de Tweede Kamer heeft deze conclusie gedeeld. Het feit dat van regeringszijde op dit punt geen voorstel te verwachten is, betekent echter nog niet dat in Nederland de bewegingsvrijheid te pas en te onpas kan worden beperkt. We hebben de garanties tegen vrijheidsontnemning. We hebben een bepaling over hetzelfde onderwerp dat discriminatie probeert tegen te gaan.

Dan is er nog artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat de bewegingsvrijheid in Nederland beoogt te beschermen. Hetzelfde geldt voor artikel 2 van het Vierde Protocol. Wij zijn dan ook van mening, alles wegende, dat een dergelijke bepaling beter niet in de Grondwet kan worden opgenomen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik houd nog één vraag van de heer Wiebenga over, een vraag die misschien in tweeën uiteenvalt. Hij heeft namelijk gevraagd of het Soeverein Besluit van 12 december 1913 nog van kracht is. Mijn antwoord moet bevestigend luiden: het is nimmer door een latere wettelijke regeling met zoveel woorden buiten werking gesteld. De staatscommissie-Cals/Donner heeft in dit Soeverein Besluit de rechtsbasis gezien voor de bewegingsvrijheid binnen Nederland, maar het merendeel van de bepalingen van het Soeverein Besluit heeft betrekking op de afgifte van paspoorten voor reizen buitenslands en vormt de rechtsbasis voor de huidige paspoortinstructies. De interdepartementale werkgroep die zich bezighoudt

met het opstellen van de paspoortenwet, bekijkt ook of het Soeverein Besluit niet beter kan vervallen.

Ik kom dan meteen op de paspoortenwet die er nog niet is, waarnaar de heer Wiebenga eveneens heeft gevraagd. De voorbereiding van deze wet was inderdaad in 1977 vergevoerd, maar de afronding blijkt meer overleg te vragen dan was voorzien.

De Minister van Buitenlandse Zaken die de eerste ondertekenaar zal zijn, streeft naar indiening in het komende zittingsjaar. Het zal dan uiteraard van de duur van de parlementaire behandeling afhangen, wanneer de wet tot stand komt. In afwachting hiervan zal een overgangsbepaling als artikel A.1.2 niet gemist kunnen worden.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat aan voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opnemning van bepalingen inzake splitsing van een voorstel (14 213).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigden de heren Oskamp, Diepenhorst en Feij hebben tijdens de eerste termijn van de Kamer het woord gevoerd over het wetsontwerp inzake de herzieningsprocedure. Uit het als altijd zeer boeiende betoog van de geachte afgevaardigde de heer Diepenhorst bleek van een algemene instemming van zijn fractie met dit wetsontwerp. Ik ben daarvoor de heer Diepenhorst bijzonder erkentelijk.

Door de heren Oskamp en Feij werden onderwerpen aangesneden en vragen gesteld, waarop ik thans graag nader inga.

De heer Oskamp heeft gezegd (zo heb ik tenminste zijn betoog begrepen) dat de behandeling op dit moment van wetsontwerp 14 213 naar de mening van zijn fractie eigenlijk voorbarig is. Hij heeft erop gewezen dat over enige tijd wetsontwerp 14 223 inzake de verkiezing van beide Kamers der Staten-Generaal in behandeling komt en dat als gevolg daarvan de verkiezingsgrondslag van de Eerste Kamer gewijzigd zou kunnen worden. Hij zei rekening te blijven houden met de mogelijkheid, dat het wetsontwerp

14 223 in één der beide lezingen door één der beide Kamers verworpen zal worden. Zelfs, zo vervolgdde hij, houdt hij er rekening mee dat door amendering de Eerste Kamer uiteindelijk toch nog direct gekozen wordt.

Mijnheer de Voorzitter! Mij is uit de tot nu toe gevoerde schriftelijke behandeling van het desbetreffende wetsontwerp niet gebleken dat een meerderheid van de Tweede Kamer thans bereid zou zijn wijziging te brengen in de verkiezingsgrondslag van uw Kamer. Ik acht het dan ook niet voor de hand te liggen dat bij de verdere behandeling een zodanige wijziging alsnog door de Tweede Kamer zal worden aangebracht. Ik wijs er bovendien nog op dat ook bij de behandeling van dit voorstel, wetsontwerp 14 213, in de Tweede Kamer door een meerderheid is vastgehouden aan de inmiddels welbekende motie-De Kwaadsteniet, die de Regering vraagt geen wijziging te brengen in de huidige verkiezingsgrondslag van de Eerste Kamer.

Nu heeft de heer Oskamp gezegd dat naar zijn oordeel de meningen over de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer wel degelijk in beweging zijn. Ik vraag hem of hij mij kan vertellen waar precies die beweging valt te signaleren. Uit hetgeen mijn antenne heeft opgevangen aan reacties vanuit de Tweede Kamer heb ik niet de indruk dat men aan de overzijde dit soort plannen heeft. De geachte afgevaardigde heeft ter adstructie van zijn stelling een opmerking van mevrouw Kappeyne van de Coppello aangeraakt en hier te berde gebracht.

Ik heb verleden week de geachte afgevaardigde er reeds bij interruptie op gewezen dat ook de fractie waartoe mevrouw Kappeyne van de Coppello behoort, de motie-De Kwaadsteniet indertijd op basis van een duidelijk standpunt heeft ondersteund. De heer Oskamp heeft zich niet alleen beroepen op mogelijke mouvements in de gedachtenwereld van mevrouw Kappeyne van de Coppello, maar hij heeft zich ook beroepen op mijn ambtsvoorganger.

Wanneer hij zich niet vergiste, zo proef ik uit zijn betoog, heeft de heer De Gaay Fortman enkele malen uitgesproken dat hij een indirect verkozen Eerste Kamer uit de tijd achtte. Mij is niet geheel duidelijk op welke uitlatingen van mijn ambtsvoorganger de geachte afgevaardigde doelt.

Wel weet ik – dat weet een ieder – dat in de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid die mede door mijn

ambtsvoorganger is ondertekend, door het vorige kabinet is voorgesteld, de Eerste Kamer voortaan rechtstreeks te doen verkiezen. Dat voorstel is toen ook verdedigd tijdens de behandeling van de nota. Door de aanvaarding van de motie-De Kwaadsteniet heeft dit voorstel het niet gehaald. Het vorige kabinet heeft zich toen vervolgens op het standpunt gesteld dat die motie diende te worden uitgevoerd.

De heer Feij heeft opgemerkt dat de Regering naar zijn mening door het handhaven in haar voorstellen van de behandeling van een grondwetsherziening in twee lezingen een kans heeft laten liggen. Zij heeft een kans laten liggen om een verouderde en volstrekt overbodige procedure uit de weg te ruimen. Ik geef de heer Feij toe dat door het gegroeide gebruik om de grondwetsontbinding en de periodieke vernieuwing van de Tweede Kamer te doen samenvallen, bij de daarop volgende verkiezing grondwetsherzieningsvoorstellen nu niet bepaald centraal plegen te staan in de verkiezingsstrijd.

Ook bij ontkoppelde verkiezingen ter zake van grondwetsherziening kan men zich inderdaad afvragen of die verkiezingen en de campagnes daarvoor geheel en al in het teken van de grondwetsherziening zouden staan. Toch dient naar mijn oordeel de mogelijkheid te blijven bestaan dat de kiezers zich over voorgestelde wijzigingen in de Grondwet uitspreken.

Ik ben het eens met de geachte afgevaardigde dat grondwetswijzigingen niet komen als dieven in de nacht. De huidige herziening bewijst dit overtuigend. Wij leven ook niet in een staat waar omwentelingen en machtsovernamen aan de orde van de dag zijn. Het gaat er naar mijn mening echter niet om dat wij zouden veronderstellen of vrezen dat het kabinet, het parlement en het staatshoofd de Grondwet zouden willen veranderen tegen de wil van ons volk. Het gaat er wel om dat, gezien het fundamentele belang van de Grondwet voor onze staatsorde, ook het volk een mogelijkheid moet hebben, zich naast regering en parlement over wijzigingen in de Grondwet uit te spreken. Het belang van deze mogelijkheid zal aan gewicht winnen naarmate de wijzigingsvoorstellen die in eerste lezing zijn aanvaard, van ingrijpend aard zijn. Onderscheid te maken voor wat betreft de procedure tussen belangrijke en minder belangrijke herzieningsvoorstellen lijkt mij niet wel mogelijk. Daarom acht ik het de enig juiste oplossing, de behande-

ling in twee lezingen met tussenliggende verkiezingen onverkort te handhaven.

Blijkens een opmerking van de geachte afgevaardigde de heer Oskamp deelt zijn fractie het oordeel van de Regering niet dat een verenigde vergadering ter behandeling van een grondwetswijziging de zelfstandige positie van de Eerste Kamer zou aantasten. De geachte afgevaardigde de heer Diepenhorst heeft in zijn betoog uitvoerig stilgestaan bij de verschillen die in een tweekamerstelsel bestaan tussen beide Kamers.

Hij heeft zich hierbij niet beperkt tot de Nederlandse situatie, doch ook het House of Lords en de Amerikaanse Senaat in zijn beschouwingen betrokken. Op grond van de door hem geschetste verschillen tussen de Eerste en Tweede Kamer in bevoegdheden en wijze van optreden kwam de geachte afgevaardigde tot de slotsom dat men aan het instituut van de verenigde vergadering geen verdere uitbreiding moet geven dan thans in de Grondwet is voorzien. Een zodanige uitbreiding zou naar zijn mening wat de samenstelling en beraadslaging betreft de zaken scheef trekken en de zelfstandige positie van de Eerste Kamer nadelig beïnvloeden. Eerste en Tweede Kamer behoren naar de mening van de geachte afgevaardigde de heer Diepenhorst ieder hun afzonderlijke taak te blijven vervullen.

Ik ben het inzake de verenigde vergadering en de positie van de Eerste Kamer en haar leden hierin eens met de heer Diepenhorst. In de binnenkort aan de Tweede Kamer uit te brengen memorie van antwoord bij wetsontwerp 14 222 over de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal zal de Regering uitvoerig aandacht besteden aan deze kwestie.

De heer Oskamp heeft in zijn betoog aangegeven dat een aantal leden van zijn fractie twijfels heeft over het splitsingsrecht in tweede lezing. Ook de fractie waartoe de heer Feij behoort, acht splitsing tijdens de tweede lezing niet zo gelukkig. Zowel de heer Oskamp als de heer Feij noemden als een van hun bedenkingen tegen de voorgestelde splitsing in tweede lezing de omstandigheid dat hierdoor aan de Eerste Kamer in eerste lezing een verkapt recht op amendement wordt gegeven. Hierover kom ik straks te spreken.

Beide geachte afgevaardigden hebben het splitsingsrecht in tweede lezing in verband gebracht met de volksraadpleging die aan de tweede lezing

voorafgaat. Wordt aan de waarde van de volksraadpleging geen afbreuk gedaan – ik begrijp dat dit hun vraag is – wanneer na de uitspraak van de kiezers de Tweede Kamer zich splitst, waardoor in tweede lezing niet meer be- raadslaagd en besloten wordt over dezelfde voorstellen als die welke aan de kiezers zijn voorgelegd?

In antwoord op deze vraag herinner ik allereerst aan het karakter van de splitsing waarover wij spreken. Splitsing is een operatie met een beperkte strekking. Zij is niet bedoeld als wezenlijke wijziging van het stelsel van grondwetsherziening, maar als een nuttige aanvulling hierop. Het gaat er bij splitsing niet om, wijziging te brengen in de inhoud van de voorstellen, doch deze voorstellen voor verwerping in hun geheel te behoeden. Daarom acht ik het – ik zeg dit in reactie op de opmerking van de geachte afgevaardigde de heer Oskamp – zeer wel verdedigbaar dat de Tweede Kamer in tweede lezing wel beschikt over een recht van splitsing, maar niet over een recht van amendement, dat immers de inhoud van de voorstellen zou aantasten en dus veel verder gaat.

Mijn tweede opmerking naar aanleiding van de vraag van de beide geachte afgevaardigden heeft meer in het bijzonder betrekking op de mogelijke relatie tussen de verkiezingen na de eerste lezing en de mogelijkheid tot splitsing in tweede lezing. Het is niet denkbeeldig dat juist als gevolg van de kiezersuitspraak, de samenstelling van de nieuwe Tweede Kamer of de visie van het dan optredende kabinet zodanig is gewijzigd dat de wenselijkheid, in tweede lezing alsnog tot splitsing over te gaan, in beeld komt. In een zodanig geval kan men naar mijn mening moeilijk stellen dat de mogelijkheid tot splitsing in tweede lezing afbreuk doet aan de waarde van de verkiezingen na de eerste lezing. Naar mijn mening is eerder het omgekeerde het geval. De verkiezingen na de eerste lezing kunnen het uitgangspunt vormen voor een zinvol gebruik van het splitsingsrecht in tweede lezing.

Ten slotte sluit ik mij in dit verband aan bij de woorden van de geachte afgevaardigde de heer Diepenhorst. Ik heb er alle vertrouwen in dat de Tweede Kamer een juist gebruik van het splitsingsrecht zal maken. Dit vertrouwen lijkt te meer gerechtvaardigd door het feit dat de Tweede Kamer er ongetwijfeld van doordrongen is dat er altijd nog een Eerste Kamer is die bevoegd is, de staf te breken over de wijze waarop de Tweede Kamer het splitsingsrecht heeft gehanteerd.

Ik kom nu bij mijn opmerkingen over de vraag van het verkapt recht van amendement.

De heren Oskamp en Feij hebben daarover gesproken. In mijn visie is hun stelling niet juist, gelet op de werking van ons tweekamerstelsel. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer functioneert binnen ons staatkundig bestel met uitoefening van eigen bevoegdheden. De uitoefening van haar bevoegdheden door de ene Kamer kan de standpuntbepaling van de andere Kamer beïnvloeden. Deze omstandigheid hangt ten nauwste samen met de praktijk van ons tweekamerstelsel. Daarom begrijp ik de opmerking niet geheel van de heer Oskamp dat sommige leden van zijn fractie het minder juist achten dat de Eerste Kamer van vóór de verkiezingen de Tweede Kamer in haar nieuwe samenstelling zou kunnen beïnvloeden.

Ik zou menen dat die beïnvloedingsmogelijkheid met het bestaan van een tweekamerstelsel al gegeven is maar ook wederzijds is. Ik vraag mij af of het zinvol is, telkens de vraag onder ogen te zien of deze, in een tweekamerstelsel normale, beïnvloedingsmogelijkheid nu wel of niet een verkapt recht van amendement is. Het staat buiten kijf dat de Eerste Kamer geen zelfstandige bevoegdheid heeft, wetsvoorstellen te amenderen.

Iets anders is het dat haar invloed er indirect toe kan bijdragen dat in een bepaald geval regering en Tweede Kamer komen tot het nemen van nadere beslissingen. Dit kan, gegeven de werking van ons tweekamerstelsel, onontkoombaar zijn. Ik zie daarin geen verkapt recht van amendement.

De heer Feij heeft nog gevraagd hoe de invoering van het door hem gesignaleerde verkapt recht van amendement zich verdraagt met de motie-De Kwaadsteniet. Na datgene wat ik zojuist heb opgemerkt, zal het de geachte afgevaardigde duidelijk zijn dat ik hierbij geen problemen zie. Toekenning van het splitsingsrecht aan de Tweede Kamer in tweede lezing leidt in mijn ogen niet tot een verkapt recht van amendement voor de Eerste Kamer. In de bevoegdheden van de Eerste Kamer wordt geen wijziging gebracht. Dat is geheel in overeenstemming met datgene wat in de motie-De Kwaadsteniet wordt gevraagd.

Mijn laatste opmerkingen in eerste termijn houden verband met de vraag van de heer Oskamp, die overigens niet enkel aan de Regering maar ook aan andere fracties werd gesteld, over de indiening van herzieningsvoorstellen in tweede lezing. Is de Regering van mening dat een demissionair kabi-

net onmiddellijk na de verkiezingen grondwetswijzigingen die de eerste lezing zijn gepasseerd dient in te dienen of huldigt zij het standpunt dat dit pas moet gebeuren nadat een nieuw kabinet is geformeerd, zo luidt de vraag van de heer Oskamp. Een exacte termijn voor de indiening van wijzigingsvoorstellen in tweede lezing is niet voorgeschreven.

Wel is het zo dat zij pleegt te geschieden op de dag dat de nieuw-verkozen Tweede Kamer voor het eerst bijeenkomt. Met uitzondering van 1946 is dat bij de na-oorlogse grondwetsherzieningen steeds het geval geweest. Dit betekent dat de indiening in tweede lezing geschiedt door het demissionaire kabinet. Voorts pleegt de Tweede Kamer meteen na de indiening met de behandeling in tweede lezing te beginnen.

Zoals in de nadere memorie van antwoord werd vermeld, is in 1956 zelfs de gehele toen aan de orde zijnde herziening nog onder het demissionaire kabinet in tweede lezing door beide Kamers aanvaard en vervolgens afgekondigd. Ik zie voorschans geen reden voor dit kabinet om, wanneer het ooit demissionair zal zijn geworden, van de in het verleden gevolgde gedragslijn af te wijken.

Wat de behandeling in tweede lezing betreft, teken ik hierbij aan dat het in het algemeen zal afhangen van de vragen die in tweede lezing rijzen of met de verdere behandeling daarvan moet worden gewacht tot het optreden van een nieuw kabinet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.50 uur tot 14.45 uur geschorst.

De **Voorzitter**: Na overleg met het College van Senioren en gelet op het bepaalde in artikel 16 van het Reglement van Orde der Kamer, stel ik aan de Kamer voor;

- a. de indiensttreding van de heer drs. A. Sprey te bepalen op 1 november a.s.;
 - b. de heer Sprey vanaf 1 november tot aan de datum van ingang van zijn benoeming tot Griffier de titel te verlenen van Tweede Griffier der Kamer.
- Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van de wetsontwerpen:

Wijziging van de begroting van het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf voor het dienstjaar 1977 (15 499);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Rijkswegefonds voor het dienstjaar 1977 (15 503).

Voorzitter

Deze wetsontwerpen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, de wetsontwerpen nrs. 15 596 en 15 597 gezamenlijk te behandelen.

Daartoe wordt besloten.

Mitsdien is aan de orde de behandeling van de wetsontwerpen:

Wijziging van de Wet van 28 december 1978 (Stb. 680) houdende beperking van de stijging van 1 januari af van de uitkeringen ingevolge een aantal sociale verzekeringswetten, de Wet Werkloosheidsvoorziening, de Algemene Bijstandswet en enige andere wetten (15 596);

Maatregelen met betrekking tot de tijdelijke vaststelling van het minimumloon en een aantal sociale uitkeringen per 1 juli 1979 alsmede met betrekking tot de aftopping van looninkomens in de particuliere sector en met betrekking tot arbeidsvoorwaarden van werknemers in dienst van instellingen welke uit overheidsbijdragen of sociale voorzieningen worden gefinancierd (15 597).

De **Voorzitter**: Het woord is aan de heer Franssen, voorzitter van de vaste Commissie voor Sociale Zaken, tot het uitbrengen van het verslag der commissie.

De heer **Franssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Doordat de tijdsspanne tussen het aannemen van deze wetsontwerpen aan de overzijde en de behandeling in deze Kamer zo kort is geweest, heeft de vaste commissie eerst hedenochtend haar eindverslag vastgesteld. Ik heb de eer daarvan nu voorlezing te doen:

De Commissie betreunde het, dat de Kamer zo weinig tijd is gelaten voor een behoorlijke voorbereiding voor de beraadslaging van de onderhavige wetsontwerpen.

Desondanks gaf men te kennen bereid te zijn, mede te werken aan een spoedige behandeling van deze ontwerpen, opdat deze – worden zij door de Kamer aangenomen – nog op 1 juli in werking kunnen treden.

In verband met de korte termijn, welke er beschikbaar is tussen de openbare beraadslaging over deze ontwerpen in de Tweede Kamer en die in deze Kamer, verklaarde men in dit verslag te willen afzien van het stellen van vragen en het maken van opmer-

kingen. Wel behield men zich voor bij de openbare beraadslaging op de verschillende met deze wetsontwerpen samenhangende onderwerpen in te gaan.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Nagel** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Alvorens mijn verhaal te beginnen, wil ik de Minister van Sociale Zaken vragen, of hij nog hetzelfde standpunt heeft als de laatste keer dat hij over het 1 juli-pakket sprak.

Minister **Albeda**: Ik begrijp de vraag niet, mijnheer de Voorzitter. Misschien kan die toegelicht worden.

De heer **Nagel** (PvdA): U verandert nog weleens. Het gaat mij erom dat mijn verhaal niet achterhaald blijkt te zijn.

Minister **Albeda**: Ook dat begrijp ik niet, mijnheer de Voorzitter.

De heer **Nagel** (PvdA): Laat ik dan bij het opmaken van de balans beginnen met het kabinet een compliment te maken. Lange tijd was er kritiek op het kabinet – en voor het CDA was dit zelfs het hoofdpunt – dat de presentatie van het beleid zo zwak was. Welnu, deze keer mogen wij vaststellen dat het kabinet erin geslaagd is de bedoelingen van dit beleid goed over te brengen en uit de talrijke reacties uit de vakbeweging alsmede de massale acties kan geconcludeerd worden, dat die bedoelingen ook goed zijn begrepen.

Daarmee hebben wij één zijde van de balans gehad. In dit betoog wil onze fractie niet opnieuw de vorige week

aan de overkant gehouden driedaagse doorlopen. In de korte spreektijd, die wij ons zelf opgelegd hebben, willen wij vooral oog hebben voor wat de Regering nu al bereikt heeft.

De bezwaren, die de PvdA tegen de regeringsvoorstellen heeft, zijn door onze Tweede-Kamerfractie uitvoerig naar voren gebracht. Wij sluiten ons volledig bij die bezwaren aan. Wij spreken de hoop uit, dat het CDA of een deel van de Eerste-Kamerfractie van het CDA tot bezinning is gekomen en samen met ons door verwerping van het 1 juli-pakket het kabinet tot een ander beleid zal dwingen. Want dit beleid heeft geleid tot grote onrust bij het volk, een aantasting van de geloofwaardigheid van de parlementaire discussie, een verwijdering tussen de Regering en de vakbeweging en tussen het CDA en het CNV en het heeft het absoluut noodzakelijke overleg over het sociaal-economische beleid voor 1980 geblokkeerd. Onnodig, omdat er betere oplossingen voorhanden waren en ook aangedragen zijn.

Het is ons een raadsel als men aan de hogere inkomens iets wil doen en men kan kiezen tussen aan de ene kant de tot ruzie leidende maatregel van het openbreken van reeds afgesloten c.a.o.'s, waarbij men degenen die buiten de c.a.o.'s vallen, mist (ruim 100.000 zelfstandigen met een inkomen boven de 55.000) en anderzijds een belastingmaatregel, die niet de afgesloten c.a.o.'s aantast en wel alle inkomens boven de 50.000 of 55.000 gulden bereikt, hoe men tot dit beleid komt.

De onrechtvaardigheid van de regeringsvoorstellen is door onze Tweede-



De heer Franssen achter de kathedraal

Nagel

Kamerfractie uitvoerig aangetoond, maar op een enkel punt willen wij nog terugkomen. Onbegrijpelijk is het gebeuren rond de kortingen op de sociale uitkeringen. De verhoging van 1% per 1 oktober als voorschot heeft het kabinetsbeleid volstrekt ongeloofwaardig gemaakt.

Immers, de oorspronkelijke voorstellen moesten de schatkist 100 miljoen opbrengen. Hoewel velen zich met CDA-voorzitter Piet Steenkamp afvroegen, of deze prijs de daverende ruzie met de vakbeweging waard was en het niet beter zou zijn eerst het SER-advies af te wachten, was het tot dan voor de Regering financieel niet verantwoord daarop te wachten.

Maar door de 1 oktober-maatregel is het financiële argument in elk geval voor dit jaar vervallen, per saldo kan het zelfs nadeliger zijn. *Waarom kort men per 1 juli een half procent als men per 1 oktober één procent voorschot geeft?* Immers, beide maatregelen zijn voor 1979 omgerekend globaal een kwart procent.

Uit financieel oogpunt kan er dus geen argument zijn om deze in brede kring gehate maatregel door te drijven. Het enige motief – maar dat zou een kwaadaardig argument zijn – zou kunnen zijn dat ondanks het feit dat het gevraagde SER-advies er nog niet is, het kabinet nu al weet en zal door-drijven dat die halve procent korting in elk geval zal moeten doorgaan. Wij vragen hierop concreet antwoord. Het zou te dol zijn. Maar waarom jaagt het kabinet dan de vakbeweging zo tegen zich in het harnas en de mensen met tienduizenden tegelijk de straat op?

Politiek bedrijven betekent de juistheid van je doelen aantonen en op een goede en acceptabele manier die doelen dan bereiken. Wat de Regering nu doet is met bruto geweld en via het onaanvaardbaar de zaken doordrijven. De premie, die het kabinet hier zelf voor zal moeten betalen zal waarschijnlijk ook omstreeks 1 oktober verrekend worden en niet als voorschot.

Alle ophef, die CDA-vertegenwoordigers gemaakt hebben over deze kortingen, hebben politiek vertaald tot nu toe niets opgeleverd. Natuurlijk, de honden blaffen weer, maar nog voordat iemand zich had kunnen afvragen, of ze wellicht een poging zouden doen om te bijten deden ze hun kunstgebit uit.

Vandaag heeft het CDA opnieuw een kans om te tonen, dat het een ander beleid wil dan deze maatregelen van Van Agt–Wiegel–Albeda. Natuurlijk was het uitermate teleurstellend te

moeten merken, dat de woorden van CDA-voorzitter Steenkamp geen direct effect hadden op de opstelling van de CDA-Tweede-Kamerfractie. Het argument van fractievoorzitter Lubbers is formeel juist, dat de CDA-voorzitter geen lid is van de Tweede-Kamerfractie.

Maar vandaag ligt dat hier anders. Wij zijn benieuwd hoe zwaar het pleidooi van CDA-voorzitter Steenkamp heeft gewogen in zijn eigen fractie en hoeveel medestanders hij heeft. Immers, gelet op de samenstelling van deze Kamer kan een beperkt aantal CDA-leden, mits dit aantal de politieke moed heeft die de heer Steenkamp heeft getoond en zonder twijfel vandaag bij de stemmingen opnieuw zal tonen, ervoor zorgen dat de rampzalige regeringsvoorstellen alsnog de prullebak ingaan. Mocht de heer Steenkamp dan geen invloed hebben op het gedrag van de CDA-Tweede-Kamerfractie, hier kan hij zijn ferme taal van buiten het parlement in de Kamer waarmaken. Want wij kunnen niet aannemen, dat het CDA twee kopstukken heeft, die elkaar in het fungeren als politieke draaitol de loef proberen af te steken.

Mijnheer de Voorzitter! U begrijpt dat ik op deze wijze terecht ben gekomen bij de Minister van Sociale Zaken. De heer Albeda, het kan niet ontkend worden, speelt een geheel eigen rol in de politieke geschiedenis. Was hij in 1977 de man die het kabinet-Van Agt-Wiegel mogelijk maakte, in 1979 is hij de man die dit kabinet onmogelijk maakt. De wijze waarop deze Minister kans gezien heeft de vakbeweging – en wij zeggen nadrukkelijk: de vakbeweging omdat het niet alleen de FNV maar ook nadrukkelijk het CNV betreft – van zich weggejaagd heeft, kent amper een ander voorbeeld. Zelden is er zo'n slecht klimaat ontstaan tussen een Regering en vakbeweging als nu en met deze Regering en met deze Minister. Er is een regelrechte crisis in de relatie. Men heeft kans gezien die vakbeweging tot het uiterste te tergen. Grote advertenties hebben in de kranten gestaan, de vakbeweging heeft zich via gesprekken en brieven ingespannen de argumenten over te brengen, er zijn bijeenkomsten geweest, er zijn acties gehouden, de mensen zijn met tienduizenden de straat opgegaan. De economische deskundige Terpstra van het CNV constateerde na afloop van het Tweede-Kamerdebat dat de argumenten van het CNV nauwelijks of geen rol hebben gespeeld.

Openlijk heeft het CNV gesteld dat het aanvaarden van het 1 juli-pakket kan leiden tot de aantasting van de geloofwaardigheid van de parlementaire discussies.

En bereikt heeft het kabinet en deze Minister dat de FNV niet meer met de Regering aan tafel gaat zitten voor bespreking van het beleid voor 1980. Een klap in het gezicht noemde de FNV de uitkomst van het Tweede-Kamerdebat. Het is niet moeilijk maar wel triest te voorspellen hoe de zaken de komende maanden verder zullen gaan. In een klimaat dat door en door verziekt is en waar met een vakbeweging die alom bekend staat als uiterst redelijk, niet meer te praten valt.

Om FNV-voorzitter Kok te citeren: 'De Regering heeft ons met het 1 juli-pakket zo gebruskeerd en genegeerd, zo weinig waarde gehecht aan onze bezwaren, dat de Ministers nu zelf hun boontjes moeten doppen. Wij zullen de middelen weten te vinden om invloed op het parlement uit te oefenen'.

Mijnheer de Voorzitter! Het kabinet gaat de aangekondigde oorlog tegemoet.

Het maakt allemaal kennelijk geen indruk op de Minister, net zo min als hij de ene dag laat blijken met een voor het CDA uiterst belangrijk amendement geen moeite te hebben om er de volgende dag het voortbestaan van deze Regering tegenaan te werpen. Trouw noemt dit – 8 kolommen breed – een complete afgang. Daaraan valt slechts toe te voegen dat de meeste dagbladen niet breder dan 8 kolommen zijn. In wiens belang en met welk nut blijft de Minister van Sociale Zaken op zijn post? Als de Minister nog enige glans van zijn vroegere reputatie zou willen terugverdienen, dan zou hij nog vandaag moeten aftreden, een advies dat wij hem van harte geven.

Mijnheer de Voorzitter! Als wij vandaag dan de politieke balans opmaken, dan komen wij tot een geheel andere conclusie dan de heer Lubbers afgelopen zondag voor de radio. Als men durft te zeggen dat de coalitie gesterkt uit het kamerdebat is gekomen, dan is men kennelijk ernstig getroffen door de vermoedenissen die horen bij drie dagen heen en weer zwaaien. Het is volkomen in strijd met eerdere woorden van de heer Lubbers, gedaan in het Parool van een week geleden. Daarin stelde de heer Lubbers zonder meer dat als aan de CDA-eisen en met name de eis van de aftopping op 50.000 gulden niet zou worden voldaan, er politieke rotzooi zou komen.

Ik geloof dat zelfs geen CDA-er kan volhouden dat aan die eis is voldaan. Dat betekent volgens de woorden van de heer Lubbers dat er politieke rotzooi komt. Dat valt moeilijk te rijmen met een gesterkte coalitie. Trouwens,

Nagel

tot nu toe is nog niemand anders die versterking van de coalitie opgevallen. Overigens moet het CDA wel oppassen met allerlei uitspraken. De ene CDA-politicus draait van de ene op de andere dag 180 graden over een belangrijk amendement, een ander verwacht politieke rotzooi met een gestrekte coalitie. Als wij voorzitter Steenkamp niet hadden, zouden wij het CDA niet meer serieus nemen.

Maar de heer Lubbers heeft nog meer gezegd. Hij zegt – ik citeer woordelijk –:

‘Ik vind het het verstandigste niet uit te gaan van: hoe lang mag het kabinet nog zitten, maar van: hoe kunnen wij zoveel mogelijk ingrijpen in het kabinetsbeleid. En als het kabinet zegt: met die correcties van de CDA-fractie voelen wij ons te zeer in een hoek gedrukt en kunnen wij geen beleid voeren, dus dan kappen wij, dan ligt het probleem bij het kabinet.

Een uitspraak op woensdag en zie de handelingen van het CDA op de vrijdag erop. Daarmee is bewezen hoe het CDA kan en wil ingrijpen. Het is de flinkheid van een schoothondje dat al trilt als het aangeraakt wordt.

Intussen zijn de problemen waarvoor ons land komt te staan, niet wezenlijk opgelost. Juist omdat wij nog maar enkele maanden van de alom als moeilijke jaren genoemde tachtiger jaren verwijderd zijn, kan men zo niet blijven dobberen en draaien. De verschillen van inzicht tussen het CDA en de VVD over bij voorbeeld het inkomensbeleid, bleken al bij een punt als aftopping f 5000 hoger of lager van zo'n groot gewicht voor de VVD dat het voortbestaan van dit kabinet ingezet moest worden. De belangrijkste conclusie uit deze merkwaardige zaak, waarbij zowel de VVD als het CDA in feite smeekten om een onaanvaardbaar over hun eigen standpunten – niet wederzijdse liefde, maar gemeenschappelijk beleefd massochisme kan kennelijk ook binden – kan niet anders zijn dan dat, als straks een wezenlijk inkomensbeleid moet worden gevoerd, het verschil van inzicht onoverbrugbaar is. De huidige coalitie berust noch op een gewenst breed draagvlak, noch op een voldoende overeenkomst in politieke opvattingen. De wil om met elkaar te regeren is de lijm, die langzaam verdroogt en verbreekt. Daarbij is het ideaal van Minister Wiegel dat elk nieuw kabinet puin moet ruimen, voor een volgend kabinet meer dan verzekerd.

Intussen houden de CDA-geluiden aan die laten horen, dat de PvdA de meest gewenste partner is. Een merkwaardige zaak voor het CDA- en VVD-huwelijk, maar de VVD is kennelijk bereid alles te slikken zolang haar partner maar bij haar blijft. Lubbers roept het van de daken: kabinet met PvdA beter. Van Houwelingen en Hans de Boer, toch ook niet de eersten de besten, willen geen tweede kabinet-Van Agt, maar willen met de PvdA verder. Maar intussen verwijderd dit kabinet en daarmee het CDA zich steeds verder van de opvattingen van de PvdA en de gehele vakbeweging. Daarmee worden zij de personificatie van Fons Jansens ober, die roept: Ik kom eraan mijnheer, terwijl hij wegloupt.

In de PvdA heeft vele jaren het trauma van de nacht van Schmelzer overheerst. Bij velen is dat nog steeds niet verdwenen. De gang van zaken bij dit 1 juli-pakket heeft de afstand tussen het CDA en de PvdA niet verkleind, maar vergroot.

De PvdA heeft, ook na de vorige teleurstellende kabinetsformatie, een hernieuwde samenwerking met het CDA nooit uitgesloten. De ervaringen met dit CDA doen die kansen slinken. Het CDA kan het de PvdA niet kwalijk nemen, dat zij het CDA op haar politieke daden zal beoordelen en niet op haar woorden. Dat geldt ook voor dit debat vandaag.

Van buitengewoon belang zal zonder twijfel de behandeling van de begroting voor 1980 zijn. Zelfs dit kabinet zal het zich niet kunnen permitteren alle belangrijke vraagstukken voor zich uit te blijven schuiven. De mindere economische groei, het energievraagstuk en de stijgende prijzen, de problemen met de werkgelegenheid: Het zal ondenkbaar zijn dat welke regering dan ook deze grote problemen kan aanvaarden in oorlogssituatie met de vakbeweging.

Daarom de concrete vraag aan de Regering: Wat vindt zij van de verklaringen van de FNV en het CNV van gisteren? Zegt de Regering: Wij betrouwen dit en veranderen onze houding, of zegt de Regering: Wij volharden in onze opstelling? Tot welke conclusie komt de Regering na de verklaringen van de vakbeweging van gisteren?

Het moet toch, juist voor Minister Albeda, schrijnend zijn te zien, dat het CNV – het in de ogen van dit kabinet meest redelijke deel van de vakbeweging – zegt, dat van de signalen uit de maatschappij niets terecht komt en dat dit kabinet de politieke situatie belang-

rijker vindt dan de positie van de werklozen. Welke les trekt het kabinet uit deze verklaring?

De FNV zegt, dat het nu oorlog is; het CNV zegt dat het kennelijk niet ging om de bestrijding van de werkloosheid, maar om de vraag hoe houden wij dit kabinet in stand; een harde uitspraak van een verwante vakbeweging aan het adres van dit kabinet en van het CDA. De heer Franssen heeft al op voorhand laten weten, dat van hem en zijn fractie hier in de Eerste Kamer geen moeilijkheden zijn te verwachten.

Het CDA en de VVD, zegt hij, staan in de Eerste Kamer dichter bij elkaar. Hij blaft niet eens – gelijk heeft hij – maar kwispelstaart bij dit 1 juli-pakket. De vakbeweging en met name het CNV doen er goed aan om te luisteren hoe de CDA-Eerste-Kamerfractie vandaag reageert op de bittere verklaring van gisteren. De vakbeweging kan dan zelf constateren hoe de eerste CDA-reactie op hun verklaring was, met woorden en met daden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom tot een afronding. Enkele zaken zijn duidelijk. Het 1 juli-pakket komt voor de scherpe waarnemer politiek over als de faillissementsaanvraag van dit kabinet. De buiten de werkelijkheid van de maatschappij opererende Regering zal deze houding niet lang kunnen volhouden. Daarvoor is de Regering in navolging van de premier te vaak en te ernstig geblesseerd.

Van groot belang zal het zijn of er mogelijkheden worden gecreëerd voor een ander beleid, dat vooral de zwakkeren in onze samenleving zal ontzien en de lasten zal leggen bij degenen, die dat beter kunnen dragen. Het is bijna overbodig te verklaren, dat wij tegen de regeringsvoorstellen stemmen. Wij doen dat met grote kracht en uit volle overtuiging, omdat het regeringsbeleid ons land naar slechte verhoudingen en een ongekend dieptepunt leidt.

Met meer dan normale belangstelling volgen wij de CDA-opstelling en in elk geval die van de CDA-voorzitter en zijn aanhang in de Eerste-Kamerfractie. Met enige politieke moed hebben zij in handen dat de zaken nog ten goede worden gekeerd. De belangen die op het spel staan moeten onzes inziens groter zijn dan het voortbestaan van een coalitie met de VVD.

□

De heer Franssen (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Na de algemene politieke beschouwing van mijn voorganger wil ik trachten, iets over het wetsontwerp en de hoofdpunten daarvan te zeggen.

Franssen

Evenals, op één dag na precies 6 maanden geleden staan wij ook in deze Kamer opnieuw voor het behandelen van een, ik mag wel zeggen, impopulair wetsontwerp. Opnieuw ook is de voorbereidingstijd zeer kort geweest; immers, de relevante stukken van de behandeling in de Tweede Kamer werden zaterdag jl. per expresse bezorgd. Gegeven het feit, dat de Tweede Kamer tot in de namiddag van vrijdag vergaderde, past een woord van waardering voor al degenen die het mogelijk maakten dat wij het 10 cm. dikke pakket stukken nog tijdens het weekend ter beschikking hadden.

Overigens betekent dit niet, dat de bewindslieden mogen verwachten dat wij alle betogen van het uitgebreide debat met zijn zeer uitgebreide en uitbundige interrupties geheel hebben kunnen verwerken. Ik ga er daarom vanuit, dat de bewindslieden in hun antwoorden ook niet te veel naar dat debat zullen verwijzen. Overigens kan men terecht de vraag opwerpen welke nieuwe inzichten na een zó uitvoerige behandeling aan de overzijde – en op zó korte termijn daarna, dat van herbezinning op het onderwerp en verwerking van de maatschappelijke response nauwelijks sprake kan zijn – hier nog kunnen worden ingebracht. Daarbij komt dat de tijdsdruk van de dagagenda, de datum en het reces op ons rust zodat zelfs beperking van spreektijd moest worden geadviseerd, mede tegen de achtergrond van de behandeling van onderdelen van grondwetswijziging. Ik zal trachten, mij hier zoveel mogelijk aan te houden, ofschoon wij het onderwerp te belangrijk vinden om het geforceerd sne! af te doen. Overigens verdient de Grondwet meer aandacht dan zij in de schaduw der actualiteiten bij de burgers veelal krijgt.

Mijnheer de Voorzitter! Wij zullen ons nu volgend betoog in vijf hoofddelen splitsen te weten: Algemene opmerkingen annex inkomensbeleid en de bekende vier hoofdpunten van het 1 juli-pakket.

Er bestaat nauwelijks verschil van mening over het feit dat de economische situatie zowel internationaal als nationaal moeilijk, zo niet zorgwekkend is. Dat werd al tijdens de vorige kabinetsperiode steeds duidelijker en er was tijdens de laatste kabinetsformatie dan ook wel enige moed voor nodig om regeringsverantwoordelijkheid te durven nemen. Het was immers overbekend, dat in een periode van stagnerende groei en verzadigingsverschijnselen het tering naar de

nering zetten na zo veel jaren welvaartsgroei geen eenvoudige regeeropdracht zou zijn.

Velen zouden dan ook liever een breed basiskabinet voor die opgave hebben gezien, maar dat zat er politiek niet in, gezien het verloop van de jongste kabinetsformatie en de destijds door de PvdA gekozen opstelling. Samen met de VVD als loyale partner werd de moeilijke taak niet uit de weg gegaan; Bestek '81 kwam tot stand en werd aanvaard in hoofdlijnen. De werkgelegenheidssituatie verbeteren en de arbeidskosten in de hand houden om de toenemende internationale concurrentie het hoofd te bieden, dat is de hoofddoelstelling van het besteksbeleid.

Dat daarbij een gecoördineerd inkomensbeleid, te toetsen aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid, en mede gericht op een adequater arbeidsmarktbeleid een onmisbare component vormde en vormt, is voor ons vanzelfsprekend. Niet voor niets aanvaardde deze Kamer al in 1971 de inkomensmotie van onze collega en partijgenoot, de heer de Gaay Fortman.

Toch slaagde er in de nu voorbije 8 jaren geen regering van welke kleur dan ook in, een echte aanzet tot een integraal inkomensbeleid te geven. Wij waarderen het dan ook dat deze Regering nu tot een gerichte adviesaanvraag voor een raamwet is gekomen en hopen dat de SER een breed gesteund meerderheidsadvies over deze complexe materie zal weten te geven. Overigens wordt steeds duidelijker dat de op onze wetten en c.a.o.'s steunende inkomensverdeling toch aan enige revisie toe is. Sterke bedrijfstakken en/of ondernemingen hebben een relatief hoge loontrend en brengen zwakkere bedrijven in grote moeilijkheden met als risico: arbeidsplaatsenverlies. In een tijd dat ons loonniveau bij voorbeeld beneden dat van de voor onze concurrentie belangrijke Bondsrepubliek Duitsland lag, was dat nog niet direct merkbaar, maar nu ligt dat anders. Bovendien oefent de indexdoorberekening naar het minimumloon opwaartse druk op het gehele loongebouw van alle bedrijven, sterke en zwakke, uit. Daarenboven ontdekt de overheid als grootste werkgever, direct via de rijksambtenaren en indirect via trendvolgers, de gevolgen van overeenkomsten, buiten haar invloed, in c.a.o.'s gesloten.

Nu de overheid budgettair in ernstige moeilijkheden zit, worden haar, buiten haar om grotere lasten opgelegd. In die zin wordt bij haar 'ingebroken', om met een variant van de overkant te spreken.

Nu zou die overheid dat op haar beurt weer af kunnen wentelen door premies en belastingen te verhogen, maar is dat nu bij onze relatief hoge collectieve druk verdedigbaar? En hoe lang zou die klauterpartij langs de loonboom nog door kunnen gaan? Immers, ons loonniveau is mondiaal gezien bij de allerhoogste, ook al staat het besteedbare inkomen zeker lager in de rangorde. De stabilisatie van de collectieve druk wordt in Bestek '81 dan ook terecht nagestreefd.

In overleg met alle betrokkenen wil de Regering een en ander in de hand houden, maar de ervaring van dit c.a.o.-jaar geeft weinig reden tot optimisme. In de c.a.o.'s is kwistig gestrooid met extra's boven de nullijn via verlofdagen, brugdagen, uitbreiding winstdeling en zelfs initiële verhogingen.

De werkgevers hebben hier naar onze mening in een aantal gevallen duidelijk de gemakkelijkste weg gekozen. Van de werknemersorganisaties als belangenbehartiger van hun leden in onderneming of bedrijfstak, ligt het in de natuur om voor hun leden vooruitgang te blijven boeken, zeker op plaatsen waar het er klaarblijkelijk in zit. Er is dus duidelijk een spanningsveld tussen de bijzondere belangen van groepen en het algemene belang!

Delen de bewindslieden deze mening en zo ja, hoe stellen zij zich met deze ervaring het toekomstige beleid voor? Moet er dan, gezien de bijzondere sociaal-economische belangen waarbij grote verworvenheden als recht op arbeid en sociale zekerheden op het spel staan, toch een straffer centraal inkomensbeleid komen? Hoever zou men daarmee kunnen gaan zonder het marktmechanisme in ons gemengd economisch systeem, dat overigens alles behalve ideaal werkt gezien de blijvende discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, ernstig verstoren?

Mijnheer de Voorzitter! In het kader van de ontwikkeling naar een gecoördineerd beleid vragen wij opnieuw aandacht voor de draagkracht van de economische eenheden, de huishoudens. Moet er in de gegeven situatie niet opnieuw oog komen voor het gegeven, dat huishoudens met één inkomensbron meer lasten te dragen krijgen dan die met meer dan een inkomensbron?

Met andere woorden, wordt het niet tijd om tot herbezinning op het kostwinnerschap, man of vrouw, te komen? Wij denken niet alleen aan inwonende jeugdigen en hun sociale-zekerheidspercentages, maar ook aan het

Franssen

gegeven dat bij een aftoppingsbeleid twee inkomensbronnen met het modale inkomen per gezin er ook langs die weg beter uitspringen dan één kostwinner met hetzelfde totaal-inkomen. Wat is de visie van de bewindslieden op deze ontwikkeling?

Mevrouw Van den Heuvel-de Blank (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Misschien mag ik de geachte afgevaardigde vragen, of dit betekent dat een hoog inkomen als dat wordt verdiend door twee leden van het gezin ernstiger is dan een hoger inkomen dat door één gezinslid wordt ingebracht?

De heer Franssen (CDA): Neen, Mijnheer de Voorzitter! De principiële vraag waarom het naar mijn mening gaat is, of men de draagkracht uitsluitend per individu of per huishouden, per economische eenheid, moet bekijken. Wanneer men van het laatste uitgaat – vooralsnog hecht ik daaraan – ontstaat er in de draagkracht en het offers brengen voor die economische eenheden nadelen die naar onze mening in ieder geval in de beschouwingen dienen te worden betrokken.

Mevrouw Van den Heuvel-de Blank (PvdA): Ik ben benieuwd wat de Europese Commissie daarvan vindt.

De heer Franssen (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Alvorens op de door ons in vier hoofdonderdelen gesplitste zaken van het voorliggende wetsontwerp in te gaan, maak ik tot slot van dit inleidende onderdeel nog een laatste opmerking. Er wordt enorm veel heisa gemaakt over de aan de orde zijnde zaken.

De beweegredenen daartoe zijn onzes inziens minder van materiële dan van principiële en/of politieke aard. Ook dat is legaal. Dat geldt zowel voor de tienden van procenten minder stijging van het inkomen als voor de aftoppingsgrenzen, waarbij het tussen regeringspartijen ging om een niveauverschil van f 185 bruto op jaarbasis of ruim f 15 per maand, bruto wel te verstaan. Toch zullen wij naar onze mening in de naaste toekomst voor grotere verdelingsvraagstukken komen te staan.

Voor iemand die UNCTAD-V nog vers in het geheugen heeft en de onbeschrijflijke armoede van zovelen elders heeft ervaren, komt dat misbaar wel erg onwezenlijk over. Immers, een billijker mondiale verdeling zal andere offers gaan vragen. De gedachte dat die alleen door 'de ander' of 'de anderen' gebracht kunnen worden, zal onzes inziens niet op kunnen gaan.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom thans tot de toeslagen van de bouw-c.a.o. en de herstructurering van de uitzend-c.a.o. Op 27 december 1978 hebben wij vanaf deze plaats onze opvattingen ten aanzien van het niet doorberekenen van de toeslag in de bouw-c.a.o., waar de bouwvakkers zelf in hun beurs niet beter van werden, reeds uitvoeriger toegelicht en wij hebben er toen voor gepleit, het index-mechanisme nader te analyseren en onevenwichtigheden te elimineren.

Alleen op die manier kunnen steeds opnieuw onrustverwekkende ad hoc-maatregelen worden voorkomen. Daar wordt nog aan gewerkt, maar daarmee zijn wij er nu niet uit en inmiddels is bewaardheid wat wij toen reeds veronderstelden, namelijk dat ook bij andere c.a.o.'s zich nog analoge situaties zouden kunnen voordoen. Zie Handelingen Eerste Kamer van 27 december, 9e vergadering, blz. 233, rechterkolom.

Aangezien wij van mening zijn gebleven dat doorberekening in de huidige economische situatie tot onaanvaardbare consequenties voor het orde op zaken stellen zou leiden, mag ons inziens niet op de definitieve regelingen worden gewacht. Dat geldt ook met betrekking tot de 15%-verhoging in het kader van de herstructurering van de c.a.o. van de uitzendbureaus met de onevenwichtige weging voor de index daaraan verbonden. Ook nu weer geldt overigens dat de koopkracht tot modaal blijft gegarandeerd, een garantie die via het 1%-voorschot van 1 oktober aanstaande nog is versterkt.

Het tijdelijk buiten beschouwing laten in afwachting van het SER-advies, ontmoet bij onze fractie dan ook geen bezwaren. Wel verwachten wij dat de zuivering van oneigenlijke elementen uit het indexcijfer nu spoedig zijn beslag zal krijgen opdat eenieder weet, waar hij of zij aan toe is!

Mijnheer de Voorzitter! Het tweede hoofdonderdeel dat wij thans aan de orde stellen, betreft de beperking van de stijging van het minimumloon en een aantal sociale uitkeringen, dus 'minder meer', vooruitlopend op de herzieningen met betrekking tot de berekeningswijze van sociale uitkeringen.

Ofschoon ook wij het betreuen dat er nog geen definitieve regeling is, welke meer rekening houdt met de verhouding der netto-inkomens tussen werkenden en niet of niet meer werkenden, menen wij dat de Regering niet mag blijven wachten met kostenbeperkende maatregelen, in het belang van de werkgelegenheid en soci-

ale zekerheden. Daarbij gaat het – wij herhalen het nog maar eens – om wat minder meer. De koopkracht wordt tot f 30.000 per jaar gegarandeerd.

Niet te ontkennen is dat de verschillen tussen sociale uitkeringen en vergelijkbare inkomens op netto-basis door systeemfouten relatief aanzienlijk zijn verkleind. Gevolgen daarvan zijn dat werknemers die na een inactieve periode weer aan de slag kunnen gaan, met verbazing vaststellen dat zij met werken zo weinig meer verdienen dan voorheen. Toevallige factoren als overwerk in de referentieperiode voor de uitkerings-dagloonbepaling, kunnen tot merkwaardige uitkomsten leiden.

Dezelfde ervaring hebben in een aantal gevallen werkenden met arbeidsongeschikt geworden collega's. Met alle begrip voor de noden van veel arbeidsongeschikten menen wij toch dat deze verschijnselen de solidariteit der werkenden wel erg zwaar op de proef stellen en dat deze ontwikkeling niet door de wetgever bedoeld was toen de zo noodzakelijke sociale wetten tot stand kwamen. Om deze redenen menen wij dan ook dat geleidelijke correctie gerechtvaardigd is, ervan uitgaand dat na eliminering van de ingeslopen ongelijke ontwikkelingen alle uitkeringstrekkers weer welvaartsvast met hun werkende collega's kunnen stijgen.

Mijnheer de Voorzitter! Met betrekking tot de trendvolgers heeft de Regering gemeend via een nota van wijzigingen tot matiging der kostenstijging te moeten dwingen. Wij betreuen het dat men elkaar in het overleg niet of niet tijdig heeft kunnen vinden om via deze matiging tot verruiming van de werkgelegenheid te kunnen komen.

De Regering werd nu genoodzaakt eenzijdig maatregelen te nemen naar analogie van de voor rijksambtenaren wel tot stand gekomen overeenkomst. Voor ons is duidelijk dat juist in de collectieve- en semi-collectieve sector in de niet-marktsector de werkgelegenheid sterk afhankelijk is van de totale inkomenssom en de daarvoor ter beschikking staande middelen. In geen andere sector is de band zo sterk en het is dan ook begrijpelijk dat van de uitbreiding van de werkgelegenheid juist in deze sectoren veel wordt verwacht nu de marktsector minder perspectief biedt.

De van brede lagen van de bevolking gevraagde offers zullen dan ook voor een belangrijk deel voor dit doel worden gebruikt. Een groei met 55.000 arbeidsplaatsen in de periode 1979 t/m 1981 is een perspectief dat andere sectoren jammer genoeg niet hebben.

Franssen

Natuurlijk kan men stellen dat bij een autonome ontwikkeling van de groei volgens de trend uit voorgaande jaren de groei nog groter zou zijn, maar dan miskent men wel de verslechterende economische mogelijkheden en de samenhang met het nationale inkomen. Nog zwaardere collectieve druk wordt dan onvermijdelijk tenzij men verdergaande inkomensmatiging dan deze Regering voorstelt, zou kunnen bewerkstelligen. Deze matiging zou dan ook de modale koopkracht nauwelijks kunnen ontzien en op de lange termijn naar onze mening geen blijvende oplossing bieden. Tegen deze achtergronden achten wij het vragen van een beperkt offer naar draagkracht, zoals bij de rijksambtenaren reeds wordt gebracht, maar ingaande per 1 juli a.s., voor de trendvolgers niet onredelijk te meer nu dit 5000 extra arbeidsplaatsen op zal leveren.

Ook wij tillen zwaar aan het ingrijpen in reeds afgesloten c.a.o.'s, maar dit bezwaar weegt niet zwaar genoeg om die extra arbeidsplaatsen in gevaar te brengen. Gaarne sporen wij de Regering aan de realisatie van de nieuwe, in het bijzonder de extra arbeidsplaatsen, zo snel mogelijk uit te voeren. Dat wij daarbij vooral de regio's met de allerhoogste werkloosheid in de aandacht aanbevelen, behoeft geen nader betoog.

Mijnheer de Voorzitter! De aftoppingsvoorstellen hebben vele, in maatschappij-opvatting nogal verschillende organisaties, op één protestlijn gebracht. Oorzaak daarvan is dat (wij zeiden het reeds in onze algemene inleiding) het ontbreken van een gecoördineerd inkomensbeleid gebaseerd op reële draagkrachtverhoudingen. De bewindslieden gaven toe dat de grens arbitrair is en dat men het niveau van f 55.000 heeft gehandhaafd omdat in het verleden toch reeds veel van de middengroepen is gevraagd. Wij onderschrijven deze laatste stelling, maar stellen daarbij wel vast dat hij nog niet zo lang geleden in de memorie van antwoord voor Sociale Zaken de bovengrens voor de middengroepen bij de maximum-dagloongrens aangaf, dus ongeveer f 60.000 per jaar.

Het besteedbare inkomen ligt boven die grens dan ook relatief beter dan juist beneden die grens. Overigens heeft ook de discussie aan de overzijde van het Binnenhof nog eens verduidelijkt dat zelfs vanaf f 55.000 geen essentiële bijdrage in de kostenbeperking is te halen, omdat wij het dan over nauwelijks 15 procent van de in-

komenstrekkingen hebben, ook al ver-
taalt de Minister de opbrengst optimistisch in 1500 arbeidsplaatsen.

Willen wij een werkelijke bijdrage ten behoeve van de werkgelegenheid langs de weg van loonmatiging bereiken, dan zullen veel meer schouders die lasten moeten dragen en is op z'n minst een werkelijke nullijn noodzakelijk. De vergelijking met de netto-inkomens van de rijksambtenaren achten wij ook niet sterk omdat daarin de pensioenrechten niet zijn verdisconteerd. De Minister kent het vakbondsstandpunt: Pensioenbijdragen ook van de werkgevers, zijn arbeidsloon.

Een ander niet sterk overkomend argument is dat, zo men dan een aftoppingsgrens meent te moeten trekken, dat niet neutraal gebeurt. Een en ander betekent dat f 42/maand als maximum voor grote groepen voor anderen met premies en toeslagen tot f 60/maand, overeenkomend met ruim f 70.000 per jaar, kan oplopen. Een concretere definiëring van het begrip 'loon' in artikel 11 van hoofdstuk III ware ook gewenst geweest zeker ten behoeve van de toetsing door de Loontechnische Dienst. Kan de Minister dit hier nader toelichten?

Naar onze wijze van zien ontstaan hier onbillijkheden tussen gelijke inkomenshoogten van bij voorbeeld f 60.000 met of zonder toeslagen. Het bedingen van toeslagen in plaats van niveauverhoging in de tabellen wordt dan wel een lucratieve zaak! Hetzelfde geldt voor de nivelleringsgevolgen. Los van het feit van het voorstander of tegenstander van nivellering zijn, is het nu gekozen systeem een nivelleringspremie op inflatie.

Immers, hoge prijsindex bevordert die nivellering en wij vragen ons dan ook of dit nu de manier is om bewust wat te doen aan de inkomensverhoudingen. Nu weten wij wel dat een en ander in de huidige verhouding van geen 2% prijscompensatie weinig reëel gewicht in de schaal gooit, maar voor een inkomensbeleid op langere termijn lijkt ons deze methode onge-schikt. Een begrenzing van het in nominaal grensbedrag te vertalen percentage lijkt dan toch op z'n minst gewenst om de koopkracht van bepaalde groepen niet onredelijk zwaar en snel aan te tasten.

Mijnheer de Voorzitter! Ondanks onze kritiek op dit onderdeel hebben wij wel begrip voor deze eenmalige ingreep, omdat wij het uitgangspunt 'lasten naar draagkracht' onderschrijven en de betrokken groepen zeker niet tot de minst weerbaren willen benoemen. Beperking van de kostenstij-

ging met het oog op instandhouding van bestaande werkgelegenheid achten wij een goede zaak. Toename in de marktsector op grond van deze maatregel zien wij echter niet zitten, omdat in deze sector – de naam zegt 't al – de markt ook een woordje meespreekt en dus met meer mensen, meer produce-re, ook afzet veronderstelt.

Een nadere toelichting van de Minister op dit punt zal door onze fractie op prijs worden gesteld. Wij vinden dit te meer van belang, omdat vooral van PvdA-zijde de nadruk zo sterk op uitbouw van de niet-marktsector wordt gelegd. Uiteindelijk zal de marktsector toch de draagkracht moeten brengen. Deelt de Minister onze mening?

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom thans tot een afronding van onze globale benadering. Het zal eenieder duidelijk zijn dat wij geenszins gelukkig zijn met de sociaal-economische situatie in ons land en de onzes inziens onvermijdelijke gevolgen die dat voor brede lagen van onze bevolking heeft en nog zal krijgen. Bestek '81 en de daaruit per 1 juli voortvloeiende maatregelen trachten daar een antwoord op te geven. Anderen hebben, en dat is hun goed recht, andere oplossingen voor ogen. In hun kritiek moeten zij wel bedenken dat de vorige regering een sterke groei van de werkloosheid niet heeft kunnen keren. Anderhalf jaar kabinet-Van Agt is te kort om te beoordelen of de nu voorgestane aanpak betere resultaten zal hebben. Vast staat wel dat ondanks de toename van de beroepsbevolking de werkloosheid is gestabiliseerd en de echte ruimte van de matiging nog moet komen.

Vele werknemers in de marktsector zouden naar onze mening willen tekenen voor beperking van de inkomensstijging binnen de grenzen van Bestek '81, wanneer daarmee hun arbeidsplaats verzekerd was en werkloze collega's weer aan de slag zouden kunnen. Dat dienen wij allemaal te beseffen, ook de trendvolgers in overheids- en semi-overheidsdiensten, wier werkloosheidsrisico in ieder geval aanzienlijk kleiner is dan in de industriële sector. Juist deze industriële sector hebben wij nodig, niet alleen voor de financiële draagkracht van ons land, maar ook om een breder scala van beroepskeuzemogelijkheden te behouden. Wanneer dat lukt – maar dat hangt niet alléén van ons land en deze Regering af – zal de schrikbarende verhouding actieven–niet actieven verbeterd kunnen worden. Dat is ook de beste garantie voor de instandhouding van het grote goed van onze sociale voorzieningen.

Franssen

Het is tegen deze achtergrond, dat onze fractie instemt met de in het wetsontwerp voorgenomen onprettige maatregelen, gericht op meer werkgelegenheid. Wil die moeilijke opgave kunnen slagen, dan is samenwerking tussen alle betrokken partijen nodig en moeten relatief kleine verschillen van inzicht niet worden overdreven en opgeblazen. Het is de hoogste tijd, dat Regering en bedrijfsleven, dus werkgevers- en werknemersorganisaties, de hand aan de ploeg slaan in de bereidheid, iets van eigen inzichten prijs te geven. Dat alleen waarborgt onze democratische traditie en dient naar onze mening de Nederlandse burgers het best.



De heer Van Tets



De heer **Van Tets** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Onze zieke economie heeft voortgezette medicatie nodig. Bij onze voornaamste handelspartner: West-Duitsland wordt gesproken over een winststijging van 15% in het bedrijfsleven, mede door een hoge bezettingsgraad van het productieapparaat. Nog hoopvoller is dat men er al het stadium heeft bereikt, dat eveneens kan worden gesproken van dalende werkloosheid, een economische groei dit jaar van 4%, een exportgroei van 5 à 6% en uitzicht op een rentedaling.

Wij zijn nog niet zover; wij zijn pas dit jaar aan de drie-jarenkuur die het kabinet minstens noodzakelijk acht, begonnen en staan nu voor het innemen van de tweede dosis. Als meer

drankjes en poeders heeft ook deze medicijn hier en daar een bittere smaak, maar juist bij moderne medicijn moet men zijn kuur afmaken, anders treden niet de genezing en wel de mogelijke bij-effecten op. Nu aarzelen zou het verlies betekenen, niet van een half jaar of een jaar, maar van een kabinetsperiode. Internationaal is er nog zwaarder weer op til en onze uitgangspositie is nu, maar zeker dan, zeer zwak.

Matiging moet: dat geldt voor iedereen, voor alle groepen. Van onze zijde is daar de vorige week in de Tweede Kamer nog op gewezen. Er is ook op gewezen dat dit geldt zowel voor de collectieve als voor de particuliere sector, maar dat het bovendien logisch was voor een overheid om bij de collectieve sector, waarin zij zelf een overwegende rol speelt te beginnen. Ik zou daaraan willen toevoegen: te meer omdat juist die sector in een vorige periode zoveel meer dan andere bestedingen buiten proportie was gegroeid en dit proces zich dreigde voort te zetten. Ik heb er bij de begrotingsbehandeling van Financiën en van Sociale Zaken al de aandacht op gevestigd, dat het feit, dat die aanpak door dit kabinet eindelijk heeft plaats gehad de mogelijkheid schept, nu met een duidelijk tweesporen-beleid door te gaan.

Op het andere spoor, de zogenaamde nullijn voor de particuliere inkomens – ik zeg niet lonen, maar inkomens – heeft het kabinet ervoor gekozen, de verantwoordelijkheid in eerste instantie te laten waar zij behoort: bij het bedrijfsleven. De uitkomst daarvan is, zoals wij allen weten, dat de 0% initieel niet werd bereikt, maar uitgroeide tot een stijging van 1,2% initieel. Dat is jammer in verband met het grote volume van deze post, want terwijl niemand van deze 1,2% erg vet zal kunnen soppen, slaat het in onze marginale huishouding een gat van een paar miljard, terwijl wij over enige aspecten met een effect van enige tientallen miljoenen luid krakelen. Zeker maakt dit de rest van de voorgestelde ombuigingen en een aantal aanvullende maatregelen te meer noodzakelijk.

Het kabinet heeft zich teleurgesteld erover betoond dat het bedrijfsleven niet in de haar gelaten vrijwilligheid en dus, zo zeg ik er als goed liberaal onmiddellijk achteraan, verantwoordelijkheid een beter resultaat voor onze nationale gemeenschap als geheel heeft weten te bewerkstelligen.

Wij praten echter niet voor niets over een slechte presentatie van het beleid; wat mij betreft herinner ik aan mijn opmerkingen daarover bij de algemene financiële beschouwingen.

Zoiets blijft niet zonder gevolgen.

Nog steeds wordt de presentatie van alternatieven van de oppositie niet bestreden en het eigen beleid en zijn motiveringen onvoldoende uitgedragen en onderbouwd. Nog steeds heersen er misverstanden, die in het verleden week gehouden debat aan de overzijde en nog meer bij diverse demonstratieve bijeenkomsten een rijke illustratie vonden. Het alternatieve plan dat is gepresenteerd door de Partij van de Arbeid, wordt voor zoete koek geconsumeerd, terwijl het Centraal Planbureau heeft uitgerekend dat daarmee de eigen 1%-norm van Duisenberg met 5% zou worden overschreden.

Ja, wij kunnen het lezen in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, maar wie zorgt dat het tot de mensen doordringt? Wie wijst op de consequenties daarvan en wie brengt dan nog eens duidelijk in herinnering dat die 1%-norm al een zo hoge norm was, dat zij het bescheiden accres dat wij nog hebben geheel zou verslinden en daarmee de weg naar herstel geheel zou afsnijden? De diensten van welzijnswerkers zijn nuttig – hoe nuttig is een kwestie van appreciatie en trouwens van geval tot geval verschillend – maar exportabel zijn zij niet. Dat is geen kwestie van appreciatie maar van feitelijkheid.

De heer Rietkerk heeft de vorige week in de Tweede Kamer nog een opmerking gemaakt, die ik hier zou willen onderstrepen. Hij heeft bezwaar gemaakt tegen het feit dat, terwijl matiging voor alle groepen noodzakelijk is, de discussie zo eenzijdig werd toegespitst op de sector van de sociale uitkeringen. De heer Rietkerk zal ook wel weten, dat dat toch telkens weer gebeurt omdat men er zo lekker emotioneel over kan doen, zo lekker met de vlag kan zwaaien in de trant van: kijk eens hoe sociaal voelend ik toch wel ben. Zijn gelijk is er niet minder om en het blijft een goedkope truc, omdat het berust op een zich zelf verheffen, om daarmee te insinueren dat het wel en wee van de medeburgers anderen minder ter harte zou gaan.

Dat is ten onrechte, maar bovendien: wat een gedoe eigenlijk om mini-aanpassingen, om minder meer in fracties van procenten, om f 2 in de maand op een scheefgroei van f 35 in de maand, om het voorbeeld, genoemd door de Staatssecretaris in de Tweede Kamer nu maar even aan te houden.

En wat een verschil met datgene wat wij in Engeland zien gebeuren: 15% denivellering, 23% daling in het toptarief van de inkomstenbelasting, 7% stijging van het b.t.w.-tarief. Ik noem

Tets

dat niet bij wijze van voorbeeld, omdat ik denk dat ook wij dergelijke draconische maatregelen zouden moeten nemen. Integendeel, ik vind, dat wij ervoor moeten zorgen, nu het nog kan, dat wij niet, zoals Engeland, in de situatie geraken waarin dergelijke ingrepen noodzakelijk zijn of een regering zelfs maar kan denken, dat zij noodzakelijk zijn ondanks de gevolgen met name voor de werkgelegenheid.

Het betekent echter wel, dat ik het een kernopmerking vind, dat het kabinet heeft gekozen voor een 'geleidelijke correctie' van systeem-fouten, een correctie daarom in een aantal kleine stapjes, juist om de koopkracht te kunnen handhaven. Dat lukt, maar dan moet men ook niet zeuren over ieder mini-stapje, want dan haalt men de echte koopkrachtdaling naar zich toe.

Het gegeven, dat de voorschotten blijven 'binnen de marges' van datgene wat uiteindelijk nodig zal zijn – te vinden op blz. 11 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer – is ook weer zo'n punt dat onderbelicht is gebleven. Ik vrees, dat wij nu met het wondermiddel van de voorindexering per 1 oktober weer de heilloze weg van de overcompensatie hebben betreden, want de koopkracht van de uitkerings-trekkers was materieel geen punt.

De garantie is bij herhaling gegeven en men kan ervan verzekerd zijn, dat menigeen met de hand aan de bel klaar staat om eraan te trekken als het effectueren van die garantie noodzakelijk zou zijn. Er was, zo heeft de Minister gezegd, voor deze concessie 'eigenlijk geen aanleiding' – klad 6/137 –; zij is gedaan alleen wegens 'de bezorgdheid van de Kamer'. Zij is gevraagd door het CDA, aldus de heer Lubbers uit 'angst (...) dat er misschien toch onverwachte tegenvallers (...) komen': klad 7/129.

Wat is dit voor een spel dat nu weer een gat slaat van f 80 miljoen terwijl een paar miljoen voldoende zou zijn om een koopkrachtaantasting, zo zij zich al zou voordoen te remediëren? Ik stel deze vraag niet aan de bewindslieden; het is een rethorische vraag. Ik heb het antwoord zelf al gegeven.

Ik ga naar de andere kant van het spectrum, namelijk de kwestie van de aftopping. Ik zal de zes argumenten niet herhalen, die de heer De Korte daartegen heeft aangevoerd. Zij waren duidelijk, maar zij werden door anderen minder zwaar gewogen dan door ons. Ik wil constateren dat de PvdA en de VVD het erover eens waren, dat uit een oogpunt van werkgelegenheid – en daarom gaat het toch bij dit alles –

deze aftopping geen zoden aan de dijk zet. De heer Franssen heeft zich daarbij zojuist aangesloten. Dat betekent dat het met het saneringsprogramma van Bestek '81 eigenlijk niet van doen heeft. Wij hebben wel eens eerder een maatregel geslikt – moeten slikken – waar wij niet zoveel heil in zagen.

Ik denk aan de wet op de niet-c.a.o.-lonen. Wij hebben dat toen gedaan – u zult zich dat herinneren, mijnheer de Voorzitter – niet omdat de vakbeweging dat wilde maar omdat wij het redelijk vonden dat de vakbeweging dat, gezien vanuit haar optiek, wilde. Hier doet zich dat niet voor. Men is hierover onderling verdeeld en heeft van beide kanten zwaarwegende argumenten. Dat zou al een reden kunnen zijn om ons te onthouden van een dergelijke ingreep. Maar er is méér. Wij zijn deze periode ingegaan met een belofte de koopkracht-garantie tot modaal zoveel mogelijk ook uit te strekken tot 2x modaal, omdat in de afgelopen jaren de middengroepen relatief al zo sterk onder druk gezet zijn. De heer Franssen heeft daar zojuist op gewezen.

Dat maakt het logisch om het extra offer, dat ook naar onze mening op zich zelf van de hogere inkomens gevraagd mag worden, boven 2x modaal, dat wil zeggen boven f 60.000 te begrenzen en dan doet het pijn als dat er niet inzit. Aangezien er ook nog een regeerakkoord is over dit onderwerp, doet het extra pijn als onze partners voor die pijn geen begrip hebben. Maar ook wij begrijpen, dat wij de pijn niet kunnen ontgaan. Dat is ook niet de bedoeling. De hele situatie betekent dat allerlei, neen alle, groepen enige pijn moeten lijden. Het is wél de bedoeling dat ieder een redelijk deel van de pijn – de pijntjes, want ook hier gaat het bij het bepalen van die grens om miniverschillen – wordt toegemeten.

Het alternatief van de heer Wöltgens beschouw ik intussen als een nog slechter alternatief. Het is een bewezen feit dat de tariefhoogte in de inkomstenbelasting, met name in de hoogste tariefklassen nu zo gevoelig ligt dat een verhoging onmiddellijk de boze reactie zou oproepen: ik zal ze wel krijgen, met als gevolg meer afwenteling dan de verhoging op zich zelf rechtvaardigt. En het werkt bovendien unfair: sommigen kunnen het, anderen kunnen het niet. Sommigen lukt het om af te wentelen, anderen lukt het niet. En bovendien: de ambtenaren waren al afgetopt – en dat is toch een omvangrijke bevolkingsgroep –, zodat de veel misbruikte creatie van het dubbel pakken hier nu eens op zijn plaats zou zijn geweest.

Niet alleen echter is de bruto-methode dan nog beter uit een oogpunt van onderlinge rechtvaardigheid, zij is ook nog beter uit een oogpunt van kostenpeil van het bedrijfsleven hoe weinig dat in totaal ook uitmaakt, en daarom meer in overeenstemming met het doel – ik kan niet genoeg herhalen, het werkgelegenheidsdoel, het doel van de sanering van onze nationale economie – van het pakket.

Terecht heeft de Minister erop gewezen dat de aftopping alleen aanvaardbaar is als ad hoc-maatregel en dat bij het plaatsen ervan in het kader van een inkomensbeleid in brede zin internationale vergelijkingen en studie over onder meer internationale ramificaties onontkoombaar noodzakelijk zouden zijn. In een recente studie over de beloning van midden- en topkaders in de EEG-landen is weer eens naar voren gekomen, dat ons land qua bruto-beloning voor deze categorieën bij de top, en voor hun besteedbare inkomens in de staart van de ranglijst zit. Het onderstreept slechts wat de Minister heeft opgemerkt.

Ik zal niet veel woorden vuil maken aan de doorwerking van de bouw en andere c.a.o.'s in indices, aangezien de logica van de Regering het hoofd niet in de strop te steken, terwijl het beraad nog gaande is over de vraag in hoeverre een dergelijke doorwerking eventueel juist zou zijn, onweerlegbaar is. Wel wil ik een enkel woord wijden aan de trendvolgers die naar de memorie van antwoord op blz. 11 mededeelt gedefinieerd worden als mensen die werken bij werkgevers die 'gewoon de trend volgen'.

Ik zou daarom willen stellen, mijnheer de Voorzitter, dat wij hier te maken hebben met een soort oneigenlijke werkgevers, nl. met werkgevers met een achterdeur. Blz. 29 van dezelfde memorie van antwoord spreekt dan ook niet ten onrechte van een 'rechtsplicht' die moet worden gecreëerd tot het hanteren van richtlijnen door de overheid gegeven voor die instanties, die optredend als werkgever een dergelijke financiële achterdeur geopend weten.

De geschiedenis van het Pensioenfonds voor de gezondheidszorg geestelijke en maatschappelijke belangen (PGGM) waarvan de Regering – met bewonderenswaardige zelfbeheersing – opmerkt dat de regelingen-vergelijking met de ambtelijke pensioenregeling 'met glans' kunnen doorstaan, toont duidelijk aan, dat de betrokken werkgevers een neiging om ook hun werknemers te behandelen als hun pupillen, door aan de verzorging van hun

Tets

belangen zo fraai mogelijk contouren te geven, meestal niet kunnen weerstaan.

Het is dan ook aan de overheid om hier de hand op de knip te houden, zeker nu deze groep een aanbod tot het scheppen van 5000 extra arbeidsplaatsen (extra boven de 50.000 die al geprogrammeerd waren) tegenover de op zich zelf al redelijke aanpassing afwijst, juist deze groep waarvan zovelen zo vaak de mond vol hebben over solidariteit.

Tenslotte, mijnheer de Voorzitter, is in de Tweede Kamer veel aandacht besteed aan de verhouding met de vakbeweging op de langere termijn. Een zaak van groot belang; ik behoeft dat tegenover deze bewindslieden niet te onderstrepen. Wel is mij dit opgevalen: Oud-premier Callaghan heeft in het voorlaatste weekend, op een bijeenkomst van zijn eigen partij het volgende gezegd. Ik wil hem graag in zijn eigen krachtige bewoordingen citeren, mijnheer de Voorzitter, en ik zal dan de essentie in het Nederlands herhalen. Jim Callaghan zei op 17 juni:

'I was very glad to see Joe Gormley's firm statement that the National Union of Mineworkers would not use its industrial strength to fight a political battle in order to change the Government.

I fully agree with him as he says to do so would be equivalent to saying we do not believe in democracy.

Such action would lead to anarchy.'

Samengevat: het zou volstrekt onjuist zijn indien de vakbeweging haar macht zou aanwenden om het beleid van de Regering te frustreren. Daarmee zouden wij aangeven dat wij niet meer geloven in de democratie. Dan, zo zei hij, slaan wij de weg in die leidt naar de anarchie. Zijn betoog werd door zijn partijgenoten met veel applaus ontvangen.

Wat mij nu opvalt zijn twee dingen:

Ten eerste heb ik een dergelijke standpuntbepaling van de zijde van de politieke kant van Labour in ons land node gemist. In ons land was het Kok, de vakbondsvoorman, die in Utrecht enige woorden van deze strekking heeft gesproken, hetgeen door de aanwezigen niet met applaus maar met afkeurend geloei werd begroet. Van de heer Den Uyl is mij door ooggetuigen slechts bericht, dat hij de vuist heeft geheven en 'actie' heeft geroepen.

Ten tweede is het mij opgevallen, dat de media in ons land niet of nauwelijks de principiële uitspraken van de heer Callaghan noch die van gelijke

strekking van de voorzitter van de mijnwerkersbond, Joe Gormley, noch zelfs die van onze eigen Wim Kok hebben weergegeven en dat op een moment dat door sommigen het woord 'oorlogsverklaring' in de mond wordt genomen, hetgeen in de publiciteit breed wordt uitgemeten.

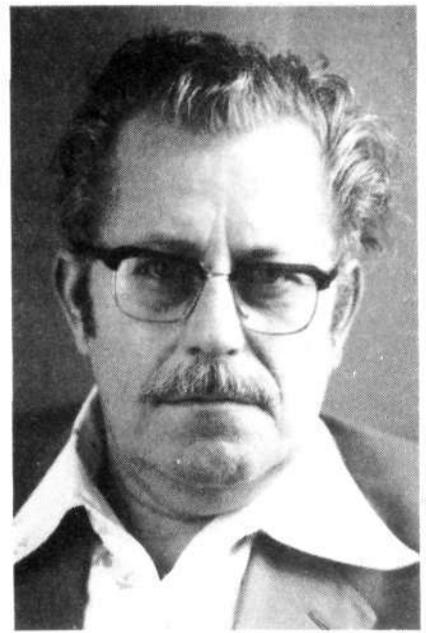
Mijnheer de Voorzitter! Ik vind het een slechte zaak indien men meent aan een principiële stellingname voor de democratie door vooraanstaande lieden geen aandacht meer te moeten schenken.

Ten aanzien van het 1 juli-pakket zou ik als volgt willen concluderen: Wij zullen het, ondanks wat tegenzin op enkele onderdelen, in zijn totaliteit steunen, omdat het naast de inmiddels gehanteerde noodrem (die maar een noodremmetje is gebleken) en mogelijke andere nog noodzakelijke aanvullende maatregelen en zeker nog noodzakelijke compensaties voor gevallen gaten, ons inziens minimaal noodzakelijk is om de beoogde sanering van ons bestel voor elkaar te krijgen. Wij wensen het kabinet sterkte met de moeilijke opgave een passende oplossing te vinden voor de problemen voor 1980, die zich dreigen op te stapelen. Wij hebben daarbij niets aan zachte heelmeeesters en pijnstillers zullen zeker niet toereikend zijn.

Na de voorbereidende doses medicijn zal de structurele operatie moeten volgen. Aan het kabinet te doen wat nodig is; oppositie is er toch, ook bij kleine doses met een suikertje erbij; dat hebben wij net weer kunnen zien. Dus: doen wat nodig is, niet meer, maar ook niet minder.

□

De heer **Van Kleef** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! De wetsontwerpen, die hier vandaag aan de orde zijn moeten gezien worden in het totale beleid van Bestek '81. Mijn fractie wijst, zoals bekend, dit beleid af. Bestek '81 zoekt de benodigde financiële ruimte voor een werkgelegenheidsbeleid eenzijdig in beperking van collectieve uitgaven – wij vinden dit onrechtvaardig – en het laat het gebruik van die ruimte eenzijdig over aan het bedrijfsleven – wij achten dit ondoelmatig. Het is nu wel duidelijk, dat onze scepsis met betrekking tot Bestek '81 gerechtvaardigd was. Het sociaal onrechtvaardige karakter van het beleid stuit op grote weerstand bij de vakbeweging wier medewerking de Regering nu node mist. En dat het bedrijfsleven extra ruimte kan benutten om via breedte-investeringen arbeidsplaatsen te scheppen in een hoger tempo dan



De heer Van Kleef

waarin deze door diepte-investeringen verloren gaat, blijkt een illusie te zijn.

Hoe moet het dan wel? In onze visie moet de ruimte gschapen worden in het kader van een rechtvaardig inkomensbeleid en moet het gebruik van die ruimte door de overheid niet gedirigeerd maar wel gestuurd worden.

Gaat de Regering met wetsontwerp 15 597 nu in deze richting? Enerzijds niet, anderzijds wel. De kortingsmaatregelen op de sociale uitkeringen raken met name diegenen, die zich aan de onderkant van het inkomensgebouw bevinden. Hun inkomens worden 0,2 tot 0,7% gekort, hetgeen betekent, dat zij er enkele tientjes per maand in reëel besteedbaar inkomen op zullen verliezen. Wij mogen daar niet licht over denken.

Anderzijds is de aftopping van de prijscompensatie op de hogere inkomens een maatregel waarop onze fractie al jarenlang heeft aangedrongen al zouden wij het bedrag, waarboven dient te worden afgetopt, lager gesteld willen zien. Ook al treft zo'n aftopping slechts de looninkomens en blijven de vrije beroepen buiten schot en ook al blijft het gebruik van de zodoende gschapen ruimte eenzijdig aan het vrije bedrijfsleven voorbehouden, mijn fractie ziet dit toch als een stap in de goede richting, die gestimuleerd zou moeten worden.

Maar wij krijgen niet de technische mogelijkheid daartoe. Wetsontwerp 15 597 vormt één pakket. Waarom eigenlijk?

Van Kleef

Wel, de coalitieverhoudingen maaken het nodig de politieke pijn voor de beide regeringspartijen te combineren in één politiek pakket. Maar wij hebben aan de overzijde al kunnen zien, dat het technische middel van één gecombineerd wetsontwerp in dat politieke oogmerk te kort schiet. De Tweede Kamer stemt ook over de artikelen van een wetsontwerp en zij kan trachten die artikelen te wijzigen.

Daarom kan de Tweede Kamer nooit met wettechnische middelen, doch louter op politieke wijze in de door de Regering gewenste politieke houding worden gezet. En wie wordt er wel getroffen? De Eerste Kamer! Op een moment dat verruiming van de mogelijkheden tot splitsing van grondwetsvoorstellen aan de orde is, juist om rekening te kunnen houden met nuances in de beschouwingen van deze Kamer, worden wij geconfronteerd met één wetsontwerp 15 597, dat niet anders gezien kan worden dan als een oneigenlijke samenvoeging van twee verschillende wetsontwerpen.

Mijnheer de Voorzitter! Onze fractie treedt voorgestelde inkomensmaatregelen niet tegemoet met de eis, dat er ineens een integraal en sociaal verantwoord inkomensbeleid is tot stand gebracht. Maar wij vinden wel, dat aantasting van de inkomenspositie van hen bij wie dat via een beleidsinstrumentarium nu al kan, gepaard moet gaan met het scheppen van perspectief op een alomvattend inkomensbeleid. Dat perspectief ontbreekt. Natuurlijk, de Regering wil graag eerst allerhande adviezen afwachten. Maar zij had nu al een indicatie kunnen geven van haar eigen politieke keuze door middel van prijsbeschikkingen in de sector van de vrije beroepen ook daar aftopping te bewerkstelligen.

In het licht van de noodzaak tot ingrijpende maatregelen om arbeidsplaatsen te financieren en werk eerlijk te verdelen, vormen deze beide wetsontwerpen niet meer dan een noodverband. Een noodverband, maar de wond die er onder zit bloedt door! Van zelfs maar een aanzet tot een integraal inkomensbeleid is nog steeds geen sprake en zo worden opnieuw de zwaksten het kind van de rekening. Erger nog, er is – het is de vorige week aan de overzijde op beschamende wijze gebleken – sprake van een politiek touwtrekken ten koste van de betrokken inkomensgroepen. Het compromis tussen het kabinet en de Tweede Kamer-fracties van VVD en CDA wordt door de mensen in het land terecht er-

varen als een puur politiek pakket dat met zelfs maar een begin van een rechtvaardig inkomensbeleid totaal niets van doen heeft.

Het gevolg is geweest een stroom van protest en een verstoorde relatie met de vakbeweging, terwijl ook uit de kring van werkgevers voor dit beleid geen goed woord te horen was. Door zich zo te isoleren van belangrijke stromingen in de maatschappij heeft de Regering in de afgelopen weken een zware hypotheek gelegd op de komende begroting waarin alle tot dusverre vooruitgeschoven problemen opnieuw aan de orde zullen komen.

Door de eenzijdige matiging, die deze wetsontwerpen beogen heeft de Regering naar ons inzicht het krediet verspeeld, dat nodig zou zijn om in komende jaren tot een verantwoorde integrale matiging te komen. Dat stemt ons geenszins tot leedvermaak; daarvoor is het onderwerp te belangrijk en te ernstig.

Voor de kunstgreep, die de Regering met de uitkeringsgerechtigden beoogt hebben wij niet alleen geen enkele waardering maar ook geen begrip.

De heer **Franssen** (CDA): De heer Van Kleef heeft het over eenzijdige matiging. Is hem duidelijk, dat dit een flagrante onjuistheid is? Wil hij ook denken aan hogere inkomens, aan ambtenaren, trendvolgers en uitkeringstrekkingen? Het verhaal dat hij houdt noem ik de politieke leugen in Nederland op dit moment.

De heer **Van Kleef** (PPR): Dat begrijp ik niet. Een feit is toch dat de sociale-uitkeringstrekkingen erop het ogenblik het zwaarste deel bijleggen.

De heer **Franssen** (CDA): Gebeurt er in die andere groepen niets en hoe beoordeelt de heer Van Kleef wat het zwaarst is? Ziet hij dat procentueel of nominaal? Als hij het goed bekijkt, zal hij tot verrassende ontdekkingen komen.

De heer **Van Kleef** (PPR): Ik denk dat iemand, die f 1000 netto in de maand heeft en er twee tientjes op achteruitgaat, de pijn veel erger voelt dan iemand die twee- of driemaal modaal verdient en er honderd gulden op achteruitgaat.

Staatssecretaris **De Graaf**: Wil de heer Van Kleef toelichten, waaruit blijkt dat inderdaad sprake is van een achteruitgang van f 20 per maand?

De heer **Van Kleef** (PPR): Ik heb de woorden 'f 20 per maand' niet genoemd; ik heb enkele tientjes genoemd.

Staatssecretaris **De Graaf**: De heer Van Kleef heeft wel gesproken over een achteruitgang. Wil hij dan....

De heer **Van Kleef** (PPR): Enkele tientjes is erg veel in de maand voor iemand die weinig verdient à raison van f 1000 in de maand.

Minister **Albeda**: Het cijfer dat u noemt is verkeerd: enkele tientjes. U doet gewoon mee met de algemene mystificatie.

De heer **Van Kleef** (PPR): Ik heb inder tijd al eens een berekening ter zake gemaakt. De heer Wiegel, Minister van Binnenlandse Zaken, heeft die in een schrijven aan deze Kamer onlangs nog eens toegezonden. Misschien kan de Minister van Sociale Zaken zich dit schrijven ook nog herinneren. Dat is ongeveer in april geweest. In het antwoord dat de heer Wiegel heeft gegeven wordt exact aangegeven, wat het verschil is in de inkomens van de verschillende categorieën, variërend van f 12.000 tot f 100.000.

Staatssecretaris **De Graaf**: Maar u spreekt over een reële achteruitgang in de koopkracht. Dat zou ik toch wel graag nader toegelicht willen zien.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Misschien is het prettig om een getallenvoorbeeld te geven, want dat begrijpen de meeste mensen beter. Als de heer Van Kleef zegt dat mensen met een inkomen van f 1000 er enkele tientjes op achteruitgaan en verder niets, dan zullen veel mensen denken dat zij voortaan f 980 krijgen, terwijl zij in feite f 20 minder meer krijgen, zodat zij misschien op f 1030 uitkomen in plaats van op f 1050.

De heer **Van Kleef** (PPR): Dat is een heel bekende truc, die hier natuurlijk helemaal niet werkt.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Maar het is wel de feitelijke gang van zaken.

De heer **Van Kleef** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Ik mag nu misschien mijn betoog afronden.

De heer **Diepenhorst** (CDA): Het was toch een betoog?

De heer **Van Kleef** (PPR): Ja, inderdaad en niet een betoog in de trant zoals de heer Diepenhorst die altijd houdt.

De heer **Diepenhorst** (CDA): Dat is overduidelijk en ik prijs mij gelukkig.

De **Voorzitter**: Het lijkt mij het beste nu het woord aan de heer Van Kleef te laten.

De heer **Van Kleef** (PPR): Voor de kunstgreep die de Regering met de uit-

Van Kleef

keringsgerechtigden beoogt hebben wij niet alleen geen enkele waardering, maar ook geen begrip.

De heer **Nagel** (PvdA): Ik wil toch nog even terugkomen op die besnoeiingen. Het CNV heeft gisteren een berekening gemaakt, hoe ver het doorwerkt op langere termijn. Die kwam aanzienlijk hoger uit. Meent de Regering dat de berekeningen die de heer Van der Meulen gisteren heeft gegeven onjuist zijn? Menen de bewindslieden dat de berekeningen, zoals zij onder andere in Trouw stonden van 6 juni, waarin men tot andere bedragen komt dan de bewindslieden hebben gesuggereerd, onjuist zijn?

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik dacht dat dit op het ogenblik niet in discussie was. Als het gaat om de situatie per 1 juli, kan men op een gegeven moment alles bij elkaar optellen wat er is gebeurd met betrekking tot de bouw- en de uitzend-c.a.o. per 1 januari. Dat werkt natuurlijk ook door per 1 juli. Als men al deze zaken bij elkaar optelt dan zijn die cijfers juist, maar het gaat erom wat in feite met de sociale verzekeringen per 1 juli van dit jaar gebeurt.

De heer **Van Tets** (VVD): De twee tientjes, waarover de heer Van Kleef sprak, zijn in verhouding tot f 1000 2%. Wij praten bij de minimumgrenzen niet over 2%, maar over 0,2%.

De **Voorzitter**: Ik geloof dat een en ander nu voldoende is toegelicht en dat de heer Van Kleef zijn betoog moet vervolgen.

De heer **Van Kleef** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Wat dit jaar met de ene hand wordt genomen, wordt met de andere gegeven maar over wat erin 1980 gaat gebeuren, is geen enkele zekerheid geboden. Is de Regering nog bereid, deze groep ook voor 1980 enige zekerheid te bieden? Met een positief antwoord op deze vraag zouden wij zeer blij zijn maar dan nog bieden de voorliggende wetsontwerpen – en dit geldt in elk geval voor wetsontwerp nr. 15 597 – zo weinig aanvaardbare perspectieven, dat wij niet in redelijkheid mogen verwachten, dat het antwoord van de bewindslieden ons nog kan afbrengen van ons negatieve oordeel over het wetsontwerp 15 597.

□

De heer **Vogt** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! Tot het moment, dat zaterdag, om half zeven in de morgen, met enorme dreunen de pakken noodhandelingen en fotocopies van stenogrammen van de debatten in de tweede ka-



De heer Vogt

mer, over de nu hier aan de orde zijnde zaken in mijn bus vielen – waarmee mijn hond en mede daardoor mijn gehele gezin werd gewekt – was ik van plan, de normale aandacht aan deze wetsontwerpen te besteden.

Het zal ieder duidelijk zijn, dat ik als eenmansfractie niet in staat ben, alles zeer intensief te behandelen. Ieder die mij hier nu bijna twee jaar heeft kunnen zien optreden, zal ook begrijpen dat ik juist aan deze zaken wel veel aandacht zou gaan geven. Tot dat boven beschreven moment had ik me dan ook op de normale wijze al verschillende malen in beide ontwerpen verdiept. Als laatste komen dan de handelingen van de Tweede Kamer en eventuele perspublicaties en de zaak is klaar voor de behandeling in de commissie. Deze keer moesten we echter ook nog op dezelfde dag overgaan tot de openbare behandeling en dat niet van een wetsontwerp dat we als hamerstuk zouden mogen zien, neen, van een zeer controversieel punt.

Mijnheer de Voorzitter, samen met de feitelijke onmogelijkheid om behoorlijk wijs te worden uit de chaos van stukken die ons per expresse werden toegestuurd – waarmee ik bovenbedoelde noodhandelingen en stenogrammen bedoel – heeft me af doen zien van een inhoudelijke behandeling van de wetsontwerpen. Dit heeft me ertoe gebracht, in feite een soort uitgebreide stemverklaring te geven, zonder vragen aan de Minister en zonder detailopmerkingen. In die stemverklaring zal het in feite alleen gaan om

wetsontwerp nr. 15 597 omdat ik wetsontwerp nr. 15 596 aanvaardbaar vind.

Zonder meer, mijnheer de Voorzitter, mogen wij de gang van zaken, zoals die nu bij deze wetgeving waar te nemen valt, onverantwoordelijk noemen. Formeel is het misschien onverantwoordelijk van het college van senioren, dat tot deze handelwijze besloten heeft, maar in feite is het onverantwoordelijk van het kabinet dat door de waanzinnig late indiening van dit pakket – alleen al het feit dat er aan koppelverkoop is gedaan bij deze wetsontwerpen is zeer laakbaar – de kamer gedwongen heeft de zaak op deze manier te behandelen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zal in het midden laten of die politieke onverantwoordelijkheid nu is voortgekomen uit oprechte zorg bij bewindslieden, die met een dergelijke oprechte zorg vervuld zijn over de gang van zaken, of uit de moeilijkheid die de bewindslieden van dit kabinet hebben of hebben gehad om onverzoenlijke zaken te verzoenen, tussen bewindslieden onderling en/of tussen bewindslieden en bevriende fracties aan de overzijde of eventueel uit een mengsel van beide redenen. Ik stel alleen vast, dat het kabinet onverantwoordelijk heeft gehandeld door het late indienen van beide wetsontwerpen.

Als direct gevolg van bedoelde politieke onverantwoordelijkheid kunnen we politieke tegenstrijdigheden bij dit kabinet vinden. Beide partijen, die met veel pijn en moeite het kabinet op wankelende poten overeind houden, zijn oprechte voorstanders van het voortbestaan van de Eerste Kamer, de Kamer van revisie, die foute beslissingen zou kunnen terugdraaien na een publieke discussie.

De gang van zaken nu logenstraft dat weer eens. Zo er al sprake is geweest van een publieke discussie, is die zeker niet gevoerd tussen vrijdagavond en dit moment. Die politieke tegenstrijdigheid is dan ook nog te halen uit het noodgedwongen onzuinig optreden dat het maken van de noodhandelingen en het per expresse rondsturen daarvan toch is geweest, al moet ik mijn waardering uitspreken voor de mensen, die het weergeven van alle zinnige en ook onzinnige woorden die aan de overkant naar voren zijn gebracht, met zoveel plichtsbetrachting hebben uitgevoerd.

Zou het nu alleen maar politieke onverantwoordelijkheid en politieke tegenstrijdigheid zijn, dat we dit kabinet zouden kunnen verwijten, dan zou er desnoods nog mee te leven zijn. Het pakket steunt op de gedachte dat er

Vogt

bezuinigd moet worden. Het is zeer de vraag, of die gedachte op zich juist is, maar daar is een zakelijke discussie over mogelijk, maar indien we de bezuinigingen noodzakelijk achten, dan nog blijft de wijze van bezuiniging van dit kabinet zeer aanvechtbaar. De zwakke schouders zullen het leeuwedeel moeten opbrengen en voor zover het in de richting van beperking van de lonen gezocht wordt en in de richting van de omstreden aftopping, gaat dit kabinet uit van de bewezen onjuiste zienswijze dat een hoger rendement van de ondernemingen 'vanzelf' meer winst zal gaan geven. Een bewijs tegen die opvatting ligt in de memorie van toelichting en in het voorlopig verslag en de memorie van antwoord van de landbouwbegroting van dit jaar voldoende besloten, daar waar het over de bierbrouwerijen gaat.

Om die, mijns inziens bewezen onjuiste, handelwijze te bereiken gaat het kabinet over tot ingrijpen in reeds afgesloten c.a.o.'s, waarmee het zich de woede van de vakbeweging – ook van het verwante CNV – op de hals haalt. Begrijp me goed, ik heb over de gedachte van aftopping van de hogere inkomens geen enkel bezwaar laten horen; integendeel, de PSP heeft er nooit een geheim van gemaakt dat ze een vergaande nivellering van inkomens voor staat, bij voorbeeld bereikbaar door loonsverhogingen niet in procenten maar in centen uit te keren. Maar de manier waarop het nu gebeurt is zeer laakbaar en bovendien politiek onverstandig, omdat in feite geen enkel kabinet het zich kan permitteren in onmin met de vakbeweging te leven.

De derde beschuldiging die ik, naast politieke onverantwoordelijkheid en politieke tegenstrijdigheid, dit kabinet wil aanwrijven is politiek onverstand, door de vakbeweging tegen zich in het harnas te jagen.

Voor zover er sprake is geweest van publieke discussie over de wetsontwerpen die de parlementaire geschiedenis in zullen gaan als het 1 juli-pakket, die plaats heeft gehad vóór de behandeling in de Tweede Kamer, is daar onder andere (volgens de pers) door Minister Albada gezegd, dat de hoogte waarop de contractbreuk door de Regering in de al afgesloten c.a.o.'s gepleegd zou worden geen halszaak was voor het kabinet. De grootste fractie, die dit kabinet nog steeds rechttop houdt, had het in die publieke discussie (alweer volgens de pers) doen voorkomen alsof het voor haar wel een halszaak was, dat die hoogte bij 50.000 gulden zou komen te liggen.

In het voor mij via noodhandelingen en fotocopies nog steeds onoverzichtelijke debat in de Tweede Kamer, heeft tenslotte de Regering tegen de eerdere beweringen in het 'onaanvaardbaar' laten horen en heeft het CDA 10% boven haar 'onaanvaardbaar' als aanvaardbaar geslikt. Wonderlijk zijn de wegen van degenen die christelijk politiek beweren te bedrijven. Wie er nog iest van begrijpt mag het zeggen. Ook al door de eerste spreker aan de overzijde, de heer van der Doef, is al naar voren gebracht, dat de vervreemding tussen politici en bevolking weer gegroeid zal zijn.

Het betoog van de geachte afgevaardigde de heer Franssen, dat grotere offers nodig zijn bij een redelijke mondiale verdeling, is in wezen precies inpasbaar in dit christendemocratische gegoochel. Het gaat niet over het al of niet brengen van offers. Het gaat erom of dergelijke offers op rechtvaardige wijze worden verdeeld.

Naast politieke onverantwoordelijkheid, politieke tegenstrijdigheid en politiek onverstand kunnen we dit kabinet politieke onbetrouwbaarheid aanwrijven; overigens kunnen we die laatste beschuldiging uitstreken tot de grootste regeringsfractie in de Tweede Kamer.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb na het aan de kaak stellen van het stukje paniekvoetbal dat ons hier opnieuw getoond is – en in dit verband wil ik graag herinneren aan het bijeenkomen van deze Kamer tussen Kerstmis en Nieuwjaar, waarvoor Minister Albada zijn wintervakantie moest onderbreken – en na het debat aan de overzijde, waar de echo van de vele woorden nog moet nagalmen in de gangen van de Tweede Kamer, geen enkele behoefte om inhoudelijk nog op wetsontwerp 15 597 in te gaan.

Samenvattend, een politiek onverantwoordelijk kabinet, dat steeds weer politiek tegenstrijdige dingen doet, dat politiek onverstand ten toon stelt en dat ten slotte politiek onbetrouwbaar blijkt, zou er beter aan doen af te treden en niet nog meer staaltjes van paniekvoetbal aan de bevolking laten zien. Ik zal tegen 15 597 stemmen, mijnheer de Voorzitter.

□

De heer **Kremer** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Het feit dat wij na vier dagen, nadat de wetsontwerpen in de Tweede Kamer zijn aangenomen, nu hier moeten behandelen duidt er andermaal op, hoe zwak de Regering in feite in haar schoenen staat. De wetsontwerpen zijn zeer omstreden in het parlement, maar daarbuiten nog veel meer.

Met het toezenden van een paar kilo's extra papier in het weekeinde – overigens met alle waardering voor de technische dienst – zijn wij er namelijk niet. De Regering maakt er naar onze mening een janboel van. In wezen toont zij hiermede haar zwakheid aan. Onze fractie kan begrip opbrengen voor bepaalde situaties, maar niet voor deze korte golf-politiek die neerkomt op één grote uitkleedpartij van de werkers en de uitkeringstrekken. Wat vandaag aan de orde is, is toch geen kleinigheid? Hoe kan de Regering volhouden dat deze maatregelen nodig zijn om de werkgelegenheid veilig te stellen en de werkloosheid terug te dringen? Ook in deze wetsontwerpen worden de zwakkere groepen opnieuw gepakt.

Kennelijk is het uitgangspunt van de Regering dat deze groepen minder weerstand kunnen bieden, gelet op de maatschappelijke positie die zij innemen. Inderdaad, een AOW'er, een WAO'er en een werkloze of een bijstandtrekker betekenen niets voor een ondernemer die alleen op winst uit is. Maar desondanks kunnen zij zich laten gelden. En dat doen zij dan ook. Met 'sterkere' groepen maken zij één front tegen de bezuinigingsplannen van Bestek '81. Waar de Minister-President zich de afgelopen week ook mag hebben opgehouden, de leuze 'Bestek '81 moet van de baan' kan hem niet zijn ontgaan.

Met kunst en vliegwerk zijn de voorstellen door de Tweede Kamer gejaagd, waarbij naar mijn mening in de wandelgangen meer politiek is bedreven dan in de zaal zelf. Ook dat optreden toonde in feite de zwakheid van het kabinet aan.

Het behoeft natuurlijk nauwelijks enig betoog, dat wij de voorstellen afwijzen. De koopkracht van miljoenen is namelijk in het geding, met name die van de AOW'ers, de WAO'ers, maar ook van de jeugdigen worden aangepakt, die een bijstandsuitkering ontvangen, kennelijk op grond van het motief dat hun uitkering te hoog zou zijn in vergelijking met wat sommige jongeren op dit moment bij een baas verdienen. Is het soms de bedoeling van de Regering, ernaar te streven dat de sociale uitkeringen laag worden gehouden, ongeacht hetgeen men aanvankelijk verdiende, omdat anders de animo om werk te zoeken zou afnemen?

Ik meen die tendensen bij de Regering te bespeuren. Wordt ook het laag houden van het minimumloon door de 'duurdere' c.a.o.'s niet te laten doorwerken eveneens niet ingegeven door de gedachte om toch een bepaald groot verschil in de lonen te houden?



Een overzicht van de Kamer; achter de kathedraal de heer Kremer

Dat wordt wel steeds moeilijker, omdat de c.a.o.-lonen in vele gevallen nauwelijks boven het minimum uitkomen. Door het minimum omlaag te drukken, krijgen anderen er echter niets bij. De verschillen worden wel groter, maar de uitkomst is een negatieve uitwerking op de koopkracht.

Ja, zegt de Regering, wij pakken ook de 'duurdere jongens' aan, door middel van de aftopping. Ik vind dat een stukje demagogie. Bovendien grijpt de Regering hiermede direct in in de c.a.o.'s. Daarbij tast zij direct overeenkomsten aan die arbeidersorganisaties en ondernemers afsluiten en ook het bestaansrecht van de vakbeweging. Dat heeft er althans direct mee te maken. Het lijkt geen twijfel, dat sommige hoge inkomens wel lager kunnen zijn, maar dan wel op andere wijze, namelijk door middel van de belastingen. Dan komt in ieder geval het geld in de schatkist terecht. Anders steekt waarschijnlijk de ondernemer het in zijn zak.

Miljoenen mensen in Nederland stellen de vraag, waar het geld blijft dat van hen wordt afgehouden en dat wordt ingehouden. Wil de Regering nog langer volhouden, dat bezuinigingen nodig zijn voor de werkgelegenheid. Hoe lang moeten wij dan nog wachten op doorwerking ervan? Zijn er lichtpuntjes? Wij hebben ze niet kunnen zien. Trouwens, Bestek '81 laat wat dat betreft ook geen ruimte voor illusies.

Stroomt het geld niet via de WIR naar de grote ondernemers? Profiteren reactionnaire regimes niet van het ontwikkelingsgeld? Valt het geld niet in de bodemloze put van defensie?

Wat gebeurt er met de miljarden die in de EG-pot verdwijnen, terwijl het ene schandaal na het andere weer wordt onthuld? Daarbij komt nog, dat de winsten van de grote ondernemingen van maand op maand stijgen. Hoe zit het nu met die aftopping?

De Regering mag zich erover verbazen dat de massa geen begrip kan opbrengen voor Bestek '81 en de daaraan verbonden verslechteringen. Wij zien evenwel daarin een positieve ontwikkeling. De strijd voor behoud van loon en loonsverhoging kan niet afgeremd worden door rechterlijke uitspraken. Ook hiermee werd andermaal bewezen dat de Regering zwak staat. Trouwens, hoe staat het met de toegezegde intrekking van de anti-stakingswet?

Verleden week heeft dan de Tweede Kamer haar fiat gegeven aan het z.g. 1-julipakket. Daaraan vooraf ging een machtige demonstratie in Utrecht, georganiseerd door de FNV. Toen waren er wel leidinggevende figuren die zeiden dat nu het parlement maar moest beslissen. Die uitspraken zijn niet door iedereen in dank afgenomen, naar mijn mening terecht niet, want daarvoor kwam men namelijk niet naar Utrecht. Hoe brede lagen van de bevolking over de uitspraak van de rechtse kamermeerderheid van jl. vrijdag dachten, werd onmiddellijk duidelijk. De eerste nacht een massale betoging van 15.000 jongeren in het Amsterdamse Bos. De volgende morgen begint een betoging in Amsterdam, die uitloopt op de Dam, met 40.000 anti-bestekkers, mensen uit alle lagen van de bevolking. En daarmee werd te verstaan gegeven dat de overwinning van de Regering, omdat zij het woord 'on-

aanvaardbaar' gebruikte, maar een schijnoverwinning is geweest. De bevolking heeft zich niet in slaap laten sussen. Integendeel! Zij was parater dan ooit.

Ik zeg dit niet uit propagandistische overwegingen, maar wij willen de Regering eraan herinneren dat zij de arbeiders, de sociaal gesteunden, de pensioentrekkers enz. niet langer knollen voor citroenen kan verkopen. De meer dan 100.000 betogers van de afgelopen week hebben duidelijk gemaakt dat zij de lasten van de crisis niet willen dragen. Zij hebben tevens duidelijk gemaakt hoe de crisis moet worden bestreden. Bij al het donkere dat zich de vorige week in de wandelingen van de Tweede Kamer afspeelde, was het gebeuren zaterdagmiddag op de Dam een lichtend voorbeeld. Daaraan kan noch de Kamer noch de Regering voorbijgaan.

□

De heer **Van der Jagt** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! De Regering komt in dit wetsvoorstel met een stukje wetgeving ad hoc. Zij vindt dit zelf niet fraai en zal daarom aan het einde van het jaar met definitieve wetsvoorstellen komen. Aan de bewindslieden zou ik willen vragen: wacht niet tot het einde van het jaar, want anders zit deze Kamer weer voor het blok. Het is namelijk niet bevorderlijk voor een goede behandeling, indien alleen de leden van de desbetreffende vaste kamercommissie zaterdag voor de behandeling in dit huis (ik was gelukkig al wakker) een vracht vol stenogrammen van de Tweede Kamer door de geopende voordeur krijgen geschoven van een dusdanige omvang dat, als de freule dit zou hebben gezien, zou zeggen: 't is gekkenwerk!

Wat het voorstel zelf betreft: het is niet moeders mooiste jongen. Toch wil ik al wel direct zeggen dat het mijn steun zal ontvangen.

Er zit niets anders op, willen wij dit jaar niet in een nog grotere economische malaise terechtkomen. Dit wil niet zeggen – ik doelde daar al even op – dat alles even fraai is wat in dit wetsontwerp wordt voorgesteld. Over de vier onderdelen van het voorstel maak ik enige kanttekeningen.

Dat de trendvolgers van de trendvolgers, evenals de trendvolgers de trend niet volgen, vind ik billijk. Dat de bouw-c.a.o. en de uitzend-c.a.o. niet in de indexering zijn begrepen, komt mij vooralsnog plausibel voor. De SER zal zijn licht hierover achteraf nog laten schijnen. Wij wachten dus maar af. De storm van kritiek kwam eigenlijk op het onderdeel van de kortingen op de sociale uitkeringen en op de aftop-

Van der Jagt

pingsgrens van f 55.000. Om die reden zal ik wat meer zeggen over de kortingen op de sociale uitkeringen van de niet-actieven.

De bewindslieden hebben aan de overzijde duidelijk gemaakt dat de halfjaarlijkse correcties op de uit de pas gelopen netto-uitkeringen een billijke en rechtvaardige zaak vormen. De heer Franssen heeft dit ook duidelijk onderstreept. Bovendien is vele malen uitdrukkelijk gezegd dat de koopkracht er niet door zou worden aangetast. Je vraagt je dan ook af, waarom de FNV op dit punt oorlog wil, want als deze correcties rechtvaardig en billijk zijn, waarom is er dan toch de oorlogsverklaring van de FNV? Zou het niet komen – naar mijn mening is dat het zwakke punt in het kabinetsbeleid – doordat een totaalvisie op het inkomensbeleid er nog niet is. Ik hoop dan ook dat het advies van de SER snel komt, want zo lang er nog geen totaalbeleid is, moeten wij een beleid voeren in onderdelen, in de hoop dat het straks past in het totaalbeeld.

Dat is ook het onbevredigende van dit wetsontwerp. Het is ad hoc en fragmentarisch aan het regelen. Het beperkt zich tot bepaalde groepen, namelijk tot de niet-actieven, de zwaksten in de samenleving en tot de c.a.o.-ers die vanaf f 55.000 per jaar verdienen. De werking van deze wet gaat de deur voorbij van de zeer grote groep welke zit tussen modaal en de grens van f 55.000. Naar mijn mening wordt dit als onrechtvaardig ervaren. Naar mijn gevoelens is dat voor een deel ook terecht. Dit heeft kwaad bloed gezet bij de 'Kok's' en bij de 'Vermeulen's'.

Kan de Regering bij de definitieve wetgeving per 1 januari 1980 hieraan wat doen? Ik denk nu aan hetgeen ik bij het beleidsdebat over de begroting van het Ministerie van Economische Zaken heb voorgesteld, namelijk om de broodnodige matiging zo te doen zijn dat deze door een ieder als rechtvaardig wordt ervaren.

Ik deed de suggestie, voor een aantal jaren een korting toe te passen op de prijscompensatie via een rechtvaardige schaal. Die korting zou voor de niet-actieven 0% kunnen zijn, voor modaal bij voorbeeld 10% en vervolgens oplopen tot voor topsalarissen 100%. Als zo'n billijke schaal er is, komt dat bij ons voik als rechtvaardig over, omdat er een matiging is naar draagkracht. Dit zou ook gepaard moeten gaan met een bezielend nationaal ontwikkelingsplan dat de werkloosheid op alle fronten aanpakt en dat vooruitzicht biedt op tal van werkgelegenheid scheppende projecten. Het

matigingsbeleid dat dan evenwichtig en doorzichtig is, kan voor dit nationale ontwikkelingsplan de gelden vrijmaken en de collectieve lasten behoeven dan niet per definitie te worden opgevoerd. Zo'n matigings- en ontwikkelingsstrategie zal meer uitwerken dan de nu vast te stellen incidentele en zeer tijdelijke regelingen.

Ik mag de Regering om des tijds wille verwijzen naar wat ik meer over deze materie heb gezegd in het beleidsdebat over Economische Zaken.

De vrijwillige matiging is in 1978 niet gelukt, lukt dit jaar niet en zal, als wij de zaak op haar beloop laten, ook in 1980 niet lukken. Het lijkt mij toe dat de Regering de post incidenteel moet binden aan een vast percentage van de totale loonsom. Anders loopt het weer fout. De gevolgen zullen economisch funest zijn. Het bedrijfsleven moet de vrijheid hebben, dit percentage te verdelen in eigen verantwoordelijkheid. Ik weet dat er een nadeel aan dit plan is: de vrijwillige matiging is dan van de baan. De ervaring leert echter dat deze toch niet lukt. Het is jammer, maar het is nu eenmaal zo.

Zo deed Minister Pais in het actieplan 1978 de suggestie, ten behoeve van het scheppen van arbeidsplaatsen in de onderwijssector voor één keer af te zien van een periodieke salarisverhoging. De gereformeerde vereniging van onderwijzers, leraren en kleuterleidsters was de enige die positief op deze suggestie reageerde tijdens haar jaarvergadering en liet Minister Pais weten, bereid te zijn tot geldelijke offers ten behoeve van werkloze collega's. De onderwijsorganisaties die zijn verenigd in de Nederlandse Federatie van Onderwijsorganisaties, de NFO – dit is de grootste in deze sector – voelde niets voor het voorstel van Minister Pais, een periodiek in te leveren. Als wij hierop ja zeggen, aldus NFO-voorzitter Jan Huisman financieren onze mensen de bezuinigingen. Zo gaf Jan Huisman niet thuis op dit op zich zelf sympathieke voorstel. Ook in deze sector lukt een vrijwillige matiging niet.

Daarom stel ik voor, de prijscompensatie voor iedereen voor een aantal jaren uit te keren in een aflopende schaal van 100% tot 0%. Ik geef mijn voorstel uiteraard graag voor een beter, als er maar iets in deze geest gebeurt.

Ik waardeer het dat de bewindslieden een eigen beleid durven te voeren met zo'n sterke wind van de vakbeweging tegen. Vanmorgen las ik in de krant dat de SER meent dat wij nog sterker moeten matigen. Wellicht is dit voor het kabinet een stimulans om te denken aan een soortgelijke oplossing als ik suggereerde. De Regering gaat

moeilijke tijden tegemoet. Ik wens de bewindslieden toe dat zij in dit zware weer met Gods hulp op de goede koers mogen blijven.

□

De heer **Maris**: Mijnheer de Voorzitter! Het is niet mijn bedoeling, in details te treden over de onderhavige wetsontwerpen. De spreekijdhalvering gedoogt dit ook niet. Bovendien is aan de overzijde zeer uitvoerig op het geheel ingegaan.

Als chambre de réflexion past het ons, een terugblik op het totaal van het besprokene binnen en buiten het parlement te werpen. Alvorens tot deze reflectie te komen, verklaar ik op voorhand, mij niet tegen de wetsontwerpen te verzetten. Ik beschouw ze als een soms zeer geringe, doch hoogst noodzakelijke aanzet en bijdrage tot een alom vaak met de mond beleden bezuinigingsoperatie. Uit de Voorjaarsnota blijkt duidelijk dat veel verdergaande maatregelen hoogst noodzakelijk zijn en zich in het komende najaar zullen aandienen. Een gemeenschappelijke aanpak is vereist en aan een compromis als oplossing is niet te ontkomen. Hoe pijnlijk ook, dit is pas het begin van de bezuinigingsmaatregelen. Men verliest zich hierbij te vaak in een woordenstrijd waarbij de werkelijke problematiek wordt omzeild. Ik betreur dit ten zeerste, vooral in het parlementaire gebeuren.

Ik wil een mentaliteitskwesatie aan de orde stellen, die ook belangrijk is voor de bezuinigingsmaatregelen. Hoe gemakkelijk worden niet woorden als aftopping, trendvolger en minlijng gebruikt als panacee voor alle kwalen.

In de betogen aan de overzijde heeft mij de aanzet teleurgesteld tot blijvende polarisatie, het niet-bereid zijn, tot een gezamenlijke aanpak te komen. Leuzen worden gebruikt als 'faillietverklaring van het kabinet'; 'oorlogsverklaring'; 'het kabinet mist voldoende maatschappelijk draagvlak'; 'de vakbeweging als belangrijkste exponent van maatschappelijk verzet' en 'men heeft niet geluisterd naar de mensen in het land'. Zijn die 'mensen in het land' dan een bepaalde vakbond? Wat zijn daarvoor de maatstaven? Zwaarwichtige uitdrukkingen worden gebruikt als 'de bijl ligt aan de wortel van de vitale, levende parlementaire democratie'; 'het niet-luisteren naar de samenleving' – wie is dat dan? – en 'voor de geluiden der samenleving blijft de Regering koud'; 'of de dialoog zinvol is met het parlement moet nog blijken'; 'er moet een eind komen aan de verloedering van de Nederlandse politiek'; 'hoe kunnen mensen geloof hechten aan uitspraken als deze geen politieke vertaling krijgen in het actuele handelen?'.
.

Maris

Het kabinet zou niet gekenmerkt zijn door 'een fijn ontwikkeld gevoel van wat er leeft onder de mensen'. Er wordt gesproken van 'een wetstechnische truc'; vanmiddag heb ik gehoord 'een truc die niet zou werken.' Er is gesproken van 'een smeermiddel voor het CDA'. Ten slotte is de definitie gegeven van 'een aantrekkelijk gekleurde gifcapsule met tijdelijke suikersmaak.'

Er is waarlijk aan leuzen of ongefundeerde stellingen geen gebrek. Ik begrijp eigenlijk niet dat deze kritiek juist komt van de grootste fractie buiten de regeringscoalitie, terwijl een wetsontwerp van het kabinet-Den Uyl beoogde, de WAO-uitkeringen met bruto 5% te verlagen. Zover gaan zelfs deze voorstellen niet eens.

De voornoemde frasiologie bedreeft mij omdat wij staan voor zo grote problemen, die om een oplossing vragen. Deze gehanteerde methodiek leidt tot polarisatie, tot het scherp tegenover elkaar stellen van standpunten en van de beginselen waarop zij berusten. Dat voert bijna vanzelf tot verkettering van degenen – ik denk hierbij speciaal aan de betrokken bewindsman – die die programapunten niet aanvaardden. Zij zijn dan kennelijk ook tegen het beginsel waarop zij berusten.

Polarisatie, ook met betrekking tot het inkomensbeleid, wekt de indruk dat andere partijen tegen een eerlijke verdeling van de inkomens zijn. Zo ontstaat een zekere belasting van de tegenstander. Er worden verdachtmakingen geuit. Men streeft kennelijk naar de macht en mijdt daartoe geen middel. Ook in de politiek geldt toch – of behoort te gelden – als basisbeginsel dat men de medemens moet aanvaarden zoals hij is. Dat verbiedt, ook in de politiek, de verdachtmaking. Deze verdachtmakingen voeren in de kortste keren tot een verdachtmaking van de politiek zelf, tot een 'verloedering' van de politiek, zoals het is genoemd.

De democratie die onverdraagzaamheid toelaat, maakt op den duur zichzelf kapot, omdat de grondslag van elk democratisch stelsel juist de gelijkwaardigheid van alle mensen, het aanvaarden van de medemens is. Het is vrijwel nooit zo dat voor een probleem slechts twee oplossingen bestaan, waarvan de ene volstrekt goed en de andere volstrekt verwerpelijk is. Derhalve is de leer van de polarisatie ook een valse voorstelling van zaken. Zij bevordert daardoor juist de conflicten die men probeert te vermijden.

Belangrijk ook is het ethisch standpunt ten opzichte van de inkomensverdeling. Waarom zou nivellering ook niet kunnen geschieden door het langzaam-aan proberen, het nationale in-

komen te verhogen door harder werken? Een utopie is voor velen de gesloten maatschappij, die een utopistische blauwdruk is, waarin ieders plaats en rol zijn vastgelegd, een utopie die al lang haar intrede heeft gedaan in politieke programs. Dat is een gevaar, omdat deze utopie juist niet voor discussie vatbaar is. De open maatschappij die toch onze huidige Nederlandse samenleving is, is niet utopistisch. Zij is realistisch.

Ik denk aan de termen van de bekende filosoof-socioloog Karl Popper in zijn boek 'The open society and its enemies', die pleit voor een 'piece-meal engineering', het stuksgewijs sleutelen aan de maatschappij, zoals de heer Franssen dat ook stelde: de geleidelijke correctie, die ik ook in de wetsontwerpen bespeur. Die open maatschappij is voorstander van een ontplooiing van het individu, in alle verdraagzaamheid. In 1961 beschreef Ralf Dahrendorf de theorie van het maatschappelijke conflict in zijn boek 'Gesellschaft und Freiheit', later uitgewerkt in zijn 'Konflikt und Freiheit.'

Hij stelt daar dat een regeling van het conflict juist te vinden is in het compromis; dat wil zeggen, de erkenning van de twee componenten van de samenleving, van het onvermijdelijke conflict aan de ene kant en van de neiging tot samenwerking en harmonie aan de andere kant. Daarbij zal men dan de tegenpartij in het conflict als mens dienen te beschouwen; dat wil zeggen, verdraagzaamheid moeten tonen ook tegenover de tegenpartij.

Volgens Huizinga – hij heeft het al lang voor de Tweede Wereldoorlog geschreven, maar het geldt nog steeds – leven wij in een bezeten wereld. De krampachtige verbetering der fanatici kan alleen maar tot de ondergang leiden. Wij staan voor een onontwaaibaar kluwen van schier onoplosbare problemen. Dat men daarbij geen middel schuwt om zijn politieke tegenstander zwart te maken, betreur ik. Met ware hartstocht slingert men zijn politieke banvloek naar de tegenstander die afwijkt van de ware leer en niet bereid is zich loffelijk te onderwerpen. Van een totaal gebrek aan oog voor de werkelijkheid schijnt het te getuigen om te midden van dit woeste tumult de vox humana der verdraagzaamheid te doen weerklinken. Deze stem verheft zich niet luidkeels op straten en pleinen en mengt zich niet in vinnige debatten, gaat zich niet te buiten aan grote woorden. Wij zijn in een democratie tot verdraagzaamheid geroepen, tot een eendrachtige samenwerking.

Ik citeer nogmaals Huizinga, uit zijn boek *Homo Ludens*. Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur. Misschien is het een troost voor

de bewindsman en het kabinet, een verklaring wellicht der fraseologie en polarisatie. Hij stelt op blz. 200 dat het spelelement wordt gebruikt om een maatschappelijke of staatkundige toeleeg te bedekken. Het dagelijks leven der hedendaagse gemeenschap wordt namelijk in toenemende mate beheerst door een eigenschap die met de speelzin enige trekken gemeen heeft en waarin men wellicht een buitengewoon rijk spelelement der moderne cultuur zou kunnen menen te ontdekken. Het is de eigenschap die men het best kan aanduiden, aldus Huizinga, als het puerilisme. Dit stelt hij ook in zijn boek 'In de schaduwen van morgen', die nog steeds niet verleden zijn.

Daarbij heeft hij het oog op een reeks van activiteiten, waarin de mens van heden vooral als lid van een of andere collectiviteit optredende in een organisatie, zich naar maatstaven van de puberteits- of van de knapenleeftijd schijnt te gedragen. Daaronder valt bij voorbeeld de gemakkelijk bevredigde, maar nooit verzadigde behoefte aan banale verstrooiing, de zucht tot grote sensatie. Op iets dieper liggend niveau sluiten daarbij aan de levendigste clubgeest met zijn aankleven van zichtbare onderscheidingstekenen, formele handgebaren, herkennings- en aankondigingsgeluiden, zoals de yells, kreten en groetformules, en het optrekken in marspas en marsorde.

Een aantal eigenschappen die psychologisch dieper geworteld liggen dan de genoemde en die men eveneens het beste onder de term 'puerilisme' kan begrijpen zijn het ontbreken van gevoel voor humor, het warmlopen op een woord – hoezeer bemerkt men dat juist niet bij deze wetsontwerpen –, de verregaande ergdenkendheid en de onverdraagzaamheid ten aanzien van de niet-groepsgegoten, de mateloze overdrijving in lof en blaam voor bepaalde plannen en de toegankelijkheid voor elke illusie die de eigenliefde of het beroepsbesef vleit.

Echte beschaving, zo stelt Huizinga, eist altijd en in ieder opzicht fair play, en fair play is niet anders dan het in speltermen uitgedrukte equivalent van goede trouw. Moed wens ik de bewindsman en het kabinet toe en trouw aan de ingeslagen bezuinigingsweg. Ik hoop dat de zo broodnodige verdraagzaamheid zal blijken te prevaleren boven fraseologie, in het belang van de gehele Nederlandse bevolking. Verdraagzaamheid is vooral een ethisch begrip en dat schijnt zich vaak niet te harmoniëren met politiek.

Ik moge besluiten met de essentie van het zo uitstekende boek van de jonge Franse filosoof Bernard-Henri Lévy, *Le Testament de Dieu*, namelijk dat men zal moeten: limiter le Politi-

Meuleman

que pour faire place à l'Ethique. Dat wil zeggen, dat -juist in de politiek het ethische begrip verdraagzaamheid naar voren zal moeten komen om tot een oplossing te komen van de grote problemen waarvoor wij staan.

□

De heer **Meuleman** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Bij de algemene beschouwingen over de rijksbegroting 1979 is door ons er bij de Regering op aangedrongen een drastische bezuiniging op de uitgaven toe te passen, ten einde financiële middelen vrij te krijgen, en geen verhoging van de belastingen in te voeren. Eveneens bij de behandeling van de begroting van Financiën in april jl. is door ons gesteld, dat wanneer er een stap terug moet worden gedaan, die bereikt dient te worden door beperking van de uitgaven. Dat is nodig om de tering naar de nering te zetten.

Vorige week is in de Tweede Kamer uitvoerig gediscussieerd over het pakket maatregelen, dat thans aan de orde is. Wij zullen hier niet herhalen hetgeen daar also naar voren is gebracht, maar dat er wel maatregelen nodig zijn, onderschreef een ieder wel.

Bij het doornemen van de noodhandelingen konden wij maar moeilijk aan de indruk ontkomen, dat de oppositie meer gericht was tegen de Regering dan tegen het voorgestelde pakket maatregelen. Het heeft ons dan ook verbaasd, dat tegen deze gematigde voorstellen van de Regering nog zoveel verzet wordt geboden. Wij zijn ons dacht ik allen ervan bewust, dat in de achter ons liggende jaren - en dan wel voornamelijk onder het beleid van het vorige kabinet - de overheidsuitgaven letterlijk de pan zijn uitgerezen, terwijl ook toen reeds de voorboden van lagere groei, of zelfs stilstand zich aankondigden.

Dan vraag ik mij af zoals ook door mijn partijgenoot de heer Van Dis in de Tweede Kamer is gedaan, of het wel reëel is, op zo'n manier tegen het thans zittende kabinet te hoop te lopen, wanneer dit probeert de wagen weer in het spoor te krijgen. Wij bedoelen dan de gehouden demonstraties, protestvergaderingen, aanzetten tot stakingsactie, enz. (hetgeen wij ten sterkste afkeuren) alsof hier werkelijk maatregelen worden voorgesteld die het menselijk bestaan ten gronde zouden keren! De eerste stap is hiermee door de Regering gezet, om een meer evenwichtig financieel beleid te voeren.

Iedereen is wel ervan overtuigd, dat er een matiging zal moeten plaatsvinden, doch wanneer deze wordt voor-

gesteld, komen de bezwaren en worden allerlei moeilijkheden naar voren gebracht.

Ook wij hebben wel onze twijfels, of aan de thans vóór ons liggende maatregelen wel door een ieder naar draagkracht zal worden bijgedragen. Hoewel wij niet op onderdelen van deze voorstellen wensen in te gaan (wij kunnen in deze Kamer alleen maar aanvaarden of afwijzen) blijft bij ons toch wel de vraag bestaan, of het juist en billijk is, dat de sociale uitkeringen hun bijdrage moeten leveren, ook de hogere inkomens moeten inleveren (waar wij minder moeite mee hebben) maar de tussenliggende middengroepen niet bijdragen aan de matiging of beperking.

Een bijdrage over de gehele linie zou ons meer hebben aangesproken. Wij zouden dit een meer en rechtvaardiger verdeling hebben gevonden. Waarom is dit niet gebeurd?

Eveneens vragen wij ons af, of de voor ons liggende maatregelen wel in voldoende mate bijdragen aan het financieeringstekort voor de komende jaren. Moet er voor de toekomst niet meer worden bezuinigd? Wanneer deze maatregelen worden geaccepteerd, verdient het dan geen dringende aanbeveling, om bij een tegenvallende ontwikkeling, een volgende stap tot bijstelling, de definitieve wetgeving voor 1 januari 1980 gereed te hebben?

De Voorjaarsnota is door ons meer gezien als een registratie, doch niet als oplossing van de problemen. Wij zouden een strakker beleid, een betere aanpak van de bestrijding van de werkloosheid en het terugdringen van de inflatie voorstaan. Hieraan zullen alle partijen dienen mee te werken, ook de vakbeweging. Dat dit een hele opgave zal zijn voor de Regering daarvan zijn wij ons wel bewust, maar met actie, demonstratie en wat dies meer zij worden deze problemen zeker niet opgelost.

Nogmaals: wij zullen een keuze dienen te maken: of verlaging van de uitgaven of verhoging van de belastingen. Het eerste zal bij ons verre de voorkeur hebben boven het tweede. Het heeft ons goed gedaan, dat er in de grootste regeringsfractie het **CDA** toch nog in het laatste ogenblik getuigenis gegeven werd van een homogeniteit. In eerste instantie scheen het, dat dit geheel ontbrak. Welke de motieven waren, laat ik aan insiders over. Wij willen aannemen, dat het geen opvoering van een show geweest is.

Deze uitdrukking kwamen wij nl. in de Handelingen tegen. Was het misschien toch dat men uiteindelijk ging beseffen de verantwoordelijkheid om het kabinet de nodige steun te geven om zijn taak te kunnen vervullen?

Mijnheer de Voorzitter! Wij zullen de Regering steunen bij het indienen van deze maatregelen, welke dringend nodig zijn, maar wij willen er tegelijk bij de Regering op aandringen, dat ook in andere sectoren van het beleid een ombuiging zal moeten plaatsvinden. Het is de Regering bekend, dat wij hiermede bedoelen een drastische bezuiniging van het subsidiebeleid van instellingen welke de norm van Gods Woord niet kunnen doorstaan. Wij zullen onze stem aan deze voorstellen geven.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de behandeling van de **Raming der voor de Kamer in 1980 benodigde uitgaven (gedrukte stukken Eerste Kamer, zitting 1978-1979, nrs. 110, 110a en b).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Diepenhorst** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Er schuilt misschien iets paradoxaals in, dat in een openbare vergadering over de huishoudelijke, dat wil zeggen: de inwendige aangelegenheden van deze Kamer wordt gesproken. Echter, al is de vergadering dan openbaar ik zal mij niet laten weerhouden - wat voor mij een kunststuk betekent - om enkele financiële beschouwingen hier te ontwikkelen. Het gaat hier om een van de weinige begrotingen, die ik ooit van mijn leven gelezen en begrepen heb. In elk geval ligt het aldus, dat bij raadpleging van de bescheiden mij ongeveer het gevoel overkwam van wijlen de markies Hartington de latere hertog van Devonshire. Deze droomde eens dat hij in het Hoger huis sprak en toen hij ontwaakte, was dit metterdaad het geval. Toen ik deze stukken gelezen had, meende ik op mijn beurt werkelijk, aangezien het begrotingsstukken zijn dat ik droomde. Immers, nauwkeurige vergelijking over de laatste jaren leerde mij, dat er zeer aanzienlijke bedragen telkens waren overgeschoten.

Wij leven op dit ogenblik als Kamer, tenminste als wij de cijfers kunnen vertrouwen, in een soort financieel eldorado, een geldelijk luilekkerland. Dat geeft aanleiding om met enige vrijmoedigheid een enkele wens kenbaar te maken, een wens die misschien slecht past omdat ook in de stukken wordt aangedrongen op energiebeperking. Wat dat betreft, ik vraag mij af of de energiebeperking op dit ogenblik niet te veel in een limitering van de spreektijd wordt gezocht bij de verschillende begrotingshoofdstukken. Ik zou mij kunnen indenken dat wij te dezen zonder al te veel een aanslag te doen op de grondstoffen in de schep-

Diepenhorst

ping ons wat breder zouden kunnen laten gaan, wat mij er overigens niet toe zal nopen om op dit ogenblik uw aandacht te misbruiken.

De vraag rijst ondertussen bij mij wel, waar wij in deze Kamer – er is een nader onderzoek gevraagd en toegezegd – nog werkelijk 'krachtstof' op zullen besparen. Ik heb gezien dat het in het voornemen ligt om de lift minder te gebruiken. Dat betekent dat er een nieuw grondwettelijk beletsel komt voor het Eerste-Kamerlidmaatschap, want in de toekomst zullen hartlijders buiten staat zijn om deel aan deze hoge vergadering uit te maken. Ik zou mij ook kunnen voorstellen dat men de temperatuur in dit gebouw nog iets lager maakt, wat er mogelijk toe leidt dat sommige afgevaardigden met een bontmust of een bouffante hier aanwezig zijn en dat in navolging van wijlen de Minister van justitie Ovink, die wel voorzien van een reisdeken de vergaderingen bijwoonde, of ook van de heer Luns, die af en toe met een Schotse plaid kwam; hij had dan de jicht. Ik had overigens als buitenstaander de indruk dat hij meer jicht had naarmate hij vlugger met een vliegtuig weer zich van dit land wilde verwijderen en dus ook maar heel kort de bijeenkomsten van dit huis beleefde bij te wonen.

In elk geval, de energiebesparing levert mij wel enige moeite op. Komend tot de begroting zelf, ik heb gezien dat er opnieuw een vrij aanzienlijk bedrag wordt uitgetrokken voor de inrichting van de grafelijke zalen. Dat is natuurlijk prachtig. Men zou alleen kunnen opereren: Licht hier in breder verband niet een mogelijkheid juist tot besparing van de energie? Ik heb zeer onlangs een bijeenkomst bijgewoond in de Ridderzaal. Men werd geacht om acht uur aanwezig te zijn, want ook om acht uur zou Hare Majesteit de Koningin aanwezig zijn. Ik herinner mij van iedere derde dinsdag in september die ik bijwoonde, dat er zo ongeveer drie kwartier moest worden geantichambreerd en dat men dan nog eens half wezenloos vijftien tot zeventien minuten moest wachten, alvorens de plechtigheid begon. Het lijkt mij dat een zeer geduchte besparing van tijd, van energie en ook een flinke winst aan geestelijke tevredenheid zal worden verworven, wanneer men de vergaderingen op zich zelf een tikkeltje vlotter, menselijker zou ik bijna zeggen wil maken, en ze een klein beetje meer aangepast aan het tempo van deze tijd wat betreft de gestelde termijnen inricht.

Waar het mij op dit ogenblik ondertussen als pièce de résistance om te doen is, het is te vinden in de nota naar

aanleiding van het eindverslag: het punt van de verbouw van genoemde nota is ondertekend door de heren Thurlings, Broeks en Van Hemert tot Dingshof. Ik herinner er in het voorbijgaan aan dat het hier een driemanschap betreft en dat het met nagenoeg alle driemanschappen in de geschiedenis heel droevig is afgelopen. Alleen Lepidus stierf gelukkig, zij het in volkomen vergetelheid en wat Octavianus betreft, er is over zijn levensloop in elk geval nogal wat in het midden te brengen; ik zal dat hier nu kiesheidshalve niet doen. In de nota, ondertekend door een driemanschap – wat dragen de heren een ontzaglijke verantwoordelijkheid – leest men dat ten aanzien van de herindeling van bureau-ruimte de onlangs de in het leven geroepen werkcommissie met haar oriënterende werkzaamheden aanving en dat naar zich laat verwachten aan de nodige verbouwingen niet vóór het einde van 1980 kan worden begonnen.

Zulks geeft enige rust want er wordt wel eens in dit bouwwerk ingegrepen op een wijze, die tot enige bedenking aanleiding verschaft. Ik herinner mij, hoe in de dertiger jaren de toenmalige voorzitter van de Eerste Kamer naar aanleiding van een nationaal feest sprak: 'Boven de tinnen van dit historische kwartier wappert de driekleur van de streng'. In andere woorden, bij uw voorganger, Baron de Vos van Steenwijk leefde mijns inziens een groot historisch besef ten opzichte van deze beuizing.

Welnu, er zijn hier onlangs veiligheidsmaatregelen getroffen van dien aard, dat iemand de indruk krijgt dat hij de vitrine van een modern kledingsmagazijn betreedt, en dat de deuren volgens een ingewikkeld systeem dermate op elkaar zijn ingespeeld dat – zou zich werkelijk een kleine calamiteit met een koffieketel voordoen, zodat het gebouw in brand vloog – de afgevaardigden alleen via de hofvijver zich in veiligheid zouden kunnen brengen. Ik heb wel meegemaakt dat op alle toetsen tegelijk werd gedrukt zodat het gehele mechaniek – waarschijnlijk was dit de bedoeling – volstrekt ontregeld werd. In ieder geval maakt deze vernieuwing niet de indruk van verantwoordelijke vernuftigheid.

Ik wil nu graag met klem op de volgende wijzen. Als men in de toekomst wat aan de zalen wil gaan doen – zeer onlangs was ik in een commissiekamer, die – misschien als proef – werkelijk wanstaltig was verformfaaid door het aanbrengen van een aantal boekenrekken – laat de huishoudelijke commissie dan eerst de nodige, beslist niet schrielle plannen eens voorleggen aan kamerleden. Doel dient te zijn het verkrijgen van een volkomen gaaf en geordend

geheel waarbij men zich weet te bedienen van de verworvenheden van de techniek, al kost het geld. Er zijn in dit huis enkele elektrische klokken aangebracht, die elke minuut met een zó daverend geraas verspringen, dat men een ogenblik denkt aan ernstige constructiefouten, hetzij in de vloer, hetzij aan het plafond. De techniek gaat vrij ver op dit moment; met mijn alpha-opleiding loop ik van dag tot dag in verwondering. Het zou buitengewoon aardig zijn als de Kamer, die toch vele technische leden kent, zich te dezer zake geheel en al op de hoogte van de tijd zou mogen gevoelen.

Wat betreft de uitgaven zal ik u niet vermoeden met een becijfering van wat wij de laatste jaren hebben overgehouden. Ik weet, dat deze sommen weer vervallen. Toch schenken wij op deze wijze reeds geruime tijd aan julkapketten een geheel aparte achtergrond: wij betonen ons sober er is een zuinigheid, die de wijsheid bedriegt. Zijn wij werkelijk wel bij machte om te komen tot een doordacht plan voor jaren, architectonisch in alle opzichten verantwoord, zodat deze Kamer ook voor de toekomst werkelijk een unicum kan zijn. Om met de woorden van een van de grootste staatslieden van deze tijd in vrije aanhaling te eindigen, vermeld ik hoe Churchill stelde dat, toen het Engelse parlement in vlammen was opgegaan, de Engelsen het verantwoord moesten herbouwen, omdat naderhand die zalen weer de afgevaardigden zouden bouwen. Onze debatten hier krijgen soms een wat hartstochtelijk karakter; juist als wij in een waardige omgeving de discussie kunnen voeren, zullen wij ook voor de toekomst kunnen blijven wat onze voorgangers in het verleden waren: een sieraad van het Nederlandse publieke leven.

□

De Voorzitter: Dames en heren! Ik zal trachten de opmerkingen van de heer Diepenhorst te beantwoorden, hoewel ik niet heb kunnen overleggen met het triumviraat, dat ongetwijfeld een sombere toekomst tegemoet gaat als ik de heer Diepenhorst moet geloven. Overigens zal ik niet een zo bloemrijke taal gebruiken als de heer Diepenhorst deed, maar hij had zich dan ook zorgvuldig op deze discussie voorbereid.

De heer Diepenhorst (CDA): Ik ga maar vast bij de interruptiemicrofoon zitten!

De Voorzitter: Dit is een vermakelijk intermezzo op een zeer druk bezette dag.

Het belangrijkste punt uit het betoog van de heer Diepenhorst betrof de begrotingsverschotten, die volgens de Comptabiliteitswet weer verdwijnen,

Voorzitter

tenzij zij waren uitgetrokken voor bijzondere projecten, die zich over meer jaren uitstrekken. Dan treedt artikel 12 eventueel in werking.

De grote onzekerheid bij het opstellen van onze begroting is de frequentie van de vergaderingen. Wanneer een kabinet komt te vallen en zich een langdurige periode van kabinetsformatie voordoet, vermindert de frequentie der vergaderingen van deze Kamer. Dat heeft onmiddellijk een grote invloed op de uitgaven die de Kamer moet doen. Wij moeten natuurlijk zodanig begroten, dat het werk dat er te doen is ook kan worden gefinancierd. Dat houdt automatisch in dat er ruimte in de begroting zit. Zouden wij die ruimte niet hebben, dan konden wij eventueel klem komen te zitten.

Dit was wel het belangrijkste punt in de opmerkingen van ons medelid de heer Diepenhorst. Als hij zegt dat wij in een waardige omgeving verkeren, onderschrijf ik dat graag. Een fraaiere vergaderzaal en een fraaiere gebouw kan ik mij ternauwernood voorstellen. Ik ben het met hem eens dat het ons aller zorg moet zijn, dit gebouw in deze waardige toestand te behouden. Als er op bepaalde punten afwijkingen van die toestand zijn, moeten wij er ook iets aan doen. Het zal de heer Diepenhorst niet onbekend zijn, dat een tweetal commissies zich daarmee op het ogenblik al ingrijpend bezighoudt, zodat naar ik hoop de toekomst zelfs van dit triumviraat met enig vertrouwen tegemoet kan worden gezien.

Wij leven helaas in een tijd waarin veiligheidsmaatregelen geboden zijn. Zou men ze niet hebben genomen en zou er iets gebeuren, dan kon men ons achteraf terecht verwijten maken. De gebouwen zoals zij zijn geschapen zijn niet gebouwd met de ervaring van de noodzaak van de huidige situatie, die leidt tot beveiligingsmaatregelen. Ik ben het graag met de heer Diepenhorst eens dat wat beneden is gewrocht niet bijzonder fraai is. Ik heb niet ondervonden dat er af en toe technische storingen voorkomen, maar als de heer Diepenhorst dat wel heeft ondervonden, neem ik dat graag van hem aan. Dergelijke problemen moeten echter oplosbaar zijn. Als een esthetisch betere oplossing te vinden is voor met name de afscheiding tussen de voorhal en het trappenhuis wil ik die graag steunen.

Wij moeten ons echter goed voor ogen houden, dat het laatste woord, althans wat de beveiliging aangaat, bij de Rijksgebouwendienst en dus bij de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening thuishoort. Ik

ben het graag met de heer Diepenhorst eens dat wij nog eens moeten nagaan of er niet een elegantere oplossing te vinden is. Overigens zijn er misschien toch nog andere vluchtwegen dan alleen die welke door de heer Diepenhorst zijn aangegeven. Zo dat niet het geval is, zullen wij de kamerleden voor zover nodig in staat moeten stellen zich de zwemkunst eigen te maken.

De mogelijkheden tot energiebesparing zijn beperkt. Wanneer wij hier tot spreektijdbeperking besluiten, is dat uit een oogpunt van lijfsbehoud en ook van goede programmering noodzakelijk.

Het is niet juist dat de lift buiten gebruik zou worden gesteld, want dan zou hij een impediment zijn. Men wil echter proberen de frequentie van het gebruik zoveel mogelijk te verminderen.

Ten aanzien van de temperatuur zijn er mensen, die ons ooit hebben aangeraden weer dikke truien te gaan dragen. Jansen en Tilanus is een naam die ieder ongetwijfeld ook nog in het geheugen ligt. Dat zouden oplossingen zijn. Ik wil niet direct aannemen, dat dit de enige mogelijke oplossingen zijn.

In het verleden zijn de leden van de Kamer tweemaal plannen voor het gebouw of het gebruik van het gebouw voorgelegd. Het is onze bestendige gedragslijn, dat in de toekomst ook zo te doen. Dat men soms achteraf tot andere ideeën komt dan men aanvankelijk heeft gehad is begrijpelijk. De enige mogelijke weg lijkt mij dan, dat de leiding van deze Kamer, zeg het beruchte triumviraat, onmiddellijk het college van senioren in actie brengt om over de gewijzigde inzichten te rapporteren en eventueel te bezien, of dit tot herziening van aanvankelijk ingenomen standpunten aanleiding geeft.

De heer **Diepenhorst** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben in de eerste plaats zeer erkentelijk voor het antwoord, maar in de tweede plaats moet ik ook denken aan het nageslacht. Dat is voor mij een bijzonder onzelfzuchtige houding. In dat verband zou ik toch graag de verzekering willen, dat de commissies niet eigenmachtig zullen voortvaren met de plannen, maar dat zij deze projecten voor de verdere uitmonstering van dit gebouw ons nog zullen worden voorgelegd. Als dat zo is, ben ik meer dan bevredigd.

Ik heb overigens met de grootste belangstelling kennis genomen van de in dit huis wat merkwaardige sluikeclame voor bepaalde textielartikelen. Nu u zo ver bent gegaan, zou ik echter ook wel uw oordeel willen weten over de kwaliteit van de produkten van de firma Hunkemöller.

De **Voorzitter**: Aangezien het niet mijn bedoeling was, sluikeclame te bedrijven – ik meen ook uitsluitend in de voltooide verleden tijd te hebben geciteerd – zal ik de laatste uitnodiging niet aanvaarden.

Met de uitnodiging om de commissie niet tot een executieve te maken maar slechts tot een adviserende heb ik weinig moeite, want het is de bedoeling dat de commissie als zodanig optreden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De Raming wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 17.07 uur tot 17.26 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de wetsontwerpen:

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (13 872).

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake sociale grondrechten (13 873).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Namens mijn fractie spreek ik mijn waardering uit voor de gedegen en uitvoerige beantwoording zowel door de Minister van Binnenlandse Zaken als door de heer regeringscommissaris. Hoewel wij begrip hebben voor de argumenten van de Minister betreffende partiële wijziging van de Grondwet, zijn onze argumenten contra, daarmee niet verdwenen. Beraadslaging en besluitvorming vormen één geheel, aldus de Minister, maar dan zal het ook als één geheel moeten kunnen worden behandeld. Daarbij wil ik nogmaals verwijzen naar de procedure ten aanzien van het nieuwe Burgerlijk Wetboek.

Als de bewindsman de conclusie trekt dat hij verwacht dat bij afweging van de argumenten die hij vanmorgen naar voren heeft gebracht, naar mijn mening deze wijze van behandeling de minst slechte is, dan heeft hij daarin gelijk. Zoals ik in eerste termijn reeds heb gezegd, zullen wij de in het verleden gemaakte afspraken respecteren. Wat dit betreft, is er dus niets aan de hand.

In het kader van het toetsingsrecht door de rechter van formele wetten aan de Grondwet refereren de be-

Van der Meer

windsman en de regeringscommissaris aan de openbaarheid van de adviezen van de Raad van State. Aan mijn concrete vraag in eerste termijn, wanneer de wet openbaarheid van bestuur in werking treedt, zijn zij echter voorbijgegaan. Op deze vraag zou ik graag nog een antwoord van de Regering ontvangen.

Ten aanzien van de horizontale werking van grondrechten kan ik mij vinden in het betoog van de bewindsman, voor zover het de taak van de wetgever betreft. Daar waar de horizontale werking tot de rechter behoort en een ingreep kan betekenen in de privaatrechtelijke verhoudingen, behouden wij ons bezwaar. Dat toepassing van horizontale werking momenteel plaatsvindt, is mij bekend, maar of nu de horizontale werking een aanmoediging, met waarschuwing om omzichtig te werk te gaan, bevorderd wordt door deze genuanceerde benadering van het wetsontwerp, moge zo zijn, maar bij mij rijst dan de vraag wat er zal gebeuren als er iets minder omzichtig te werk lijkt te worden gegaan in de toekomst.

Met genoegen heb ik kennis genomen van de aanvullende interpretatie van art. 1.1 over de fundamentele gelijkwaardigheid of ongelijkwaardigheid van het huwelijk. Op het rapport 'Anders geregeld' dat mij overigens wel bekend is, ben ik tijdens het debat over de begroting van Justitie op 30 januari jl. in deze Kamer ingegaan. Ik heb toen geconstateerd dat het rapport niet meer, maar ook niet minder, een inventarisatie is van verschillende wetten, besluiten en regelingen, waarin onderscheid wordt gemaakt in de behandeling van mannen en vrouwen, gehuwden en ongehuwden. Naar de effecten die het rapport kan sorteren, kijken wij met belangstelling uit.

Ten aanzien van de sociale grondrechten blijven wij van mening dat zij voor een groot deel een intentieverklaring vormen. Ik val in herhalingen als ik zeg, dat ze een mengelmoes zijn van subjectieve rechten en instructienormen, zo mogelijk nog in één artikel ondergebracht. Over mijn teleurstelling (dit zal de bewindsman duidelijk zijn) ben ik niet heen. Een duidelijker redactie van deze sociale grondrechten zou mijn voorkeur hebben gehad.

De kleine beleidsmarges zijn van belang voor het al dan niet kunnen toepassen van sociale grondrechten. Daarbij refereert de Minister aan het gebrek aan financiële middelen.

Daarmee onderschrijft hij echter eigenlijk mijn conclusie dat deze sociale grondrechten alleen maar toepasbaar zijn in een economische 'hausse-situatie'.

Het antwoord ten aanzien van het stakingsrecht is naar mijn mening uitermate onbevredigend. Om niet in herhaling te vallen van hetgeen ik verleden week heb gezegd, verwijs ik nogmaals naar de Handelingen die binnenkort verschijnen.

Mij is niet helemaal duidelijk geworden waarom de Minister zo stellig antwoordde dat de situatie van 1976 niet is gewijzigd. De toenmalige staatssecretaris, de heer Zeevalking, meende een termijn nodig te hebben van drie à vier jaar om het stakingsrecht te regelen. Die termijn is bijna verstreken, maar toch houdt de bewindsman vol dat de situatie niet is gewijzigd. Daarbij vraag ik dan: ook de maatschappelijke situatie niet?

Ten aanzien van de sociale grondrechten kom ik even terug op hetgeen de bewindsman vanmorgen zei naar aanleiding van een uitspraak van de heer De Gaay Fortman verleden week. De bewindsman zei vanmorgen – ik citeer –

'Ik kom tot de beschouwingen die de heer De Gaay Fortman heeft gehouden. Ik ben het van harte met hem eens; hij zei aan het adres van mevrouw Van der Meer: Je moet die sociale grondrechten niet bagatelliseren, je zou ze moeten oppeppen.'

Vervolgens citeer ik hetgeen de heer De Gaay Fortman verleden week zei:

'Daarbij zal blijken dat ik, in tegenstelling tot de geachte afgevaardigde, mevrouw Van der Meer, die de positivering van deze rechten eerder wil oppeppen dan bagatelliseren, mijn standpunt zal bepalen.'

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Dat is een fotokopie van het stenogram. Mevrouw Van der Meer heeft verleden week vóór mij gesproken. Ik had hiervan dus niet een getikte tekst. De stenograaf heeft dit onjuist opgenomen. Ik heb helemaal niet gesproken van 'mijn standpunt nader bepalen'. Ik heb gezegd: In tegenstelling tot mevrouw Van der Meer, zal blijken dat ik die rechten niet wil bagatelliseren, maar juist oppeppen. Ik meen dan ook dat de Minister correct heeft beluisterd wat ik verleden week heb gezegd.

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): In dat geval gaat mijn argumentatie niet op.

De **Voorzitter**: De heer De Gaay Fortman spreekt in het algemeen erg dui-

delijk. Wij hebben ook goede stenografen. De veronderstelling dat de stenografen het niet zouden hebben opgenomen zoals de heer De Gaay Fortman het heeft gezegd, wil bij mij een beetje bevreemdend overkomen.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Ik stel voor, dat wij samen die band gaan beluisteren, want ik ben zeer stellig. Ik sluit mij overigens aan bij uw complimenten aan de Stenografische Dienst in het algemeen. Ik neem aan dat er iets met de apparatuur mis was.

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): De apparatuur is altijd een mooi middel om je achter te verschuilen.

De heer **Diepenhorst** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Naar mijn mening bestaat er geen enkele twijfel over dat het origineel, de heer De Gaay Fortman jr., nog veel fraaier is dan de kopie, de heer De Gaay Fortman jr.

De **Voorzitter**: Dat is een veel te vaarlijk thema en daar stappen wij dan ook snel van af.

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Nu de heer De Gaay Fortman het heeft gezegd, zoals hij het heeft gezegd, en daarmee het stenografisch verslag heeft gerectificeerd, gaat mijn conclusie niet meer op en ga ik over op het volgende punt.

De tegenstandster van de sociale grondrechten is niet bekeerd en dat ligt ook niet zo vreselijk in mijn lijn. Bij afweging van alle factoren zullen wij vóór de wetsontwerpen die uiteindelijk als één geheel worden behandeld, stemmen.

Ten slotte zou ik de regeringscommissaris willen vragen of ik het juist heb begrepen dat door het afwijzen van de argumenten van het door mij gerefereerde artikel van mr. Hortmann, de repliek die is gegeven door professor Burkens door de regeringscommissaris wordt onderstreept.

Aan het adres van de heer Wiebenga moet ik nog even naar aanleiding van het – zoals de Voorzitter verleden week constateerde – 'leuke staatsrechtelijke betoog' de opmerking maken dat een regering weliswaar niet demissionair kan zijn, maar dat zij evenmin missionair kan zijn. Ook dat geldt in tegenstelling tot een kabinet.

□

De heer **Teijssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben de Minister van Binnenlandse Zaken en de regeringscommissaris voor de grondwetsherziening zeer erkentelijk voor het omvangrijke,

Teijssen

diepgaande en veelzeggende antwoord dat is gegeven naar aanleiding van mijn inbreng van de vorige week met betrekking tot de wetsontwerpen 13872 en 13873. Dit neemt niet weg dat, zoals altijd in een discussie het geval is, vragen overblijven en opmerkingen zijn te maken.

Het antwoord van de bewindsman en de regeringscommissaris is voorbijgegaan aan een punt dat mijn fractie belangrijk acht. Het heeft betrekking op mijn beschouwing betreffende de in de wetsontwerpen voorgestelde bepalingen over de grondrechten, die een aantal organieke wetten vergt ter uitvoering, als de bepalingen, in tweede lezing is aanvaard. Een aantal additionele artikelen overbrugt de tijd tot de totstandkoming van deze wetten, maar hiernaast moet worden opgemerkt dat de grondwetsbepalingen eerst dan volledig werken en tot gelding komen, als de complexe uitvoeringswetgeving tot stand is gebracht.

Wij hebben gevraagd – wij achten het van belang dit te weten – te vernemen welke werkwijze en tijdsplanning ter voorbereiding van deze uitvoeringswetgeving het kabinet voor ogen staat. In tweede termijn wil ik bewindsman noch regeringscommissaris vragen, vandaag reeds omtrent deze werkwijze en tijdsplanning mededelingen te doen. Wij zullen ons zeer gecontenteerd voelen, wat voor de naaste en verdere toekomst misschien van nog meer betekenis is dan een antwoord op dit moment, als de bewindsman wil toezeggen dat hij in een brief aan deze Kamer een uiteenzetting zal geven omtrent hetgeen in eerste termijn vanuit onze fractie is gevraagd. Ik voeg hieraan toe dat ik niet gegevens omtrent dag en uur wil vernemen. Dit zal men begrijpen. De wens van mijn fractie is, enig perspectief te zien in de voorbereiding van de complexe uitvoeringswetten en alles wat hiermee verband houdt.

In eerste termijn heeft de bewindsman medegedeeld dat, als ik het goed heb begrepen, morgen een bespreking zal plaatsvinden met de commissie uit de Tweede Kamer die zich bezighoudt met de grondwetsherzieningen, over de procedure, zeer toegespitst op het tijdschema. Vooraf zeg ik dat het tijdschema, tot stand gekomen in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en gedagtekend 5 september 1978, tot stand is gebracht, zonder dat hierbij de Eerste Kamer is betrokken.

Dit is het goede recht van de Tweede Kamer. Ik betwist dit niet, maar vind het zelfs getuigen van de zelfstandigheid van de Kamer.

Dit brengt echter mee dat ook de Eerste Kamer over de werkwijze haar mening kenbaar moet maken. Ik heb dit in eerste termijn gedaan. Toen heb ik gezegd dat wij eraan twijfelen – dit is ook in het nadere voorlopige verslag tot uitdrukking gebracht – of het tijdschema dat in de planning is voorzien, helemaal haalbaar is. Verleden week heb ik opgemerkt dat onze twijfels zijn versterkt, nu de Tweede Kamer er kennelijk niet in is geslaagd, vóór het zomerreces van 1979, zoals in het werk-schema was aangekondigd, de ontwerpen behorende tot groep C van de herziening van de Grondwet plenair af te handelen. Ik vraag de bewindsman, met onze opvattingen op deze twee punten bijzonder rekening te houden, indien hij morgen spreekt met de commissie uit de Tweede Kamer en hierbij vooral de aandacht te vestigen op het feit dat ook de Eerste Kamer voldoende ruimte en tijd moet hebben, wil zij in haar staatsrechtelijke positie met haar eigen verantwoordelijkheid de ontwerpen nauwgezet kunnen behandelen.

Mevrouw Van der Meer heeft in eerste termijn in verband met artikel 1.1 van wetsontwerp 13872 gevraagd of met de bepaling die erin is gesteld, een uitspraak wordt gedaan over de fundamentele gelijkwaardigheid of ongelijkwaardigheid van het huwelijk en andere samenlevingsvormen.

Wij hebben in het voorlopig verslag daarvoor reeds eerder aandacht gevraagd. De Minister heeft vanochtend gezegd:

'Het gelijkheidsbeginsel brengt met zich mee dat op genuanceerde wijze wordt gezien in welke situaties voor het huwelijk en andere samenlevingsvormen dezelfde of verschillende regels dienen te gelden.'

In dat verband, en gerelateerd aan de bepaling van artikel 1.1. van het wetsontwerp, wil ik toch gaarne opmerken dat naar de mening van onze fractie aan het gezin in deze tijd vooral ook de waarde moet worden toegekend die het toekomst als één van de bouwstenen en als de oudste kern van de samenleving.

Het huwelijk en het vanuit het huwelijk opgebouwde gezin is als samenlevingsvorm naar de mening van onze fractie de hoogste verbijzondering van de samenleving van twee mensen, man en vrouw. Dat ligt diep verweven in de hele mens. In het beleid, het

overheidsbeleid met name, moet het gezin als samenlevingscomponent overheersen, met erkenning van de geheel eigen en eerste plaats van huwelijk en gezin. In de rechtsorde dient het gezin een eigenstandige bescherming te hebben, met erkenning van de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders.

Andere samenlevingsvormen nemen, ook historisch gezien, een andere plaats in. De overheid mag naar onze opvatting in wetgeving en bestuur een duurzaam samenleven van ongehuwden niet gelijkstellen met huwelijk en gezin, omdat hier geen sprake is van fundamentele gelijkwaardigheid. Zij zijn zeker niet elanders spiegelbeeld. Een beleidsmodel van de overheid behoort te worden uitgekristalliseerd in een institutie van gedifferentieerde rechten en plichten. Ik meen dat ik hiermee ook enigermate treedt in de opvatting die de Minister van Binnenlandse Zaken kenbaar heeft gemaakt.

Mevrouw Van der Meer (PvdA): Verschilt de heer Teijssen in dit opzicht met de bewindsman van mening, of heb ik vanochtend de bewindsman zo verkeerd begrepen dat hij de gelijkwaardigheid van alternatieve samenlevingsvormen – in welke vorm dat dan ook moge zijn – discriminatoir acht ten opzichte van het huwelijk omgekeerd? Ik heb in geen enkel opzicht denigrerend gesproken over het huwelijk. Het enige waarvoor ik pleit is een gelijkschakeling van datgene wat mensen willen, in hun individuele vrijheid. U betoogt nu een intolerantie tegenover juist diegenen die niet in een vorm samenwonen die in een huwelijk haar beslag heeft gevonden. Daartegen maak ik ernstig bezwaar.

De heer Teijssen (CDA): Ik wil hierop zeer kort antwoorden. Ik was met mijn beschouwing niet in debat met mevrouw Van der Meer. Ik heb alleen ingehaakt op datgene wat de Minister van Binnenlandse Zaken deze morgen heeft opgemerkt. Ik heb mij daaraan geconformeerd en er nog een korte beschouwing aan toegevoegd, waarin principieel onze opvatting te vinden is omtrent huwelijk en gezin aan de ene kant en alternatieve samenlevingsvormen aan de andere kant, erop neerkomend dat hier geen sprake mag zijn – althans naar onze opvatting – van fundamentele gelijkwaardigheid. Ik heb echter ook gezegd dat dit bij elk onderdeel van de wetgeving die hier aan de orde komt zal moeten worden uitgekristalliseerd.

Teijssen

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): Mijn vraag was juist aan de bewindslieden...

De heer **Teijssen** (CDA): Ik wil nog verder gaan om mevrouw Van der Meer te beantwoorden. Ik verwijs naar de behandeling verleden week in deze Kamer van het ontwerp dat betrekking had op de wijziging van het Burgerlijk Wetboek enzovoorts met betrekking tot huur en verhuur, waarbij door mijn fractiegenoot Van Kuik zeer duidelijk is gezegd wat het standpunt van onze fractie was met betrekking tot dat onderdeel van de wetgeving, waarbij sprake was van gezinnen en van alternatieve samenlevingsvormen.

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): Ja, maar wij erkennen de alternatieve samenlevingsvormen toch niet als fragmentarisch in het geheel? Wij erkennen deze wel of niet. Mijn vraag aan de bewindsman was of er bij een redenering a contrario wel sprake zou kunnen zijn van een fundamentele ongelijkwaardigheid. Daar zit zijn probleem.

De heer **Teijssen** (CDA): Ik heb de indruk dat ik het hierover in een paar minuten tijds op dit moment niet met mevrouw Van der Meer eens zal worden. Ik zeg nogmaals dat ik niet de bedoeling heb gehad met haar het debat te voeren. Ik heb wel de intentie gehad, in te haken op de beschouwing van de Minister van Binnenlandse Zaken van deze ochtend.

□

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie is de Regering zeer erkentelijk voor de gedegen beantwoording. Ik heb de betogen van niet alleen de regeringscommissaris, maar ook de Minister met veel waardering gehoord. U verstaat wel mijn goede bedoelingen in het omkeren van die volgorde: dat de heer Simons boeiende betogen kan houden over de Grondwet wisten wij al. Het was duidelijk dat de Minister meer had gelezen dan alleen Elseviers Magazine. Met die opmerking moet ik een correctie aanbrengen op een eerder publiekelijk uitgesproken oordeel over de geschiktheid van de heer Wiegel voor het ministerschap. Zijnerzijds zal hij, zo verwacht ik, niet meer terug kunnen tot het niveau – ik zeg niet 'de positie', maar 'het niveau' – van de oppositieleider van enkele jaren geleden. Mijn fractie ziet dat als een groot winstpunt.

Ik kom nu tot enkele punten uit de beantwoording. In de eerste plaats de kwestie van de bootvluchtelingen. Wij

vinden het verheugd dat de Minister hierop materieel is ingegaan, daarmee besef tonend voor het feit dat wij op een moment als dit, nu wij zo diepgaand spreken over de eigen fundamentele vrijheden en sociale rechten, aan de schrijnende situatie van deze mensen niet voorbij kunnen gaan. Mijn fractie kan zich zeer wel vinden in en is verheugd over wat de Regering hier wil doen.

Op een aantal belangrijke politiek-juridische kwesties heeft mijn fractie de Regering van harte gesteund. Dat betreft de toetsing, waar wij niet eens over hebben gesproken – wij kunnen ons volledig vinden in wat daarover tot dusverre, ook vanmorgen, is gezegd –, maar ook de horizontale werking van de grondrechten. Ik heb daar nog aan toegevoegd – ik zie mij genoodzaakt dit te herhalen – dat naar onze mening de rechter hier gestimuleerd moet worden. Door de kritiek van andere zijde heeft de Regeringscommissaris in voorzichtige termen hierover gesproken, terwijl wij vinden dat de rechter eerder gestimuleerd kan worden. Wij hebben de vermaatschappelijking van het privaatrecht voor het grootste deel aan de rechter te danken en wij zouden de rechter ook hierin bepaald niet alleen tot voorzichtigheid willen manen.

Wat betreft de horizontale werking van de sociale grondrechten doelde ik niet in de eerste plaats op een taak voor de wetgever – die spreekt voor zich zelf –, maar ook weer op de rechter. Ik heb daarbij het oordeel van de regeringscommissaris gevraagd over het volgende. Burgers mogen naar onze mening de overheid in geen geval tegenwerken in haar zorg voor arbeid, sociale zekerheid, volksgezondheid en dergelijke. Wat nu de betekenis van de sociale grondrechten als zodanig betreft, is duidelijk geworden dat ik die inderdaad heb willen oppeppen.

Ik meende in het betoog van mevrouw Van der Meer te beluisteren dat zij de betekenis daarvan bagatelliseerde. Overigens mogen wij woorden als 'oppeppen' rustig gebruiken als wij over de Grondwet spreken. Wij moeten juist oppassen voor deftige taal; dat stuk ligt al ver genoeg van de burger. Een van de grote bekwaamheden van de heer Wiegel ligt in het spreken van heel gewone begrijpelijke taal. Laat hij dat ook vooral als het gaat over de Grondwet doen. Dan zal dat stuk veel dichterbij onze burgers komen.

Minister **Wiegel**: Dus toch weer terug naar het oude niveau!

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Neen, dat was het niveau van alleen Elseviers Magazine. Niet uw taal, want die heb ik steeds bewonderd.

Ik wilde de betekenis van de Sociale Grondrechten oppeppen. Dat heeft ook de Regering gedaan. Ik ben blij dat de Minister in zijn beantwoording de naar ons gevoel zwakke formulering 'voorwerp van zorg der overheid' veel krachtiger inhoud heeft gegeven. Met hem hoop ik dat het ook mevrouw Van der Meer overtuigd heeft van de betekenis van deze positivering.

De Minister is ingegaan op mijn betoog dat de sociale grondrechten onvoldoende compensatie bieden voor een slopende sociale desintegratie. Ik zie de oorzaak daarvan vooral in een steeds sterker wordende, steeds verdergaande arbeidsverdeling en specialisatie en de daarmee gepaard gaande economische concentratie, grootschaligheid, verlies aan inzichtelijkheid in de gemeenschap, anonimisering, zoals het wel met een lelijk woord wordt genoemd, van onze maatschappij. Alles wat de Minister daaraan heeft toegevoegd kan ik in dat verband brengen. Daarover zullen wij het wel eens zijn. Verstedelijking bij voorbeeld is de tweelingzuster van industrialisatie en industrialisatie is een gevolg van een steeds verdergaande arbeidsverdeling en grootschaligheid.

Mijn punt betreft de grenzen van de verzorgingsstaat. Ik bedoel het dan niet in de zin van Friedman, dat wij bij voorbaat zouden mogen aannemen dat er grenzen zijn in de solidariteit van de burgers: aan datgene wat de een via de publieke kas meent te kunnen opbrengen voor de ander. Er zijn grenzen in de verzorging van de burger in de zin van de waarborg van zijn plaats in de gemeenschap, niet de staatsgemeenschap, maar de kleine gemeenschappen, waar mensen allereerst hun zekerheid plegen te vinden. Daar stuit de overheid op grenzen.

Juist omdat dit buiten de competentie van de overheid valt, zal de overheid datgene waartoe ze wel competent en bij machte is moeten doen om ontwikkelingen tegen te houden die noodgedwongen zullen leiden tot sociale desintegratie in een zodanig tempo dat niet te verwachten is, dat dit door een sociale herstructurering kan worden opgevangen.

Ten slotte, wat ik zei over de beslissing van de Kamer in 1977 om deze voorstellen niet verder te behandelen met een demissionair kabinet was niet aan het adres van de Regering gericht maar aan ons eigen adres en wellicht daarbuiten. ik sprak over de noodzaak

De Gaay Fortman

van bezinning. Als beschouwingen als deze worden gehouden, worden die goed gevolgd door rechtsgeleerden en mensen die geïnteresseerd zijn in publiek politieke zaken. Ik neem aan dat zij daarover zullen gaan nadenken.

De vraag is, als Ministers aandringen bij de Kamer op voortzetting van de behandeling van een wetsontwerp, omdat zij dat in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten, wat de Kamer dan moet doen. De Minister heeft terecht gezegd dat de Kamer dan opereert met de termen urgent en politiek controversieel. Als het gaat om de vraag wat urgent is plegen de meningen niet ver uiteen te lopen. Ik vermoed dat wij toch wel behoefte hebben – dat geldt zeker naarmate de perioden dat kabinetten demissionair zijn langer duren – aan een bezinning op de vraag wat politiek controversieel is. Aan de ene kant zullen wij het er allen wel over eens zijn dat wanneer er maar één lid is van de Kamer dat zegt dat het voor hem controversieel is, dit niet voldoende is. Aan de andere kant kan men ook niet zeggen dat zolang de helft plus één het maar niet controversieel vindt, het niet politiek controversieel in die zin is.

Ik wil onze schaarse vergadertijd vandaag niet gebruiken om mijn visie daarop te geven. Ik heb alleen willen oproepen tot een dergelijke bezinning.



De heer **Voûte** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mij gaarne aan bij diegenen, die grote waardering hebben uitgesproken voor de wijze, waarop de Minister en de regeringscommissaris de vragen en opmerkingen van de Kamer hebben beantwoord. Wat mij zelf betreft, ik vind dat ik bijzonder goed aan mijn trekken ben gekomen. Toch is op dit moment een deel van mijn fractie nog niet overtuigd door de uiteenzettingen van de Minister wat betreft de klassieke grondrechten. Dat is de reden, waarom ik nog ietwat uitvoerig op deze zaak wens in te gaan.

Ik wil beginnen met de toetsing van de formele wet aan de grondwet. De argumenten van de Minister zijn: Het zou geen winstpunt betekenen, gezien de principiële verhoudingen in ons staatsbestel. Verder is er nog een praktisch probleem, namelijk dat de discussie uit de tijd van de totstandkoming van de wet opnieuw voor de rechter zouden oplaaien.

Wat het eerste argument betreft, beroept de Minister zich op de Nederlandse rechtstraditie. Dat zijn argumenten, die eigenlijk niet meer opgaan in de tijd, waarin wij thans leven.

Toen die rechtstraditie opging, ging het om een tijd, waarin geen sprake was van toetsing van wetten aan verdragen of statuut. Toen was er geen sprake van, dat de wetten een formeel raam vormden, veelal van technische aard, waarbij de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur, koninklijke besluiten geschiedde. In die tijd werden de wetten veel minder door de administratie voorbereid.

De Kamer had veel meer gelegenheid die à tête reposée te behandelen. De agenda van vandaag is er een voorbeeld van, hoe de belangrijkste wetten erdoor gejaagd worden. De regeringscommissaris zal met belangstelling hebben gelezen de noot van mr. Veegens in de bundel Wijckerheld Bisdome over het toetsingsrecht van de rechter.

De Minister ziet de discussie ten tijde van de totstandkoming van de wet opnieuw oplaaien voor de rechter. Dat is een volkomen overtrokken beeld van het toetsingsrecht. Toetsing door de rechter van de grondwet aan verdragen en van wetten aan verdragen geschiedt met grote terughoudendheid door de rechter, aldus de Minister. Dat pleit ervoor dat de Minister die toetsing van wet aan de grondwet rustig aan de wetgever kan toestaan. Professor Simons sprak nog over de formele wetten, die onschendbaar zijn. Dat is een bestaande traditie, aldus de heer Simons. Ik heb al gezegd, dat die traditie er niet meer is, sinds door de grondwet de wetten en de grondwet getoetst kunnen worden aan verdragen en het Statuut. Er is ingegaan op het artikel van mij in het Juristenblad, waarin ik als voorbeeld nam de wijziging van de Kieswet en de vraag, of dat in strijd met de Grondwet was. Ik heb zijn tekst nog eens goed overgelezen. Misschien stond de heer Simons wel aan mijn kant, maar, zo zei hij: Al zou je gelijk hebben, dan wijst juist dit voorbeeld op de complicaties die onaanvaardbaar zijn. Wat heb ik voorgesteld? Ik heb voorgesteld, dat het toetsingsrecht aan de Hoge Raad zou toekomen, wat mij betreft, bij uitsluiting aan de Hoge Raad.

Welnu, dan zie ik geen enkele reden waarom een dergelijke principiële vraag niet op korte termijn door de Hoge Raad zou kunnen worden beantwoord. Dan hebben wij een onpartijdige rechter, en niet de Staten-Generaal, die rechter in eigen zaak zijn. Ik zou graag een antwoord hebben op de vraag, of het bij uitsluiting toekennen van het toetsingsrecht aan de Hoge Raad tot een bevredigende oplossing kan leiden.

Op bijzonder elegante wijze is de Minister heengelopen over mijn vragen inzake de horizontale werking van de grondrechten. Het gaat om de vraag hoe de rechter beslist wanneer een bepaald grondrecht horizontale werking van openbare orde heeft en die werking in strijd is met een wettelijk voorschrift. Wat doet de rechter? De bepalingen uit de grondrechten – de hogere orde – zijn van openbare orde. Naar mijn mening zal de rechter de grondwet toepassen en niet de wet. Dat is toetsing ten voeten uit.

Vervolgens wil ik nog iets over de horizontale werking zeggen. De Regering wil de rechtsvorming overlaten aan de rechter. De Minister zegt: Voorzichtig, stapje voor stapje moet dat worden overgelaten. De wetgever treedt wat terug voor de rechter en die heeft een lange traditie en spreekt ook uitstekend recht; er is een goede jurisprudentie. Daar gaat het nu precies om. De wetgever treedt terug en de Minister laat het aan de rechter over, totaal ongeregeld. Die moet dan maar uitmaken, of de Grondwet een richtsnoer is, aanvullend recht of dat het van openbare orde is. Hij kan dan nog van geval tot geval verschillende uitspraken doen. Dit vage standpunt van de Regering is naar mijn mening in een rechtsstaat onaanvaardbaar.

Wij moeten toch zeker bij een grondwet weten waar wij aan toe zijn en naar mijn mening zal dat ongeregeld laten tot een bepaalde grote rechteloosheid leiden. Over wetteloosheid kan ik niet spreken, want er is geen wet; de Regering laat het helemaal aan de rechter over.

De volgende opmerking betreft de handelsreclame. Minister Wiegel heeft zich dunkt mij op sportieve wijze niet gedistantieerd van het standpunt dat de fractie van de VVD destijds in de Tweede Kamer heeft ingenomen. De vrijheid van meningsuiting is niet van toepassing op handelsreclame en de Regering hoopt onze ongerustheid te hebben weggenomen door te zeggen dat onder commerciële reclame niet valt reclame voor ideële doeleinden en voor maatschappelijke en politieke doeleinden. De commerciële sfeer hoort niet thuis bij de vrijheid van meningsvorming, als het gaat over commerciële reclame. Ik zie dat anders.

Ik geloof dat zich hierbij wreekt het afwezig zijn van de definitie van commerciële reclame. Men zegt dat de reclame voor het uitgeven van boeken en tijdschriften niet commercieel is, hoe commercieel de doeleinden die ermee worden beoogd ook zijn. Hoe staat het dan met de reclame voor sinaasap-

Voûte

pelen, voor zeepoeder en vitaminen die erg belangrijk zijn voor de volksgezondheid en met de reclame voor apparaten die de zonne-energie toepassen en geweldig goed zijn voor de energiebesparing? Het is heel duidelijk dat de grens, waarover is gesproken, er niet is en dat wij met de toelichting ter zake van de Regering veel verder van huis geraken.

Artikel 1.4.7 van de Grondwet verbiedt handelsreclame niet, maar maakt het wel mogelijk en daar gaat het om. De Regering heeft bij monde van Minister Wiegel gezegd dat wij vertrouwen kunnen hebben in het beleid van deze Regering ten opzichte van het betuttelen van het bedrijfsleven, maar wij kunnen geen van allen in de toekomst kijken. Ik vrees voor een raamwet die preventief handelsreclame kan verbieden en dan zijn wij afhankelijk van de koninklijke besluiten die ter uitvoering daarvan zullen worden gegeven. De onrust is niet afgenomen, eerder toegenomen.

Professor Simons heeft gezegd dat de Raad van State zich op het standpunt stelt dat artikel 7 van de huidige Grondwet niet van toepassing is op handelsreclame en ook de Minister heeft dat blz. op 27 van zijn rede gezegd. Nu meen ik dat èn de regeringscommissaris èn de Minister over het hoofd hebben gezien, dat wij een zeer recente uitspraak van de Raad van State hebben, namelijk van 23 oktober 1978. Die gaat over een verordening van de gemeente Leiden, die handelsreclame verbiedt tenzij met vergunning van burgemeester en wethouders.

De Raad van State overweegt dan: 'Onder het in artikel 7 van de Grondwet erkende recht dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet, dient mede begrepen te worden dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft om door verspreiden, openlijk ten toon stellen of door enig ander middel de inhoud van gedrukte of geschreven stukken of afbeeldingen, waarin gedachten of gevoelens zijn geopenbaard aan het publiek in het openbaar bekend te maken.'

De Raad van State stelt zich dus op het standpunt dat de handelsreclame nu wordt beschermd door de Grondwet en het ontwerp dat nu voor ons ligt is vogelvrij verklaard. Ik heb dat in eerste termijn reeds uiteengezet.

Ik meen dan ook, dat wij hierbij te maken hebben met een voorbeeld van

de achteruitgang, waartegen wij bezwaren hebben. Wanneer de Regeringscommissaris aan het slot van zijn betoog spreekt over het belang van de volksgezondheid en de energievoorziening, meen ik dat de hooggeleerde een slip of the pen maakt. Ik heb immers nooit betwist dat niet achteraf in het belang van de volksgezondheid of van de energievoorziening wettelijke maatregelen genomen zouden kunnen worden. Het gaat mij juist om het voorafgaand uit de Grondwet schrappen van de vrijheid van drukpers. Het gaat om de overgang van het repressieve naar het preventieve.

Over het derde boek van het BW kan ik kort zijn. De wet geeft aan, dat uit de wet zelf de bases voor het verbintenisrecht te putten zijn. Verbintenissen ontstaan als zij uit de wet voortvloeien. De wet verwijst naar het gewoonterecht, naar de billijkheid, de betamelijkheid, de goede trouw maar niet naar de rechterlijke interpretatie wanneer de rechter verbintenissen aan de Grondwet ontleent en daarom ging het nu juist.

Ik zal niet spreken over het Statuut. Ik heb het gevoel, dat ik de enige ben in deze Kamer, die de degens heeft gekruist met de Regeringscommissaris. Ik moet zeggen, dat hij mij geenszins heeft overtuigd.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik ben de Minister en de Regeringscommissaris zeer erkentelijk voor hun zeer uitvoerige beantwoording. Dat neemt echter niet weg dat ik het gevoel heb dat mijn betoog in eerste termijn niet volledig is overgekomen. Het antwoord gaat in elk geval aan de kern daarvan voorbij. Dat is namelijk de vraag, waarom de grondrechten überhaupt bijeen moeten worden gebracht.

Ik heb bij voorbeeld niet willen betogen, dat de materie van de artikelen 1.16 en 1.17 niet het karakter van grondrecht heeft. Dat is wèl het geval, zoals de Minister terecht stelde' maar dit vormt voor mij nog geen reden om bepalingen uit hun natuurlijke omgeving van het hoofdstuk rechtspraak weg te halen. Uiteindelijk berust de stelling van de Regering op het axioma, dat de grondrechten bijeen moeten en over axioma's valt natuurlijk niet te twisten.

Echter, waarom het wèl mogelijk is om in de vloeiende overgang van niet naar wel-grondrechtelijk karakter een grens te trekken, terwijl dit in de vloeiende overgang van sociale naar klassieke grondrechten niet kan, is mij nog steeds niet duidelijk. De ene grens is

geen haar meer of minder arbitrair dan de andere. Ik houd dus mijn bezwaren tegen de wijze van indelen, die in het ontwerp is gekozen. Ik blijf van oordeel, dat de systematiek van de Grondwet door deze opstelling niet wordt verbeterd, en daarbij druk ik mij voorzichtig uit.

In de eindafweging voor of tegen het ontwerp geven deze bezwaren voor mijn fractie echter niet de doorslag. Wij achten de grondwettelijke fundering van de sociale grondrechten van belang. Ik verwijs hierbij naar wat ik hierover in eerste termijn heb gezegd. Wij zullen onze stem dus aan het wetsontwerp nr. 13879 niet onthouden.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het ontwerp van rijkswet **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap (14 200, R 1048).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Oskamp** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De Regering heeft ons er niet van overtuigd, dat het onnodig is om bepalingen in de Grondwet op te nemen, die de toelating van Nederlanders tot Nederland waarborgen; hetzelfde geldt voor bepalingen die collectieve uitzetting van vreemdelingen verbieden. Ik heb ten aanzien van het laatste de vorige week al gezegd, dat de Regering gelijk heeft als zij stelt dat op grond van andere dan grondwettelijke bepalingen collectieve uitzetting onmogelijk is. Daarom onttaardt een discussie als die van heden gemakkelijker in een welles-nietes-spel. Daaraan hebben de Regering en wij geen behoefte.

Ik wil daarom graag nog een keer onze opvattingen samenvatten. Mijn fractie is en blijft van mening, dat het een grondrecht is van buitenlandse ingezetenen altijd als individuen te worden behandeld en dus nimmer als leden van een collectivum uitgezet te worden. Een grondrecht hoort thuis in een Grondwet.

Ten aanzien van het recht op toelating is de tegenstelling tussen de Regering en mijn fractie veel groter en bovendien van een geheel andere aard. Reeds in het voorlopig verslag hebben wij de vrees uitgesproken, dat

Oskamp

de Regering bewust de handen vrij wil houden om de Antilliaanse Nederlanders buiten de deur te kunnen houden. In de memorie van antwoord zegt de Regering, dat het kabinet zulk een regeling niet in overweging heeft. Gelukkig, maar een toelatingsregeling is niet uitgesloten. Wij vinden nog steeds dat zij door een bepaling in de Grondwet uitgesloten moet zijn. De Staatssecretaris zegt dat het inderdaad om de Antillianen gaat. Het ontbreken van de door ons bepleite bepaling is voortgesproten uit de situatie binnen ons Koninkrijk, aldus de Staatssecretaris.

Wat is dan wel die situatie? Dat het Koninkrijk uit twee delen bestaat, waarvan er een rijk en een arm is, waarvan er een door blanken en een door niet-blanken wordt bewoond? Ik kan het antwoord van de Staatssecretaris alleen maar uitleggen als een indeling in twee soorten Nederlanders. Dat kan – ik zeg niet dat het zo is in het geval van de Staatssecretaris – gemakkelijk tot discriminatie leiden.

Mijnheer de Voorzitter! Er kan geen twijfel aan bestaan dat het buiten de grenzen van de Antillen houden van Europese Nederlanders ook als een vorm van discriminatie kan worden uitgelegd. Overigens moeten wij dan wel bedenken, dat dit beleid een voortzetting is van het koloniale beleid, zoals dat in het verleden vanuit Den Haag is gevoerd. Het schermen met een toelatingsregeling voor Antillianen werd gevraagd, omdat de Antil-om oog en tand om tand'. Dat is in ieder geval in strijd met de opvattingen van de Tweede Kamer, die in 1976 de motie-Verwoert verwierp, waarin om een toelatingsregeling voor Antillianen werd gevraagd, omdat de Antillen een dergelijke regeling hebben voor de toelating van Europese Nederlanders.

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Die motie is bestreden door de toenmalige minister van Nederlands-Antilliaanse zaken, die tevens dit wetsontwerp verdedigde.

De heer **Oskamp** (PvdA): Dat is mij bekend.

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Het is tegenstrijdig aan de waarde van uw argumentatie.

De heer **Oskamp** (PvdA): Dat betwijfel ik, want mijn argumentatie is dat de Tweede Kamer, toen althans, duidelijk en gelukkig geen behoefte had aan een toelatingsbeleid. Dat ik graag aanneem dat de huidige Regering en de huidige Tweede en Eerste Kamer geen

behoefte hebben aan een toelatingsbeleid neemt niet weg, dat er een Regering of een Kamer kan komen die dat wel goedkeurt. Wat wij nu steeds blijven bepleiten is, dat deze mogelijkheid wordt afgegrensd.

Ik kom er later in mijn betoog nog op terug waarom wij de mogelijkheid afgegrensd willen zien en aan welk alternatief wij de voorkeur zouden geven boven het openlaten van deze mogelijkheid. Dit houdt geen wantrouwen in ten opzichte van de huidige Regering of zelfs ten opzichte van de vorige, dan wel van de huidige Kamers. Dat neemt niet het principiële punt weg, dat wij de mogelijkheid tot het voeren van een toelatingsbeleid ten opzichte van Nederlandse Antillianen afgegrensd zouden willen zien door een dergelijke grondwettelijke bepaling.

De Staatssecretaris heeft begrip voor ons standpunt en dat verheugt ons. Wij van onze kant erkennen onmiddellijk de waarde van haar juridische argumenten. Wij blijven echter principieel van mening, dat het toelatingsrecht voor alle Nederlanders in de Grondwet thuishoort. Zoals ik zojuist al zei naar aanleiding van de interruptie van de heer De Gaay Fortman, wij willen de mogelijkheid van het toelatingsbeleid afgrenzen, omdat wij niet geloven in het toelatingsbeleid als een oplossing voor de problemen die onherroepelijk komen tegen de tijd dat de Nederlandse Antillen hun zelfstandigheid verkrijgen.

Onze ongerustheid over de mogelijkheden van een toelatingsbeleid zijn nog wat toegenomen door de mededeling van de Staatssecretaris, dat zij bij een eventuele toelatingsregeling 'het hanteren van een economisch motief op zich zelf niet onaanvaardbaar acht'.

Zodra het economisch motief gaat meespelen, dan wordt het naar onze mening wel heel griezelig. De heer Wiebenga heeft in eerste termijn ook gewezen op het economisch motief, op de verslechterde economische situatie in Nederland. Op grond daarvan heeft hij de vraag gesteld, in hoeverre het motief dat de regering van de Nederlandse Antillen hanteert voor haar toelatingsbeleid, overeind kan blijven. Ik had nog graag een paar regels geciteerd uit het blad 'Amigoe' van 20 juni jongstleden, maar door een klein technisch misverstand aan onbekende zijde heb ik die krant op het ogenblik niet hier. Het kwam erop neer dat in die krant stond, dat iemand die een dergelijke vraag stelde, er toch wel duidelijk blijk van gaf, weinig idee te hebben van de situatie op de Antillen.

Ik heb vorige week ook gesproken van waardering voor het wetsontwerp. Die hebben wij ook. Als wij kijken naar de veranderingen, dan is in een aantal opzichten een verbetering te constateren. In de huidige Grondwet regelt de wet de toelating en de uitzetting en de algemene voorwaarden waaronder verdragen over uitlevering worden gesloten, in de nieuwe bepaling staat dat uitlevering alleen krachtens verdrag plaatsvindt. Dat achten wij een duidelijke verbetering.

Dat neemt echter niet weg, mijnheer de Voorzitter, dat ik u namens een aantal leden van mijn fractie moet mededelen, dat deze leden zo zwaar tillen aan het ontbreken van het recht op toelating in Nederland voor alle Nederlanders, dat zij daaraan de consequentie zullen verbinden, dat zij tegen het wetsontwerp stemmen.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik wil graag beginnen met de Minister en de Staatssecretaris hartelijk te danken voor de wijze waarop zij in eerste termijn hebben geantwoord. Ik heb er op grond van enkele van de antwoorden van met name de Staatssecretaris van Justitie toch nog behoefte aan, terug te komen op enkele zaken. Er is ook een enkel nieuw element, zoals zoëven door de heer Oskamp verwoord, aan het debat toegevoegd.

Het recht op bewegingsvrijheid is niet opgenomen in dit grondwetsartikel. Ik ben erg blij met de duidelijkheid die de Staatssecretaris heeft verschaft, waarbij zij stelde dat het Soeverein Besluit van december 1813 inderdaad nog van kracht is. Dat schept op zich zelf duidelijkheid. Ik ben ook gelukkig met haar mededeling dat intrekking van dat Soeverein Besluit wordt overwogen in het kader van de paspoortwet. Ik zou bijna geneigd zijn – maar dat is misschien iets te veel hobbyisme – te vragen, hoeveel soevereine besluiten eigenlijk nog van kracht zijn. Er zullen er nog wel meer zijn, evenals Napoleontische regelingen. Ik denk aan de Mijnwet. Juist in het kader van grondwetsherziening zou het relevant kunnen zijn om na te gaan, hoeveel van dit soort gevallen er zijn.

De heer **Feij** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Zo is er nog een soeverein besluit van Willem I, van 1814, dat stelt dat de regering, wanneer een kabinet demissionair wordt, wordt waargenomen door de secretarissen-generaal. Dat besluit wordt in België nog toegepast, hier niet meer, maar het bestaat nog wel.

Wiebenga

De heer **Wiebenga** (VVD): Het is bijzonder plezierig, af en toe eens door een fractiegenoot geïnterrupteerd te worden en dan in opbouwende zin. Ik dank de heer Feij hiervoor bijzonder. Zijn interruptie adstrueert eigenlijk mijn vraag. Er blijken dus meer Soevereine Besluiten te zijn. Ik zou dus mijn vraag willen herhalen, eens na te gaan hoeveel van dit soort zaken nog van kracht zijn en wat daarmee moet gebeuren.

Dan kom ik tot het verbod op collectieve uitzetting.

Ik ben het niet helemaal eens met de Staatssecretaris van Justitie, als zij een parallel trekt tussen het niet opnemen van een recht op toelating in de Grondwet van Nederlanders tot Nederland en het niet opnemen van het verbod op de collectieve uitzetting. Ik heb geprobeerd aan te tonen dat er juist een tegenstelling is tussen deze twee. Ik zou graag zien dat de Staatssecretaris hierop nog inging. Wij zijn van mening dat de kwestie van het recht op toelating een aflopende zaak is. Wij delen ten deze het standpunt van de Regering. Daarom behoeft dit op dit moment niet in de Grondwet te worden opgenomen.

Ten aanzien van het opnemen van een verbod in de Grondwet tot het collectief uitzetten van vreemdelingen menen wij juist dat dit punt in de toekomst niet geringer zal worden, neen, het zal juist groter worden. Steeds meer worden wij geconfronteerd met grote groepen niet-Nederlanders van wie verzoeken om toelating in grote aantallen tot ons komen. Het pendant daarvan is de uitzetting. Het probleem hierbij is, of aan die mensen nog een individuele behandeling kan worden gegarandeerd.

Natuurlijk, zo zal de Regering terecht antwoorden, dit is tot nu toe altijd gelukt. Wij hebben ook een voortreffelijk ambtenarencorps. Ik wil dit graag nog eens onderstrepen. Dit onderlijnt echter alleen maar het belang van het in onze Nederlandse rechtsorde middels plaatsing in de Grondwet, garanderen van een individuele behandeling.

De Staatssecretaris is ingegaan op het voorbeeld dat ik heb genoemd, namelijk betreffende art. 4 van de ontwerp-sanctiewet. De Staatssecretaris heeft, formeel terecht, erop gewezen dat de bepaling in art. 4 op zich zelf niet discriminatoir is in die zin dat uitzettingen op grond van dit artikel in strijd zouden komen met de in de internationale verdragen gehanteerde definitie van het verbod op collectieve uitzetting. Ik ben het hiermee eens.

Daar staat echter tegenover dat uitzetting van iemand (en nu citeer ik letterlijk art. 4 van die ontwerp-sanctiewet) omdat hij onderdaan is van een bij het sanctiebesluit aan te wijzen staat, in mijn ogen wel degelijk in zekere zin discriminatoir is. Het behoeft geen voorbeeld van collectieve uitzetting te zijn, maar het is wel een voorbeeld van een soort discriminatoire uitzetting; dat is een van de elementen van het verbod op collectieve uitzetting. Het komt in mijn ogen nog altijd als onjuist over dat iemand het land wordt uitgezet omdat hij de nationaliteit van een ander land heeft. Die nationaliteit heeft men door geboorte of anderszins, maar dat is toch iemand niet aan te rekenen. Is het iemand aan te rekenen dat hij Nederlander is?

Neen, mijnheer de Voorzitter. Zo doende is het evenmin iemand aan te rekenen, als hij bij voorbeeld door geboorte onderdaan van Tsjaad is. Stel je nu voor, dat Tsjaad getroffen zou worden door een sanctie en dat een onderdaan van dat land op grond van dit artikel getroffen zou worden door een uitzetting: dan is weliswaar niet direct sprake van collectieve uitzetting als wel van een discriminatoir element. Dit punt zal door ons uiteraard bij de behandeling van de ontwerp-sanctiewet verder ingebracht worden. Daar past het ook bij.

Ik heb het alleen bedoeld te gebruiken als een voorbeeld van de mogelijkheid dat uitzettingen in individuele gevallen problemen van deze aard kunnen scheppen. Dit is naar mijn mening een argument temeer een verbod op collectieve uitzetting in de Nederlandse Grondwet op te nemen. Nu zegt de Staatssecretaris, dat ik hiermee niets nieuws introduceer, omdat ook in de twee genoemde internationale verdragen een dergelijk verbod is opgenomen. Toch meen ik (daarbij zou ik het betoog van de heer Oskamp in dit geval willen onderstrepen) dat het opnemen in onze Grondwet van belang is.

In eerdere discussies is al gezegd dat wij in onze Grondwet vastleggen elementen van onze rechtsorde. Daarin ligt ook vast een positieve opdracht aan de wetgever. Daar komt nog bij dat aan de verboden die in de verdragen staan (dat is hier ook al eerder aan de orde geweest) marginaal wordt getoetst.

Ik ben van mening, deze argumenten wegende, dat het niet slecht geweest zou zijn dat een dergelijk verbod in de Grondwet was opgenomen. Onze afweging is dus een andere dan die van de Staatssecretaris.

Vervolgens kom ik tot het recht van toelating. Om te beginnen ga ik nog even in op het antwoord van de Staatssecretaris in verband met een eventuele toelatingsregeling. Ik heb niet aan de Regering gevraagd of voor een eventuele Nederlandse toelating economische motieven kunnen worden gehanteerd. Ik stel dit graag nog even expliciet, omdat er wellicht misverstanden bestaan. Ons standpunt met betrekking tot een toelatingsregeling is duidelijk, want die discussie is aan de overzijde gevoerd. Wij delen dat standpunt. Wij vinden een toelatingsregeling niet opportuun.

Mijn vraag was echter een andere. De economische situatie in ons land verslechtert. Door de Staten van de Antillen en door de Regering is bij de Antilliaanse toelatingsregeling voor Nederlanders het economisch motief gehanteerd. Dat mag ook wel en daartegen hebben wij op zich zelf dan ook geen bezwaar. Kan dat economisch motief op de lange duur echter nog wel in stand blijven, nu er bij ons helaas 200.000 werklozen zijn? Die vraag heb ik gesteld. Hoe zit het met de Antilliaanse toelatingsregeling voor Nederlanders? Ik heb het dus niet gehad over een eventueel in te voeren Nederlandse toelatingsregeling.

Ongeveer een uur geleden is zowel aan de heer Oskamp als aan mij een tweetal artikelen overhandigd uit de *Amigoe di Curaçao* van 20 en 21 juni. Daaruit blijkt – het zijn voorpagina-artikelen – dat in Curaçao voor de behandeling van juist dit wetsontwerp bijzonder veel belangstelling bestaat. Er zijn uitvoerige verslagen van de behandeling van verleden week. Er staan enige misverstanden in en om die reden heb ik er behoefte aan, daarop in te gaan.

In die artikelen is gesteld dat men wellicht enige statenleden had kunnen sturen. Helaas is dat niet het geval. Dat zou ons uiteraard bijzonder welkom zijn geweest. Wat ons betreft hebben wij daarmee geen enkel probleem. Eén van de vragen uit een van de artikelen is, of er inderdaad overeenstemming was tussen de Regering – die hier zit dus – en de Regering van de Nederlandse Antillen om het recht op toelating van Nederlanders niet in de ontwerp-grondwetsbepaling op te nemen.

Ik citeer uit de *Amigoe di Curaçao* van 21 juni 1979: 'Daarentegen heeft het kabinet Evertsz – aldus blijkt eveneens – op allerlei manieren getracht een clause in te bouwen in de Grondwet waardoor de waarborg voor Antillianen ('Antilliaanse Nederlanders')

Wiebenga

blijft bestaan dat zij niet uitgezet kunnen worden en hen de toegang tot Nederland niet kan worden ontzegd. Die pogingen zijn op niets uitgelopen en onder veel protest is de regering uiteindelijk akkoord gegaan.'

In het citaat wordt uiteraard gedoeld op de regering van de Nederlandse Antillen. Overigens wordt eraan toegevoegd – dat blijkt ook uit de aan ons voorgelegde stukken – dat de Staten van de Nederlandse Antillen geen bedenkingen hebben tegen het wetsontwerp in zijn huidige vorm. Mijn vraag is nu: kan de Regering op dit citaat ingaan? Ik vraag dit, omdat ik het idee heb dat op de Nederlandse Antillen zelf misverstanden op dit punt zijn ontstaan. Het is goed, wanneer die misverstanden door middel van een antwoord van de Regering uit de weg worden geruimd. Wellicht is het ook goed, na de behandeling van dit wetsontwerp in de komende periode opnieuw contact op te nemen met de regering van de Nederlandse Antillen om deze zaak nog eens uit te spreken.

Dat blijktens het bericht van de Staten van de Antillen die Staten geen bedenkingen tegen het wetsontwerp hebben heeft inderdaad bij de standpuntbepaling van mijn fractie een zeer zware rol gespeeld. Dat spreekt vanzelf, want de Staten zijn akkoord gegaan en de Nederlandse Regering deelt mee dat de regering van de Nederlandse Antillen akkoord is gegaan met deze tekst. Dat is voor mijn fractie reden, met dit grondwetsartikel zoals het met betrekking tot de toelating luidt, akkoord te gaan.

Vervolgens ga ik even in op hetgeen de heer Oskamp in dit verband heeft gezegd. Ik verklaar nogmaals dat de opportuniteit van een toelatingsregeling van Antillianen tot Nederland op dit ogenblik niet aan de orde is.

Op dit ogenblik is een geheel andere discussie aan de gang, namelijk over de vraag of het grondwetsartikel op deze manier goed luidt. Wij spreken op het ogenblik niet over een eventuele toelatingsregeling. Wat mij betreft kan dit lange tijd uitblijven.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Eeuwig?

De heer **Wiebenga** (VVD): Inderdaad.

Ten slotte constateer ik wellicht ten overvloede dat het zojuist door mij verwoorde standpunt van mijn fractie op één lijn ligt met het standpunt van de ambtsvoorgangers van de leden van de Regering die nu aanwezig zijn, de toenmalige ministers Den Uyl en De Gaay Fortman. Ik meen dat hiermee het politieke spectrum compleet is.

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Ik heb er behoefte aan, iets te zeggen over het soevereine besluit van ons geachte medelid de heer Feij. Dit besluit slaat niet op demissionaire ministers, want koning Willem I kende geen demissionaire ministers. Hij kende slechts ministers die in functie, ontslagen of gestorven waren. Het soevereine besluit had betrekking op de waarneming van het departement bij ontstentenis of belet van de minister. Dit werd dan opgedragen aan de secretaris-generaal. Dit soevereine besluit is ongeveer dertien jaar geleden onder verantwoordelijkheid van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, de heer Verdam, veranderd in een ander en beter Koninklijk Besluit.

De heer **Baas** (VVD): Hebben de bezetters in 1940 van dit besluit gebruik gemaakt, toen de ministers buiten het land waren, waardoor de secretarissen-generaal werden belast met de verantwoordelijkheid en de zorg voor de departementen?

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Dat is zo. Dit is nu echter niet meer mogelijk.

□

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie heeft in eerste termijn over wetsontwerp 14 200 niet het woord gevoerd, niet alleen omdat de inhoud ervan bij ons niet op bezwaren stuitte, maar ook omdat wij van mening waren dat wij aan al datgene wat hierover is gezegd – dit was veel – niets van belang hadden toe te voegen. Ik zie mij door de opmerkingen van de heer Oskamp echter genoopt, thans het oordeel van mijn fractie te geven over het verband tussen het wetsontwerp en de mogelijkheid van een eenzijdig opgelegde toelatingsregeling.

In het algemeen is de lijn van mijn fractie dat wij stemmen voor elk wetsontwerp dat, al is het maar op een enkel punt, een verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie, mits op geen enkel ander punt een achteruitgang ten opzichte van de huidige situatie hiertegenover staat. Alleen al hiermee zou ik kunnen volstaan, want dit is bij dit wetsontwerp het geval. De huidige Grondwet verzet zich evenmin tegen een eenzijdig opgelegde toelatingsregeling. Toch wil ik op het punt zelf ingaan.

Ik begrijp waarom de Staten van de Antillen tegen dit wetsontwerp geen bezwaren zagen. De constructie van het statuut is die van één koninkrijk met verschillende gebiedsdelen en niet van één koninkrijk met één ge-

biedsdeel. De Antillen hebben destijds te zamen met Suriname gekozen voor de eerste constructie. Thans is er een gebiedsdeel in Europa en een gebiedsdeel in het Caraïbische gebied. Dit laatste gebied is geen geïntegreerd deel van het gebied in Europa. Het is mogelijk dat de Antillen, als vrucht van hun bezinning op de staatkundige toekomst van hun land, zullen komen met het verzoek, het gebiedsdeel volledig te integreren met het gebiedsdeel in Europa op de wijze waarop Guadeloupe, Martinique, Frans Guyana enzovoorts zijn geïntegreerd met het Franse gebiedsdeel in Europa. Een dergelijk verzoek zal ons waarschijnlijk niet bereiken, want ik zie in de bezinning een toenemende nadruk op de eigen Antilliaanse identiteit.

Mocht er toch zo'n verzoek komen, dan is mijn fractie van mening dat ook daaraan tegemoet zou moeten worden gekomen, vanuit de historisch gegroeide verantwoordelijkheid die Nederland nu heeft voor de staatkundige toekomst van dat gebied. Het is alleen niet de constructie van dit moment. Wij hebben in de grondwetgeving van nu te maken met de constructie van vandaag. Daarom vraag ik mij af of datgene waarom de heer Oskamp vraagt in de lijn ligt van de samen met de Antillen overeengekomen situatie van het statuut.

Ik wil verder gaan en duidelijk maken waarom mijn fractie zich met alle klem verzet tegen een wettelijk vastgestelde, eenzijdig opgelegde toelatingsregeling. Dat is voor ons volstrekt onaanvaardbaar, omdat de constructie van het statuut wel heeft geleid tot een verschijnsel dat wij in de praktijk hebben kunnen zien, namelijk een grote mobiliteit van daar naar hier, waardoor gemeenschappen zijn vervlochten en waardoor een eenzijdig opgelegde toelatingsregeling uitermate onrechtvaardig zou werken en volstrekt onjuist zou zijn.

Dat is niet alleen het standpunt van de PPR. De motie-Verwoert – dat was een nare motie, omdat zij in andere bewoordingen om iets vroeg dan die waarin hetzelfde punt buiten de Kamer werd gebracht – is verworpen doordat niet alleen de fractie van de PvdA daarvoor niets voelde maar ook die van het CDA, de VVD en andere partijen. Ik ben blij dat de heer Wiebenga nu nog eens heeft bevestigd dat het hier helemaal niet moet komen van een nieuwe discussie over een eenzijdig opgelegde toelatingsregeling.

Mijn fractie heeft het volste vertrouwen dat door al deze andere fracties dat standpunt, dat zo overduidelijk is

De Gaay Fortman

ingenomen bij die stemming in 1977, zal worden gehandhaafd. Wij menen dan ook omdat de gedachten van de PPR over eenzijdige toelatingsregelingen algemeen bekend zijn – door onze stem nadrukkelijk vóór het wetsontwerp uit te brengen nog eens volstrekt duidelijk te maken dat in dit wetsontwerp op geen enkele manier een eerste stap zou mogen worden gezien naar een bij de wet eenzijdig opgelegde toelatingsregeling. Integendeel, ik meen dat de beraadslagingen van vandaag juist duidelijk maken dat het daarvan in de Nederlandse Staten-Generaal niet zal komen.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring der er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opnemings van bepalingen inzake splitsing van een voorstel (14 213).**

De beraadslaging wordt hervat.



De heer **Oskamp** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben met veel belangstelling het hier en daar overtuigende betoog van de Minister naar aanleiding van het splitsingsrecht gevolgd. Ik moet bekennen dat binnen mijn fractie de discussie natuurlijk voortdurend voortgaat over de vraag of er wel of geen sprake is van een verkapt recht van amendement. Met deze discussie zullen wij ons nog jaren kunnen blijven vermaken. Ik meen dat dit vanaf deze plaats zo af en toe nog wel met enige Regering zal gebeuren. Dit neemt niet weg dat wij dit wetsontwerp, ondanks de vraagtekens die blijven staan bij het splitsingsrecht in tweede termijn, als een zo duidelijke verbetering zien dat wij het graag zullen steunen.

Ik wil nog één opmerking maken over de verenigde vergadering. Ik heb daarover verleden week een uitspraak gedaan. Het lijkt mij goed te herhalen dat daaraan een duidelijk 'mits' was verbonden. Ik ging uit van een uiterst hypothetische situatie, waarbij de Eerste Kamer direct werd verkozen, bij gebrek aan een opheffen Eerste Kamer en waarbij de Tweede Kamer geen splitsingsrecht in tweede termijn zou hebben. In dat geval zagen wij in een verenigde vergadering een grondwet-

gevende vergadering, die een bijdrage zou kunnen leveren aan ons staatsbestel.



De heer **Feij** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Het wordt eentonig, maar desondanks wil ook ik beginnen met dank te zeggen aan de Minister en de regeringscommissaris voor de uitvoerige, gedegen en ook hoogst boeiende uiteenzettingen die wij vanmorgen ook ten aanzien van dit wetsontwerp hebben mogen aanhoren. Ik heb weinig behoefte aan een uitvoerige repliek. Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer Oskamp, dat wij kunnen blijven twisten over de vraag of hier sprake is van een verkapt recht van amendement voor de Eerste Kamer in relatie tot het splitsingsrecht in tweede lezing in de Tweede Kamer. Ik laat het erbij en ik heb ook niet gezegd dat ik dit verkapt recht van amendement betreure. Integendeel, mijn fractie vindt het best wanneer wij zo'n recht erbij zouden krijgen. Ik heb alleen gevraagd of het niet in strijd is met de motie-De Kwadsteniet.

De Minister zegt dat het geen recht van amendement is, dus ook de positie van de Eerste Kamer niet wijzigt, dus ook niet in strijd met de motie-De Kwadsteniet is. Welnu, dat aanvaarden wij.

Evenmin heb ik behoefte nader in te gaan op de vraag, of een grondwetswijziging in twee lezingen moet plaatsvinden. De Regering is het met ons eens dat grondwetszaken in het politieke strijdgewoel meestal ten onder gaan. Als de Minister stelt dat de fundamentele plaats van onze Grondwet in ons staatsbestel rechtvaardigt dat een expliciete uitspraak van de kiezer gevraagd wordt bij wijziging van de Grondwet, leggen wij ons daarbij neer.

Ik volsta met een vraag, die mede is ingegeven door de aankondiging van de heer Oskamp dat zijn fractie tegen wetsontwerp nr. 14 200 zal stemmen op grond van een bepaald onderdeel.

De heer **Oskamp** (PvdA): Een aantal leden zal tegen stemmen.

De heer **Feij** (VVD): Dat verandert niets aan mijn vraag.

Minister **Wiegel**: Het is dus een gesplitste fractie.

De heer **Feij** (VVD): Ook in mijn fractie bestaat er ten aanzien van een wetsontwerp verschil van opvatting. Men heeft zojuist de opvatting van een deel van mijn fractie gehoord. Een ander deel staat ten aanzien van dat wetsontwerp geheel achter het antwoord dat van de zijde van de Regering is gegeven.

Ik kom nu tot mijn vraag. De Regering zal straks, na kamerontbinding, een aantal wetsontwerpen bij de Tweede Kamer indienen voor de tweede lezing. Ziet de Regering belemmeringen, indien de Tweede Kamer één wetsontwerp, namelijk het nu aan de orde zijnde wetsontwerp, eerst behandelt, waarna het verder de gebruikelijke procedure volgt via de Eerste Kamer tot afkondiging? Daarna pas zou de Tweede Kamer de overige wetsontwerpen in tweede lezing in behandeling kunnen nemen. Dat wil zeggen, dat in tweede lezing al gebruik kan worden gemaakt van het splitsingsrecht. Dat lijkt mij een goede zaak, te meer waar blijkt dat ook in deze Kamer fundamentele bezwaren bestaan tegen onderdelen van wetsontwerpen. Ik heb hier nog niet gehoord – ik ben zojuist gecorrigeerd – van bezwaren tegen gehele wetsontwerpen. Nu moet dit uitmonden in een stemmen tegen het gehele wetsontwerp. Als van regeringszijde geen belemmeringen worden gezien voor het behandelen in tweede lezing van één wetsontwerp vooraf, waardoor het splitsingsrecht ook bij deze grondwetswijziging nog kan worden gehanteerd, is het wellicht gewenst dat de Kamer vanavond bij de stemmingen en ook in de komende zittingsperiode bij de behandeling van wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet, bij het uitspreken van een stem tegen een wetsontwerp, duidelijk aangeeft of dit is tegen het wetsontwerp in totaliteit dan wel op grond van bezwaren tegen bepaalde onderdelen in het wetsontwerp. Deze vraag lijkt mij voor de grondwetsherzieningsprocedure interessant genoeg om er vanavond nog van de zijde van de Regering antwoord op te krijgen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 18.45 uur tot 20.00 uur geschorst.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat de heer Vermeer mij heeft bericht zeer tot zijn spijt wegens dringende ambtsbezigheden de rest van de avond afwezig te moeten zijn.

Verder is aan mij de vraag voorgelegd of het mogelijk is na het antwoord van de Regering over de grondwetsontwerpen, dus omstreeks negen uur, te stemmen, dit in afwijking van de agenda. Ik verzoek de fractievoorzitters in hun fracties na te gaan of hiertegen bezwaar bestaat en mij daarover te berichten.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de wetsontwerpen:

Voorzitter

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (13 872);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemering van bepalingen inzake sociale grondrechten (13 873).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil graag beginnen met mede namens de Staatssecretaris van Justitie en de regeringscommissaris de Kamer bijzonder hartelijk dank te zeggen voor de waarderende woorden die zijn gesproken naar aanleiding van de antwoorden die wij in eerste termijn hebben gegeven. Wij hebben dat bijzonder op prijs gesteld.

Mevrouw Van der Meer is, terugkomend op de procedure, met mij tot de conclusie gekomen dat de weg die wordt gegaan als de minst slechte weg te typeren is. Ik zei: het is de beste weg. Men zou het ook de minst slechte weg kunnen noemen. Via die tussenoplossing hebben mevrouw Van der Meer en ik elkaar bereikt. Zij heeft herhaald dat zij en haar fractie de afspraak zullen hanteren, zoals die indertijd over de gang van zaken met betrekking tot de grondwetsherziening is gemaakt.

De heer Teijssen is teruggekomen op zijn opmerking over de totstandkoming van een aantal organieke wetten ter uitvoering van de betreffende grondwetsbepalingen. Hij zei: misschien zou de Regering later schriftelijk kunnen antwoorden. Ik stel het op prijs het antwoord hier en nu te geven. Voor de totstandkoming van deze wettelijke regelingen is de tijd beschikbaar die in de additionele artikelen bij de verschillende bepalingen is genoemd. Pas als deze invoeringswetgeving tot stand is gekomen, zullen de bepalingen over grondrechten volledig gaan werken, zo heeft hij terecht opgemerkt.

Het is dan ook nodig om binnen de hiervoor gestelde termijn de vereiste nieuwe wetgeving of aanpassing van wetgeving tot stand te brengen. Ik kan voor wat betreft de werkwijze en de tijdsplanning daaraan nog het volgende toevoegen. Een voorlopige inventarisatie van de uitvoeringswetgeving op het stuk van de nieuwe grondwetsbepalingen inzake de grondrechten is opgesteld. Vooruitlopend op aanvaarding is verder al een eerste contact gelegd met verschillende departementen over de opzet van de tot stand te brengen wetgeving.

In een aantal gevallen heeft dat geleid tot de instelling van enkele interdepartementale werkgroepen. Het werk aan de uitvoeringswetgeving zal bepaald veel intensiever kunnen worden, wanneer de bepalingen over de grondrechten in tweede lezing door beide Kamers zullen zijn aanvaard, omdat dan voor de betrokken medewerkers van met name mijn departement meer tijd beschikbaar komt voor die uitvoeringswetgeving. Wat de tijdsplanning betreft ligt de zaak duidelijk.

De tijd, die na aanvaarding in tweede lezing beschikbaar is voor de totstandkoming van uitvoeringswetgeving ligt voor het overgrote deel vast; maximaal 5 jaar. Ik kan mij voorstellen, dat omtrent een en ander in de toelichting op de begroting 1980 een verslag van de stand van zaken wordt gedaan. Op die manier wordt de Eerste Kamer zo optimaal mogelijk geïnformeerd. De heer Teijssen is teruggekomen op het tijdschema, dat inderdaad aan de krappe kant is. Wil het worden gehaald dan zal veel inspanning van de Tweede Kamer, deze Kamer en de betrokken departementen moeten worden gevraagd. De heer Teijssen heeft gevraagd, of als met de betrokken commissie van de Tweede Kamer wordt gesproken, ik zeer nadrukkelijk wil denken aan de positie van de Eerste Kamer. Ik vind dat een terecht verzoek. Ik zal het mijne eraan doen, dat deze Kamer de tijd krijgt, die nodig is om deze zaken zorgvuldig – zoals deze Kamer dat altijd wenst te doen – te bestuderen. De heer De Gaay Fortman heeft zijn erkentelijkheid aan het adres van de Regering uitgesproken. Ik wil niet meer treden in de functie van oppositieleider, het niveau, enz. Als het deel erg moeilijk wordt, dan denk ik wel eens met enige weemoed terug aan die oppositionele periode. Dat is toch wat anders dan mee-regeren. Het is overigens een functie, die ik met veel liefde heb bekleed. Ik moet de geachte afgevaardigde wellicht in die zin teleurstellen, dat ik bepaald niet de hoop heb, dat ik die functie binnenkort weer zal aanvaarden. Mocht het toch gebeuren, dan zal dat uiteraard wederom op niveau geschieden. De geachte afgevaardigde de heer Voûte heeft naast het uitspreken van zijn waardering gezegd, dat hij toch niet geheel is overtuigd – ik zeg het vriendelijk – door de woorden van de kant van de Regering. De heer Heijne Makkreel heeft vastgehouden aan zijn stelling, dat toch op een wat andere wijze de grondrechten zouden kunnen worden gegroepeerd. Feitelijk is dat juist, maar vanwege de overzichtelijkheid vonden wij de gekozen opzet toch de beste. De heer Voûte

heeft een belangrijk deel van zijn interventie gewijd aan het nog eens onderstrepen van zijn standpunt ten aanzien van het voorgestelde artikel met betrekking tot de handelsreclame (artikel 1.7.4).

Ik hecht eraan nog eens te herhalen dat via dat artikel niet meer geschiedt dan vast te leggen wat in de praktijk onder het huidige artikel 7 gebeurt. Er is niets nieuws wat dat betreft. Ik wil aan het adres van de geachte afgevaardigde een aantal voorbeeldjes van wetgeving, van regeling noemen, werkende onder de huidige Grondwet. Ik wijs op de Wet op de geneesmiddelenvoorziening, op het besluit verpakte geneesmiddelen, op de Wet op de kansspelen, op de Uitverkopenwet en op de Omroepwet, waarin bepalingen zijn neergelegd die gaan over het aanpakken van bepaalde zaken. Dat kan allemaal, want dat is ook aanvaard door de wetgever onder de bestaande Grondwet. Dit wil ik nog eens nadrukkelijk zeggen.

De geachte afgevaardigde heeft aangehaald een recente uitspraak van de Raad van State. Die uitspraak is er, maar ik wil er ook op wijzen, als wij het toch hebben over de Raad van State, op het advies dat de Raad van State heeft uitgebracht over het wetsontwerp, waarover wij nu spreken. Weliswaar heeft de Raad van State in overweging gegeven om artikel 7.4 nader te overwegen, maar de motivering die de Raad daarvoor gaf, was voornamelijk deze, dat de bepaling overbodig zou zijn. De Raad wees erop dat in de wetgeving tal van regelingen de conclusie wettigen dat deze materie niet onder artikel 7 van de Grondwet valt. Beiden halen wij te onzer faveure de Raad van State aan.

Ik weet niet precies, hoe groot het deel is van de fractie van de geachte afgevaardigde, dat wellicht op dit moment zelfs overweegt om tegen het gehele wetsontwerp te stemmen, omdat men niet, wat aan de overzijde wel tot de mogelijkheden behoort, alleen tegen dit artikel zal kunnen stemmen. Ik heb begrepen dat het in de eerdere situatie de grootst mogelijke minderheid was in zijn fractie die de heer Voûte steunde op dit punt. Natuurlijk behoeft men niet altijd te doen wat zijn politieke vrienden doen. Toen aan de overzijde een amendement in de geest van de geachte afgevaardigde werd verworpen, hebben de geestverwanten van de geachte afgevaardigde toch voor het hele wetsontwerp gestemd. Ik zal niet zeggen dat een Eerste-Kamerfractie moet doen wat een Tweede-Kamerfractie doet ik zal wel wijzer we-

Wiegel

zen —, maar ik zou deze gedachte toch even willen meegeven aan de geachte afgevaardigde.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Ik kan hieraan toevoegen dat ik — ik had een hele tijd geen stuk op dit punt gelezen — volstrekt overtuigd ben door wat mevrouw Kappeyne van de Coppello hierover aan de overkant heeft gezegd.

Minister **Wiegel**: Het is altijd goed als liberalen radicalen kunnen overtuigen.

De consequentie van de gedachte die wellicht leeft in het hoofd van de geachte afgevaardigde de heer Voûte om vanwege dit punt tegen het hele wetsontwerp te stemmen, houdt dan ook in dat hij en degenen die hem op dat pad willen volgen hun stem uitbrengen tegen een aantal duidelijke verbeteringen in de Grondwet, waarbij ik denk aan het privacy-artikel, dat naar mijn mening in deze tijd van grote betekenis is.

Ook denk ik, als ik een ander voorbeeld mag noemen, aan de introductie van het telefoon- en telegraafgeheim. Bovendien denk ik, als ik een derde punt mag noemen, aan de gelijkstelling van godsdienst en levensovertuiging. Degenen die op dit moment misschien denken: Die handelsreclame ligt ons zo zwaar op de maag, dat wij overwegen tegen te stemmen, moeten natuurlijk afwegen, want die consequentie zit er ook aan vast. Ik hoop dat de geachte afgevaardigden die op dit ogenblik nog niet geheel overtuigd zijn zich hierop zullen willen bezinnen.

Mevrouw Van der Meer is, sprekende over het toetsingsrecht, gekomen bij de herhaling van de vraag, wanneer de Wet openbaarheid van bestuur in werking zal treden. Mijn verontschuldiging dat ik daarop in mijn eerste antwoord niet ben ingegaan. Ik wil dat nu heel graag doen.

De inwerkingtreding van deze wet is afhankelijk van het gereed zijn van de uitvoeringsmaatregel. Ik doel daarbij op de algemene maatregel van bestuur en op de aanwijzingen openbaarheid rijksdienst. De uitvoeringsalgemene maatregel van bestuur vormt op dit moment onderwerp van bespreking in de Ministerraad. Er is dus sprake van een eindfase; ten slotte moet deze zaak nog aan de Raad van State worden voorgelegd. Over de aanwijzingen wordt op het moment interdepartementaal overleg gevoerd.

Ik kan, omdat in deze situatie niet alleen de Ministerraad eraan te pas komt maar ook andere instanties, natuurlijk

niet zeggen om welke datum het precies zal gaan. Daarmee zou ik anderen binden. Als ik met vele slagen om de arm een datum mag noemen, zou ik kunnen zeggen, dat de Regering ernaar streeft, de Wet openbaarheid van het bestuur in werking te doen treden niet later dan 1 januari 1980.

De heer De Gaay Fortman heeft zich akkoord verklaard met het betoog, dat door de Regering is geleverd ten aanzien van het toetsingsrecht. De heer Voûte heeft hierover ook enkele opmerkingen gemaakt. Hij heeft erop gewezen dat, gelet op het tempo dat hier en aan de overzijde met betrekking tot de wetgeving moet worden aangehouden, er veel praktische moeilijkheden optreden bij het doorzien van de vele facetten. Hij heeft de gedachte geuit, het toetsingsrecht bij de Hoge Raad te leggen.

Als die gedachte zou worden geëffectueerd, zou toch een rechterlijk college geconfronteerd kunnen worden met de resultaten van de politieke discussie, waarmee het college ook zelf onderwerp van politieke discussie kan worden. Die discussie zou bij voorbeeld kunnen gaan over een belangrijk wetsvoorstel, waarover de meningen in de Staten-Generaal uiteen lopen. Misschien is er sprake van een hooglopende discussie, waarna er bij meerderheid wordt beslist.

Welnu, iemand, die tot de minderheid behoort, kan zich dan tot de Hoge Raad wenden en dan volgt de hele discussie weer, waarmee het rechterlijke college wordt betrokken in de politieke strijd. Ik weet niet, of hiermee de positie van de wetgever wordt versterkt. Ook weet ik niet — ik formuleer het vriendelijk — of hiermee de positie van de rechterlijke colleges zou worden versterkt. Wij blijven bij het standpunt, zoals wij het in eerste instantie naar voren hebben gebracht.

De Regeringscommissaris zal ingaan op de opmerkingen, gemaakt over de horizontale werking.

Mevrouw Van der Meer heeft met betrekking tot de sociale grondrechten gezegd, dat zij bij haar standpunt blijft, dat het om intentieverklaringen gaat. Zij had de voorkeur gegeven aan een duidelijker redactie, maar zegt er bij dat de intentieverklaringen wellicht alleen ten tijde van hausse worden gerealiseerd. Ik weet het niet. Ook in een periode, waarin het wat moeilijker gaat en waarin Regering en parlement moeten roeien met de riemen die zij hebben, moet men zien naar wat er aan sociale rechten in de Grondwet is opgenomen.

Ik betreur het, dat ik mevrouw Van der Meer niet veel heb kunnen zeggen over het stakingsrecht. Ik wil haar, overeenkomstig de waarheid, best zeggen dat wij onze aandacht aan die aangelegenheid zullen blijven geven, maar de zaak verkeert niet in een zodanige fase, dat een grondwettelijke bepaling passend is.

De heer De Gaay Fortman heeft een belangrijk gedeelte van zijn betoog in tweede termijn gewijd aan de sociale desintegratie en gesteld dat de andere aspecten van het vraagstuk, waarop ik wees, in dat geheel meewegen.

De relevante vraag in het geheel is vooral, of met de opnemings van de sociale grondrechten een halt kan worden toegeroepen aan de processen die de heer De Gaay Fortman heeft genoemd. Primair hebben de sociale grondrechten natuurlijk niet die functie. Zij zijn er om de materiële voorwaarden voor de mensen te scheppen om zich te kunnen ontplooiën. Het gaat erom, dat mensen zo goed mogelijk en zoveel mogelijk volwaardig mens kunnen zijn.

Als voorbeeld wil ik er een aspect uitlichten: Het werkloos zijn. Men moet eens zien naar de gevolgen die dat voor individuen kan hebben, in hun relatie tot hun gezin, hun vrienden en hun bureaus. Dan gaat het niet alleen om het verliezen van een baan, waar weliswaar een uitkering tegenover staat, maar dit leidt vaak tot grote onzekerheid, soms ook tot een dalen in de achting van de medemens. Het leidt tot isolement. Achter het eenvoudige begrip werkloos zijn vindt men diepgaande moeilijkheden. De zorg die de geachte afgevaardigde in meer algemene zin heeft uitgesproken is, zoals hij uit mijn interventie zal hebben geïmpregeerd, bepaald ook de zorg van de Regering.

Heel in het kort is gesproken over het demissionair zijn van het kabinet. De heer De Gaay Fortman heeft gezegd, dat de algemene lijn is dat in zo'n demissionaire periode belangrijke voorstellen worden behandeld, maar controversiële niet. Je kunt daarover natuurlijk verschillend denken.

Ik herinner mij dat ook nog wel uit de praktijk. Wat is belangrijk, wat is controversieel? Als die vraag aan de orde is, kun je niet zo maar bij meerderheid van stemmen beslissen. Ik treed nu een beetje terug in mijn verleden. Ik vind dat een Kamer in dit soort aangelegenheden zeer nadrukkelijk naar een minderheid moet luisteren. Ik herinner mij heel goed dat dit in voorgaande situaties ook is gebeurd. Het is

Wiegel

natuurlijk altijd een probleem. De beste oplossing van dat probleem is niet het vinden van pleisters.

Gepoogd moet worden de problematiek zelve aan te vatten, dus ervoor te zorgen dat er zo kort mogelijk demissionaire kabinetten zijn. Dat kan alleen maar als de kabinetsformatie vlot geschiedt. Dat lukt alleen weer als partijen die menen na verkiezingen met elkaar te kunnen komen tot de gezamenlijke vorming van een kabinet, elkaar vertrouwen, elkaar respecteren en waarden. Dat zijn belangrijke elementen in een democratie.

Het lid **Broeks** vervangt het lid **Thurlings** op de voorzittersstoel.

□

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil mijn persoonlijke waardering uitspreken over hetgeen tot uitdrukking is gebracht over de uiteenzetting die vanachter deze tafel is gegeven.

Over de horizontale werking is nog gesproken door mevrouw Van der Meer en de heren De Gaay Fortman en Voûte. Het is merkwaardig, dat hun uitlatingen niet geheel met elkaar overeenstemmen. Mevrouw Van der Meer, hoe welwillend zij ook staat tegenover het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten en dat van de sociale grondrechten, heeft toch gezegd, dat een horizontale werking van de grondrechten kan zijn een ingreep in particuliere verhoudingen. Zou dat geen bezwaar zijn?

Ik heb meermalen gezegd dat de rechter daarbij voorzichtig en omzichtig te werk zal gaan. Zij heeft daartegenover een vraag gesteld die moeilijk met een duidelijk 'ja' of 'neen' te beantwoorden is, namelijk hoe het zou zijn indien de rechter minder omzichtig zou handelen. In ons staatsbestel moet men er natuurlijk wat op vertrouwen dat de rechter omzichtig zal handelen. Op zich zelf is het ook niet zo erg wanneer eens in particuliere verhoudingen wordt ingegrepen door de rechter, wanneer hij duidelijk meent dat die particuliere verhoudingen strijdig zijn met algemene rechtsbeginselen, gelet op het burgerlijk recht, of de beginselen waaraan uitdrukking is gegeven door de grondrechtsbepalingen, geredeneerd vanuit de Grondwet.

Ik geloof dat de rechter daarmee een goede zaak zou dienen en dat men er niet bevreesd voor behoeft te zijn, dat hij een ingreep in particuliere verhoudingen, waartoe hij nu eenmaal vaak door zijn functie geroepen is, op verkeerde wijze zou gebruiken.

De heer De Gaay Fortman zou het tegendeel willen van de omzichtigheid van de rechter. Hij zou een stimulerende wens van de rechter ten opzichte van de horizontale werking. Ik begrijp die gedachtengang zeer goed, maar ik geloof dat men toch een juist midden zou moeten betrachten en dat zeer bezwaarlijk in de wetgeving kan worden neergelegd, wat de geachte afgevaardigde wil. Er zou natuurlijk gezegd kunnen worden: op dit punt moet de rechter dit tot een onderwerp van horizontale werking maken.

Op een heel enkel punt is het natuurlijk wel zo gelegen, dat een dergelijke werking in de grondrechten zelf is opgenomen, maar overigens moet men dit overlaten aan de rechtsontwikkeling. Ik heb er in mijn eerste betoog al op gewezen dat een Grondwet en ook een herziene Grondwet voor zeer vele jaren zal gelden en dat die niet door het geven van zeer precieze voorschriften moet proberen, af te sluiten. De Grondwet moet ruimte laten voor een verdere rechtsontwikkeling, de Grondwet moet daarvoor geen belemmering opleveren.

Ik ben ervan overtuigd dat de rechter, terwijl hij in het verleden in zeer veel gevallen al, met welke bewoordingen dan ook, praktisch tot het toekennen van horizontale werking aan grondrechtsbepalingen is overgegaan, dit in de toekomst zeker zal doen, letende op de uitgesproken bedoeling van de Regering, waarmee naar ik hoop ook deze Kamer zich zal verenigen, dat deze grondrechtsbepalingen openstaan voor horizontale werking, maar dat de rechter daarbij, zoals zijn taak is en zoals wij eigenlijk niet anders van dit belangrijke instituut in ons staatsleven verwachten, omzichtig te werk zal gaan.

De heer Voûte was bepaald niet tevreden met die horizontale werking. Hij ziet toch wel de mogelijkheid van een conflict tussen horizontale werking en wet, ondanks de betogen die ik daartegen heb gehouden. Met volle eerbied voor zijn betoog wil ik er nog eens op wijzen, dat het vanzelf spreekt dat de rechter allereerst gebonden is aan de wet en dat hij om te voorkomen dat er een strijd ontstaat, de formele wet niet ter zijde zal laten om maar horizontale werking toe te kennen aan een grondrecht, overigens ook in een wettelijke bepaling, zij het een grondwettelijke bepaling neergelegd.

Men behoeft hiervoor niet zo bezorgd te zijn. Veel ruimte wordt gegeven door vele ruime bepalingen die ook in ons nieuwe Burgerlijk Wetboek zullen worden opgenomen en die

thans ook wel in aanloop in het geldende Burgerlijk Wetboek te vinden zijn. Ook in andere wetten bestaan dergelijke mogelijkheden. Men behoeft waarlijk niet te vrezen dat de rechter, zelfs met een vrij ruim gebruik van de horizontale werking, in strijd komt met de formele wet.

Dan wil ik nog iets zeggen over de algemene en bijzondere beperkingen. Ik heb stelling genomen tegen het standpunt dat de heer Kortman heeft verdedigd, in een op zich zelf lezenswaardig en goed overwogen artikel. Ik heb nogmaals uiteengezet, waarom dezerzijds het wenselijk wordt geacht – daarmee heeft de Tweede Kamer zich verenigd, evenals een groot deel van deze Kamer – dat niet gehandhaafd mag worden het stelsel van algemene beperkingen, maar dat de bijzondere beperkingen, de beperkingen waaraan een grondrecht kan worden onderworpen, of precies moeten zijn vastgelegd in de grondrechtsbepalingen dan wel dat daarvoor een grondslag moet worden gegeven, eventueel door delegatie of met een andere begrenzing, in die grondrechtsbepalingen zelf.

Daarbij heeft de geachte afgevaardigde mevrouw Van der Meer gewezen op het feit dat dit standpunt in de juridische literatuur, allereerst in zijn proefschrift en later ook in zijn artikelen, verdedigd is door haar hooggevalueerde leermeester, prof. Burkens. Ik kan niet anders zeggen dan dat ik mij graag bij haar opvatting aansluit. Ik weet wat prof. Burkens in juridisch opzicht voor ons land betekent. Hij is op dit punt in ons land bepaald een pionier geweest met zijn doorwrochte studie over de beperkingen van grondrechten. Gaarne geef ik hem ook mijnerzijds alle lof, die hij hiervoor verdient.

Ik kom nu tot het vraagstuk van de toetsing, waarover de Kamer uitvoerig heeft gesproken. Ook dezerzijds is dit vraagstuk uitvoerig behandeld. Nu heeft de heer Voûte met nadruk gewezen op het volgende punt. Hij signaleerde dat ik zoveel vertrouwen heb gesteld in het parlement, in het feit dat de Kamers voldoende zullen letten op de grondwettigheid van de formele wetten. Hij vroeg zich af of dit tegenwoordig nog gold en of, mede gelet op het vele werk dat de Kamers wordt voorgelegd, niet heel vaak genoeg wordt genomen met raamwetten, die hun uitvoering moeten vinden in algemene maatregelen bestuur en ministeriële verordeningen. Daardoor zou, aldus de geachte afgevaardigde, de controle op dit punt niet goed werken.

Simons

Naar mijn mening zal het laatste niet het geval zijn. De hoofdregels zullen toch altijd in de wet worden neergelegd. Wanneer algemene maatregelen van bestuur of ministeriële verordeningen op die wet worden gebaseerd, dan mag verwacht worden dat ook daarbij voldoende zal worden gelet op het grondwettig gehalte.

Ik zou hierover nog een opmerking willen maken, die naar ik hoop de geachte afgevaardigde de heer Voûte op dit punt in zekere zin geruststelt. Die algemene maatregelen van bestuur en die ministeriële verordeningen worden immers niet gedekt door het voorschrift van onschendbaarheid. De rechter mag en moet deze toetsen, niet alleen aan de wet maar ook aan de Grondwet. Nu zou men mij kunnen tegenwerpen dat, wanneer de uitvoeringsmaatregel volkomen in overeenstemming is met de formele wet, zij daardoor zal worden gedekt, omdat de formele wet onschendbaar is en dat in het voetspoor daarvan ook de algemene maatregel van bestuur onschendbaar is.

Daar tegenover zou ik willen stellen dat niet te verwachten valt dat juist een raamwet in dit opzicht tegen de Grondwet zal ingaan. Daarvoor zijn al die controles aanwezig in het tweekaamersstelsel van het parlement en de spoedig openbare adviezen van de Raad van State, alsmede al datgene wat zich in de openbaarheid afspeelt.

Voorts zal de rechter zich eventueel ook bevoegd achten een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële verordening onverbindend te achten wegens strijd met de Grondwet, omdat de rechter terecht ervan mag uitgaan (dit is een punt waarop ik ook in eerste instantie heb gewezen) dat de wetgever met zijn produkt, de formele wet, bedoelt de Grondwet te eerbiedigen. Hij zal dus geneigd zijn tot een 'grondwetsconforme' uitlegging van de formele wet en zou dan eventueel moeten constateren dat die algemene maatregel van bestuur of die ministeriële verordening, wanneer die strijdig zou zijn met de Grondwet, niet gedekt wordt door de formele wet. Ik denk dat de rechter zich dan ten volle gerechtigd zou achten die regelingen krachtens delegatie (AMVB's en ministeriële verordeningen) onverbindend te verklaren wegens strijd met de Grondwet.

Terwijl de geachte afgevaardigde dus het verschijnsel van de raamwetten een argument vindt voor toetsing van de formele wet door de rechter, zou ik van mijn kant juist willen zeggen

dat dit bezwaar in de praktijk minder weegt. Bij onschendbaarheid van de wet kan de rechter immers langs de weg van de raamwet toch meer vat krijgen op de produkten op grond van die raamwet doordat hij deze kan toetsen aan de Grondwet.

Ten slotte moet ik na het betoog van de Minister nog een enkele opmerking maken over de handelsreclame. Uit de praktijk is duidelijk geworden dat er vrij veel wetten samen zijn vastgesteld die een preventieve controle voorschrijven of toelaten op handelsreclame. De Raad van State – plenair – heeft zich daar vóór verklaard en gezegd dat dit helemaal niet in strijd was met het bestaande artikel 7 van de Grondwet. Dat nu een afdeling van de Raad van State een wat ander oordeel heeft geveld, heeft zeker betekenis, maar ik kan niet zeggen dat hieruit het omgaan van de Raad van State – plenair – in zijn advies over deze aangelegenheid blijkt.

Er is echter iets anders. In het wetsontwerp zitten meer bepalingen dan die ene bepaling die onveranderd is gehandhaafd, te weten het artikel 7 van de bestaande Grondwet dat bewust precies behouden is in het eerste lid van het nieuwe artikel 1.7. Dat artikel is bewust behouden, zoals is medegedeeld, om de mogelijkheden en de uitbreiding van de betekenis die het heeft gekregen in de oude jurisprudentie daarvoor vast te houden. Zoals ik al zei, is er echter meer. Het artikel 1.7 strekt zich in zijn nieuwe vorm ook uit over andere vormen van meningsuiting. Zo staat er in het tweede lid: 'De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.' Er wordt dus niet gesproken over het openbaren van gedachten of gevoelens, maar gewoon in het algemeen gesproken over de inhoud van een radio- of televisie-uitzending. Als algemene regel wordt vastgelegd – ook stelt de wet regels omtrent radio en televisie – dat die wet niet een voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending mag instellen. Praktisch bestaat dit al ten aanzien van de STER-reclame. Dit is op zich zelf al een reden, waarom anders dan bij de bestaande grondwetsbepaling nu een uitzondering moest worden gemaakt voor het maken van handelsreclame. Het was noodzakelijk om nu te zeggen dat de voorgaande leden niet van toepassing zijn op het maken van handelsreclame.

Ik hoop dat ik hiermee de vragen zo goed mogelijk heb beantwoord. Ik hoop ook iets te hebben bijgedragen

aan het overwinnen van de schroom van sommige leden om hun stem vóór de wetsontwerpen uit te brengen.

Het lid **Thurlings** neemt de voorzittersstoel weer in.

De beraadslaging wordt gesloten.

De heer **Voûte**: Mijnheer de Voorzitter! Ten aanzien van deze wetsontwerpen verzoek ik, een schorsing van enige minuten in te lassen voor fractieberaad.

De **Voorzitter**: Wij werken eerst de beraadslaging van de diverse wetsontwerpen af. Voordat de stemming plaatsvindt – voor zover het College van Senioren ermee akkoord gaat dat de stemming plaatsheeft – geef ik graag gelegenheid voor fractieberaad.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het ontwerp van rijkswet **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap (14 200, R 1048).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigden, de heren Oskamp, Wiebenga en De Gaay Fortman, hebben ook in tweede termijn uitgebreid over dit voorstel gesproken. De Staatssecretaris zal, zoals zij dat ook in eerste termijn van de kant van de Regering heeft gedaan, de hoofdmoot van de verdediging voor haar rekening nemen. Graag maak ik echter enige opmerkingen naar aanleiding van de ongerustheid die de geachte afgevaardigden hebben gesignaleerd op de Nederlandse Antillen. Op de Nederlandse Antillen bestaat enige ongerustheid over de vraag wat de gevolgen zouden kunnen zijn van aanvaarding van dit wetsvoorstel. Vooral de heer Wiebenga heeft hierover gesproken. Hij heeft gezegd dat er berichten van zijn dat het toenmalige Nederlands-Antilliaanse kabinet niet akkoord ging met het voorstel dat nu hier wordt behandeld en hij heeft hieromtrent opheldering gevraagd.

Er is overeenstemming met de Regering van de Nederlandse Antillen bereikt, voordat tot indiening van wetsontwerp 14 200 is overgegaan. Voordat deze overeenstemming er was, is van gedachten gewisseld. Dit is gebeurd onder het kabinet Everts op

Wiegel

de Nederlandse Antillen. Eveneens onder dat kabinet is overeenstemming verkregen over het wetsvoorstel, zoals het is ingediend. Mijn ambtsvoorganger heeft bij de behandeling van dit ontwerp in de Tweede Kamer al op deze overeenstemming gewezen.

Ook zijn de Antilliaanse Staten – men zie artikel 16 van het statuut – bevoegd, voor de openbare behandeling van een ontwerp van rijkswet in de Tweede Kamer dit te onderzoeken en hieromtrent schriftelijk verslag uit te brengen. Dit is bij dit ontwerp ook gebeurd. Stuk nr. 8 van de Tweede Kamer bevat het verslag van de staten, gedaateerd 7 juni 1977. Hierin wordt gesteld dat het ontwerp tot geen bedenkingen aanleiding heeft gegeven.

De heer **Wiebenga** (VVD): Ik begrijp dat de onrust op de Antillen in wezen niet nodig is.

Minister **Wiegel**: Deze onrust is ook niet nodig, omdat de gedachte dat door aanvaarding van dit wetsontwerp een nieuwe situatie ontstaat, bepaald onjuist is. Met nadruk stel ik dat aanvaarding van het ontwerp niets verandert in het grondwettelijke regime waarom het gaat. De huidige Grondwet en de nieuwe Grondwet zwijgen over een toelatingswaarborg. Hierdoor was en is een toelatingsregeling mogelijk, maar aanvaarding van het onderhavige wetsontwerp verandert niets.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Een toelatingsregeling is grondwettelijk mogelijk, maar politiek gelukkig onmogelijk.

Minister **Wiegel**: Wij spreken nu over de Grondwet. Door aanvaarding van het wetsontwerp verandert er in de Grondwet ten aanzien van deze aangelegenheid niets.

□

Staatssecretaris **Haars**: Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mij graag aan bij de dank die door de Minister en de regeringscommissaris is uitgesproken voor de vriendelijke benadering van onze antwoorden in eerste termijn.

Daarom betreur ik het dat ik een deel van de fractie van de heer Oskamp niet meekrijg, omdat deze leden principieel bezwaar hebben tegen de mogelijkheid van een toelatingsregeling. Ik heb al gezegd – de heer Wiebenga heeft het ook vermeld – dat de kwestie van de toelatingsregeling aflopend is. Op dit moment is het niet opportuun, de mogelijkheid van een toelatingsregeling uit te sluiten.

Ik sluit mij wat dit betreft aan bij het betoog van de heer De Gaay Fortman en de Minister heeft zoëven ook gezegd dat anneming van dit wetsontwerp niet betekent dat tevens is uitgesproken dat er een toelatingsregeling moet komen, laat staan dat anneming van het wetsontwerp op zich zelf bezien reeds een uitzondering bewerkstelligt voor Antilliaanse Nederlanders en de Antillianen tot tweederangs Nederlanders bombardeert. Ik maak ernstig bezwaar tegen een dergelijke gedachte die op geen enkele wijze in het ontwerp staat en ook niet erin is te lezen.

De heren Wiebenga en Oskamp hebben gesproken over het begrip economisch motief. De eerste voerde dit in eerste termijn in, toen hij sprak over het economische motief dat in de toelatingsregeling van de Antillen lag. Ik heb in mijn antwoord hierover gezegd dat, als men een toelatingsregeling wil maken, ook economische motieven kunnen meespelen.

Ik heb daarbij speciaal gedacht aan de mogelijkheid – maar laten wij wel zijn: wij spreken over fictieve mogelijkheden – dat de Antillen zelf zouden verklaren er belang bij te hebben dat Nederland een toelatingsregeling maakte. Ik vind het zo zinloos, uit te kauwen wat er zou kunnen gaan gebeuren, terwijl wij er allemaal zeker van zijn dat er op dit moment niets over te spreken, dan is het misschien nog vroeg genoeg om nog eens te bekijken hoe de situatie op dat moment is. Deze Grondwet wijzigt niets aan de situatie zoals zij al heel lang bestaat.

De collectieve uitzetting is ook een vraagpunt dat de heren Oskamp en Wiebenga heeft beziggehouden. De heer Oskamp heeft terecht gezegd dat er argumenten pro en contra zijn. In de loop van de discussies zijn zij wel zo ongeveer uitgeput. Zowel hier als in de Tweede Kamer is hierover al het één en ander gezegd. Ik wil nog even ingaan op één punt van het betoog van de heer Oskamp. Hij heeft gezegd dat het een grondrecht van vreemdelingen is, als individuen te worden behandeld. Het gehele vreemdelingenrecht berust op de grondgedachte dat over verblijfsontzegging en verblijfsbeëindiging individueel moet worden beslist met een gemotiveerde beslissing en een beroepsmogelijkheid. Het is echter niet onmogelijk – zoals wij ook in het verleden herhaaldelijk hebben gezien – dat wel een groepsgewijze toelating geschiedt, zonder dat voor ieder van degenen die worden toegelaten precieze individuele oordelen wordt gegeven.

Daarom lijkt het mij moeilijk, in het geheel van het vreemdelingenrecht te spreken van een 'grondrecht van individuele behandeling'. Ik ben het eens met de grondgedachte in de Vreemdelingenwet dat men als individu wordt bekeken bij een ontzegging of een beëindiging van verblijf. Dit is ook voor mij van groot belang.

De heer **Oskamp** (PvdA): Ik heb verleden week mijn uiterste best gedaan, toelating en uitzetting uit elkaar te houden. Het stemt mij enigszins verdrietig als de Staatssecretaris deze twee begrippen nu zelf weer door elkaar haalt. Ik heb alleen over uitzetting gesproken, niet over toelating.

Staatssecretaris **Haars**: Ik meende dat de heer Oskamp hij het begrip 'grondrecht' heeft gezegd dat het een grondrecht van vreemdelingen is, individueel te worden behandeld. Zo heb ik hem althans in tweede termijn verstaan. Als dat het geval is, ben ik het met hem eens ten aanzien van ontzetting of beëindiging van verblijf. Het kan echter wel eens anders liggen. Daar ligt het verschil van mening.

De heer **Oskamp** (PvdA): Dat is waar. Het spreekt echter vanzelf, aangezien wij hier al twee maal een volle dag over uitzetting spreken, dat ik nu niet opeens stiekem de toelating erbij haal. Ik heb alleen over uitzetting gesproken. Ik heb verleden week ook uitdrukkelijk geprobeerd, deze scheiding aan te brengen, juist om problemen zoals rond de christen-Turken, de kerk-Marokkanen en dergelijke buiten de discussie te houden. Ik meen dat iemand met een verblijfsvergunning, die dus is toegelaten en het recht heeft, hier te zijn, recht heeft op een individuele behandeling. Over de toelating heb ik het niet gehad. Er zal vast nog wel een gelegenheid komen waarbij ik daarover met de Staatssecretaris zal kunnen spreken.

Staatssecretaris **Haars**: Ongetwijfeld. Het lijkt mij toch op zich zelf een nogal moeilijke situatie wanneer een grondrecht zou worden gemaakt voor een gedeelte van de rechten die vreemdelingen in Nederland hebben. Ik meen dat dit onjuist zou zijn. Ik zou het beter vinden wanneer wij dan de grondgedachte van het vreemdelingenrecht maar accepteerden, een individuele behandeling daar waar het de vreemdeling zou schaden. Als vreemdelingen ons land binnen willen komen, is een beslissing over de gehele groep in het algemeen geen 'schade' voor de betrokken vreemdeling. Als hij er niet uit wil, wordt hij echter individueel behandeld.

Haars

Een grondrecht is een recht dat men als geheel heeft en niet een stukje van iets. Daarom heb ik bezwaren.

De heer Wiebenga heeft gewezen op de parallel tussen het toelatingsrecht en het vreemdelingrecht, waarover ik heb gesproken. In dat verband zei hij: het ene is een aflopende zaak en het andere niet. Ik geloof dat wij hier een relativiteit moeten aanbrengen. Met de parallel heb ik willen zeggen dat Nederlanders altijd het recht hebben om binnen te komen, maar dat een vreemdeling in het algemeen, behoudens internationale verplichtingen, geen aanspraak kan maken op toelating tot Nederland.

Daarbij ziet men het evenwicht: de ene kant de ene kant uit, de andere kant de andere kant uit. Dat heb ik met die parallel bedoeld. De collectieve uitzetting zou dan een verblijfsbeëindiging betreffen van hier te lande toegelaten en wettig verblijvende vreemdelingen, maar ik ben ervan overtuigd, zoals ik zojuist al tot de heer Oskamp heb gezegd, dat wij altijd in staat zullen zijn om daar de individuele behandeling toe te passen, hoe groot de massa soms ook kan zijn. Wij hebben het laatste jaar een paar keer gezien dat een groot aantal mensen op een gelijk moment toelating vraagt.

De geachte afgevaardigde heeft voorts gevraagd of uitzetting van een vreemdeling, zelfs indien deze geschiedt op grond van een individuele beslissing naar zijn nationaliteit een rol speelt, niet discriminatoir is. Ik zou een tegenvraag willen stellen, namelijk of het voldoen aan een volkenrechtelijke verplichting in het algemeen discriminatoir kan zijn. Het zou een juridisch probleem zijn dat erg interessant is en dat wij op het ogenblik niet kunnen oplossen. Toch wil ik die vraag stellen, want daar gaat het in wezen om.

Ten slotte heeft de heer Wiebenga gevraagd hoeveel soevereine besluiten nog van kracht zijn. Hij verwachtte al dat ik zou zeggen: dat weet ik niet. Ik weet het inderdaad niet. Het probleem is namelijk dat een heleboel soevereine besluiten misschien nog wel een beetje van kracht zijn en bijna niet uit te zoeken is hoe de grenzen liggen: in de Staatscourant bij soeverein besluit ingesteld, maar in hoeverre zijn publicaties van AMVB's, om maar eens iets te noemen, weer uit dat soevereine besluit gehaald? Dat is bijna niet na te gaan. Ik vrees dat ik mijn ambtelijke medewerkers niet mag vragen, dit uit te zoeken.

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik had niets anders verwacht en neem het de Staatssecretaris uiteraard geenszins kwalijk. Wellicht is het toch een interessant probleem voor de regeringscommissaris en zijn staf of voor wie het werk ook doet om dit eens uit te zoeken. Anders zouden wel eens wat misverstanden in ons rechtsstelsel kunnen blijven voortwoeren. Het leek mij een interessant punt. Ik zou het erg plezierig vinden als de Staatssecretaris wilde toezeggen dat dit in de loop van deze grondwetswijziging bij voorbeeld nog schriftelijk aangekaart kon worden.

Staatssecretaris **Haars**: Ik heb altijd geleerd dat het economisch motief ook nog geldt en dat het nut van het uitzoeken tegenover het werk ook aanwezig moet zijn, zelfs in een Kamer. Ik vraag mij af of het zonder meer uitzoeken een voldoende economisch nut heeft ten opzichte van de enorme hoeveelheid uren die hiervoor nodig zijn. Ik ben wél bereid om, als wij een soevereine besluit tegenkomen en wij aarzelen hoe het zit, dat soevereine besluit te laten nakijken wat zijn hele geschiedenis betreft.

De heer **Wiebenga** (VVD): Dat lijkt mij een praktische aanpak. Ik begrijp dat de Staatssecretaris iets meer vertrouwen had in de wetgevende capaciteiten van de soevereine vorst dan ik misschien in het licht van het huidige tijdsbestel nog had.

Staatssecretaris **Haars**: Misschien kan hij er een proefschrift over schrijven, mijnheer de Voorzitter.

De beraadslaging wordt gesloten.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opneming van bepalingen inzake splitsing van een voorstel (14 213).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! De heer Oskamp heeft gezegd dat de Regering hem hier en daar heeft overtuigd. Waar precies het hier en het daar is, heeft hij er niet aan toegevoegd. Zijn conclusie was, dat hij het voorstel graag wil steunen. Ik heb ook genoteerd, dat de discussie in zijn fractie over het vraagstuk van de splitsing

ongetwijfeld zich in de toekomst verder zal voltrekken. Ik kijk met belangstelling naar die discussie uit.

De heer Feij heeft gezegd dat hij zich neerlegt bij het betoog dat is gehouden ten aanzien van de behandeling in twee lezingen. Hij heeft aan het eind van zijn interventie een buitengewoon interessante vraag opgeworpen, namelijk of het mogelijk is om wanneer alle ontwerpen de tweede lezing hebben bereikt, eerst wetsontwerp 14 213 in tweede lezing verder af te handelen tot en met de afkondiging en vervolgens pas de overige ontwerpen te behandelen.

Het voordeel van die procedure, zoals vragenderwijs door hem op tafel gebracht, zou zijn dat de Tweede Kamer dan bij de behandeling van de overige ontwerpen, die deel uitmaken van deze grondwetsherziening, reeds de beschikking heeft over dat splitsingsrecht. Zodoende zouden enkele onderdelen van wetsontwerpen waarvan te voorzien is dat zij in de tweede lezing misschien niet de vereiste tweederde meerderheid krijgen, afzonderlijk kunnen worden behandeld.

De heer Feij heeft zijn vraag op een zodanig moment in de behandeling gesteld, dat ik ervan uitga dat hij het mij niet kwalijk neemt als ik niet nu al tot in alle details ja of neen zeg op zijn suggestie. Wij kunnen namelijk alle consequenties van een bevestigend antwoord – waar wij wel naar neigen, maar verder ga ik niet – niet overzien.

Ik wil heel graag zeggen dat hij een buitengewoon belangwekkende suggestie op tafel heeft gelegd, die grote betekenis kan krijgen als er mee te werken zou zijn, omdat daardoor de mogelijkheid de algehele grondwetsherziening in veilige haven te loodsen, duidelijk zou toenemen. Daar is de Regering ook wat aan gelegen, zoals hem duidelijk zal zijn. Bij een eerste voorzichtige positieve reactie moet ik het laten. Ik zeg hem toe dat wij verder met al onze medewerkers goed zullen nadenken over alle consequenties van zijn vraag.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat de Kamer ermee instemt, de stemmingen over deze ontwerpen in afwijking van de agenda aanstonds, overigens na een korte schorsing, te houden.

De vergadering wordt van 21.02 uur tot 21.25 uur geschorst.

Aan de orde is de **stemming** over wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (13 872)**.

De **Voorzitter**: Ik attendeer de leden erop, dat voor ieder van de vandaag behandelde wetsontwerpen inzake de Grondwet – ook voor het 'lege' wetsontwerp nr. 13 957, R 1039 – hoofdelijke stemming is vereist.

Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen.

□

De heer **Voûte** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben nogmaals de spreekbuis van de kleinst mogelijke meerderheid en van de grootst mogelijke minderheid. De kleinst mogelijke meerderheid afwegende het voor en tegen, ziet veel positiefs in het wetsontwerp speciaal wat de privacy betreft, en zal gaarne vóór stemmen. De grootst mogelijke minderheid, die ook zeer veel waardering heeft, vindt het principe van de vrijheid van meningsuiting zo belangrijk – zij ziet de mogelijkheid in artikel 1.7.4 van willkeurige inbreuk op de vrijheid van meningsuiting, van bevoogding, en niemand weet, wat handelsreclame is, omdat er geen definitie van is gegeven – dat zij daarom tegen het ontwerp zal stemmen. Zij stelt het principe voorop.

Dit is een signaal. Toen dit punt in de Tweede Kamer werd behandeld, hebben de VVD en ook – naar ik meen – het CDA en bloc tegen gestemd. Als de Regering de suggestie van de heer Fey volgt en de mogelijkheid creëert, dat het splitsingsontwerp in het Staatsblad staat, voordat de verdere wetten worden behandeld, dan geeft dit punt de mogelijkheid om alsnog het vogelvrij verklaren van handelsreclame uit de grondwet te schrappen.

Het wetsontwerp wordt met 62 tegen 6 stemmen aangenomen.

Vóór hebben gestemd de leden: Kremer, Van den Heuvel-de Blank, Kaland, Vrouwenvelder, Van der Jagt, Van Someren-Downer, Schlingemann, Maris, Post, Van Hemert tot Dingshof, IJmker, Gooden, Letschert, Lamberts, W. F. de Gaay Fortman, Elfferich, Uijen, Van Krimpen, Baas, Wiebenga, Broeks, Van Veldhuizen, Kolthoff, Tjeerdsma, Steenkamp, Diepenhorst, Meuleman, Versloot, Simons, De Cloe, De Rijk, Maaskant, Van der Werf-Terpstra, Van Kleef, Van Dalen, Van Kuik, Louwes, Steigenga-Kouwe, d'Ancona,

Van der Meer Vogt, Zoutendijk, Franssen, Feij, Horbach, Oudenhoven, Mol, Netjes, Oskamp, Van de Rakt, Trip, B. de Gaay Fortman, De Vries, Van Waterschoot, Zoon, Vonk-van Kalker, Teijssen, Nagel, Eijsink, Fischer, Terwindt en de Voorzitter.

Tegen hebben gestemd de leden: De Jong, Heijne Makkreel, Voûte, Vonhoff-Luijendijk, Van der Werff en Van Tets.

Aan de orde is de **stemming** over wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake Sociale grondrechten (13 873)**.

De **Voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen.

□

De heer **Van der Jagt** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! De heren Maris en Meuleman hebben mij gevraagd, ook namens hen de volgende stemverklaring af te leggen.

Wij zijn van mening dat, als men sociale grondrechten in de Grondwet wenst op de nemen, in de Grondwet óók een erkenning moet worden opgenomen, waarmee overheid en burgers worden gewezen op Gods universele rechten, waardoor de sociale grondrechten zin en betekenis krijgen. Welvaart en welzijn zijn geen doelen op zichzelf maar instrumenten om de opdrachten, door God gegeven, tot Zijn eer uit te voeren.

Wij zijn niet overtuigd door het antwoord van de Minister. Een publieke erkenning, als door ons bedoeld, heeft niet tot gevolg dat er een gewetensdwang komt, net zo min als de aankondiging boven iedere Nederlandse wet waar verwezen wordt naar de potentat der potentaten, tot gewetensdwang leidt. Het zelfde geldt voor de inhoud van ons volkslied.

Wij vinden dat de Grondwet een kleurloos karakter behoudt als de wijziging, als door ons bedoeld, wordt weggelaten. Daarom zullen wij onze stem aan dit wetsontwerp niet geven.

Het wetsontwerp wordt met 65 tegen 3 stemmen aangenomen.

Vóór hebben gestemd de leden: Wiebenga, Broeks, Van Veldhuizen, Kolthoff, Tjeerdsma, Steenkamp, Diepenhorst, Versloot, Simons, De Cloe, De Rijk, Maaskant, Van der Werf-Terpstra, Van Kleef, Van Dalen, Van Kuik, Van der Werff, Louwes, Steigenga-Kouwe,

d'Ancona, Van der Meer, Vogt, Zoutendijk, Franssen, Feij, Horbach, Oudenhoven, Mol, Netjes, Oskamp, Van de Rakt, Trip, B. de Gaay Fortman, De Vries, Van Waterschoot, Zoon, Vonk-van Kalker, Van Tets, Teijssen, Nagel, Eijsink, Fischer, Terwindt, Kremer, De Jong, Van den Heuvel-de Blank, Kaland, Vrouwenvelder, Heijne Makkreel, Van Someren-Downer, Schlingemann, Post, Van Hemert tot Dingshof, IJmker, Gooden, Letschert, Lamberts, W. F. de Gaay Fortman, Vonhoff-Luijendijk, Elfferich, Uijen, Van Krimpen, Baas en de Voorzitter.

Tegen hebben gestemd de leden: Meuleman, Van der Jagt en Maris.

Aan de orde is de **stemming** over het ontwerp van (rijks)wet **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 1 en 2 (13 957 R 1039)**.

Dit ontwerp van rijkswet wordt met 68 tegen 0 stemmen aangenomen.

Vóór hebben gestemd de leden: Van Dalen, Van Kuik, Van der Werff, Louwes, Steigenga-Kouwe, d'Ancona, Van der Meer, Vogt, Zoutendijk, Franssen, Feij, Horbach, Oudenhoven, Mol, Netjes, Oskamp, Van de Rakt, Trip, B. de Gaay Fortman, De Vries, Van Waterschoot, Zoon, Vonk-van Kalker, Van Tets, Teijssen, Nagel, Eijsink, Fischer, Terwindt, Kremer, De Jong, Van den Heuvel-de Blank, Kaland, Vrouwenvelder, Van der Jagt, Heijne Makkreel, Van Someren-Downer, Schlingemann, Maris, Post, Van Hemert tot Dingshof, IJmker, Voûte, Gooden, Letschert, Lamberts, W. F. de Gaay Fortman, Vonhoff-Luijendijk, Elfferich, Uijen, Van Krimpen, Baas, Wiebenga, Broeks, Van Veldhuizen, Kolthoff, Tjeerdsma, Steenkamp, Diepenhorst, Meuleman, Versloot, Simons, De Cloe, De Rijk, Maaskant, Van der Werf-Terpstra, Van Kleef en de Voorzitter.

Aan de orde is de **stemming** over het ontwerp van rijkswet **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap (14 200, R 1 048)**.

De **Voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen.

□

De heer **Oskamp** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Een niet onaanzienlijk deel van mijn fractie zal zijn stem niet voor dit wetsontwerp uitbrengen, omdat deze leden na ampele overweging van mening zijn dat het gemis van een bepaling ten aanzien van de toelating van Nederlanders tot Nederland een dergelijk hiaat betekent in dit ontwerp dat zij hun stem daaraan niet kunnen geven. Die mening wordt nog versterkt in het antwoord van de Regering in tweede termijn, toen duidelijk is geworden dat noch de Regering noch de politieke partijen van plan zijn een toelatingsbeleid voor de Antillianen door te voeren. Naar de mening van de leden van mijn fractie die tegen zullen stemmen, is er geen enkele reden dit recht op toelating niet in de Grondwet op te nemen.

Het ontwerp van (rijks)wet wordt met 56 tegen 12 stemmen aangenomen.

Vóór hebben gestemd de leden: Trip, B. de Gaay Fortman, De Vries, Van Waterschoot, Van Tets, Teijssen, Eijsink, Fischer, Terwindt, Kremer, De Jong, Kaland, Vrouwenvelder, Van der Jagt, Heijne Makkreel, Van Someren-Downer, Schlingemann, Maris, Post, Van Hemert tot Dingshof, IJmker, Voûte, Gooden, Letschert, Lamberts, W. F. de Gaay Fortman, Vonhoff-Luijendijk, Elfferich, Baas, Wiebenga, Broeksz, Van Veldhuizen, Kolthoff, Tjeerdsma, Steenkamp, Diepenhorst, Meuleman, Simons, De Cloe, Van der Werf-Terpstra, Van Kleef, Van Dalen, Van Kuik, Van der Werff, Louwes, Steigenga-Kouwe, Van der Meer, Zoutendijk, Franssen, Feij, Horbach, Oudenhoven, Mol, Netjes, Van de Rakt en de Voorzitter.

Tegen hebben gestemd de leden: Zoon, Vonk-van Kalker, Nagel, Van den Heuvel-de Blank, Uijen, Van Krimpen, Versloot, De Rijk, Maaskant, d'Ancona, Vogt en Oskamp.

Aan de orde is de **stemming** over wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opnemng van bepalingen inzake splitsing van een voorstel (14 213)**.

Dit wetsontwerp wordt met 68 tegen 0 stemmen aangenomen.

Vóór hebben gestemd de leden: Meuleman, Versloot, Simons, De Cloe, De Rijk, Maaskant, Van der Werf-Terp-

stra, Van Kleef, Van Dalen, Van Kuik, Van der Werff, Louwes, Steigenga-Kouwe, d'Ancona, Van der Meer, Vogt, Zoutendijk, Franssen, Feij, Horbach, Oudenhoven, Mol, Netjes, Oskamp, Van de Rakt, Trip, B. de Gaay Fortman, De Vries, Van Waterschoot, Zoon, Vonk-van Kalker, Van Tets, Teijssen, Nagel, Eijsink, Fischer, Terwindt, Kremer, De Jong, Van den Heuvel-de Blank, Kaland, Vrouwenvelder, Van der Jagt, Heijne Makkreel, Van Someren-Downer, Schlingemann, Maris, Post, Van Hemert tot Dingshof, IJmker, Voûte, Gooden, Letschert, Lamberts, W. F. de Gaay Fortman, Vonhoff-Luijendijk, Elfferich, Uijen, Van Krimpen, Baas, Wiebenga, Broeksz, Van Veldhuizen, Kolthoff, Tjeerdsma, Steenkamp, Diepenhorst en de Voorzitter.

De vergadering wordt enige minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de wetsontwerpen:

Wijziging van de Wet van 28 december 1978 (Stb. 680) houdende beperking van de stijging van 1 januari af van de uitkeringen ingevolge een aantal sociale verzekeringswetten, de Wet Werkloosheidsvoorziening, de Algemene Bijstandswet en enige andere wetten (15 596);

Maatregelen met betrekking tot de tijdelijke vaststelling van het minimumloon en een aantal sociale uitkeringen per 1 juli 1979 alsmede met betrekking tot de aftopping van looninkomens in de particuliere sector en met betrekking tot arbeidsvoorwaarden van werknemers in dienst van instellingen welke uit overheidsbijdragen of sociale voorzieningen worden gefinancierd (15 597).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Albeda**: Mijnheer de Voorzitter! Ik begin met het uitspreken van mijn erkentelijkheid voor de bereidheid van de Kamer, op zo'n bijna onredelijk korte termijn mede te werken aan de wetgeving. Hiervoor bied ik graag mijn excuses aan, ook aan de hond van de heer Vogt. Het feit was er echter dat ons pas medio april jongstleden duidelijk werd dat de Sociaal-Economische Raad niet in staat was tijdig een advies uit te brengen, waardoor structurele wetgeving niet mogelijk was en wij helaas weer met noodwetgeving moesten werken. Ik dank graag de medewerkers van beide Ka-



Minister Albeda

mers voor het vele werk dat zij hiervoor in het weekeinde hebben moeten verzetten.

Wij hebben minder dan twee maanden geleden in deze Kamer tijdens het beleidsdebat uitvoerig gesproken over de samenhang tussen het werkgelegenheidsbeleid, het inkomensbeleid en de stabilisering van de publieke sector. Ook toen hebben wij vastgesteld dat voorop behoort te staan de problematiek van de werkgelegenheid. Ik wil nog eens uitdrukkelijk zeggen – de vorige keer is dit ook duidelijk gebleken – dat over de probleemstelling meer consensus bestaat dan men uit sommige betogen van vandaag kan afleiden.

In het SER-advies van september 1978 over de collectieve sector werd aangetoond hoezeer men in brede kring eensgezind is. Bijna iedereen is het erover eens dat matiging van de inkomens en dus van de arbeidskosten noodzakelijk is, dat het zeer wenselijk is dat wij komen tot een zekere stabilisatie van de collectieve lasten en dat het nodig is dat wij gaan werken aan een gericht arbeidsmarktbeleid. Het is duidelijk dat hierbij ook de overdrachtsuitgaven kritisch moeten worden bezien. Zelfs hierover bleek, aan de overzijde duidelijker nog dan hier, een zekere eensgezindheid te bestaan. Over deze eensgezindheid heeft trouwens de heer Meuleman gesproken.

Evenmin is er verschil van mening over dat het effect vooral moet worden verkregen uit volumebeleid. Op korte termijn is er zelfs geen groot verschil van mening over de noodzaak, zekere minimale aanpassingen aan te bren-

Albeda

gen in de sociale uitkeringen. Hierbij heeft het kabinet zich willen beperken tot correcties waar het gaat om niet bedoelde effecten van de wettelijke koppelingsmechanismen in de netto-sfeer en slechts over willen gaan tot aanpassingen waar niet bedoelde effecten in de netto-sfeer en in de fiscale behandeling tot een meer dan evenredige stijging van de sociale uitkeringen hebben geleid. Wil men dat doen met inachtneming van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid, te weten rekening houden met inkomenspolitieke aspecten en met de noodzaak van handhaving van de koopkracht tot een modale werknemer, dan kan dit eigenlijk alleen gebeuren langs de weg van kleine stapjes.

Hiermee kom ik op het meest wezenlijke element in de discussie over de sociale uitkeringen. Het verzet richt zich naar ik meen met name op het voorschotkarakter van de stapjes. Inmiddels gaan velen, waaronder eigenlijk ook de heer Nagel – in een toch opmerkelijk betoog – zo ver in hun kritiek dat de noodzakelijke correctie achterwege zou moeten blijven, als ik hen goed begrijp.

Ik meen dat dit in strijd zou zijn met de veel beklemtoonde solidariteit tussen actieven en niet-actieven. Ook wij zouden uiteraard op dit moment gaarne met structurele wetgeving zijn gekomen. Dit bleek echter volstrekt onhaalbaar. Ervan uitgaande dat het SER-advies medio september zal worden uitgebracht, zullen wij alles op alles moeten zetten om per 1 januari 1980 – en liefst niet in de laatste week van december, dit aan het adres van de heer Van der Jagt – te komen met definitieve voorstellen.

Wezenlijk is voor het kabinet dat 1979 geen verloren jaar mag zijn voor de noodzakelijke ingrepen in de collectieve sector. Wij kunnen het eenvoudig niet hebben dat ons gehele gebouw van minimumloon en sociale uitkeringen in beweging komt door de schijnverbeteringen van de bouw-c.a.o. en de uitzend-c.a.o. Wij kunnen niet lijdelijk toezien dat het lastenpeil in Nederland verdere wereldrecords aan het breken is en, nog steeds, wij kunnen dat niet hebben om de werkgelegenheidseffecten. De heer Van Tets heeft niet ten onrechte gewezen op het voorbeeld van West-Duitsland, waar de werkloosheid daalt, en evenzeer op de – voorzichtig gezegd – niet zo florissante verwachting voor 1980.

Intussen is de werkgelegenheidsontwikkeling niet geheel in lijn met de in Bestek '81 geschetste opzet. Daaraan

ligt een verslechtering van de uitgangssituatie, die toch al niet aantrekkelijk was, ten grondslag. De heren Franssen en Van Tets hebben daarop al gewezen. Het betalingsbalanstekort en het financieringssaldo zijn als randvoorwaarden scherp voelbaar geworden. Door de te verwachten stijging van de importprijzen zal de inflatie weer kunnen aantrekken. Zowel hiervoor als voor de concurrentiepositie is inkomensmatiging noodzakelijk.

Daarbij komt dat de economische groei tegenvalt. De structurele groei-voet werd bijgesteld van 3,75% naar 3%. Zelfs dit percentage kon echter niet worden gehaald. In 1978 werd slechts 2% gerealiseerd. Voorlopig is de verwachtig voor dit jaar 2,5%. De vraag wordt wel gehoord of de werkgelegenheidsontwikkeling geen aanleiding geeft tot bijstelling van de beleidsopties van Bestek '81. Eerder is al gesteld dat die bereidheid bij gebleken noodzaak onzerzijds aanwezig is.

Een bepaalde vorm van bijstelling zou kunnen inhouden dat prestaties op het terrein van de inkomensmatiging op herkenbare wijze leiden tot nieuwe arbeidsplaatsen. Dat is natuurlijk op zichzelf een aantrekkelijke gedachte. Niettemin mag het uiteindelijke doel, een zodanig herstel van de marktsector dat deze weer een positieve bijdrage zal kunnen leveren aan de werkgelegenheid, hierdoor niet in gevaar worden gebracht. Dit punt heeft bijzondere aandacht gekregen in rband met de af-topping van de hogere inkomens.

De CDA-woordvoerder aan de overzijde, de heer Gerritse, heeft bij gelegenheid van het debat over dit 1 juli-pakket het dilemma nog eens aangestipt en daarbij gewezen op de moeilijkheden, verbonden aan een directe bestemming. Ook de heer Franssen heeft duidelijk te kennen gegeven, geen oplossing te zien in een uitbreiding van de werkgelegenheid in de marktsector. De Regering is van mening dat in deze situatie raadpleging van de sociale partners door middel van een SER-advies gewenst is. Het gaat hierbij immers over een zaak die duidelijke principiële kanten heeft, die in feite ook de essentiële opvattingen in Bestek '81 raken.

Wat het werkgelegenheidsbeleid in het algemeen betreft, voeren wij een twee-sporenbeleid.

De heer **Franssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De Minister zei naar mijn mening onbedoeld dat ik geen heil zag in de marktsector. Hij heeft waarschijnlijk bedoeld: niet alleen in de niet-marktsector.

Minister **Albeda**: Dan is er een woord uitgevallen. De heer Franssen zal het wel met mij eens zijn dat een zonder meer gokken op de uitbreiding van de marktsector ook risico's in zich draagt.

Het gaat hierbij om een zaak met principiële kanten die essentiële opvattingen in Bestek '81 raken.

Wat het werkgelegenheidsbeleid betreft voeren wij dus een twee-sporenbeleid. De creatie van arbeidsplaatsen in de collectieve sector blijft een grote rol in ons beleid spelen. Zo is de netto-toeneming van arbeidsplaatsen in het afgelopen jaar te danken aan de creatie van extra arbeidsplaatsen in de quataire sector. Deze toeneming is verenigbaar met het streven naar evenwichtsherstel in het bedrijfsleven. Het in gevaar brengen van dit evenwichtsherstel brengt dermate veel risico's met zich voor de werkgelegenheid, dat dit ontoelaatbaar moet worden geacht. Naar mijn overtuiging leidt de moeilijker wordende sociaal-economische situatie ertoe, dat er grote inspanning wordt gevraagd om de problemen van de voor ons liggende periode het hoofd te kunnen bieden.

Ik wil ook graag enkele opmerkingen maken over de relatie van het kabinet met de vakbeweging. De heer Nagel heeft daarover enkele vriendelijke woorden gezegd die erop neerkomen dat de oorlogsverklaring door de vakbeweging met name aan het kabinet en als ik het goed begrijp in het bijzonder aan de Minister van Sociale Zaken te wijten is. Aan de overzijde heb ik hierover reeds uitvoerig gesproken. Het is duidelijk dat zowel het werkgelegenheidsbeleid als het inkomensbeleid uiterst moeilijk worden zonder de medewerking van de sociale organisaties, waaronder de vakbeweging. Het beleid moet waar mogelijk worden ontwikkeld in een voortdurende dialoog met de vakbeweging, het liefst aan één tafel, zo nodig via de media.

Toch kwamen wij te staan voor de moeilijke situatie dat eind verleden jaar ondanks de door de vakbeweging meermalen uitgesproken en ook ge-praktizeerde matigingsbereidheid, ondanks de gemeenschappelijke zorg over de economische situatie, wij niet werkelijk met die vakbeweging in gesprek konden komen over een aanvaardbaar totaalpakket. Juist daardoor werd een algemene aanpak van de problematiek in 1979 onmogelijk en kwamen we in de huidige ontwikkeling terecht.

In de particuliere sector werden afspraken gemaakt door de sociale partners onderling. Met de ambtenaren

Albeda

werd het normale overleg gevoerd, dus tussen overheid en ambtenaren-organisaties. Ook bij de trendvolgers werd het normale patroon van tripartite onderhandelingen gevolgd. Feit is natuurlijk dat juist door het mislukken van het sociale akkoord voor 1979 en meer nog – want wij hebben natuurlijk vele jaren gehad zonder sociaal akkoord – door het feit dat wij niet wezenlijk in gesprek zijn gekomen in november/december van het vorige jaar, het inkomensbeleid is verbrokkeld, waarover de heer Meuleman heeft gesproken en wat de effecten heeft gehad, die de heer Maris zo duidelijk naar voren heeft gebracht.

Ik zei al dat wij thans staan voor de absolute noodzaak van een aantal ingrepen, gebundeld in dit pakket. Juist de grootte en de ernst van de problematiek dwingen ons tot maatregelen op dit moment. Daarmede ligt de moeilijke problematiek van 1980 voor ons, zonder de bereidheid van de grootste vakcentrales, op dit moment ten minste, om zelfs maar met ons te spreken. Ik wil daar graag een enkele opmerking over maken.

De gedachte van overleg met de Stichting van de Arbeid voor de voorbereiding van de begroting was een innovatie van het beleid, met het doel de opvattingen van de sociale partners beter in rekening te kunnen brengen bij de beleidsvoorbereiding.

Overigens zullen wij einde van deze week van de SER voldoende indicaties vernemen van het denken van de sociale partners. Door niet in te gaan op een uitnodiging voor een gesprek zou de vakbeweging zich zelf te kort doen. Desondanks zullen wij zoveel mogelijk rekening houden met de zorgen en de gevoeligheden van de vakbeweging, zonder ooit te kunnen toezeggen het beleid te voeren, dat een van de sociale partners verlangt, zonder de mogelijkheid onzerzijds om maatregelen na te laten omdat men – een van de sociale partners – die noodzakelijkheid ervan niet inziet.

Ik zou nog eens willen herhalen wat ik in de Tweede Kamer heb gezegd. Ik heb het vertrouwen, dat de vakbeweging, juist omdat zij zo bezorgd is over de werkgelegenheid, een beleid zal willen en kunnen voeren, dat wezenlijk de noodzaak van inkomensmatiging zou kunnen doorkruisen. Daarvoor zijn de belangen van hun leden, ook van hen, die nog werk hebben, te groot. Overigens volg ik de bilaterale gesprekken tussen de centrale organisaties nauwlettend. Ook een bilateraal akkoord past in een overleg-economie. Het zou

verder uitgangspunt kunnen zijn voor nadere tripartite samenwerking. Men hoort dat ik de moed bepaald nog niet heb opgegeven, sterker: ik denk dat wij ons niet kunnen veroorloven, om moedeloos te worden. Het lijkt mij goed een enkele opmerking te maken over het beleid op iets langere termijn, punten die in 1980 centraal zouden moeten staan. Ik noem: het blijvende streven naar stabilisatie in de collectieve sector – hierover bestaat een zekere overeenstemming – de noodzaak van inkomensmatiging – duidelijker dan ooit voor ons liggend – een zeer actief, bij voorkeur tripartite arbeidsmarktbeleid en werkgelegenheidsbeleid. Samenhangend met voorgaande punten en als doel op zich zelf: de ontwikkeling van een structureel inkomensbeleid, omvattend tenminste elementen op het gebied van de laagstbetaalden, lagere en middeninkomens, vrije beroepsbeoefenaren (datgene, wat de heer Van Kleef opmerkte over het beleid ten aanzien van de vrije beroepsbeoefenaren was niet juist) en zelfstandigen.

Verder denk ik aan het beleid ten aanzien van de onderlinge verhouding tussen hogere, hoogste en laagste inkomens. De heer Franssen heeft terecht in dit verband nog eens in herinnering gebracht de motie-De Gaay Fortman uit 1971, die ik zelf mede heb ondertekend. Het is jammer, dat de heer Van Kleef, anders dan zijn partijgenoot Jansen aan de overzijde, niet is ingegaan op de adviesaanvraag met betrekking tot de inkomensvorming aan de SER. Voor de middellange termijn past ook een beleid ten aanzien van de verdeling van de arbeid, bij voorbeeld een algemene regeling voor vervroegde uittreding, bevordering van de deeltijdarbeid. Het is noodzakelijk dat wordt bekeken, hoe wij inkomensmatiging daadwerkelijk kunnen omzetten in arbeidsplaatsen. Men kan daarvoor verschillende modaliteiten bedenken, zoals de instelling van een werkgelegenheidsfonds, het nader ontwikkelen van een arbeidsplaatsencriterium in de WIR.

De heer Van der Jagt deed een interessante suggestie ten aanzien van vervanging van de aftopping door een vorm van afroming. Ik meen, dat nog wel meerdere mogelijkheden genoemd kunnen worden voor een ontwikkeling van een beleid, waarbij matiging onmiddellijk overeenkomstig de verlangens van de vakbeweging leidt tot werkgelegenheid.

Bij de secundaire arbeidsvoorwaarden zal gedacht moeten worden aan voorstellen op het gebied van de ar-

beidsduur, arbeidsmobiliteit, her-, om- en bijscholing en educatief verlof. Daarvoor is een intensief overleg gaande tussen de sociale partners, maar ook van de zijde van de Regering.

Aan de overzijde hebben wij reeds gesteld dat de vorm van aftopping of beperkte inlevering van prijscompensatie op langere termijn kan worden gebruikt ten behoeve van de werkgelegenheid. De Regering zal zich – dat hebben wij in de Tweede Kamer ook toegezegd – wat betreft de eventuele voortzetting van de maatregel tot de SER richten met een adviesaanvraag. Als de SER een werkgelegenheidsfonds met aftoppings- of afromingsgelden wenselijk zou achten, zou de nu voorgestelde tijdelijke maatregel de inleiding kunnen vormen voor een structurele maatregel, gebaseerd op een akkoord of op nieuwe wetgeving.

De heer Franssen wees erop dat er een spanning is tussen de belangen van groepen en het algemeen belang. Het is natuurlijk duidelijk dat er een spanningsveld ligt. Daaraan zijn wij gewend. Er komt een nauwe samenhang in de praktijk tussen de ontwikkeling van de verschillende groeperingen, waarbij ik in het bijzonder denk aan actieven en niet actieven.

Ik blijf eraan vasthouden dat er op essentiële punten overeenstemming is tussen de visie van het kabinet en de sociale partners. Het gezamenlijke beleid zal moeten worden afgestemd op de centrale doelstellingen: verbetering van de werkgelegenheid, inkomensmatiging en evenwichtiger en zoveel mogelijk parallelle inkomensontwikkeling. Op korte termijn kan sprake zijn van zekere belangentegenstellingen, maar die moeten wij ons niet zo groot voorstellen dat deze niet overbrugbaar zouden zijn.

Het kabinet zal trachten hieraan zoveel mogelijk iets te doen door duidelijk zijn plannen uiteen te zetten en te trachten te komen tot intensief overleg. Dat zal moeilijk zijn, maar naar mijn gevoel niet onmogelijk. Het veronderstelt een minimum aan begrip voor de zeer grote belangen ook van al degenen die nu nog wel een baan hebben, maar wier werk op dit moment bedreigd wordt.

De heer Franssen heeft een vraag gesteld met betrekking tot de manier waarop de aftopping zal gaan plaatsvinden. De verschillen die de heer Franssen noemt zijn naar mijn mening wat overdreven. Wij hebben ons aangesloten bij de bestaande systemen van prijscompensatie en dat maakt het eenvoudig toepasbaar voor elke werk-

Albeda

gever. In het algemeen kan men zeggen dat prijscompensatie wordt gegeven boven het basisloon of salaris, dat wil zeggen week- of maandloon, dus bij veertig uren arbeid per week.

Er blijven dan natuurlijk verschillen, die zitten in verschillen in vakantie-toeslagen, overwerktoeslagen en dergelijke. Dat lijkt ons tenminste op dit moment de meest praktische opzet. Overigens lijkt het mij niet juist om te zeggen dat aftopping een premie is op de inflatie. Het gaat om een maatregel in een concrete situatie, waarbij het gaat om compensatie van prijsstijging die reeds heeft plaatsgevonden.

Ik wil nu nog enkele opmerkingen maken over de samenhang van de vier onderdelen van het pakket. De heer Van Kleef heeft gezegd: Het wetsontwerp regelt onderwerpen, waartussen geen samenhang bestaat; alleen vanwege de politieke opportuniteit, zegt hij, zijn de maatregelen in één wetsontwerp geregeld. Ik moet die suggestie van de heer Van Kleef van de hand wijzen. Er is wel degelijk een nauwe samenhang tussen de in het wetsontwerp geregelde onderwerpen en het is een samenhang van materiële aard. Bij de schriftelijke voorbereiding evenals bij de mondelinge behandeling van het wetsontwerp aan de overzijde heeft het kabinet bij voortdurend naar voren gebracht, dat het huidige pakket van maatregelen moet worden gezien als een stap in zijn beleid om structureel tot een meer gezonde werkgelegenheidssituatie te geraken.

Uit het wetsontwerp spreekt dan ook een matiging in de sfeer van de inkomensontwikkeling, welke matiging niet een doel op zichzelf vormt, doch een bijdrage dient te leveren aan het behoud en de bevordering van de werkgelegenheid. Ik meen dat de standpuntbepaling van het kabinet in de laatste fase van het debat in de Tweede Kamer evenzeer getuigt van de wil van het kabinet om de materiële samenhang onverkort te handhaven.

De aftopping in de prijscompensatie heeft onderwerp van diepgaand bearaad uitgemaakt in de Tweede Kamer.

Van de zijde van het kabinet is bij herhaling naar voren gebracht, dat het pakket van maatregelen als een totaalpakket moet worden gezien. Van dit pakket vormt ook het voorstel tot aftopping een wezenlijk onderdeel. Ik zie er een instrument in van inkomenspolitiek met, indien de sociale partners deze zaak oppakken, mogelijkheden voor de toekomst. Ik herhaal echter, dat de aftopping, naast de waarde, die

het instrument op zichzelf heeft, ook een bijdrage moet leveren tot de evenwichtigheid van het geheel van maatregelen.

Duidelijk heb ik aan de overzijde aangegeven, dat – ervan uitgaande dat de aftopping er moet komen; dit lijkt mij een principiële zaak – het enigszins arbitrair is, waar men nu precies de grens moet leggen. Er zijn argumenten voor een grens bij f 50.000, zulks in het verlengde van de aftopping voor ambtenaren, terwijl ook een grens bij f 60.000 – dit is een inkomen dat overeenkomt met twee maal modaal – op zichzelf verdedigbaar zou zijn.

Ik heb er geen twijfel over laten bestaan, dat het kabinet bij zijn proces van afweging, waarbij het politieke aspect vanzelfsprekend een rol heeft gespeeld, bij de keuze van de grens van f 55.000 zich ervan bewust is geweest, dat een wat andere grens niet onmogelijk zou zijn geweest. In dat licht mag men mijn uitspraak zien, dat het kabinet het exact bepalen van de inkomensgrens in eerste instantie aan de Kamer overliet.

Desondanks heeft de Kamer in de laatste fase van het debat uit mijn mond vernomen, dat de Regering de grootst mogelijke moeite zou hebben met elke wijziging van meer dan technische betekenis, die in onderdelen van het wetsontwerp door de Kamer zou worden aangebracht. Op het eerste gezicht lijkt dit tegenstrijdig met mijn eerste stellingname. Dit is echter niet het geval.

Het feit deed zich namelijk voor dat, vanwege een verschillende opvatting inzake de grens voor de aftopping, het gevaar dreigde dat belangrijke onderdelen van het wetsontwerp geen kamermeerderheid zouden ontmoeten. Waar ik reeds heb opgemerkt, dat het kabinet op zichzelf zou kunnen instemmen, zowel met de grens van f 50.000 als met de grens van f 55.000, was het voor het kabinet niet aanvaardbaar wanneer onderdelen geen wet zouden worden.

Gelet op de samenhang tussen de hoofdstukken van het wetsontwerp, waaraan het kabinet onverkort vast wenste te houden, ben ik tot mijn uitspraak gekomen. De laatste uitspraak van het kabinet was derhalve van een andere orde dan mijn uitspraak over de aftoppingsgrens als zodanig. Mijn eerste uitspraak bood ruimte aan het parlement om wijzigingen aan te brengen. Mijn tweede stellingname was uiteraard bedoeld om te vermijden dat een zodanige inbreuk op het samenstel van maatregelen zou worden gemaakt, dat niet meer gesproken zou kunnen worden van een evenwichtig pakket.

De heer Franssen heeft de vraag gesteld, of het geen tijd is om te komen tot een herwaardering van het kostwinnerschap.

Mijnheer de Voorzitter! Het kostwinnerschap kan zowel in de sfeer van de sociale uitkeringen als in de fiscale sfeer van belang zijn. In de primaire sfeer moet ik echter het onderscheid maken tussen kostwinners en niet-kostwinners afwijzen. Dit zou immers in strijd kunnen zijn met de uitvoering van de EG-richtlijn inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze richtlijn heeft immers zowel op direct als op indirect onderscheid betrekking. Het wetsontwerp tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de genoemde richtlijn wordt heden aan de overzijde van het Binnenhof behandeld. Ik hoop dat wij er binnenkort hier over zullen kunnen spreken.

De heer **Franssen** (CDA): Met nadruk heb ik gesteld dat zowel de man als de vrouw kostwinner kon zijn. Het is zeker niet mijn bedoeling geweest het kostwinnerschap uitsluitend op de man te richten.

Minister **Albeda**: Daarvan neem ik nota, maar daarmee resteert toch nog de problematiek van het verschil van het gebruik van het kostwinnerbegrip in de primaire sector, met name bij aanstelling en ontslag en in de sociale zekerheid.

De heer **Kremer** heeft gevraagd hoe het staat met de toegezegde intrekking van de anti-stakingswet, overigens toevalligerwijs een vraag die ook door de heer **Bakker** aan de overkant van het Binnenhof is gesteld. Dit schijnt wel te leven in de CPN.

De heer **Kremer** (CPN): Al heel lang!

Minister **Albeda**: Het wetsontwerp 10 111 zou kunnen worden ingetrokken zodra de ratificatie van het Europees Sociaal Handvest heeft plaatsgevonden. Zoals bekend, heeft de goedkeuringswet inzake het ESH het Staatsblad bereikt. Ratificatie zal kunnen plaatsvinden als het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsontwerp tot afschaffing van onder meer het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren en spoorwegpersoneel zal zijn aangenomen.

Ik kom ten slotte tot de problematiek van de trendvolgers. Wat is de positie van deze groep werknemers? Trendvolgers zijn werknemers bij instellingen in de niet op winst gerichte sector. Die sector heeft een eigen karakter. Hieraan is aandacht besteed in de adviesaanvraag aan de SER inzake de loonvorming in deze sector. De betrok-

Albeda

ken werknemers zijn geen ambtenaren, maar ook geen werknemers in het bedrijfsleven.

De geachte afgevaardigde de heer Van Tets heeft erop gewezen dat het kernpunt is, dat de instellingen in deze sectoren niet zichzelf financieren uit eigen activiteiten, maar gefinancierd worden uit de collectieve middelen. Er is in die zin sprake van een nauwe betrokkenheid van de overheid bij deze sector, omdat de overheid verantwoordelijk is voor het beheer van deze collectieve middelen en de zorg draagt voor de voorzieningen. Beide aspecten zijn nauw met elkaar verbonden en tezamen bepalend voor de eigen verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van deze sector.

De overheid zou wel een slecht financier zijn als zij een zodanig beleid voerde, dat het stelsel van collectieve voorzieningen failliet ging. Zij was dan een slecht financier, niet omdat de kas niet zou kloppen, maar vanwege de consequenties voor de collectieve voorzieningen, inclusief de bestaande werkgelegenheid. Vanuit die verantwoordelijkheid vraagt de overheid de trendvolgers eenzelfde loonmatiging te betrachten als de ambtenaren. Het volgen van de salarisontwikkeling van de ambtenaren is een gedragslijn die voor de trendvolgers al sinds jaren wordt aangehouden. Ook in deze vrijwillig gekozen gedragslijn komt tot uitdrukking het eigen karakter van de betrokken sectoren en ook het eigen karakter van het overleg in de betrokken sectoren. Gezien dit karakter is het begrijpelijk, dat de salarisontwikkeling van het overheidspersoneel wordt gevolgd.

Daarbij wil ik er nog eens op wijzen, dat de ten aanzien van de trendvolgers te nemen maatregelen betrekking hebben op een mutatiebeleid. Dat moet scherp onderscheiden worden van het inkomensbeleid, via hetwelk onrechtvaardige verschillen kunnen worden weggewerkt of worden verminderd. In het wetsontwerp gaat het om een mutatiebeleid, zoals bij voorbeeld ook in het wetje inzake niet-c.a.o.-inkomens. Het inkomensbeleid is een zaak van langere termijn, maar beide aspecten moeten door de Regering in het oog worden gehouden. Het zou onverantwoord zijn, het mutatiebeleid achterwege te laten in de huidige financieel-economische situatie, die maatregelen vereist met het oog op de werkgelegenheid.

Zoals ook de geachte afgevaardigde de heer Franssen heeft betoogd, is de relatie tussen matiging en werk veel

directer in de quartaire dan in de particuliere sector. In Bestek '81 is een belangrijke groei van de werkgelegenheid voorzien in de collectieve sector en de semi-collectieve sector. Door de groei van de werkgelegenheid steekt de situatie in de genoemde sectoren gunstig af bij die in de particuliere sector. Die groei van de werkgelegenheid kon ook worden voorzien, doordat tegelijkertijd en in samenhang daarmee een inkomensmatiging is voorzien.

De inkomensmatiging is door verschillende afgevaardigden in de Kamer als redelijk gekwalificeerd, gegeven het aanbod van het kabinet, boven de in het kader van Bestek '81 al voorziene uitbreiding nog eens 5000 nieuwe arbeidsplaatsen te creëren bij het volledig realiseren van de voorziene kortingen op de salarisverhoging. Hiertoe zal, in overleg met de betrokken organisaties, een arbeidsplaatsenplan moeten worden ontwikkeld.

Wellicht ten overvloede wil ik in deze Kamer nog eens herhalen, dat wanneer dit wetsontwerp zal zijn aanvaard op korte termijn partijen zullen worden uitgenodigd voor overleg over het op te stellen arbeidsplaatsenplan. Een van de criteria waaraan ik denk voor het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen in het kader van dit plan is de op het punt van de werkgelegenheid moeilijke situatie in bepaalde regio's, een punt waarop de heer Franssen terecht nog eens heeft gewezen. Het lijkt mij een goed voorbeeld van de directe band die in een aantal gevallen kan worden gecreëerd tussen matiging en werkgelegenheid, een punt waarop terecht door de vakbeweging zo vaak en zo duidelijk de nadruk wordt gelegd.

□

Staatssecretaris De Graaf: Mijnheer de Voorzitter! Ik kan mij beperken tot één van de onderdelen van het '1 juli-pakket', namelijk de maatregelen met betrekking tot de sociale uitkeringen. Ik heb van verschillende zijden waardevolle, instemmende woorden gehoord, al werden die soms op verschillende manieren naar voren gebracht.

De heer Franssen sprak van de geleidelijkheid in de correcties die met name vanwege die geleidelijkheid aanvaardbaar werden. Terecht heeft hij er ook op gewezen dat ondanks dit het welvaartsvast systeem van onze sociale verzekeringen wordt gehandhaafd.

De heer Van Tets sprak over voor-schotten, die volledig liggen binnen de marges van het beleid dat in Bestek '81 is ontwikkeld. De heer Van der Jagt achtte de halfjaarlijkse kortingen bil-



Staatssecretaris De Graaf

lijk. In die zin heeft hij ze ook gekwalificeerd. De heer Maris sloot zich met name aan bij de benaderingswijze van de heer Franssen en de heer Meuleman sprak van gematigde voorstellen.

Ondanks deze waardevolle woorden heb ik in de opmerkingen van deze geachte afgevaardigden ook kritische geluiden gehoord, maar met name de heren Nagel, Van Kleef, Vogt en Kremer waren bijzonder negatief over de voorstellen met betrekking tot de sociale verzekeringen.

De heer Franssen heeft nog gesproken over de uitwerking van de collectieve lasten op de verschillende bedrijfstakken. Hij heeft met name de aandacht op de zwakke bedrijfstakken gevestigd. Ik erken dat hierbij sprake is van een probleem, dat overigens wel onze aandacht heeft. Een interdepartementale werkgroep bestudeert momenteel, wat de invloed van het financieringsstelsel van de sociale zekerheid op de werkgelegenheid is.

Daarbij wordt getracht, na te gaan of er verschillende invloeden zijn op verschillende bedrijfstakken. Met name de internationale concurrentiepositie van ons bedrijfsleven moet daarbij bijzondere aandacht krijgen. Wij wachten de resultaten van die studie af en wij hopen op grond daarvan voorstellen te doen, zo daartoe aanleiding mocht blijken te bestaan.

De heer Franssen heeft ook nog gesproken over het kostwinnerschap, niet alleen ten aanzien van de primaire inkomens, waarover de Minister al heeft gesproken, maar ook ten aanzien van de sociale verzekering. Hij vroeg zich af, of het geen tijd werd, tot een

De Graaf

herbezinning op het begrip kostwinnerschap te komen. Er vindt thans een studie plaats omtrent het begrip in ons stelsel van sociale zekerheid. Daarop kan thans niet worden vooruitgelopen met betrekking tot het nemen van beslissingen.

In Bestek '81 en in een aantal discussies in deze Kamer is de complexiteit van deze problematiek al aangegeven. Dit alles vergt een goede afweging. Ik wil op dit moment volstaan met te wijzen op de onlangs aanvaarde EEG-richtlijn ten aanzien van de gelijkberechtiging van man en vrouw in de sociale verzekeringen. Binnen zes jaar moet een en ander in onze wetgeving worden vertaald. De genoemde studie zal onder meer moeten uitwijzen, of daarbij invoering van een kostwinnersbegrip in enigerlei vorm mogelijk is.

Mijnheer de Voorzitter! De heren Van Kleef, Kremer en Vogt hebben gesproken over de kortingen van de sociale verzekeringen en hebben er met name op gewezen (de heer Van Kleef sprak in dit verband van een kunstgreep) dat de laagste inkomensstrekken zouden worden getroffen. De heer Kremer vreesde dat er sprake zou zijn van aantasting van de koopkracht. Ik bestrijd de opvatting dat met name de laagste inkomenscategorieën worden getroffen, evenals ik dit overigens verleden week aan de overkant van het Binnenhof reeds heb gedaan. Waar gaat het om? Ik wil proberen nog eens in het kort een uiteenzetting te geven.

Weliswaar is die dan voor een deel een herhaling van mijn betoog in de Tweede Kamer maar het gaat om dezelfde problematiek.

In Bestek '81 is aangetoond dat door systeemfouten in de aanpassingsmechanismen de sociale uitkeringen een voorsprong hebben gekregen op netto-basis ten opzichte van de vergelijkbare inkomens van actieven. De netto-inkomenspositie van de modale WAO-er ten opzichte van het netto-loon van een vergelijkbare werknemer is toegenomen, globaal van 85% in 1967 tot bijna 90% in 1979. Een AOW-er ontvangt via het oude koppelingssysteem f 35 per maand meer dan vele minimumloners.

Dat bedrag van f 35 kan dan in onze benadering voor $\frac{1}{3}$ worden toegeschreven aan de gemiddelde Ziekte- en wachtgeldpremie en voor $\frac{2}{3}$ aan de z.g. fiscale maatregelen (het verschil in fiscale maatregelen tussen actieven en niet-actieven). Deze verkregen voorsprong heeft nooit in de bedoeling gelegen en wij vinden dat dit ook niet mag, ongeacht of dit nu uit Bestek '81 voortvloeit, ja of neen.

Onze voorstellen strekken ertoe geleidelijk de ontstane voorsprong te verevenen door de uitkeringen tijdelijk minder te laten toenemen. Ik erken daarmee een tijdelijke ongelijkheid in behandeling, maar ik constateer dat eenzelfde tijdelijke ongelijkheid in behandeling ten nadele van de lonen daarvoor is opgetreden. Het gaat dus simpel om het wegwerken van deze voorsprong. In de eindfase is er dan ook weer sprake van een volledig pa-

rallele ontwikkeling op basis van een welvaartsvast systeem. De heer Franssen heeft hierop nog de aandacht gevestigd.

Mijnheer de Voorzitter! Wat de eliminering van de effecten van de bouw- en uitzend-c.a.o. betreft: ook hier moeten wij een goede uitleg van zaken geven. De stijging van de index van de regulingslonen door de uitwerking van bouw- en uitzend-c.a.o. wordt niet veroorzaakt door een feitelijke stijging van de lonen op dit moment. Er vindt louter een administratieve opnemering van bepaalde loonelementen in het regulingsloon, en dus in de index, plaats.

Zonder schoning van de index voor bedoelde effecten zouden niet-actieven een stijging van de netto-uitkering ervaren van f 20 per maand op minimumniveau en f 40 per maand op het niveau van een maximumuitkering, terwijl de werknemers deze verhoging niet krijgen. Een dergelijke extra stijging van de uitkeringen in 1979, louter omdat er een administratief-technische verwerking in de index plaatsvindt, kan, zeker in de huidige economische situatie, niet worden gerechtvaardigd.

Ik ben het dan ook niet eens met de stelling van de heer Van Kleef (in feite is dit ook de stelling van de heer Kremer) dat de sociale uitkeringen voor enige tientjes op achterstand worden gesteld.

Het gaat om verevening van een voorsprong en een achterwege laten van een onbedoelde extra stijging. Hiermee hoop ik enige hardnekkige misverstanden – niet alleen in de parlementaire discussies, maar ook in de discussies daarbuiten – te hebben weggenomen.

De vraag is aan de orde geweest waarom er een korting op 1 juli plaatsvindt, terwijl wij toch voornemens zijn, op 1 oktober de uitkeringen iets naar voren te halen door middel van een voorindexering van 1%. Daarover hebben de heren Nagel en Van Tets gesproken. De heer Nagel heeft in navolging van de heer Van der Doef bepleit, dat niet te doen. Het lijkt mij goed, het verschil tussen beide maatregelen nog eens goed toe te lichten.

Ik geef de heer Nagel toe dat de financiële gevolgen van het achterwege laten van het 1 juli-stapje voor de sociale fondsen en de rijksbegroting in 1979 grosso modo zou overeenkomen met een voorindexering per 1 oktober van 1%. Ik heb er geen moeite mee, dat toe te geven ten aanzien van 1979. Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen deze twee maatregelen. Het opschonen van de sociale uitkeringen



V.l.n.r. de heren Van der Jagt, Maris en Meuleman

De Graaf

voor systeemfouten vormt één van de uitgangspunten van het beleid, die in Bestek '81 zijn vastgelegd. Die systeemfouten zijn overigens reeds uitvoeriger ter sprake gekomen in de 1%-operatie van het vorige kabinet.

Het kabinet had er – zoals in december van het vorige jaar met klem is gesteld – veel waarde aan gehecht, die geleidelijke schoning vanaf 1 juli te kunnen baseren op een definitieve wetgeving. Wij betreuren het dat een advisering door de SER niet zodanig tijdig kon worden afgerond dat definitieve wetgeving mogelijk werd. De economische situatie laat echter niet toe, dat stapje nu per 1 juli achterwege te laten. Het gaat immers om een maatregel met een structurele achtergrond.

Daarmee wordt bedoeld dat door deze maatregel een niveau-uitkering tot stand komt die, ingepast in de definitieve wetgeving, voor de aanpassingsmechanismen ook in de komende jaren doorwerkt. Uiteraard geldt dat alleen wanneer op basis van de definitieve wetgeving voldoende ruimte voor beide bij wijze van voorschot genomen stapjes in 1979 aanwezig blijkt te zijn – als dat niet het geval blijkt te zijn – dat zij bij herhaling gezegd – zal er een verkenning van deze voorschotstapjes plaatsvinden.

De voorindexering per 1 oktober 1979 met 1% heeft een geheel ander karakter. Het gaat daarbij niet om een van de uitgangspunten, maar om een van de randvoorwaarden voor het door het kabinet te voeren beleid. Het kabinet heeft immers gegarandeerd dat ook bij een geleidelijke schoning voor systeemfouten de koopkracht voor actieven en niet-actieven van jaar op jaar wordt gehandhaafd.

Om geen enkele twijfel te laten bestaan ten aanzien van de intentie van het kabinet op dit punt heeft het kabinet besloten, ondanks het feit dat de koopkrachtcijfers dit op dit moment nog niet absoluut noodzakelijk maken – ik geef in dat opzicht de heer Van Tets gelijk, hoewel ik van mening ben dat het kabinet daarmee toch verstandig heeft gehandeld door deze garanties te geven – dat per 1 oktober a.s. een voorindexering van 1% zou moeten worden toegepast. Het gaat hier om een aanvullende maatregel met een eenmalig effect in 1979. Het voordeel van deze maatregel boven het achterwege laten van het stapje per 1 juli is bovendien dat voorindexering een relatief gunstiger effect heeft voor de laagste uitkeringstrekkers.

De heer Van Tets heeft in dit verband gesproken over overcompensatie en noemde dit een heilloze weg. Het kabinet heeft beseft dat het 1 juli-stapje in de sociale uitkeringen meer aanvaardbaar is, naarmate de handhaving van de koopkracht met meer zekerheid kan worden gegarandeerd. Het kabinet heeft in de schriftelijke voorbereiding laten zien dat bij het nu voorgestelde complex van maatregelen de koopkracht van de uitkeringsgerechtigden kan worden gehandhaafd. Het kabinet heeft echter begrip getoond voor de zorg die bij een belangrijk deel van de Tweede Kamer op dit punt bestond. Het heeft toen door middel van voorindexering, een iets naar voren halen van de te verwachten normale indexering, duidelijk willen maken dat de koopkracht onvoorwaardelijk en zonder enige onzekerheid moet vaststaan.

De heer Franssen en anderen hebben gewezen op de juistheid van deze koopkrachtgarantie en de maatregel, maar hebben verder gepleit voor het zo spoedig mogelijk tot stand komen van een definitieve wettelijke regeling. Ook de heren Meuleman en Van der Jagt hebben hierom uitdrukkelijk gevraagd. De heer Franssen en anderen ben ik dankbaar voor de positieve benaderingswijze.

De keuze die het kabinet heeft gedaan, was gegeven de problematiek waarvoor het zich zag gesteld, niet eenvoudig. Ondanks het feit dat de Sociaal-Economische Raad zijn advisering over de aanpassingsmechanismen nog niet kon afronden en daarom definitieve wetgeving nog niet kon worden voorbereid, kon het kabinet er in de gegeven economische situatie niet omheen, per 1 juli een tweede stapje in de opschoning van systeemfouten in de sociale uitkeringen te zetten.

Ik erken met de heren Franssen, Meuleman en Van der Jagt dat het volstrekt noodzakelijk is dat de definitieve wettelijke regeling nu spoedig haar beslag krijgt. Van mijn kant kan ik uiteraard niet garanderen dat de SER-adviezen op het in het vooruitzicht gestelde tijdstip, namelijk september aanstaande, beschikbaar zullen zijn. Ik stel echter duidelijk dat op mijn departementen parallel aan de werkzaamheden in de SER alle voorbereidingen worden getroffen om de definitieve wetgeving na advisering zo snel mogelijk af te ronden. Ik meen dat deze zaak per 1 januari 1980 rond behoort te zijn.

De vergadering wordt van 22.52 uur tot 22.58 uur geschorst.

□

De heer **Nagel** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog even herhalen wat wij in eerste instantie hebben gezegd, namelijk dat wij meenden, na het debat van drie dagen aan de overkant van verleden week hier niet te behoeven doubleren. Vandaar dat ik in tweede termijn enkele opmerkingen wil maken aan het adres van de heer Franssen, nu hij zijn betoog heeft gehouden. Ik concludeer uit dat betoog dat het CDA ook in de Eerste Kamer zonder praktisch verzet met de regeringsvoorstellen meegaat. Zij maakt er ook geen schijnvertoning van; zij volgt direct de Regering. Ik moet constateren dat de CDA-fractie, ook in de Eerste Kamer, geen enkel woord heeft gewijd aan eventuele tegemoetkomingen van bij voorbeeld het CNV.

In de tweede plaats merk ik op dat bij ons toch nog onduidelijkheid bestaat over het standpunt van één of meerdere leden van de CDA-fractie. Ik denk hierbij met name aan CDA-voorzitter Steenkamp. Ook van zijn kritiek van buiten het parlement hebben wij hier vandaag niets kunnen horen. Hij is lid van die fractie. Ik weet niet of hij straks nog een stemverklaring zal geven als hij tegen gaat stemmen; wij rekenen daarop eerlijk gezegd wel.

Ik wil de heer Franssen drie vragen stellen. Er wordt hier wel eens gezegd dat deze Kamer vooral een functie heeft als de Kamer van bezinning. Ik weet dat de termijn tussen de behandeling door de Tweede en die door de Eerste Kamer erg kort was.

Minister **Albeda**: Vond u uw eigen verhaal eigenlijk getuigen van enige bezinning?

De heer **Nagel** (PvdA): Ik ben één van de weinigen die is ingegaan op datgene wat na het debat in de Tweede Kamer is gebeurd. Zoals men weet, heeft de Verbondsraad van het CNV gisteren vergaderd, evenals de Federatieraad van de FNV. Ik heb daaraan ruime aandacht besteed, omdat dit nieuwe gegevens waren. Dit vond ik belangrijker dan zaken die verleden week bijna letterlijk aan de overkant waren verhaald, hier te herhalen. Ik betreur het dat anderen die signalen uit de maatschappij niet serieus hebben genomen. Op deze reacties van de vakbeweging heeft de Tweede Kamer niet kunnen reageren.

Ik zou graag van de CDA-Eerste Kamerfractie weten wat zij vindt van de reacties van de FNV en, met name, van het CNV van gisteren. Hoe reageert zij hierop?

Nagel

Is het juist – dit is mijn tweede vraag aan de heer Franssen – dat ik moet concluderen dat geen enkel CDA-fractielid in deze Kamer op de CNV-lijn zit, die beoogt, dit pakket te verwerpen?

In de derde plaats zou ik graag van de heer Franssen weten of hij vindt dat het kabinet op de huidige lijn verder zal moeten gaan, ook in de toekomst? Of vindt hij dat de maatschappelijke reacties om een bijstelling van het kabinetsbeleid vragen?

Tot slot richt ik nog enige woorden aan het adres van Minister Albeda. Hij heeft gesuggereerd dat wij nog verder zouden gaan dan de Tweede Kamerfractie van de PvdA. Hij sprak van de noodzakelijke correcties die wij achterwege zouden laten. Ik heb zeer nadrukkelijk beklemtoond dat wij de opstelling van de Tweede Kamerfractie volledig onderstrepen.

De Minister heeft een uitvoerig interruptiedebat met de heer Van der Doef gehad over de correcties die heeft gezegd dat hij dit in beginsel natuurlijk helemaal niet uitsloot maar de noodzaak dan eerst wel diende te worden vastgesteld. Ook Steenkamp heeft gezegd dat men niet moet vooruitlopen op een studie waarvan de uitslag nog niet vaststaat. Ik acht mij ontheven, daarop op dit late tijdstip volledig in te gaan. Ik verwijs naar de woorden van Van der Doef in de Tweede Kamer.

Mijn slotopmerking betreft datgene wat de Minister heeft gezegd over de relatie tussen kabinet en vakbeweging. Hij heeft gezegd dat het wel moeilijk zal worden en dat hij het liefst aan één tafel zit maar dat het contact desnoods maar via de media moet verlopen. Hij heeft termen gebruikt als 'ik koester nog hoop'; 'ik heb nog vertrouwen.'

Ik meen dat dit toch erg buiten de werkelijkheid staat. Ik heb de reacties van de vakbeweging uitvoerig geciteerd van gisteren, met name die van het CNV, dat heeft gesteld dat het kennelijk niet is gegaan om de bestrijding van de werkloosheid maar dat vooral primair is geweest hoe dit kabinet in stand kon worden gehouden. Wijst de Minister nu deze opstelling van het CNV vierkant van de hand?

Ik heb het gevoel dat de Minister nog steeds niet beseft, hoe stuk de relatie is tussen Regering en vakbeweging. De bui is losgebarsten, de Minister zit er middenin en hij geeft in feite als enige commentaar: ik hoop dat het droog blijft.

Minister **Albeda**: Mijnheer de Voorzitter! Het gaat erom dat ik vertrouwen heb in het gezond verstand van de vak-

beweging. Dat gezond verstand vertrouwt u kennelijk helemaal niet. Er is een opmerkelijk verschil tussen de opstelling van de heer Nagel en die van de heer Den Uyl. De heer Den Uyl heeft met zoveel woorden gezegd, dat hij het met mij eens was en dat hij hoopte dat de vakbeweging haar zorg voor de werkgelegenheid niet zou laten overwoekeren door haar boosheid op het kabinet. U heeft eigenlijk het omgekeerde gezegd.

De heer **Nagel** (PvdA): Dat is echt niet waar; dat laat ik mij niet in de schoenen schuiven. Ik ben het voor de volle honderd procent met de heer Den Uyl eens, net zo goed als de heer Den Uyl het met mij eens is dat het een buitengewoon ernstige zaak is, dat zowel de FNV als het CNV niet meer bereid zijn met u te praten over het sociaal-economisch beleid voor 1980. Dat is een buitengewoon ernstige zaak, rechtstreeks het gevolg van uw beleid en van dat van dit kabinet. Wat ik nu ernstig betreurt is, ook na gisteren, dat er bij het kabinet en bij u geen spoor van te merken is dat de reactie van de vakbeweging het idee heeft gegeven bij dit kabinet, dat er iets aan de hand is en dat moet worden bedacht hoe het anders moet. Ik kan het dan ook niet anders zien, mijnheer Albeda, dan dat dit beleid van dit kabinet onverkort voortgezet zal worden. Dat ontnemt ons elke hoop, dat de verstoorte relatie – u heeft vorige week zelf in de Tweede Kamer van een crisis tussen Regering en vakbeweging gesproken – op korte termijn zal worden hersteld.

Dat is dan de belangrijkste, zij het negatieve conclusie van dit debat vandaag.

De **Voorzitter**: De Voorzitter stelt het nog altijd op prijs dat men zich tot hem richt, zo mag ik misschien ook aan de heer Nagel kenbaar maken.

□

De heer **Franssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Wij zijn de bewindslieden erkentelijk voor de wijze waarop zij hebben gereageerd op datgene wat wij hebben gemeend hier te moeten inbrengen. Wij hebben, in tegenstelling tot sommige andere woordvoerders, waardering voor hun wijze van optreden. Zij staan voor een zeer moeilijke taak. Ik vind dat onze oud-collega, nu Minister Albeda, niet is veranderd, maar dat hij wel een andere verantwoordelijkheid heeft en binnen de enge grenzen van de mogelijkheden datgene doet wat op dit moment naar de meerderheidsmening van het parlement mogelijk lijkt te zijn.

De verleiding is zeer groot uitvoerig te reageren op beweringen en veronderstellingen, die de heer Nagel in eerste en ook in tweede termijn heeft gedaan. Ik wil mij daarbij tot het uiterste beperken. Ik vond het een nogal kinologisch klinkend verhaal, doorspekt met een hondje dat zijn gebit verloor, vervolgens trilde, ook nog met de staart kwispelde en blafte. Om het populair te zeggen, in meerzinnig begrip van het woord: het was een honds verhaal. Ieder vogeltje zingt zoals het gebekt is en dat is kennelijk bij de heer Nagel en zijn partij op een andere wijze dan bij ons gebruikelijk is.



Mevrouw Van den Heuvel en de heer Nagel

Franssen

Met betrekking tot de vakbeweging wil ik wat uitvoeriger opmerkingen maken dan ik in eerste termijn heb gedaan. Ook wij stellen – hetzij met nadruk gezegd – goede samenwerking met de vakbeweging op prijs, maar niet tot elke prijs. Ook de wensen van de vakbeweging moeten wij toetsen aan het algemene belang.

Een goede verhouding nastreven is goed maar dan moet daartoe ook de goede wil bij beide partijen bestaan. Slaafs volgen kan en zal een ernstige fout zijn. Toch heb ook ik, net als de bewindslieden, vertrouwen in de vakbeweging, dus ook in de FNV en ook in het CNV, omdat ik ervan uitga dat uiteindelijk de democratische opvattingen en de belangen van de leden zullen prevaleren. Die worden niet gediend met buiten spel gaan staan en zo het overleg en dus ook de oordeelsvorming verarmen. Dat is ook ten nadele van de leden, waar de betrokken organisaties voor staan. Wij vertrouwen erop dat het gezonde verstand het wint van politieke wensen. Het voorbeeld, dat de heer Van Tets aanhaalde ter zake van de heer Callaghan en de president van de Mining Union in Engeland is niet voor niets gememooreerd. Het strekt de vakbeweging en andere organisaties tot goed voorbeeld.

Ik kom thans te spreken over hetgeen de Minister heeft gezegd. Ik heb de indruk dat wij elkaar ter zake van de aftopping en de premie op inflatie niet goed hebben begrepen. Ik heb betoogd, dat wanneer aftopping structureel zou worden, en ongeclausuleerd, de hoogte van de inflatie, en derhalve ook de hoogte van de prijscompensatie, een niet te voren te bepalen factor is.

Wij kennen jaren met hoge en jaren met een wat lagere inflatie. Wanneer men de prijscompensatie gaat gebruiken als instrument voor inkomenspolitiek, dan moet duidelijk worden geclausuleerd, opdat iedereen weet, waar hij aan toe is. Het kabinet koos aan de overzijde het compromis van het haalbare, zo heb ik uit de woorden van de Minister begrepen. Ik vind dat politiek een volkomen oirbare zaak. Ik vind het knap, hoe deze bewindslieden uitermate moeilijke wetsontwerpen door de Tweede Kamer hebben gebracht.

Ik kom thans te spreken over het betoog van de heer De Graaf. Het doet mij genoegen, dat hij meedeelde dat zowel de invloed van de sociale verzekeringen op zwakke bedrijfstakken als mede de situatie van kostwinners of kostwinsters worden bestudeerd. Dit heeft de nodige aandacht van het ka-

binet en wij mogen wat dat betreft voorstellen verwachten.

Ten slotte nog enkele opmerkingen naar aanleiding van vragen die de heer Nagel heeft gesteld. Laat ik voorop stellen, dat wij hier niet tussen fracties of vertegenwoordigers van fracties in debat zijn. Wij zijn met de Regering in debat. Toch behoeft men aan gestelde vragen niet voorbij te gaan. De heer Nagel zei, dat wij zonder verzet met de Regering zaken aanvaarden. Verder zei hij dat wij er geen schijnvertoning van maken; dat waardeer ik. Er is helemaal geen verzet nodig, als men erkent, dat er in het belang van de werkgelegenheid en bestrijding van de inflatie maatregelen nodig zijn. De thans aan de orde zijnde maatregelen liggen volkomen in de lijn van het CDA-programma 'Niet bij brood alleen'. Er is geen enkele reden voor verzet. Verder vroeg de heer Nagel, of de opstelling van de vakbeweging, zeer in het bijzonder die van het CNV, voor ons niet zwaar woog. In het begin van mijn tweede termijn heb ik daarover al iets gezegd. Voor de rest kunnen wij de vakbeweging niet tegen haar zin in zalig maken. De bereidheid tot overleg van de kant van de Regering en van het CDA was er, is er, en blijft er!

Over de opmerkingen van de heren Steenkamp en De Gaay Fortman kan ik kort zijn. Ik vind het een volkomen legale zaak dat de heer Steenkamp – dat heb ik zeer goed van hem begrepen – in een bepaald stadium van de discussies vragen stelt over moeilijke zaken, die ons ter harte gaan. Ik heb ook de overtuiging dat de wijze waarop inmiddels op deze vragen is gereageerd voor de heer Steenkamp, die het CDA-programma uiteraard beter kent dan vele andere, voldoende overtuigend is om overtuigd achter de zaken te staan, die wij nu als noodzakelijk oordelen.

De heer Nagel (PvdA): De heer Steenkamp heeft heel duidelijk gezegd met betrekking tot de korting op de sociale uitkeringen, dat hij daarmee de grootste moeite had. Men mag dan toch aannemen dat hij daartegen stemt.

De heer Franssen (CDA): Neen, hij heeft de grootste moeite gehad op het moment toen hij de doorwerking van de maatregelen naar de toekomst nog niet duidelijk voor ogen had. Die zijn hem duidelijk voor ogen gebracht zowel door de heer Lubbers als door de Staatssecretaris.

De heer Nagel (PvdA): Nee, hij heeft gezegd: Als dat zoveel heisa geeft met de vakbeweging, waarom zullen wij dat dan doen en niet eerst het SER-advies afwachten? Hij heeft gezegd: Ik

heb daar de grootste moeite mee en u weet van de heer Albeda, dat 'de grootste moeite' het CDA-jargon is voor 'onaanvaardbaar'.

De heer Franssen (CDA): Het uitstel tot het SER-advies betekende het verschuiven van de resultaten van het beleid van 1981 naar 1982. Dat is een onverantwoorde zaak. Ik heb de overtuiging dat ook de heer Steenkamp dat heeft ingezien.

Wat betreft de berekeningen van het CNV, er worden zoveel berekeningen gemaakt. Ik mag de heer Nagel verwijzen naar een berekening in Trouw. Dat toont aan hoe ver en hoe dwaas men het kan doordrijven. Wanneer men het plan van de PvdA doorberekent, dan ontstaat de situatie dat de modale WAO-er meer vooruitgaat dan de modale werker en dat de maximale WAO-er meer vooruitgaat dan de werkende maximaal bij die grens.

Neem mij niet kwalijk, als wij het nu hebben over solidariteit, dan zeg ik dat wij het ook kunnen overdrijven. Daarmee is tevens aangegeven, hoe complex deze materie is en ik vind dat de oplossing die men van kabinetszijde heeft gebracht een zeer aanvaardbare is. Wij hebben ook niet staan te trappen om deze maatregelen te nemen. Wanneer de omstandigheden het toelieten, zouden wij graag nog meer doen, zeker voor de minstbetaalden. Nu geen maatregelen nemen zou kunnen betekenen dat op den duur niet alleen de minstbetaalden, maar vooral ook de sociale verzekeringen in gevaar komen, vind ik dat een Regering moet regeren en dat de regeringspartijen in het bijzonder daarmee rekening hebben te houden.

□

De heer Van Kleef (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Bij doorlezning van het steno grafisch verslag van vanmiddag bleek mij dat de Staatssecretaris en verschillende geachte afgevaardigden vooral mijn aandacht hebben willen vragen voor het verschil tussen een nominale achteruitgang en een relatieve achteruitgang, dat wil zeggen, een achteruitgang vergeleken bij wat iemand gehad zou hebben als de korting van wetsontwerp 15 597 niet zou worden toegepast. Het is duidelijk dat ik alleen al, omdat de nominale ontwikkelingen allerminst vaststaan, doelde op de relatieve achteruitgang die de laagstbetaalden als gevolg van deze wetgeving zullen ondervinden.

Het zou mij een lief ding waard zijn als degenen die mij met hun berekeningen om de oren sloegen zich in het vervolg van dit debat zouden concen-

Van Kleef

treren op de vraag, of deze relatieve achteruitgang wel sociaal verantwoord is, mede in het licht van de afwezigheid van matigingsmaatregelen, de middengroepen betreffende, niet uitkeringstrekkers treffend, de afwezigheid voorts van prijsbeschikkingen in de sector van de vrije beroepen en het ontbreken van enig uitzicht op de totstandkoming van een beleidsinstrumentarium dat een integraal en rechtvaardig inkomensbeleid mogelijk maakt. Het is die vraag die ons oordeel over wetsontwerp 15 597 behoort te beheersen.

Ik vind het erg jammer, dat de Minister niet is ingegaan op het gedeelte van mijn betoog, dat de oneigenlijke samenvoeging van twee verschillende wetsontwerpen in één wetsontwerp betrof. Deze samenvoeging kon niet bewerkstelligen, dat de Tweede Kamer politiek in de houding werd gezet, terwijl daarmee wél de Eerste Kamer voor het blok werd gezet. Nu ontgaat de Regering de steun van de PPR-fractie voor het voorstel inzake de aftopping.

Wat betreft de 0,2% van f 1000, heb ik naar aanleiding van opmerkingen van de heer Van Tets en van de Staatssecretaris nog even contact opgenomen met het CNV. De cijfers, die men mij daar gaf in verband met de f 21 blijken te berusten op het feit dat de gegevens van de bouw-c.a.o. niet doorwerken. Wij weten allemaal dat die f 21 geen 0,2% van f 1000 is; dat neem ik ten minste aan. Door het niet doorwerken van de bouw-c.a.o. ontstaat de relatieve achteruitgang met f 21.

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik heb daarover een betoog gehouden, waaruit blijkt dat er geen sprake is van een achteruitgang. Als men wél rekening zou houden met de bouw-c.a.o. zou er sprake zijn van een vooruitgang vergeleken met de actieven. Dat zou niet juist zijn. Wat is uw reactie dáárop?

De heer **Van Kleef** (PPR): Ik houd staande dat die relatieve achteruitgang blijft bestaan.

Mijnheer de Voorzitter! Zou de Minister nog eens willen toelichten, wat zijn oordeel is over de matiging met betrekking tot de trendvolgers? Meent hij dat die matiging zonder meer verantwoord is als het gaat om trendvolgers, die wél de salarisstructuur van de ambtenaren hebben maar niet volledig gelijk worden gesteld wat betreft de pensioenvoorzieningen en sociale premies betalen op de wijze, die in het bedrijfsleven gebruikelijk is?



Minister **Albeda**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben er blij om, dat de heer Nagel mijn twijfels heeft weggenomen wat betreft de verschillen, die ik meende te zien tussen zijn betoog en dat van de heer Den Uyl. Hij heeft – en zijn betoog heeft mij wat dit betreft wat verwonderd omdat wij in het parlement spreken en niet met de vakbeweging onderhandelen – mij gevraagd naar reacties op de standpunten van de vakbeweging, FNV en CNV. Ik wil daarop aan de hand van drie punten reageren.

In de eerste plaats vind ik dat de Regering behoort te steunen op het vertrouwen van het parlement en niet op dat van de vakbeweging.

In de tweede plaats vind ik dat de bezwaren van de vakbeweging uiterst serieus moeten worden genomen. Ik denk ook dat de Regering er niet aan zal kunnen ontkomen om met de opvattingen van de vakbeweging rekening te houden.

In de derde plaats geloof ik niet in regeren buiten de georganiseerde groepen om. Dat zal ook niet gebeuren, zelfs niet wanneer de vakbeweging niet met ons aan tafel wenst te zitten. Wij zullen ongetwijfeld rekening houden met wat er in de vakbeweging leeft.

Ik denk daarbij aan zaken als de relatie tussen matiging en de creatie van werk, de noodzaak van structurele wetgeving met het oog op de sociale zekerheid, het arbeidsmarktbeleid met medewerking van de sociale partners enz. Ik kan mij dit land eenvoudig niet voorstellen zonder de tientallen formele en informele relaties tussen Regering en vakbeweging.

In die zin vind ik, dat men de huidige crisis tussen de Regering en de vakbeweging met grote zorg moet bezien. Ik blijf echter, in de eerste plaats, geloven in het gezonde verstand van de vakbeweging. Ik blijf serieus nemen haar grote zorg voor de werkgelegenheid. In de tweede plaats meen ik, dat men van een regering toch niet kan en mag verwachten, dat zij in laatste instantie haar zo urgente beleid inzake de werkgelegenheid geheel zal laten afhangen van de relatie met een van de sociale partners.

De heer Franssen heeft nog een vraag gesteld over prijscompensatie en aftopping. Het is duidelijk, dat wij over de structurele problematiek van de aftopping niet zo maar kunnen beslissen. Ik denk dat daarover door de SER eens een nauwkeurig advies zal moeten worden uitgebracht. Ik kan dit mij namelijk niet voorstellen als een blijvende structurele maatregel.

De heer Van Kleef heeft een uiteenzetting over het samenvoegen van het pakket gemist. Ik meende dat nu juist in eerste instantie zo aardig te hebben gedaan. Er is één eenheid van doelstelling en een onderliggende eenheid van structuur. Het gaat in laatste instantie om de hele problematiek van de matiging van de groei van de collectieve sector. Het is wel verdrietig, te moeten constateren dat wij voor de aftopping nu de steun van de PPR moeten ontberen, al moet ik zeggen dat ik de indruk heb dat, was het niet een pakket geweest en had de Regering niet op het laatste moment een uitspraak gedaan over dat pakket, de hele aftopping, tot verdriet van de PPR, door het toedoen van met name de Partij van de Arbeid zou zijn verdwenen.

De heer **Van Kleef** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! De Minister heeft aan de overzijde van het Binnenhof op het laatste ogenblik over het amendement inzake de aftopping het onaanvaardbaar uitgesproken. Waren er twee verschillende wetsontwerpen geweest, dan was het ene pakket misschien wel aanvaard en het andere niet.

Minister **Albeda**: Als men analyseert wat er precies gebeurde, zal men vaststellen dat juist het feit dat er een pakket lag ertoe leidde, dat de aftopping doorgang overeenkomstig de opvattingen van de Regering, die nu eenmaal de maatregel niet wilde nemen zonder een inkomenspolitieke dimensie. Ik heb geconstateerd, dat door de hele Kamer die inkomenspolitieke dimensie werd gewenst.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Dat is niet juist mijnheer de Voorzitter! De Tweede Kamer is alleen maar politiek in het gareel te krijgen en niet door onderwerpen samen te voegen in één wetsontwerp. Zij kan over de artikelen stemmen en de artikelen wijzigen. Zo heeft de Minister de Tweede Kamer dan ook politiek in het gareel gekregen. Het gevolg van het ene wetsontwerp is wel dat de Eerste Kamer voor het blok is gezet. Die mag alleen één keer stemmen over een heel wetsontwerp. Het hele pakket was opgenomen in één wetsontwerp.

Dat is uitermate jammer. Er zijn zoveel samenhangende wetsontwerpen. Wij hebben zojuist een aantal ontwerpen tot wijziging van de Grondwet behandeld. Verschillende soorten van grondrechten hangen samen, maar zijn daarom niet in één wetsontwerp opgenomen. Ik vind dat de Regering bij de indiening van een dergelijk voorstel ook met het bestaan van deze Kamer reke-

Albeda

ning moet houden. Zij moet ons zoveel mogelijk tegemoetkomen door voorstellen waarin verschillende materies worden geregeld als verschillende wetsontwerpen in te dienen.

Minister Albeda: Wat dacht u van een oud-lid van deze Kamer? Ik heb mij natuurlijk gerealiseerd, dat deze kant eraan vastzit. Daarom ben ik zo dankbaar voor de opmerking van de heer Van Kleef die duidelijk maakt dat, had hij de kans gehad, hij in elk geval dit fraaie onderdeel van het pakket zou hebben gesteund. Ik stel dat op hoge prijs.

De heer De Gaay Fortman (PPR): Ik wijs er nog op dat dit iets anders is dan onze politieke vrienden aan de overzijde van het Binnenhof hebben gedaan. Het was niet niets dat wij de Regering te bieden hadden.

Minister Albeda: Ik spreek dan ook mijn grote waardering uit voor het optreden van uw fractie. Ik vind dat dit consistent en minder draaierig was dan dat van de Partij van de Arbeid aan de overzijde!

□

Staatssecretaris De Graaf: Mijnheer de Voorzitter! De heer Franssen was ingenomen met de toegezegde studies met betrekking tot de collectieve druk en de zwakke bedrijfstakken, alsmede het kostwinnersbegrip, ook in de sociale zekerheid.

Met de opmerking van de heer Van Kleef over nominale en relatieve achteruitgang kan ik niet zo goed uit de voeten. Hij blijft op het standpunt staan dat er sprake is van een relatieve achteruitgang. Het hangt er maar van af, hoe je het bekijkt. Ik heb breedvoerig uiteengezet, dat de uitkeringen, als je inderdaad de bouw-c.a.o. laat doorwerken, omhoog gaan. Als je de zaak met die situatie vergelijkt, is er inderdaad sprake van een achteruitgang.

Ik heb echter gepoogd, duidelijk te maken dat dezelfde actieven, de bouwvakkers, er op het moment van die verwerking niet beter op zijn geworden, omdat er doodeenvoudig sprake was van een administratieve verwerking van bepaalde toeslagen, die van oude datum waren. In die zin zou de uitkeringstrekker, als wij niets deden, naar onze overtuiging er ten onrechte op vooruit gaan. Dat was mijn betoog. Daarbij wilde ik het laten, mijnheer de Voorzitter.

De heer Van Kleef (PPR): Ik heb nog een vraag gesteld over de trendvolgers, die niet is beantwoord.

Staatssecretaris De Graaf: Ik neem aan, dat de heer Van Kleef het antwoord niet van mij verwacht.

□

Minister Albeda: Mijnheer de Voorzitter! De heer Van Kleef heeft gelijk. Nu had ik net zulke aardige dingen over hem gezegd en nu vergeet ik nog een vraag van hem. In de Tweede Kamer heb ik al gezegd, dat het heel erg moeilijk is om alle trendvolgers op één grote hoop te gooien en dat je dus rekening moet houden met de verschillen tussen de verschillende groepen. Het meest principiële punt in mijn betoog is dat het gaat om mutatiebeleid. Dat is iets anders dan inkomensbeleid.

De heer Van Kleef is toch weer bezig, deze twee op één hoop te gooien. Ik vind dat verkeerd. Dat leidt tot allerlei wonderlijke conclusies, bijvoorbeeld tot de conclusie dat de trendvolgers ter gelegenheid van het feit van de korting op de trend plotseling hun achterstand voor een belangrijk deel zouden kunnen inlopen, terwijl wij het erover eens waren, dat er een achterstand is en dat wij er op de langere termijn iets aan moeten doen. Het is mutatiebeleid en geen inkomensbeleid. De heer Van Kleef wil toch weer – die discussie is blijkaar onuitroeibaar – het inkomensbeleid inbouwen in het mutatiebeleid. Dat vind ik verkeerd.

De heer Van Kleef (PPR): Er zijn volgens mij twee verschillende soorten trendvolgers.

Minister Albeda: De heer Van Kleef onderschat het probleem. Er zijn er veel meer. Dus in de eerste plaats moeten wij ervoor zorgen, dat er een mutatiebeleid voor allen is. In de tweede plaats is er een hardheidsclausule. In de derde plaats moet er overleg plaatsvinden met de trendvolgers over de vraag van het inkomensbeleid.

De beraadslaging wordt gesloten.

Wetsontwerp Wijziging van de Wet van 28 december 1978 (Stb. 680) houdende beperking van de stijging van 1 januari af van de uitkeringen ingevolge een aantal sociale verzekeringswetten, de Wet Werkloosheidsvoorziening, de Algemene Bijstandswet en enige andere wetten (15 596) wordt zonder stemming aangenomen.

De Voorzitter: De aanwezige leden van de fractie van de CPN wordt aantekening verleend, dat zij geacht wensen te worden, tegen dit wetsontwerp te hebben gestemd.

Wetsontwerp Maatregelen met betrekking tot de tijdelijke vaststelling van het minimumloon en een aantal

socialen uitkeringen per 1 juli 1979 alsmede met betrekking tot de aftopping van looninkomens in de particuliere sector en met betrekking tot arbeidsvoorwaarden van werknemers in dienst van instellingen welke uit overheidsbijdragen of sociale voorzieningen worden gefinancierd (15 597) wordt met 38 tegen 30 stemmen aangenomen.

Vóór hebben gestemd de leden: Heijne Makkreel, Van Someren-Downer, Schlingemann, Maris, Van Hemert tot Dingshof, Voûte, Gooden, Letschert, W. F. de Gaay Fortman, Luijendijk, Elfferich, Baas, Wiebenga, Tjeerdsma, Steenkamp, Diepenhorst, Meuleman, Van der Werf-Terpstra, Van Dalen, Van Kuik, Van der Werff, Louwes, Zoutendijk, Franssen, Feij, Horbach, Oudenhoven, Netjes, De Vries, Van Tets, Teijssen, Eijnsink, Terwindt, De Jong, Kaland, Vrouwenvelde, Van der Jagt en de Voorzitter.

Tegen hebben gestemd de leden: Post, IJmker, Lamberts, Uijen, Van Krimpen, Broeks, Van Veldhuizen, Kolthoff, Versloot, Simons, De Cloe, De Rijk, Maaskant, Van Kleef, Steigen-ga-Kouwe, d'Ancona, Van der Meer, Vogt, Mol, Oskamp, Van de Rakt, Trip, B. de Gaay Fortman, Van Waterschoot, Zoon, Vonk-van Kalker, Nagel, Fischer, Kremer en Van den Heuvel-de Blank.

Sluiting 23.40 uur.

Lijst van ingekomen stukken met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen

1°. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen ontwerpen van wet:

Wijziging van de Kleuteronderwijs-wet en de Lageronderwijswet 1920 (15 449);

Wijziging van de Wet van 28 december 1978 (Stb. 680), houdende beperking van de stijging van 1 januari af van de uitkeringen ingevolge een aantal sociale verzekeringswetten, de Wet Werkloosheidsvoorziening, de Algemene Bijstandswet en enige andere wetten (15 596);

Maatregelen met betrekking tot de tijdelijke vaststelling van het minimumloon en een aantal sociale uitkeringen per 1 juli 1979 alsmede met betrekking tot de aftopping van looninkomens in de particuliere sector (15 597).

Deze ontwerpen van wet zullen worden gesteld in handen van de desbetreffende commissies;

2°. de volgende lijst van besluiten:

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

Voorzitter

a. het voorbereidend onderzoek door het College van Senioren alsmede de openbare behandeling van de volgende wetsontwerpen te doen plaatsvinden op 3 juli a.s.:

Naturalisatie van Alves Fortes, Marcelino en 27 anderen (15 606);

Naturalisatie van Ashruf, Mohamed Rafiek Roël en 20 anderen (15 607);

Naturalisatie van Choy, Wang Chang en 24 anderen (15 608);

Naturalisatie van Berse, Ferdinand en 22 anderen (15 609);

Naturalisatie van Abdesselem, Ben Mohamed Ahmed en 21 anderen (15 613);

Naturalisatie van Carvazlho, Dionizio Nicolau en 24 anderen (15 617);

Naturalisatie van Adalat, Naushad en 24 anderen (15 628);

Naturalisatie van Algya, Zoltán en 24 anderen (15 629);

Naturalisatie van Al Boustani, Mounzer en 24 anderen (15 630);

Naturalisatie van Abou El Nour, Saïd Mohamed en 21 anderen (15 631);

Wijziging van hoofdstuk VI (Departement van Justitie) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1977 (15 530);

Wijziging van hoofdstuk XI (Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1977 (15 551);

Wijziging van hoofdstuk XIII (Departement van Economische Zaken) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1977 (15 464);

b. het voorbereidend onderzoek door de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat alsmede de openbare behandeling van het volgende wetsontwerp te doen houden op 3 juli a.s.:

Schadeloosstelling en toekenning van uitkering en pensioen aan de leden en de gewezen leden van het Europese Parlement, alsmede van pensioen aan hun weduwen en wezen (Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement) (15 635) (onder het voorbehoud dat de Tweede Kamer dit wetsontwerp zal aannemen);

c. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsontwerpen te verplaatsen van 26 juni naar 3 juli a.s.

Bijstand inzake de invordering van enkele EEG-heffingen (15 357);

Wijziging van de wet van 24 oktober 1973 (Stb. 537), houdende machtiging tot deelneming van de Staat in het EEG-mechanisme voor financiële bijstand op middellange termijn (15 116);

3°. de volgende regeringsmissives:

een, van de Minister van Buitenlandse Zaken, ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 60 van de Grondwet en ten geleide van de Engelse tekst van de Bijlagen behorende bij het memorandum van overeenstemming tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika over samenwerking inzake defensiematerieel (Washington/ 's-Gravenhage, 25 juli/24 augustus 1978; Washington, 21 december 1978, Trb. 1979, 72);

een, van de Staatssecretaris van Justitie, betreffende correspondentie van gedetineerden met leden van de Staten-Generaal;

een, van de Staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Hazekamp en de Staatssecretaris van Justitie, betreffende casinospelen;

een, van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van de jaarstukken 1976 en 1977 van de N.V. Luchthaven Schiphol, de N.V. Luchthaven Zuid-Limburg, de N.V. Luchthaven Eelde, de N.V. Luchtvaartterrein Texel en de N.V. Luchthaven Twente;

een, van de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, de heer Wallis de Vries, ten geleide van een afschrift van zijn brief aan B. en W. van Amsterdam inzake de subsidiëring van monumentenrestauraties.

De Voorzitter stelt voor deze stukken voor kennisgeving aan te nemen; de bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden;

4°. de volgende missives:

een, van de Vice-President van de Raad van State, ten geleide van het verslag van de Raad van State over het jaar 1978;

twee, van de Directeur van het Kabinet der Koningin, houdende mededeling van de goedkeuring door H.M. de Koningin van een aantal ontwerpen van wet, aangenomen in de vergaderingen der Kamer van 22 en 29 mei 1979;

een, van de Directeur van de Stichting Nationale Sporttotalisator ten geleide van het jaarverslag over 1978.

De Voorzitter stelt voor deze missives voor kennisgeving aan te nemen; de bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden;

5°. de volgende geschriften:

een, van het college van burgemeester en wethouders der gemeente

Doesburg, ten geleide van een door de raad der gemeente aangenomen motie betreffende een olie-embargo tegen Zuid-Afrika.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken;

een, van de algemeen secretaris van de 'International Movement A.T.D. Fourth World', te Pierrelaye (Fr.), betreffende de armoede-situatie in de landen van de Europese Gemeenschap.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties, voor Sociale Zaken en voor Onderwijs en Wetenschappen;

een, van mevrouw A. de Vries, te Zeist, betreffende de toepassing van het asielrecht voor vluchtelingen met betrekking tot de Turken in de St. Jan's Kathedraal.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Justitie;

een, van dr. R. de Groot, te Amsterdam, ten geleide van afschriften van zijn brieven aan de gemeenteraad van Amsterdam, betreffende zijn opgedane ervaringen als sollicitant naar het rectoraat aan het Spinozalyceum met B. en W. van Amsterdam.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen;

een, van F. K. J. Hamer, e.a., te Utrecht, zijnde medewerkers van de Sociaal-Psychiatrische Dienst voor midden- en westelijk Utrecht, betreffende een afgesloten C.A.O.;

een, zijnde een telegram van de ondernemingsraad van de Centrale Levensverzekeringbank, betreffende de actie van het F.N.V.

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken;

een, van J. op 't Land, te Winterswijk, ten geleide van een afschrift van zijn schrijven aan het Gerechtshof te Arnhem, betreffende de onroerend-goedbelasting.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Financiën;

Voorzitter

een, van het college van burgemeester en wethouders der gemeente Nijmegen, betreffende onderzoek relatie huur-inkomen/toepassing kortingspercentages.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;

een, van de raad der gemeente Steadum, zijnde een motie betreffende het door de Spreidingscommissie Opleidingen Basisonderwijs uitgebrachte 'Vlekkenplan' en het als vervolg daarop te verwachten 'Spreidingsplan'.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Onderwijs en Wetenschappen, voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en voor Sociale Zaken.

De Voorzitter stelt voor de geschriften voor kennisgeving aan te nemen.