

Voorzitter: Thurlings

Tegenwoordig zijn 66 leden, te weten: Thurlings, Andriessen, Van der Werff, Franssen, Van Waterschoot, Schinck, Van Kuik, Vermeer, Kloos, Versloot, d'Ancona, Kaland, Van Veldhuizen, Zoon, Kolthoff, Feij, Vogt, Tummers, Meuleman, Steenkamp, Ermen, De Vries, Van Dalen, Netjes, Van der Werf-Terpstra, Vrouwenvelder, B. de Gaay Fortman, Terwindt, W. F. de Gaay Fortman, Glastra van Loon, Van der Meer, Post, Van Soest-Jansbeken, Van Hemert tot Dingshof, Derks, IJmker, Van Boven, De Rijk, Van den Bergh, Diepenhorst, Groensmit-Van der Kallen, Schreurs, Tjeerdsma, G. de Jong, Maaskant, Van Tets, Van Hulst, Van der Jagt, Mol, Christiaanse, Steingenga-Kouwe, Wiebenga, Baas, Zoutendijk, Oskamp, Schouten, Heijne Makkreel, Veen, Uijen, Achterstraat, Nagel, Simons, Lamberts, Van de Zandschulp, Vonhoff-Luijendijk en Van Krimpen,

en de heren Wiegel, Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken, Tuijnman, Minister van Verkeer en Waterstaat, Albeda, Minister van Sociale Zaken, Van Amelsvoort, Staatssecretaris van Financiën en Simons, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

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

Eijsink, wegens deelneming aan de 35ste zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties;

Schlingemann,

F. C. de Jong en Trip, wegens ziekte;

Vis en Oudenhoven wegens ambtsbezigheden;

Von Meijenfeldt, wegens verplichtingen elders;

Leijten-de Wijkerslooth de Weerdesteijn.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat het College van Senioren omtrent het wetsontwerp nr. 15 842 een blanco eindverslag heeft vastgesteld.

De besluiten, welke na overleg met het College van Senioren zijn genomen, alsmede de lijst van ingekomen stukken met de door mij gedane voorstellen liggen voor de leden ter inzage. 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.

Ik heb bericht van verhindering tot bijwoning van de vergadering ontvangen van de Minister van Buitenlandse Zaken, die bij de behandeling van het wetsontwerp zijn departement betreffende zo nodig zal worden vervangen door de Minister van Binnenlandse Zaken, alsmede van de Minister van Justitie en de Staatssecretarissen van Sociale Zaken en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, mevrouw Kraaijeveld-Wouters. Tevens heb ik bericht van verhindering tot bijwoning van de vergadering ontvangen van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen.

Aan de orde is de behandeling van de ontwerpen van (rijks)wet:

Nieuwe voorschriften omtrent de wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen in strafzaken (15 842);

Wijziging van artikel 7, vijfde lid, van de Wet op het Rijkswegenfonds (Stb. 1965, 30) (16 316);

Goedkeuring van het op 18 maart 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de verkrijging van

bewijs in het buitenland in burgerlijke en in handelszaken (Trb. 1979, 38) (15 660, R 1123);

Uitvoering van het op 18 maart 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de verkrijging van bewijs in het buitenland in burgerlijke en in handelszaken (Trb. 1979, 38) (15 661).

Deze ontwerpen van (rijks)wet worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de ontwerpen van (rijks)wet:

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de regeling van delen van het recht in algemene wetboeken en tot opnemng van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht (15 046);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften (15 047, R 1099);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren (15 048);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen (15 049, R 1100);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 73 en 190-192 (15 468);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen (15 575);

Ingekomen stukken
Strafrecht
Rijkswegenfonds
Internationale rechtsunificatie
Grondwet

Voorzitter

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitzonderingstoestanden (15 681);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van een bepaling betreffende het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (16 086)

en van:

de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken over een terugzendingrecht van de Eerste Kamer (16 131);

de brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken over het standpunt van de Regering inzake de suggestie van de heer Feij betreffende het splitsingsrecht (Eerste Kamer, 14 213, nr. 102).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! Van de acht wetsontwerpen tot grondwetsherziening, waarover de Eerste Kamer vorige week in eerste termijn heeft gesproken, hebben er zeven betrekking op het nieuwe grondwetshoofdstuk Wetgeving en bestuur. Het achtste betreft het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en dat is dus een vervolg op de behandeling van het wetsontwerp klassieke grondrechten, waarmee deze Kamer al eerder instemde.

De zeven wetsontwerpen over wetgeving en bestuur vormen samen de hoofdmoot van dat nieuwe grondwetshoofdstuk: 21 van de in totaal 27 artikelen die dat hoofdstuk zal gaan bevatten. Artikelen over de openbaarheid van bestuur en de begroting gingen aan deze behandeling al vooraf, en de resterende wetsontwerpen, over de verdediging, de ombudsman, adel en ridderorden, zullen ook spoedig rijp zijn voor openbare behandeling.

Kenmerkend voor de inhoud van het hoofdstuk Wetgeving en bestuur is dat daarin verschillende onderwerpen regeling vinden die niet zoveel gemeenschappelijks hebben. Wat ze wél gemeen hebben is voornamelijk dat zij buiten de duidelijk afgebakende inhoud van de andere grondwetshoofdstukken vallen en dat ze alle betrekking hebben op het brede terrein van de overheidsactiviteit dat met de woorden wetgeving en bestuur kan worden aangeduid.

De makers van de Proeve van een nieuwe Grondwet en de staatscommissie hebben zich op het standpunt gesteld, dat door het bijeenbrengen van deze bepalingen in één hoofdstuk de systematiek van de herziene Grondwet het beste is gediend, en de Regering heeft zich gaarne daarbij aangesloten. Ik heb tot mijn genoegen kunnen constateren dat ook deze Kamer zich met de voorgestelde systematiek kan verenigen. Ik meen dat althans te mogen afleiden uit het feit dat geen der sprekers de systematiek op dit punt ter discussie heeft gesteld.

De variatie van onderwerpen brengt met zich mee dat de sprekers zich in het algemeen in hun betogen gericht hebben op elk van de wetsontwerpen afzonderlijk. Ik moet daarbij één uitzondering maken. De heer Vis is namelijk – ik heb van zijn fractiegenoot begrepen, dat hij thans ter handhaving van de openbare orde op 'zijn' universiteit in Groningen moet verblijven – zijn betoog begonnen met een beschouwing van meer algemene aard. Ik wil daarop, alvorens tot de afzonderlijke wetsontwerpen te komen, met een enkel woord ingaan.

De heer Vis heeft de behandeling van deze wetsontwerpen en eigenlijk van de grondwetsherziening in het algemeen in een historisch perspectief geplaatst. Hij wees er daarbij op dat bij de totstandkoming van allerlei grondwetsbepalingen in de vorige eeuw de maatschappelijke en politieke achtergronden daarvan geheel anders waren dan de werkelijkheid van vandaag.

In de vorige eeuw ging het om het bereiken van in die tijd nieuwe doeleinden als het inperken van de overheidsmacht, het verlenen van grondrechten aan de burgers, het opleggen van een verantwoordingsplicht aan bestuurders en het creëren van een onafhankelijke rechtspraak. Nu, zo meen ik zijn betoog te begrijpen, zijn dat verworvenheden waarover geen grote problemen meer bestaan. We zien dan ook dat een herziening van de Grondwet ten aanzien van deze onderwerpen weinig publieke belangstelling meer vermag te trekken.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben het met deze gedachtegang wel eens, maar ik zou daaraan nog iets willen toevoegen. Inderdaad leven we gelukkig in een land waar de hoofdbeginzelen van de rechtsstaat in brede kring onomstreden zijn en waar tal van zaken die in onze Grondwet geregeld zijn, bijna vanzelfsprekend gevonden worden. Er behoeft geen politieke strijd meer gevoerd te worden om de beginselen van de democratische

rechtsstaat ingevoerd te krijgen. Maar er is wel voortdurende aandacht nodig om ze te behouden, om ze waar mogelijk te verfijnen en om waar nodig de inhoud en de uitwerking ervan af te stemmen op de maatschappelijke ontwikkelingen.

Dat is ook één van de redenen waarom het naar mijn mening goed is dat wij door een algehele grondwetsherziening tot stand te brengen gedwongen worden, ons grondwettelijk stelsel in al zijn onderdelen door te lichten en ons de betekenis ervan voor de samenleving van vandaag te realiseren.

Ik begin dan met wetsontwerp 15 046. De geachte afgevaardigde de heer Vis heeft geïnformeerd, hoe ver het denken is gevorderd over de vraag of een Staatscommissie hulp kan bieden bij het uitvoeren van de taak vervat in artikel 5.2.8, tweede lid.

Op de meest betrokken departementen zal binnen afzienbare tijd worden nagegaan, op welke terreinen de algemene regels van bestuursrecht reeds zodanig zijn onderzocht, dat de departementale voorbereiding van wetgeving ter zake kan worden aangevat. Voor de terreinen waarop men tot de conclusie komt, dat zij nog onvoldoende in kaart zijn gebracht, zal vervolgens moeten worden bezien, op welke wijze een nader onderzoek het best zou kunnen geschieden.

Instelling van een staatscommissie voor een algemene studie van de algemene regels van bestuursrecht lijkt echter niet nodig.

Ik merk hierbij nog op dat met de hier geschetste opzet wordt aangesloten bij de motie-Korte-van Hemel, die immers enerzijds vraagt om wetgeving op terreinen die zich daarvoor thans lenen en anderzijds om studie op nog onvoldoende onderzochte gebieden van het bestuursrecht.

Op de opmerkingen die de heren De Gaay Fortman en Vermeer verder over dit wetsontwerp maakten, zal de Regeringscommissaris antwoorden.

Ik kom dan aan wetsontwerp 15 047. Dat is naar mijn mening een van de belangrijkste van de hele grondwetsherziening. Het gaat hierbij om de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal, zoals die plaatsvindt bij de totstandkoming van wetten. Die samenwerking neemt in ons staatkundig leven een zó centrale plaats in, dat een paragraaf waarin de procedure daarvoor in hoofdlijnen wordt beschreven, in een moderne Grondwet niet kan worden gemist.

Wanneer ik dan de huidige grondwet met het wetsontwerp vergelijk, meen ik te kunnen zeggen dat door dit

Wiegel

voorstel de toegankelijkheid van de Grondwet in belangrijke mate wordt vergroot. Uit de woorden van degenen die de vorige week over dit wetsontwerp het woord hebben gevoerd, de heren De Gaay Fortman, Wiebenga, Vermeer en Vis, meen ik te mogen concluderen dat het ontwerp wel hun instemming heeft.

Enkele van hen hebben de gelegenheid te baat genomen het onderwerp in een wat breder kader te plaatsen. Op die opmerkingen wil ik gaarne ingaan. De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft een aantal factoren genoemd, die van invloed zijn op de wetgevingsproblematiek. In de literatuur hebben zij al vast benamingen gekregen als de 'terugtrek van de wetgever' en de 'veertien wetsfamilies'.

Hij noemde daarbij ook het afnemend gezag van de wet en de burgerlijke ongehoorzaamheid en het feit dat er wel steeds meer wetten bijkomen, maar dat slechts zelden wetten verdwijnen. In die analyse van de problematiek kan ik mij in het algemeen wel vinden. Of de remedie die de geachte afgevaardigde Wiebenga aangeeft, wel de juiste is, weet ik niet. Ik zou daarbij enige kanttekeningen willen plaatsen.

In dat verband wil ik in de eerste plaats noemen de kwestie, die de heer Wiebenga heeft genoemd als de verruiming van het wetsbegrip.

De geachte afgevaardigde de heer Vis heeft terecht opgemerkt, dat de Grondwet niet een bepaald materiële wetsbegrip kent, maar slechts de procedure voor de totstandkoming van wetten in formele zin regelt. Het lijkt mij dan ook beter te spreken over verruiming van het gebruik van de wetsvorm. Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer heb ik al naar voren gebracht, dat het idee om de wetsvorm ook te benutten voor sommige zaken die thans in nota's vastgelegd plegen te worden, mij wel aanspreekt.

Ik wil echter wel waarschuwen voor te hoge verwachtingen op dit punt. Ik vraag mij af of er niet een zekere tegenstelling zit tussen het vierde door de heer Wiebenga naar voren gebracht punt van de wetgevingsproblematiek, de kwantiteit van de wetgeving, en het verlangen naar nog meer wetten, dat spreekt uit de pleidooien voor verruiming van het gebruik van de wetsvorm.

Er zal nog veel studie verricht moeten worden voordat duidelijk is voor welke soorten nota's en beleidsbeslissingen de wetsvorm geschikt is. Daar-

naast zal het opstellen van dergelijke wetten de nodige creativiteit vergen. Zij moeten immers geheel andere grondtrekken hebben dan de administratieve wetten, waarmee wij het meest vertrouwd zijn. Onderzoek zal moeten uitwijzen of wij hierbij op weg geholpen kunnen worden door daarvoor in aanmerking komende nota's te gaan inrichten op een min of meer uniforme manier, zoals door de heren Wiebenga en Vermeer bepleit.

De Regering heeft voor bestudering van dit soort zaken besloten tot een aanpak, die ik in de Tweede Kamer een 'drieluik' heb genoemd. Centraal daarin staat een commissie van externe deskundigen. Daarnaast zijn er de interdepartementale commissie voor de harmonisatie en coördinatie van wetgeving en een ambtelijke werkgroep inzake de procedure van wetgeving. Onder de instelling van deze werkgroep en de commissie van externe deskundigen zal op verzoek van de Tweede Kamer nog overleg worden gevoerd met commissies uit die Kamer.

De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft ook gevraagd, iets te zeggen over het tempo van de studies. Ik zei zopas al dat wij geen overspannen verwachtingen moeten hebben, en dat één en ander zal moeten worden gezien. Ik kan dus niet zeggen dat wij op korte termijn resultaten zullen kunnen zien. Daarvoor is de materie toch bepaald te complex. Zij wordt wel aangevat. Ik ben het met de geachte afgevaardigden die in die richting hebben gesproken eens dat het uiterst zinnig is, de gedachten zoals zij die ook naar voren hebben gebracht zeer grondig te laten onderzoeken.

Ik ben blij met de steun die ik heb gekregen van de geachte afgevaardigden De Gaay Fortman en Vis voor de afwijzing van het idee van het terugzingsrecht. De heer Wiebenga heeft in dat verband de kwestie aangeduid die de Minister-President naar voren heeft gebracht bij de algemene beschouwingen in deze Kamer. Die kwestie betreft echter het opnieuw horen van de Raad van State in verband met de soms ingrijpende amendering van wetsontwerpen die in de Tweede Kamer kan plaatsvinden. Dat is toch iets anders dan een terugzingsrecht.

De heer Wiebenga heeft in het kader van zijn betoog van mogelijke procedurele en organisatorische verbeteringen ook gesproken over de planning van de wetgeving en het zogeheten 'sunset-beginsel'. Hij heeft de memorie van antwoord op dit punt 'vaag' genoemd. Hij heeft die typering onge-

twijfeld niet in onvriendelijke zin gebruikt, maar als feitelijke constatering. Inderdaad gaat het hierbij om nogal onuitgewerkte ideeën. Anders dan de formulering die zij in de stukken heeft gekozen, was het voor de Regering heel moeilijk, hierover te spreken.

De heer Wiebenga heeft gezegd dat ten aanzien van de planning van de wetgeving met inschakeling van de computer – wie zou hem die gedachte hebben meegegeven? – Regering en volksvertegenwoordiging meer inzicht in en vat kunnen krijgen op de voorbereiding en naleving van de uitvoering van wettelijke regeling. Mij is het nog niet helemaal duidelijk wat hij hiermee precies bedoelt. In ieder geval ben ik van mening dat meer inzicht zal moeten bestaan in de diensten die de computer kan bieden bij de aanpak van de wetgevingsproblematiek voordat de interdepartementale commissie voor de harmonisatie en coördinatie van de wetgeving kan worden belast met het aanvatten van een studie hierover.

Ik heb begrepen dat in bepaalde politieke kring enige belangstelling bestaat voor het 'sunset-beginsel', een beginsel dat in de Amerikaanse situatie al enigszins is uitgewerkt. Als ik het goed zie, komt het erop neer dat men de programma's voor overheids-taken in bepaalde sectoren, die in de Verenigde Staten plegen te worden vastgelegd in wetten, in principe van beperkte duur maakt. Ik vraag mij af of dat stelsel geschikt is om te worden overgeplant naar een land waar een geheel ander stelsel van bestuur en wetgeving geldt.

De aarzeling die ik te dien aanzien heb, wordt misschien nog wat groter als ik goed heb begrepen wat de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft bedoeld, namelijk dat hij dit beginsel voor iedere wet wil laten gelden. Ik kan mij er nog nauwelijks een voorstelling van maken wat de toepassing van dit principe op onze Nederlandse wetgeving zou gaan kosten in termen van tijd en mankracht. Het zal ongetwijfeld gigantisch veel zijn.

Ik denk dat ik volkomen in de geest spreek van een bepaald concept-programma, als ik zeg dat ik er van harte vóór ben dat bepaalde overheidstaken worden geëvalueerd, dat de uitkomst van die evaluatie consequenties zal moeten hebben voor de wetgeving en dat daarvoor uiteraard het benodigde werk moet worden verricht.

Ik vraag mij echter toch af, of de min of meer omgekeerde aanpak waarop de geachte afgevaardigde heeft bedoeld – namelijk om te beginnen bij de wetgeving –, wel de meest doelmatige

Wiegel

is. Ik zou mij overigens kunnen voorstellen dat de geachtigde afgevaardigde en anderen – wellicht doe ik daar ook aan mee – in een ander gremium de discussie over dit sunset-beginsel voortzetten.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben aangeland bij wetsontwerp 15 048, het ambtenarenartikel. Daarover is slechts door de geachte afgevaardigde de heer Vermeer gesproken. Deze vraagt zich met zijn fractiegenoten nog altijd ten principale af, of het voorgestelde artikel wel nodig is. Ik vind het jammer dat de geachte afgevaardigde de door de Regering gegeven motivering zo moeilijk een motivering noemen kan. Hij zegt dat het de constatering van een aantal feitelijkheden is, de positie van de ambtenaren betreffende; zo heb ik althans zijn betoog begrepen.

Indien echter, zoals het ook in de memorie van antwoord is geschreven, gesteld wordt dat de bijzondere betekenis van de ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak en het feit dat hun werkgeefster, de overheid, tevens de hoedster is van het algemeen belang, een afzonderlijke grondwetsbepaling rechtvaardigen, dan gaat het toch, dunkt mij, om heel principiële overwegingen en niet alleen om feitelijke constateringen.

Ik heb overigens ook geconstateerd dat de geachte afgevaardigde er zijn vreugde over heeft uitgesproken dat er in het voorgestelde artikel ook een kleine verbetering zit vergeleken met de huidige situatie: geen onderscheid meer tussen burgerlijke en militaire ambtenaren. Ook heb ik van hem begrepen dat zijn conclusie over het voorstel toch deze is, dat het geen kwaad kan en dat hij met zijn fractie toch wel overweegt, zijn stem aan het voorstel niet te onthouden. Ik zou dit een wijze conclusie van de geachte afgevaardigde vinden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zou wat langer willen spreken over wetsontwerp 15 049, inzake de buitenlandse betrekkingen. Het lijkt mij goed, eerst een paar woorden te wijden aan de strekking van het wetsontwerp. De jeugdige senator de heer Andriessen heeft zijn maagdenrevoering aan dit wetsontwerp gewijd; ook de geachte afgevaardigden de heren Van der Werff en Vis hebben over dit wetsvoorstel het woord gevoerd. De afgevaardigde de heer Vermeer heeft verklaard – ik ben hem daarvoor erkentelijk – dat het geheel op hem een goed geformuleerde, evenwichtige indruk maakte, zodat hij geen aanleiding zag tot het maken van verdere opmerkingen.

Bij het voorstel inzake de buitenlandse betrekkingen heeft de Regering van begin af aan verklaard, dat het niet in haar bedoeling lag en ligt, wijzigingen van principiële aard in de bestaande regeling aan te brengen. Het gaat in deze voorstellen vooral om veranderingen van terminologische en redactionele aard, terwijl enkele wijzigingen verder ten doel hebben de regeling van bepaalde onderwerpen over te laten aan de gewone wetgever.

Bij dit laatste valt met name te denken aan een wettelijke regeling inzake de goedkeuring van verdragen. De geachte afgevaardigde de heer Vis heeft verklaard het met deze deconstitucionalisering eens te zijn. Naar aanleiding van een opmerking die hij daarbij maakte, zou ik nog willen zeggen dat het enkele feit van deconstitucionalisering er uiteraard niet op behoort te wijzen dat iets, in dit geval de regeling van de buitenlandse betrekkingen, een routinekwestie zou zijn.

De constatering dat de huidige regeling vrij algemeen als bevredigend wordt ervaren houdt tegelijkertijd een antwoord in aan de heer Andriessen, die naar mijn mening terecht heeft gesteld, dat het ook een belangrijke beslissing is om het bestaande stelsel in beginsel ongewijzigd te laten. Hij heeft in dit verband nog gewezen op de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap. Ik had niets anders verwacht van iemand in zijn positie.

Luisterende naar het betoog dat hij heeft gehouden ben ik nog eens gesterkt in mijn opvatting dat het kabinet ten aanzien van de benoeming die hem is ten deel gevallen een juiste beslissing heeft genomen. Het verheugt mij dat hij wat betreft dit wetsvoorstel op dezelfde lijn zit als de Regering en de Kamer aan de overzijde. Dit grondwetsontwerp beoogt geen belemmeringen op te werpen tegen verdergaande Europese integratie. Dat geldt ook voor de doorwerking van het Europese recht in de Nederlandse rechtsorde, waarover de geachte afgevaardigde heeft gesproken.

De heer Andriessen heeft daarbij de motie-Brinkhorst genoemd, waarin wordt uitgesproken dat bepalingen van de Grondwet in geval van twijfel zo dienen te worden uitgelegd dat het proces van integratie in Europa daardoor niet belemmerd wordt. De geachte afgevaardigde heeft zijn vreugde uitgesproken over de Europese gezindheid in de Tweede Kamer die uit de motie spreekt. Aan de andere kant heeft hij zich afgevraagd of dergelijke generale, leidende interpretatieregels wel juist zijn en of onder alle omstan-

digheden moet worden aangenomen, dat bij twijfel de Europese integratie behoort te prevaleren boven de soms wellicht verderreikende mondiale orde. Ik begrijp de geachte afgevaardigde op dit punt niet alleen goed, ik ben het ook volstrekt met hem eens. Dat moge ook blijken uit datgene wat ik zelf in de Tweede Kamer heb gezegd. Uit hetgeen aan de overzijde over de motie is gesteld concludeer ik, dat ook daar de noodzaak van ruimte voor afweging wordt gezien.

De heer Van der Werff heeft eveneens de Europese integratie ter sprake gebracht. In dat verband heeft hij het artikel van Salomonson over de politieke betekenis van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap ter sprake gebracht. Daarop inhakend heeft hij gewezen op de positie van de rechterlijke macht op Europees niveau, een positie die sterker wordt naarmate de bondgenootschappelijke band hechter wordt. Op deze ontwikkeling is in de ogen van de geachte afgevaardigde de Nederlandse bevolking nog niet voorbereid. Terecht heeft hij aandacht voor deze problematiek gevraagd. Twee factoren kunnen naar de overtuiging van de Regering de herkenbaarheid van de doorwerking van het gemeenschapsrecht voor de Nederlandse burger bevorderen. De eerste is het in het EEG-verdrag voorziene samenspel tussen de nationale rechter en het Europese Hof van Justitie, met name de procedure van art. 177 inzake de prejudiciële beslissing. De tweede factor is naar de overtuiging van de Regering dat er behalve de juridische band een daarmee corresponderende politieke band ontstaat. Verdergaande politieke vormgeving aan de Gemeenschap zou naar onze mening ook de herkenbaarheid van de Europese Gemeenschap voor de burgers sterk doen toenemen.

De geachte afgevaardigde de heer Van der Werff heeft ook gesproken over de positie van de Raad van State. Hij heeft terecht geconstateerd dat in geval van stilzwijgende goedkeuring van verdragen de situatie duidelijk is: de Raad van State wordt gehoord, ook in geval van stilzwijgende goedkeuring. De heer Van der Werff heeft daarbij gevraagd hoe dat in zijn werk zou gaan bij harmonisering van nationale wetgeving met internationaal gewoonterecht. Dat gebeurt niet op een bijzondere wijze. Harmonisering, aanpassing van wetgeving betekent wijziging van Nederlandse wetgeving. Daarover wordt de Raad van State gehoord.

Wiegel

Een volgende vraag van de heer Van der Werff betrof artikel 5.2.1, derde lid. Hij heeft zich afgevraagd wie nu bepaalt wanneer verdragsbepalingen afwijken van de Grondwet. Zoals hijzelf al heeft aangegeven, wordt dit door de wetgever bepaald. De heer Van der Werff heeft gevraagd of de Regering daartoe een voorzetting zou geven. Als antwoord hierop kan ik verwijzen naar hetgeen in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer op bladzijden 9 en 10 en in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer op bladzijde 7 staat vermeld. Daarin zijn heel nauwkeurig alle casusposities ontrafeld.

Uit de uiteenzettingen blijkt, dat zowel de Regering als het parlement als eerste kan uitspreken dat een verdrag noopt tot afwijken van de Grondwet. Het verheugt mij dat de heer Van der Werff heeft verklaard dat zijn fractie zich kan vinden in de in het wetsontwerp neergelegde beleidsverantwoordelijkheid van de Regering. Het vervallen van artikel 58, eerste lid, door de heer Van der Werff praktisch verdedigbaar genoemd, betekent uiteraard niet dat dit zal leiden tot verwaarlozing van de bestuurlijke behartiging van de buitenlandse betrekkingen. Ik weet niet of de heer Van der Werff in ernst heeft geconcludeerd dat uit het vervallen van artikel 58, eerste lid, kan worden afgeleid dat Amsterdam weer een vrijbrief zou krijgen voor eigen buitenlandse betrekkingen.

De heer **Wiebenga** (VVD): Het lijkt er soms wel op!

Minister **Wiegel**: Ja, dat zouden sommigen kunnen zeggen. Misschien moet de Regering weer een brief aan Amsterdam schrijven als dit in de praktijk wordt gerealiseerd. Daar zijn sommige bewindslieden sterk in. Ik ben er echter van overtuigd dat Amsterdam op dit gebied zijn eigen maat zal kennen.

Over de artikelen 5.2.0 en 5.2.1 zijn eveneens enkele vragen gesteld. De heer Andriessen achtte het juist dat artikel 5.2.0, in de Grondwet is opgenomen. Ik ben het met hem eens dat wij ons moeten richten op een mondiale rechtsorde, hetgeen past in de ontwikkeling ten aanzien van de rechten van de mens en een billijker verdeling van goederen. Evenzeer ben ik het met hem eens dat het parlement de Regering op de uitvoering van de taak vervat in artikel 5.2.0 behoort te controleren. Ik stem ook in met zijn opmerkingen over de parlementaire betrokkenheid. Uit de aard van het onderwerp,

het voeren van buitenlands beleid, vloeit voort dat de Regering ruimte moet houden voor slagvaardig beleid. Ik wil dat nog eens in alle duidelijkheid zeggen.

De heer Van der Werff heeft ook gesproken over artikel 5.2.0, en heeft daarbij enkele zaken aangehaald. Zo heeft hij gesproken over de situatie in de negentiende eeuw, toen het beleid vooral of uitsluitend werd bepaald door ministers die diplomaat en bestuurder waren. Ik acht de laatstgenoemde kwaliteiten nog steeds van belang voor bewindslieden.

Het volgende punt waarover ik wil spreken is de goedkeuring van verdragen. In de schriftelijke stukken aan de Tweede Kamer heeft de Regering herhaaldelijk uitgesproken, dat de nieuwe wettelijke regeling inzake de goedkeuring van verdragen wat haar betreft in materieel opzicht geen wijziging behoeft te brengen in de thans in de Grondwet neergelegde systematiek. Aan de bestaande rechten van de Staten-Generaal op het terrein van de goedkeuring van verdragen zal op die wijze geen afbreuk worden gedaan.

Ik haal dat hier nog even naar voren naar aanleiding van datgene wat daarover door de geachte afgevaardigden de heren Andriessen en Vis is gezegd. De geachte afgevaardigde de heer Vis legt twee uitspraken naast elkaar over het initiatiefrecht van de Tweede Kamer ten aanzien van verdragen en hij heeft ter zake om opheldering gevraagd. Het antwoord op deze vraag is het volgende.

Wij moeten twee zaken uit elkaar houden, te weten het sluiten van een verdrag door de Regering en de goedkeuring van een verdrag door het parlement. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer gaat het over het sluiten van een verdrag. De Tweede Kamer mist de bevoegdheid, zo is in deze memorie onomwonden verklaard, om door middel van een initiatiefwet verdragen te sluiten.

De geachte afgevaardigde de heer Andriessen sprak nog over de mogelijkheid van een goedkeuringsrecht van de Staten-Generaal voor beleidsafspraken die niet als verdragen kunnen worden aangemerkt. Het verheugt mij dat de geachte afgevaardigde met de thans voorliggende regeling instemt. Deze regeling houdt in dat alleen verdragen die het Koninkrijk juridisch bindende verplichtingen inhouden aan het parlementaire goedkeuringsrecht zijn onderworpen. Beleidsafspraken vallen daarbuiten. Bij deze beleidsafspraken is, zoals de geachte afgevaardigde Andriessen terecht

heeft gesteld, de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde.

Ik kom nu tot wetsontwerp 15 468 betreffende het geldstelsel. Over dit voorstel heeft de geachte afgevaardigde de heer Christiaanse het woord gevoerd en hij heeft gezegd dat hij de beantwoording in de memorie van antwoord van de vragen van de fractie van het CDA over de betekenis van het bij amendement opgenomen artikel 5.2.7a – de wet regelt het geldstelsel – zeer bevredigend achtte.

Ik ben voor die woorden de geachte afgevaardigde erkentelijk. Ik zou daarbij nog eens willen onderstrepen het belang van de schriftelijke voorbereiding van de wetsontwerpen in deze Kamer. Zoals ook nu weer blijkt, biedt deze schriftelijke voorbereiding een goede gelegenheid om eventuele onduidelijkheden die met name bij gemendeerde wetsontwerpen nog zouden kunnen bestaan, weg te nemen.

De geachte afgevaardigde de heer Christiaanse heeft een aantal vragen gesteld. Zijn eerste vraag was, of uit de schrapping van de bepaling van artikel 73 van de bestaande Grondwet volgt, dat ook de beeltenis van anderen dan het staatshoofd op de Nederlandse munt zal kunnen verschijnen.

Strikt juridisch geredeneerd moet het antwoord van deze Regering op deze vraag bevestigend luiden. Immers, de nieuwe Grondwet zal voorschrijven dat de wet het geldstelsel regelt. Het is aan de wetgever, te bepalen hoe het muntgeld eruit zal zien. Zoals ik al zei, dat is strikt juridisch geredeneerd. Met de geachte afgevaardigde wijs ik op de bepaling in de Muntwet dat alle munten het borstbeeld van de Koning zullen dragen. Ik neem niet aan dat de wetgever met het vervallen van artikel 73, de behoefte zal gevoelen de genoemde bepaling van de Muntwet te veranderen.

De geachte afgevaardigde de heer Christiaanse heeft ook de vraag opgeworpen, of de huidige Grondwet reeds zou toelaten de beeltenis van het staatshoofd op de munt weg te laten. Dat is een interessante vraag die ik niet zonder meer bevestigend of ontkennend zou durven beantwoorden. Ingevolge artikel 73 heeft de Koning het recht op de munt en vermog hij zijn beeltenis op de muntspeciën te doen stellen. De term 'vermog' zou erop kunnen duiden, dat het geen strikt grondwettelijk voorschrift is dat er geen ander beeld dan dat van de Koning op de munt mag staan. Men kan ook de redenering volgen dat, zo er een beeld op de munt staat, dit het beeld van de Koning moet zijn.

Wiegel

In de wetgevingspraktijk is deze vraag, voor zover ons bekend, nooit opgeworpen en de wetgever is er steeds zonder meer vanuit gegaan dat het borstbeeld van de Koning op de munt zou worden gesteld. Ik ga ervan uit dat de geachte afgevaardigde mij toe zal staan, dat ik op de door hem opgeworpen vraag geen zwart-wit-antwoord geef. Ik acht mij tot deze terughoudendheid te meer gerechtigd omdat onder de nieuwe Grondwet deze vraag slechts van academisch belang is. Overigens merk ik nog op dat ik mij zeer wel kan vinden in het betoog van de geachte afgevaardigde, dat ook in de toekomst zal moeten worden aangenomen dat de eenheid van de Nederlandse staat het best wordt gesymboliseerd met de beeltenis van de Koning op de Nederlandse gulden.

Mijnheer de Voorzitter! wat betreft de vraag van de geachte afgevaardigde de heer Christiaanse of een eventueel verdrag, waarbij zou worden overgegaan op een volledig Europees geldstelsel, een goedkeuring bij $\frac{2}{3}$ meerderheid zou behoeven of dat met een gewone meerderheid kan worden volstaan, wil ik het volgende stellen.

In de mondelinge discussie over dit wetsontwerp in de Tweede Kamer is door de Regering duidelijk gemaakt, dat een overgang op een volledig Europees geldstelsel alleen mogelijk zal zijn indien daaromtrent een verdrag wordt gesloten op basis van artikel 236 van het EEG-verdrag. Een dergelijk verdrag zal parlementaire goedkeuring behoeven bij gewone meerderheid van stemmen. De bepaling 'de wet regelt het geldstelsel' kan op geen enkele wijze worden gezien als een grondwettelijk obstakel tegen eventuele toekomstige Europese ontwikkelingen. De grondwettelijke opdracht aan de wetgever om het geldstelsel te regelen laat toe dat de wetgever het geldstelsel zodanig regelt, dat dit overeenkomt met wat daaromtrent eventueel in Europees verband wordt bepaald.

Ten slotte, mijnheer de Voorzitter, wil ik mij, wat dit wetsontwerp betreft, geheel aansluiten bij de door de heer Christiaanse verwoorde mening dat het nieuwe artikel 5.2.7a geenszins impliceert, dat er op het terrein van het geldstelsel méér zou moeten worden geregeld dan thans het geval is. Het artikel dwingt niet tot nieuwe wetgeving.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigden Christiaanse, Vermeer en Van der Werff hebben een beschouwing gehouden over wetsontwerp nr. 15 575. In het betoog van de heer

Christiaanse, waar de andere sprekers zich bij aansloten, klonk enige teleurstelling door over de amendering van het wetsontwerp door de Tweede Kamer. Ik kreeg echter de indruk, dat dit voor de verschillende fracties geen reden vormde om hun stem aan het wetsontwerp te onthouden. Op de nadere opmerkingen, gemaakt door de heer Christiaanse over dit wetsontwerp, zal de Regeringscommissaris ingaan.

Wat betreft wetsontwerp nr. 15 681, dat handelt over de uitzonderingstoestanden, heeft de Eerste Kamer volstaan met een blanco eindverslag. De heer W. F. de Gaay Fortman heeft in de eerste termijn van de zijde van dit Huis gezegd er volledig mee in te stemmen dat de bestaande verschillende grondwettelijke bepalingen over de uitzonderingstoestanden nu in één artikel zijn samengebracht en dat het aan de wet wordt overgelaten om de verschillende vormen van uitzonderingstoestanden te regelen. Ik ben de Kamer erkentelijk dat voor dit wetsontwerp een zo grote mate van overeenstemming aanwezig is.

Ik kom tot de bespreking van wetsvoorstel 16 086 dat handelt over het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. De heren De Gaay Fortman en Vermeer zijn hierop ingegaan. De heer De Gaay Fortman zei iets van mening te zijn veranderd ten aanzien van de vraag of het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam in de nieuwe grondwet zou moeten worden opgenomen. Deze vraag wordt nu door hem positief beantwoord. Uit het betoog van de heer Vermeer kreeg ik juist de indruk dat hij zich in andere richting bewoog. Hoewel hij reserves heeft ten opzichte van het opnemen van de nieuwe grondwetsbepaling, is hij bereid, de Regering het voordeel van de twijfel te gunnen. Ik zou er de Kamer erkentelijk voor zijn als zij ook dit wetsvoorstel zou willen aanvaarden.

Ik kom nu tot het laatste deel van mijn betoog, dat ik wil wijden aan – zoals het is gaan heten – de suggestie-Feij. Aan het slot van zijn betoog sprak de heer De Gaay Fortman hierover. Hij sprak als zijn oordeel uit dat de Tweede Kamer deze suggestie, die erop neerkomt dat het ontwerp met betrekking tot de procedure van grondwetsherziening in tweede lezing bij voorrang zou worden afgehandeld en in werking zou treden, terecht heeft afgevoerd.

De bezwaren die de geachte afgevaardigde tegen de suggestie naar voren bracht, zijn vooral van staatsrechtelijke aard.

Door de suggestie-Feij te volgen zou, aldus de geachte afgevaardigde, inbreuk worden gemaakt op het stelsel van de grondwetsherziening dat er van uitgaat dat de wetsontwerpen in tweede lezing als één pakket worden behandeld.

Tijdens de behandeling van dit vraagstuk in de UCV van 27 augustus jl., heb ik gezegd dat ik de bezwaren die uit een oogpunt van een goed grondwetsherzieningsbeleid naar voren werden gebracht wel kon delen. Uit de behandeling tijdens de UCV had ik dan ook reeds de conclusie getrokken – het betoog van de heer De Gaay Fortman versterkt deze conclusie nog – dat wij de suggestie-Feij niet moeten volgen.

Dat neemt overigens niet weg dat ik er niet van overtuigd ben dat de suggestie-Feij grondwettelijk ontoelaatbaar zou zijn. De heer De Gaay Fortman stelt zich op het standpunt dat de wetsontwerpen die in eerste lezing zijn aangenomen, verder als één pakket behandeld moeten worden. Ik zou mij echter kunnen voorstellen, zeker bij een grondwetsherzieningsoperatie van deze omvang, dat een verdere afhandeling als één pakket om bepaalde redenen minder aantrekkelijke kanten heeft.

Stel bij voorbeeld, dat ten aanzien van bepaalde onderdelen van een omvangrijk pakket herzieningsvoorstellen nog vragen rijzen, waardoor de tweede lezing meer tijd in beslag neemt dan was voorzien en dat zich in dat pakket één ontwerp bevindt dat naar het oordeel van regering en Staten-Generaal zo snel mogelijk zou moeten worden afgekondigd. In zo'n situatie zou toch, met toepassing van het huidige additioneel artikel IX, het betreffende ontwerp bij voorrang behandeld en afgekondigd moeten kunnen worden?

In de artikelen 211 en volgende lees ik ook niet dat zulks niet toegestaan zou zijn. De Regering stelt zich dan ook op het standpunt dat het in beginsel mogelijk is, de wetsontwerpen tot herziening van de Grondwet ook in tweede lezing afzonderlijk verder af te handelen en af te kondigen. Staatsrechtelijke problemen rijzen voor de Regering pas waar het gaat om het afzonderlijk afhandelen van een wetsontwerp tot wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure.

Indien zo'n wetsontwerp immers afzonderlijk zou worden afgekondigd, zouden de daaropvolgende wetsontwerpen de gewijzigde procedure van grondwetsherziening dienen te volgen. Dat zou kunnen leiden tot de situ-

Wiegel

atie dat van de wetsontwerpen die te zamen voor de tweede lezing zijn ingediend, een gedeelte volgens de oude herzieningsprocedure zou worden afgehandeld en een ander gedeelte volgens de nieuwe procedure. Indien de nieuwe procedure ingrijpend zou verschillen van de oude, zouden op deze wijze waarborgen die in de herzieningsprocedure besloten liggen, omzeild kunnen worden.

De Regering heeft dit probleem onderkend en zich op het standpunt gesteld dat de suggestie van de heer Feij grondwettelijk niet toelaatbaar zou zijn, indien de nieuwe grondwetsherzieningsprocedure afweek van de thans geldende procedure op het punt van de specifieke waarborgen die daarin zijn gelegen, te weten de herziening in twee lezingen met tussentijdse ontbinding van de Staten-Generaal en het vereiste van de tweederde meerderheid in tweede lezing.

Nu daarvan in het thans in eerste lezing afgehandelde voorstel tot wijziging van de herzieningsprocedure geen sprake is, acht de Regering ten aanzien van dat voorstel vanuit staatsrechtelijk oogpunt de suggestie-Feij geoorloofd.

Ik heb dit punt vrij uitvoerig behandeld omdat het mij van belang lijkt dat over het standpunt van de Regering met betrekking tot de staatsrechtelijke merites van dit vraagstuk geen onduidelijkheid blijft bestaan.

Overigens ben ik mede gezien de uitspraak van de Tweede Kamer in de motie-Patijn over dit onderwerp, met de heer De Gaay Fortman van mening dat we de suggestie-Feij niet moeten volgen.

□

De heer **Simons**, (Regeringscommissaris voor de grondwetsherziening): Mijnheer de Voorzitter! Na de uiteenzetting van de Minister zijn er nog een aantal vragen overgebleven, die voor mijn rekening komen. Ik begin met wetsontwerp 15 046.

De geachte afgevaardigde de heer Vermeer toonde enerzijds veel begrip voor ons standpunt dat het administratief procesrecht thans nog niet voor algehele codificatie in aanmerking komt, maar hij vroeg zich anderzijds af, of men om die reden een grondwettelijke codificatieopdracht achterwege moet laten.

De geachte afgevaardigde de heer W. F. de Gaay Fortman heeft erop aangedrongen, bij het voorbereiden van de wet, houdende algemene regels van bestuursrecht, te bezien, of in die

wet niet ook de algemene regels van administratief procesrecht die zich daarvoor lenen, zouden kunnen worden opgenomen.

Mijnheer de Voorzitter! Wij denken dat het niet verstandig is, ten aanzien van het administratief procesrecht een ruim geformuleerde opdracht in de Grondwet op te nemen. Het is op dit moment nog in het geheel niet zeker, in hoeverre en op welke termijn daaraan gevolg kan worden gegeven. Dit neemt niet weg dat het de wetgever uiteraard vrij staat om bij de uitvoering van artikel 5.2.8, tweede lid, voorzieningen te treffen ten aanzien van die algemene regels van het administratief procesrecht, waarvan hij meent dat zij op dat moment voor vastlegging in aanmerking komen.

De geachte afgevaardigde de heer W. F. de Gaay Fortman drong hierop aan. Naar mijn mening verdient het zeker aanbeveling, bij de voorbereiding van de wet, houdende algemene regels van bestuursrecht, aan deze mogelijkheid aandacht te schenken. De geachte afgevaardigde de heer W. F. de Gaay Fortman heeft ook aandacht gevraagd voor artikel 39 van het Statuut, dat bepaalt dat het burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht, de strafvoordering enz. in Nederland en de Nederlandse Antillen zoveel mogelijk – ik onderstreep dat – op overeenkomstige wijze worden geregeld.

Hij vroeg of het, nu het Statuut toch een wijziging moet ondergaan op het punt van het kiesrecht, niet mogelijk zou zijn het 'concordantiebeginsel' uit het Statuut te verwijderen. Hij achtte het met name te vergaan dat de nieuwe codificatie van ons burgerlijk recht ook in de Antillen zou worden ingevoerd.

Op 6 mei jongstleden heeft de geachte afgevaardigde deze kwestie ook aan de orde gesteld tijdens de behandeling van de ontwerpen van wet tot vaststelling van drie boeken van het B.W. Hij stelde toen dat wat hem betreft artikel 39 kan verdwijnen, omdat ook de Antillen een eigen rechtsontwikkeling moeten kunnen volgen.

Naar mijn mening is de betekenis van artikel 39 van het Statuut deze, dat met inachtneming van het eigene, de plaatselijke omstandigheden en behoeften, op de genoemde terreinen van het recht in de landen van het Koninkrijk geen onnodige verschillen ontstaan. Anders dan de vroegere koloniale regelingen die verplichtten tot het zoveel mogelijk volgen van Nederland, is thans bepaald dat de landen

van het Koninkrijk zoveel mogelijk het burgerlijk recht op overeenkomstige wijze regelen.

Zoals het verleden ook heeft aangetoond, houdt de in het Statuut neergelegde concordantie bepaling de eigen rechtsontwikkeling van de Antillen met name op civielrechtelijk terrein niet tegen. Het lijkt mij te ver gaan om aan te nemen dat de bepaling van artikel 39 van het Statuut de Antillen zou verplichten het nieuwe burgerlijk recht van Nederland in te voeren. Wensen zij daartoe niet over te gaan – de geachte afgevaardigde noemde daartoe zeer plausibele gronden – dan laat artikel 39 hun die mogelijkheid. Vanuit dat gezichtspunt bezien lijkt schrapping van genoemd artikel uit het Statuut niet nodig. Een dergelijke schrapping wordt overigens in het geheel niet belemmerd door het grondwetsartikel dat thans aan het oordeel van deze Kamer is onderworpen.

Ik kom thans met enige aanvullingen op het betoog inzake het belangrijke wetsontwerp 15 047, wetten en andere voorschriften. De geachte afgevaardigde de heer Vis heeft niet alleen in zeer algemene zin daarover een beschouwing gehouden, hij heeft ook op details gelet. Hij heeft een vraag gesteld over een nieuwe term die in het wetsontwerp is gebruikt, namelijk de term 'indienen'. Hij vroeg bij wie het dan zou moeten worden ingediend. Het lijkt mij niet nodig dat in de Grondwet met zoveel woorden wordt bepaald bij welke instantie een wetsontwerp wordt ingediend. Uit het geheel der bepalingen blijkt naar mijn oordeel duidelijk dat een wetsontwerp wordt ingediend bij dat orgaan, dat zich in de fase die volgt op de indiening, met de wetgeving moet bezighouden.

Dat wil zeggen dat een wetsontwerp dat door of vanwege de Koning wordt ingediend, wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Ook is denkbaar dat het in de Verenigde Vergadering zou moeten worden ingediend. Een initiatief-ontwerp wordt door de Tweede Kamer ingediend bij de Eerste Kamer, respectievelijk door de verenigde vergadering bij de Regering. Dan is er geen andere instantie meer. Als de verenigde vergadering een besluit heeft genomen tot indiening, wil dit zeggen: indiening bij de Regering.

De heer Vis heeft ook een vraag over artikel 5.1.6 gesteld, dat over de intrekking van wetsontwerpen handelt. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat een door de Tweede Kamer of verenigde vergadering in te dienen wetsontwerp, door het lid of de leden door

wie het aanhangig is gemaakt, kan worden ingetrokken.

Naar het oordeel van de geachte afgevaardigde suggereren de woorden 'een door haar in te dienen voorstel' taalkundig dat de indiening zal volgen, terwijl het artikel juist de gelijkheid van niet indiening beoogt. De door de heer Vis geciteerde woorden moeten mijns inziens en kunnen taalkundig anders gelezen worden. Zij betekenen dat het hier gaat om een wetsontwerp dat bestemd is om ingediend te worden.

Verder heeft de geachte afgevaardigde Vis gevraagd wat hij zich bij een initiatief-voorstel moest voorstellen van het verschil tussen intrekking door de Tweede Kamer en intrekking vanwege de Tweede Kamer. Naar zijn oordeel was dit onderscheid niet meer verdedigbaar. Ik verschil hier met hem van mening. Mijns inziens is dit onderscheid terecht in het eerste lid van dat artikel gemaakt.

Er zijn namelijk twee mogelijkheden. In de eerste plaats kan de Tweede Kamer besluiten tot intrekking van een initiatief-voorstel. Zij zal dat vervolgens aan de Eerste Kamer meedelen. Er is hier dan sprake van intrekking door de Tweede Kamer.

Er is echter een tweede mogelijkheid en die moet gelezen worden in samenhang met een ander artikel, 5.1.5; dat bepaalt onder meer dat de Tweede Kamer een of meer van haar leden kan opdragen een door haar ingediend voorstel in de Eerste Kamer te verdedigen. De Tweede Kamer kan die leden machtigen het wetsontwerp in te trekken, bijvoorbeeld wanneer verwerping door de Eerste Kamer dreigt. Daarop doelt het woord 'vanwege'. Het zal niet vaak gebeuren, maar het lijkt niet aanbevelenswaard een dergelijke mogelijkheid grondwettelijk uit te sluiten.

Ten slotte heeft de geachte afgevaardigde de heer W. F. de Gaay Fortman de nieuwe bepaling in artikel 5.1.9. toegejuicht, die voorschrijft dat ook voor vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften die geen wet of algemene maatregel van bestuur zijn de bekendmaking en inwerkingtreding wettelijk geregeld moet worden. Voor zijn instemming zijn wij hem gaarne erkentelijk.

Ik kom dan nu op enige vragen die gesteld zijn betreffende het Ambtenarenartikel, het wetsontwerp 15 048. Het gaat hierbij over de delegatiemogelijkheid. De geachte afgevaardigde de heer Vermeer betreurde het dat door het gebruik van de woorden 'stelt regels' in de toegevoegde tweede zin van dat artikel, het woord 'regelt' in de

eerste zin niet meer de mogelijkheid zou bieden om aan de lagere organen ruimte te geven voor een zekere differentiatie. De geachte afgevaardigde leidde dit af uit hetgeen in de memorie van antwoord op vragen van de zijde van zijn fractie was meegedeeld.

Deze conclusie – ik zeg het in alle bescheidenheid – is naar mijn mening niet juist. De andere delegatieterminologie in de nieuwe tweede zin van het artikel heeft niet de strekking, de mogelijkheid tot delegatie die de eerste zin biedt – door het woord 'regelt', dat nu eenmaal de vaste terminologie is bij deze herziening van de Grondwet – te beïnvloeden. Zij doet dat ook niet. Zoals in verschillende stadia van de voorbereiding van dit wetsontwerp is gesteld, biedt de formulering 'de wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren' een zeer ruime mogelijkheid tot delegatie. Daarbij kan bepaald wel ruimte aan lagere overheden voor differentiatie worden geboden. In hoeverre een dergelijke ruimte er werkelijk zal zijn, is ter beoordeling van de wetgever.

In de memorie van antwoord is, in antwoord op vragen van de fractie van de geachte afgevaardigde, ingegaan op een ander verschil tussen 'de wet regelt' en 'de wet stelt regels'. Er is namelijk soms verschil in omvang van de regelingsopdracht aan de wetgever die, in de context van de bepaling waar het hier om gaat, uit deze twee formuleringen zou voortvloeien. Toen is opgemerkt, dat de wetgever niet gehouden is voor de onderdelen – en dat is de reden waarom uit de formuleringen 'de wet stelt regels' is gekozen – die in de tweede zin van het artikel worden genoemd, een het gehele terrein omvattende regeling te treffen. Daar is ruimte voor zelfstandige regeling door organen van lagere overheden. Ik zou eigenlijk willen zeggen: een autonome regeling door organen van lagere overheden. Dat ligt formeel wat anders bij de opdracht aan de wetgever uit de eerste volzin.

Die draagt op in algemene zin aan de wetgever om het hele terrein van de ambtelijke rechtspositie te regelen. De regeling die hieruit voortkomt, kan alleszins in delegatie voorzien en daarbij zonder twijfel ruimte voor een zekere differentiatie geven. Dat is echter een ander aspect dan waar het in de memorie van antwoord om ging. Naar ik hoop, is de geachte afgevaardigde de heer Vermeer op dit punt thans iets meer tevreden dan de vorige week.

Ik heb dan nu enkele opmerkingen te maken over het wetsontwerp Buitenlandse Betrekkingen, 15 049. Daar res-

teert voor mij de vraag om iets te zeggen over de werking van internationaal recht in de Nederlandse rechtsorde. Daarover heeft in het bijzonder de geachte afgevaardigde de heer Andriessen gesproken. Ik heb van de geachte afgevaardigde de heer Van der Werff de opmerking genoteerd, dat zijn fractie zich kan vinden in het in de Grondwet aangegeven kader voor de toetsingsmogelijkheden van de rechter. Ook van de heer Andriessen kreeg ik de indruk, dat hij zich daar wel in kon vinden. In dit wetsontwerp is een keuze gemaakt, niet om iets nieuws op dit punt in te voeren maar om de regeling die in 1953 in de Grondwet is opgenomen thans te handhaven. Die regeling houdt in dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekend gemaakt. Binnen het koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

De heer Andriessen plaatste daarbij enkele kanttekeningen en vragen; allereerst een vraag over het ongeschreven volkenrecht. De artikelen die ik noemde, spreken alleen over het geschreven volkenrecht. Ik meen dat de heer Andriessen terecht spreekt van een rechtspolitieke keuze die wordt gemaakt wanneer het niet aan de rechter wordt overgelaten, bij strijd tussen ongeschreven volkenrecht en nationale wettelijke voorschriften de laatstgenoemde voorschriften buiten toepassing te verklaren.

De heer Andriessen stelde hierbij een vraag naar aanleiding van enkele formuleringen in de schriftelijke stukken, en vroeg om een nadere uiteenzetting op dit punt. Ter wille van de duidelijkheid zal ik zijn vraag even herhalen. De heer Andriessen wees eerst op een zin in de memorie van toelichting, waarin wordt gezegd dat na de herziening van 1953 en van 1956 – een verduidelijking van die van 1953 – op grond van de parlementaire geschiedenis wel kan worden aangenomen dat de huidige Grondwet een primaat van ongeschreven volkenrecht boven nationale wettelijke voorschriften uitsluit.

Vervolgens wees hij op een passage uit de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer. Daarin wordt gezegd: 'Uitgaande van het standpunt dat een nationale staat in beginsel het geldende internationale recht, inclusief onge-

Simons

schreven recht, in acht moet nemen, beantwoorden wij de vraag, namelijk of het ongeschreven recht dient te prevaleren boven het Nederlandse gecodificeerde recht, bevestigend.'

Mijnheer de Voorzitter! Ik begrijp wel dat daarin aanvankelijk, zo op het eerste oog, een tegenspraak wordt gezien. Ik meen niet dat die aanwezig is. Ik meen dat beide uitspraken elkaar aanvullen. Dat blijkt indien ook het vervolg op de laatstgenoemde passage uit de memorie van antwoord aan deze Kamer wordt gelezen: 'Ter wille van de duidelijkheid voegen wij hieraan toe dat in Nederland het oordeel over de verenigbaarheid van geschreven Nederlands recht en het ongeschreven internationaal recht toekomt aan de wetgever'. In dit opzicht is in de Nederlandse Grondwet wezenlijk, dat in het voorgestelde artikel 5.2.2.2b, evenals in de huidige artikelen 66 en 67, de grondwettelijke toetsingsopdracht aan de Nederlandse rechter beperkt is tot toetsing aan het geschreven recht.

Van groot belang in de bestaande regeling is de taakafbakening tussen rechter en wetgever. Het eerste citaat dat de heer Andriessen aanhaalde, handelt over de positie van de rechter. Er is geen primaat van ongeschreven volkenrecht in die zin dat de rechter nationale wettelijke voorschriften buiten toepassing dient te laten bij strijd met ongeschreven volkenrecht. Indien een nationale wet strijdt met ongeschreven volkenrecht en indien dit wordt geconstateerd, dient de nationale wet te worden aangepast. Dat is de taak van de wetgever. Dat wordt in het tweede citaat, inclusief de toevoeging die ik heb voorgelezen, aangegeven.

Vervolgens heeft de heer Andriessen gesteld dat het in onze Grondwet gevolgde systeem wellicht toch minder duidelijk is dan het lijkt. Hij heeft in dit verband een drietal factoren genoemd. De eerste factor is dat in de Nederlandse wetgeving zelf op een aantal plaatsen is voorzien in een doorwerking van het ongeschreven volkenrecht. Dat is juist.

In de Tweede Kamer heb ik ook een aantal voorbeelden uit de Nederlandse wetgeving genoemd. Ik zal deze hier niet herhalen. Ik volsta met het vermelden van artikel 99 uit de Wet op de Rechterlijke Organisatie, dat cassatie ook de mogelijkheid opent van een toetsing door de Hoge Raad aan ongeschreven recht, waaronder is begrepen het ongeschreven volkenrecht.

Ik meen dat wij ook hier weer in het oog moeten houden de in ons grondwettelijke systeem neergelegde taak-

afbakening tussen rechter en wetgever. In deze gevallen is het de wet zelf die de werking van het ongeschreven volkenrecht in de Nederlandse rechtsorde erkent. Dit wijst op een taak voor de Nederlandse rechter, geconfronteerd met dergelijke wetsbepalingen, wat betreft de toepassing van ongeschreven volkenrecht in die gevallen.

Maar dit leidt beslist niet tot de conclusie dat er een grondwettelijke opdracht aan de rechter zou zijn om in het algemeen – dus niet voor het geval dat door een dergelijke wet is aangegeven – wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten wegens strijd met het ongeschreven volkenrecht. Onze Grondwet trekt nu eenmaal een grens voor de toetsing door de rechter. Komt de nationale wetgeving niet overeen met ongeschreven volkenrecht, dan heeft de rechter de wet toe te passen, maar dan is het de wetgever die zo nodig de wetgeving heeft aan te passen. Ook met het oog op de rechtszekerheid van de burger – daarop wees de geachte afgevaardigde eveneens – meen ik dat dit een juist systeem kan worden genoemd.

Vervolgens heeft de geachte afgevaardigde een zeer interessant aspect naar voren gebracht, namelijk de ontwikkeling van de jurisprudentie, met name die van het Europese Hof. Hij noemde in het bijzonder uitspraken van het Europese Hof voor wat betreft richtlijnen van de Europese Raad en de Europese Commissie. Op die jurisprudentie is reeds ingegaan in de discussie met de Tweede Kamer. Er zijn toen bepaalde zaken genoemd die hier maatgevend zijn geweest. Uit de uitspraak die ik nu aanhaal met de citeertitel 148/78 blijkt, dat volgens het Hof een richtlijn eerst aan het einde van de gestelde termijn, zo de lid-staat in gebreke is gebleven daaraan uitvoering te geven, rechtstreekse werking zou kunnen hebben. Zolang die termijn niet is verstreken, blijven de lid-staten ter zake vrij.

Ik meen dat dergelijke uitspraken van het Europese Hof zeer wel passen in ons grondwettelijk systeem. Wat betreft toekomstige jurisprudentie van het Europese Hof, wil ik mij niet aan een prognose wagen. Wel acht ik het daarvoor van belang dat in de stukken duidelijk tot uitdrukking is gekomen, dat aan het begrip 'een ieder verbindende bepalingen' geen te beperkte uitleg behoeft te worden gegeven. Wij achten het juist, dat de grondwettelijke formulering hiervoor ruimte laat. Op deze wijze behoeft ook geen frictie te ontstaan met de jurisprudent van het

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aangaande het begrip 'rechtstreekse werking'.

Ik voeg hieraan toe – dit is herhaaldelijk reeds uitgesproken, ook in de memorie van antwoord aan deze Kamer – dat het begrip 'een ieder verbindende bepalingen' wel een bepaalde grens aangeeft. Er wordt geen toetsingsopdracht aan de rechter gegeven ten aanzien van verdragsbepalingen die bestemd zijn om alleen de overheid te binden in haar betrekkingen tot andere staten. Om het in de woorden van de geachte afgevaardigde te zeggen: De weg van een niet-enghartige interpretatie wordt, naar mijn mening, op deze wijze bepaald niet luchthartig bewandeld. Ik geloof dat een juist evenwicht is gevonden tussen de mogelijkheid van verdere ontwikkeling in de jurisprudentie enerzijds, en een zo scherp mogelijke formulering, met het oog op de rechtszekerheid van de burger, anderzijds.

De derde factor die de geachte afgevaardigde heeft genoemd, is de in Nederland gevolgde praktijk bij het vragen van goedkeuring van verdragen. Die praktijk is deze: er wordt in het algemeen geen parlementaire goedkeuring voor een verdrag gevraagd, indien niet tegelijkertijd een ontwerp-implementatiewet (als deze nodig is) wordt ingediend. De leidende gedachte daarbij is, dat geen verdragen voor ons land in werking worden gesteld indien niet vaststaat dat wij die ook kunnen naleven. Ik zie geen aanleiding, te veronderstellen, dat deze praktijk bij de Nederlandse rechter de neiging zou oproepen, een verdere verruiming van de eigen bevoegdheden naar zich toe te trekken.

De geachte afgevaardigde opperde deze mogelijkheid. De zoëven door mij genoemde praktijk van goedkeuring is niet nieuw en in het verleden is deze neiging mijns inziens ook niet bij de Nederlandse rechter aanwezig geweest. Ik meen dat ons grondwettelijk stelsel ook voldoende duidelijk aangeeft waar een taak ligt voor de rechter en waar een taak bestaat voor de wetgever. Ik meen ook dat de hier te lande gangbare praktijk wat betreft de goedkeuring uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur verdient.

Inzake het wetsvoorstel 15 575, dat handelt over belastingen, en andere heffingen van het Rijk, heeft de geachte afgevaardigde de de heer Christiaanse een belangwekkend betoog gehouden. Daarbij hebben de heren Vermeer en Van der Werff zich gaarne aangesloten.

Simons

De heer Christiaan heeft enige spijt erover uitgesproken, dat de Tweede Kamer daarvoor het amendement-Van Rooijen heeft aanvaard. De tekst die de regering had voorgesteld: Belastingen en andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld, was in overeenstemming met de algemeen bij deze grondwetsherziening gevolgde terminologie voor de toelaatbaarheid van delegatie.

Van die delegatiemogelijkheid zou voor de belastingen een bescheiden gebruik dienen te worden gemaakt; daarop werd in de memories van toelichting en van antwoord gewezen. De vragen hoever de wetgever met delegatie in fiscalibus zou mogen gaan en aan welke organen hij dat mag delegeren, zouden moeten worden beantwoord aan de hand van andere aspecten van de grondwettelijke opdracht tot wetgeving, als het onderwerp, de historie en de strekking van de bepaling. Dat zou bij dit onderwerp moeten leiden tot een grote terughoudendheid bij het hanteren van de delegatiebevoegdheid.

Maar de tweede Kamer heeft die terughoudendheid door een andere tekst een meer nadrukkelijk accent willen geven. Zij heeft het amendement-Van Rooijen aangenomen. Daarbij is behouden de term 'uit kracht van een wet'. Die term komt reeds sinds 1815 in de Grondwet voor in het artikel over belastingheffing. De algemene opvatting over die nu gecontinueerde formulering is, dat zij zeker terughoudendheid voor delegatie voorschrijft maar dat zij delegatiemogelijkheid geenszins uitsluit.

Omdat dus zakelijk regering en Tweede Kamer hetzelfde wensten, namelijk wel een delegatiemogelijkheid bij belastingwetgeving maar slechts een beperkte mogelijkheid, was er voor de Regering geen reden het gemendeerde voorstel af te wijzen. De Regering erkent, dat thans een extra accent op beperking van de delegatiemogelijkheid is gelegd. Maar geheel in de lijn van de toepassing van de bestaande grondwetsbepaling blijft delegatie mogelijk. Zonder die kan de wetgeving inzake belastingen het immers niet stellen, zoals de praktijk heeft uitgewezen. Daaraan wordt ook door de gewijzigde tekst geen afbreuk gedaan.

Het lijkt mij, dat geachte afgevaardigden die over dit wetsontwerp het woord hebben gevoerd deze mening delen.

Een tweede punt dat de Heer Christiaan heeft besproken is de vraag, of materiële betekenis moet worden toe-

gekend aan de thans andere tekst voor delegatiemogelijkheid voor andere heffingen dan belastingen. Daarvoor is namelijk de algemene terminologie gevolgd: 'Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld'. De Regering meent, dat juist door het onderscheid met de formulering voor 'belastingen' de wetgever hierbij inderdaad meer zou kunnen delegeren dan bij belastingwetten.

Maar ik voeg hieraan toe, dat de wetgever altijd behoedzaam moet omgaan met een hem door de Grondwet verleende delegatiebevoegdheid. En dat geldt dus ook bij wetten inzake andere heffingen dan belastingen. De wetgever zal zich in de toekomst hier toe zeker ook aangespoord voelen door hetgeen de geachte afgevaardigde heeft gezegd omtrent de vraag of niet in vele gevallen een heffing in feite een belasting is of daarmede vergelijkbaar.

Het verheugt mij, dat de heer Christiaan het met de Regering uitgesloten acht, dat de rechter zich zou begeven in de vraag of de wetgever zelf een heffing al of niet te recht onder belasting of andere heffing heeft gebracht. Ook bestaat overeenstemming van opvatting ten aanzien van de wel bestaande bevoegdheid van de rechter te beoordelen aan de hand van de desbetreffende wet of een opdracht aan Kroon of Minister binnen de door de wet gegeven delegatiebevoegdheid is gebleven.

Ik meen, dat van haar zijde de Regering kon en kan instemmen, zowel bij de door haar voorgestelde tekst als bij de door de Tweede Kamer aanvaarde redactie, met het door de geachte afgevaardigde aangehaalde adagium: geen lasten zonder consent van de volksvertegenwoordiging.

□

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank wederom de Minister en de Regeringscommissaris voor de heldere en de meermalen, maar niet altijd, overtuigende wijze waarop zij op mijn opmerkingen zijn ingegaan.

Ik heb tot besluit nog drie opmerkingen. De eerste betreft het door de Minister zo interessant besproken sunsetbeginsel. Ik laat daar of het niet beter is te spreken van een sunset-verschijnsel. Ik zou er helemaal niets van moeten hebben wanneer men het tot een beginsel zou verheffen.

Ik ben mijn ambtelijke leven begonnen in een periode dat het sunset-verschijnsel frequent voorkwam, nl. in de sector van de crisiswetgeving in de jaren dertig. Ik kan uit eigen wetenschap

verklaren dat het voor de departementen en voor de ambtenaren die meer speciaal belast waren met het omgaan met het verschijnsel, een jaarlijkse belasting was.

De algemene maatregelen van bestuur op grond van de Landbouwcrisiswet hadden namelijk een geldigheidsduur van een jaar. Meestal was dat jaar het kalenderjaar. Dat betekende dat de laatste maanden van het jaar werden vergald alleen om een gelijklopend besluit in het Staatsblad te brengen.

Overigens kennen wij het verschijnsel wel van wetten die aan een bepaald tijdsduur zijn gebonden. Aan één van die wetten danken wij zelfs de kabinetscrisis van 1958. Ik ontraad om van het sunset-verschijnsel een beginsel te maken.

Ik wil tot troost van de heer Wiebenga er op wijzen dat binnen niet al te lange tijd in deze Kamer een wet wordt aangenomen – als de voortekenen niet al te zeer bedriegen – die een vorige wet intrekt, namelijk een zaak die betrekking heeft op een waterschapsbelasting in Friesland, die nooit is toegepast.

In de tweede plaats wil ik een opmerking maken over het concordantiebeginsel. Dat is een rudiment uit de koloniale tijd. Het vindt zijn oorsprong in de overtuiging dat binnen het Koninkrijk het rechtsverkeer zich binnen dezelfde rechtsregels zou moeten voltrekken. Welnu, die noodzakelijkheid is verdwenen.

Bovendien hebben de Antillen een veel uitgebreider rechtsverkeer met de landen rondom hun grondgebied dan met Nederland. Er is nog altijd belangrijk rechtsverkeer met Nederland, maar het grootste deel van het rechtsverkeer van de Antillen voltrekt zich met de landen die om de Antillen gelegen zijn.

Dat betekent dat het rechtsstelsel van de Antillen in hoge mate wordt beïnvloed door de rechtsstelsels van de omliggende landen, zoals dat ook bij ons het geval is. Daarom blijf ik van mening dat het concordantiebeginsel moet worden afgeschaft.

Ik kan mij overigens voorstellen dat, als men daadwerkelijk in onderhandelingen zou treden om het af te schaffen en als zou blijken dat dit veel denken en weerleggen van bezwaren met zich zou brengen, dat men er dan voorshands van zou afzien. Ik zou het echter fraaier vinden als dit argument uit de koloniale tijd, gelet ook op de verhoudingen binnen het Koninkrijk, zou verdwijnen.

De Gaay Fortman

Ik kom tenslotte tot het belangrijkste punt. Ik zou wat de mogelijkheid van toepassing van splitsing betreft reeds bij de andere wetsontwerpen die in eerste lezing tot wijziging van de Grondwet zijn aangenomen, de Minister met zijn eigen wapens willen bestrijden.

Hij heeft gezegd: Vaststaat dat men geen wijziging in de procedure van de grondwetswijziging eerder mag afkondigen, ten einde die wijziging van toepassing te doen zijn op de tweede lezing. Ik meen dat hij dit met enige nadruk zei.

Mijn stelling is – ik meen dat deze niet kan worden weerlegd – dat het splitsingsontwerp betekent een wijziging van de procedure van grondwetsherziening. Het is erom begonnen, in de tweede lezing een splitsing te kunnen aanbrengen die men in de eerste lezing niet noodzakelijk achtte, over het hoofd heeft gezien of toen nog niet wenselijk achtte.

Hoe men het ook keert of wendt, dit is een substantiële wijziging van de procedure van Grondwetsherziening. Als de stelling van de Minister juist is, en zij is naar mijn mening juist, dan moet hij niet alleen op grond van gediensigheden van de praktijk, maar dan moet hij ook op grond van regels van staatsrecht niet alleen zeggen: Ik ben van mening dat wij het beter niet kunnen doen, maar ook: Ik ben van mening dat wij het niet mogen doen.

Het toepassen van de splitsing in de komende tweede lezing zou betekenen dat men afwijkt van de regel, dat in de tweede lezing van een Grondwetsherziening van toepassing zullen zijn de regels van de bestaande Grondwet. Daar zou men inbreuk op maken, als men de overigens scherpzinnige suggestie van de heer Feij zou volgen.

Ik verblijd mij erover, dat het in zekere zin een academische kwestie is, omdat de Minister en ik – ook de geachte afgevaardigde de heer Vermeer heeft in dezelfde geest gesproken – het eens zijn, dat de suggestie van de heer Feij niet moet worden gevolgd.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de Minister en de regeringscommissaris hartelijk voor hun antwoord.

Naar aanleiding van de verruiming van het gebruik van de wetsvorm heeft de Minister verband gelegd tussen het eerste onderdeel van mijn betoog van vorige week en het vierde onderdeel.

Het eerste onderdeel sloeg op het meer toepassen van de wetsvorm daar

waar nu nog de notavorm wordt gebruikt en in het andere onderdeel heb ik volgens hem de kwantiteit van de wetgeving aan de kaak gesteld. Hij vroeg of deze twee zaken met elkaar in overeenstemming waren te brengen, omdat ik enerzijds de kwantiteit van de wetgeving aan de kaak stel en anderzijds meer wetten vraag.

Mijn bedoeling was dat van het aantal stukken dat het parlement bereikt zoveel mogelijk stukken in de wetsvorm zullen verschijnen. Op mijn vraag wat de Minister daaraan doet was zijn antwoord – dat was mij enigszins bekend – dat er een drieluik van commissies is ingesteld: uiteraard de interdepartementale commissie voor de harmonisatie van het wetgevingsbeleid, een commissie met externe deskundigen en een ambtelijke werkgroep inzake de procedure van de wetgeving.

Daarvoor heeft mijn fractie veel grip. Het gaat hierbij inderdaad om de rechten van de Staten-Generaal, omdat bij nota's het recht van amendement maar zeer gebrekkig kan worden uitgeoefend en omdat bij nota's vaak ook de Eerste Kamer niet aan de orde komt, evenmin als de Raad van State. Het gaat om een zeer belangrijk probleem, zeker vanuit de optiek van ons gezien. Vandaar dat ik op dit punt op enige spoed aandring.

Ik weet hoe ingewikkeld deze aangelegenheden zijn maar toch moet het niet zo moeilijk zijn om als overgangsmaatregel te bevorderen dat nota's zoveel mogelijk worden ingekleed volgens een bepaald stramien, dat al in de richting van de wetsvorm gaat. Wellicht kan deze werkwijze worden gevolgd ten aanzien van nota's, die in het komende jaar moeten verschijnen.

De vraag rijst, of het Sunset-fenomeen een beginsel moet zijn à la bij voorbeeld het Peter-principe. Ik heb er niet veel behoefte aan, hierover te discussiëren met de geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman Sr.

Toen hij stelde, dat dit niet als een beginsel moest worden beschouwd, kreeg ik echter wèl het gevoel dat het woord 'beginsel' in de kring, waarin hij vaak vertoeft, een wat zwaardere klank heeft dan in de politieke kring, waarin ik mij graag begeef.

De heer **De Gaay Fortman** (CDA): Wij zijn die fase inmiddels ver te boven gekomen.

De heer **Wiebenga** (VVD): Dat doet mij genoegen. Toch geloof ik dat er aan onze kant wel wat van dat beginselmattige bij zit. In de kring, die ik hier mag vertegenwoordigen, is het altijd een

principe geweest, dat de burger niet te veel zou worden betutteld.

Het enorme oerwoud van regelingen, dat thans op de burger, op het bedrijfsleven en op de lagere overheden afkomt, de mate van detaillering daarvan enz. leiden inderdaad tot betutteling van de burger.

Ik geloof toch dat het Sunset-fenomeen een interessante en positieve bejegening verdient.

Dat een wet feilbaar is, is duidelijk. Dat die feilbaarheid na een bepaalde periode moet worden bekeken, wil ik bepleiten. Natuurlijk kan dit niet voor alle wetten gelden, zoals de Minister terecht aangaf. Ik denk hierbij aan onder meer de organieke wetgeving. Ik bedoelde echter, dat dit voor zoveel mogelijk wetten zou worden nagegaan.

Deze week ontving ik de op 17 november gedateerde nota van de Minister van Binnenlandse Zaken over de decentralisatie van rijkstaken. Wij zullen over dit stuk zeker nog in deze Kamer met de bewindsman spreken. Ik trof op bladzijde 25 een passage aan over de zaak, die ik nu bespreek, waaruit kan blijken dat de Minister en ik in feite geen verschil van inzicht kennen.

Onder punt J wordt gesteld: 'Door het bewust en waar mogelijk introduceren van tijdelijke werking van tal van regelingen, organisatorische oplossingen etc., waardoor evaluatie van het gevoerde rijksbeleid onder andere uit decentralisatie-optiek een ingebouwd verschijnsel wordt (confer Sunset-wetgeving in de Verenigde Staten)'.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben er blij om dat de Minister in een stuk, dat nu niet rechtstreeks aan de orde is, hierop positief ingaat. Met deze bewoordingen kan ik graag instemmen.

□

De heer **Vermeer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De heer De Gaay Fortman heeft opmerkingen gemaakt over het splitsingsrecht, waar ik mij graag bij aansluit.

In alle eerlijkheid moet ik zeggen, dat de Regeringscommissaris mij niet heeft kunnen overtuigen van mijn ongelijk met betrekking tot artikel 5.2.10. Het gaat ogenschijnlijk om een kleinigheid – en misschien is het dat ook wel – maar ik wil er toch nog een opmerking over maken.

Als in een artikel wordt vermeld dat de wet de rechtspositie van de ambtenaren regelt, dan is het volstrekt duidelijk dat daarmee delegatie mogelijk is en dat men kan differentiëren. Het ene lagere orgaan zal deze zaak wat anders kunnen aanvatten dan het andere.

Vermeer

Vervolgens staat er: 'Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.' Het woord 'tevens' geeft nevenschikking aan. Als men dit woord gebruikt, maak ik daaruit op dat die twee onderwerpen niet vallen onder wat in het eerste zinnetje staat.

Als dat juist is – ik meen dat dit zo is – betekent dit dat in artikel A 5.2.10., waarin gesproken wordt over rechtspositie – de overgangsbepaling – de onderwerpen arbeid en medezeggenschap niet begrepen zijn.

Dat lijkt mij een logische redenering. Ik laat in het midden of het ooit gevolgen kan hebben, als de redenering juist is. De regeringscommissaris heeft mij niet overtuigd van mijn ongelijk.

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog een kleine kanttekening maken bij de gedachtenwisseling tussen de heren De Gaay Fortman en Wiebenga over het sunsetbeginsel. Vanuit zijn ervaring wees de heer De Gaay Fortman op de belasting die uitvoering van dit beginsel zou betekenen voor de departementen. In de decentralisatienota worden enkele hartelijke woorden aan het sunsetbeginsel gewijd.

Indien dit verschijnsel in de praktijk zal worden uitgewerkt, zullen wetten steeds heroverwogen moeten worden, hetgeen zeker positieve kanten kan hebben. Ik wijs een nadere uitwerking van de gedachte niet van de hand. Ik hoop dat de geachte afgevaardigden het met mij eens zullen zijn dat wij, als wij, in wat voor paperas ook, formuleren dat het principe moet worden uitgevoerd, niet moeten verwachten dat wij dan vanzelf grandioos werken aan de vernieuwing van onze samenleving.

De heer Wiebenga heeft ervoor gepleit dat beleidsopvattingen van de Regering zoveel mogelijk in wetsvorm worden vastgelegd. Met name voor de positie van de Staten-Generaal is het de moeite van een ernstige bestudering waard. Het maakt de discussies tussen parlement en regering ongetwijfeld een stuk minder vrijblijvend. Het parlement krijgt de mogelijkheid om invloed op het beleid uit te oefenen. Het past mij nu niet, uitspraken te doen over wat ik vind van allerlei concrete uitwerkingen van de invloed van het parlement op het regeringsbeleid. Er moet wel aan worden gedacht of hierdoor niet de mogelijkheid ontstaat – vooral aan de overzijde is dit al te

signaleren – dat het parlement zich zeer detaillistisch met de uitvoering van het beleid gaat bezighouden. Ik zou daar bepaald geen enthousiast voorstander van zijn. In meer algemene zin wil ik de geachte afgevaardigde echter toezeggen, dat het pleidooi van hem en van anderen om ernaar te streven, het beleid van de Regering zoveel mogelijk in wetten neer te slaan, zal worden voorgelegd aan de interdepartementale commissie die een dezer dagen voor het eerst bijeen zal komen.

Ten slotte nog een kanttekening bij hetgeen de heer De Gaay Fortman heeft gezegd over mijn betoog in eerste instantie over de suggestie-Feij. De heer Vermeer sloot zich bij het betoog van de heer De Gaay Fortman op dit punt aan. Ik heb heel duidelijk betoogd, dat naar mijn opvatting het uitvoering geven aan de suggestie-Feij niet toelaatbaar zou zijn, als daardoor een procedure ontstond die duidelijk zou afwijken van de zeer specifieke waarborgen in de Grondwet, namelijk de herziening van de Grondwet in twee lezingen met ontbinding van de Staten-Generaal en het vereiste van de twee/derde meerderheid.

Dat zijn de plechtankers waaraan moet worden vastgehouden. Daarvan afwijken is natuurlijk niet mogelijk. Het zonder meer op staatsrechtelijke gronden afwijzen van de suggestie-Feij lijkt mij echter niet goed mogelijk. Over de politieke kant van de zaak heb ik al een bepaald oordeel gegeven. Ik heb ook een bepaalde casuspositie voor het volgen van deze suggestie geschetst. Ik ben het echter met de heer De Gaay Fortman eens dat het academische discussie is, omdat beide Kamers en de Regering van mening zijn, dat de suggestie niet moet worden gevolgd.

□

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! De heer De Gaay Fortman heeft gevraagd, of het juist is om het concordantiebeginsel, dat in artikel 39 van het Statuut is neergelegd, te handhaven. Ik heb er al op gewezen, dat de bepaling, die ik nu verder maar het codificatieartikel zal noemen, zich er helemaal niet tegen verzet, dat bij de eerstvolgende of bij een speciale herziening van het Statuut ook aan dit punt bijzondere aandacht wordt gegeven. Het is wel van belang, dat dit artikel in het Statuut in het geheel geen belemmering oplevert wanneer dit codificatieartikel wordt aangenomen.

In artikel 39 staat immers, dat het burgerlijk en handelsrecht enz. in Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen zoveel mogelijk op overeen-

komstige wijze worden geregeld. Ik geloof dat wij dit zo mogen opvatten, dat dit 'zoveel mogelijk' inhoudt, dat in een ander rijksdeel zeer wel gelet zal worden op de inhoud van de materie waarmee men zich daar moet bezighouden en dat men zich bij de regeling van het burgerlijk en handelsrecht in belangrijke mate zal voegen naar het recht dat in de omliggende landen bestaat. Niets verzet zich dus tegen een herziening van het Statuut, indien daarvoor reden wordt gevonden. Noodzakelijk wordt zij door het aannemen van het codificatieartikel in de Nederlandse Grondwet geenszins.

De heer Vermeer voelde zich niet geheel bevredigd door mijn antwoord. Dat begrijp ik ook wel, want de vraag die hij nu heeft gesteld, heb ik niet beantwoord. Ik heb over andere zaken gesproken. Ik ben echter graag bereid, mijn best te doen, hem op dit punt te overtuigen.

In artikel 5.2.10 staan twee zinnen. De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. Dat is de algemene bepaling. Er wordt aan toegevoegd dat de wet tevens regels stelt omtrent de bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.

Men kan dit 'tevens' op twee manieren opvatten. Men zou kunnen zeggen dat, als 'tevens' wordt gezegd, die bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap kennelijk niet onder de rechtspositie van de ambtenaren valt. Wanneer men op de inhoud daarvan ingaat, zou men kunnen denken dat bescherming bij de arbeid misschien een meer feitelijk karakter draagt dan een juridisch karakter. Ik ben geneigd dit te rekenen onder de rechtspositie van de ambtenaren. Medezeggenschap behoort zeker bij de rechtspositie van de ambtenaren.

Men zou dus kunnen zeggen dat eigenlijk een onderscheid wordt gemaakt. Men kan het ook anders zien. De eerste zin is: De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. 'Zij stelt tevens' is een opdracht aan de wetgever. De wetgever moet in elk geval regels stellen omtrent de bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.

Ik heb de beste hoop dat ik er toch enigszins in ben geslaagd de heer Vermeer te overtuigen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: Volgende week dinsdag, 16 december, zal aan het begin van de vergadering over deze wetsontwerpen worden gestemd.

De vergadering wordt van 12.40 uur tot 13.40 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Een eenmalige voorziening voor de minimuminkomens met het oog op de koopkrachtontwikkeling in 1980 (16 479)**.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Tets** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Evenals onze fractie in de Tweede Kamer zijn wij van mening, dat de tijd voorbij is dat wegens een onberaden motie in die Kamer – waarvan de opzet door een meevaller in de prijsontwikkeling bovendien al bereikt is – miljoenen aan overcompensaties kunnen worden uitgekeerd, omdat het wat langer zou duren om uit te zoeken wie nu precies een tegemoetkoming in gestegen kosten echt nodig hebben.

Er is werkelijk geen diepgaand wetenschappelijk onderzoek voor nodig om te weten, dat dit binnen de groep der minimuminkomens de gezinnen zijn, in het bijzonder de gezinnen met kinderen. Wij weten ook allemaal best, dat het minimumloon voor een schoolverlater – en zelfs voor een universiteitsverlater – een zeer forse inkomensverbetering betekent.

Wij weten eveneens, dat ambtenaren met het minimumloon netto f 150 per maand beter af zijn dan hun collega's in het bedrijfsleven. Wij weten ook, dat meer dan 80% van de AOW, AWW ontvangers niet alleen maar van die uitkering behoeven te bestaan.

Mijn partijgenoot de heer De Korte heeft voor de gezinnen met kinderen al aan de hand gedaan, via de kinderbijslagadministratie op betrekkelijk korte termijn deze groep te bereiken. Het valt niet in te zien, waarom het zo essentieel is, of de minima, die toch in 1981 ook iets – zij het weinig – in de nationale verarming bij te dragen krijgen – dat is terecht, want het zijn volwaardige burgers – dit bedrag in december, dan wel in januari of februari krijgen.

Dat is althans niet zo zwaarwegend, dat wij ons in de huidige situatie zouden kunnen veroorloven, alleen daarom tientallen miljoenen aan overpay – het woord is van de Minister zelf; hij sprak zelfs van 'nogal wat overbetaling' – uit te keren. Liever zouden wij ook hier een meer substantiële bijdrage geven – de heer De Korte noemde f 200 aan degenen – vermoedelijk minder dan 10% van de in dit voorstel betrokken groep – die het het meest nodig hebben, dan opnieuw 'uit de losse

hand' gemeenschapsgeld uit te keren waarvan wij weten dat het geen optimale bestemming krijgt.

Op die wijze wordt immers aan meer dan 2 miljoen personen een voor ieder van hen luttel bedrag verstrekt, ook als zij dat helemaal niet zo dringend nodig hebben. Ik denk bij voorbeeld aan het geval van hoger gepensioneerden. Die tijd is onzes inziens voorbij.

Ook voor het besef dat die tijd voorbij is en behoort te zijn, moet de rijksoverheid onzes inziens dergelijke maatregelen niet meer nemen. Wij zullen daarom ook in deze Kamer tegen het voorstel stemmen.

□

De heer **Franssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ofschoon ook wij het bij een uitgebreide stemverklaring – zij het een positieve – hadden kunnen laten, menen wij toch, met het oog op de aard van dit wetsontwerp, er nog iets uitvoeriger op te moeten ingaan.

De sociaal-economische situatie is aanleiding tot matiging en dit wetsontwerp probeert dan de minst draagkrachtigen tegen ongewenste invloeden van die matiging te beschermen. Het lijkt mij op dit moment overbodig om nader uiteen te zetten dat die matiging nodig is.

Het wetsontwerp heet: eenmalige voorziening. Dat brengt ons tot de opmerking, dat wij dit 'eenmalig' als erg optimistisch zien. Immers wij vrezen, dat de komende jaren een dusdanige matiging noodzakelijk zal zijn, dat een structurele bescherming van de echt minst draagkrachtigen vereist zal zijn. Ik kom daar straks nog op terug.

Algemene vrijwaring van de matiging van minimuminkomens kan men wel wensen, maar dat is zo al niet onmogelijk, dan toch niet wenselijk, omdat – mijn voorganger wees hier al op – trekkers van minimuminkomens niet de minst draagkrachtigen zijn.

Het tabelletje op blz. 1764 van de Handelingen van de Tweede Kamer van de week van 25 tot en met 27 november j.l. is naar onze mening op dat terrein onthullend. Wat zien wij daar voor netto minima? Een éénpersoons huishouden dat het van het netto minimum moet doen, krijgt besteedbaar f 1332 per maand in handen. Een tweepersoons huishouden in dezelfde omstandigheden krijgt f 1381 per maand in handen. Een vierpersoons huishouden krijgt f 1607 per maand, inclusief de kinderbijslag. Vervolgens is een opmerkelijk verschil te zien tussen enerzijds gelijke bruto minima en anderzijds de netto uitkomst bij het particuliere bedrijfsleven en de overheid. Is

het juist wat aan de overkant is gezegd, namelijk dat daarin een netto verschil zit van f 150 per maand, ten voordele van degene die in overheidsdienst is?

Een tweede reden waarom wij een algemene vrijwaring van de minimuminkomens onwenselijk achten, is de opwaartse druk op het loongebouw. Steeds meer mensen komen in de minimumsfeer. Er zijn zeer geringe verschillen tussen bruto-inkomens tussen f 20 000 en van f 30 000. De maatschappelijke minimum-behoefte wordt te gemakkelijk, ook in het loongebouw, de economische minimumprijs voor arbeid. Dat betekent weer ombuigen en opstuwen van de loonlijn, ook met psychologische nadelen. Dat werkt niet stimulerend om vakmanschap te leren. Het is dus ook niet bevorderlijk voor een vermindering van de discrepantie op de arbeidsmarkt.

Een derde reden tot voorzichtigheid met een generale vrijwaring van de minimuminkomens is naar onze mening dat juist de zwakste bedrijfssectoren de invloed ondervinden van het relatief hoge percentage daar werkzame minimumloners of -inkomenstrekkers, en jeugdigen met daarvan afgeleide, hoge jeugdlonen. Een dergelijke, algemene vrijwaring is dus onbetaalbaar, ook in de belangrijke sector van het midden- en kleinbedrijf, met name in de winkelsector.

Een vierde reden is dat de gevolgen van trend- en koppelingsmechanismen groot zijn, ook voor het nationale budget, en dat daarmee de rekening van regelingen aan de minimumloonkant op andermans tafel, in dit geval voor een groot deel op de tafel van de overheid, wordt gelegd.

Deze overwegingen maken het noodzakelijk, in het belang van de echt minst draagkrachtigen en in dat van de werkgelegenheid, ook een offertje voor minimuminkomens in het algemeen te vragen. Deze Kamer vroeg in mei j.l., bij het beleidsdebat Sociale Zaken, via de aangenomen motie-Franssen/Kloos c.s. de huishoudens met één minimum-inkomen, de echt minst draagkrachtigen – dat ben ik met de heer Van Tets eens – zo veel mogelijk te beschermen tegen koopkrachtverlies. De Minister zei toen al dat dit waarschijnlijk technisch moeilijk uitvoerbaar was. Hij heeft daarin, jammergenoeg, gelijk gekregen, en heeft nu gekozen voor de op dit moment minst slechte mogelijkheid, die de intentie van het beschermen van de echt minst draagkrachtigen in ieder geval bevestigt. Wij hebben de stellige verwachting dat gedurende een aantal jaren de

Franssen

'meer-filosofie' om zal moeten naar niet alleen 'genoeg' maar ook naar 'minder'. De klemmende vraag wordt dus in de komende jaren hoe de doelgroep van de echt minst draagkrachtigen te lokaliseren en vervolgens te beschermen.

Ik spreek dan ook de hoop uit en dring er bij de Minister op aan dat de op dit terrein toegezegde studie voortvarend wordt aangepakt. Wij menen dat wij de oplossing moeten zoeken, daar waar deze de loonkosten niet opstuwt, vooral ook in het belang van de concurrentiepositie en in het bijzonder van de zwakke sectoren.

Het verheugt ons dat nu in steeds breder veld wordt erkend, dat individueel inkomen los moet worden gezien van draagkracht. Jammer is het, dat dit eerst nu gebeurt. Het had in betere tijden waarschijnlijk makkelijker tot aanpassingen kunnen leiden.

Overigens is de kwestie van de draagkracht niet alleen van belang voor wat betreft de nu aan de orde zijnde minima, maar er is ook reuzeverschil in draagkracht tussen mensen met inkomens die hoger liggen, met inkomens waarvan men nu zegt dat zij daarmee tot de betere groepen behoren. Het minimuminkomen, maar ook andere inkomenshoogten, zeggen weinig over het besteedbare inkomen per hoofd. Ik hoop dat dit ook uit de studie naar voren zal komen en dat daarop afgestemde maatregelen zullen worden genomen.

Welke mogelijkheden ziet mijn fractie nu om de echte minima te beschermen? Er is een eerste maatregel aangekondigd ten behoeve van het eerste en tweede kind in de kinderbijslag-sfeer, die uiteraard inkomensafhankelijk is,

Ik spreek dan ook de hoop uit en dring er bij de Minister op aan dat de op dit terrein toegezegde studie voortvarend wordt aangepakt. Wij menen dat wij de oplossing moeten zoeken, daar waar deze de loonkosten niet opstuwt, vooral ook in het belang van de concurrentiepositie en in het bijzonder van de zwakke sectoren.

Het verheugt ons dat nu in steeds breder veld wordt erkend, dat individueel inkomen los moet worden gezien van draagkracht. Jammer is het, dat dit eerst nu gebeurt. Het had in betere tijden waarschijnlijk makkelijker tot aanpassingen kunnen leiden.

Overigens is de kwestie van de draagkracht niet alleen van belang voor wat betreft de nu aan de orde zijnde minima, maar er is ook reuzeverschil in draagkracht tussen mensen

met inkomens die hoger liggen, met inkomens waarvan men nu zegt dat zij daarmee tot de betere groepen behoren. Het minimuminkomen, maar ook andere inkomenshoogten, zeggen weinig over het besteedbare inkomen per hoofd. Ik hoop dat dit ook uit de studie naar voren zal komen, en dat daarop afgestemde maatregelen zullen worden genomen.

Welke mogelijkheden ziet mijn fractie nu om de echte minima te beschermen? Er is een eerste maatregel aangekondigd ten behoeve van het eerste en tweede kind in de kinderbijslag-sfeer, die uiteraard inkomensafhankelijk is, maar die wel een echte basisvoorziening is. Wij vinden dit, in tegenstelling tot anderen, een goede weg. Daarnaast dient een herbezinning plaats te vinden op het fiscale regime ten aanzien van inkomens voor huishoudens. In de derde plaats verdient het naar onze mening overweging, stil te staan bij de vraag of er niet een huishoudtoeslag zou kunnen worden geïntroduceerd. Daarmee zou ook iets verbeteren aan de onderwaardering die opvoeding van eigen kinderen en werk in het eigen huishouden kennelijk hebben ten opzichte van betaalde arbeid buitenshuis.

In dat geheel past dan ook de vraag: Wat is eigenlijk minimumdraagkracht en welke norm moeten wij daarvoor in ons land aanleggen?

Mijnheer de Voorzitter! Het is jammer dat wij de mensen met de echt zwakke schouders niet op korte termijn beter hebben kunnen helpen. Het wetsontwerp toont de goede bedoeling en komt enigermate tegemoet aan onze motie en aan die van mijn partijgenoot de heer De Vries aan de overzijde van het Binnenhof. Wij ontkennen dat het niet de moeite waard zou zijn: de hevige discussies – soms om tienden van procenten – bevestigen dat dit wel het geval is. Wij ontkennen ook dat oog voor de draagkracht per huishouden de emancipatie van de vrouw zou belemmeren. Daartoe kunnen wij verwijzen naar de repliek van het Tweede-Kamerlid de heer Van der Doef op de stellingen dienaangaande van D'66.

Wij hebben derhalve waardering voor het feit dat via dit wetsontwerp aan de wensen wordt tegemoetgekomen, maar spreken de hoop uit, mijnheer de Voorzitter, dat wij spoedig betere middelen zullen hebben.

Tot besluit vermeld ik dat ik het eens ben met een NRC-commentaar dat zegt: Het is nu nog pincetwerk, maar de toekomst zal het snoeimes, zo niet de sloophamer, vragen.

□

De heer **Kloos** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Mijn interventie – die overigens kort zal zijn – wordt mede uitgesproken namens de fractie van de PPR.

Er zijn wetsontwerpen van deze Minister geweest, mijnheer de Voorzitter, die wij met meer genoegen hebben behandeld dan het onderhavige. Handhaving van de koopkracht van de minst draagkrachtigen behoort in het sociaal-economische beleid een heel hoge prioriteit te hebben. Ik zeg nadrukkelijk niet: de hoogste prioriteit. Indien de keuze zou gaan tussen enerzijds handhaving van de koopkracht van de laagstbetaalden en anderzijds de werkgelegenheid, dan zou ik voor deze laatste kiezen. Hoe liggen de prioriteiten bij de Minister en bij het kabinet?

In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (wit stuk nr. 5) lezen wij dat het kabinet koopkrachthandhaving voor de minimale inkomens inzet van het beleid voor 1980 heeft gemaakt. Wat moeten wij onder die term verstaan? Het komt onze fractie voor dat er niet veel licht zit tussen de doelstelling 'hoogste prioriteit' en de omschrijving 'inzet van het beleid'. Een tegenvallende prijsontwikkeling brengt de Regering er toe dat wat inzet van het beleid heette te zijn terzijde te schuiven.

Bij de verdere behandeling aan de overzijde spreekt de Minister herhaaldelijk van de spanning tussen werkgelegenheid en behoud van koopkracht. Het ontzien van de minima mag niet geschieden op een manier waarbij onvoldoende geld wordt overgehouden voor bestrijding van de werkloosheid. Aldus de Minister. In deze formulering komt de aap uit de mouw. Er blijkt namelijk uit, dat het uiteindelijk om de middelen gaat die men voor het koopkrachtbehoud van de minima over heeft. Of liever: die men er niet voor over heeft. De keuze gaat dan niet tussen behoud van koopkracht en werkgelegenheid maar tussen behoud van koopkracht en het terugbrengen, in principe, van elke andere post in het overheidsuitgavenpakket. Ook de verdeling van de particuliere inkomens moet dan aan de orde komen. Aan die afweging komt het kabinet niet toe. Dat is een kwalijke zaak als het gaat om iets wat inzet van het beleid heet te zijn.

Onze fractie zal, ondanks dit zwaarwegende bezwaar niet tegen het wetsontwerp stemmen, omdat een half ei beter is dan een lege dop. Onze fractie weet nu wat de rijke inhoud is van de uitspraak van het kabinet dat iets tot inzet van het beleid wordt verheven.



Minister **Albeda**: Mijnheer de Voorzitter! Het is duidelijk dat niemand in deze Kamer met uitbundigheid dit wetsontwerp begroet. Niemand vindt het ook het glansstuk voor 1981. Er is algemene consensus over het feit dat het jammer is, dat de koopkracht voor de minima in 1980 niet kon worden gespaard.

Tegelijkertijd is er consensus over, dat deze manier om alsnog iets te doen aan de koopkracht van de minima niet de best mogelijke is. Op dat punt herinnerde de heer Van Tets aan het woord 'overpay'. Ik heb dat geïntroduceerd omdat men ook sprak van 'overkill'. Ik vond dat wat lugubere beeldspraak. Het is jammer dat het moet gebeuren. Deze maatregel is niet adequaat.

Voorts is sprake van een zekere 'overpay'. Er zijn mensen voor wie het bepaald niet bedoeld is. Dat is allemaal juist. Toch acht ik het goed, dat het kabinet naar aanleiding van de motie-De Vries heeft besloten dit gebaar te maken in de richting van de minima.

De heer Van Tets heeft in dit verband verwezen naar het voorstel-De Korte. De redenering van de heer De Korte was gezond: als het gaat om veiligstelling van de minima moet men die groep beter identificeren. Op dit punt is ook aan de overzijde een en ander gezegd.

Een brede meerderheid van de Tweede Kamer bleek van mening te zijn dat het goed is wanneer de Regering voortvarend het vraagstuk aanvat hoe de groep moet worden geïdentificeerd en hoe middelen moeten worden gevonden om de echte minima in Nederland te vrijwaren van te grote aantasting van de koopkracht.

Ik wil hier graag nog een keer toezeggen dat wij hiermee aan het werk gaan. Wij zullen overleggen met raden van arbeid en voor onszelf nog eens kijken hoe de groep statistisch beter kan worden gezien, opdat wij inderdaad waar mogelijk iets voor de echte minima kunnen doen wanneer deze onvermijdelijk in hun koopkracht worden aangetast. Naar mijn mening bestaat er in deze Kamer op dat punt niet zoveel verschil van mening.

De heer Franssen en naar ik meen ook de heer Van Tets wijzen op het verschil tussen het netto-minimuminkomen en dat van een ambtenaar, dat 150 gulden zou bedragen. Dat verschil is er ook.

Op dit moment wil ik daaraan niet direct conclusies verbinden, maar ik wil er wel op wijzen dat wij bezig zijn met pakketvergelijkingen om na te

gaan in hoeverre het verschil een gerechtvaardigd verschil – een functieverschil – is dan wel een verschil dat is te wijten aan een verkeerde loonzetting voor de overheid. Deze pakketvergelijking moet daarin inzicht verschaffen, opdat een bepaald beleid kan worden gevoerd.

De heer Franssen heeft gelijk wanneer hij zegt dat wij in de komende jaren moeten vrezen dat structurele bescherming van de mensen met een minimuminkomen in de zin van vrijwaring voor koopkrachtverlies, onmogelijk zal blijken te zijn.

De argumenten daarvoor heeft hij nog eens terecht daargegeven. Hij vreest een algemene opwaartse druk op het loonfront. Hij wijst op de vele minimuminkomens in juist de zwakke bedrijfstakken en hij wijst op de gevolgen voor trend- en koppelingsmechanismen.

In de komende jaren moeten wij rekenen met een stijging van het nationaal inkomen van hooguit 1 à 2 procent. Als wij de koppelingsmechanismen niet fundamenteel wensen aan te pakken, is het duidelijk dat deze problematiek voor ons ligt. De heer Franssen heeft daarin gelijk.

Bij een tegenvallende ontwikkeling van het nationaal inkomen is het zelfs mogelijk dat bij aantasting van de uitkeringen ook de minima in de problemen komen. Zolang wij koppelingsmechanismen kennen, zolang ligt er een zware, maar terecht hypotheek op onze inkomensontwikkeling.

Helaas leiden de cijfers er niet toe dat koopkracht alleen voor de minima kan worden gehandhaafd en dat de rest moet inleveren. Daarvoor zijn de problemen te groot en zijn de economische mogelijkheden eenvoudig niet aanwezig.

De heer Franssen heeft natuurlijk gelijk wanneer hij zegt dat de inkomensverdeling in Nederland niet juist wordt weergegeven wanneer men alleen kijkt naar de officiële loonopbouw.

Het wordt steeds duidelijker dat wij moeten letten op het aantal inkomens per huishouden, op neveninkomens en niet in de laatste plaats op inkomens uit het grijze en zwarte circuit.

De heer Franssen heeft een paar mogelijkheden aangewezen om in dat kader de problematiek van de echte minima te bezien. Met de heer Van der Doef aan de overzijde heeft hij gewezen op de noodzaak de problematiek met betrekking tot de inkomens per huishouden nader te bezien. Aan de overzijde zijn nogal wat problemen gemaakt over het gebruik van de bijstand in dit verband.

Ik vond dat de heer Marcus Bakker aan de overkant van het Binnenhof daarover een pleidooi voerde, dat op mij in elk geval indruk maakte. Is het werkelijk verstandig om alle minimuminkomenstrekkers voor dergelijke toeslagen te verwijzen naar de bijstand? Ik denk dat de vraag hoe wij dat doen zeker het overwegen waard is. Er is wel enige haast bij, gegeven de verwachtingen ten aanzien van 1981.

De heer Kloos heeft een betoog gehouden, waarmee ik weinig problemen heb. Ik ben het met hem eens, dat de handhaving van de koopkracht voor de minstdraagkrachtigen een hoge prioriteit heeft. Zij kan echter niet de hoogste prioriteit hebben.

Ik weet dat hij dat zinnetje over de koopkrachthandhaving als inzet voor het beleid een klein beetje uit het verband heeft gerukt. Het geeft er in ieder geval een andere betekenis aan dan die het heeft. De betekenis was deze: Wij hebben in het kader van de sociaal-economische ontwikkeling van 1980 en de noodzaak om te komen tot een loonmaatregel als een van de belangrijke overwegingen gezegd, zo enigszins mogelijk de koopkracht van de laagstbetaalden ontzien.

Inzet van het beleid ten aanzien van de loonvorming was daarmee – eerste inzet, datgene wat ik als eerste overweging meegeef – vrijwaring van de laagstbetaalden voor koopkrachtverlies. Ik kan niet zeggen dat dit daarmee de hoogste prioriteit had voor het kabinet.

Ik vind dat de heer Kloos dat nauwelijks uit één zin kan afleiden, als hij tenminste niet van tijd tot tijd radio, televisie of krant raadpleegt of waarneemt om voortdurend van mij te horen – soms word ik moe van mij zelf, maar ik geloof dat dit onvermijdelijk is –: In laatste instantie gaat het om de keuze, zoals de heer Kloos ook terecht stelt, tussen werkgelegenheid en koopkracht.

Op het ogenblik dat die twee met elkaar in tegenspraak komen – dat is niet over de hele linie het geval – zullen wij voor werkgelegenheid moeten kiezen. Vaak opereren wij op het scherp van de snede. Er is een mate van koopkrachtaantasting denkbaar, die zulke problemen geeft ten aanzien van de afzet, dat dan koopkrachtvermindering en werkgelegenheid beide in gevaar komen.

Er is ook een mate van koopkrachthandhaving denkbaar die als zodanig de werkgelegenheid in gevaar brengt. Wij moeten het smalle pad lopen precies tussen een koopkrachthandhaving die de werkgelegenheid aantast

Albeda

en een koopkrachtaantasting, die evenzeer omdat zij te ver gaat in haar aantasting de werkgelegenheid in gevaar brengt.

Dat is het moeilijke pad dat de Regering in 1981 moet lopen en dat, naar ik vrees, de komende kabinetten op hun agenda zullen hebben in de jaren tachtig. Dit is geen prettig vooruitzicht, maar wel een uitdaging, waar wij als volk en Regering niet aan ontkomen.

□

De heer **Van Tets** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Dit is een enigszins merkwaardig debat, in die zin dat ik in grote delen van het betoog van de heer Franssen beluister een sterke mate van instemming met wat ik heb gezegd. Hetzelfde geldt voor de Minister, maar desondanks steunen zij dit wetsontwerp.

De Minister zegt dat men ijverig aan de gang zal gaan om de groep echte minimumlijders te vinden. Dat is rijkelijk laat, want de heer Franssen heeft er terecht op gewezen dat in mei in deze Kamer een motie is aangenomen om de groep van de mensen die het het meest nodig hebben uit te splitsen. Dat was ingegeven door de behoefte om juist die groep bij uitstek tegen koopkrachtaantasting te beschermen.

Daarmee zou men ook een einde hebben kunnen maken aan de overcompensaties, waarover wij hebben gesproken. Ik denk dat dit onderwerp ook in de komende jaren in de een of andere vorm aan de orde zal komen. Men zal er te recht naar streven om degenen, die het het moeilijkst hebben, de geringste offers te laten brengen.

Ik hoop dat het een volgend jaar beter zal gelukken; maar op dit moment zijn wij niet overtuigd. Wij hebben een waarschuwend geluid willen laten horen en verlangen wat dit ontwerp betreft aantekening dat wij geacht wensen te worden, tegen te hebben gestemd.

□

De heer **Franssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Uiteraard zien ook wij de matiging als een middel om de werkgelegenheidssituatie te verbeteren. Wat betreft de vergelijking van overheid en particuliere sector ontgaat het mij, hoe de Minister bij het inhoudelijk bezien van de laagste functies, waarvoor het bruto minimumloon wordt betaald, tot de conclusie kan komen dat er bij de overheid sprake zou zijn van een hoger niveau dan bij de particuliere sector. Op grond van mijn ken-

nis van de functieklassificatie moet ik toch zeggen dat ik de Minister hierin niet kan volgen.

Wat betreft de bijstand is de strekking van mijn opmerking dat wij er in ieder geval voor moeten zorgen dat de zekerheden, die wij willen scheppen voor de huishoudens met één minimuminkomen, buiten het loongebouw worden gehouden. Voorkomen moet worden dat er opnieuw van dáár uit een correctie in de loonlijnen ontstaat, die onvermijdelijk een opwaartse druk tot gevolg heeft.

□

Minister **Albeda**: Mijnheer de Voorzitter! De heer Van Tets meent dat er tijd genoeg is geweest om verder te gaan met de identificatie van de 'echte minima'. Ik denk dat hij het werk onderschat, dat moet worden verzet om te komen tot een echte statistische waarneming van deze groep en om de procedures te vinden om door middel van uitkeringen deze mensen te bereiken.

Dit brengt meer rompslomp met zich dan men wel vermoedt. Ten slotte is het goed, de heer Van Tets erop te wijzen, dat de afdeling sociale zekerheid van het Ministerie, die deze taak moet uitvoeren, sinds het begin van 1978 maar vooral sinds het midden van 1980 op een geweldige manier aan het werk is om de problematiek van de overdrachtsuitgaven te bezien.

Er zullen weinig afdelingen van departementen zijn, die zo intensief en zo langdurig werken en waarbij medewerkers week na week hun weekend offeren omdat er zoveel werk moet worden verricht. Van dezelfde afdeling wordt gevraagd, dit moeizame verificatiewerk te verrichten. Daarbij moet ook op tijdovende wijze worden overlegd met uitkeringsinstanties, Raden van Arbeid enz.

De heer Franssen vindt het evident dat, wanneer wordt geconstateerd dat het minimuminkomen bij de overheid netto hoger is dan het minimuminkomen in de particuliere sector, er iets fout is en er maatregelen moeten worden getroffen. Ik ben het niet helemaal met hem eens. Voór die maatregelen kunnen worden verdedigd tegenover betrokkenen moeten er harde gegevens worden verkregen, op basis van een functiewaardering, toegepast op beide groepen.

Op grond daarvan kan men conclusies trekken voor de inkomensverhoudingen. Men kan niet zomaar zeggen: het komt lager uit voor de particuliere sector en dus moet een correctie plaatsvinden in de vorm van een verlaging van het minimuminkomen in de overheidssector.

De heer **Franssen** (CDA): De Minister heeft het niveau van de functie in het geding gebracht. Het niveau is kennelijk van dien aard dat beide groeperingen een gelijk bruto minimuminkomen genieten.

Dan ontgaat het mij dat de Minister vervolgens zegt dat hij die functies nog eens moet onderzoeken, om te kijken of het niveau ook werkelijk gelijk is. Ik ben en blijf van mening dat de functie-inhoud van betrokkenen, met de daarbij behorende marges, kennelijk gelijk is, want anders zaten ze niet in die groep.

Minister **Albeda**: U trekt dan wel erg vlug een conclusie. Het lijkt mij goed om eerst de functiewaardering te bezien, ten einde die constatering van u hard te controleren. Daarover kan dan overleg worden gevoerd met de ambtenarenorganisaties. Daarmee begeef ik mij eigenlijk al op het terrein van een van mijn ambtgenoten.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsontwerp wordt zonder stemming aangenomen.

De **Voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de VVD wordt, op hun verzoek, aantekening verleend dat zij geacht wensen te worden, tegen het wetsontwerp te hebben gestemd.

De vergadering wordt van 14.26 uur tot 14.29 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van de wetsontwerpen:

Wijziging van de vermogensbelasting (15 905);

Wijziging van de Successiewet 1956 en van enige andere wetten (16 016).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Simons** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Met aanvaarding van het voorstel tot wijziging van de wet op de vermogensbelasting 1964 heeft mijn fractie moeite. Er bestaat twijfel, of dit wetsontwerp wel een evenwichtig pakket van maatregelen bevat.

Geпоogd is weliswaar, enige knelpunten weg te nemen, waardoor de vermogensbelasting rechtvaardiger zou worden, maar het is de vraag, of men hierin wel voldoende geslaagd is.

Men heeft ervan afgezien, te komen tot een algehele herziening van deze wet, een grondige doorlichting dus. Daarbij zou tevens aandacht kunnen zijn geschonken aan aspecten als de verdeling van vermogens en de meest

Simons

gewenste belastingdruk. Ik begrijp niet zo goed, waarom men dit nu niet heeft gedaan.

De wet dateert van 1964 en sindsdien is er toch het een en ander gebeurd. Verdient het dan geen aanbeveling om als men bepaalde knelpunten heeft gesignaleerd, te overwegen om de gehele wet eens aan een nauwkeurige studie te onderwerpen? Dit geldt des te meer als met het wegnemen van de knelpunten toch een aantal jaren gemoeid blijken te zijn. Wat is het beleid in dezen?

Verder is een eventuele tariefsverhoging niet aan de orde geweest. Wat is de reden hiervan? Vindt men de vermogensbelasting, omdat zij slechts ca. 1% van de totale belastingopbrengst vormt, niet belangrijk genoeg? Of vindt men de druk van ongeveer een half procent werkelijk te hoog?

De Staatssecretaris erkent de rechtsgrond voor het heffen van vermogensbelasting, namelijk het feit, dat vermogen een zelfstandige draagkrachtfactor is. Maar dat betekent toch niet, dat de opbrengst niet hoger mag worden dan nu? Ook als men rekening houdt met de belasting op opbrengsten uit vermogen, lijkt de belastingdruk niet te hoog. Per saldo wordt deze druk nu nog 12% verlaagd.

Ook heeft de Regering afgezien van het invoeren van een vermogenswinstbelasting. Althans, de Staatssecretaris vindt het onjuist, daartoe thans te besluiten. Het ontgaat mij, of dit 'thans' ook slaat op de samenstelling van het huidige kabinet. Is dat zo? Hoe dan ook, men blijft studeren. Men doet dit op het departement al vele, vele jaren, als ik goed ben ingelicht. Is dit juist? Hoe lang is men hiermee al bezig?

Van de invoering van een progressief schijventarief wil de Staatssecretaris helemaal niets weten. Het feit dat er naar gelang de omvang van het vermogen een verschil in draagkracht van het vermogen kan worden onderkend, spreekt hem niet aan.

Tegen de concrete wijzigingsvoorstellen zijn ook bezwaren aan te voeren. Ik noem slechts de belangrijkste. De ondernemersvrijstelling, die nu wordt uitgebreid, lijkt aan de hoge kant. Deze opmerking maak ik dan los van de vraag naar de evenwichtigheid van het geheel van fiscale regels die voor ondernemers gelden.

Daarover dient echter in ander verband te worden gediscussieerd. Verder is de voorgestelde kinder aftrek niet sterk gefundeerd. De gehanteerde re-

kenrente is laag ten opzichte van de huidige rentevoet en de waardering 'bewoond' voor het woonhuis geeft aan mensen met zeer dure huizen een wel zeer groot voordeel.

Tegen de interingsvrijstelling heeft mijn fractie overwegende bezwaren. Vooral omdat hierover aan de overzijde wat minder diepgaand is gesproken, ga ik wat uitvoeriger op deze vrijstelling in. Het gaat om mensen die vermogend zijn, doch geen of onvoldoende inkomen hebben en op grond van hun vermogensbezit geen beroep kunnen doen op het recht op bijstand. Deze personen komen volgens de bedoeling van dit wetsontwerp in aanmerking voor deze vrijstelling.

Het zou hierbij volgens de Staatssecretaris om niet minder dan circa 50.000 belastingplichtigen gaan. In totaal zou met deze vrijstelling een bedrag van 15 à 20 miljoen zijn gemoeid.

Uit de tabellen, opgenomen in de memorie van antwoord, kan worden afgeleid dat door het invoeren van andere vrijstellingen de vermogensomvang al vrij aanzienlijk moet zijn, wil van investeringsvrijstelling sprake kunnen zijn.

Als gevolg van de gekozen inkomensniveaus kan in een aantal gevallen niet geprofiteerd worden van de interingsvrijstelling omdat de opbrengsten van het vermogen de in de wet genoemde inkomensbedragen overtreffen. Vooral de mensen met het lage inkomen van ten hoogste 7500 gulden respectievelijk 10.700 gulden kunnen van deze regeling slechts in geringe mate profiteren. De situatie wordt voor deze personen in feite nog slechter als wij ook rekening gaan houden met het rendement, dat verkregen wordt uit de belegging van de zogenaamde belastingvrije sommen.

Was het nu werkelijk helemaal de bedoeling dat personen met lage inkomens in bepaalde gevallen vrijwel niet of helemaal niet kunnen profiteren van de interingsvrijstelling? Indien zulks het geval is, welke redenering ligt daaraan dan ten grondslag?

Nu plaatst de Staatssecretaris in de memorie van antwoord wel de kanttekening dat het niet reëel is te veronderstellen dat op het af te trekken vermogen een rendement van 10% kan worden gehaald; doch wat dat betreft ben ik het niet met hem eens, om de volgende redenen.

In de eerste plaats maakt men op een simpele staatslening zoals de Staatssecretaris wel bekend is, tegenwoordig een rendement van al meer dan 10%. Gelet op het hoge financieringstekort – het kabinet heeft kans ge-

zien dit tekort tot een nieuw record van 7% op te voeren – lijkt de situatie van de hoge rentestand nog wel even voort te duren.

Het punt van de eigen woning mag in dit verband eigenlijk niet genoemd worden als argument dat het rendement in feite minder zal bedragen, omdat men dan met twee maten gaat meten. Niet iedereen heeft nu eenmaal een eigen woning.

Ook vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid dient men eigenlijk het aspect van rendementsverminderende invloed van de eigen woning niet te noemen. Als men het toch zou doen, zou men overigens toch eerst rekening moeten houden met de belastingvrije sommen die in de eerste plaats in aanmerking komen om aangewend te worden voor financiering van het in het eigen woonhuis te steken eigen vermogen. In zulke gevallen zal het ook alleen om dure huizen kunnen gaan.

Al met al lijkt het gehele voorstel ter zake van de interingsvrijstelling toch wel erg in de lucht te hangen als men met het vermogen te behalen inkomsten in aanmerking neemt. Alleen personen uit de hoge inkomenscategorie zullen er wellicht van profiteren. Zelfs dat is over de gehele linie nog geenszins zeker.

Vindt de Staatssecretaris dit nu ook, na verdere overweging van dit alles. Kan hij, als dit niet het geval is, een nadere onderbouwing geven van het bedrag van 15 à 20 miljoen dat hij begroot, dat gemoeid is met de interingsvrijstelling, één en ander uitgesplitst over de diverse groepen belastingplichtigen, die zijn genoemd in artikel 14a?

Hoe mijn fractie zal stemmen over het onderhavige wetsontwerp zal in belangrijke mate afhangen van het antwoord van de Staatssecretaris. Hij kent onze bezwaren. Er zijn ook enige pluspunten te noemen ter zake van het wetsvoorstel, onder andere het optrekken van de belastingvrije voet in een aantal gevallen en het regelen van een oudedagsvrijstelling. Daarom is de afweging voor onze fractie niet eenvoudig.

Doorslaggevend voor mijn fractie kan het antwoord van de Staatssecretaris zijn met betrekking tot de interingsvrijstelling. Hij zal dan uitgebreid op deze materie moeten ingaan en moeten aangeven wat nog gedaan kan worden om tegemoet te komen aan de bezwaren die onzes inziens kleven aan de huidige regeling.

□ De heer **Zoon** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Blijkens de memorie van toelichting beoogt dit wetsontwerp een verhoging van de successiebelasting met f 110 mln. tot stand te brengen, ten einde de budgettaire offers van wijzigingen in de vermogensbelasting voor een deel te compenseren. De rest van het verlies zal worden gefinancierd uit de reparatiewetgeving.

De miljoenennota 1980 noemt voor die rest een bedrag van f 45 miljoen; de Miljoenennota 1981 heeft het over f 60 miljoen. Kan de Staatssecretaris straks zeggen hoe dat verschil te verklaren is? Hij is toch niet vooruitgelopen op de amendementen?

Al werkende aan de verhoging der successiebelasting bleek de bewindslieden dat er redenen waren om tarieven en vrijstellingen aan te passen aan de inflatie, aan de ontwikkeling op het gebied van de sociale zekerheid en aan veranderingen in de intermenselijke relatiepatronen.

Daardoor kreeg het wetsontwerp een tweeledig doel zonder dat duidelijk werd, wat het belangrijkste was. De considerans laat wat dat betreft al te wensen over en tijdens de behandeling in de Tweede Kamer streden de doelstellingen nogal eens om de voorrang.

Interessant is bij voorbeeld de gedachtenwisseling tussen de Staatssecretaris en zijn partijgenoot Van Dijk, waarbij de eerste de inkomstenverhoging als enig doel noemt en de tweede het CDA-partijprogramma noemt als argument voor een herziening, los van de opbrengst.

In de memorie van antwoord aan onze Kamer heet het dat de budgettaire compensatie en de wenselijkheid om knelpunten zoveel mogelijk op te lossen nevengeschikt zijn. De bewindslieden merken daarbij op dat de werkwijze de realiseerbaarheid van beide deeldoelstellingen heeft beperkt.

Deze conclusie is treffend juist en van toepassing op de meeste van de zojuist genoemde overwegingen die voor dit wetsontwerp hebben gegolden.

Zo is aan de budgettaire doelstelling in de Tweede Kamer flink getornd; van links en rechts zijn amendementen aangedragen. Rechts heeft gewonnen, want de opbrengst wordt kleiner. De budgettaire doelstelling is dus niet gerealiseerd.

Volgens de memorie van antwoord aan onze Kamer belooft het verlies in 1981 op transactiebasis 25 mln. Dat is dan minimaal, want van 5 van de 7

amendementen konden – meestal negatieve – budgettaire gevolgen niet worden vastgesteld.

Terecht heeft onze partijgenoot Wöltgens bij de behandeling in de Tweede Kamer de schrille tegenstelling *gesignaleerd tussen het gemak waarmee bij dit wetsontwerp budgettaire offers worden gebracht en de budgettaire bezwaren die worden gemaakt wanneer het erom gaat de koopkracht voor de minima te handhaven*. Heeft de Staatssecretaris overigens al een idee hoe hij het geslagen gat kan dichten?

Wat de andere doelstelling, de herziening van vrijstellingen en tarieven, betreft, kan allereerst worden vastgesteld dat de aanpassing van de vrijstellingen aan de inflatie van de laatste tijd, niet volledig is. Dat blijkt mij ook, gezien het incidentele karakter van een erfrechtelijke verkrijging, niet nodig.

Dit incidentele karakter brengt immers mee dat vergelijkingen in de tijd weinig zin hebben. Er zou daarom in beginsel wat voor te zeggen zijn, aanpassing aan de inflatie geheel achterwege te laten. We zouden dan kunnen spreken van belasten volgens het beginsel van de minste pijn, want velen zouden daar niets van merken.

Het bezwaar is echter dat de drukverzwaring als gevolg van inflatie toch een aantal verkrijgers, en dan in het bijzonder die met een eigen woning, in moeilijkheden zou kunnen brengen. Wij onderschrijven dan ook de opvatting van de Regering, dat de inflatoire drukverzwaring voor de middelgrote boedels correctie behoeft.

De erkenning van ontwikkelingen op het gebied van intermenselijke verhoudingen vinden we in de door de Regering gedane vrijstellings- en tariefvoorstellen eveneens slechts ten dele terug. En dat terwijl de memorie van toelichting zo veelbelovend lijkt. Daarin wordt namelijk gewag gemaakt van het spanningsveld tussen de maatschappelijk te onderscheiden relatiepatronen en de tariefstelling in het successierecht.

In het bijzonder wordt dan verwezen naar de ongunstige indeling van ongehuwd niet-verwante samenwonenden en naar de tegenwoordig niet meer zo sterk gevoelde, zeer verfijnde onderscheiding naar de aard van de verwantschap.

Dat de bewindslieden met de duurzaam samenwonenden niet helemaal uit de voeten konden, is niet zo onbegrijpelijk. Op andere fiscale terreinen doen zich ook verschillen tussen gehuwd en ongehuwd samenwonenden voor, terwijl bovendien deze laatste relatie verschillende vormen kent.

In de memorie van antwoord aan deze Kamer worden ons van deze verschillen voorbeelden gegeven en worden wij voor een uitvoeriger uiteenzetting verwezen naar de nota 'Op weg'. Ik ben voor deze verduidelijkingen erkentelijk.

De terechtwijzing dat ik in deze gevallen niet van voor- en nadelen mag spreken, begrijp ik echter niet, want de bewindslieden doen dat op de blz. 8 en 9 van de memorie van toelichting zelf ook. Hun opgestoken vingertje hoort dus in de eerste plaats in eigen boezem thuis.

'Op weg' leert ons dat ongehuwd samenwonenden in de meeste vergelijkbare situaties minder inkomstenbelasting betalen dan gehuwd samenwonenden. Dat blijkt ook uit het feit dat er, wanneer ongehuwd samenwonenden voor de heffing van loon- en inkomstenbelasting gelijk zouden worden gesteld aan gehuwden, een budgettaire bate zou ontstaan die in het van oktober 1979 daterende rapport zeer globaal op f 75 mln. werd geschat.

De vraag is echter of deze voordelen van het ongehuwd samenwonen, als ook rekening wordt gehouden met het effect van de in de memorie van antwoord genoemde volledige individualisering in de vermogensbelasting, zo groot zijn dat zij een vrijstelling van niet meer dan f 100.000 en de indeling in hetzelfde tarief als niet-samenwonende broers en zusters rechtvaardigen. Hebben de bewindslieden wel voldoende pogingen gedaan om hier tot een verantwoorde afweging te komen?

De ontwikkelingen in de familieverhoudingen zijn, zoals al gezegd, van dien aard dat een weergave van de relatiepatronen door middel van zes tariefgroepen door de bewindslieden niet langer juist werd geacht. Zij hebben de tariefgroepen tot drie gereduceerd.

Op zich zelf is dat een verbetering. Een bezwaar is dat voor de aard der relatie slechts uiterlijk waarneembare en controleerbare maatstaven, zoals huwelijk, verwantschap en duurzaam samenwonen, bruikbaar zijn, die aan de intensiteit van de relatie, of aan de genegenheid, geen recht behoeven te doen.

Het laatste is ook moeilijk, omdat wij met onmeetbare grootheden te doen hebben. De vraag is echter wel, of het, gezien de ontwikkeling in de familieverhoudingen en de erkenning van andere vormen van relatie, nog wel terecht is, over de hele linie zo'n groot verschil tussen de tariefgroepen I en III te handhaven. De tarieven van groep I

Zoon

kunnen, in ieder geval waar het om grote bedragen gaat, best iets hoger.

Er zijn nog andere argumenten om de tariefgroepen dichter bijeen te brengen. Prof. Dr. A. J. van den Tempel heeft daarover in het 'Weekblad voor fiscaal recht' van 21 augustus jl, een interessant en indringend artikel geschreven.

Hij wijst er daarin onder andere op dat een inkomen fiscaal is achtergesteld bij een erfenis die wordt belast volgens tariefgroep I. De door hem gegeven voorbeelden, die ook al in de Tweede Kamer zijn genoemd, zal ik niet herhalen. Wel wil ik graag uit het artikel enkele zinnen citeren die de onrechtvaardigheid waar hier sprake van is, op niet mis te verstane wijze verwoorden.

'Het valt niet gemakkelijk te verdedigen dat burgers met een zo laag inkomen dat zij eigenlijk buiten de inkomstenbelasting zouden moeten blijven, moeten betalen ter wille van het ontzien van medeburgers die een groot vermogen erven. Wat de één minder betaalt, betalen anderen nu eenmaal meer

Offers vragen van hen die van hun werk moeten leven en in de regel niet of nauwelijks aan besparingen van enige omvang toekomen, is alleen gerechtvaardigd als bevoorrechten niet worden ontzien.'

De Staatssecretaris wijst de vergelijking van een erfrechtelijke verkrijging met het inkomen van de hand. Die verkrijging, zo zegt hij, ligt in de vermogenssfeer en dat is wat anders dan de inkomenssfeer. Ik vind dat een nogal formeel argument.

Ik zie niet in waarom belastingen zo angstvallig gescheiden moeten worden gehouden. Zij beogen toch. allemaal geld op te brengen en wat de ene belasting niet oplevert zal de andere moeten aanvullen. Natuurlijk komen hier de opvattingen over inkomens- en vermogensverdeling om de hoek kijken en daar heeft de Staatssecretaris het ditmaal liever niet over. Maar hij ziet toch wel in dat hij daar, als hij vrijstellingen en tarieven vaststelt en verdedigt, impliciet mee bezig is?

De bewindslieden laten zich trouwens toch over deze zaken uit als zij spreken over de startpositie van kinderen met en kinderen zonder vermogen. Hun opvattingen zijn naar mijn mening onjuist. Het valt toch niet te ontkennen dat de startkansen van kinderen zonder vermogen beter worden als de startkansen van kinderen met vermogen door belastingheffing daarop worden verminderd?

De door de bewindslieden in de nota naar aanleiding van het eindverslag genoemde gelijkere start is, voor de kinderen die aanvankelijk een ongunstiger startplaats hadden, toch een verbetering?

Uiteraard is vermogen – ik ben dit graag met de Staatssecretaris eens – maar één van de factoren die de startpositie bepalen; intelligentie, karakter, uiterlijke kenmerken, opleiding, ambitie en ga zo maar door, spelen ook een rol. Maar het feit dat die onbelast zijn, behoeft toch niet te betekenen dat dan ook de andere bron van ongelijkheid maar ongemoeid moet worden gelaten?

Mijnheer de Voorzitter! Zo langzamerhand ben ik in de buurt van de derde progressie terecht gekomen. Tot slot wil ik daarover enkele opmerkingen maken en daarmee – hoe kan het anders aan het eind! – over het grensnut. De reactie van de bewindslieden naar aanleiding van mijn opmerking dat het bezitten of verkrijgen van vermogen eveneens tot de behoeftebevreddiging kan bijdragen en dat de grensnuttheorie ook daarop van toepassing is, is in hoge mate onbevredigend.

Het gaat namelijk niet aan, te volstaan met de opmerking dat ik waarschijnlijk bij het begrip behoeftebevreddiging aan wat anders denk dan zij. Met zo'n opmerking kun je alle discussie platslaan. Bovendien ben niet ik het, zoals de bewindslieden beweren, die zegt dat een verkrijging niet voor consumptie wordt aangewend als de verkrijger al een vermogen heeft, maar dat zeggen zij zelf.

Ik citeer blz. 17 van de memorie van toelichting.

'Immers hoe groter iemands vermogen reeds is, des te minder waarschijnlijk is het, dat een verkrijging krachtens erfrecht voor consumptie wordt aangewend'.

Bij mij speelt die consumptie namelijk geen rol, want er is geen enkele reden om de grensnuttheorie alleen toepasselijk te verklaren bij belastingheffing op het reguliere inkomen. Zij geldt evenzeer voor toevoegingen aan een vermogen. Wanneer iemand al een groot vermogen heeft, mag men aannemen – in de fiscaliteit gaat men de interpersonele nutsvergelijking niet uit de weg – dat hij een verkrijging minder waardeert dan iemand die geen vermogen heeft.

Er zijn uitzonderingen, maar die moeten we dan wel verzinzen. We kunnen er één afleiden uit een van de verhalen van Marten Toonder. Heer

Bommel mag een wens doen. Hij verlangt één floriijn meer te bezitten dan de rijkste man op aarde.

In dit geval is het grensnut van die laatste floriijn hoger dan het grensnut van de op één na laatste. Maar, zoals gezegd, dit behoort tot de uitzonderingen die even goed voor de behoeftebevreddiging uit het reguliere vermogen zijn te bedenken.

Waar het om gaat is, dat de grensnuttheorie in de vermogenssfeer van toepassing is en dat daarom een derde progressie heel goed te verdedigen valt. Ik heb trouwens nog een argument en dat moet de bewindslieden zeker aanspreken.

Meermalen beroepen zij zich erop dat een door hen gedaan voorstel maatschappelijk is aanvaard of ingeburgerd. Welnu, er is een zegswijze volgens welke de duivel de resultaten van niet nader te noemen activiteiten steeds op dezelfde plaats deponereert. In het bestaan van deze zegswijze schuilt de maatschappelijke aanvaarding van de derde progressie.

Wanneer ik, uit hetgeen ik heb opgemerkt, een algemene conclusie mag trekken dan zou ik willen zeggen dat de bewindslieden verzuimd hebben de successiebelasting nu eens op een frisse manier te benaderen. Dit zeggende realiseer ik mij dat ik, gezien de juistheid door mij gereleveerde zegswijze, van de bewindslieden geen 'frisse' benadering mag verwachten. Het lijkt mij daarom passender van een originele benadering te spreken. Zij hebben het door henzelf gegeven advies om de nieuwe tariefstructuur en de nieuwe vrijstellingen abstraherend voor het bestaande stelsel te beoordelen, onvoldoende opgevolgd.

Juist bij de successiebelasting is er door het incidentele karakter van een verkrijging, alle reden om zich los te maken van vergelijkingen in de tijd. Naar ons oordeel is er daardoor een kans gemist om de ook door de bewindslieden onderschreven gedachte dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen, concrete inhoud te geven.

□

De heer **Van Tets** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Deze wetsontwerpen tot oplossing van knelpunten op het gebied van vermogensbelasting en successierechten zijn ons welkom, gezien de ernst van de onrechtvaardigheden die nu al jarenlang voortvloeien uit het bestaan van die knelpunten en gezien de budgettaire beperkingen die een meer fundamentele aanpak momenteel onmogelijk maken.

Van Tets

Toch wil ik hier meteen aan toevoegen dat wij hier op een verkeerde weg zitten, nl. de weg – hetzelfde zien wij bij de inkomstenbelasting; dit heeft daar al tot de roep om herbezinning geleid – van een in wezen te hoog tarief, dat daardoor leidt tot knelpunten – lees grove onrechtvaardigheden – welke knelpunten wij vervolgens moeten oplossen met meer gedetailleerde wetgeving, die derhalve onze belastingwetgeving nog weer ingewikkelder maakt en de uitvoering ervan moeilijker en dus kostbaarder.

Het heeft mij overigens verwonderd, dat de PvdA zich in de Tweede Kamer niet in deze werkwijze van een hoog tarief en dan wegnemen van knelpunten voor in wezen minder draagkrachtigen lijkt te hebben herkend, maar op talloze punten getracht heeft aan de wetsontwerpen afbreuk te doen door de werking ervan te beknotten en de lasten, met name ook voor de minder draagkrachtigen om wie het hier gaat, verder te verzwaren.

Gegeven de bestaande budgettaire situatie en de bestaande omstandigheden zijn de wetsontwerpen niettemin ook in hun beperktheid aanvaardbaar en zelfs welkom. Gegeven deze uitgangspunten zal ik over de koppeling die is gelegd tussen de budgettaire gevolgen van de noodzakelijke maatregelen in het kader van de vermogensbelasting en het ontwerp 16016 wat minder moeilijk doen dan mijn partijgenoot aan de overzijde. Niettemin wil ik ook hier onderstrepen, dat beide terreinen aanleiding geven tot problemen door te hoge tarieven.

Dat de tarieven voor de vermogensbelasting te hoog zijn, komt het duidelijkst tot uiting in de discussie over verpachte landerijen. Hoewel ik de principiële stellingname van de Staatssecretaris ter zake billijk, blijft het een feit dat het rendement op dergelijke landerijen, zeker daar waar hoge waterschapslasten bestaan, het nulpunt nader zonder dienovereenkomstige compensatie in de kapitaalsfeer, als gevolg van de door andere wetgeving ontstane discrepantie tussen de prijsvorming van verpacht land – dat daaruit niet is los te maken – en die van vrij land. Over dubbel pakken gesproken!

Het is dan ook in consequent, dat degenen die deze situatie het meest toejuichen – bij woningbezit is het mutatis mutandis niet anders – dezelfde zijn die er bezwaren tegen maken dat particuliere middelen in de onroerend-goedsfeer niet in ons land worden aangewend doch in het buitenland.

Bij het successierecht lijkt de situatie iets minder klemmend, vooral omdat in ons land niet over de nalatenschap doch over de verkrijging wordt geheven. Aangetekend moet echter toch wel worden, dat elk belastingtarief dat de 50% overschrijdt, door de contribuable als confiscatoir wordt ervaren; oneigenlijke onteigening eigenlijk.

Het lijkt wel alsof de overheid in dit soort discussies, zowel over de vermogensbelasting als over de successierechten, over het hoofd ziet dat de klassieke couponnetjesknipper en huisjesmelker in feite niet of nauwelijks meer bestaan, omdat zij fiscaal al zijn uitgeroeid. Werkelijk particuliere vermogens van enige betekenis hebben vrijwel steeds hun origine in een betrekkelijk recent nog succesvolle onderneming.

Daarin ligt in wezen de beperking die men in acht moet nemen, zowel in vermogensbelasting als in successierechten, wil men geen schade toebrengen aan ons allen.

Het komt mij voor dat de heer Simons dit punt over het hoofd heeft gezien of heeft willen zien, want hij weet ongetwijfeld beter! Ook de heer Zoon heeft daaraan geen woord gewijd.

De uitholling van de eigen vermogenspositie van het Nederlandse bedrijfsleven is een onderwerp van zorg geworden, ook voor de overheid. Ook hier is een knelpunt ontstaan door algemene maatregelen en het algemene klimaat, zodat thans specifieke maatregelen nodig worden geacht om dit knelpunt op te lossen. Ik ben voornemens de volgende week bij de algemene financiële beschouwingen uitvoeriger op dit onderwerp terug te komen.

De Staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer – bladzijde 464, linkerkolom – getoond oog te hebben voor deze problematiek, en naar zijn zeggen 'voldoende oog'. De laatste kwalificatie deel ik niet. Wij hebben hier te maken met hoge tarieven voor vermogensbelasting en successierechten, die de door mij aangeduide situatie geen goed doen, vooral ook doordat dergelijke lasten hun schaduwen ver vooruit werpen.

Een prudente ondernemer zal, wetende welke lasten hem zullen worden opgelegd, in zijn disposities daarmee van te voren al rekening houden en moeten houden. Dit kan betekenen het niet op de meest produktieve wijze aanwenden van de beschikbare liquiditeiten en het kan leiden tot het besluit, niet uit te breiden, tot schade van de werkgelegenheid.

Ik wil deze zaken niet overdrijven, maar er wel op wijzen dat de effecten

van een te hoog tarief – van een als te hoog ervaren tarief – misschien veelal slechts marginaal zijn, maar wel altijd negatief.

Nationaal-economisch gezien kunnen wij ons een dergelijke negatieve bijdrage aan de Nederlandse economie niet meer veroorloven. Hier ligt ook een knelpunt dat niet zou moeten worden opgelost door discriminatoire specifieke maatregelen, bij voorbeeld ten bate van ondernemingen en vennootschappen, waarmee weer andere knelpunten in het vlak van de rechtvaardigheid in het leven worden geroepen, maar door matiging van de tarieven.

Binnen de randvoorwaarden die door de budgettaire positie en de bestaande situatie zijn gesteld, zijn de voorstellen – ik herhaal het – aanvaardbaar tot wenselijk en bekwaam in evenwicht gebracht.

De oudedagsvrijstelling is ver over tijd. Nederland kent heel wat meer vermogensbezitters dan de vermogensbelastingstatistiek aangeeft. Niet zonder reden heb ik gevraagd naar de vermogensposities die voortvloeien uit de afspraken onder de regeling van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Uit de beantwoording blijkt, dat wij dan spreken over ongeveer drie ton voor een schrijver A, zes ton voor een referendaris en acht ton voor een hoofdadministrateur.

In het bedrijfsleven is er nu gelukkig eindelijk ook een hoog percentage van de werknemers in een althans vergelijkbare situatie. Het rapport van de Commissie-Bosman heeft daarin meer klaarheid gebracht. Het is een ander soort vermogen, maar toch...

De bestaande discriminatie ten opzichte van degenen die slechts de AOW-uitkering kunnen verwachten en daarnaast een restvermogen hebben, dat echter dikwijls voor een groot deel onrendabel is – oud-Indischgasten en Haagse en provinciale chic – wordt althans enigszins verlicht.

Dat ook de interingsvrijstelling nu pas afkomt, vind ik eigenlijk een schandaal. De man met krap 1 mln. volgens de vermogensbelasting en een minimuminkomen, is geen sprookje; hij bestaat. Het betoog van de heer Simons over juist dit onderdeel heeft mij dan ook zeer verbaasd.

Al deze oplossingen van knelpunten zijn nuttig, nodig en billijk. Zij zijn echter ook beperkt. Wij hebben begrip voor die beperktheid op dit ogenblik maar er zal, zodra dat kan, meer moeten gebeuren en dan bij voorkeur niet door uitbreiding van deze verfijningen en faci-

Van Tets

teiten maar door matiging van het tarief om dergelijke uitbreidingen minder nodig te maken.

Wij spreken bij deze wetten per slot van rekening ook niet over budgettaire zeer grote bedragen, zoals het geval is bij de geringste wijziging van de loon- en inkomstenbelasting.

Gezien de beperktheid van de omvang van de ondernemingen, waarvoor de ondernemingsvrijstelling zal gelden, en de behoefte die ook het kabinet zegt te hebben om de bloei en het ontstaan van de nieuwe kleine ondernemingen te stimuleren, een in het kader van de werkgelegenheid zeer passende behoefte, heeft het mij verbaasd dat de Staatssecretaris zich zo heeft verzet tegen de suggestie van de heer Kombrink – de enige positieve, zo leek mij, van diens suggesties – om de ondernemer via een vennootschap met de persoonlijke ondernemer gelijk te stellen.

De Staatssecretaris heeft hiertegen aangevoerd dat met een betrekkelijk laag percentage via een holding zo iemand de vrijstelling deelachtig zou kunnen worden. Hij heeft dat maar meteen als oneigenlijk gebruik geklasseerd. Is dat nu wel reëel?

Het gaat toch om de 'controlling interest', het ondernemerschap en wij spreken hierbij over kleine ondernemingen. Hebben wij niet juist grote behoefte aan zulk ondernemerschap, ook al heeft die feitelijke ondernemer niet zoveel eigen middelen dat hij de financiële steun van andere bij zijn onderneming kan ontberen? Is dit niet een voorbeeld van een fiscale koudwaterrees, die het kind met het badwater weggooit?

Ik beperk mij ertoe ter zake van de goodwill te zeggen dat onze gedachten daarover in dezelfde richting gaan. Wil de Staatssecretaris dat bij de nog komende technische herziening van de Successiewet in gedachten houden, ook al helpt dat natuurlijk niet voor de Vermogensbelasting?

Het op 60% van de marktwaarde vastprikken van de waarde van de eigen woning acht mijn fractie aanvaardbaar. Het geeft een vergrote rechtszekerheid en lijkt een redelijk evenwicht tussen de argumenten voor een lager percentage en de budgettaire behoeften.

Ook deze bewindslieden zeggen met een wetsontwerp te zullen komen ter beperking van de rente-af trek. Zij hebben dit kort geleden schriftelijk nog eens bevestigd. Ik betreur dat. Het zal de Staatssecretaris wellicht niet onbe-

kend zijn, dat ik behoort tot degenen die in beginsel niet afwijzend staan tegenover een beperking van de rente-af trek tot het niet inflatiegedeelte van die rente, zodra in het kader van een inflatieneutrale belastingheffing ook bij ontvangen rente slechts het niet inflatiedeel wordt belast, al wil ik ter bevordering van het eigen-woningbezit een sustantiele, zij het naar aard niet onbeperkte fiscale faciliteit ter zake gehandhaafd zien voor de hypotheekrente op de eerste eigen woning. Zolang echter ontvangen rente volledig wordt belast, lijkt mij beperking van de af trek van betaalde rente verwerpelijk.

Wat natuurterreinen, landgoederen en bossen betreft wil ik mij ertoe bepalen, aan te dringen op spoed met een definitieve regeling. Wil de Staatssecretaris alles op alles zetten om te bereiken dat dit onderwerp niet weer ten onder gaat in de verdragen die onvermijdelijk zullen voortvloeien uit een demissionaire periode, inwerkijd van nieuwe bewindslieden en dergelijke?

Mijnheer de Voorzitter! Ten aanzien van het wetsontwerp 16016 wil ik volstaan met twee opmerkingen. De eerste is dat het niet tegemoet komen aan het verzoek tot matiging van de heffing op de verkrijging van neven en nichten, in de zin van neveux et nièces, blijk geeft van weinig begrip voor de speciale band die kinderloze echtparen en ongehuwden, die hun kinderloosheid betreuren, vaak hebben met de kinderen van hun broers of zusters.

Daaraan had, zonder een nieuwe klasse te introduceren, even gemakkelijk tegemoet gekomen kunnen worden met een afslag ten opzichte van klasse 3 als met een opslag op klasse 1 voor kleinkinderen is tegemoet gekomen aan de behoeften van de schatkist. In onze ogen is dit een sociaal minder verantwoord trekje in het wetsontwerp voor de direct betrokkenen een onrechtvaardigheid.

De tweede opmerking is, dat wij de stappen gezet op het terrein van het volgen van de maatschappelijke ontwikkeling ter zake van diverse vormen van samenwonen toejuichen. Het trekken van de meest juiste grens tussen genegenheidsrelaties en gelegenheidsrelaties zal van tijd tot tijd de aandacht moeten blijven hebben.

Mijnheer de Voorzitter! Na het voorgaande zal het duidelijk zijn, dat mijn fractie ondanks bepaalde kritische kanttekeningen en aanmoedigingen van de bewindsman in bepaalde richtingen stellig vóór beide wetsontwerpen zal stemmen.

□

De heer **Christiaanse** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Hoewel ik mij wil concentreren op het successiebelastingontwerp zal ik ook enkele opmerkingen maken over het ontwerp inzake de vermogensbelasting.

In de memorie van antwoord aan deze Kamer wordt 'de gemiddelde belastingbetaler' geïntroduceerd: naast Jan Modaal, George de vermogensbelastingbetaler. Wie is deze belastingbetaler, die er in de loop van de tijd op vooruit zal gaan?

De aanhangige wijzigingen in de vermogensbelasting en de successiebelasting leiden, budgettaire gezien, te zamen genomen tot een drukvermindering.

Het totale budgettaire verlies in 1981 op transactiebasis wordt voor de vermogensbelasting geschat op f 155 mln. Bij de Successiewet was op een positieve opbrengst gerekend van ongeveer f 110 mln. maar door amendementen uit het Regeringskamp is dit volgens nieuwe ramingen f 80 mln. geworden.

Is dit niet nog een te hoge schatting? Reparatiwetgeving bij de inkomstenbelasting kan het verschil tussen de min van de vermogensbelasting en de plus van de successiebelasting niet geheel overbruggen. Ik sluit mij aan bij de vraag van de heer Zoon over de meeropbrengst van reparatiwetgeving.

Het CDA-verkiezingsprogramma 'Niet bij brood alleen' voor 1977-1981 achtte in punt 127 verhoging van de belastingvrije voet in de vermogensbelasting gewenst.

Dit wordt nu gerealiseerd met dit wetsontwerp. Dit is met name ook voor de bezitter van een eigen bescheiden woning reeds een noodzaak. Kleine vermogensbezitters gaan weer buiten de heffing vallen.

Overigens zie ik niet in waarom de heer Simons als bezwaar noemt de wettelijke regeling van de waardering van de eigen woning, gericht op een forfait van 60% van de waarde. Hij ziet dit als een bevoordeling. In vergelijking met recente jurisprudentie, die op 50% uitkomt, is de wettelijke regeling een verzwarende, zoals door ons in het voorlopig verslag naar voren is gebracht.

Voorts werden in dit program vrijstellingen noodzakelijk geacht voor bedrijfsvermogen van zelfstandigen en voor degenen die geen of onvoldoende pensioenrechten hebben. Aan beide wensen komt het wetsontwerp tegemoet, waarbij de ondernemings-

vrijstelling wordt uitgebreid. Bovendien komt er naast de oudedagsvrijstelling nog een interingsvrijstelling.

De vorige en huidige bewindslieden op Financiën hebben hun huiswerk goed gemaakt, ook al acht mijn fractie de basisvrijstelling nog te mager. Een betrekkelijk eenvoudige wet is wel weer gecompliceerd geworden, wat altijd betreurd moet worden. Het blijft moeilijk, vast te stellen wie er nu door dit wetsontwerp op vooruitgaan en wie achteruitgaan. Ook de samenhang tussen de vrijstellingen, die op zich de werking van de vermogensbelasting ondoorzichtiger maken, is niet altijd helder.

In het totaal van de belastingplichtigen voor de vermogensbelasting zijn degenen, die van de nieuwe vrijstelling profiteren, in aantal niet groot. De memorie van antwoord geeft op ons verzoek op blz. 2 enige cijfers maar vermeldt niet de aantallen voor de oudedagsvrijstelling. Waarom niet? Zijn deze gegevens nog te leveren?

Wel staat naar mijn mening vast, dat bij personen die recht hebben op kinderaftrek verzwaring kan optreden. Dit kan gaan om vrij veel personen. Deze verzwaring is er ten onrechte, waar is gespaard om kinderen te laten studeren. Is het mogelijk voorbeelden te geven van de werking van het wetsontwerp voor een persoon met twee studerende kinderen, enerzijds boven 18 jaar en anderzijds beneden 18 jaar? Met de beantwoording ten aanzien van de interingsvrijstelling behouden wij een probleem. Hoewel deze vrijstelling een goede grond kent, verdient de uitwerking geen schoonheidsprijs. Deze vrijstelling loopt af naarmate men ouder wordt.

Zij is bedoeld voor intering op het vermogen tot het 65ste jaar, omdat dan de AOW-uitkering ingaat. Omdat er vermogen is, krijgt men veelal – ondanks een laag inkomen – géén Algemene Bijstandsuitkering. Iemand die wel bijstand ontvangt, krijgt een vast geïndexeerd bedrag tot zijn 65ste jaar.

Zou je niet kunnen zeggen dat je minder vrijstelling krijgt, naarmate je deze meer nodig hebt? Kan nog eens worden aangetoond waarom het in de parallel met de Bijstand juist is, de interingsvrijstelling te verminderen naarmate men ouder wordt?

Ik wil ten slotte nog iets zeggen over de afwijzing van de ondernemingsvrijstelling voor familiebedrijven in de BV-vorm. Bij kleinere BV's is de overdraagbaarheid van de aandelen juist niet groot.

Het betoog bovenaan blz. 6 van de memorie van antwoord is zwak. Verwijzing naar de behandeling in de Tweede Kamer brengt niets verder. Ik sluit mij aan bij de vorige spreker die zei dat de heer Kombrink c.s. het aan de overzijde beter begrepen. Ik citeer de toelichting op zijn amendement:

'In sommige gevallen is de band tussen de (veelal besloten) vennootschap en de aandeelhouder zo groot, dat de aandeelhouder materieel als ondernemer kan worden beschouwd. Er is dan slechts sprake van een formeel-juridisch onderscheid tussen deze aandeelhouder en de ondernemer die zijn onderneming bij voorbeeld drijft in de vorm van een eenmanszaak. In deze gevallen is er dan ook aanleiding de ondernemingsvrijstelling eveneens toe te kennen aan de aandeelhouder'. Dit vind ik een heel realistische benadering.

Een principiële juiste oplossing kan niet altijd zwichten voor het budgettaire argument. Het was zo'n aardige meerderheid geweest aan de overzijde voor dit amendement, indien de bewindslieden hun regeringsgenoten dit amendement eens niet hadden ontraaden.

Het was ook een terechte hommage geweest aan de deskundige wijze waarop de heer Kombrink zijn inbreng bij dit wetsontwerp heeft geleverd. De Raad van Midden- en Kleinbedrijf heeft terecht opgemerkt, dat de Regeringsargumentatie volledig voorbijgaat aan de maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van het drijven van ook middelgrote en kleinere ondernemingen in de BV-vorm.

Rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid zijn in het geding. In geen enkel opzicht gaat het hierbij om het favoriëren van de BV-vorm of het stimuleren van malafide praktijken, hoe zou men dat ook van de PvdA in de Kamers kunnen verwachten.

Het gaat om het fiscaal zoveel mogelijk gelijk behandelen wat maatschappelijk gelijk is. Dat incurante aandelen voor de vermogensbelasting niet altijd op de werkelijke waarde worden gewaardeerd, geldt ook ten aanzien van het ondernemingsvermogen van een directe ondernemer. Er blijft nog wat te wensen over voor een toekomstige wijziging van de vermogensbelasting.

Ik kom nu tot het ontwerp betreffende de successiebelasting. Dit wetsontwerp is politiek en technisch niet zonder belang.

Politiek, omdat het raakt aan de vermogensverhoudingen in Nederland én betrekking heeft op bepaalde maat-

schappelijke ontwikkelingen, bij voorbeeld samenlevingsverhoudingen, andere dan huwelijk.

Technisch, omdat het één van de spaarzame wijzigingen na 1956 in de Successiewet betreft, die ook op onderdelen behoorlijk ingrijpt, bij voorbeeld in de tariefstructuur en het systeem van vrijstellingen, ook ten aanzien van schenkingen. Er treden belangrijke materiële gevolgen op bij aanvaarding van dit wetsontwerp in de successierelatie van ouders en kinderen, met name meerderjarige kinderen en tussen broers en zusters, alsmede hun neven en nichtjes.

Onder deze gevolgen versta ik ook verzwaringen. Ik heb begrepen dat het wetsontwerp niet alleen budgettaire betekenis heeft. Derhalve heeft het ook een belastingpolitieke strekking. De heer Zoon kijkt alleen naar het minder door de amendementen, maar niet naar het meer van het hele ontwerp.

Verervingen van enige omvang worden zwaarder belast indien dit wetsontwerp wet wordt. Ook de rijkere moeten in deze donkere decembermaand volgens dit wetsontwerp offers brengen. De heer Zoon zag hieraan enigszins voorbij in zijn interventie.

Het gemeen overleg met de Tweede Kamer was vruchtbaar. Ondanks een zeer bekwame verdediging – zowel mondeling als schriftelijk – van de eigen voorstellen, moest de Staatssecretaris van Financiën toezien, dat belangrijke amendementen werden aanvaard, vooral door voorstellen van de 'regeringstandem' CDA-VVD.

In grote lijnen bleef het ontwerp echter intact. Voorstellen van de PvdA-fractie inzake de tarieven en de vrijstellingen voor het successierecht en het schenkingsrecht, die op onderdelen in overeenstemming waren met gedachten van de Amsterdamse emeritus-hoogleraar Van den Tempel – de heer Zoon sprak er ook over – werden alle verworpen, mijns inziens terecht.

Er vindt geheel ten onrechte een identificatie van erfenis met inkomen plaats in deze zienswijze. Indien de heer Zoon in deze richting denkt, dan kan hij beter een principiële pleidooi houden voor incorporatie van de successiebelasting in de inkomstenbelasting, in het kader van vermogensvergelijking.

Vele economen staan dit ook voor, zoals hem bekend is. Dit zou echter niet passen in het kader van de huidige opzet.

De eenmansfractie van het GPV aan de overzijde zag een vrij principiële amendement van haar zijde aanvaard.

Christiaanse

De termijn van vijf jaar voor een samenwoningsrelatie van nietverwanten begint niet zolang een van de partners nog civil gehuwd is met een ander.

Aannemend dat deze regeling niet onnodig echtscheidingen zal versnellen, was dit – bepaalde tegenstrijdigheden op de koop toenemend – een goed amendement. Daarentegen werd een voorstel van deze fractie verworpen, waarmee zij een gelijkstelling qua leeftijd wilde bereiken bij samenlevingsrelaties tussen verwanten, met name broers en zusters enerzijds en niet-verwanten – heterofiel en homofiel – anderzijds.

Bij de eerste groep blijft de 35-jarige leeftijd van belang. Bij de tweede groep is het startpunt van de termijn van vijf jaar de 18-jarige leeftijd. Bij de eerste groep is het startpunt in feite door amendering de 30-jarige leeftijd geworden.

Als ik het goed zie, is dit het eerste fiscale wetsontwerp, waarbij homofiele samenlevingsrelaties wettelijk worden erkend, zelfs na een korte duur van de relatie.

Verder hadden de aanvaarde amendementen van CDA/VVD betrekking op onder meer aftrek voor latente belastingverplichtingen, een aanzienlijk veruimde schenkingsvrijstelling voor ouders aan kinderen voor één keer, namelijk tot f 25.000 en dan niet alleen in het jaar van het huwelijk, gebonden aan leeftijd, een overgangsregeling in verband met de budgettaire gevolgen – een uitstekende voorziening – vrijstelling van successierecht bij samenlevingsrelaties, korter dan vijf jaar – mijns inziens minder gewenst – enige verbetering in vergelijking met het regeringsvoorstel van vrijstellingen bij vererving aan vooral meerderjarige kinderen en ten slotte een nadrukkelijk in de wet voorzien uitstel-van-betalingsregeling bij vererving van incourante aandelen of ondernemingen.

In grote lijnen acht mijn fractie deze aanvaarde amendementen verbeteringen van het ontwerp, waarvoor zij overigens op zich zelf ook bewondering heeft. Jammer acht mijn fractie het dat een CDA-amendement om voor oomzeggars een tussentarif te handhaven en deze groep niet gelijk te stellen met de rest van verre en niet-verwanten, werd verworpen, naar ik meen wegens gebrek aan steun van VVD-zijde.

Denkt de fractie van de VVD in deze Kamer er anders over? Met steun van de VVD-fractie aan de overzijde zou dit amendement in het belang van neefjes en nichtjes zijn aanvaard. De fractie van D'66 aan de overzijde voelde wel

sympathie voor deze neefjes en nichtjes. Deze partij heeft misschien ook wat jongere kiezers.

Ook dit wetsontwerp wil ik nog toetsen aan het CDA-verkiezingsprogramma 1977–1978 'Niet bij brood alleen'.

Onder punt 129 kwamen de volgende desiderata aan de orde ten aanzien van successie- en schenkingsrechten.

1. Een vrijstelling in de eerste lijn die zou moeten worden verhoogd onder gelijktijdige opwaartse vrijstelling van alle tarieven in alle categorieën.

2. Onderzoek naar de mogelijkheid van een derde progressie. Het zal de heer Zoon goed doen te weten, dat dit in het programma stond van het CDA: onderzoek naar de mogelijkheid van een derde progressie bij de successiebelasting.

3. In het successierecht rekening houden met het belang van erfopvolging in familiebedrijven van zelfstandigen en in familievennootschappen.

4. Successierechten voor zeer langdurig samenwonenden worden gelijkgesteld met successierechten in de zijlijn.

Men kan zeggen, dat het eerste en het laatste punt worden gerealiseerd met dit wetsontwerp. Het onderzoek naar de derde progressie – waarmee wordt bedoeld dat op een of andere manier rekening wordt gehouden met bij de verkrijger reeds aanwezig vermogen, naast de progressie op grond van grootte van de verkrijging zelf en naast het rekening houden met de familieband – is kennelijk negatief uitpakkt, hetgeen naar mijn overtuiging juist is bij de uitgangspunten van de huidige successiewetgeving.

Terwijl ten aanzien van de familiebedrijven weliswaar een betalingsfaciliteit duidelijker in de wet wordt verankerd, maar principieel niets extra's wordt gedaan – behoudens een toezegging voor nieuwe studie – acht ik dit te betreuren.

Ten slotte nog een paar principiële opmerkingen – mede in verband met hetgeen de heer Zoon heeft opgemerkt over de derde progressie – over de rechtvaardigingsgronden van ons successie- en schenkingsrecht, omdat deze door alle vier genoemde punten heen een rol spelen. Voorop staat echter, dat deze grondslagen thans niet principieel ter discussie staan bij dit wetsontwerp.

In grote lijnen zijn twee systemen voor successiebelasting denkbaar. Een nalatenschapsbelasting, dat wil zeggen een belasting van de nalatenschap als zodanig; een soort nabelasting van de erflater. Dat is meer het anglosaksische type.

In de tweede plaats een verkrijgingsbelasting; dat wil zeggen een belasting afgestemd op de verkrijger, waarbij rekening kan worden gehouden met de grootte van de verkrijging per verkrijger en met de familieband. In de praktijk zijn de verschillen soms kleiner dan het lijkt op het eerste gezicht.

Het Nederlandse systeem is ook geen volstrekt zuivere toepassing van de tweede benadering. Over de rechtsgrond lopen de meningen nog steeds uiteen.

Met Laeyendecker – Successiewet, in de Noordduynserie op bladzijde 5 – kan men zeggen, dat de huidige wet, gezien haar heterogeen karakter, niet past in het raam van één bepaalde opvatting omtrent de rechtsgrond. De benadering van notaris P. L. Dijk in Ars Notariatus VII, dat de successiebelasting een verkeersbelasting is, vindt geen genade in de ogen van een andere grote kenner op dit terrein, namelijk Schuttevaër.

Ook beroep op draagkracht of vermeerdering van draagkracht wijst hij af. In de toelichtingen volgt de Regering enigszins zijn spoor en dat van de vroegere Staatssecretaris Van den Berge, dat in de geschiedenis de gedachte aan het 'onverwachte', het 'zo maar' opkomen van de bate een rol speelt. Men noemt dit ook wel de buitenkansgedachte.

Hierbij komt – bij de Regering ook als toepassing ervan – het element, dat de aanspraken van hen die tot de nabije kring van de erflater behoren, als sterker worden aangevoeld en dus tot lagere belasting moeten leiden.

Naast dit buitenkansbeginsel werkt de Regering ook met de – door mij minder duidelijk geachte rechtsgrondgedachte – 'sluisgedachte'. Hiermee wordt, blijkens de memorie van toelichting op dit wetsontwerp op blz. 17, bedoeld, dat bij de erfrechtelijke verkrijger een toeneming van vermogen plaatsvindt die bij hem de sluis van een belasting zou moeten passeren.

Dat lijkt mij nogal dogmatisch. De redenering is als volgt: toeneming van vermogen uit inkomen passeert de sluis van de inkomstenbelasting; toeneming van vermogen uit erfrecht moet de sluis van het successierecht passeren.

Iedere vermogingstoename moet volgens paragraaf 18 van de memorie van toelichting bij het ontwerp-Vermogensbelasting in beginsel aan belastingheffing zijn onderworpen.

Kan dit principiële punt nog wat worden verhelderd, mede in het kader van de derde progressie? Het gaat namelijk niet om dezelfde persoon, het-

Christiaanse

geen wel het geval is bij de inkomstenbelasting en een vermogenswinstbelasting. Wat is het wezenlijke verschil tussen de sluisgedachte en de verkeersbelastinggedachte?

Het vermogen uit erfrecht heeft reeds eerder bij de erfflater de sluis van de inkomstenbelasting meestal gepasseerd. De sluisgedachte kan leiden tot het onderbrengen van erfrechtelijke verkrijgingen, zoals economisten in theorie dikwijls voorstaan, bij de inkomstenbelasting.

Dit ondermijnt naar mijn gevoelen de afwijzing van de derde progressie. De intelligente gedachten van onze collega Zoon zijn hiervoor ook een aanwijzing dat die ondermijning zou kunnen plaatsvinden.

Ik zou er geen bezwaar tegen hebben indien de sluisgedachte zo gauw mogelijk de sluis zou uitvaren.



De heer **Meuleman** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! De wijziging van de vermogensbelasting en de Successiewet heeft enerzijds mogelijk een voordeel voor de belastingplichtige door optrekking van de belastingvrije voet; anderzijds wordt bij aanvaarding van de Successiewet weer teruggenomen van hetgeen aan vermogen wordt nagelaten.

De vermogensbelasting zien wij nog steeds als een middel om aan financiën te komen, terwijl een rechtsgrond naar ons gevoelen ontbreekt. Immers, wanneer door zuinigheid en vlijt een vermogen wordt verkregen en wanneer spaarzaam wordt geleefd, wordt deze deugd niet beloond maar gestraft met een belastingheffing.

Wanneer er geen spaarzin is geweest en wanneer alles in de consumptieve sfeer is besteed, is men van deze belasting vrijgesteld.

Wij krijgen wel eens de indruk dat dit soort sterk overtrokken sociale voorzieningen deze spaarzin hebben aangetast en verdrongen. Het gevolg zou kunnen zijn dat men zich afvraagt waarom men zou sparen, als het op een andere manier in ruime mate wordt verstrekt.

Als wij ons eerst bepalen tot de vermogensbelasting die tot op heden is gesteld op 8 promille, en als wij berekenen het rendement op vermogen na belastingheffing en na inflatiecorrectie, leidt dit toch wel tot een onvredegevoel.

Het vermogen is de laatste jaren door de inflatie zo sterk gestegen, in verband met de waarde van de eigen woning en de waardering van landbouwgronden enzovoort, dat deze ba-

sivrijstelling, hoewel verhoogd, onzes inziens toch sober is en geen gelijke tred houdt met het percentage van de inflatie.

Op een dergelijke wijze wordt de spaarzin niet bevorderd, al is wel getracht knelpunten in dit systeem weg te nemen.

Toch vragen wij ons af of het wel juist is wanneer bij voorbeeld een woning, die men met onthouding van veel zaken en door sober te leven heeft kunnen kopen, als een eerste levensbehoefte moet worden belast. Geldt dit ook niet ten aanzien van de waardering landbouwgronden?

Is de Staatssecretaris het niet met ons eens, dat de stijging van de waarde van landbouwgronden eigenlijk slechts een vergoeding vormt voor het uitermate geringe rendement van de landbouwgrond? Is het dan redelijk dat deze vergoeding vervolgens weer wordt belast?

Is deze vergoeding bovendien niet te zien als een oudedagsvoorziening voor de landbouwers? Een belangrijk deel is toch immers tot stand gekomen uit reële besparingen, ook vaak nog van vroegere geslachten. Moet men nu dit deel inleveren ten gunste van hen die niet spaarden en hun gezinsinkomen in de consumptieve sfeer hebben verbruikt of gebruikt?

De indiening van het wetsontwerp ten aanzien van de Successiewet is gelegen in het feit dat een bedrag van 110 miljoen gulden compensatie zou zijn te vinden voor budgettaire offers, die in de voorstellen voor de wijziging van de vermogensbelasting worden gebracht.

Nu heeft de fiscus in de afgelopen jaren toch behoorlijk geprofiteerd van de inflatie. Een herziening scheen nodig te zijn. In de nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer staat duidelijk: Wij hebben er geen twijfel over laten bestaan dat wij met dit wetsontwerp mede beogen extra middelen uit de successiebelasting te verkrijgen.

Daarbij moet in aanmerking genomen worden dat de inkomensontwikkeling in het algemeen, met name ook de inkomens uit arbeid, in deze tijd onder druk is komen te staan, aldus vervolgt de nota naar aanleiding van het eindverslag. Later wordt nog eens gerefereerd aan de sociaal-economische context waartegen de centrale doelstelling: het realiseren van een meeropbrengst, moet worden gezien.

Ook mijn fractie aan de overzijde heeft hierbij de vraag gesteld: wil er eenvoudig mee gezegd zijn dat wij, nu wij, gegeven de actuele economische

situatie, welhaast de grens van de belasting van het inkomen hebben bereikt, moeten overstappen op een zwaardere belasting van nagelaten vermogen? Is dit een juiste stelling?

Gelukkig hebben wij ook in de stukken mogen lezen dat de bewindslieden waarde hechten aan bezitsvorming door nieuwe generaties en dat naar hun oordeel particuliere vermogens een voorwaarde en betekenis vormen voor het behoud van het welvaartsniveau in ons land.

Zouden wij dit vermogen weg belasten, dan zou dat een achteruitgang in de economische activiteiten betekenen. Hoewel wij het nut niet willen ontkennen, willen wij wijzen op het erfrecht, hetwelk toch een voluit bijbelse instelling is, die ook vandaag nog van grote betekenis is voor het maatschappelijk leven.

Het nalaten van een kleiner of groter vermogen is voor ons geen maatschappelijk afkeurenswaardige daad. Vermogen is toch zeker een rechtvaardig verkregen goed? Men kan het erfrecht onaangestast laten en het volledig erkennen, terwijl men toch economisch via de successiewetgeving elke verkrijging eigenlijk denkbeeldig maakt, te meer wanneer men bedenkt dat in bepaalde gevallen 50 tot zelfs 68 cent marginaal van elke nagelaten gulden naar de fiscus verdwijnt.

Daarmee krijgen wij naar onze mening toch trekken van een stelsel waarin de staat de grootste erfgenaam is. Waarom moet de overheid hiervan in deze mate profiteren? Het gaat er toch om dat juist de overheid zal moeten aansporen en aanmoedigen tot persoonlijke verantwoordelijkheid binnen de gezins- en familiekring?

Dient dit niet ook bij de successiewetgeving het uitgangspunt te zijn? Geldt dit niet ook eveneens bij de erkend gemoedsbezwaarden? Het feit dat in deze wetgeving de niet-huwelijkse samenlevingsvormen van niet-verwanten geleidelijk aan gelijk worden gesteld met het huwelijk betreffen wij in hoge mate.

Wij willen het huwelijk nog steeds zien als een instelling Gods. Daaraan mag niet worden getornd. Daarom wijzen wij deze gelijkstelling dan ook met kracht van de hand, zijnde in strijd met het gebod Gods.

Over het aantal tariefgroepen en -schijven in deze wet zal ik nu niet spreken. In de Tweede Kamer is hieraan uitvoerig aandacht besteed.

Moet de successiebelasting enerzijds budgettaire compensatie bieden voor verliezen ten gevolge van de vermogensbelasting, anderzijds onder-

Meuleman

vindt zij de gevolgen van het opheffen van knelpunten in de successiewetgeving. De rechtsgrond van de successiebelasting laat het naar onze overtuiging niet toe dat de staat in bepaalde situaties de voornaamste erfgenaam wordt.

De wijzigingen betekenen een niet onaanzienlijke verzwaring van het successie- en van het schenkingsrecht. Daartegenover staat als een geringe verzachting een verhoging van de vrijstellingen.

Wat het schenkingsrecht betreft, zijn de vrijstellingen van belang die gelden voor schenkingen van ouders aan kinderen. Thans geldt een vrijstelling van f 2000 per kind per jaar. Bij aanneming van deze wijziging zal een vrijstelling gelden van f 5000 per kind per jaar.

Ten aanzien van de vrijstelling van f 10.000 voor de schenking aan een kind in het jaar waarin dit kind in het huwelijk treedt, vindt nu een verruiming plaats tot een eenmalig bedrag van f 25.000. Daarbij is bepaald dat deze vrijstelling zal gelden voor een kind tussen 18 en 35 jaar.

De gefaseerde invoering is ons echter niet erg duidelijk. Wel is het ons duidelijk dat dit in verband staat met de consequenties voor de schatkist, maar de uitvoering van een en ander staat ons in dezen niet helder voor ogen.

Deze verruiming van vrijstelling spreekt ons wel aan; wij gaan er dan ook gaarne mee akkoord. Met de verzwaring van het successierecht hebben wij echter grote moeite; wij zijn daarmee niet gelukkig.

Indien wij ten slotte een afweging maken van het tegen en het voor aan gaande deze wijziging – amendering is ons in dit huis helaas niet gegeven –, zouden wij toch uiteindelijk de balans naar het laatste willen laten doorslaan, en ons positief voor de wijziging willen uitspreken, al zij het dan ook met teleurstelling waar het betreft de alternatieve samenlevingsvormen.

De vergadering wordt van 15.38 uur tot 16.53 uur geschorst.



Staatssecretaris **Van Amelsvoort**: Mijnheer de Voorzitter! Het spijt mij dat ik u iets langer heb moeten laten wachten dan ik had aangekondigd.

Met heel veel belangstelling heb ik geluisterd naar hetgeen vijf sprekers hier te berde hebben gebracht. Ik hoop daarop in voldoende mate en op overtuigende wijze antwoord te kunnen geven.

Na een uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer worden thans in de Eerste Kamer de belangrijke wijzigingen op het gebied van de vermogensbelasting en het successierecht besproken.

De voorstellen die thans voor ons liggen beogen met name wat de vermogensbelasting betreft knelpunten op te heffen. Deze knelpunten zijn sedert de invoering van de wet op 1 januari 1965 geleidelijk gebleken. Zij hebben onder meer betrekking op het regime dat momenteel geldt met betrekking tot het oudedagsvermogen, het ondernemingsvermogen en het eigenwoningbezit.

Zoals altijd speelden bij de pogingen tot oplossing van deze knelpunten de rechtvaardigheid en de doelmatigheid een belangrijke rol. Hetzelfde geldt uiteraard voor de budgettaire ruimte. De voorstellen zoals die na de wijzigingen, aangebracht bij een viertal nota's van wijzigingen en twee amendementen, zijn komen te luiden, lossen de knelpunten naar mijn opvatting op bevredigende wijze op.

Illustratief in dit verband zijn de cijfers die in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer zijn genoemd over de aantallen belastingplichtigen die zullen profiteren van de nieuwe of verruimde vrijstellingen. In het gedrukte exemplaar van de memorie van antwoord is tot mijn spijt een deel van het antwoord weggevallen. De heer Christiaanse duidde op iets wat niet in orde was. Ik zal de cijfers nu volledig herhalen.

Van de verruiming van de ondernemingsvrijstelling zullen 75.000 belastingplichtigen gebruik kunnen maken. Van de oudedagsvrijstelling zullen 120.000 belastingplichtigen gebruik kunnen maken. Voor een interingsvrijstelling zouden in beginsel 50.000 belastingplichtigen in aanmerking komen. Vanwege de hoogte van de belastingvrije sommen zullen dat er waarschijnlijk in feite 30.000 zijn.

Het totale aantal vermogensbelastingplichtigen ligt op 650.000 tot 700.000. In vergelijking daarmee is het totale aantal van ongeveer 225.000 mensen die van de vrijstellingen, de nieuwe of de verruimde, zullen profiteren dus wel van betekenis. Het is een derde deel. Ook het absolute aantal is trouwens groot.

De heer Zoon heeft een opmerking gemaakt over iets wat beide wetsontwerpen betreft. Hij wijst erop dat volgens de miljoenennota 1980 f 45 mln. uit de reparatiewetgeving zou worden gefinancierd, terwijl de miljoenennota 1981 een bedrag van f 60 mln. noemt.

Hij vroeg om een verklaring daarvoor. De verklaring is niet die welke hij suggesteerde.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag, blz. 25 en 26, wordt een uiteenzetting gegeven van de budgettaire consequenties van wijzigingen in de vermogensbelasting voor 1981. In 1980 was met de invoering van de oudedagsvrijstelling en de interingsvrijstelling een bedrag van naar schatting f 45 mln. gemoeid.

In 1981 worden de budgettaire consequenties op 60 mln. geraamd. Dat heeft twee oorzaken, namelijk de wijzigingen die bij nota van wijzigingen waren voorgesteld in de oudedagsvrijstelling en de interingsvrijstelling en vervolgens de endogene ontwikkeling, de vermogensgroei. De vermogensbelasting brengt in totaal ongeveer 1 mld. op. Met een daarop inwerkende inflatie zijn al gauw grote bedragen gemoeid.

In de stukken is al uiteengezet dat dit gedeelte door reparatiewetgeving zal worden gedekt. Hoe, kan ik op dit moment nog niet precies zeggen.

Met betrekking tot het wetsontwerp vermogensbelasting heeft de heer Simons opgemerkt dat wij geen standpunt innemen over de verdeling van vermogens en over de meest gewenste belastingdruk op vermogens. Het zou volgens hem aanbeveling verdienen als wij de gehele wet nog eens aan een nauwkeurige studie zouden onderwerpen.

De verdeling van de vermogens echter en de hoogte van de belastingdruk moeten naar mijn mening in een ruimer kader worden bekeken dan alleen dat van de vermogensbelasting. Het is voor mij nog de vraag of de vermogensbelasting wel zo'n doelmatig instrument is tot wijziging van de bestaande vermogensverhoudingen. Het haalt alleen vermogen uit de particuliere sector weg en hevelt het over naar de collectieve sector. Een echt herverdelend instrument is het niet.

Het tweede punt is dat regelmatig vanuit de Tweede Kamer is aangedrongen op spoedige aanpassing van de vermogensbelasting, vanwege optredende knelpunten. Dat hebben mijn ambtsvoorganger en ik zwaar laten wegen. Het is naar mijn mening een goede zaak dat in deze kabinetsperiode een aantal van de gesignaleerde knelpunten kan worden opgelost.

Dit is een tijdsargument. Niet het minst belangrijke argument ten slotte is, dat het kabinet van mening is dat de fiscale mogelijkheden van de vermogensbelasting niet gebruikt moeten worden om de vermogensverdeling te

Van Amelsvoort

beïnvloeden. Ik kom nog terug op het element van de druk van deze belasting.

De heer Simons is zijn betoog begonnen met de opmerking dat hij grote moeite heeft met dit wetsontwerp. Hij twijfelt eraan of het wel evenwichtig is en hij signaleert aspecten die naar zijn oordeel onvoldoende uit de verf zijn gekomen, voordat hij aan het onderdeel toekomt dat voor hem van doorslaggevend belang is, namelijk de interingsvrijstelling. Ik kom daarop uiteraard terug, maar wil eerst ingaan op enkele andere aspecten die de heer Simons heeft genoemd.

De heer Simons had liever een algehele herziening van de vermogensbelasting gezien, als ik hem goed begrijp. De wet dateert van 1964. Sindsdien is wel het een en ander gebeurd. Als men dan enkele knelpunten signaleert, kan men net zo goed de algehele herziening beginnen. Ik merk dat ik het betoog van de heer Simons goed samenvat omdat hij instemmend knikt.

Ik kan die redenering toch niet delen. Ik maak een vergelijking: ontdekt men in een gebouw scheuren, dan gaat men het niet direct afbreken en een ander gebouw optrekken. Men overweegt dat ook niet meteen, maar men dicht de scheuren, vooropgesteld dat het gebouw verder goed in elkaar zit.

Naar mijn mening zit het gebouw van onze vermogensbelasting goed in elkaar. Ik ben het wat dat betreft eens met mijn ambtsvoorganger, die dat in de memorie van toelichting schreef. Ik vond het dus het efficiëntst de knelpunten weg te nemen binnen de mogelijkheden die in het systeem passen en niet door een nieuw stelsel op te zetten.

Trouwens, ik denk ook dat een nieuw stelsel niet veel zou verschillen van het bestaande, maar dat zeg ik misschien te zeer vanuit de opvatting dat het bestaande stelsel goed is.

De heer Simons vraagt, waarom de mogelijkheid om het tarief te verhogen niet aan de orde is geweest. Het antwoord daarop is eenvoudig, dat naar onze mening het bestaande, tot nu toe tijdelijke, tarief van de vermogensbelasting al zo hoog is dat daarin nauwelijks rek meer zit. Het gevaar van belastingvlucht is reëel aanwezig.

De heer Van Tets, die ook over het tarief sprak, vindt dat het tarief, dat nu tijdelijk bestaat, nu al te hoog is, en hij vreest dat het tarief van de vermogensbelasting en het successierecht in combinatie tot uitholling van de positie van het Nederlandse bedrijfsleven zullen bijdragen.

Een prudente ondernemer zal volgens hem rekening houden met de hoogte van die tarieven. Daar heeft hij gelijk in. Hij heeft echter zelf ook aangegeven dat wij, gelet op de budgettaire situatie, geen andere mogelijkheid konden vinden om de gesignaleerde knelpunten weg te nemen dan het naar ons oordeel hoge tarief zo te laten als het is.

Toch vind ik – dat is ook een element in de keus geweest – de hoogte van het tarief niet in die mate een knelpunt als de andere onderdelen, waarover wij voorstellen hebben gedaan.

Als het over de hoogte van belastingtarieven als knelpunt gaat, dan zou men eerder aan de inkomstenbelasting moeten denken. Daarover hebben wij de Tweede Kamer een studie toegezegd. Het is mijn vurige hoop dat wij de resultaten daarvan binnen niet al te lange tijd zullen kunnen meedelen.

De heer Simons heeft gesproken over een progressief tarief. Naar gelang de omvang van het vermogen kan men een verschil in draagkracht aannemen, zegt hij. Daar hebben wij bij de schriftelijke behandeling en ook bij de mondelinge behandeling aan de overzijde al uitvoerig over gesproken, maar ik wil bij deze gelegenheid graag nog eens onder de aandacht brengen, dat grotere vermogens niet voor behoeftebevrediging plegen te worden aangewend.

Ik denk hierbij aan vermogens, vastgelegd in ondernemingen. Als wij over draagkracht spreken, leggen wij doorgaans een verband met behoeftebevrediging. Ik kom hierover nog uitvoeriger te spreken in verband met de opmerkingen van de heer Zoon over het successierecht.

Het verband met de behoeftebevrediging ontbreekt bij de grotere vermogens, waardoor de gedachte aan een omvangrijke draagkracht bij de vermogensbelasting naar mijn mening niet actueel is.

De heer Meuleman heeft betoogd dat naar zijn gevoel een rechtsgrond voor de vermogensbelasting ontbreekt. Dat zou, als het waar was, uitermate ernstig zijn. Spaarzaamheid wordt gestraft, consumeren wordt vrijgesteld, zegt hij. Ik geloof niet dat de spaarzin wordt aangetast door de vermogensbelasting en het successierecht, omdat daarvoor de tarieven veel te laag zijn.

Juist het ontzien van de spaarzin is een van de motieven voor een laag tarief in het successierecht bij nauwe verwantschap, met name voor kinderen. Ik heb er al op gewezen in de schriftelijke stukken, dat van de voor-

gestelde wijzigingen naar mijn mening geen negatief effect op de spaarzin zal uitgaan. Budgettair zal de druk van de belastingen in de vermogenssfeer in totaliteit enigszins verminderen.

Dit is een gevolg van de voorgenomen maatregelen betreffende de vermogensbelasting. De problematiek van het sparen is zeer belangrijk en heeft dan ook in evenredige mate de aandacht van de Regering verkregen. In de memorie van antwoord heeft de Minister toegezegd, dat hij op niet al te lange termijn hierover een nota aan de Tweede Kamer zal zenden. Er zijn natuurlijk veel meer factoren, die op de spaarzin invloed hebben. Naar mijn mening zijn die andere factoren ook van grotere betekenis.

Wat betreft de rechtsgrond van de vermogensbelasting moet ik zeggen dat de vermogensvorming uiteraard wordt beïnvloed door de belastingen. Echter, de rechtvaardiging van de heffing ligt in de draagkracht. Wie vermogen heeft, heeft meer draagkracht dan iemand, die het niet heeft.

Een politiek belangrijk onderdeel is de interingsvrijstelling. De heer Simons heeft dit onderdeel kritisch belicht. Hij vraagt enigszins raillerend, of het soms de bedoeling is dat mensen met lage inkomens in bepaalde gevallen niet of vrijwel niet kunnen profiteren van deze vrijstelling. Ik meen dat het antwoord op die vraag zó duidelijk is, dat ik het niet behoef te geven; ik richt mij dan ook op de onderdelen van zijn betoog.

Ter adstructie van zijn stelling voert hij aan, dat het vermogen van de belastingplichtige, inclusief de belastingvrije sommen, een rendement geeft dat heel wel 10% kan zijn. Daardoor zouden veel mensen niet in aanmerking komen voor de genoemde vrijstelling. De bedoeling van de nieuwe vrijstelling is nu juist dat mensen met een laag inkomen daarvoor in aanmerking komen. Daarom is als referentiekader voor de vrijstelling het inkomen genomen.

Hoe lager het inkomen, hoe hoger de vrijstelling. Daarover zijn wij het eens, maar onze wegen gaan uiteen waar de heer Simons stelt dat, als iemand een vermogen heeft waardoor hij in de vermogensbelasting valt, hij zeker ook een redelijk inkomen zal hebben.

Hij geeft becijferingen, waaruit moet blijken dat dit inkomen zodanig kan zijn dat daardoor alleen al – gelet op de in het ontwerp opgenomen tabel – de vrijstelling niet in werking kan treden.

Van Amelsvoort

Is het juist om aan te nemen dat iemand met een zo groot vermogen ook een zo hoog inkomen zal hebben dat hij of zij niet onder de vrijstelling zal vallen?

Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof dat dit niet het geval zal zijn. Het is waar dat men op een staatslening op dit moment meer dan 10% kan maken, maar dat betekent niet dat men in de praktijk over het gehele vermogen een zo hoog rendement kan maken. Als de heer Simons mij het adres kan geven van de beleggingsadviseur die mij in zo'n positie kan plaatsen, houd ik mij ten zeerste aanbevolen. Nu spreek ik nog over renderende onderdelen van het vermogen. De eigen woning moet daar echter naar mijn mening ook bij worden betrokken, want ongeveer 90% van de vermogensbelastingplichtigen bewoont een eigen woning, die nu eenmaal geen, of slechts een zeer laag rendement oplevert.

De heer **Simons** (PvdA): Wat doet u met die overige 10%?

Staatssecretaris **Van Amelsvoort**: Ik noemde die 90% om aan te geven hoe belangrijk de eigen woning voor de vermogensbelastingplichtigen in totaliteit is. Bij veel belastingplichtigen met een lager inkomen – met andere woorden: ook met een gering rendement op het vermogen – bestaat het vermogen uitsluitend uit een eigen woning. Deze redenering zet ik tegenover die van de heer Simons.

Er zijn echter ook feiten. Ik heb al gezegd hoeveel mensen naar onze verwachting in aanmerking zullen komen voor de interingsvrijstelling, rekening houdend met de belastingvrije som voor de vermogensbelasting. Dat cijfer is gebaseerd op inkomensstatistieken. Die geven aan dat er veel mensen zijn met een vermogen dat zo hoog is dat ze voor vermogensbelasting in aanmerking komen, terwijl ze toch een zodanig laag inkomen hebben dat ze onder de interingsvrijstelling vallen. Dat feit vind ik doorslaggevend. Redeneringen kunnen wij tegenover elkaar stellen, maar voor de feiten moeten wij eerbied hebben. Daarom vind ik het van belang dat voor deze mensen – enige tienduizenden – de interingsvrijstelling beschikbaar komt. Ik vecht de berekening van de heer Simons rekentechnisch niet aan. Dat doe ik wel qua relevantie.

Bovendien verzoek ik hem rekening te houden met het feit dat veel mensen in de positie verkeren waarin wij verlichting willen brengen door middel

van de interingsvrijstelling. Ik hoop van harte dat ik de heer Simons heb kunnen overtuigen.

De heer Christiaanse vroeg of onze opbrengstverwachting voor de wijziging van de successiewetgeving – 80 mln. – niet aan de hoge kant is. Het blijft natuurlijk een schatting, maar binnen de marge daarvan zijn wij niet aan de hoge kant gaan zitten.

De heer Christiaanse vraagt mij, enkele voorbeelden te noemen over de werking van de wetsontwerp op het punt van de kinderaftrek voor buitenshuis studerende kinderen in de leeftijdscategorieën 16–18 jaar en 18–27 jaar. Op dit moment wordt voor twee kinderen in de categorie 16–18 jaar een aftrek genoten van maximaal f 90.000. Na de wijziging wordt het voor kinderen in de categorie 16–18 jaar f 10.000.

Dat is een grote verlaging, maar aangezien het om kinderen tussen 16 en 18 jaar gaat, nemen wij aan dat deze in de regel niet buitenshuis studeren. Voor twee kinderen van 18 tot 27 wordt het f 54.000.

De heer Christiaanse had een probleem met de uitwerking van de interingsvrijstelling. Hij vraagt zich af, of het wel juist is dat de interingsvrijstelling lager wordt, naarmate men ouder wordt, terwijl degenen die een bijstandsuitkering krijgen daaraan een vast geïndexeerd inkomen ontlenuen. Ik wil die parallel niet zo trekken.

Wat hebben wij gedaan met de hoogte van de interingsvrijstelling? Wij hebben geprobeerd – grofweg gezegd – het bedrag aan te verwachten bijstandsuitkeringen tot het 65ste jaar contant te maken. Maakten we de uitkering die een ouder wordende bijstandsgenieter tot zijn 65ste ontvangt, eveneens contant, dan zou er evenzeer sprake zijn van een aflopend bedrag, omdat ook deze uitkering nu eenmaal ophoudt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

Maar ook afgezien van de parallel met de bijstandsuitkeringen meen ik dat de interingsvrijstelling boven 65-jarige leeftijd moet aflopen. Naarmate men ouder wordt heeft men namelijk, telkens gerekend vanaf het jaar van intering tot het 65ste jaar, steeds minder vermogen nodig waarop wordt ingeteerd voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud.

Dan de ondernemingsvrijstelling. De heer Christiaanse vindt het jammer, dat het amendement van de heer Kombrink is verworpen, waardoor de ondernemingsvrijstelling ook zou zijn gaan gelden voor bepaalde aandeelhouders. Ik meen echter dat dit amen-

dement is ingetrokken en niet verworpen, maar ik zou het moeten nakijken om het zeker te weten.

Ik had ook de indruk bij het debat aan de overzijde dat ik de heer Kombrink en anderen op dit punt overtuigd had. Mijn zienswijze op dit punt is overigens niet absoluut. Het is een zeer moeilijke keuze om deze maatregel al dan niet in te voeren.

Ik vond het een zeer moeilijke beslissing, maar ik ben er steeds sterker van overtuigd geraakt, dat de beslissing die ik genomen heb, juist was. Het budgettaire element heeft geen rol gespeeld. Wel belangrijk bij de overwegingen is geweest, dat er op velerlei terrein onderscheid wordt gemaakt tussen de zelfstandige ondernemer – de ondernemer zonder afgescheiden vermogen – en de directeur-aandeelhouder.

Dit onderscheid bestaat ook in de wetgeving; denk aan de pensioenvoorziening, aan de aansprakelijkheid en aan de fiscaliteit, waar wij het onderscheid tussen inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting kennen. Ook wat de gebondenheid van het vermogen betreft is er verschil: de overdraagbaarheid van aandelen zonder dat de directeurspositie in gevaar komt is eerder denkbaar bij een onderneming met afgescheiden vermogen dan bij overdracht van een zelfstandige onderneming.

Ook de mogelijkheid van misbruik door middel van holdings en door middel van buitenlandse vennootschappen, is in de Tweede Kamer de revue gepasseerd. Ik blijf van mening dat het, gelet op al deze argumenten, beter is, de grens voor toekenning van de ondernemingsvrijstelling te leggen bij de BV zelf in plaats van ergens in de BV.

Men moet immers toch een grens trekken, die willekeurig blijft. Ik vind het geen hoofdargument, maar je moet een grens trekken en wel een eenvoudige. Waarschijnlijk zal het een percentage van de aandelen die één man bezit, zijn. Andere grenzen heb ik ook niemand horen noemen in de discussie. Al met al kun je dus het beste de grens bij de BV zelf leggen.

Ook de heer Van Tets heeft de aandeelhouder aan de orde gesteld. Het argument van oneigenlijk gebruik door middel van holdings, dat de heer Van Tets noemt, is niet doorslaggevend geweest. Het is voor mij een onderdeel van een reeks van argumenten, die ieder op zichzelf wijzen in de richting van afwijzing van de ondernemingsvrijstelling voor aandeelhouders.

Van Amelsvoort

Ik had de indruk, dat dit argument aan de overzijde voor de heer Kombrink wel doorslaggevend was. Ook ik vind het oneigenlijk gebruik. De heer Van Tets liet doorschemeren, dat dit voor hem nog de vraag was.

Iemand met een minderheidspakket aandelen kan deze onderbrengen in een holding, waarvan hij alle aandelen wel bezit. Via de deelnemingsvrijstelling kan hij dan profiteren van de ondernemingsvrijstelling op een wijze, die de wetgever niet heeft bedoeld.

Dat is voor mij de eenvoudige definitie van oneigenlijk gebruik. Ik vind dat ook geen 'koud-watervrees', zoals de heer Van Tets het kwalificeerde. Het is een heel reële mogelijkheid.

De heer Van Tets wees voorts op de problemen met de landgoederen. Hij vroeg mij of ik alles op alles zou willen zetten om spoedig met voorstellen op dat punt te komen. Ik doe zeer mijn best, maar er ligt nog heel veel hooi op mijn vork en ik moet voortdurend met de armen slaan om te zorgen dat er niet meer hooi bij komt dan eraf gaat. Voor de landgoederen ben ik mede van anderen afhankelijk, met name van de Stuurgroep Natuurschoonwetlandgoederen. Ik hoop op mijn beurt, dat zij mij spoedig bedienen.

Ik wil nu, als overgang, nog iets zeggen aan het adres van de heer Simons over de vermogenswinstbelasting. In het regeerakkoord is de voorwaarde vastgelegd, dat bij de invoering van een vermogenswinstbelasting de opbrengst aanzienlijk hoger moet liggen dan de perceptiekosten.

Aan die voorwaarde kunnen wij niet voldoen, zoals wij in de memorie van toelichting hebben uiteengezet. Het lijkt mij ook een juist uitgangspunt – ik wil mij niet achter een regeerakkoord verschuilen – dat een belasting netto iets moet opbrengen. Dat is immers – verschillende sprekers hebben het hier vandaag ook gezegd – het doel van elke belasting. Het regeerakkoord van het kabinet ondersteunt deze gedachte.

Over de verdere studie over vermogensbelasting heb ik aan de overzijde al gezegd, dat gewijzigde omstandigheden aanleiding kunnen zijn, op nieuw aandacht te besteden aan invoering van een vermogenswinstbelasting. Daarbij denk ik met name aan de door ons allen verhoopte mogelijkheid, dat de economie weer gaat aantrekken, waardoor vermogenswinsten weer actueel gaan worden.

Dat zijn feitelijke omstandigheden die van grote invloed zijn op de te verwachten opbrengst. Daarmee zou het

werkingsgebied van een vermogenswinstbelasting – en dus de opbrengst – ruimer kunnen uitvallen.

Ik kom nu toe aan het successierecht. Ik ben erkentelijk voor de waardering die de heer Zoon heeft geuit voor het terugbrengen van het aantal tariefgroepen van zes – dat is de bestaande situatie – naar drie. Inderdaad is de indeling van een verkrijger in een tariefgroep gebaseerd op objectieve aspecten, namelijk de mate van verwantschap met de erflater en het feit van samenwoning.

Naar ik verwacht, is dat laatste niet altijd eenvoudig vast te stellen. De heer Zoon is ook de mening toegedaan, dat het ondoenlijk is, bij iedere vererving de intensiteit van de relatie of van de genegenheid te beoordelen en bepalend te laten zijn voor de indeling van de verkrijger in een bepaalde tariefgroep.

Dat is juist en vanuit die gedachte streven wij ernaar, objectieve criteria te hanteren. Ook nu is het artikel van professor Van den Tempel in het Weekblad voor Fiscaal Recht aangehaald. Ik ben inderdaad van mening, dat maatregelen in de vermogenssfeer en maatregelen in de inkomenssfeer, gegeven het systeem dat wij hebben, liefst zo duidelijk mogelijk gescheiden gehouden moeten worden.

De heer Zoon is nog teruggekomen op de derde progressie en in verband daarmee op de grensnuttheorie.

In de stukken zijn wij ingegaan op de mening van de heer Zoon dat het bezit of de verkrijging van vermogen evenzeer behoeftenbevrediging kan betekenen als consumptie behoeftenbevrediging betekent. In de memorie van antwoord heb ik daarop een reactie gegeven. Ik had daarmee niet de bedoeling de discussie over dit onderwerp plat te slaan. Ik meen echter inderdaad dat wij, als wij spreken over de bevrediging van behoeften, denken aan consumptie.

Als wij de theorie van het grensnut willen toepassen, moeten wij die uitsluitend toepassen op de consumptie, op behoeftenbevrediging door middel van consumptie. Dit is bij mijn weten ook de oorsprong van de grensnuttheorie. Ik weet echter niet alles. Misschien kan de heer Zoon mij andere voorbeelden noemen in de literatuur. Bij mijn weten wordt deze theorie echter uitsluitend op consumptie toegepast.

De heer Zoon zegt dat wij zelf hebben gezegd, dat een verkrijging niet voor consumptie wordt aangewend als de verkrijger al een vermogen heeft. Dit is wel waar, maar dit was een

reactie op zijn opmerkingen. Hij mag dit dus niet als argument aanvoeren.

Ik wil nog het volgende zeggen ter staving van mijn opvattingen over de grensnuttheorie. Bij consumptie zal men bij toeneming van de consumptie van een bepaald goed altijd een verzadigingspunt bereiken. Dit is het uitgangspunt van de grensnuttheorie. Bij vorming van vermogen zal men echter nooit een verzadigingspunt bereiken. Daarom betwijfel ik of het grensnut van vermogen afneemt bij de toeneming van het vermogen. Dan zou men toch ergens een verzadigingspunt moeten bereiken.

Men zou kunnen tegenwerpen dat de totale consumptie als zodanig evenmin een verzadigingspunt kent. Dat weet ik echter nog zo niet. Als men nagaat wat mensen consumeren die erg veel kunnen consumeren, dunkt mij dat men het begrip consumptie intussen tussen aanhalingstekens moet gaan zetten.

Als iemand grote feesten organiseert, is die consumptie niet meer zijn persoonlijke consumptie, maar die van anderen. De 'consumptie' gaat dan in de richting van schenking of zij gaat in de richting van belegging; men kan bij voorbeeld ook grote huizen kopen. Al deze overwegingen leiden mij ertoe, te blijven ontkennen dat de grensnuttheorie toepasbaar zou zijn op het vermogen.

De heer Zoon duidt in dit verband een zegswijze aan, waarin de duivel als handelend persoon ten tonele wordt gevoerd. Ik heb die zegswijze altijd opgevat in de betekenis van 'rijken worden rijker'. Ik zie niet in dat dit zou aangeven dat een derde progressie in het successierecht maatschappelijk aanvaardbaar zou zijn. De heer Zoon spreekt in dit verband ook over de sterkste schouders die de zwaarste lasten moeten dragen.

Hij maakt ons daarbij een ernstig verwijt. Hij zegt dat wij de kans gemist hebben om door invoering van een derde progressie deze gedachte concreet inhoud te geven. Ik meen dat de heer Zoon de stelling dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen, hier ten onrechte gebruikt. Als ik hem goed begrijp, wil hij niet dat de sterkste schouders de zwaarste lasten gaan dragen, maar wil hij de sterkste schouders hun kracht ontnemen.

De heer Zoon heeft een verband gelegd tussen de beide wetsontwerpen die hier nu aan de orde zijn.

Hij heeft gezegd dat de nevenschikking van de twee elementen, te weten de budgettaire compensatie en het streven naar het opheffen van knel-

Van Amelsvoort

punten, treffend juist is, maar dat de budgettaire doelstelling niet is gerealiseerd. Ook de heer Christiaanse heeft geïnformeerd naar de manier waarop de budgettaire derving, als gevolg van de aangenomen amendementen, zal worden gedekt.

Ik heb al gezegd dat de wijze van dekking in zoverre vaststaat dat dit uit de reparatiewetgeving zal komen; in zo verre niet dat wij de precieze maatregelen van reparatiewetgeving nog niet hebben kunnen kwantificeren.

Met belangstelling heb ik geluisterd naar de politieke en technische analyse die de heer Christiaanse van het wetsontwerp inzake de successierechten heeft gemaakt. In grote lijnen kan ik mij met zijn benadering verenigen.

Met name zijn opmerking dat het wetsontwerp betrekking heeft op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, bij voorbeeld samenlevingsverhoudingen buiten het huwelijk, spreekt mij aan. Het spijt mij dat de heer Meuleman op dat terrein van een tegengestelde mening blijk heeft gegeven. Ik meen dat hij verder gaat dan nodig is, dat hij zelfs een onjuistheid begaat door te zeggen dat wij met dit wetsontwerp zouden tornen aan het huwelijk.

Wij komen in het geheel niet aan het huwelijk door dit voorstel van wetswijziging. In onze bedoeling verandert er alleen iets voor degenen die niet zijn gehuwd en die toch samenwonen.

De heer Christiaanse heeft gezegd dat het wetsontwerp ook op onderdelen behoorlijk ingrijpt in de tariefstructuur en dat er belangrijke materiële gevolgen optreden in de successierelatie van ouders en kinderen en andere verwanten. Dat is juist bij individuele beschouwing van de resultaten van dit wetsontwerp. Beschouwt men de twee wetsontwerpen samen, dan is er echter sprake van een verlichting.

Ik ben het eens met de heer Christiaanse dat het gemeen overleg met de Tweede Kamer vruchtbaar is geweest. Ik ben hem dankbaar voor zijn kwalificatie van de verdediging van regeringswege van de voorstellen, zoals ik ook de heer Van Tets erkentelijk ben voor de lovende woorden die hij heeft gesproken. Ik ben niet onverdeeld enthousiast over de amendementen die de Kamer aan de overzijde heeft aanvaard; dat zal wel duidelijk zijn uit mijn houding tijdens het debat aldaar.

De heer Christiaanse heeft het wetsontwerp getoetst aan het verkiezingsprogramma van het CDA. Ik heb deze toetsing met grote belangstelling ge-

volgd. Ik zal mij echter over dit onderdeel van commentaar onthouden.

Wat de familiebedrijven betreft, stel ik de heer Christiaanse voor, de resultaten van de toegezegde studie af te wachten.

Ik stem in met zijn opvatting dat de rechtvaardigingsgronden van ons successie- en schenkingsrecht thans niet principieel ter discussie staan. Wij zullen het bestaan van deze belasting in het kader van het totale stelsel als een historisch en feitelijk gegeven dienen te aanvaarden, ons daarbij realiserend dat, wat men overigens ook over de rechtsgronden moge denken, praktisch alle moderne landen de één of andere vorm van belasting van nalatenschappen kennen. In navolging van de heer Christiaanse hecht ik er toch aan, enige beschouwingen aan de rechtsgronden te wijden.

Ik ben het wederom eens met zijn uiteenzetting over de twee denkbare systemen. Ik kan mij heel goed vinden in het betoog dat hij heeft gehouden over de verschillende opvattingen over de rechtsgronden van de successiebelasting, waaruit ik afleid dat hij weinig moeite heeft met de buitenkansgedachte als pijler van de heffing maar dat de sluisgedachte hem minder goed voorkomt. Ik zal een poging doen om nog wat verheldering op dit punt te brengen.

Voor zover een vermogenstoename een inkomens karakter heeft, valt zij onder de inkomstenbelasting; voor zover een vermogenstoename geen inkomens karakter heeft, kan toch een verband worden gelegd tussen de toename van het vermogen en het inkomen.

Immers, vermogenstoename leidt per definitie tot vermogen en inkomen dat bespaard wordt leidt eveneens tot vermogen. Deze vergelijkingsmogelijkheid is er dus. Maar op het inkomen waaruit vermogen wordt gevormd, is eerst inkomstenbelasting ingehouden. Een beeldspraak toepassende, zeggen we dat dit vermogen een belasting-sluis – de sluis van de inkomstenbelasting – is gepasseerd.

Voor een vermogenstoename die het gevolg is van verkrijging krachtens erfrecht of van schenking geldt deze belastingheffing niet: deze vermogens-toename is niet door een sluis heengegaan. Indien dit vermogen was verkregen als een gevolg van arbeid, zou het – in de vorm van opbrengsten uit arbeid – wel in de inkomstenbelasting zijn betrokken.

Uit een oogpunt van lastenverdeling vind ik deze situatie onevenwichting. Dit betekent niet dat het successierecht in zijn tarief gelijk zou moeten

zijn aan de inkomstenbelasting; zeer zeker niet. Dit is alleen al daarom niet het geval, omdat het hier – zoals de heer Christiaanse terecht heeft gezegd – niet om dezelfde personen gaat.

Overigens is het ook weer niet zo dat de 'sluisgedachte' met mathematische zekerheid zou leiden tot een bepaalde structuur van vrijstelling en een bepaalde structuur van het tarief. Het buitenkansbeginsel moet daarbij immers tevens een rol spelen.

In het tarief gaan wij ervan uit – niemand betwist dit ten gronde, al zetten sommigen wel vraagtekens – dat er hoe nauwer de relatie is tussen de erf-later en de verkrijger, des te meer reden er is om bij de tariefstelling rekening te houden met het feit dat het vermogen dikwijls zal zijn ontstaan uit besparing van inkomen, waarbij de erf-later al wel de sluis van de inkomstenbelasting is gepasseerd.

Ik denk hierbij met name aan kinderen die hebben gedeeld in de levenswijze van hun ouders en die – als dit een zuinige levenswijze is geweest – minder hebben geprofiteerd. Als zij erven kunnen zij nu wel profiteren, al behoeven zij het natuurlijk niet te doen.

Het is in elk geval een overweging die leidt tot een laag tarief voor kinderen. Zo is er ook een wisselwerking tussen het buitenkansbeginsel en de sluisgedachte.

Bovendien is het vanuit de positie van de erf-later – die in ons systeem overigens niet voorop staat: ons systeem belast immers de verkrijger; maar in het licht van de ouder-kindrelatie vind ik de positie van de erf-later belangrijk – van grote betekenis dat hij weet, zijn vermogen te zullen nalaten aan zijn kinderen. Ook dit is een reden om rekening te houden met de mate van verwantschap in het tarief.

De heer Van Tets heeft met betrekking de successiewet de goodwill aan de orde gesteld. Ik kan daar nog niet veel van zeggen. Hij heeft gevraagd wat ermee gaat gebeuren bij de technische herziening van de wet. Op het ogenblik is goodwill onbelast. De heer Van Tets wil weten, of dit zo blijft.

Ik heb al aangekondigd dat de goodwill inderdaad bij de technische herziening aan de orde zal komen. Daarbij zal uiteraard het aspect van de belastbaarheid worden betrokken, maar ik zou nu toch niet willen vooruitlopen op het standpunt dat ik dan zal innemen en dat ik nu ook zelf nog niet ken.

De heren Van Tets en Christiaanse hebben beiden de voorstellen met betrekking tot niet-gehuwd samenlevenden positief beoordeeld.

De heer Meuleman betreurt deze echter. Ik zeg nog eens met nadruk, dat

Van Amelsvoort

ik niet de intentie heb, niet gehuwd samenwonenden gelijkelijk te behandelen als gehuwden. Dat is ook niet het voorstel. Het voorstel neemt een tussenpositie in.

In de maatschappelijke verhoudingen van dit moment zou het irrealistisch zijn te doen alsof mensen niet samenwonen, om onze ogen geheel en al voor dat verschijnsel te sluiten. Die mensen zijn geen willekeurige derden voor elkaar. De fiscus behoort dan ook niet te doen alsof het willekeurige derden zijn.

De heer Zoon koesterde, naar ik vermoed, de verwachting dat de voorstellen ten aanzien van de vrijstelling en de tariefstelling voor samenwonenden verder zouden gaan. Hij suggereert dat wij met de duurzaam samenwonenden niet helemaal uit de voeten konden.

Voorts verwijst hij naar de nota Op weg en vraagt zich af, of er wel voldoende pogingen zijn gedaan om tot een verantwoorde afweging te komen. Deze afweging hebben wij echter niet gemaakt. Hier spelen twee kwesties door elkaar. In het successierecht was er een knelpunt dat in de praktijk zo zwaar woog dat ik heb gemeend er op voorhand iets aan te moeten doen. Dat loopt vooruit op de behandeling van de nota Op weg en van de maatregelen die wij naar aanleiding van de discussie daarover zullen nemen.

Op 23 januari vindt in de Tweede Kamer een openbare commissievergadering plaats over de nota Op weg. Daarna zullen wij een concreet beleid ontwikkelen. Dan zullen de basisbeslissingen, onder meer ten aanzien van de verhouding van de draagkrachtgedachte tot het streven naar individualisering, moeten worden genomen.

Die zullen consequenties hebben voor de vermogensbelasting. Pas wanneer er een totaal beleid ontstaat, kan de verantwoorde afweging worden gemaakt die de heer Zoon op het oog heeft.

De heer Meuleman heeft de vrijstellingen in het schenkingsrecht aan de orde gesteld, met name met het oog op schenkingen van ouders aan kinderen. Wij stellen een verhoging van f 2000 tot f 5000 per jaar voor. De gedachte afgevaardigde kan zich daarin vinden.

Hetzelfde geldt voor de vervanging van de vrijstelling tot f 10.000 voor een schenking in het jaar waarin het kind in het huwelijk treedt door een eenmalige vrijstelling van f 25.000 voor kinderen tussen 18 en 35 jaar. Ik heb dat een

goed idee gevonden en heb graag meegewerkt aan de verwerking daarvan in het wetsontwerp.

De gefaseerde invoering is de heer Meuleman niet duidelijk geworden. De vrijstelling geldt na de gefaseerde invoering voor kinderen tussen 18 en 35 jaar. De gefaseerde invoering beoogt de vrijstelling van jaar tot jaar uit te breiden, dus grotere groepen kinderen daarvoor in aanmerking te laten komen.

In 1981, vooropgesteld dat het wetsontwerp dan wet zal zijn, is de vrijstelling alleen van toepassing als ouders schenkingen doen aan kinderen van 18 tot en met 22 jaar. In 1982 wordt die groep uitgebreid, dan komen er ook de kinderen tot 26 jaar onder te vallen.

In 1983 komen er ook kinderen tot 30 jaar onder te vallen. In 1984 zal de volledige vrijstelling zijn bereikt. Zij geldt dan ook voor de kinderen tot 35 jaar.

De heer Meuleman vraagt of het feit dat wij zeggen mede op grond van de actuele situatie, dat de grens van de belastingheffing in de directe sfeer is bereikt, de reden is waarom wij moeten overstappen op een zwaardere belasting van vermogen.

Dat is niet het geval. Deze consequentie mag men uit onze stelling niet trekken. Ons uitgangspunt bij deze wetsontwerpen is geweest dat wij per saldo, afgezien van het oplossen van knelpunten, geen verlichting beoogden in de totale druk van de belastingen in de vermogenssfeer.

De vergadering wordt van 17.50 uur tot 18.00 uur geschorst.



De heer **Simons** (PvdA): Ik dank de Staatssecretaris gaarne voor zijn beantwoording.

Ik zal mij in tweede instantie beperken tot enkele punten, waarover nog verschil van mening bestaat en waarbij ik de gedachtengang van de Staatssecretaris niet goed kan volgen. Ik heb het punt van de doorlichting zeer voorzichtig geformuleerd, zoals de Staatssecretaris zich zal herinneren. Onder meer heb ik gevraagd naar het beleid, als een dergelijke wet al zoveel jaren bestaat.

Ik heb beluisterd dat de Staatssecretaris zegt: De vermogensbelasting is geen goed herverdelingsinstrument en bovendien was enige haast geboden in verband met het wegnemen van de obstakels in de wet. Daarvoor heb ik alle begrip, maar omdat dit een paar jaar heeft geduurd hebben wij aandacht ervoor gevraagd, van zo'n gelegenheid gebruik te maken de wet

grondiger in haar geheel door te lichten, zodat ook aan de andere aspecten aandacht wordt besteed.

De Staatssecretaris zei dat het gebouw enige scheuren vertoonde – ik heb niet gehoord, of hij zei: flinke scheuren – en dat het gebouw voor de rest nog goed in elkaar zat. Ik ben altijd huiverig als een gebouw scheuren gaat vertonen, omdat dit meestal een reden heeft.

Als men de scheuren alleen gaat voegen, dan is men niet op de goede weg. Integendeel, als er sprake van scheuren is, dan is er vaak met het fundament iets niet in orde. Dikwijls is dan een grote renovatie vereist. Ik heb dan ook gepleit voor een grondige doorlichting van de wet.

Het tarief is naar de mening van de Staatssecretaris hoog, maar ik heb mij daarover in principe niet willen uitspreken. Ik heb in dat verband gezegd, dat ik het betreunde, dat het tarief niet goed aan de orde is geweest. Ik besef natuurlijk dat, als men daarover spreekt, men dit moet bekijken in verband met de rechtsgrond die bestaat voor deze belasting.

Men moet ook bekijken, hoe een en ander zich verhoudt tot rechtsgronden voor andere belastingen en ook opbrengsten van andere belastingen. Ik had het dus in een wat wijder perspectief willen zien, zonder daarover op dit ogenblik een uitspraak te doen. Helaas is dat dus niet het geval geweest.

Ik ben het met de Staatssecretaris eens dat in verband met de vermogenswinstbelasting de perceptiekosten een belangrijke rol spelen, maar wij moeten ervoor oppassen dat wij dit niet te allen tijde naar voren brengen, omdat wij ook een aantal voorbereidingen moeten treffen.

Het is mogelijk dat de perceptiekosten in een bepaalde periode veel te hoog zijn en dat zij in een andere periode best ruimschoots door de opbrengsten zouden kunnen worden overtroffen. Men moet ervoor klaar zijn zulk een belasting, als men het daarover eens zou kunnen worden, in te voeren, desnoods op termijn, hoewel men voor de belastingbetaler niet een te ongunstig ogenblik moet kiezen.

Ik heb gevraagd, hoelang daarvoor is gestudeerd om in ieder geval op de hoogte te blijven en of men er klaar voor is als men tot invoering zou willen besluiten. Er blijven altijd sectoren die, als men uitsluitend zou denken aan de beide genoemde, misschien eerder in aanmerking komen.

De perceptiekosten gelden in de afgelopen een à twee jaren voor effecten

Simons

en onroerende goederen, maar hoe dit ligt met goud is weer een andere vraag. Er zijn meer aspecten dan het punt dat men uitsluitend op grond van de perceptiekosten afwijst.

Ik heb gezegd dat de ondernemingsvrijstelling in het kader van deze wet toch te ver is doorgesloten. De heer Van Tets maakte mij een licht verwijt daaromtrent en vroeg, of ik geen rekening hield met de situatie, waarin ondernemers zich bevinden. Mijn antwoord hierop is ja.

Ik heb ook met nadruk gezegd dat ik die opmerking maakte, afgezien van de vraag naar de evenwichtigheid van het geheel van fiscale regels, die voor ondernemers gelden. Daarover dient in ander verband te worden gediscussieerd. Ik erken dat er wat dit betreft sprake is van een vraagstuk.

De heer Christiaanse heeft mij wat betreft de waardering van het eigen woonhuis gevraagd, of ik niet tevreden ben met de verhoging van 50 tot 60%. Ik heb mij daarover niet uitgesproken. Ik heb gesteld, dat indien er sprake is van zeer dure huizen, er gesproken moet worden van een zeer groot voordeel voor de bewoners als gevolg van de vast waarderingregel.

Wat betreft de interingsvrijstelling heb ik begrepen dat het om wat minder personen gaat dan ik aannam. De Staatssecretaris sprak over 30.000 en ik dacht aan 50.000. De grote vraag is, of het juist is, van tien procent rendement uit te gaan.

Als men dit percentage kan berekenen, kan men in een groot aantal gevallen niet meer in aanmerking komen voor deze vrijstelling. De bewindsman zal dit met mij eens zijn. Ik heb de percentages berekend, die men ten hoogste mag maken.

Men komt dan bij de lage inkomensgroep van f 7500 niet gehuwd op resp. 3,9%, 4,2%, 4,8%, 6,5% en 15,6% en bij de lage inkomensgroep van f 10.700 gehuwd resp. 3,9%, 4,2%, 4,8%, 6,4% en 15,5%. Ik vind dat die percentages zo laag zijn dat nu al duidelijk is dat een groot aantal personen niet in aanmerking komt. Ik geloof niet, dat dit de bedoeling is geweest. Juist degenen, die men de belangrijkste vrijstelling wilde toekennen, komen niet in aanmerking.

Men moet wel zijn geld op een gewoon spaarbankboekje hebben, wil men aan dergelijke lage percentages komen. Dat gebeurt meestal niet als het om dergelijke grote bedragen gaat.

De Staatssecretaris vraagt mij, of ik hem het adres kan geven van een beleggingsadviseur die ervoor kan zorgen dat hij 10% over zijn vermogen

kan maken. Ik heb deze opmerking bijna als een uitnodiging ervaren maar ik zou hem toch willen zeggen, dat hij zijn geld in zijn zak kan houden.

Die beleggingsadviseur behoeft namelijk niet gehurd te worden. Hij doet er goed aan, gewoon in staatsobligaties te beleggen. Daarmee maakt hij 10% over een reeks van jaren. Bij een dergelijk rendement komt men in een groot aantal gevallen niet voor de vrijstelling in aanmerking.

Als hierbij het eigen huis in de beschouwingen wordt betrokken, is het de vraag, of men dit mag en moet doen. De Staatssecretaris zegt in dit verband dat 90% van de belastingplichtigen in die categorie een eigen woning heeft. Ik ken die cijfers niet maar als ik aanneem, dat dit gegeven juist is, blijft de vraag bestaan of uit een oogpunt van rechtsgelijkheid die tien procent – de mensen die niet hebben willen of niet konden kiezen voor het eigen huis – moeten worden uitgeschakeld voor deze vrijstelling.

Ook al introduceren wij overigens het punt van het eigen huis, dan leert een eenvoudige berekening dat het niet om goedkope huizen kan gaan. Een ongehuwde moet, wil het huis rendementsverlagend werken, toch een huis hebben van minimaal f 200.000. Als dit huis voor driekwart met eigen geld wordt gefinancierd, is de waardering voor de vermogensbelasting 60% = f 120.000, verminderd met f 50.000 = f 70.000, hetgeen precies overeenkomt met de belastingvrije voet. In dat geval werkt de rendementsverlaging in het geheel niet. Het zelfde geldt voor de categorie gehuwden als men aan een huis van f 240.000 denkt.

Vandaar mijn opmerking dat het toch ook weer niet om zulke goedkope huizen gaat, wanneer men zegt dat ze rendementverlagend werken. De door mij genoemde prijzen van huizen zijn alleen al voldoende om de hele belastingvrije voet als het ware te compenseren. Al mijn opmerkingen over rendementpercentages bezitten volledig rechtsgeldigheid. Met het huurwaarde forfait heb ik dan nog niet eens rekening gehouden.

Ik ben benieuwd wat de andere fracties vinden van dit punt. Ik vind het nogal wat als van zo'n belangrijke bepaling in de wet met een aantal sommetjes, die door de Staatssecretaris niet worden bestreden, kan worden aangetoond dat ze in de praktijk niet werkt.

Ik had verwacht dat de Staatssecretaris mijn bezwaren wat verder zou erkennen en dat hij bereid zou zijn om na

te gaan of er niet iets gedaan moet worden om de praktische werking van de interingsvrijstelling te verzekeren. Voorkomen moet worden dat personen met lage inkomens niet van deze vrijstelling kunnen profiteren.

Ik ben erg benieuwd of de Staatssecretaris hierover in tweede termijn een nadere toezegging wil doen. Indien dat niet het geval is, of de toezegging niet voldoende is, zal ik vragen om nader beraad in de fractie, alvorens over het wetsontwerp kan worden gestemd.

□

De heer Zoon (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben de Staatssecretaris erkentelijk voor de antwoorden op mijn vragen. Het antwoord betreffende de reparatiewetgeving en het verschil in dezen tussen de miljoenennota voor 1980 en die van 1981 heb ik niet zo goed kunnen volgen, maar misschien komt dat omdat ik niet zo auditief ben ingesteld als de Staatssecretaris wellicht had verwacht. Ik had zijn speech niet op papier, maar hij de mijn wel en dat is voor hem toch altijd weer een voordeel. Ik ben overigens blij dat de Staatssecretaris niet op de amendementen vooruit is gelopen.

De budgettaire doelstelling is niet gerealiseerd, maar wordt het gat van f 25 mln. nu ook door de reparatiewetgeving gedekt, of zoekt de Staatssecretaris daarvoor naar een andere oplossing?

De Staatssecretaris wenst de inkomens- en vermogenssfeer strikt gescheiden te houden. Ik denk er anders over en ik heb van hem geen zodanige argumenten gehoord dat ik vind dat ik daar voor door de knieën moet gaan.

Wat de samenwonenden betreft, heeft de Staatssecretaris de heer Meuleman en mij op verschillende fronten bestreden, want ik geloof niet dat de heer Meuleman hierover dezelfde opmerkingen kan hebben gemaakt als ik op dit punt zou kunnen verzin- nen.

De Staatssecretaris zegt dat met de regeling voor samenwonende niet-gehuwden op een definitieve regeling vooruit wordt gelopen. Welke gegevens moet hij nog meer hebben dan die welke staan in 'Op weg' en blijken uit de vermogensbelasting? Als hij dat niet helemaal kan verklaren, bestrijdt hij mij op dezelfde manier als hij de heer Meuleman heeft beantwoord.

Ik kan er uiteraard niet onderuit om iets te zeggen over de derde progressie. Ik heb daarvoor twee argumenten genoemd. Het eerste had betrekking op het grensnut. Het is door de Staats-

Zoon

secretaris bestreden, hoewel ik de indruk kreeg dat hij op dat moment flink stond te improviseren, maar daarvoor heb ik wel waardering.

Inkomen heb je om er iets mee te doen. Het is een vorm van beschikkingsmacht. Je hebt er beschikkingsmacht mee over goederen. Voor vermogen geldt hetzelfde. Dat is één kant van de zaak. Wij zouden erover kunnen strijden of geld nu grensnut van zichzelf heeft of afgeleid grensnut; dat kan natuurlijk ook. Maar wanneer men op zaken die het reguliere inkomen betreffen de grensnuttheorie van toepassing verklaart, dan zie ik niet in waarom je op zaken die het vermogen betreffen, dat grensnut niet van toepassing zou kunnen verklaren.

Nogmaals, ik geloof niet, dat wij er lang over moeten discussiëren of geld grensnut uit eigen verdienste heeft. Ook wanneer het afgeleid grensnut heeft en men past dat op het ene toe, dan kan men het evenzeer op het andere toepassen.

Ik meen vol te kunnen houden, dat wanneer iemand al een heel groot vermogen heeft en hij krijgt er iets bij, hij daar minder blij mee zal zijn dan iemand die vrijwel geen vermogen heeft en hetzelfde er bij krijgt als de persoon die ik eerst noemde. Daarover kan naar mijn mening niet gestreden worden.

Mijn andere argument had betrekking op de 'behoefte van de duivel', zij het dan in andere zin dan de behoefte waarover wij zojuist spraken. Het feit dat de zegswijze luidt dat de duivel die behoeften altijd op een bepaalde plaats deponeren, had ik gezien als een mogelijkheid om de derde progressie in te voeren. De Staatssecretaris zegt echter dat de zegswijze niets anders is dan een constatering, dat rijken steeds rijker worden. Daar gaat het nu juist om.

Wanneer de mensen dat goed zouden vinden, dan zouden zij zeker niet zeggen dat de duivel zoiets doet, want het begrip duivel heeft een ongunstige betekenis. Dan zouden de mensen juist zeggen, dat het de tegenspeler van de duivel was die dit deed. Dan zou het iets moois zijn.

Uit het feit, dat de mensen hierbij spreken over de duivel, mag men afleiden dat die mensen het niet nodig vinden dat de duivel dat allemaal op een hoop doet. In deze algemeen aanvaarde zegswijze schuilt een rechtvaardiging van de derde progressie. Ik wil het – wat de Staatssecretaris betreft – hierbij laten.

Ik wil nog graag iets zeggen aan het adres van de geachte medeleden de heren Christiaanse en Van Tets. De heer Van Tets heeft de heer Simons en mij verweten, dat wij geen oog hadden voor de schadelijke gevolgen van het belaste van vermogens en erfenissen.

De heer **Van Tets** (VVD): Speciaal in ondernemingen.

De heer **Zoon** (PvdA): Nu, dan kan ik mij wel voorstellen dat de heer Van Tets enigszins bedroefd was. Ik wilde juist uitleggen dat, als men ziet hoe laag het tarief is, men toch niet kan zeggen dat dit zo erg is en dat ik mij over de gevolgen hiervan voor de economie niet zo veel zorgen maak. De heer Van Tets zei ook, dat het tarief te hoog is.

Hij verbeterde zichzelf toen ijlings en hij zei: het wordt als hoog ervaren. Dat kan natuurlijk altijd, dat zijn volkomen subjectieve opvattingen. Wanneer dit echter op de successiebelasting slaat, dan meen ik dat de heer Van Tets hier spreekt over een hypergevoelige categorie. Het gemiddelde tarief is immers maar 15%.

De heer Christiaanse heeft gepoogd, mij het schaamrood naar de kaken te laten stijgen, door op te merken dat ik alleen gekeken heb naar de minimaal f 25 mln. die door amendementen aan de voorgenomen opbrengst zijn onttrokken en dat ik geen oog heb gehad voor het offer dat blijkt uit de uiteindelijke opbrengst.

Wanneer dat zo was, dan had ik met die constatering mijn interventie natuurlijk kunnen beëindigen, maar ik heb nog wel heel wat meer gezegd. Dat ik daarbij het woord 'offer' niet heb gebruikt, komt omdat ik meen dat het offeren bij het belasten van verkrijgingen nog wel meevalt.

Vanwege het eenmalige karakter is er namelijk van een mutatie in de zin van: vorige week erfde ik netto zoveel en deze week erf ik netto maar zoveel, geen sprake.

Van een offer kan men eigenlijk pas spreken als men het echt voelt. Men voelt het bij erven niet. Men erft wel eens, en misschien tien jaar later nog eens. Dan weet men toch werkelijk niet of het belasten nu meer of minder wordt gevoeld dan vroeger.

Het is de heer Christiaanse dus niet gelukt om mij het schaamrood naar de kaken te jagen. Hij heeft mij echter wel laten blozen door mijn gedachten rond de derde progressie als intelligent te kwalificeren. Complimenten van een zo kundig fiscalist – ik zeg gaarne wat terug – krijg ik niet elke dag. Het grensnut is derhalve hoog.

De Staatssecretaris heeft van de heer Simons over de vermogensbelasting een wat somber geluid moeten horen. Ik wil wel mededelen dat die bezwaren ten aanzien van de wijziging van de successiebelasting bij ons niet bestaan. Wij zullen derhalve wel onze steun aan dat voorstel geven.

□

De heer **Van Tets** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De heer Christiaanse heeft iets gezegd over mijn opmerkingen ten aanzien van de successie voor neven en nichten. Dat was helaas op een moment dat ik aan de telefoon werd geroepen. Wanneer hij constateert dat mijn partijgenoten aan de overzijde tegen het desbetreffende amendement hebben gestemd, heeft hij gelijk. Ik neem aan dat zij gewicht zijn voor de budgettaire argumenten die de Staatssecretaris tegen dat voorstel te berde heeft gebracht. Ik heb nog getracht dit te verifiëren, maar dat is mij niet gelukt. Het lijkt mij dat de heer Christiaanse zich alleen maar verheugd zou moeten betonen over het feit dat ik de fractie in deze Kamer heb weten te overtuigen van de goede gronden waarop het amendement van zijn partijgenoot was ingediend. Mocht hij vragen: 'wat kopen wij daarvoor', dan moet ik helaas zeggen: 'niets', want wij hebben hier nu eenmaal niet het recht van amendement. Wij kunnen er dus niet meer met de Tweede Kamer over in conference gaan.

De heer Simons heeft nog eens uiteengezet dat hij niet zozeer bezwaar had tegen de interingsvrijstelling als zodanig, als wel dat hij haar meer werkzaam wilde maken, met name voor de groep waarvoor zij was bedoeld, namelijk de mensen met zeer lage inkomens. Hij vond dat dit in deze regeling niet gebeurt.

Ik weet niet of dit zo is. De Staatssecretaris heeft erop gewezen dat de statistieken in een andere richting wijzen. Ik heb zelf in mijn betoog in eerste termijn ook gewezen op de mensen met restvermogens, die veelal in belangrijke mate onrendabel zijn, omdat daarin zijn blijven hangen de stukken die men niet zo gemakkelijk verkoopt als aandelen en obligaties ter beurze. Een tweede vraag is of het relevant is. De mensen zijn ten slotte toch nog vrij om op hun eigen wijze te leven.

Wanneer zij een vermogen hebben dat weinig rendabel is en daarmee dus een laag inkomen, heeft de belastingdienst alleen maar te constateren dat hun inkomen laag is. Dan zouden zij in aanmerking moeten komen voor een

Van Tets

interingsvrijstelling. Het gaat er dan niet om dat zij in feite, door andere disposities te treffen, tot een hoger inkomen zouden komen.

De Staatssecretaris heeft voet bij stuk willen houden ten aanzien van de vraag of de grens voor een ondernemer via een vennootschap en een andere ondernemer, bij de BV zelf zou moeten liggen en niet in de BV. Hij vond het dan moeilijk een grens binnen die BV te trekken. Ik begrijp dat wel. Aan de andere kant vind ik het toch bedenkelijk dat hier opnieuw een argument wordt gehanteerd, zoals de laatste tijd wel vaker gebeurt, dat het voor de belastingdienst zo moeilijk zou zijn en dat men zich moet houden aan het gemakkelijke en het gebruikelijke. Op zich is dit geen reden om het betere na te laten. Ik ben er dan ook nog niet van overtuigd dat de Staatssecretaris terecht zegt dat, wanneer men zich via een holding onder deze vrijstelling brengt, dit oneigenlijk is, omdat het zo niet is bedoeld.

De Staatssecretaris is daarbij niet ingegaan op mijn hoofdpunt van het ondernemerschap. Ik heb benadrukt hoe belangrijk ondernemers zijn in onze samenleving. Dat geldt met name voor de kleine ondernemers, de mensen die mogelijk een kleine, nieuwe onderneming zouden kunnen vormen, die daarvoor de geschiktheid hebben. Dan vind ik het niet juist dat gediscrimineerd wordt tussen de ondernemer die het met eigen vermogensmiddelen zou kunnen doen en misschien doet, en degene die het ook zou kunnen doen en zou willen doen, maar die zich daarbij moet associëren met anderen in een vennootschap om het kapitaal ter beschikking te krijgen om het ondernemerschap uit te oefenen.

Dat brengt mij op een meer algemeen punt. De Staatssecretaris is niet zo ingegaan op hetgeen ik heb gezegd over het feit dat juist vermogens in ondernemingen de enige particuliere vermogens zijn die nog werkelijk belangrijk zijn, en dat zij daarom grensbepalend zijn voor datgene wat men op het gebied van vermogensbelasting en successierechten kan doen. De Staatssecretaris heeft gezegd dat de tarieven vooral knellend zijn bij de loon- en de inkomstenbelasting. Dat ben ik volkomen met hem eens. Hoofdlijn in mijn betoog was dat juist hier, in de ondernemings sfeer, juist nu de druk zo groot is op het ondernemingswezen in Nederland, de grenzen liggen van hetgeen men redelijkerwijs met belastingheffing zou moeten doen

in de vermogenssfeer. Daarover zou ik graag nog een uitspraak horen van de Staatssecretaris.

De heer **Christiaanse** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de Staatssecretaris voor de beantwoording. Bij de vermogensbelasting heb ik geconstateerd dat dit wetsontwerp een verzwaring zal brengen in die situaties waarin sprake is van, ook studerende, kinderen. De cijfers die de Staatssecretaris vanmiddag heeft genoemd, namelijk een verlaging van de vrijstelling in het ene geval van f 90 000 naar f 10 000, in het andere geval van f 90 000 naar f 54 000, spreken boekdelen. Kan hij toch nog eens duidelijk maken waarom dit is geschied? In de schriftelijke voorbereiding, op blz. 1 van het voorlopig verslag, punt 4 aan het slot, heb ik gevraagd: voor welke aantallen belastingplichtigen zal een verzwaring van de belastingdruk gaan optreden en voor hoe veel? Deze vraag is schriftelijk noch, heden middag, mondeling beantwoord.

Ten aanzien van de familie-bv ben ik geenszins overtuigd. Op vele terreinen is het onderscheid tussen de eenmanszaak en de familie-bv natuurlijk aanwezig. De argumentatie van de aansprakelijkheid gaat in vele gevallen echter minder op, omdat de aandeelhouder zich in het geval van de BV dikwijls moeten binden middels borgtocht voor schulden. Ten aanzien van de overdraagbaarheid van de aandelen ben ik evenmin overtuigd. Het zal zelden het geval zijn dat de directeur zou kunnen blijven zitten bij een familie-BV wanneer de aandelen worden overgedragen. Ik bepleit dus dat dit aspect in de toekomst aandacht krijgt.

Op het punt van de interingsvrijstelling heeft de Staatssecretaris mij niet overtuigd ten aanzien van de door mij naar voren gebrachte bezwaren. Evenmin ben ik onder de indruk gekomen van zijn betoog ten aanzien van de bezwaren van de heer Simons.

Mij is het niet duidelijk hoe men ten aanzien van de drukverzwaring, afgewogen tegenover een drukverlichting, beide belastingen te zamen kan bezien. De ene belasting is een periodieke, de andere een eenmalige. Ik begrijp niet dat men kan spreken van een gemiddelde belastingbetaler, ook in dit opzicht, tenzij men het effect 'life-time' berekent van de verlaging voor de vermogensbelasting die nu in het geding is.

Ten aanzien van de successiebelasting constateer ik dat de VVD-fractie in deze Kamer veel op heeft met neven en nichtjes. Ik hoop dat de invloed van

deze fractie in dit opzicht op fractiegenoten aan de overzijde in de toekomst iets groter is.

Het budgettaire aspect mag een rol hebben gespeeld; dit heeft steeds een rol gespeeld, al lijkt het mij in dit geval niet doorslaggevend.

Mijn fractie heeft naar voren gebracht dat de nieuwe en eenmalige schenkingsvrijstelling van f 25 000 in de leeftijdperiode van 18 tot 35 jaar, los van het huwelijksjaar, toch wel willekeurig is, gelet op deze leeftijdsgrenzen. Enig herstel daarvan, wellicht in de toekomst, kan worden overwogen.

Ten slotte kom ik toe aan de rechtsgrond met betrekking tot de successiebelasting. Uit het betoog van de Staatssecretaris is het mij niet duidelijk geworden, hoe de sluisgedachte enige bijdrage levert aan het beter verstaan van deze successiebelasting. Uit het buitenkansbeginsel kan volledig worden verklaard waarom er sprake is van een hoger tarief bij een grotere verkrijging; ook kan daaruit worden verklaard waarom er, naarmate de verwantschap groter is, sprake is van een lager tarief. Ik vermag niet in te zien, wat de sluisgedachte hieraan kan bijdragen.

Ik zie de aanpassing van deze belasting aan ons erfrecht met belangstelling tegemoet. Boek IV van het BW is vastgesteld en zal nu moeten worden ingevoerd; ik heb begrepen dat dan opnieuw een revisie van deze belasting zal plaatsvinden. In de memorie van antwoord aan deze Kamer heb ik met belangstelling gelezen dat er in het Verenigd Koninkrijk, waar het betreft de vererving aan overlevende echtgenoten, geen sprake is van enige heffing. Ik geef in overweging, dit punt nog eens goed te overwegen, omdat uit de moderne verhoudingen, juist in de gezamenlijke opbouw van vermogen, zou kunnen voortvloeien dat men in Nederland ook op deze weg zou gaan.

Ter afsluiting merk ik op, mijnheer de Voorzitter, dat vijftig jaar geleden de leden van deze Kamer iets meer belangstelling zouden hebben voor vraagstukken, liggende op het terrein van de successiebelasting en de vermogensbelasting!

Staatssecretaris **Van Amelsvoort**: Mijnheer de Voorzitter! De heer Simons heeft zijn pleidooi herhaald om de wet – nu deze 15 jaar bestaat – toch eens helemaal door te lichten en te bekijken of het niet helemaal anders moet.

Van Amelsvoort

Als er scheuren in het gebouw voorkomen, zo zegt hij, dan kan dat wel eens wijzen op een gebrek in het fundament. Dit is echter lang niet altijd het geval. Ik ben ook niet overtuigd van de noodzaak van doorlichting op het ogenblik.

Ik zou best graag allerlei wetten, niet alleen deze, voortdurend willen doorlichten, kritisch bezien en fundamenteel bekijken. In de afweging van de dringendheid van werkzaamheden, kan ik dit echter niet doen.

Ik moet dus iets meer hebben dan wenselijkheid om hiertoe over te gaan: er moet sprake zijn van dringende wenselijkheid, van noodzaak, van duidelijke aanwijzingen dat het nodig is. Die aanwijzingen, die noodzaak, zie ik nu echter niet.

Ik wil hierbij overigens wel opmerken dat we een technische herziening voor de boeg hebben. Daaraan wordt thans druk gewerkt. Ik wil in dit verband wel de toezegging doen, dat, als daarbij blijkt dat het werkelijk noodzakelijk zou zijn, het mogelijk is dat ik mij daardoor laat overtuigen.

Verder wijst de heer Simons op de omstandigheden die mede bepalen of de perceptiekosten van een bepaalde belasting – met name van een vermogenswinstbelasting relatief hoog of laag zijn. Ik ben het geheel met dit gezichtspunt eens.

De geachte afgevaardigde gaat mij echter een beetje te ver, als hij daaraan de, overigens niet onlogische consequentie, vastknoopt dat je dan maar beter nu al kunt beginnen met voorbereiden van wetgeving om te zijner tijd, als de omstandigheden – waarin de perceptiekosten van een vermogenswinstbelasting relatief laag liggen door een hoge opbrengst (zo versta ik hem) – zich zullen voordoen, daarop te zijn voorbereid.

De noodzaak van nieuwe wetgeving is in dit geval echter geheel hypothetisch. Hoewel ik mij de gedachtengang zeer goed kan voorstellen, en daarin ook geen gebrek aan logica ontwaar, kan ik toch, gegeven de vele dringender werkzaamheden, aan dit verzoek geen gevolg geven.

Dat kom ik te spreken over het belangrijke punt van de interingsvrijstelling. De feiten wijzen uit dat betrekkelijk veel mensen zowel een laag inkomen hebben als een vermogen dat hen van de bijstand uitsluit. Als de heer Simons zegt dat de eigen woning niet bij de berekening van het eigen vermogen moet worden betrokken en dat er rechtsgelijkheid zou ontstaan, als dat niet gebeurt, kan ik hem in het geheel niet volgen.

Ik ben van mening dat alle vermogensbestanddelen bij de berekening moeten worden betrokken en dat er niet een moet worden uitgezonderd. Ik zie niet in dat welke bestanddeel dan ook moet worden uitgezonderd. Hanteer ik in navolging van de heer Simons het zware woord rechtsgelijkheid, dat is het naar mijn mening van toepassing op de situatie waarin een vermogensbestanddeel, welk dan ook, zou worden uitgezonderd.

De heer **Simons** (PvdA): Ik heb gezegd dat de rechtsgelijkheid slaat op degenen die geen eigen woning hebben. De Staatssecretaris zegt dat er door de eigen woning rendementsvermindering is. Dat geldt echter niet in alle gevallen. Dat heb ik bedoeld te zeggen. Mensen wordt nu als het ware voorwerpen dat hun rendement alleen maar hoog is doordat zij geen eigen woning hebben.

Staatssecretaris **Van Amelsvoort**: Dat is geen rechtsgelijkheid maar feitelijke ongelijkheid. Die persoon heeft verkozen zijn vermogen op die manier te beleggen, onder meer in een eigen huis. Er zijn andere niet resterende vermogensbestanddelen.

Iemand die goud koopt, koopt een niet renderend vermogensbestanddeel. Dat zonderen wij ook niet uit. Volgens de redenering van de heer Simons zouden wij alle vermogensbestanddelen moeten bezien om te beoordelen of er een moet worden uitgezonderd.

De heer Simons vraagt mij met het oog op zijn berekeningen zo dringend of wel is gewaarborgd dat de regeling werkt zoals zij is bedoeld, dat ik daarvoor mijn ogen niet wil sluiten. Ik zal bezien of de effecten die hij meent te signaleren zo ernstig zijn, dat zij de bedoeling van de wetgever frustreren. Ik verwacht dat in het geheel niet, maar ik vind het zo'n ernstige zaak dat ik deze toezegging wel wil doen.

De heer Zoon antwoordt ik dat ik voornemens ben, het gat dat door de amendering in de Tweede Kamer is geslagen, te dekken uit de opbrengst van reparatiewetgeving. Hij ziet niet in, dat de inkomenssfeer en de vermogenssfeer voor de belastingen zo streng moeten worden gescheiden. Wij hebben echter een systeem waarin dat gebeurt. Als wij het hebben, moeten wij het ook zo strikt mogelijk doorvoeren.

Dan kom ik op de theoretische discussie of de grensnuttheorie, behalve op inkomensbesteding, ook van toepassing is op vermogensbezit. Het gaat niet alleen om het verschil tussen

inkomen en vermogen, maar ook om het verschil tussen besteding en bezit. Er zijn dus twee verschillen.

De heer Zoon verricht eigenlijk een kunstgreep voor vermogensvorming onder inkomensbesteding te brengen. Ik blijf het als een kunstgreep zien. De geachte afgevaardigde zegt dat iemand met weinig vermogen blijer zal zijn met een stukje vermogen dan iemand met een groot vermogen. Hij concludeert daaruit afnemend van het grensnut.

Ik denk echter dat iemand die wat vermogen krijgt niet zozeer blij is met het vermogen als zodanig als wel met het vermogensobject. Hij zal dolblij zijn als hij een eigen huis kan betrekken, niet omdat hij vermogend wordt – dat wordt hij netto misschien helemaal niet als hij evenveel hypotheek opneemt als het huis hem kost, vooropgesteld dat hij dat kan – maar omdat hij nu een eigen woning bezit.

Hetzelfde is het geval bij een auto en bij allerlei andere vermogensvormen. Dat leidt mij tot de conclusie dat moeilijk een scheiding is te maken tussen consumptie en aanschaf van vermogensobjecten.

Ik zie dus bepaald niet in dat je, zelfs aannemende dat iemand met weinig vermogen blijer is met het toenemen van zijn vermogen dan iemand die reeds veel vermogen heeft, daaruit de conclusie zou kunnen trekken dat de grensnuttheorie hier van toepassing is. Wij discussiëren hier over een theoretisch onderwerp, hoewel ik geen theoreticus ben, misschien anders dan anderen in deze zaal.

De heer Zoon trekt vervolgens de toga van de advocatus diaboli aan. Nu moet ik zeggen dat ik een zegswijze, ook al zou ik die interpreteren zoals de heer Zoon doet, toch een te smalle basis vind voor wetgeving. Het is eveneens een te smalle basis om te constateren of een bepaalde wetgeving al dan niet zou worden aanvaard in de maatschappij.

Ik interpreteer trouwens de zegswijze ook anders dan de heer Zoon. Ik interpreteer de zegswijze uitsluitend als een beschrijving van een opvallend verschijnsel. Door zijn opvallendheid kon dat verschijnsel ook in een zegswijze neerslaan. Ik zie in die zegswijze, ook al wordt daarin de duivel ten tonele gevoerd, geen normatief element.

Ik wijs ter adstructie daarvan op een andere zegswijze. Men zegt ook van iemand dat hij gezegend is met aardse goederen. Zegen komt nooit van de duivel! Dat weet de heer Zoon ook wel. De door hem aangevoerde zegswijze mist dus overtuigingskracht. Ove-

Van Amelsvoort

rigens ben ik de heer Zoon erkentelijk voor zijn steun aan het wetsontwerp.

De heren Van Tets en Christiaanse hebben gesproken over het onderdeel van de ondernemingsvrijstelling voor grootaandeelhouders. Ik moet beginnen met een misverstand recht te zetten. Ik heb niet bedoeld te zeggen – dit aan het adres van de heer Van Tets – dat het zo moeilijk voor de belastingdienst zou zijn.

Ik bedoel wel degelijk dat het trekken van een grens binnen de besloten vennootschap moeilijk zou zijn voor de wetgever. Men kan aan hoge en lage percentages denken. De heer Van Tets is van mening dat het hierbij om het ondernemerschap gaat. Ik denk dat dit niet het geval is.

Als ik hem ten minste goed heb begrepen, verschillen wij hierin van mening. Een man wordt niet minder ondernemer doordat hij meer aandelen heeft. Laat ons zeggen dat we iemand die meer dan 50% aandelen in een onderneming heeft, ook nog de ondernemingsvrijstelling zouden geven. Krijgt hij echter 51% in bezit, dan wordt hij niet minder ondernemer! Dat kan dus nooit het criterium zijn.

De heer **Van Tets** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Het was mijn bedoeling te zeggen dat in de huidige situatie met name het kleine ondernemerschap moet worden aangemoedigd. Het wordt juist ontmoedigd door bepaalde vormen van belasting!

Staatssecretaris **Van Amelsvoort**: Ik ben het op beide punten met de heer Van Tets eens. Het moet worden aangemoedigd en het wordt ontmoedigd door bepaalde vormen van belastingheffing. Er worden natuurlijk vele dingen ontmoedigd, als men het zo wil noemen, door allerlei vormen van belastingheffing, ook dingen die wij zouden willen bevorderen.

Wij bevorderen die ook, zij het op andere wijze. Ik houd staande dat bevordering van zaken in de economie of in de maatschappij in haar geheel zelden bereikt kan worden met fiscale instrumenten. Soms is het mogelijk, met name op het terrein van investeringen, maar in de regel niet. Dit argument overtuigt mij dan ook niet.

De heer Van Tets heeft een misverstand rechtgezet en heeft niet willen betogen wat ik dacht. Het gaat om de functie die het vermogen heeft en om de verminderde draagkracht die het heeft uit hoofde van die functie. Daar is de hele zaak om begonnen. Ik geef toe dat men de grens ook anders kan leggen. Dat is zelfs verdedigbaar. Men

kan de grens ergens binnen de besloten vennootschap leggen. Mijn stelling is echter, dat dit willekeuriger is dan hetgeen ik heb voorgesteld. Ik ontken niet dat er enige willekeur schuilt in het wetsontwerp op dat punt, maar die is echter minder dan bij elke andere bepaling.

De heer Van Tets zegt dat ik het eigenlijk met hem eens zou moeten zijn, dat het ondernemerschap grenzen stelt aan de mogelijkheden van de vermogensbelasting. Dat ben ik ook met hem eens, hoewel er natuurlijk nog veel meer andere zaken zijn die grenzen stellen aan de mogelijkheden van de vermogensbelasting dan het ondernemerschap.

Ik meen ook dat wij door de ondernemingsvrijstelling niet alleen te continueren, maar verder uit te bouwen – volgens sommigen, ook in deze Kamer, verder uit te bouwen dan nodig is; ik meen de heer Simons zo te hebben begrepen – laten blijken dat wij oog hebben voor het belang dat de heer Van Tets op het oog heeft.

De heer Christiaanse komt terug op de kinderaftrek en zegt dat de cijfers die daarover zijn gegeven boekdelen spreken. Hij vraagt, waarom wij dat hebben gedaan en om hoeveel kinderen het gaat. Op de laatste vraag kan ik tot mijn spijt geen antwoord geven, omdat wij over dat gegeven niet beschikken.

Wij beschikken alleen over de aantallen fiscale kinderen bij de inkomstenbelasting. Als de vermogensbelasting wordt gewijzigd, zoals nu de bedoeling is, dan zullen wij straks ook beschikken over gegevens over de werkelijke aantallen kinderen.

Bijna wilde ik zeggen: over de aantallen natuurlijke kinderen, maar dat zou een verkeerde term zijn. Dit geldt alleen voor degenen die aangifte voor de vermogensbelasting doen.

Waarom hebben wij het zo gedaan? Ik geloof dat ik het niet beter kan zeggen dan het in de memorie van toelichting is gesteld. Daar wordt erop gewezen dat de bestaande kinderaftrek eigenlijk nooit goed gemotiveerd is.

Bij de bezinning op de vraag, waarom de kinderaftrek er is, of die er wel moet zijn en, zo ja, hoe hoog zij moet zijn, bleek maar één argument valide, namelijk dat van de verminderde draagkracht die ook voor de basisvrijstelling zelf als motief wordt aangevoerd.

Voor de kinderaftrek is er dus maar één motief en dat is vermindering van draagkracht. Men moet zich vervolgens afvragen hoe groot die vermindering dan is. Voor de inkomsten-

belasting is die vrij gemakkelijk vast te stellen, omdat het dan gaat om onderhoudskosten. Voor de vermogensbelasting is het veel moeilijker vast te stellen.

Men moet dan teruggaan naar de vraag, waarop de basisvrijstelling berust. Deze berust ten principale op de noodzaak van een ieder om een reserve te hebben voor de onheilen die zouden kunnen gebeuren.

Nu is het onheil dat kan voortkomen uit kinderrijkdom aanwezig, maar niet zo groot, dat daarmee de bestaande bedragen van de aftrek in de vermogensbelasting gerechtvaardigd zouden kunnen worden. Dat is de reden waarom zij in het wetsontwerp lager zijn dan op het ogenblik in de wet.

De heer Christiaanse ziet geen samenhang tussen vermogensbelasting en successierecht en begrijpt daarom ook niet, waarom die, als het om de budgettaire effecten gaat, samen worden genomen. Ik deel de kritiek die hij uitoefent op vermeende samenhangen wel degelijk, maar ik houd staande dat zij beide in de vermogenssfeer vallen.

Dat is de enige grond waarom zij samen worden genomen bij de presentatie van het budgettaire effect. Ik vermoed met stelligheid dat de heer Christiaanse zal begrijpen, dat daar ook politieke overwegingen aan ten grondslag liggen.

Hij verwacht dat in de toekomst wijzigingen nodig zullen zijn; de leeftijden staan er nogal willekeurig in.

Ik meen dat wij de werking van de nieuwe wetten moeten afwachten. Ik sluit niet uit dat wij in de toekomst wijzigingen zullen moeten voorstellen maar ik wil toch eerst wat ervaring opdoen vóór ik mij hierover uitspreek.

De heer Christiaanse meent ten slotte dat het buitenkansbeginsel voldoende is om steun te geven aan het successierecht. Ik deel die mening niet. Ik vind dit beginsel toch al niet een van de sterkste beginselen in ons belastingrecht, hoewel het thans wel algemeen aanvaard is. Daarnaast hebben wij de sluisgedachte nodig.

Ik heb al aangegeven hoe ik daarover denk. Ik zou mijn betoog willen afsluiten met de volgende analogieopmerking: Hoe is het mogelijk dat wij twee belastingen kennen, namelijk het successierecht en de kansspelbelasting, die beide berusten op uitsluitend het buitenkansbeginsel – zo meent althans de heer Christiaanse – terwijl zij toch zozeer verschillend van aard zijn?

De beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, de stemmingen over beide wetsontwerpen te houden dinsdag 16 december 1980, bij de aanvang van de vergadering.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 18.54 uur.

Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

1. de begrotingsbehandeling van Landbouw en Visserij te verplaatsen van 20 januari 1981 naar 17 maart a.s.
2. de openbare behandeling van het volgende wetsontwerp te doen houden op 16 december a.s.:
Voorzieningen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in arbeidsverhoudingen, waarvoor geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt (Wet op de niet c.a.o.-inkomens) (15 935);
3. het voorbereidend onderzoek en de openbare behandeling van het volgende wetsontwerp te doen houden op 16 december a.s.:
Voorzieningen inzake de loonvorming in 1981 en overleg over de werkgelegenheid (16 503);
4. 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 resp. 16 en 23 december a.s.:
Wijziging van de Wet van 11 september 1964, houdende vaststelling van een nieuwe regeling van de bezoldiging van de vice-president en de leden van de Raad van State, alsmede van de voorzitter en de leden van de Algemene Rekenkamer (Stb. 387) en van de Wet op de bezoldiging van de rechterlijke ambtenaren (16 488);
5. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsontwerp te doen houden door de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen op 16 december a.s.:
Beheersing huisvestingsvoorzieningen k.o.-l.o. (15 803);
6. het voorbereidend onderzoek door de vaste Commissie voor Financiën alsmede de openbare behandeling van de volgende ontwerpen van wet te doen houden op 23 december a.s.:
Verhoging van de alcoholaccijns (16 500);
Verhoging van de accijns van benzine (16 501);
Verhoging van de accijns van sigaretten en kerftabak (16 502);
7. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsontwerp door de

vaste Commissies voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en voor Justitie te doen houden op 6 januari 1981:

Regeling van een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerend goed (13 713);

8. het voorbereidend onderzoek door het College van Senioren en de openbare behandeling van het volgende wetsontwerp te doen plaatsvinden op 16 december a.s.:

Goedkeuring van het op 11 mei 1974 te Brussel tot stand gekomen Tweede Protocol ter uitvoering van artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, met bijlagen, Trb. 93 (15 149).

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:

Nieuwe voorschriften omtrent de wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen in strafzaken (15 842).

Dit ontwerp van wet is gesteld in handen van het College van Senioren.

Hoofdstuk VI (Departement van Justitie) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1981; Begroting van uitgaven; Aanwijzing en raming van de middelen (16 400);

Hoofdstuk VII (Departement van Binnenlandse Zaken) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1981; Begroting van uitgaven; Aanwijzing en raming van de middelen (16 400);

Een eenmalige voorziening voor de minimuminkomens met het oog op de koopkrachtontwikkeling in 1980 (16 479).

Deze ontwerpen van wet zullen worden gesteld in handen van de desbetreffende Commissies.

2°. de volgende regeringsmissives:

een, van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, ten geleide van het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie';

een, van de Minister van Buitenlandse Zaken, betreffende een Notawisseling tussen de Nederlandse en de Canadese regering houdende een Overeenkomst inzake het gebruik van formulieren overeenkomstig artikel XI, vierde lid, van het op 19 juni 1951 tot stand gekomen Verdrag tussen de Staten, die partij zijn bij het NAVO-Statusverdrag;

een, van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Ministers van Economische Zaken, van Financiën en van Landbouw en Visserij, ten geleide van de nota inzake 'EG-beleid en ontwikkelingssamenwerking';

een, van de Minister van Justitie, ten geleide van een aantal exemplaren van het rapport 'Proefdistricten';

een, van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, ten geleide van 110 exemplaren van zijn circulaire aan de gemeentebesturen betreffende uitkering uit het Gemeentefonds 1980 en 1981 in verband met salarismaatregelen per 1 juli 1980 en invoering bedrag per woning;

een, van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, ten geleide van de Voortgangsnota onderwijsemancipatiebeleid;

een, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van een aantal exemplaren van het Indicatief Meerjarenprogramma Water 1980-1984;

een, van de Minister van Landbouw en Visserij, ten geleide van het rapport van de Wetenschappelijke adviescommissie doping paarden;

een, van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, betreffende een compensatieregeling dagbladen/opinieweekbladen.

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

3°. de volgende missives:

een, van de Secretaris-Generaal van de Noord-Atlantische Assemblée, ten geleide van de tekst van de aanbevelingen en resoluties aangenomen door de 26e zitting van de Assemblée;

een, van de Bibliotheekraad, ten geleide van het rapport 'Het interbibliothecair leenverkeer in Nederland'.

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

4°. de volgende geschriften:

een, van de fractie van de Partij van de Arbeid in de provinciale staten van Limburg, betreffende de voortgang van het PNL-beleid.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Algemene Zaken en Huis der Koningin.

een, van de raad van de gemeente Olst, betreffende de provinciale herindeling van de gemeenten Olst, Raalte en Holten;

een, van het college van burgemeester en wethouders van Bocholtz, betreffende de gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg;

twee, van het college van burgemeester en wethouders van Hulsberg, betreffende alsvoren;

een, van het college van burgemeester en wethouders van Limbricht, betreffende alsvoren;

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat.

een, van de raad van de gemeente Helmond, betreffende de toekomst van de textielindustrie in Nederland.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Economische Zaken en voor Sociale Zaken.

een, van de fabriek van textieletiketten Van Engelen en Evers B.V. te Heeze, ten geleide van haar telexbericht aan de Voorzitter van de EEG-Commissie betreffende de werkgelegenheid in dit bedrijf.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Sociale Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking.

een, van het bestuur van de Volkshogeschool Noord-Brabant te Oisterwijk, betreffende de door dit bestuur ingediende begroting 1980.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Cultuur en Recreatie.

een, van het college van burgemeester en wethouders van Schiermonnikoog, ten geleide van een motie van de raad dezer gemeente betreffende het beleid inzake de Waddenzee.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, voor Defensie en voor Economische Zaken.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.

