

Voorzitter: Dolman

Tegenwoordig zijn 118 leden, te weten:

Aarts, Abma, Andela-Baur, Van den Anker, Van Baars, B. Bakker, Ter Beek, De Beer, Beinema, Bischoff van Heemskerck, H. A. de Boer, J. J. P. de Boer, Bolkestein, De Boois, Borgman, Braams, Bremen, Brinkhorst, Van den Broek, Buikema, Van der Burg, Buurmeijer, Castricum, G. M. P. Cornelissen, Couprie, G. C. van Dam, M. P. A. van Dam, Dees, Deetman, Van Dijk, Dijkman, Van Dis, Van der Doef, Dolman, Duinker, Epema-Brugman, Evenhuis-van Essen, Faber, Frinking, Gerritse, Ginjaar-Maas, Gualthérie van Wezel, Van der Hek, Hennekam, Hermans, Hermsen, Van Houwelingen, Van Iersel, Jabaaij, Jacobse, Jansen, Joekes, Kappeyne van de Coppello, Keja, Van Kemenade, Keuning, Knol, Kolthoff, Kombrink, Konings, Korte-van Hemel, De Korte, Kosto, Krijnen, De Kwaadsteiniet, Lambers-Hacquebard, Lange-dijk-de Jong, Lansink, Van Leijenhorst, Van der Linden, Lubbers, Meijer, Mommersteeg, Van Muiden, Müller-van Ast, Niessen, Nijhof, Nijpels, Nypels, Patijn, Paulis, Ploeg, Poppe, Rempt-Halmhans de Jongh, Rienks, Rietkerk, Roethof, Van Rossum, Salomons, Van der Sanden, Schaapman, Schakel, Scherpenhuizen, Scholten, Van der Spek, Stermerdink, Van der Stoel, Stoffelen, Terlouw, Van Thijn, Toussaint, Den Uyl, Veldhoen, Van de Ven, Verbrugh, Verkerk-Terpstra, De Voogd, Voortman, B. de Vries, K. G. de Vries, Waalkens, Weijers, Wessel-Tuinstra, Wisselink, Wolff, Worrell, Van Zeil en Zijlstra,

en de heren Wiegel, Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken, De Ruiter, Minister van Justitie, mevrouw Gardeniers-Berendsen, Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, de heer De Graaf, Staatssecretaris van Sociale Zaken, mevrouw Veder-Smit, Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de heer Simons, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

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

Van Heel-Kasteel, Braams, Van Zeil en Van Erp, alleen voor het eerste deel van de vergadering, wegens andere verplichtingen;

Blaauw en Van Ooijen, wegens bezigheden elders;

De Hamer, ook morgen wegens andere werkzaamheden.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Regelen ter bevordering van een doelmatig stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg (Wet voorzieningen gezondheidszorg) (14 181)**.

De **Voorzitter**: Ik deel mede, dat de amendementen op de stukken nrs. 48, 51, 52, 53, 55, 61, 64, 68, 69 en 74 zijn ingetrokken zodat zij geen onderwerp van beraadslaging meer uitmaken.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw Wessel-Tuinstra (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Nu na een uitvoerige, vier jaar durende, schriftelijke voorbereiding en vervolgens zes openbare commissievergaderingen het wetsontwerp voorzieningen gezondheidszorg ten slotte aan openbare kamerbehandeling toe is, maakt de fractie van D'66 graag een compliment aan de bewindsvrouwe en haar ambtenaren dat althans deze mijlpaal is bereikt.

Allereerst ga ik in op de plaats van deze wet in de huidige crisis in de gezondheidszorg. Daarbij duik ik eerst in de geschiedenis. De structuurnota van 1974 gaf volgens mijn fractie een goede aanzet tot een werkelijk gezondheidszorgbeleid. Tot die tijd was er immers wel gezondheidszorg, maar van gericht sturen was geen sprake. Nadere wetgeving werd aangekondigd.

Een wet voorzieningen zou de doelmatigheid bevorderen, een wet verzekering gezondheidszorg zou de financieringsstructuur ingrijpend wijzigen en de wet tarieven zou als sluitstuk greep op de tarieven mogelijk maken.

Het is allemaal wat anders gelopen. De wet tarieven, het zogenaamde sluitstuk, is het eerste aangenomen. De wet voorzieningen is in behandeling en een ingrijpende wijziging van de financieringsstructuur is nog niet direct in zicht. Vooral het laatste betreft mijn fractie zeer. Reeds jaren bepleit zij in haar politiek programma een volksverzekering voor iedereen en het enige sprankje hoop is dat zich langzamerhand een politieke meerderheid voor deze gedachte begint af te tekenen.

De wet voorzieningen beoogt volgens de considerans doelmatigheid en een doelmatigheidswet is zij ook geworden, afgezien van enkele bureaucratische tendensen. Meer is zij echter niet geworden. Het is een volumewet, geen democratiseringswet en geen kwaliteitsverbeteringswet. Naarmate de jaren voortschreden werd het kostenaspect bijna allesoverheersend.

De wet voorzieningen is een instrument om te grijpen op de volstrekt uit de hand gelopen kosten en dat is op zich zelf een zeer nastrevenswaardig doel. De economische toestand is slecht en verspilling is meer dan ooit uit den boze. Het helpt ons echter niet uit de huidige crisis in de gezondheidszorg. Die crisis is namelijk niet economisch van aard; neen, het kritieke punt is dat ondanks de gigantisch gestegen kosten (van f 2,5 miljard in 1963 naar f 28 miljard in 1980) de tevredenheid over de gezondheidszorg is afgenomen.

Klachten als 'de gezondheidszorg is onpersoonlijk, de gezondheidszorg maakt je ziek, de gezondheidszorg is eenzijdig technologisch, je hebt niets te zeggen over de eigen gezondheidszorg' worden veel gehoord en minstens zo opvallend is dat mortaliteits- en morbiditeitscijfers aantonen dat (weer ondanks meer dan veertienvoudiging van de kosten) er niet minder mensen ziek worden, of althans zich

ziek voelen, gezien het over diezelfde tijd gestegen ziekteverzuim.

De politieke vraag die nu beantwoording verdient is: zou het mogelijk geweest zijn met een wet voorzieningen gezondheidszorg méér aan die crisis in de gezondheidszorg te doen? Wij zijn van mening dat dit wel gekund zou hebben. D'66 is ook van mening dat de Regering die mogelijkheid te weinig heeft benut. Natuurlijk is het zo dat de onvrede met de gezondheidszorg een onderdeel is van de onvrede over de verzorgingsstaat die te veel verantwoordelijkheden van ons afneemt en weinig inspireert tot het zelf oplossen van de eigen problemen. Desondanks of wellicht beter nog, juist daarom is het jammer dat hier kansen zijn gemist om tegenkrachten op te roepen die de gezondheidszorg een kwalitatieve injectie gegeven zouden hebben.

Als voorbeeld noem ik hoofdstuk III over de kwaliteit. In drie korte artikelen wordt daarin de hele democratisering en kwaliteitsbewaking geregeld, of liever gezegd niet geregeld, want te veel wordt naar algemene maatregelen van bestuur verwezen. Opvallend is het ook dat in de vier jaar durende parlementaire behandeling deze artikelen niet zijn gewijzigd. Ook al weet mijn fractie dat niet iedereen de democratiseringsdrang van de zestiger jaren onmiddellijk politiek heeft kunnen vertalen, wij leven nu in 1981 en wie het dus nu nog niet heeft opgepakt, heeft echt de boot gemist. Democratisering is namelijk niet alleen doel, het is tevens middel. Als doel wordt zij beschreven in de structuurnota, waarin wordt gesproken over democratisering als mentaliteit. Democratisering als mentaliteit is een levensopvatting en een denkwijze die gericht is op het tot zijn recht laten komen van ieder individu, ook wanneer hij of zij in een afhankelijkheidspositie verkeert.

Daarom brengt democratisering versterking van de rechtspositie van de hulpvragende met zich. Juist binnen de hulpverleningssituatie is er immers van ongelijke verdeling van macht sprake. De hulpverlener beschikt over technische en niet technische kennis die de hulpvragende niet heeft. Om tot gelijkwaardiger verhoudingen te komen, kan het recht op informatie voor de gebruiker niet gemist worden. Evenmin als andere zogenaamde patiëntenrechten zoals het recht op privacy en het recht, een behandeling te weigeren. Versterking van de positie van de patiënt draagt bij tot de eigenwaarde van de patiënt en dat is nu juist de richting die wij met de gezond-

heidszorg op moeten. Een zelfbewuste patiënt is immers ook een zelfbewuste burger, die zo min mogelijk een beroep doet op hulpverlening.

Op deze wijze wordt met democratisering als een van de middelen een maatschappelijk klimaat geschapen waarin zelfzorg kan floreren. D'66 heeft daarom op hoofdstuk III een amendement ingediend waardoor een minimaal pakket patiëntenrechten in de wet wordt opgenomen.

Democratisering brengt niet alleen gelijkwaardiger verhoudingen tussen hulpverlener en hulpvragende, zij spreidt de macht ook beter binnen een instelling. De verantwoordelijkheid van alle betrokkenen en niet alleen van bij voorbeeld de medische staf komt in de huidige wetstekst onvoldoende tot uitdrukking. Ook op dit punt stellen wij een amendement voor, dat in onze ogen een verbetering betekent.

In artikel 19 wordt gesteld dat een erkenning kan worden geweigerd wanneer zij niet voldoet aan de kwaliteitseisen, bedoeld in hoofdstuk III. Hierin staat echter slechts een globale aanduiding. Daarom houden wij een pleidooi om de kwaliteitseisen in de wet zelf op te nemen. In de nota kwaliteitsbewaking gezondheidszorg wordt een goede aanzet gegeven om die kwaliteitsbewaking op gang te brengen.

Mijn fractie heeft er onder meer voor gepleit, aan de overheid een duidelijke taak toe te kennen bij het vaststellen, opleggen en handhaven van de normen van die kwaliteit, uiteraard na inspraak door de burgers. Het gaat hier immers niet om beroepscode's, het gaat om regels waaraan mensen die in een bepaalde relatie toe elkaar komen te staan, namelijk de hulpverleningssituatie, zich te houden hebben. Kwaliteitsbewaking heeft immers een tweeledig doel: het bevorderen van professionele standaard van hulpverlening en het verwezenlijken van het recht van de patiënt op goede hulp. Goede hulp betekent tevens dat deze hulp binnen redelijke ethische grenzen blijft. Dit is vooral van belang bij wetenschappelijke proeven op mensen.

Wij gaan de discussie in de uitgebreide commissievergadering over wetenschappelijke proeven op mensen nu niet herhalen. Op dringend verzoek van D'66 heeft de Staatssecretaris toegezegd dat zij de nu niet verplichte Fungorichtlijnen in een verbeterde versie verplicht zal gaan stellen, zodat althans enige bescherming geboden wordt aan patiënten op wie nieuwe wetenschappelijke ontdekkingen worden uitgetoet. Wij zijn met die

toezegging blij, maar willen haar in de vorm van een recht in de wet zien opgenomen.

Deze materie is veel te belangrijk om aan een algemene maatregel van bestuur te worden overgelaten. Evenmin kunnen we wachten op het wetsontwerp inzake de rechten van de patiënt. De vertraging rond de nota patiëntenbeleid maant tot voorzichtigheid. De rechteloosheid van de patiënt bij medische proeven dwingt tot handelen, vandaar ons amendement over bescherming bij wetenschappelijk onderzoek.

Over de rol van de overheid in de gezondheidszorg is het programma van D'66 volstrekt duidelijk. Wij zijn geen voorstanders van nationalisatie van de gezondheidszorg, maar zien wel een duidelijke rol voor de overheid. Deze heeft immers de voorwaarden te scheppen voor een behoorlijke zorg, terwijl het particulier initiatief zorg draagt voor uitvoering binnen de door de overheid gestelde voorwaarden. De overheid mag van ons ook zelf de uitvoering ter hand nemen.

Bij de basisgezondheidsdiensten bij voorbeeld zien we voor de gemeentelijke overheid een duidelijke taak. De beslissing over de te stellen voorwaarden ligt in een democratie natuurlijk bij de politiek gekozen organen. Welke overheid beslist over wat? Zal de zo bezongen decentralisatie uitgevoerd kunnen worden? De wet is een beheersingswet, het recht van iedere verzerkte moet gewaarborgd worden en daarom zou volgens de Regering een ver gaande mate van decentralisatie niet mogelijk zijn. Mijn fractie denkt dat dit wel meevalt. We zijn hierin gestrekt door de studie-excursie van de vaste kamercommissie naar Zweden.

Tweede van de overheidsbestedingen komt daar voor rekening van de lokale overheid. Onder lokale overheid verstaan we dan èn provinciale èn gemeentelijke overheid. Bij de gezondheidszorg geeft de rijksoverheid in Zweden aan de provinciale overheid slechts globale beleidsaanbevelingen. Vrijwel de gehele bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gezondheidszorg berust bij de Landstingen (provincies), inclusief de academische ziekenhuizen. Waarom zou dat in Nederland niet kunnen? Dikwijls staat het financieringsstelsel in de weg – de provincies kunnen in Zweden belasting innen – maar niet altijd. Er zijn reeds zaken als verpleegtehuizen en ambulante geestelijke gezondheidszorg die uit de AWBZ, een volksverzekering dus, worden gefinancierd.

Wessel-Tuinstra

De uitvoering kan hier volstrekt centraal gebeuren. Wil de Staatssecretaris nog eens uitleggen waarom met name bij de door mij genoemde voorbeelden niet reeds decentraal gefinancierd wordt? Ten slotte moet deze wet volgens ons het beheer over de voorzieningen dichter bij de mensen brengen. Daar waar dat nu reeds kan, moet dat ons inziens aangepakt worden. Over deze decentrale financiering houden wij een motie achter de hand.

Wij hebben de concept-richtlijnen ex artikel 3 Wet ziekenhuisvoorzieningen bekeken. Die zijn toch wel buitengewoon gedetailleerd. Te vrezen valt dat het met de richtlijnen ex artikel 7 ook zo zal gaan. Daarom breng ik graag het advies inzake het wetsontwerp voorzieningen van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid nog eens onder de aandacht. Daarin worden aan het opleggen van landelijke richtlijnen criteria verbonden zoals: niet onnodig gedetailleerd en duidelijk aangeven het beslag dat op de financiële middelen mag worden gelegd, terwijl tevens de lagere bestuursorganen over de richtlijnen dienen te adviseren.

Mijn fractie heeft met het oog op het laatste een amendement ingediend op stuk no. 60. De concept-richtlijnen worden bekend gemaakt in de Staatscourant en de besturen van de betrokken provincies en gemeenten mogen adviseren. Op deze wijze krijgt de decentralisatie althans enigszins gestalte.

D'66 is voorstander van integrale planning. Al in het voorlopig verslag van 1977 pleitten wij voor betere inpassing van de gezondheidszorg in het welzijnsbeleid. Evenals bij de wet tarieven hebben wij via amendering geprobeerd de maatschappelijke dienstverlening reeds onmiddellijk bij de planning te betrekken. Ten aanzien van artikel 8c heeft de Regering ons amendement overgenomen. Van harte hoopt mijn fractie ook op een positieve reactie van de Regering op ons amendement op artikel 8, waarmee wij de samenhang van de gezondheidszorg met de maatschappelijke dienstverlening en andere voorzieningen nog eens benadrukken. Daar was het ten slotte allemaal om begonnen, om die integrale planning.

De inpassing van de Wet ziekenhuisvoorzieningen in de Wet voorzieningen gezondheidszorg heeft voor mijn fractie de hoogste prioriteit. Waarom? Dat zal vanuit de D'66-visie op decentralisatie en democratisering volstrekt duidelijk zijn. Via de noodprocedure van artikel 29, lid 4 of volgens de zeer

gedetailleerde richtlijnen ex artikel 3 wordt thans centralistisch gepland buiten de gekozen lagere organen om.

Nog erger is het met de planning van de extramurale gezondheidszorg. De Regering zegt dat reeds bij de Wet ziekenhuisvoorzieningen de door de WVG beoogde geïntegreerde planning kan worden nagestreefd. Maar richtlijnen voor de extramurale zorg bestaan nog niet. Dus hier wordt uit de losse pols bij het plannen via de Wet ziekenhuisvoorzieningen de extramurale gezondheidszorg even meegenomen. Democratische planning daarvan kan men dan wel vergeten.

Vandaar het amendement van mijn fractie, dat ertoe strekt dat bij de jaarlijkse voortgangsrapportage van de Minister aan het parlement ook moet worden meegedeeld hoe het staat met de inpassing van de Wet ziekenhuisvoorzieningen in de WVG. Vandaar ons tweede amendement dat stelt dat die inpassing in 1987 moet worden voltooid. Een gigantische, maar onvermijdelijke operatie heeft mijn fractie dit tijdens de UCV over de kaderwet WVG genoemd.

Daar hebben wij ook gesteld dat we nogal tegen het tijdpad hebben zitten aanhikken, maar dat we een zeker tijdpad slikken terwille van de absolute noodzaak tot snelle volumebeheersing en het vestigingsbeleid. Wel stelden wij inkorting voor: na aanneming twee jaar experimenteren, in 1983 de eerste WVG-richtlijnen en voltooiing van de geïntegreerde planning in de periode 1991-1995.

Over artikel 10 en de relatie met artikel 6 van de Kaderwet heeft mijn fractie lang nagedacht en gediscussieerd. De gezondheidszorg is anders dan de welzijnszorg.

Uitstekend staat dit volgens mijn fractie verwoord in het advies van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid inzake de onderlinge afstemming van de Kaderwet en de Wet voorzieningen gezondheidszorg. De financiering loopt geheel buiten de overheid om en de uitvoering is vrijwel geheel in particuliere handen. Financiers, maar ook beroepsgroepen en instellingen voor gezondheidszorg sturen stevig mee in het gezondheidsbeleid. Niet voor niets roept D'66 nu al jaren dat de gezondheidszorg gepolitiseerd en gedemocratiseerd moet worden. Nu echter wat de planning betreft, het priemaat duidelijk bij de politiek is komen te liggen, willen wij de deskundigheid die deze groeperingen bezitten niet graag missen.

Natuurlijk, naast de gebruikers, de consumenten van de voorzieningen

zien wij hen terug in een adviserende rol, terwijl hun hulp ook bij de uitvoering van het beleid gewenst is. Mijn fractie laat aan de provincies en de gemeenten over hoe zij genoemde groeperingen willen inschakelen, maar de desbetreffende inspraakverordening mag hen voor de gezondheidszorg niet passeren.

Mijnheer de Voorzitter! D'66 heeft in het verleden nogal eens een lans gebroken voor regionalisatie van de gezondheidszorg. Gezondheidszorgvoorzieningen zijn immers snel te groot-schalig voor een gemeente en de reeds geprezen structuurnota bracht als hoeksteen de regionalisatie. Ongetwijfeld zag men hier ook mini-provincies aan de horizon welke, het is bekend, de huidige Minister van Binnenlandse Zaken in de ijskast heeft geborgen. Heeft deze Regering daarmee ook de regionalisatie verder onderkoeld?

Dat is wellicht wat veel gezegd, maar van een warm hart kan niet gesproken worden. De term 'regionalisatie' komt in de wet niet voor. Evenmin worden handvaten gegeven voor een regio-indeling. Toch gebeurt er al heel wat op regionaal niveau in de gezondheidszorg. Niet alleen theoretisch maar spontaan in de praktijk groeiend blijkt de regio te voldoen als eenheid waar een overzichtelijk en samenhangend stelsel van eerste- en tweedelijnsvoorzieningen kan functioneren.

Wij kregen twee lezingen toegevoerd van het Regionaal Overleg Gezondheidszorg Kennemerland, dat onlangs een hele discussiedag over regionalisatie heeft gehouden. Daar bleken twee zaken: in de eerste plaats, dat de regiogedachte sterk leeft, veel meer eigenlijk dan een begrip als 'provincie', en in de tweede plaats dat het vrijblijvend met elkaar om de tafel zitten zeer onbevredigend is. D'66 mist in het wetsontwerp de instrumenten, die regio's beter uit de verf te doen komen.

Wij hebben natuurlijk de proefregio's maar hoe nu verder? Onze ongerustheid wordt gevoed door het nieuwe wetsontwerp inzake gemeenschappelijke regelingen. Ook daarin wordt net gedaan of er alleen provincies zijn of alleen gemeenten. Kan de Staatssecretaris nog eens haar visie op de plaats van de regio's in het wetsontwerp geven?

Mijn fractie wil ten aanzien van het vestigingsbeleid met kracht de gedachte ondersteunen dat dit hoofdstuk uit de WVG met voorrang moet worden uitgevoerd. Hier blijkt zonneklaar dat men deze zaak niet aan de beroepsgroepen alleen kan overlaten. Hier dient de overheid mee te sturen.

Wessel-Tuinstra

De praktijken zijn te groot, de werkloosheid onder de beroepsbeoefenaars neemt toe, aan deeltijdarbeid wordt niet gedacht en dat alles ten koste van de patiënt. Kan de Staatssecretaris een termijn noemen waarin zij denkt dat uitvoeringsmaatregelen in dezen tot stand komen?

Mijnheer de Voorzitter! Dan kom ik tot de rol van de informatica bij de planning. De artikelen 55 en 56 regelen de informatieverstrekking door instellingen en personen, die nodig is voor een goede uitvoering van de wet. Het gaat hierbij om gegevens over het gebruik dat van de voorzieningen gemaakt wordt en door welke personen in de zin van leeftijdsopbouw, geslacht, enz. Tevens gaat het om epidemiologische gegevens.

Allemaal heel nuttig en je staat verbaasd dat een dergelijke beleidsonderbouwing er al niet veel eerder was, maar het blijft natuurlijk wel denken in voorzieningen en niet denken in oorzaken. Nu gaat het natuurlijk wel over de wet voorzieningen vandaag, maar wie volume wil beheersen, zal toch ook informatie over de oorzaken van de vraag aan zijn beleid ten grondslag moeten leggen. Onlang kregen wij een fraai, groen, boekwerk toegestuurd, getiteld 'Compendium gezondheidsstatistiek Nederland 1979', dat een schat van gegevens bevat.

Voor mij was het meest opvallende hoofdstuk dat over milieu, waarin nog eens met zoveel woorden staat dat een verschil in klachtenpatroon bestaat tussen populaties in zogenaamde 'schone' en 'minder schone' gebieden. Gegevens omtrent gif in de bodem, de voeding, de lucht en het water doen ons duizelen. Mijn fractie heeft drie vragen aan de Staatssecretaris. De eerste is: hoe koppelt zij deze gegevens nu door naar haar beleid? Hetzelfde geldt voor de gegevens over het ziekteverzuim en ook daarbij de non-gegevens, want $\frac{1}{3}$, ja inderdaad $\frac{1}{3}$, van de mensen blijft wegens ziekte weg van het werk zonder dat bekend is welke ziekte.

Het gevaar kan zich voordoen dat, als wij alleen afgaan op gegevens van instellingen en personen als bedoeld in artikel 56, wij toch een eenzijdig patroon krijgen voorgeschoteld.

Mijn tweede vraag luidt: hoe denkt de Staatssecretaris de gegevens uit de hoek van het ziekteverzuim te verbeteren, zodat in dit kader minder 'Dunkelziffern' bestaan?

Mijn fractie staat positief ten aanzien van de geïntegreerde planning met de Kaderwet, maar dit mag de aandacht

niet afleiden van oriëntatie van het gezondheidszorgbeleid op zaken als milieuvervuiling en arbeidsomstandigheden. Vandaar onze nadrukkelijke derde vraag aan de Staatssecretaris hoe zij de rol van bij voorbeeld de milieuinspectie en de arbeidsinspectie ziet bij de planning van de voorzieningen. Niet voor niets hebben wij bij de basisgezondheidsdienst gepleit voor nadruk op gezondheidsbescherming. Nu de wet een heel apart hoofdstuk – ons inziens terecht – wijdt aan informatie, moet toch duidelijk zijn of de informatie wel uit de juiste elementen is opgebouwd.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom tot een samenvatting. Mijn fractie heeft een consistente lijn gevolgd bij de schriftelijke en mondelinge voorbereiding, gericht op de volgende aspecten:

- samenhangend beleid ook met andere sectoren, vandaar ons amendement op artikel 1;
- decentralisatie, mits deze democratisering meebrengt;
- regionalisatie van de gezondheidszorg;
- decentralisatie van de financiering;
- politiseren, dus het primaat aan de politiek over beslissingen;
- voorzichtig aan met belangengroepen, maar positieve waardering voor de pluriformiteit van de samenleving en de initiatieven daaruit;
- het betrekken van de consument bij haar of zijn gezondheidszorg;
- versterking van de rechtspositie van de hulpvragende door zijn rechten in de wet vast te leggen;
- verbetering van de koppeling informatie naar beleid;
- snel van de grond brengen van een vestigingsbeleid.

De realisatie van deze punten ziet mijn fractie als noodzakelijk wil de wet voorzieningen een werkelijk goed instrument zijn ter verbetering van de gezondheidszorg.

De **Voorzitter**: Ik deel mee, dat de leden Weijers en G. M. P. Cornelissen hun amendementen op de stukken nrs. 36, 1 t/m V, 37, 38, 39, 43, 45, 46, 67 en 75 hebben ingetrokken, zodat zij geen onderwerp van beraadslaging meer uitmaken.

□

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Na jarenlange voorbereiding is het dan eindelijk zover: de plenaire behandeling van de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg of, om nog precieser te zijn: 'regelen ter bevordering van een doelmatig

stelsel van voorzieningen voor de gezondheidszorg'. Gaat het dan allemaal zo fout in de gezondheidszorg en gaat er door aanneming van deze wet veel verbeteren? Daarover hebben wij onze twijfels. Wat er fout is en was, is door het verschijnen en onderschrijven door deze Kamer van de structuurnota genoegzaam bekend.

Enkele knelpunten wil ik noemen omdat in de visie van de PvdA oplossingen daarvoor juist in een goede WVG zouden moeten worden geregeld.

Ik noem in dit verband de volgende punten:

Het stelsel van voorzieningen is te weinig democratisch en te centralistisch van opzet.

Te veel en te vaak ligt de zeggenschap hierover bij besturen van instellingen en bij de diverse beroepsgroepen.

Er zijn geen of weinig instrumenten voor de lagere en de rijksoverheid om via politieke keuzes te sturen. Er is voorts onvoldoende samenhang niet alleen binnen de gezondheidszorg maar eveneens met andere welzijnsvoorzieningen.

Kortom, het is een zeer verbrokkelde en onoverzichtelijke structuur waar nauwelijks iets aan te sturen valt. Het leek erop of iedereen pas echt wakker werd – en er misschien slapeloze nachten van kreeg – toen de kosten de pan uit rezen en 'kostenbeheersing' een sleutelwoord leek te worden. Op dat moment bleek dat velen ervan overtuigd waren dat de opgesomde knelpunten wel eens iets te maken konden hebben met de kosten, dat niet iedere gulden in de gezondheidszorg efficiënt werd besteed en dat sturing dringend noodzakelijk was.

Eén van de kenmerken van gezondheidszorg is dat het aanbod de vraag bepaalt en aangezien 'gezondheid' een groot goed is, leek het erop dat de grenzen oneindig waren. Over nut of noodzaak van bepaalde voorzieningen was er nauwelijks discussie en vooral de intramurale zorg groeide en groeide. Ook het aantal specialismen en specialisten trouwens: van 1972 tot 1977 groeide de Nederlandse bevolking met 4,3%, terwijl het aantal specialisten in dezelfde periode met 15,6% toenam. Dat hiermee het welzijn van de Nederlandse bevolking ondubbelzinnig werd gediend, valt op grond van vele onderzoeken te betwijfelen.

Wellicht is dit ook te wijten aan de té medisch-technische benadering waarbij de kwaliteitsbeoordeling door de gebruiker totaal werd veronachtzaamd. Door deze onachtzaamheid is



Staatssecretaris Veder-Smit van Volksgezondheid en Milieuhygiëne

de gebruiker/patiënt ook amper te verwijten, dat hij niet kostenbewust is want hoe kan hij oordelen over de noodzaak dan wel de kosten van de verrichtingen, indien hij zelf amper geraadpleegd wordt dan wel geïnformeerd.

Het oorspronkelijke wetsontwerp Wet Voorzieningen Gezondheidszorg, dat in 1976 werd ingediend, bevatte onder meer de volgende belangrijke elementen:

1. De centrale overheid is verantwoordelijk voor een goed gestructureerd, democratisch en doelmatig werkend stelsel van gezondheidsvoorzieningen.
2. Planning en beleidsvoering moeten worden overgelaten aan provinciaal en gemeentelijk gekozen bestuursorganen.
3. Voorzieningen op het gebied van de gezondheidszorg moeten dichterbij de burger/gebruiker worden gebracht. Dat betekent versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg, een betere spreiding van voor iedereen toegankelijke voorzieningen en een betere samenhang tussen de voorzieningen in de gezondheidszorg en ook samenhang met andere welzijnsvoorzieningen.
4. Door meer vermaatschappelijking van de zorg zou de macht van de beroepsgroepen doorbroken dienen te worden.
5. De kwaliteit van de zorg zou niet alleen tot de verantwoordelijkheid van

de beroepsbeoefenaren moeten behoren, maar wel degelijk onderworpen moeten worden aan maatschappelijke controle.

Kortom, het wetsontwerp gaf een aanzet tot de zo noodzakelijke wijziging in de machtsstructuur van de gezondheidszorg. De PvdA kon in grote lijnen instemmen met de bedoelingen van dit wetsontwerp, maar vooral bij de VVD en de beroepsgroepen rezen grote bezwaren. Niet alleen zou onvoldoende overleg zijn gepleegd met allerlei betrokkenen waarbij voornamelijk werd gedoeld op de beroepsorganisaties, maar tevens werd duidelijk dat niet mocht worden getornd aan de zeggenschap over de kwaliteit van de zorg, spreiding van voorzieningen in de vorm van een vestigingsbeleid en dergelijke van de beroepsgroepen.

Dat de gebruiker/patiënt nog steeds een zeer ondergeschikte rol blijft spelen viel blijkbaar niet op, althans daarvoor werd door de beroepsgroepen noch door de VVD gepleit. Waarmee de geweldig scheve verhouding tussen de zorgvuldigheid die in acht werd genomen ten opzichte van de beroepsgroepen en de gebruikers/patiënten nog eens werd benadrukt, alsof het niet de gebruikers zijn die gemeenschappelijk de financiering van de gezondheidszorg opbrengen.

In de ogen van de PvdA zijn zij het juist die historisch gezien nu recht hebben op een versterking van hun positie. Ook al onderschreven wij de

huidlijnen van het wetsontwerp, toch kwam het onvoldoende tegemoet aan de uitgangspunten voor een democratisch en decentraal ingericht volksgezondheidsbeleid waarbij de vermaatschappelijking van de zorg voldoende tot zijn recht kwam.

In het voorlopig verslag gaven wij aan dat er onvoldoende mogelijkheden waren voor openbare controle, vormen van overleg, waarbij de positie van de gebruiker en van de lokale overheid onvoldoende werd geaccentueerd, te weinig samenhang met andere welzijnsvoorzieningen, een teveel aan advieslichamen en geen criteria in de wet voor de kwaliteit van de zorg.

Door het huidige kabinet werd het in behandeling zijnde wetsontwerp overgenomen. In de memorie van antwoord gebeurde wat een ieder kon bevroeden die kennis had genomen van de opvattingen van de fractie van de VVD over het wetsontwerp, met name in het voorlopig verslag. De reactie van deze fractie in het nader voorlopig verslag dat plooiën uit het oorspronkelijke wetsontwerp waren gladgestreken, behoeft dan ook niemand te verbazen.

De nota van wijzigingen en het daarvoor gewijzigde wetsontwerp riepen bij de PvdA de vraag op waarom de Regering niet veel duidelijker te kennen had gegeven zich uitsluitend in formele zin voor het oorspronkelijke wetsontwerp verantwoordelijk te voelen, doch materieel geheel andere maatstaven aan te leggen voor een doelmatig stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg. Graag verkrijg ik een reactie van de Staatssecretaris hierop.

Het wetsontwerp was grondig gewijzigd vooral waar het de hoofdaanemers van de gezondheidszorgvoorzieningen betrof: Beklemtuning van het overleg met betrokkenen, ruimere invloed voor de beroepsbeoefenaren, die over het oorspronkelijke wetsontwerp het onaanvaardbaar hadden uitgesproken, een technocratische in plaats van politieke invulling geven aan regionalisatie en planning.

Er werden uitzonderingsposities gecreëerd voor voorzieningen van specifieke aard en ten slotte de werden de plaats en positie van de democratisch gekozen politieke organen op lokaal en provinciaal niveau, gereduceerd ten gunste van bij voorbeeld provinciale raden. Kortom, voldoende aanleiding om te spreken van een ander wetsontwerp!

Wij hadden en hebben daarmee nog steeds grote moeite en zijn van oordeel dat nauwelijks gesproken kan worden van een vermaatschappelijking van de zorg door deze Wet voor-

zeningen gezondheidszorg. Het mag nauwelijks verwondering wekken dat de PvdA als belangrijkste criterium bij de beoordeling van de wet hanteert de mate waarin deze wet ertoe bijdraagt dat de zorg kan worden afgestemd op de behoefte van de gebruiker. Wat deze afstemming vooral in de wet staat is een pakket van richtlijnen en algemene maatregelen van bestuur waardoor de mogelijkheden voor lagere overheden ernstig wordt belemmerd.

Voor wat betreft de externe democratisering stellen wij voor dat de planvoorbereiding plaatsvindt door de ambtelijke apparaten van provinciale griffie en gemeentelijke secretarie en het regelen van de inspraak van de bevolking via een te ontwerpen verordening. Het daarbij verplicht inschakelen van een orgaan, provinciale raad of iets dergelijks wijzen wij af en willen wij overlaten aan de politiek gekozen organen. Ik verwijs naar ons amendement op stuk nr. 25.

Voor wat betreft de interne democratisering van voorzieningen van gezondheidszorg hebben wij een wijziging van artikel 5 lid 3 voorgesteld (dat is amendement op stuk nr. 28) waardoor ook gebruikers, personeel, vrijwilligers en andere betrokkenen daarbij betrokken worden. Verder zou ik, voor wat de democratisering betreft, willen verwijzen naar het verhaal dat mijn collega Meijer gisteren daarover heeft gehouden bij de behandeling van de Kaderwet Specifiek Welzijn.

Het via centrale richtlijnen regelen van de behoefte, de spreiding, de samenhang, de gebiedsindeling en het beslag dat de voorzieningen mogen leggen op de personele, materiële en financiële middelen maakt het voor een gemeente onmogelijk eigen prioriteiten te stellen. Kennelijk bestaat er enig wantrouwen over efficiënte en effectieve besteding van de geldmiddelen, waardoor dit zo stringent in richtlijnen moet worden vastgelegd. Dat daardoor de animo bij lagere overheden niet groot zal zijn, laat zich raden. Juist om wille van een decentrale besluitvorming introduceert de PvdA een rijksplan (het amendement op artikel 7) waarin een aantal zaken, zoals globale richtlijnen voor lokale en provinciale overheden, die aangeven van welk minimumvoorzieningsniveau moet worden uitgegaan bij het opstellen van plannen en aanwijzingen omtrent het beslag dat de voorzieningen in de desbetreffende planperiode mogen leggen op de financiële middelen.

Wil op lokaal niveau sprake zijn van een zelfstandige besluitvorming, dan

moet de beleidsruimte eenduidig worden aangegeven en niet door allerlei richtlijnen worden beperkt (artikel 7). Het is beter de voorzieningen, die een gespecialiseerde aanpak vereisen, onder de bemoeiing van de centrale overheid te brengen, dan door middel van allerlei richtlijnen de besluitvorming ten aanzien van deze bijzondere voorzieningen, maar daarmee ook van de andere voorzieningen, te sturen.

Een tweede voorwaarde voor een reële besluitvorming op lokaal niveau is de herstructurering van de bestaande voorzieningen. Indien de centrale overheid niet eerst komt tot bijvoorbeeld een betere spreiding van de voorzieningen over het land (bijvoorbeeld zwakzinnigeninrichtingen) zal ook dat weer leiden tot een stroom van richtlijnen waarmee de lokale besluitvorming wordt gedegradeerd tot een invuloefening op last van hogerhand.

Al vele malen heb ik uitgelegd dat in onze ogen met centrale richtlijnen in de wet voorzieningen gezondheidszorg en de financiering via de Wet Tarieven (welke laatste uitgaat van een tarief gebaseerd op verichtingen), nauwelijks enige beleidsruimte overblijft. Ook volgens de memorie van antwoord brengt de WVG wat betreft de financiering geen enkele verandering in het bestaande systeem.

Een taakstellend budget voor gemeenten en provincies is daarmee noodzakelijk omdat er voor die overheden dan echt wat te plannen en kiezen valt. Kan de Staatssecretaris ons nog eens uitleggen welke bezwaren zij heeft tegen de wijzigingen die wij hebben voorgesteld op dit punt? De door ons voorgestelde planning van landelijke en bijzondere voorzieningen heeft de Staatssecretaris wel overgenomen, zij het dat ze daarvoor verwijst naar amendementen van CDA en VVD die daaromtrent – ik zeg met enige trots na ons – eveneens amendementen hebben ingediend, zij het in afwijken de zin.

De heer **Weijers** (CDA): Ere wie ere toekomt.

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Dank u, mijnheer Weijers!

Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben de mogelijkheid voorgesteld dat, indien het parlement dit wenst, het voorgestelde rijksplan tot wet kan worden verheven en de Kamer daarin wijzigingen kan aanbrengen. Daarvoor voelt de Staatssecretaris echter nu niets. Ik zeg uitdrukkelijk 'nu' omdat ik bij de voorbereiding van dit debat getroffen werd door de opvatting van de VVD-fractie in het voorlopig verslag waarin

wordt aangegeven dat voor alle algemene maatregelen van bestuur na plaatsing in het Staatsblad, een voorstel van wet tot goedkeuring van die algemene maatregelen van bestuur aan de Staten-Generaal moet worden voorgelegd. Dit, aldus de VVD-fractie, om de nadelen van de raamwet, nl. dat de controlerende taak van het parlement sterk wordt bemoeilijkt, te verminderen.

Mag ik de opvatting van de Staatssecretaris weten omtrent het destijds door de VVD-fractie in het voorlopig verslag naar voren gebrachte standpunt over de controlerende taak van het parlement, tegen de achtergrond van het door ons naar voren gebrachte idee over de goedkeuring van het parlement van het rijksplan.

Eveneens zou ik in dit verband van de Staatssecretaris willen vernemen of zij de mening van de VVD-fractie in de schriftelijke voorbereiding nog deelt – overigens samen met de Centrale Raad – dat door deze richtlijnen een ruime bevoegdheid gegeven wordt aan de centrale overheid. Ook wij vinden dat dat afbreuk doet aan het decentraliseren van het beleid.

Mijnheer de Voorzitter! Met het erkenningenbeleid raken wij een essentieel onderdeel van deze wet, een voorwaarde zou men kunnen zeggen voor het tot leven brengen van de wet. In tegenstelling tot de voorzieningen Kaderwet specifiek welzijn, waarbij de plannen gerealiseerd worden via het programma, worden de voorzieningen gezondheidszorg niet gefinancierd door de planner in casu de gemeente of de provincie. Evenzo worden de rechten van de gebruiker, zo men wil de patiënt, buiten de invloedssfeer van de planner vastgesteld.

De erkenningen vormen daardoor voor de lokale en provinciale overheid, naast het vestigingsbeleid, het enige instrument om hun plannen betreffende de zorg in daden om te zetten. Zowel door het afgeven van erkenningen, als het verbinden van eisen en voorschriften aan deze erkenningen, kunnen zij vorm geven aan de voorzieningen als vastgelegd in het plan. Essentieel daarbij is echter de mate waarin de verschillende overheden autonoom zijn in hun erkenningenbeleid en de uitwerking van het opgestelde plan niet kan worden doorkruist door andere overheden.

Bij het afgeven van de erkenning spelen twee criteria een rol. Allereerst dient de voorziening te voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. De fractie van de PvdA onderschrijft het standpunt van de Regering dat deze

kwiteitseisen moeten worden vastgesteld door de centrale overheid. Op de kwaliteit van de voorzieningen kan niet worden afgedongen. Een echt gedecentraliseerd beleid zou er wel eens toe kunnen leiden dat de kwaliteit van de voorzieningen op bepaalde punten tekort zou kunnen schieten, hetgeen niet toelaatbaar is omdat de gebruiker recht heeft op garanties ten aanzien van de kwaliteit van de voorzieningen.

Praktisch gesproken is het ook vrijwel ondenkbaar dat de verschillende overheden zouden kunnen beschikken over voldoende kennis om te komen tot een eisenpakket. Het heeft ons echter wel verbaasd dat de reactie van de Staatssecretaris op ons amendement op artikel 19 om 'kan worden' te vervangen door 'wordt' niet werkbaar is. Moeten wij hier wellicht uit afleiden dat vele voorzieningen thans niet voldoen aan de te stellen kwaliteitseisen? Graag een reactie hierop.

Het tweede criterium is of de voorzieningen passen in het vastgestelde plan. Hierbij vinden wij het van het grootste belang dat de lagere overheid autonoom is en het erkenningsbeleid niet doorkruist wordt door bijvoorbeeld de centrale overheid. Vandaar ons amendement op artikel 26 om de Minister alleen de bevoegdheid te geven om kwaliteitsredenen een erkenning in te kunnen trekken.

De autonomie van de lokale en provinciale overheid ten aanzien van het erkenneningsbeleid kan tevens worden doorkruist indien de centrale overheid op grond van artikel 18 een erkenneningsbeleid voert ten aanzien van de bijzondere voorzieningen. Deze bijzondere voorzieningen zullen immers deel uitmaken van een ziekenhuis waarvoor de provinciale overheid een erkenning heeft afgegeven met daaraan verbonden voorschriften en eisen. Het is heel wel denkbaar dat de aan een erkenning voor een bijzondere voorziening door de rijksoverheid gestelde eisen en voorschriften strijdig zijn met of haaks staan op, de door de provincie gestelde eisen en voorschriften aan het ziekenhuis.

Hierdoor zou de centrale overheid met het erkenneningsbeleid voor bijzondere voorzieningen een bepaald ziekenhuisbeleid van de provinciale overheden kunnen afdwingen, want de provinciale overheid kan immers geen bijzondere voorzieningen treffen als de centrale overheid toestemt. De fractie van de PvdA meent dat de centrale overheid ten aanzien van de bijzondere voorzieningen het volste recht heeft om kwaliteitseisen te stellen.

Maar daarvoor heeft de Minister het instrument van de erkenning niet nodig. Die kwaliteitseisen kunnen immers al gesteld worden op grond van hoofdstuk III en de toestemming aan de provincie voor het treffen van bijzondere voorzieningen op grond van artikel 16. Een verdere aantasting van het erkenneningsbeleid is de bepaling dat op grond van artikel 21 een erkenning niet kan worden geweigerd, indien een bouwvergunning is afgegeven. Het ligt toch voor de hand, dat de volgorde is, dat eerst een plan wordt opgesteld, dat aan de hand van dit plan erkenningen worden afgegeven en daarmee wordt aangegeven dat de voorziening in het plan past en daarna pas een bouwvergunning kan volgen.

Wij zouden graag horen wat de achterliggende gedachte is om deze volgorde in het wetsvoorstel niet aan te houden. Een zelfde probleem zien wij in de bepaling dat de Minister op grond van artikel 39 een onherroepelijk geworden verklaring moet geven dat de beoogde bouw past in het voor de desbetreffende categorie van voorzieningen geldende plan. Zijn het niet juist de provincie dan wel de gemeente die het beste kunnen uitmaken of een voorziening al dan niet in een plan past? Ook hierbij zouden wij graag willen horen welke bezwaren er bestaan tegen de door mijn fractie ingediende amendementen.

Wat betreft de bouw van voorzieningen zouden wij ook willen vragen wat nu de noodzaak is van de ingewikkelde bepalingen in artikel 38 lid 4. De formulering in het desbetreffende lid behelst niet eens een definitie van het begrip inrichting, maar sluit slechts bepaalde inrichtingen uit van de procedure als bedoeld in hoofdstuk XI, betreffende de regelen voor de bouw van inrichtingen. Is de bouwsom van inrichtingen die niet bestemd zijn voor de huisvesting van patiënten te gering? Wij dachten van niet.

Wij zouden graag een duidelijk antwoord willen hebben omtrent de noodzaak van de beperkingen die worden gesteld aan het erkenneningsbeleid van de lagere overheden. Voorshands zijn wij van mening dat de decentralisatie van het beleid hierdoor onnodig wordt beperkt.

Over een ander onderdeel van de wet, namelijk het vestigen en werken van personen in de gezondheidszorg is een politiek verschil in inzicht aan de orde tussen de PvdA, de Regering en VVD-fractie. De stellingname van het CDA is ons nog geheel niet duidelijk.

De PvdA heeft al vanaf het voorlopig verslag betoogd dat, wil een doelmatig stelsel van voorzieningen gezond-

heidszorg tot stand komen, juist in deze wet alle facetten moeten worden geregeld, die met de kwaliteit van de gezondheidszorg te maken hebben. Tot de kwaliteit behoort naar onze mening ook de beroepsbeoefening en daarmee samenhangend het vestigingsbeleid.

Tot nu toe is de vestiging van beroepsbeoefenaren overgelaten aan de betrokken beroepsbeoefenaren en geregeld door hun organisaties en moet én de gebruiker én de overheid maar afwachten wie er komt. Ook daarbij komt de gebruiker/patiënt onvoldoende aan zijn trekken en spelen veeleer belangen van de beroepsbeoefenaren een rol.

Als voorbeeld mag gelden de onverkwikkelijke ruzies tussen de apothekers en de apotheekhoudende huisartsen, waarbij wij ons niet aan de indruk kunnen onttrekken dat veeleer het belang van de portemonnaie voorop staat dan het belang van de patiënten, al wordt daar steeds naar verwezen.

Daar waar beroepsgenoten elkaar de markt betwisten, waardoor het functioneren in gevaar komt en dus de kwaliteit van de zorg wordt aangetast, kan toch niet gesproken worden van de beroepsbeoefenaren voorop. Patiënten die daarmee geen genoegen wensen te nemen en zich een soort koopwaar voelen bij het 'overnemen' van de praktijk door een andere arts, hebben geen mogelijkheden hun stem te laten horen of invloed uit te oefenen.

Dat brengt mij op de fabel van de vrije artsenkeuze, waar in de praktijk maar weinig van waar is, dat fabel ook dat aan die 'zogenaamde' vrije keuze in zoverre waarde behoefte te worden gehecht, zolang de patiënt op tijd en naar zijn of haar zin wordt geholpen. Daarom vinden wij het noodzakelijk dat zo spoedig mogelijk een wettelijk vestigingsbeleid tot stand komt, waarbij niet alleen waarborgen zijn ingebouwd voor de betrokken beroepsgroepen, maar waarbij eveneens de gebruikers aan hun trekken kunnen komen en bijvoorbeeld inspraak hebben bij de keuze van de arts die een praktijk overneemt. Daarvoor is dus een vestigingsbeleid op lokaal niveau noodzakelijk, opdat, afgestemd op de plaatselijke behoefte, geregeld kan worden wie zich kan vestigen.

Hoe kan anders op het gemeentelijk vlak in de eerste lijn een doelmatig stelsel van voorzieningen tot stand komen, wanneer dwars door alle planning heen beroepsbeoefenaren zich vrij vestigen? Dan wordt de planning toch doelloos? Nu de eigen regelingen van de beroepsgroepen blijken te fa-

len, roepen ook zij om wettelijke sancties. Nu mag de overheid als politieagent optreden.

Wanneer een gemeentebestuur – in overleg met allerlei betrokkenen – besloten heeft tot de oprichting van een wijkgezondheidscentrum waarin allerlei disciplines werken, zoals huisartsen, maatschappelijk werkers, wijkverpleegkundigen en fysiotherapeuten, na inspraak en overleg met de bevolking, dan moet het toch onaanvaardbaar worden geacht dat via vrije vestiging van huisarts of fysiotherapeut de planning van de voorzieningen van de gemeente wordt doorkruist?

Dan kan men toch niet meer spreken van een doelmatig stelsel van voorzieningen? Daarvoor zou nu juist de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg moeten zorgen. Wij vinden uiteraard wel dat overleg moet worden gepleegd met de beroepsorganisaties (artikel 32) maar niet dat 'in overeenstemming' met die organisaties pas een en ander kan worden geregeld. Dan is er nog een reden om een vestigingsbeleid te voeren.

Er is en komt een grote toevloed van huisartsen en specialisten, apothekers, fysiotherapeuten enz. Met de Staatssecretaris ben ik het eens dat een overschot aan beroepsbeoefenaren en daaruit een overproduktie dreigt te ontstaan, hetgeen ongunstige effecten kan hebben op de kwaliteit van de gezondheidszorg.

Ook ben ik het met haar eens dat de neiging kan ontstaan te veel verrichtingen te doen en te veel andere activiteiten te ontplooiën, waardoor de patiënt schade kan worden berokkend. Als we beiden dan ook nog de stelling onderschrijven dat in de gezondheidszorg het aanbod de vraag bepaalt en dat het niet ondenkbaar is dat medici niet zullen bezuinigen op hun inkomen maar wel op het kostenbestanddeel, (ik verwijs hiervoor naar de Nota vestigingsbeleid), hetgeen onvermijdelijk zal leiden tot kwaliteitsverlies, dan is het vestigingsbeleid dringend geboden.

Dit alles overziende is het toch onbegrijpelijk dat de redactie van art. 28 in ons amendement op stuk nummer 58 door de Staatssecretaris wordt afgewezen. Alsof er nog voldoende tijd zou zijn om, zoals gesteld in de huidige wetstekst, de behoefte aan spreiding alsnog aan te tonen! Al in de nadere memorie van antwoord werd gesteld dat het nodig is dat op zeer korte termijn de WVG tot stand komt, opdat dan in de nabije toekomst een vestigingsregeling kan worden getroffen.

Je vraagt je af: wat is dan wel nabije toekomst? Wij dachten, gezien de toelichting bij het Financieel Overzicht: gisteren.

Daarom vragen wij de Staatssecretaris welke problemen op korte termijn nu door deze wet worden opgelost. Omdat dit onderwerp van wet niet morgen reeds in het Staatsblad zal staan en de problemen zich momenteel reeds manifesteren, willen wij een overgangsmaatregel voorstellen. Zie daarvoor ons amendement nr. 58, III, op art. 29a.

Wij stellen ons daarbij het volgende voor. De overheden gaan beginnen met het opstellen van plannen. Het zal wel vier tot zes jaar duren, voordat provincies en gemeenten hun plannen gereed hebben. Als wordt gewacht op een vestigingsbeleid, afgestemd op planning, moet onzes inziens ten minste zes jaar worden gewacht. Wij willen dat gat tussen de datum van inwerkingtreding van dit wetsontwerp en het gereed zijn van de plannen tijdelijk opvullen. Vandaar dat wij een overgangsartikel 29a hebben voorgesteld. In dit verband zou over fase nul kunnen worden gesproken.

Uiteraard zal men ook overleg met de beroepsbeoefenaren moeten voeren. Wij hebben daaraan ook niet getornd. Voor zover ik de schriftelijke voorbereiding goed heb gevolgd, hebben de organisaties van de vrije beroepsbeoefenaren zich steeds ongehoorlijk fel verzet tegen de mogelijkheden die het oude artikel 28 van het oorspronkelijke wetsontwerp bood.

Het eerste wat de Staatssecretaris deed, toen zij aantrad, was dan ook dat zij die mogelijkheden volledig uitholde. Wij stelden toen: Ter tegemoetkoming aan' —en wij herhalen dit nu — 'de beroepsgroepen'.

Inmiddels hebben ook de beroepsgroepen — wellicht deden zij dit eerder dan wij in de politiek — ervaren hoe groot de toevloed van aanstaande collega's is; het is duidelijk dat er sprake zal zijn van een overschot. Als gevolg daarvan hebben wij in de laatste periode nota's gekregen van apothekers- en huisartsenorganisaties, waarin geluiden doorklonken zoals: er moet een vestigingsbeleid komen, omdat wij er zelf niet meer uitkomen; er zouden wettelijke sancties mogelijk moeten zijn.

Het is bekend dat de weerstand in die kringen tegen de politiek altijd zeer groot is geweest. Die weerstand is wat weggeëbd, omdat de politiek kan zorgen voor die wettelijke sancties. Nu die organisaties er zelf niet meer uitkomen, zo heb ik al gesteld, mag de poli-

tiek als politieagent optreden. Ik vind dat overigens logisch dat in de wet een sanctie wordt ingebouwd. Ten slotte vind ik dat de Staatssecretaris niet gisteren, maar eergisteren had moeten beginnen.

Staatssecretaris **Veder-Smit**: Waar-mee had ik moeten beginnen?

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Met een vestigingsbeleid.

Staatssecretaris **Veder-Smit**: Kan mevrouw Müller mij de wettelijke instrumenten wijzen?

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Neen, maar daarop kom ik straks terug, als u een wetstekst van mij vraagt. Het gaat dan weer om de intentie van mijn verhaal. Ik neem aan, dat men begrepen heeft, dat ik het nu niet zozeer over een wetstekst heb, maar over de intenties. Daarover waren wij het eens. Een vestigingsbeleid is namelijk dringend geboden. Ik ben het met de Staatssecretaris eens, dat niemand haar kan dwingen, buiten welke wet dan ook om te handelen. Daarom ging het mij niet. Dat moet duidelijk zijn, als men mijn verhaal nog eens naleest. Ik denk niet dat ik zo onduidelijk ben geweest, dat ik zeg: begin morgen, omdat er morgen een wet is.

Mevrouw **Cornelissen** (CDA): Mevrouw Müller heeft gezegd: gisteren beginnen. Laten wij zeggen, dat hiermee 'zo snel mogelijk' is bedoeld. Op grond van welke wet zou de Staatssecretaris de mogelijkheid hebben om inderdaad in dezen dwingend op te treden?

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Ik vind dit een beetje flauw. Ik heb pakweg tien minuten via allerlei argumenten inzake overschot en de argumenten die ook de Staatssecretaris in haar nota over het vestigingsbeleid noemt, aangetoond hoe dringend het gewenst is dat er een wettelijk vestigingsbeleid komt. Om aan te geven hoe dringend het is, heb ik de woorden 'gisteren of eergisteren' gebruikt. Nu wordt ineens gevraagd in welke wet dat moet worden vastgelegd. Dat is toch bij wijze van spreken? Al had ik het woordje 'gisteren' niet gebruikt, dan bleef voor mevrouw Cornelissen, voor de Staatssecretaris en voor ons allen overeind staan hoe dringend dat geboden zou zijn. Eerlijk gezegd, vind ik het zeer flauw, als mij wordt gevraagd wat ik nu met 'gisteren' bedoel. Ik weet ook wel, dat er nu nog geen wet is.

Mevrouw **Cornelissen** (CDA): Aller-eerst....

Müller-van Ast

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Is mevrouw Cornelissen het met de noodzaak eens? Vindt zij dat er inderdaad op zo kort mogelijke termijn iets moet worden geregeld? Daarom gaat het.

Mevrouw **Cornelissen** (CDA): Wij hebben er alles aan gedaan om de Wet voorzieningen gezondheidszorg (WVG) zo snel mogelijk in deze Kamer aan de orde te krijgen en dat er op grond van urgentie, die er is, snel regelingen op vele terreinen komen.

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Mevrouw Cornelissen weet toch met mij, dat daar waar bij voorbeeld gemeenten vinden dat er niet langer kan worden gewacht – ik denk hierbij aan Leystad en Spijkenisse – de Staatssecretaris er als de kippen bij is om ervoor te zorgen dat er niets kan gebeuren? Wij hebben de mond vol van decentralisatie. Een gemeente kan dan niets regelen. Als ik volhoud, dat niet gisteren, maar eergisteren had moeten worden begonnen, doel ik ook op die situaties.

Mevrouw **Cornelissen** (CDA): Omdat wij in Nederland nog in een rechtsstaat leven!

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Ja, dat is ook een jij-bak! Ik heb echter nog geen antwoord op mijn vraag, of mevrouw Cornelissen het inderdaad dringend noodzakelijk acht, dat zo spoedig mogelijk, bij voorbeeld via een overgangsregeling, iets aan de situatie wordt gedaan.

Mevrouw **Cornelissen** (CDA): Juist de fractie van het CDA heeft eraan meegewerkt, dat dit wetsontwerp in deze Kamer kan worden behandeld. Wij hebben dit gedaan, omdat er voor ons inderdaad redenen zijn om tot een vestigingsbeleid te komen, alsmede een herstructurering, een regionalisatie, decentralisatie, democratisering, enzovoorts.

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Dat is het grote misverstand. Wil mevrouw Cornelissen niet nog eens artikel 28 van de huidige wet nalezen? Misschien is haar ontgaan wat ik daarover heb gezegd. Wat staat daar namelijk? Daarin staat: indien de behoefte kan worden aangetoond. En voor de Staatssecretaris èn voor het CDA, voor allen, maar met name de beroepsgroepen, is het duidelijk, dat die noodzaak tot spreiding, tot het komen van een vestigingsbeleid en het vragen om wettelijke sancties allang is aange-toond. Vandaar ons bezwaar tegen de tekst van het huidige artikel 28.

Wij vinden dat dit niet facultatief, maar dwingend moet worden gesteld.

Niet alleen wij, maar zelfs de Staatssecretaris heeft die mening. Wat dat betreft is het niet erg belangrijk wie er in de Regering zit; wanneer er in de wet staat dat er door de gemeenten of door een provincie een vestigingsbeleid kan worden gevoerd, dan behoeft dat niet eerst te worden aangetoond. Om die reden hebben wij een wijziging op artikel 28 voorgesteld. Het kan dus in onze rechtsstaat keurig via de wet. Omdat tussen het stand komen van de wet en het realiseren van plannen minstens vier tot zes jaar zit en omdat wij niet langer kunnen wachten, hebben wij daarnaast een overgangsregeling op grond van een nieuw artikel 29a voorgesteld. Mag ik nu doorgaan?

Mevrouw **Cornelissen** (CDA): Ik heb niets gevraagd. U heeft mij aangesproken. Ik heb aandachtig naar u staan luisteren, want ...

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Dat hoop ik maar, want u doet net alsof op de kortst mogelijke termijn een vestigingsbeleid kan worden gevoerd wanneer wij dit wetsontwerp aannemen. Ik heb juist geprobeerd, uit te leggen dat dit op grond van de huidige wetstekst helaas helemaal niet kan. Kijkt u dus nog maar eens naar onze amendementen ten aanzien van artikel 28 en het nieuwe artikel 29a.

Voor alle duidelijkheid zeg ik nog een keer dat wij van mening zijn dat de Staatssecretaris niet gisteren, maar eergisteren had moeten beginnen.

Staatssecretaris **Veder-Smit**: Mijnheer de Voorzitter! Ik laat deze opmerking nu verder rusten, gehoord het interruptiedebat dat zojuist heeft plaatsgevonden, maar ...

Mevrouw **Müller-van Ast**: Ik ga er natuurlijk wel zonder meer van uit dat ik een reactie op mijn verhaal en op onze amendementen krijg.

Staatssecretaris **Veder-Smit**: Natuurlijk.

Mevrouw **Müller-van Ast** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De grens die wordt getrokken tussen deze wet en de zogenaamde BIG – de regeling voor beroepsuitoefening door individuele beroepsbeoefenaren – is voor ons onduidelijk. Het professioneel handelen in de relatie tussen patiënt en arts kan weliswaar in de BIG worden geregeld, maar de context waarin het handelen plaatsvindt, hoort naar onze mening in de wet voorzieningen gezondheidszorg thuis. Daartoe strekken onze amendementen op de artikelen 4 en 20, lid 2.

Ten slotte moet mij nog een opmerking van het hart. In en buiten deze Kamer zijn wij reeds jaren lang met de wet voorzieningen gezondheidszorg bezig; voorlopig verslag, kabinetswisseling, nader voorlopig verslag, memorie van antwoord, nadere memorie van antwoord, nog een nota van wijzigingen, tweede deel van de wet en het eindverslag. Nadat het eindverslag was verschenen hebben wij met zijn allen afgesproken dat wij twee volle dagen – van 's morgens elf tot 's avonds elf – in een uitgebreide commissievergadering zouden wijden aan de technische bespreking van de wet, dus aan het met elkaar bespreken van de amendementen.

Iedereen weet dat dit bergen werk oplevert, niet alleen voor de kamerleden, maar in het bijzonder ook voor onze fractiemedewerkers. Vooral tijdens de uitgebreide commissievergadering van 1 februari is mij een grote teleurstelling overkomen. Toen wij aan die vergadering begonnen, zei ook de Staatssecretaris dat die vergadering moest worden beschouwd als een werkvergadering. Ook wij waren die mening toegedaan.

Wij zouden discussiëren en wij zouden proberen, elkaar op grond van argumenten te overtuigen. Wat deed de Staatssecretaris echter? Al bij het eerste amendement riep zij: dit moet ik ten sterkste ontraden! De enige variatie die op 9 februari optrad was: ten stelligste ontraden, toch ontraden, zeer sterk ontraden!

Wij misten echter inhoudelijke argumenten op grond waarvan de Regering tot die conclusies kon komen. Wij hadden de amendementen evenwel voorgesteld op grond van goede, inhoudelijke argumenten. Ik hoop vurig, dat wij vandaag en bij de verdere behandeling op grond van inhoudelijke argumenten zullen kunnen discussiëren!

□

De heer **Buurmeijer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! In een uitvoerige vervolgsérie onder de titel 'Het gezondheidsimperium' is in de Haagse Post ruim een jaar geleden beschreven op welke wijze de gezondheidszorg beheerst wordt. Deze serie artikelen illustreerde overtuigend dat de wetgever de macht van de pressiegroepen tot voor kort niet aan banden probeerde te leggen.

De stelling wordt erin geponeerd dat de wetgever, voor zover wettelijke regelingen werden getroffen, zich zelf nooit meer macht heeft gegeven. Integendeel, de wetgever bemoeide zich

Buurmeijer

in feite niet met de gang van zaken. Dit heeft ertoe geleid dat de overheid nauwelijks greep heeft op deze sector, hetgeen overigens niet wil zeggen dat de gezondheidszorg geen beheersingsstelsel kende.

Dit was en is vandaag de dag wel degelijk het geval. De beroepsorganisaties en de verzekeraars hebben hun zaakjes altijd perfect weten te regelen.

Anderzijds is het in de laatste jaren steeds duidelijker geworden dat het politieke bestel niet langer akkoord gaat met een buitenspelpositie. De vraag die bij het nu aan de orde zijnde wetsontwerp aan de orde is, is dan ook deze: 'Vergroot de WVG de mogelijkheden voor beïnvloeding en controle voor gebruikers en overheid?' In onze socialistische visie dient tussen beide geen tegenstelling te bestaan, hetgeen onverlet laat, vanuit beide posities deze wet te benaderen.

Mevrouw Müller heeft uitvoerig gesproken over de positie van de gebruikers. Ik zal de WVG aan een nadere analyse onderwerpen vanuit de optiek van het overheidsbeleid.

Beleid wordt in deze betekenis door mij verstaan als het geheel van bewust gekozen uitgangspunt op grond waarvan doelen worden gesteld en waaruit algemene richtlijnen volgen voor methoden en middelen waarmee die doelen bereikt kunnen worden.

Om vast te kunnen stellen in welke mate de WVG een geëigend instrument is om het beleid te operationaliseren, is in de eerste plaats aan de orde de vraag of de draagwijdte van de WVG toereikend is. Al uit de titel blijkt, dat dit niet het geval is; de wet heeft uitsluitend een functie voor voorzieningen, waarbij als positief punt bij het oorspronkelijke wetsontwerp viel op te merken dat een vrijwel onbeperkt aantal voorzieningen onder de werkings sfeer van deze wet kon vallen. Zoals gezegd, niet de gezondheidszorg wordt geregeld bij deze wet, maar uitsluitend een deel van de aanbodzijde.

De wet is gericht op de structurele opbouw van de voorzieningen van de gezondheidszorg. Terecht wordt in de memorie van toelichting vermeld dat het gaat om het uiterlijke voorkomen.

In die zin heeft deze wet een beperkte draagwijdte en voorziet zij geenszins in de behoefte aan een beheersingsstelsel dat beleid inzake de volksgezondheid over de volle breedte van dit beleidsterrein ondersteunt.

Het is nodig, dit vast te stellen, omdat te vaak en te ongenueanceerd de loftrampet is gestoken over dit wetsontwerp. Ook de Staatssecretaris heeft

zich te vaak op het nog niet functioneren van deze wet beroepen en anderzijds er te veel betekenis aan toegekend.

Ik had de indruk dat dit zoëven nog gebeurde, toen het ging om het vestigingsbeleid. Waar een besluit is genomen op basis van eigen beslissingsbevoegdheid, heeft de Staatssecretaris niet nagelaten, schorsende werking eraan toe te kennen.

Mijn fractie benadert dit wetsontwerp in de beperkte betekenis die het heeft, te meer nu door toedoen van de Staatssecretaris de draagwijdte aanzienlijk is beperkt. Ik doel hier op het voor de gezondheidszorg zeer wezenlijke element van de beroepsuitoefening. Dit betreft zowel de kwaliteit en doelmatigheid als het vestigingsbeleid.

Wij zijn ons er van bewust dat het treffen van één wettelijk kader voor de gezondheidszorg een vrijwel onmogelijke opgave is, maar achten het een ernstige verslechtering dat deze beperkte voorzieningenwet nog sterker is beperkt.

Door mijn fractie worden de instrumenten van de wet stuk voor stuk als zeer wezenlijke elementen van het benodigde beheersingsstelsel gezien. Ik verwijs naar het betoog van mevrouw Müller ter zake. De pijn zit in de wijze waarop zij worden gehanteerd.

Ik wil nu nader ingaan op het door ons als zeer essentieel beschouwde element van de planning. Het is naar ons oordeel een geëigend instrument om het beleid voor de omvang, de spreiding en de samenhang vorm te geven. Het gaat om samenhang zowel binnen de gezondheidszorg als tussen de gezondheidszorg en een breder terrein van dienstverlening. De ervaring met planning door de overheid is nog niet zo groot.

Het heeft aan socialisten nooit gelegen, eraan te beginnen. De ingewikkeldheid van de verzorgingsstaat en diens gevolgde de onbestuurbaarheid hebben echter pas tot een situatie geleid waarin planvorming een aanvaardbaar gegeven is geworden, ook voor anderen dan socialisten. Uit het geheel van de voorbereidende behandeling van deze wet hebben wij ook niet de indruk overgehouden dat dit instrument in de WVG omstreden is. Met het constateren van dit feit realiseer ik mij dat er op hetzelfde moment een gevaar schuilt in deze politiek neutrale hantering van het planningsgebeuren. Voordat wij het weten zijn het de organisatie-adviesbureaus die zich hierop richten en met in keurige ringbanden gestoken plannen zich zullen aandienen.

Wil planning een wezenlijk instrument zijn binnen een beheersingsstelsel van de gezondheidszorg dan zal er een proces van het doen van keuzes en het stellen van prioriteiten op basis van politieke uitgangspunten aan ten grondslag moeten liggen. Aan de orde is nu de vraag wie bepaalt wat. Met andere woorden: op welk bestuurlijk niveau is men verantwoordelijk voor de planning van welke voorzieningen?

Het is mijn fractie niet ontgaan dat deze vraagstelling bij de gedachtenvorming over en de vormgeving van de Kaderwet specifiek welzijn veel nadrukkelijker bepalend is geweest dan bij de Wet voorzieningen gezondheidszorg. De WVG is vooral gebaseerd op regionalisatie als ordeningsbeginsel. Met het accentueren van de regionalisatie werd ook de provincie geaccentueerd en werd dit bestuursniveau de spil in de uitvoering van de wet. In de structuurnota werden belangrijke taken toegedacht aan de besturen van de toekomstige bestuurlijke regionale gebieden en werd toen vooral gedacht aan kleine gewesten.

De realiteit van vandaag de dag leert ons echter dat een bestuurlijke herindeling in aanzienlijk kleinere eenheden dan de huidige provincies zeer veel verder weg is dan aan het begin van de jaren zeventig.

Een en ander leidt ons tot de conclusie dat het uitgangspunt van de regionalisatie om te komen tot het gewenste bestuursmodel niet maatgevend mag zijn. Wij hebben ook niet de indruk dat de structuurnota en dit wetsontwerp zo sterk geënt zijn op bestuurlijke overwegingen. Ik zal dit nader verduidelijken.

In termen van beheersing is de behoefte om een regeling te treffen altijd het sterkst geweest ten aanzien van de grootschalige voorzieningen. Het is dan ook geenszins vreemd dat de herziene Wet ziekenhuisvoorzieningen in sterke mate bepalend is geweest voor de vormgeving van de WVG. Hieruit is ook verklaarbaar dat de schaal van deze voorzieningen maat gevend is geweest voor de regionalisatie en in feite nog steeds in de WVG de maat is waarop het planniveau is afgestemd. Wij achten dit niet juist en ook niet overeenkomstig een ander ordeningsbeginsel dat reeds vanaf het begin, in de structuurnota aan de orde is. nl. echelonnering.

Juist een primaire keuze voor de regionale schaal bij de planning is belemmerend voor de echelonnering als de regionale schaal leidt tot een eenzijdige verantwoordelijkheidstoedeling aan de provincies. Wij vinden dat de verdeling van verantwoordelijkheden

Buurmeijer

tussen de verschillende bestuurslagen in het wetsontwerp niet optimaal is.

Van onze zijde is echelonering als ordeningsbeginsel altijd sterk gesteund en het kan in een verdergaande structurerende een goed hulpmiddel zijn. Vanuit deze betekenis is door de PvdA-fractie ook steeds bepleit, de primaire gezondheidszorg te versterken. Met de nu voorliggende wetgeving is dan ook aan de orde of een beleid dat daarop is gericht in deze wetgeving voldoende ondersteuning vindt.

Anders gezegd: Wanneer het beleid erop is gericht dat de eerste lijn versterkt dient te worden zal het beheersingsstelsel dit mogelijk moeten maken. De vraag dient zich dan ook aan welk bestuursniveau het best in staat zal zijn om een eerstelijnsbeleid vorm te kunnen geven. Het zou zeer onverstandig zijn om op centraal niveau dit beleid tot in finesse te formuleren en door middel van centrale richtlijnen ook nog uit te voeren. Het is een fictie te veronderstellen dat het nog mogelijk is vanuit Leidschendam dit beleidsproces tot in details te kunnen sturen. Wij kiezen daarom voor het lokale bestuursniveau om vorm te geven aan dit ingewikkelde proces van uitvoering van het eerstelijnsbeleid.

Op dit punt heeft mevrouw Müller vandaag, maar ook reeds in vele voorgaande sessies, toegelicht welke waarde wij toekennen aan een gemeentelijk volksgezondheidsbeleid! Veel van de door ons ingediende amendementen beogen ook juist een versterking van de positie van de gemeenten. Een te simplistische koppeling van echelonering aan regionalisatie en een daaruit voortvloeiende keuze voor de provincie als niveau van planning werkt belemmerend op het beleid inzake de eerste lijn.

Een zelfde redenering geldt ook voor voorzieningen waarvan het voorkomen een nationale afweging vereist. De planning hiervan hoort niet thuis op provinciaal niveau maar op landelijk niveau en dient te resulteren in een rijksplan. Met de overname van onze gedachten over een rijksvoorzieningsplan kent de wet nu drie planniveaus. Wij vinden dat belangrijke winst!

Per categorie van voorzieningen kan nu bepaald worden of en in hoeverre het voorkomen, de kwaliteit en de financiering beter op lokaal c.q. provinciaal c.q. landelijk niveau door afweging en besluitvorming kunnen worden geregeld! Toch bestaat er bij de Partij van de Arbeid nog grote twijfel over het werkelijke decentralisatie-ge-

halte van deze wet. De wet biedt een ongekend groot aantal mogelijkheden voor centrale richtlijnen.

Terecht heeft de Harmonisatie Raad Welzijnsbeleid in zijn eerste advies over de WVG opgemerkt dat de vraag of er een ruime marge voor de lagere overheden bestaat of niet, pas beantwoord kan worden wanneer bekend is of de richtlijnen al dan niet globaal zijn. Wij vinden dat hier een groot risico aanwezig is. Bij de beoordeling van deze wet mag op een zo essentieel punt als de heroverweging van de niveaus waar de gezondheidszorg het meest doeltreffend tot haar recht komt en het gemakkelijkst beïnvloedbaar en controleerbaar is, niet zoveel onzekerheid aanwezig zijn als thans het geval is.

De praktijk met de Wet Ziekenhuisvoorzieningen heeft deze onzekerheid alleen maar vergroot. Na een uitvoerige Handleiding ex. artikel 29 van deze wet staat er thans een even omvangrijke bundel richtlijnen ex artikel 3 op stapel.

In de twee door de HRWB uitgebrachte adviezen is in duidelijke taal gewaarschuwd voor deze risico's in de WVG. Ik citeer uit het eerste advies: 'Het Rijk heeft het initiatief in de uitvoering. Het geeft richtlijnen, normen en eisen, waarbinnen de provincie en in onze opvatting de gemeente, zelfstandig beslist.'

En uit het tweede advies: '.... decentralisatie (is) in de Kaderwet een middel om de zeggenschap dicht bij de mensen te brengen, terwijl decentralisatie in de WVG een middel is ter verwezenlijking van de regionalisatie van de voorzieningen'.

De opstelling van de fractie van de PvdA is duidelijk op dit punt. Daar waar de directe dienstverlening aan de burgers in het geding is, ligt het in de meeste gevallen voor de hand aan de gemeenten een grotere verantwoordelijkheid te geven. De bewijslast ligt bij de centrale overheid, als dat niet het geval is. Dit staat in de nota Decentralisatie Rijkstaken.

Mijnheer de Voorzitter! Als deze Kamer werkelijk een grotere mate van beheersbaarheid van de gezondheidszorg wil bereiken dan mag zij niet volstaan met het constateren van deze tekortkoming. De fractie van de PvdA heeft vooral vanuit deze overwegingen gekozen voor een essentiële aanvulling op deze wet door het idee van een geïntegreerd rijksplan te introduceren.

In de discussie tussen ons en de Regering zijn we niet verder gekomen dan een permanente uitleg onzerzijds

en aanvankelijk een even permanent afhouden door de Regering. De Regering heeft in een nota van wijzigingen een aantal elementen overgenomen. Wij gaan ervan uit dat de Regering nog verder valt te overtuigen, hetgeen evenzeer geldt voor een aantal fracties in de Kamer. In die discussies tot nu toe is er te weinig inhoudelijk op onze voorstellen gereageerd.

Het kan toch niet zo zijn, dat bijvoorbeeld een fractie als die van het CDA, door een tweetal elementen in amendementen onder te brengen, ik doel op het rijksvoorzieningsplan en de voortgangsrapportage, van mening is dat daarmee onze gedachten over het rijksplan uit de wereld zijn. Kortom, ik doe opnieuw een ernstige poging om de volle betekenis van ons amendement onder nr. V. op stuk nr. 71 voor het voetlicht te krijgen.

Het rijksplan dat gisteren bij de behandeling van de Kaderwet is besproken en dat van de WVG komen groten-deels met elkaar overeen. Het gaat in beide gevallen om wat ik zou willen noemen het procesplan. Zojuist heb ik uitvoerig toegelicht dat op het punt van de taakverdeling aan provincies en gemeenten een adequaat instrument ontbreekt. Wij zijn van oordeel dat dit geprogrammeerd dient te worden en in een periodieke vorm aan de Kamer dient te worden voorgelegd.

Maar dit is meer dan een voortgangsrapportage. Het dient ook te gaan om de vertaling van het beleid dat eraan ten grondslag ligt, in concrete maatregelen. Gelet op de zeer lange periode waarin sprake is van een zichzelf regulerend bestel, het gezondheidsimperium, waarin weerbarstige machtsstructuren zijn opgebouwd, zal het beleid er vooral op gericht moeten zijn herstructurend en zonodig sanerend bezig te zijn, alvorens taken af te stoten naar provincies en gemeenten.

Zowel deze herstructurering als het proces van overweging op welk bestuursniveau de beïnvloeding en controle van voorzieningen op het terrein van de gezondheidszorg het meest doeltreffend tot hun recht komen vormen een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van Regering en parlement. Het gaat niet aan om als medewetgever hier in deze Kamer de houding aan te nemen dat dit een zaak is van uitvoering en dus aan de Regering kan worden overgelaten.

Dit geldt evenzeer voor de nadere invulling van de richtlijnen voor de provincies en de gemeenten die betrekking hebben op het ontwerpen en vaststellen van de plannen. Wij dienen ervoor te waken dat ook in dit opzicht

Buurmeijer

een afweging plaatsvindt van de beperktheid c.q. uitgebreidheid van deze richtlijnen, al naargelang er meer of minder sprake is van een nationaal belang inzake spreiding, kwaliteit en financiering. Ook dit afwegings- en besluitvormingsproces dient plaats te vinden op basis van politieke uitgangspunten. In onze opvatting over het rijksprocesplan of rijksbeleidsplan formuleert de Regering in dat plan haar beleidskeuzes en de manier waarop ze die wil realiseren.

Dit geheel heeft een aanzienlijk bredere strekking dan een invoeringsplan en de rapportage daarover. Of lezen wij het nieuwe artikel 3a nu niet geheel juist? Gaarne vernemen wij uit een nadere uitleg van de Staatssecretaris de betekenis van de in dit artikel vermelde voornemens. Een voortgangsrapportage is overigens een integraal element in ons rijksbeleidsplan en daardoor beïnvloedbaar vanuit de Kamer.

Het laatste achten wij van wezenlijk belang, ook als het gaat om de aanwijzingen met betrekking tot de financiële randvoorwaarden van de planning en de eventuele vast te stellen algemene maatregelen van bestuur, dan wel aanwijzingen. Als wij onze positie als medewetgever serieus nemen en onze eigen beïnvloedingsmogelijkheden willen vergroten, dan moet hier overeenstemming bestaan over het door ons aangeboden aanvullende instrumentarium in de vorm van het rijksprocesplan.

Als wij in deze Kamer vanuit deze optiek opereren dan behoeft het ook geen betoog dat wij voor een vierjaarlijks plan de mogelijkheid hebben gezocht om hieraan eventueel een wettelijke status te geven, waardoor het amendeerbaar is geworden. Dan gelden geen bezwaren van een te lange procedure en een te geringe efficiency. Nee, dan geldt of deze Kamer in meerderheid haar macht ten opzichte van het gezondheidszorgimperium wil vergroten.

Mijnheer de Voorzitter! In aansluiting op dit pleidooi voor het rijksplan nog een enkele opmerking over de relatie tussen de WVG en andere wettelijke regelingen. In de eerste plaats wil ik het hebben over de harmonisatie van de WVG en de KSW. De wijze waarop de Regering zich voorstelt dit te regelen, het zg. tijdpad, heeft niet onze instemming. Ook hierbij vinden wij de risico's te groot. Het rijksplan zoals geformuleerd in ons amendement op de KSW en de pendant ervan in de WVG, biedt meer kans van slagen dan het zeer lange tijdpad

dat de Regering zich voorstelt af te leggen. Wij hebben dit uitvoerig toegelicht in de UCV van 26 januari jl.

Bij de presentatie van het onderhavige wetsontwerp was er van de zijde van de Regering sprake van een drieluik, waarmee de gezondheidszorg beheersbaar zou zijn.

Naast de WVG, worden in de memorie van toelichting de volksverzekering en de regeling van de prijsvorming genoemd, te zamen vormend het drieluik van instrumenten dat het gebruik van de capaciteit beheersbaar zou maken. De volksverzekering is verder weggeraakt dan ooit! Wel is inmiddels een prijsvormingsregeling in de vorm van de Wet Tarieven Gezondheidszorg de Staten-Generaal gepasseerd. Ons oordeel over deze wet is bekend.

Ook hebben zich enkele discussies tussen Regering en Kamer voltrokken over het financiële overzicht. De Regering weigert hieraan een amendeerbare status toe te kennen, hetgeen niet bevorderend is voor een effectieve macro-beheersing in onze ogen.

Mijnheer de Voorzitter! heb eerder opgemerkt dat de WVG als beheersstelsel niet uitsluitend op de financiële aspecten mag worden toegespitst, maar omgekeerd hieraan ook niet geheel voorbij mag gaan. Zoals de zaak er thans voorstaat, mist deze wet echter iedere financiële beheersingsmogelijkheid. Het gevaar dreigt levensgroot dat de planning in de gezondheidszorg door het ontbreken van de financiële randvoorwaarden zich zal beperken tot het verplaatsen van lucht.

Wil de Staatssecretaris nog eens toelichten hoe in haar visie de systematiek van de financiële richtlijnen eruit zal zien?

Is daarin sprake van een minimum-niveau? Hoe verhoudt deze gedachte zich tot de ideeën over budgettering? Wij hebben in ons amendement inzake het rijksplan dat minimumniveau ondergebracht. Wij gaan niet zover, in deze termijn onze opvattingen in een motie vast te leggen. Wij willen de gedachtenwisseling op dit punt met de Regering voortzetten, alvorens naar dat soort instrumenten te willen grijpen. In ieder geval moet worden voorkomen, dat het planningsproces straks volledig gefrustreerd wordt door financiële richtlijnen, die dan opeens bij verrassing uit de hoge hoed worden getoverd.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom ten slotte tot het voorlopige eindoordeel van mijn fractie over dit wetsontwerp. In roep daarbij in herinnering, dat mijn partij altijd groot voorstander is geweest van structurele hervormingen in het gezondheidszorgbestel.

Vanaf de verschijning van de structuurnota zijn wij de regeringsvoorstellen vanuit onze behoefte aan een beïnvloedbare en controleerbare gezondheidszorg, waarin de gebruikers aan hun trekken zouden kunnen komen, tegemoet getreden.

Na een jarenlange discussie staan we nu aan de eindfase van de behandeling van een wet, die structuurwijzigingen in deze zin dichterbij zou moeten brengen. Het nu voorliggende ontwerp stemt ons niét hoopvol. Dit is niet zo zeer het gevolg van het in deze wet gekozen systeem van regelgeving; het is veeleer het gevolg van een groot aantal onvolkomenheden, zo u wilt open einden en een aantal tekortkomingen. Ik vat de door ons naar voren gebrachte punten zeer kort nog eens samen:

De reikwijdte is aanzienlijk beperkt inzake de beroepsuitoefening door personen, zowel wat betreft het kwaliteits- en doelmatigheidsaspect als wat betreft het vestigingsbeleid.

De beleidsruimte voor provincies en gemeenten is op de voorhand reeds te beperkt.

De beleidsvoorbereiding biedt te weinig mogelijkheden voor daadwerkelijke partiïpatie van gebruikers.

Het noodzakelijke beleidsproces, dat moet leiden tot een verantwoorde toedeling van taken en bevoegdheden aan gemeenten en provincies, wordt onvoldoende gegarandeerd.

De invoering is onzeker en teveel hangt af van een nadere invulling.

Het integratieproces met de KSW is te langdurig en belemmert een spoedige ontwikkeling van een geïntegreerd eerstelijnsbeleid en houdt te veel risico's in.

De planning driegt gefrustreerd te worden door het ontbreken van heldere financiële randvoorwaarden.

Kortom, mijnheer de Voorzitter, onduidelijk is in hoeverre er ècht sprake is van een vergroting van de beheersbaarheid van de gezondheidszorg. Dit leidt mij tot de conclusie dat de WVG als beheerssysteem meer schijn dan werkelijkheid is. De wet is te beperkend en te onvolkomen om te mogen verwachten dat de plannen van straks méér worden dan een uitstoot van een bureaucratisch systeem. Ik heb ons oordeel aangeduid als een voorlopig eindoordeel.

Veel hangt af van de uitkomst van dit debat. Het is ons niet ontgaan dat de Staatssecretaris de regeringsgezinde partijen in twee voorgaande fasen met een nota van wijzigingen vergaand tegemoet is gekomen. De VVD heeft veel terug kunnen halen ten voordele van de professionele betrokkenen,

Buurmeijer

de medici. Het CDA heeft succes gehad met een lichte vorm van amendering, maar kiest vooralsnog voor het voortbestaan van het corporatisme door de positie van de wetgever niet te versterken.

Op de door ons aangevoerde alternatieven is tot dit moment op onvoldoende wijze gereageerd, niet uitsluitend doordat ze bestreden werden maar omdat dit té vaak gebeurde met een zeer povere argumentatie, die geenszins overtuigend was.

Mijnheer de Voorzitter! de Partij van de Arbeid wil graag mede verantwoordelijkheid nemen voor een wet, die structuurhervormingen in de gezondheidszorg mogelijk maakt. De risico's mogen echter op voorhand niet te groot zijn. Wij wachten met het geven van ons eindoordeel op de reactie van andere partijen in deze Kamer en van de Regering.

□

De heer **Weijers** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Onder weinig algemene belangstelling hebben we twee commissievergaderingen gehouden. De bedoeling was om als wetgevers een goede behandeling van de wet mogelijk te maken, elkaars opvattingen te vernemen en het zo mogelijk tot wetgeving te brengen.

Het proces werd enigermate bemoeilijkt door een in mijn ogen ietwat

al te formele voorzitter en daardoor wat aarzeling van de Staatssecretaris om duidelijkheid te geven over de amendementen die zij al of niet zou overnemen. Ik zeg dat hier niet om – zoals tegenwoordig in is – oók negatief te doen maar om mijn ervaringen vast te leggen. Naar mijn persoonlijk oordeel moet toch veel meer wetgevende arbeid in commissievergaderingen kunnen plaatsvinden. De ervaringen, opgedaan met de Wet arbeidsomstandigheden, hebben wij daarin gesteund. Voor de behandeling van deze wet geldt dit tot nu toe in mindere mate. Een bezinning door het presidium op deze procedure lijkt mij gewenst.

Het besturen en beheren van de gezondheidszorg is doorgaans geen eenvoudige klus. Het is maar weinig mensen gegeven, als een veldheer dit uiterst boeiende, bloeiende en soms bloedende terrein te overzien. Veel deelbelangen, veel eigen opvattingen, een verouderde democratische structuur, een verbrokkelde financiering, schier eindeloze wensen naar beter en méér. Een soort stuurloos schip heb ik het genoemd, op de golven van de welvaart, met veel stuurlieden met eigen bestek en koersen en nauwelijks een kapitein. Soms verwonder je je erover dat nochtans zulk een hoge kwaliteit van de gezondheidszorg in Nederland wordt bereikt.

Niettemin is diezelfde gezondheidszorg enigermate ziek. Het is en blijft

een vreemde zaak dat een volk met meer welvaart een steeds flinker deel daarvan moet neertellen om weer gezond te worden. We tellen kennelijk te weinig neer om gezond te blijven, of beter gezegd, we passen niet genoeg op onze tellen als het gaat om onze stijl van leven. Maar genoeg daarover; wij hebben daar op andere plaatsen al opmerkingen over gemaakt.

Met deze wet, heb ik gezegd, maken we een kist gereedschap voor een betere besturing en beheersing van de zorg. De tijd zal veel van dat gereedschap bij moeten slijpen om het passend en doeltreffend te maken, voor een betere beheersing en besturing. Het is al vele jaren geleden dat zulks werd gevraagd; de tijd heeft de problematiek alleen nog maar rijpender gemaakt, daarmee tevens het gevaar mee brengend dat we bij beheer en beheersen alleen maar door financiële motieven zouden worden gedreven. Natuurlijk is die financiële kant van betekenis; ik wees daar reeds in de commissie vergadering op.

Gezondheidszorg is een weerbaarstig te besturen gebied. Het wemelt van koninkrijkes en heilige huisjes. Deze wet beoogt een samenwerking tussen overheid en particulier initiatief te bewerkstelligen, zonder dat de een zich verheven dient te voelen of te weten boven de ander. Ik heb het een samenwerkingsmodel genoemd. En dat is een uitdaging op zich. Men kan zich laatdunkend uitlaten over de positie van bepaalde beroepsoefenaren; soms is dat zeer nodig. Niettemin maken ook zij een onvervangbaar deel uit van de zorg. De wet beoogt al deze groepen in een organisatorisch kader te brengen, hetgeen voor een betere besturing en beheersing geboden is.

In de gezondheidszorg is samenwerking tussen overheid en particulier initiatief een levensvoorwaarde voor een gezonde zorg, zo hebben wij meermalen gesteld. Mevrouw Cornelissen zal in haar betoog daarop terugkomen. Wel zij het volgende gezegd. Hoezeer het particulier initiatief ons aan het hart gelegen is, wij zeggen er uitdrukkelijk bij: niet tot elke prijs. Wanneer men binnen dat particulier initiatief zo vervuld is van het deelbelang en daardoor geen redelijke opstelling kan bereiken, neemt de overheid een meer overheersende positie in. Zulks is dan geen winst maar bittere noodzaak.

Het wetsontwerp strookt zeer met onze politieke programma's zowel met het huidige als met het komende. Immers in 'Niet bij brood alleen' wordt gesproken over:



Mevrouw Müller-van Ast en de heer Buurmeijer (beiden PvdA)

Weijers

'Een betere beheersing en besturing van de gezondheidszorg is nodig op basis van een onderlinge samenhang en samenwerking binnen en tussen de diverse voorzieningen' en

'Mede ten behoeve van een evenwichtige spreiding van de voorzieningen dient met voortvarendheid gewerkt te worden aan een reële regionalisatie. Doorzichtige structuur, eigen regionale verantwoordelijkheid en participatie van alle betrokkenen zijn daarbij essentiële voorwaarden' en

'Er zullen eigentijdse democratische structuren ontwikkeld moeten worden (ook binnen het particulier initiatief) waardoor ook medewerkers kunnen participeren in het beleid en beheer van instellingen en inrichtingen'.

Ons nieuwe programma spreekt feitelijk over een invulling van een beleid dat deze wet mogelijk moet maken. Al met al kunnen wij politiek zeer wel uit de voeten met deze wet, op enkel onderdelen na, waarop wij nog problemen hebben.

Eén van de zwaarwichtige problemen waar de gezondheidszorg mee van doen gaat krijgen is het vraagstuk van de grenzen van de zorg. Wij wezen daar meermalen op. Ik denk dat de toetssteen van deze wet zal worden, of een bestuurbare en beheersbare procedure kan worden ontwikkeld voor dit vraagstuk, hoe pijnlijk het ook is. Het zal in beeld moeten worden gebracht en hanteerbaar moeten worden gemaakt.

Tijdens de commissievergadering hebben de Staatssecretaris en ik al vastgesteld, dat ook al zou een goede, open procedure een bijdrage tot de oplossing van deze problematiek vormen de steen der wijzen, namelijk de inhoudelijke maatstaven, nog steeds gevonden moet worden. Mijn vraag in dit stadium van beraadslaging aan de Staatssecretaris is, of zij iets kan mededelen over de procedure voor het zoeken naar de steen der wijzen.

Daaraan koppel ik de vraag, of het vraagstuk van de grenzen van de zorg alleen op nationaal niveau zal spelen dan wel of wij er rekening mee moeten houden, dat ook op decentraal niveau dat vraagstuk zich zal voordoen. Dan zijn inhoudelijke maatstaven des te meer geboden.

Een daarmee samenhangend vraagstuk vormt de financiering en de structuur daarvan. Ik wees daar reeds op, het is misschien wel eens goed jezelf aan te halen. 'Plannen maken zonder prijskaartjes lijkt een beetje op het riemen snijden van andermans leer of, om het anders te zeggen, een kerst-

boomeffect: mooie, glimmende ballen die in feite maar een kort leven leiden, omdat de naastliggende overheid ze toch uit de boom moet halen. Ik denk dat, waar de grootste verantwoordelijkheid op decentraal niveau komt te liggen ook een eigen financiering op dat zelfde niveau ontwikkeld moet worden, ook met verschillende uitkomsten, dus zelfs met premiever schillen.

Zoals wij de wet nu gaan invoeren, bouwen wij dat spanningsveld tussen decentrale besluitvorming en nationale financiering en nationale rechten in, omdat het niet anders kan'. Ik zou de Staatssecretaris vandaag willen verleiden tot wat meer duidelijkheid op dit onderdeel. Zij heeft gewezen op een aantal studies die voorhanden zijn. Zij zegde mij in tweede termijn toe één en ander nader te verduidelijken. Met name de samenhang tussen de studies interesseerde mij.

Ik heb daar nog niets over ontvangen, wanneer kan ik dat verwachten? Wat wij willen is dat: zodra de wet daadwerkelijk wordt opgestart in het bijzonder de planning door provinciën dan moet iets van financiële houvast voor de provinciale plannenmakers op tafel liggen. Graag een reactie hierop. Overigens gaan wij ervan uit dat bij de studies een zo volkomen mogelijk regionale financiering wordt onderzocht. Een door ons geuite gedachte zowel in de schriftelijke stukken als tijdens de commissievergadering.

Mevrouw **Müller-Van Ast** (PvdA): U noemt de gemeenten hierbij niet. Is dat toevallig?

De heer **Weijers** (CDA): Dit is een toevalstreffer.

Mevrouw **Müller-Van Ast** (PvdA): Dat hoopte ik al.

De heer **Weijers** (CDA): Ja, ik bedien u altijd op maat.

Voorts kunnen ook prognoses van arbeidsplaatsen in de regionale gezondheidszorg een goede dienst gaan bewijzen in het kader van regionale arbeidsmarktpolitiek.

Een wezenlijk punt vormt voor ons de pluriformiteit. Al vanaf het voorlopig verslag tot op de dag van heden houden wij een pleidooi voor een rechtstiel ter zake van levensbeschouwing. Het heeft onze fractie buitengewoon verdriet dat de Regering ons amendement niet bij nota van wijziging heeft overgenomen. Het moet toch voor een ieder duidelijk zijn dat wij pleiten voor een op zich rechtvaardige zaak.

Als wij in onze Grondwet het recht op bijzonder onderwijs erkennen, wat

weerhoudt ons er dan van om in de gezondheidszorg in beginsel hetzelfde recht toe te kennen?

Op onze uitnodiging heeft de Staatssecretaris nader aangegeven hoe het vestigingsbeleid aangepakt gaat worden. Ik heb waardering voor hetgeen zij daarover naar voren heeft gebracht, want wij zullen het er allen over eens zijn dat er wel haast bij is. Ik denk in dit verband aan de fysiotherapie, huisartsen, tandartsen, apothekers, IMP's. Ik zou de Staatssecretaris willen uitnodigen, haar voornemens op dit punt in een beknopte beleidsnotitie neer te leggen. Dat lijkt mij voor de opvolger en de Kamer van grote betekenis. Ik bedoel dan ook de volgorde van beroepsgroepen, zoals zij meent waar de prioriteiten moeten liggen. Waarom wel recht op een basisschool en niet op een verpleeghuis. Ik bedoel het niet als een absoluut recht; er dienen in ieder geval algemene normen van kwaliteit en kwantiteit in acht te worden genomen.

Wat wij van meet af aan gezegd en gezocht hebben is een rechtstiel zodat groepen indien zij zich door overheids-toedoen of laten in hun mogelijkheden onredelijk beknop voelen, in beroep kunnen gaan. Niet meer en en niet minder. Wij hebben dat gezocht in het begrip pluriformiteit. Wanneer daar in onze wetgeving geen ruimte voor wordt gegeven, is er iets niet goed in onze democratie. Het zal de Staatssecretaris en de Kamer duidelijk zijn dat onze fractie hier zeer aan hecht.

Tijdens het commissieoverleg heb ik gewezen op het natuurlijk spanningsveld tussen vestigingsbeleid en vrije artskeuze en het gevaar van alleen vestigingsbeleid in het belang van de zittende beroepsbeoefenaren. De Staatssecretaris heeft daar in mijn ogen afdoende op geantwoord.

Onduidelijkheid bestaat nog over wat ik noemde het kwaliteitsgat. Daar waar de BIG – die nog moet komen – eindigt en deze wet dient te beginnen. Ik ga dat niet toelichten, wij weten waar wij over spreken. De Staatssecretaris belooft dat probleem te bezien en mijn nieuwsgierigheid drijft mij te vragen hoever zij gekomen is.

Een problematiek waar wij het niet over eens zijn geworden is, de tijdelijkheid van het aparte vestigingsbeleid. Wij hebben niet onder stoelen of banken gestoken dat een goede afstemming tussen Kaderwet en deze wet op het welzijnsterrein pas voltooid is, wanneer het planningsdeel van deze wet voluit op de individuele beroepsbeoefenaren kan worden toegepast.

Weijers

De Staatssecretaris ontraadde een amendement onzerzijds in die richting. Nu heeft zij inderdaad een raadgevende stem en ik heb de neiging het daarbij te laten. Anders gezegd, ik waardeer haar voornemens ter zake vestigingsbeleid zeer, wat ons nog uiteenhoudt is het beleid in een wat volgroeiende situatie. De Staatssecretaris in die commissievergadering zei mij niet 'gij zijt te ongeduldig', want dan was over termijnen te spreken. Neen, de Staatssecretaris was tegen, omdat als ik het verslag van de commissievergadering opnieuw nalees, zij overtuigd is van haar goede beleidsvoornemens op het gebied van het vestigingsbeleid nu.

Mijn opmerkingen, dat bij een wat meer ontwikkelde situatie de samenhang met de welzijnsplanning wezenlijk is, heeft zij niet beantwoord. Ik vraag haar dat opnieuw. Ik wil nl. geen voet geven aan de indruk alsof zij teveel door de witte jassen zou zijn ingepalmd.

De fractie van de Partij van de Arbeid hebben wij toegezegd het hoofdstuk erkenningen nog eens kritisch door te nemen. Wij hebben de beschouwingen van mevrouw Müller van Ast naastig nagelezen. Tot mijn verdriet heb ik moeten vaststellen dat mijn denkraam niet toereikend was om haar beschouwing te doorgronden.

Zij heeft dat heden in voor mij meer heldere taal duidelijk gemaakt en ik zal de tekst van haar betoog op dit punt nog eens goed nalezen. Op een punt heb ik haar betoog nog niet helemaal begrepen, nl. daar waar zij de indruk wekt alsof de nationale overheid niet het middel van erkenningen zou mogen hanteren, maar uitsluitend de kwaliteit van het instituut. Wellicht heb ik dat verkeerd begrepen; ik zal het nalezen.

Mijnheer de Voorzitter! De Kamer ontving een schrijven van de Stichting Architecten Onderzoek Gebouwen Gezondheidszorg, dus niet zomaar een willekeurig gezelschap. Zij maakt enkele opmerkingen over verschillende artikelen van meer technische aard. Een aantal daarvan lijken mij op het eerste gezicht niet van logica ontbloot. Misschien kunnen wij zo procederen dat de Staatssecretaris in haar antwoord op die brief reageert. Wat dan gewijzigd moet worden, kunnen wij dan wel vaststellen.

Staatssecretaris **Veder-Smit**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ken dat schrijven niet en het lijkt mij dan ook wat moeilijk om daarop te reageren.

De heer **Weijers** (CDA): Ik zal ervoor zorgen dat het u zo snel mogelijk bereikt!

De **Voorzitter**: Daar zorg ik voor!

De heer **Weijers** (CDA): Pardon, Voorzitter, als het over de orde gaat, ben ik altijd slecht op de hoogte.

Toch over bouwzaken sprekend, wil ik graag een verzuchting herhalen. Naar ons oordeel zou eigenlijk veel van de centrale besluitvorming op het gebied van bouwen en daarmee samenhangende technieken en voorschriften uit handen van de centrale overheid moeten vallen. Noch de plaats, noch de omvang, noch de inrichting dient eigenlijk aan zulk een centrale besluitprocedure te zijn onderworpen, zoals nu het geval is. Wel zou één nationaal adviesorgaan op dit gebied als een braintrust kunnen functioneren, maar dan niet alleen richting Leidschendam, maar bovenal richting 's Hertogenbosch, Zwolle, Leeuwarden, enz.

Naar onze opvatting dient er één nationaal allesomvattend adviesorgaan op het terrein van de gezondheidszorg te komen, waarin ook de centrale organisaties van werkgevers en werknemers participeren. Wat stel ik mij daarbij voor? In ieder geval niet de opheffing van alle bestaande organen, maar wel een goede organische schakeling met één nationale paraplu.

Het zou bij voorbeeld te overwegen zijn, de Ziekenfondsraad te ontdoen van zijn door de Kamer destijds toegevoegde medewerkers. Deze laatste zijn namelijk afdoende vertegenwoordigd in de Nationale Raad. De Ziekenfondsraad zou dan alleen bestaan uit werkgevers, werknemers en Kroonleden en zou als een soort Kamer aan de Nationale Raad kunnen worden gekoppeld, met een eigen verantwoordelijkheid en een goede communicatie door middel van vertegenwoordiging in de Nationale Raad.

Werkgevers en werknemers rechtstreeks, personele unies ware te zoeken in Kroonleden. Hetzelfde model kan enigermate gevolgd worden met het centraal orgaan tarieven, en ook de Gezondheidsraad zou op zo'n wijze met de Nationale Raad in verbinding kunnen worden gebracht. Ik denk dat uit aanpalende terreinen ook enkele organen te noemen zijn.

Men denke aan de arbeidsongeschiktheid en bedrijfsgezondheidszorg.

Wij beseffen terdege dat wij zulks nu niet in deze wet kunnen regelen, daar is het nog veel te onvoldragen voor.

De Staatssecretaris stelde zich in de commissievergadering dienaangaande positief op. Het lijkt mij goed, die weg naar één nationaal adviesorgaan te gaan. Ik zou me kunnen voorstellen dat de Staatssecretaris zich erop bezint, in een notitie haar gedachten uitwerkt en die vervolgens in openbare discussie brengt. Ik heb nog overwogen, ergens advies te vragen, doch elk advieslichaam kent zijn beperkingen. Het lijkt mij goed, de groeiende overeenstemming in een motie neer te leggen. Tegen mijn gewoonte in, dien ik deze motie in eerste termijn in, aldus een openbare discussie hier daarover uitlokkend.

Motie

De **Voorzitter**: Door de leden Weijers en Krijnen wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

overwegende, dat de Centrale Raad voor de Volksgezondheid en het College voor Ziekenhuisvoorzieningen zullen omgevormd worden tot een Nationale Raad voor de Volksgezondheid;

overwegende, dat er een nauwe samenhang dient te bestaan, in het belang van de volksgezondheid, tussen de toekomstige Nationale Raad voor de Volksgezondheid, de Ziekenfondsraad en de Gezondheidsraad;

van oordeel, dat de vorming van een nationaal adviesorgaan voor de gehele gezondheidszorg de beste waarborgen inhoudt voor de onderlinge afstemming en samenhang in de gezondheidszorg;

tevens van oordeel, dat er een zekere onafhankelijkheid moet zijn tussen de verschillende onderdelen van deze toekomstige nationale organisatie;

verzoekt de Regering, een model voor een toekomstige nationale adviesorganisatie voor de gehele gezondheidszorg te ontwikkelen en aan de Kamer voor te leggen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze motie voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 92 (14 181).

De heer **Weijers** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Een verschil van mening hebben wij over de positie van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers in de nu voorgestelde Nationale Raad. De fractie van de VVD

Weijers

verzoekt ons, daar nog eens over na te denken. Zoals het een goede partner betaamt, hebben wij dat gedaan. Dat denken heeft onze opvatting versterkt! Waarom?

Wel, zoals ik destijds al opmerkte, deed mevrouw Krijnen namens haar fractie een ogenschijnlijk interessante suggestie namelijk een relatie leggen tussen de SER en het financieel overzicht. Na het antwoord van de Regering over de status van het financieel overzicht en mijn beschouwingen over de ervaring met de meerjarenramingen-sociale zekerheid dienen we die weg als niet wel mogelijk afsluiten.

Mevrouw Krijnen (VVD): Het spijt mij voor de heer Weijers dat hij de discussie over de status van het financieel overzicht niet heeft bijgewoond, want nu heeft hij de toezegging van de Staatssecretaris gemist, dat zij van plan is om te bezien op welke wijze de SER betrokken kan worden bij de advisering over het financieel overzicht.

De heer Weijers (CDA): Ik was inderdaad niet lijfelijk bij dat overleg aanwezig, maar men heeft mij in die zin geïnformeerd. Wij hebben ook met elkaar vastgesteld dat het financieel overzicht geen andere status krijgt dan de meerjarenramingen-sociale zekerheid.

Mevrouw Krijnen (VVD): Alle fracties hebben in dat mondeling overleg besloten dat zij zich daar nog nader op zouden beraden. Met had wat dit betreft een wat andere opvatting dan de Staatssecretaris.

De heer Weijers (CDA): Dat is mij ook niet onbekend. Blijft de vraag, of er toch niet een aanleiding is en blijft om de centrale organisaties van werkgevers en werknemers in die Nationale Raad te betrekken. Ik voorzie – en ik voorspel u – dat het financieel overzicht van de begroting van dit departement en de ervaringen met de meerjarenramingen-sociale zekerheid tot eenzelfde conclusie zullen leiden.

Daarom meen ik dat geprobeerd moet worden van meet af aan de invloed van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers bij de gezondheidszorg te betrekken.

Ik heb hiervoor nog een tweede argument. Ik heb nog eens goed nagelezen wat mevrouw Krijnen hierover heeft gezegd. Zij zei: voor een goede advisering hebben wij toch de belangorganisaties. In mijn ogen zit daar nu juist de knep: belangorganisaties komen op voor hun belangen binnen de gezondheidszorg. Enige in-



De heer Weijers (CDA) aan het woord

vloed van bredere belangen van buiten de gezondheidszorg lijkt ons daarom wenselijk.

Mevrouw Krijnen (VVD): Ik begrijp dat best en ik zie ook wel de problematiek, gelet op de sociale zekerheid en het beslag dat de kosten van de volksgezondheid leggen op het nationaal inkomen. Het zal zeker noodzakelijk zijn op een of andere manier de centrale organisaties van werkgevers en werknemers bij het geheel van de volksgezondheid te betrekken.

Dit besef ik best, maar ik blijf van opvatting dat de Nationale Raad, zoals die op dit moment is samengesteld, niet de juiste plaats is. Daarom heb ik van harte uw motie ondersteund, ten einde te bestuderen op welke wijze wij de totaliteit van de adviesorganen kunnen reorganiseren, opdat wij ieder op de juiste plaats het juiste oordeel kunnen laten vellen.

De heer Weijers (CDA): Mevrouw Krijnen, over de situatie op termijn bestaat tussen u en mij geen verschil van opvatting. Wat ons uiteen doet lopen, is de huidige situatie bij het vormen van het nationale adviesorgaan. Ik zou het geen verrijking vinden als de centrale organisaties van werkgevers en werknemers daarbij niet waren betrokken. Ik houd steeds het gevoel, dat ze te veel als uitsluitend de mensen van de centen worden beschouwd.

In mijn ogen heeft een centrale organisatie van werkgevers en werknemers meer belangen bij een goede gezondheidszorg dan alleen financiële.

Misschien een gek voorbeeld, maar ik vind het advies van bij voorbeeld het VNO over de toekomst van de gezondheidszorg van net wat meer gewicht dan een advies van de Vereniging van Vrij Gevestigde Fysiotherapeuten. Het geldt voor de vakbeweging nog in sterker mate omdat zij voor een deel nog als consument betiteld kan worden.

Mevrouw Cornelissen (CDA): Het VNO ook!

Mevrouw Wessel-Tuinstra (D'66): Het bedrijfsleven is nooit ziek!

De heer Weijers (CDA): Lieve mensen, begrijp mij alsjeblieft goed: ik discrimineer niet als het om consumenten gaat. Ik vind dat dit geluid, gelet op de nationale verantwoordelijkheid van die organisaties, ook op gepaste wijze in de Nationale Raad tot uitdrukking moet kunnen komen.

Mevrouw Krijnen (VVD): Ik heb helemaal geen bezwaren tegen nota's van het VNO. Ik heb er ook geen moeite mee dat het VNO zijn visie op de volksgezondheid kenbaar maakt. Ik blijf echter bij dat naar mijn mening in de adviesorganen op verschillende plaatsen hiervoor mogelijkheden bestaan. Dat de centrale organisaties van werkgevers en werknemers overal in vertegenwoordigd zouden moeten zijn, is iets waarvan ik niet ben overtuigd.

De heer Weijers (CDA): Ik hoopte u juist met deze argumenten te kunnen overtuigen. Maar je weet nooit: je moet ook nooit de dag prijzen voordat het avond is.

Weijers

Staatssecretaris **Veder-Smit**: De heer Weijers sprak over zijn ervaringen met de sociale meerjarenramingen. Zou hij kunnen zeggen hoe zijn ervaringen zijn?

De heer **Weijers** (CDA): Nu, de ervaringen met de meerjarenramingen sociale zekerheid zijn voor mij deze, dat ze niet als een budget gehanteerd kunnen worden ter wille van de beheersing van de uitgaven voor sociale zekerheid en de richting die wij met de sociale zekerheid uit moeten gaan. Die meerjarenramingen zijn gewoon een indicatie voor bepaalde ontwikkelingen en mogelijkheden maar hebben geen status waarop besturen van bedrijfsverenigingen enz. in feite een beleid kunnen baseren.

Ik heb grote waardering voor het Financieel Overzicht, zoals de Staatssecretaris in voldoende mate weet, zeker ook voor de 'arbeidsmarktpoot' daarvan, maar het zal nooit de status krijgen die wij zouden willen. Misschien vindt iemand op dit punt nog eens het staatsrechtelijke ei van Columbus.

Mijnheer de Voorzitter! Eén-en-andermaal hebben wij betoogd, dat het ambulancevervoer wat het planningsgedeelte betreft onder de werking van deze wet gebracht moet worden. De Staatssecretaris heeft mij op het spoor gebracht van de wijze waarop zulks wettelijk geformuleerd kan worden. Ik ben haar en haar medewerkers daar dankbaar voor. De amendementen hebben wij inmiddels ingediend. Wij zijn nu benieuwd wat de opvatting is van de Staatssecretaris waar deze amendementen toch haar vrees voor het binnenbrengen van een soort olifant in deze wet drastisch voorkomen.

De Staatssecretaris was zo vriendelijk ons een schriftelijk inzicht te verstrekken in de kosten die verbonden zijn aan de invoering van deze wet. Aan een door ons tevens gevraagde voorzichtige kosten-baten-analyse heeft zij zich feitelijk nog niet gewaagd. Durft zij vandaag wel op het – ik erken dat volmondig – ietwat gladde ijs?

Ik heb bij de verstrekte informatie nog een ander probleem. In 1976 werden 140 miljoen in de meerjarenraming opgevoerd; daarvan zijn 30 miljoen salarissen als ik het goed heb begrepen. De berekeningen zijn gebaseerd op cijfers uit 1976: moeten die nu nog geactualiseerd worden of berusten zij op de actualiteit van vandaag? Als die cijfers op 1976 zijn gebaseerd, moeten zij niet worden aangepast? Enige helderheid is op haar plaats.

Tevens wil ik weten of de Staatssecretaris die 40 miljoen toereikend acht. Ik denk dat zij daarover wat vrijmoedig kan spreken, als een soort testament. Het lijkt mij ook voor ons van belang, wanneer wij ons over enkele maanden op nationale terrein met de formatie van een kabinet bezighouden.

De fractie van de PvdA heeft de gedachte van een Rijksplan gelanceerd. Ere wie ere toekomt! Die fractie had haar pluimpje dus wel degelijk gekregen. De Staatssecretaris nam die gedachte gedeeltelijk over. Bij het idee van dat Rijksplan voegde de PvdA een soort invoeringsplan, bij wet te regelen. Het kwam en komt ons te zwaar voor. Niettemin hebben wij veel sympathie voor de gedachten over dat invoeringsplan.

Wij suggereerden in de commissievergadering, zulks te beschouwen als een leidraad voor de jaarlijkse verslaggeving. Ook de Staatssecretaris sprak zich in die richting uit. In het verloop van deze discussie moeten wij dezer dagen met elkaar nadenken over de vraag hoe we één en ander in elkaar kunnen zwaluwstaarten. Ik wil namelijk niet opnieuw de indruk wekken dat ik goede ideeën bij andere fracties onder hun handen wegtrek; vandaar dat ik de collega's toch de suggestie wil doen hun ideeën eventueel in een soort van motie bij de wet te voegen. Aldus kan één en ander richtinggevend worden voor de jaarlijkse rapportage.

Alles bijeen zijn wij positief gestemd over deze wet en ik denk dat wij in de komende jaren nog menigmaal in dit huis spreken over deze wet aan de hand van de genoemde rapportages. Ik hoop dat wij dan telkemale kunnen zeggen: wij hebben toen in 1981 een goed stuk werk afgeleverd!

□

Mevrouw **Cornelissen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Alhoewel mijn collega Steef Weijers reeds namens mijn fractie algemene opmerkingen heeft gemaakt en een definitief oordeel over de wet bekend heeft gemaakt, wil ik ten aanzien van de geschiedenis en de toekomst van de wet mijn interventie toch beginnen met enkele algemene opmerkingen.

Het verschijnen van de Structuurnota in 1974 bracht een storm van verontwaardiging met zich en maakte ook een storm van discussies los. Ik herinner mij nog zeer wel de zeer uitgebreide en druk bezochte hoorzittingen die twee dagen lang in deze zaal werden gehouden. Daarbij waren de emoties niet van de lucht. Geleidelijk aan

echter begon er begrip te groeien, juist door de vele discussies in dag- en weekbladen en in vaktijdschriften over het feit dat er iets moest gebeuren op het wat chaotisch aandoende terrein van de gezondheidszorg. Hierbij vormde ook de stijging van de kosten een belangrijke component.

Het verschijnen van de wet voorzieningen gezondheidszorg en de wet tarieven gezondheidszorg maakte opnieuw veel discussies los. Om die reden wil ik graag vandaag – nu wij staan aan de vooravond van het aannemen van deze wet door het parlement – een compliment maken aan het adres van de bewindsvrouw en aan de ambtenaren van het departement, maar ook aan het adres van de instellingen en de vertegenwoordigers van in de gezondheidszorg werkzame personen, dat een zo belangrijke wettelijke ingreep in de gezondheidszorg heeft kunnen plaatsvinden zonder dat er sprake was van stakingen of grote protestacties.

Het overleg- en het harmoniemodel zijn door alle geledingen goed gehanteerd, ofschoon soms op het nippertje af. Het is echter gebeurd en dat is een compliment waard, want daarmee is de volksgezondheid het beste gediend. Het wetsontwerp draagt nog sporen van het overlegmodel en het is er niet in alles beter door geworden. Volgens sommigen grijpt het wetsontwerp nog niet ver genoeg in in de huidige situatie, maar volgens anderen gaat het wat te ver. In een goed overlegmodel zijn er echter geen winnaars of verliezers. Men probeert daarin ter wille van het onderwerp tot de best mogelijke keuze te komen.

Ook mijn fractie heeft geprobeerd door middel van amenderingen – die ten dele zijn overgenomen en die ten dele nog in de wachtkamer van de parlementaire beoordeling zitten – mee te werken aan een betere structurering van de gezondheidszorg. Daardoor wordt niet alleen beheersing mogelijk, maar wordt ook de mogelijkheid geschapen dat gemeentelijke en provinciale bestuurders alsmede burgers mee kunnen denken en mee kunnen beslissen over het toekomstige voorzieningspatroon op het terrein van de gezondheidszorg.

Gezien in het licht van het overlegmodel, hebben ook wij gekozen voor de weg van de geleidelijkheid inzake de veranderingen en verbeteringen, maar wel steeds voortgaand, vanaf het voorlopig verslag tot het eindverslag toe, soms bij een te langzaam tempo, zodat hier en daar versnellingen moesten worden aangebracht. Wij zullen deze taak steeds blijven vervullen.

In het kader van de taakverdeling tussen mijn collega Steef Weijers en ik zal ik aandacht besteden aan een aantal onderwerpen uit deze wet of aan onderwerpen die daarmee nauw samenhangen.

Het eerste onderwerp is de plaats en de functie van het particulier initiatief. De volksgezondheidszorg is voortgekomen uit en wordt behartigd door het particulier initiatief. Wanneer wij in Nederland zelfs in vergelijking met andere Westeuropese landen mogen zeggen dat de zorg in medisch en maatschappelijk opzicht hier op een hoog peil staat, dan is dat mede te danken aan de vele particuliere organisaties en instellingen die zich met deze tak van zorg bezighielden.

Wij menen dan ook dat mede op grond hiervan aan het particuliere initiatief een zekere voorkeur mag worden toegekend, uiteraard onder bepaalde voorwaarden. Wij denken hierbij aan eisen van kwaliteit, democratisch functioneren en openbaarheid. Om deze reden hebben wij ons amendement op stuk nr. 77 ingediend.

De Staatssecretaris heeft in de uitgebreide commissievergadering van 16 februari jongstleden evenwel nogal wat opmerkingen over dit amendement gemaakt, die ten dele verband hielden met de vormgeving van de tekst. Wij hebben daarom verleden week een nieuw amendement ingediend, dat nr. 88 heeft gekregen. Verder hebben wij hieraan een uitbreiding gegeven voor artikel 35, lid 2. Hierop kom ik straks terug.

Graag zien wij dat de bewindsvrouw en het parlement de genoemde voorkeur in de wet vastleggen, evenals dit in het ontwerp van de Kaderwet specifiek welzijn is gebeurd. Wij hebben hierin enig vertrouwen, alhoewel de opmerkingen van de kant van de fractie van de VVD die gisteravond in deze Kamer over de Kaderwet specifiek welzijn gemaakt, ons optimisme hebben gematigd.

Voor een goed begrip voeg ik hieraan toe dat wij met deze prioriteitstelling geen afbreuk willen doen aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid die de overheid in dezen heeft en blijft houden. Op de terreinen van beleid, planning en financiering en ook voor de materiële grenzen van de zorg blijft de overheid verantwoordelijkheid behouden. Juist deze verantwoordelijkheid van de overheid pleit ervoor dat de uitvoering zo weinig mogelijk in handen van de overheid is.

Het is van belang dat de onderhavige wet en de Kaderwet specifiek wel-

zijn zo veel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Uitsluitend om deze reden heeft onze fractie gemeend, geen amendement te moeten indienen bij de Kaderwet voor het niet in de wet opnemen van het orgaan waarom van vele zijden is gevraagd, onder andere door de Harmonisatieraad, de VNG en de Stuurgroep ontwikkelingsprojecten. Vooral de verlichting tot het instellen van een sector zorg is een natuurlijk complement van de gemeentelijke en provinciale commissies die in de WVG zijn te vinden en door de overgenomen amendering van D'66 zijn verbeterd.

Ook de fractie van het CDA heeft in de amendering van beide wetten de samenhang niet uit het oog verloren en zelfs geprobeerd, deze te versterken. Wij zijn ons ervan bewust dat deze samenhang nog slechts in de wet aanwezig is en dat dit geen voorwaarde inhoudt voor realisering ervan in de praktijk. In dit verband bereiken ons uit de ontwikkelingsprojecten in het kader van de Kaderwet berichten uiteenlopend van zeer negatief tot vrij positief, als het gaat om integratie.

In elk geval zijn de kaders ervoor aanwezig en zullen de departementen van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk erop moeten toezien dat in de komende regelgeving bewust op deze integratie wordt aangestuurd. Het is daarom toe te juichen dat een stuurgroep hierop toeziet, terwijl hieraan of als opvolger hiervan een permanent, geïnstitutionaliseerd overleg tussen de beide departementen is ingesteld.

Een ander wezenlijk onderdeel van het totaal van deze wet is regionalisering. In het persbericht van 18 september 1980 van het departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, behorende bij de nadere memorie van antwoord, wordt geschreven dat de regiovorming met het oog op de verdergaande decentralisatie van rijkstaken wordt bevorderd. Ik heb in de wet moeten nazien wat dit bevorderen inhoudt. Ik heb het echter niet kunnen vinden.

Regionalisatie is een proces dat noodzakelijk is om de samenhang tussen voorzieningen tot stand te brengen. Wij onderschrijven graag de procesmatigheid van de regiovorming, maar wijzen er nadrukkelijk op, wat ik al in de uitgebreide commissievergadering heb gedaan, dat een van de doelstellingen van de regio-indeling, te weten de samenhang tussen de verschillende soorten van voorzieningen te bevorderen, het beste wordt gerealiseerd,

als deze regio's een zekere natuurlijke, soms historisch bepaalde cohesie hebben.

Daarnaast is het in het kader van de decentralisatie noodzakelijk dat juist de betrokken gemeente- en provinciebesturen, die het beste de sfeer in de gemeenten en in de provincies kennen, de omvang en de indeling van de regio's bepalen. Wij hebben hiertoe een amendement ingediend, maar bij nadere lezing en door uitleg van collega's bestaat er toch enige twijfel of met dit amendement de provincies en de gemeenten wel voldoende bevoegdheden hebben bij de bepaling van de regio-indeling. Ik zou het op prijs stellen van de Staatssecretaris te vernemen, hoe zij dit amendement interpreteert. Onze bedoeling is nu in ieder geval wel duidelijk, maar misschien is nog een tekstuele wijziging van het amendement nodig.

De regio's van de basisgezondheidsdiensten zullen een onderdeel moeten vormen van de wat grotere regio's, die belast worden met de planning van de intramurale en de bovenplaatselijke extramurale zorg.

Mijn collega Mieke Andela heeft bij de behandeling van de basisgezondheidsdiensten in de UCV uitgesproken de voorkeur om taken, die liggen op het terrein van de persoonlijke zorg en op het terrein van de preventieve zorg zoveel als mogelijk is te laten uitvoeren door organen van het particuliere initiatief.

Met name denken wij hier aan de kruisorganisaties, die op dit terrein veel en baanbrekend werk hebben verricht. Onze fractie hecht hier zo zeer aan, dat wij gemeend hebben, een verbeterd en aangevuld amendement, wat treedt in de plaats van amendement 77, te moeten indienen. Deze voorkeur doet ook geen afbreuk aan onze waardering die wij hebben voor de voorlopers van de basisgezondheidsdiensten, de GGD's en de DGD's, die in het geheel van de gezondheidszorg eveneens een belangrijke functie te vervullen.

Naast de basisgezondheidsdiensten zijn het vooral de personen en de verenigingen van het kruiswerk die op het terrein van de eerstelijns extramurale zorg een zeer belangrijke functie vervullen. De Staatssecretaris heeft bij de bespreking van de eerstelijnszorg de contouren aangegeven van de toekomstige ideale structuur op dit terrein. Mijn fractie kan zich daar goed in vinden, waarbij we dan denken aan enkele goed uitbouwde wijkgezondheidscentra binnen een basis-regio.

Gezien het tempo waarin de wijkgezondheidscentra zich ontwikkelen, zal het noodzakelijk zijn eens na te gaan waaraan dit langzame tempo is te wijten.

Ik herinner mij dat deze Staatssecretaris als lid van dit parlement samen met mij en anderen, waarbij zeker de heer Lambers niet moet worden vergeten, erop heeft aangedrongen, dat in sterke mate het ontstaan van wijkgezondheidscentra wordt bevorderd. Ik begrijp best dat er voor een goede samenwerking een groeiproces nodig is. Men kan niet mensen bij elkaar zetten en verwachten dat ze maar samenwerken. Met alle geduld dat ik wil opbrengen als het erom gaat tot een goed samenwerkingsverband te komen, meen ik toch dat wij er iets aan moeten doen om in een versneld tempo te komen tot samenwerkingsvormen in de eerste lijn.

Met het oog op het grote aantal huisartsen dat in de komende jaren beschikbaar komt en gezien ook het accrès dat aan de kruisorganisaties is toegestaan, lijkt het ons dringend gewenst dat de verschillende samenwerkingsvormen in de eerste lijn sterk worden bevorderd. Misschien schrikt de gedachte aan wijkgezondheidscentra af of wat dan ook, maar het lijkt mij uitermate dringend gewenst dat er op dit terrein een nauw overleg wordt gevoerd met het Ministerie van CRM, omdat juist ook het maatschappelijk werk en de gezinsverzorging in hun totaliteit een belangrijke bijdrage moeten leveren aan die eerstelijns gezondheidszorg.

Ik wil niet uitsluitend aan de gezondheidscentra vasthouden. Het is mij bekend dat er ook andere samenwerkingsvormen zijn. Nagegaan zal moeten worden, welke belemmeringen er zijn ter zake van de samenwerkingsvormen.

Het heeft mij altijd zeer verwonderd dat er geen nauwere samenwerking is gerealiseerd tussen de kruisorganisaties en de gezinsverzorging, omdat juist wijkverpleegkundigen en ziekenverzorger, alsmede gezinsverzorgers, gezinshelpsters, bejaardenverzorgsters en bejaardenhelpsters vaak noodzakelijke complementen vormen in de hulpverlening. Mogelijk kan de interdepartementale overleggroep te zamen met het Kruiswerk en de Centrale Raad voor Gezinsverzorging tot goede stimulansen in dezen komen. Beide departementen en de instellingen moeten meer initieënd te werk gaan.

Via de eerste-lijnszorg kom ik dan bij de patiëntenrechten terecht. Ik ben de

Staatssecretaris zeer erkentelijk dat ze ons heeft doen toekomen een lijst van de vele bestaande algemene en categorale patiëntenorganisaties. Als je die lijst bekijkt, is het onbegrijpelijk dat er op dit terrein nog zo weinig is gerealiseerd van echte patiëntenrechten.

Nog al te veel wordt er in de medische wereld uitgegaan van de onmondige patiënt die niet tot mededenken of tot medebeslissen in staat is. Deze houding van de medici is mede terug te voeren tot de magie die ook aan de huidige geneesheren wordt goegedacht en die sommigen cultiveren door zich in zwijgen te hullen. Het is van belang dat ook in deze WVG het principe van de patiëntenrechten wordt vastgelegd dat dan een verdere uitwerking kan krijgen in een patiëntenstatuut, waarover èn door onze fractie èn door de heer Dees van de VVD-fractie reeds meermalen is gesproken en door beide ingediende en aangenomen moties van de Kamer is ondersteund.

Ik wil hier op dit moment niet verder op deze overigens belangrijke zaak van de rechten van patiënten ingaan, omdat wij hierover op 2 april een mondeling overleg hebben met de Staatssecretaris mede aan de hand van een door haar opgestelde notitie.

Een ander belangrijk onderdeel dat weliswaar ook raakvlakken heeft met de patiëntenrechten, maar dat verder ook een bredere strekking heeft in het totale kader van de gezondheidszorg, is het recht op privacy van de patiënt. Het is van zeer groot belang bij de bouwkundige voorzieningen met name van die voorzieningen, waar patiënten over het algemeen langdurig verblijven, meer dan tot nu toe rekening te houden met de privacy van de patiënt. Maar ook in de opleidingen van de vele beroepen op het terrein van de medische zorg, zal meer aandacht besteed moeten worden aan het respect voor privacy van de patiënt, terwijl daarnaast te overwegen ware om in de huisreglementen van de instellingen dit recht nader te omschrijven. In de bejaardenoorden is hiermee een begin gemaakt.

De intrede van de vertrouwenspersoon, die al in enkele psychiatrische ziekenhuizen aanwezig is, is dan een noodzakelijk complement om inderdaad het recht op privacy van de patiënt te realiseren. Nauw verwant hiermee is ook de zorg om de informatica. De noodzaak om een goed en aangepast beleid te voeren, brengt met zich dat men beschikt over zoveel mogelijk gegevens. We kennen landelijke instituties en de overheid, die zich hier-

meer bezighouden. Graag verwijst ik hierbij naar de brief van de Minister voor Wetenschapsbeleid van 16 september 1980 en de aandacht die hieraan is besteed door de CDA-fractie in de UCV van 2 februari 1980.

Toch dringt zich de vraag op of de overheid niet spoedig bepaalde regels of voorwaarden zou moeten stellen aan het verzamelen, verwerken en publiceren van deze gegevens. Wanneer kan wetgeving hierover tegemoet worden gezien?

Een ander onderwerp, eveneens weer nauw samenhangende met het voorgaande is het tuchtrecht. Ons is ter ore gekomen dat met name over het medisch tuchtrecht een voorontwerp van wet op het punt staat het departement te verlaten, waarover de samenleving haar oordeel kan geven. Alhoewel wij er begrip voor hebben dat èn adviesorganen èn betrokkenen, betrokken worden bij het ontwerp van een wetsontwerp, vraag ik mij toch af, of dat nu niet teveel van het goede is.

Eerst heeft de commissie-De Vreeze het veld geraadpleegd en is een rapport verschenen, daarna heeft de vaste Commissie voor Volksgezondheid om commentaren gevraagd alvorens de nota-De Vreeze te behandelen – dit gebeurde nog onder verantwoordelijkheid van de vorige Staatssecretaris – en nu wordt er, nadat het veld geraadpleegd is, door het departement eerst nog eens een voorontwerp van wet aan de betrokkenen en aan het veld aangeboden. Hierdoor wordt deze zaak belangrijk vertraagd, is mijn indruk.

Is het nu beslist noodzakelijk dat er een voorontwerp van wet komt? Waarom niet meteen een wetsontwerp? Als er niet aan ontkomen kan worden om bepaalde adviezen te vragen – de Staatssecretaris heeft zich hierover meermalen niet al te optimistisch getoond, uitsluitend met het oog op de tijd dan – kan dan een strak tijdschema worden aangegeven? Graag vernemen wij hierover het oordeel van de bewindsvrouwe.

Te zamen met mevrouw Müller-van Ast en de heer Dees heb ik op 22 januari 1981 vragen gesteld over het feit dat de huidige Gezondheidswet in artikel 57, lid 2, stelt dat aan het hoofd van het bureau van de Provinciale Raad voor de Volksgezondheid een directeur moet staan die de hoedanigheid van een arts moet bezitten. De vorige week zijn de antwoorden op onze vragen verschenen.

In het antwoord op de vragen 2 en 3 staat: Erkend moet overigens worden, dat het mogelijk zou moeten zijn dat

Cornelissen

de provinciale raden voor de volksgezondheid een niet-arts tot directeur benoemen. De ondergetekende is het met de vragenstellers dan wel eens, dat medische inbreng in de activiteiten van de raad verzekerd dient te zijn. Zij acht die inbreng zo belangrijk, dat deze toevertrouwd zou moeten worden aan een zwaar te waarderen functionaris binnen de betrokken organisaties.

In antwoord 4 stelt de Staatssecretaris: Alvorens hiertoe over te gaan, wil ik toch ter zake het gevoelen inwinnen van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid en van de provinciale raden voor de volksgezondheid om te zijner tijd eventueel over te gaan tot een wijziging van de wet.

Wij menen dat het een achterhaalde situatie is om er nog langer van uit te gaan, dat het hoofd van dit bureau een medicus moet zijn. Van het grootste belang is dat aan het hoofd iemand staat, die beschikt over bestuurskundige en managementkwaliteiten. Dat kan toevallig ook een arts zijn, maar niet alle artsen bezitten die kwaliteiten.

Juist nu wij met deze WVG-problemen een nieuwe structuur in de gezondheidszorg brengen, menen wij dat deze wijziging ook nu in de wet aangebracht moet worden. Wij hebben daarom alsnog een amendement ingediend om het mogelijk te maken dat een niet-medicus aan het hoofd van een bureau van de provinciale raad voor de volksgezondheid komt te staan. Als een zekere referentie aan de medische wereld, luisterend naar het advies van de Staatssecretaris, hebben wij een nieuw tweede lid aan dit artikel toegevoegd waardoor de medische inbreng is gewaarborgd.

Mijn laatste onderwerp gaat over de betrokkenheid, die vrouwenorganisaties – misschien vrouwen in het algemeen – zouden moeten krijgen bij de verdere ontwikkeling en herstructurering van de gezondheidszorg. Naar aanleiding van vragen van de zijde van de CDA-fractie in het eindverslag deelt de Staatssecretaris op blz. 7 mede dat zij gaarne zal bevorderen dat in de adviesaanvraag omtrent de samenvatting van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid aan de vertegenwoordiging van vrouwen in de raad aandacht zal worden besteed.

Dat is een te waarderen daad van de Staatssecretaris maar wij zouden verder willen gaan en ook willen bevorderen dat vertegenwoordigers van vrouwenorganisaties of vrouwengroeperingen in de gemeentelijke- en provinciale commissies vertegenwoordigd

worden. Een amendement op dit terrein hebben wij wel overwogen maar dit zou te sterk precedenten scheppen ten aanzien van andere categorieën uit de bevolking.

Ik denk dat er nog heel wat amendementen zouden komen, als ik alleen maar denk aan de minderheids-groeperingen, de bejaarden, de jeugd en anderen die te maken hebben met de volksgezondheidszorg. Wij hebben in dezen een motie overwogen, maar wij willen nog eens vernemen of de Staatssecretaris mogelijkheden ziet, vrouwengroeperingen op provinciaal en gemeentelijk niveau te betrekken bij de toekomstige structurering en beleidsvoering in de gezondheidszorg.

Ik begrijp best dat de Staatssecretaris zal zeggen, dat men als men wil decentraliseren zo iets ook moet overlaten aan provinciale en gemeentelijke besturen. Ik meen echter dat er een belangrijke stimulans van de Staatssecretaris kan uitgaan in de richtlijnen die zij in de wetgeving of in een algemene maatregel van bestuur zou kunnen vastleggen.

Ik wil mijn interventie besluiten met dank te brengen voor de ambtelijke ondersteuning die wij van het departement van de Staatssecretaris en ook van anderen mochten ontvangen.

Ten slotte spreek ik graag de wens uit dat deze fase-gewijze in te voeren wet – naar ik hoop vindt die uitvoering niet plaats in het te langzame tempo van de Wet ziekenhuisvoorzieningen – er mede toe zal bijdragen dat de kwaliteit van de gezondheidszorg in Nederland blijvend wordt bevorderd, dat er doelmatig en efficiënt wordt gewerkt, maar vooral dat de toewijding en de liefde voor de patiënt, die zo noodzakelijk zijn voor de benadering van de patiënt in de gezondheidszorg, aanwezig mag blijven en zo nodig bevorderd wordt.

□

De heer **Abma** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Wij praten echt niet over een matig doel wanneer wij de doelmatigheid van de gezondheidszorg nastreven. Zo benaderd is het aardig moeilijk, bezwaren tegen de Wet voorzieningen gezondheidszorg te ontwikkelen en toch heb ik ietwat aandrang mij kritisch op te stellen, wellicht omdat ik bezig ben mij te distantiëren van de actuele politiek en de dingen al een beetje op afstand ga zien. Zij zien er dan anders uit dan wanneer je in het circuit meedraait.

Er was reeds sprake van de mammoet van de gezondheidsvoorzieningen. Ik betwijfel of deze vergelijking erg bemoedigend moet worden opgevat.

Immers, van de eerste wet met deze naam opgetuigd is bekend, dat zij nooit ten volle is ingevoerd en weldra werd achterhaald door andere varianten en idealen. Nomen est omen. Het is niet te hopen voor allen die in de loop der jaren energie hebben besteed aan deze codificatie.

Grote wetten, met aanloopnota's enz., zijn een coproductie van meer, als gebruikelijk veelal verschillend gearde kabinetten. Dat is tijdrovend, omdat nieuwe bewindslieden de neiging hebben gedeponeerde wetten opnieuw door te spitten. Zonder officieel nationaal kabinet ontstaan in dit opzicht werkstukken zo'n kabinet waardig. Ten gevolge van de langdurige voorbereiding sneuvelen onderweg nogal eens integrerend geachte ideeën.

Immers, bij wijze van voorbeeld: de bestuurlijke reorganisatie leek voor dit wetsontwerp een vitale voorwaarde, maar op deze aansluitende trein kon niet worden gewacht. Dat is een waar-schuwing dat veel planning blijft. Dat is op zijn beurt weer veelzeggend voor de inhoud en strekking van het voor ons liggende wetsontwerp.

Het is loffelijk optimale doelmatigheid na te streven, omdat zoveel onbeheersbaars bestaat, mits het middel niet erger is dan de kwaal. Voor deze gehele operatie komt toch stellig weer een rekening op tafel. Nu zijn de economische omstandigheden aanzienlijk gewijzigd in de periode, waarin de grondgedachte van dit soort wetgeving oprezen. Destijds werden de welzijns- en bijkomende kosten steeds ruimschoots gecompenseerd door de uitbreidende economie, die elk jaar voor meer inkomstenbelastingzorgdroeg. Na 35 jaar van groei bereikte de heilstaat zijn fiscale grenzen. Men kan zich afvragen, of welzijnswetgeving niet een anachronisme wordt, toegesneden als zij is op de situatie van voorbije jaren. Met andere woorden, passend in het succes van de zestiger jaren, maar nu in de tachtiger jaren irritant. Elke tijd krijgt zijn wetten, die daarbij horen. Door het trage tempo en de omslachtige procedures lopen wij steeds met onze wetten achter. Daarom is het de vraag, wat in de toekomst met deze wet kan worden bereikt. Men kan zich kritisch afvragen of het wel zo edelmoedig en fair is, beslissingen via de decentralisatie- en democratiseringsglijbaan van zich af te schuiven, nu er minder eer valt te behalen, nu er minder is te verdelen, omdat niet langer meer de groei, maar de inkrimping moet worden verdeeld.

Abma

Ga er maar eens aan staan met de verlokkenende democratisering. Toch geen fopspeen hopelijk!

De welvaart staat wankel, aldus professor Goudzwaard in een recent artikel. Met de welvaartaan staat loopt ook de rechtsstaat die daarop rust gevaar en ook de parlementaire democratie. Je vraagt je bij deze stand van zaken af, waar de democratie aan de basis dan blijft. Professor Goudzwaard ziet het duidelijk voor zich – ik citeer –: 'Diep in hun hart zullen vele politici nu al de bezorgdheid bij zich voelen opkomen, wanneer zij zich de stormloop voor ogen stellen, die de samenleving op hun zou kunnen gaan ondernemen onder het bittere verwijt 'geef ons de rechten, die jullie ons hebt toegezegd'.

Jullie hebt ons toch zelf beloofd en in wetten vastgelegd wat onze rechten zouden zijn.' Tot zover dit dramatische citaat. In wetten vastgelegd, wat onze rechten zijn! Je vraagt je af, waar wij nu mee bezig zijn. Gisteren met de Kaderwet, vandaag met de wet voorzieningen gezondheidszorg. Genoemde wetten kregen bereids de naam 'valreepwetten', omdat het kabinet op scheiden staat. Wij willen deze wetten nu nog over de streep trekken. Wat mij betreft, is dat akkoord. Ik wil er graag omheen lopen en vanuit diverse gezichtspunten een blik werpen.

Om te beginnen, wil ik een opmerking maken over de democratisering. Met alle waardering staat vast, dat men hiermee heel wat kan losmaken. Als voorbeeld hebben wij de universiteiten voor ogen. Onderwijs en onderzoek hebben niet louter winst geboekt. En zullen niet zo zeer doorsnee-oplossingen opgeld doen, zodat minderheden niet voldoende aan hun trekken komen? Dat is op dit terrein toch uitermate gewenst.

Bovendien blijft een kloof tussen de aangewezenen voor de planning en zij, die verantwoordelijk zijn voor de financiering. Echt beleid moet zich virtuoos tonen in een effectieve besteding en aanwending van gelden als ook in een succesvolle verwerving. Planning mag niet ontaarden in het projecteren van luchtkastelen.

Daarom kan ik mij helemaal vinden in het pleidooi van onder andere de heer Weijers voor een eigen financiering. Samenhang is van enorm belang en samenwerking een vroom verlangen, maar de sfeer waarheen het wetsontwerp ons dirigeert, wordt helaas dikwijls gekenmerkt door talloze conflictsituaties die zelfs de kranten weten te halen; niet altijd helemaal onbegrijpelijk, maar wij hebben er toch maar

mee te maken. Daarom zien wij die samenwerking via langdradige overlegsituaties nog niet zo hoog en droog zitten.

Het is op papier een mooi ideaal vanwege de samenhang om allen over alles te laten beraadslagen, maar wordt het apparaat zodoende niet te log en is de tijd niet te kostbaar? Komt men er zo ooit uit? Wat wij met name duchten, is de politisering in die zin dat met zulke levensbelangen als de gezondheid toch is, als inzet een steekspel wordt gehouden.

Het wil ons voorkomen, dat via deze wet de ingroei in de Kaderwet, enz. behandeling van vele aangelegenheden, hoe samenhangend zij dan ook mogen zijn, steeds weer onderhevig is aan een sterke pressie dat alles één- en dezelfde straat moet passeren met alle drukte van dien. Wij mogen niet uit het oog verliezen dat de gezondheidszorg een kwaliteitsartikel is. Vandaar dat wij enige aarzeling niet kunnen onderdrukken wanneer harmonisatiesanering wordt toegepast. Er staat uiteraard veel op het spel. Ik kies nu een andere uitkijkpost, nl. die van de levensbeschouwing. Minstens vinden wij respect gewettigd wanneer in inrichtingen en dergelijke bezwaren bestaan en blijven met bepaalde democratiseringsvoorschriften. De toezegging in dezen hebben wij gewaardeerd. Zo dikwijls vindt een beroep plaats op pluriforme samenleving, maar dat mag er desondanks in sommige gevallen toch niet toe leiden dat het akelig uniform moet toegaan. Waarom eigenlijk? Aan het adres van de levensbeschouwing memoreert de memorie van antwoord: 'Wat de rol van de levensbeschouwing en immateriële zaken betreft, zij duidelijkheidshalve opgemerkt dat in de nieuwe structurele opzet binnen de vast te stellen plannen ruimte zal blijven bestaan voor het uitdragen hiervan.' De levensbeschouwingen dus en in de immateriële zaken. Dit klinkt geruststellend en dat zal ook zeker zo bedoeld zijn. Er staat 'duidelijkheidshalve', maar hoeveel ruimte zullen die vast te stellen plannen eventueel werkelijk openlaten? Wat wordt bedoeld met 'uitdragen'? Wordt hiermee bedoeld de gelegenheid om ervoor uit te komen of faciliteiten om er zelf op eigen wijze concreet vorm aan te geven? Vooral de psychische zorg vraagt om een congeniale bejegening' maar in somatische vragen zijn eveneens levensbeschouwing en overtuiging beslissende factoren.

Recente debatten dropen van bewijzen. De levensbeschouwing heeft zich met name op het terrein van de gezondheidszorg geopenbaard als een

inspiratiebron en als stimulant tot daadwerkelijke en effectieve hulpverlening. De overheid hoeft zich niet af te vragen of er binnen het kader van vast te stellen plannen nog ruimte overblijft voor..., maar moet zich realiseren dat de levensbeschouwing bij machte is, evenzeer zelf plannen te maken. In dit verband lijkt ons zeer zeker het pleidooi voor beroepsmogelijkheden ter zake doende.

Democratisering mag niet het laatste woord zijn. Het particulier initiatief kan zich vanuit een minderheidspositie krachtig ontplooiën en resultaten laten zien, dankzij opoffering van mensen en offers van middelen, waaraan wij de democratie nog lang niet toe zien komen. Is de hele procedure van planning, financiering en dergelijke niet te vlak, te gelijkmatig, te modaal – om dat woord maar eens te gebruiken – als het gaat om grootse initiatieven in de sfeer van de volksgezondheid, waarvoor gedreven en gegrepen mensen dikwijls alles op alles hebben gezet?

Ik proef te veel de trend die dicteert dat alle geldstromen zoveel mogelijk in één tank moeten vloeien, van waaruit zij vervolgens via bepaalde sleutels en formules naar her en der worden verdeeld. De overheid zou voor echte democratisering meer middelen moeten laten in handen van organisaties en onderdanen, die daarmee dan zelf een stelsel van voorzieningen kunnen creëren en in stand houden.

Men kan steunen met zijn stem, maar ook wel degelijk stemmen met zijn steun. Met andere woorden: democratisering akkoord, maar hoe dan? Democratisering heeft vele alternatieven.

Decentralisatie is stellig een fraaie doelstelling, indien daarvoor de mentaliteit tenminste aanwezig is. Anders zullen stellig eerst voorlichting en educatie nodig zijn. Decentralisatie houdt in, het nemen van een beslissing op de grondvlakken, door de basis zelf in alle vrijheid, mits maar niet een begerig oog wordt geworpen op andere regio's en territoirs, met dien verstande, dat men uit naam van de aan de vrijheid zo vastgebakken gelijkheid andere keuzen van andere regio's en territoirs als rechten voor zich opeist. Decentralisatie moet werkelijk inhouden dat men tevreden is met de eigen keuze en dat men die van anderen kan respecteren, zonder te begeren.

Ten slotte kom ik op het zicht van de doelmatigheid en efficiency, de samenhang als uitwisselbaarheid naar voordeliger oplossingen. Misschien is, alle voorbeelden ten spijt, ook in dezen

de zaak op den duur minder eenvoudig dan het papier droomde. Ik denk bij voorbeeld aan het oogmerk om de tweede-lijnszorg te verschuiven naar de eerste lijn, opdat die voldoende voorzieningen bevat om de patiënt thuis te houden en niet in het ziekenhuis.

Misschien komt ook dit weer te laat op dreef, omdat inmiddels andere levenspatronen actueel zijn en zich sterker doen gevoelen: dubbelbanen enz. Dan zou er thuis niet veel te genezen vallen. Ik wil maar zeggen, dat alle dingen niet zo eenvoudig zijn, ook de doelmatigheid niet, en dat een periode als deze dynamische tijd met snelle ontwikkelingen zelden een wet krijgt die er geheel bij past.

□

De heer **Dees** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Vandaag, ongeveer zeven jaar na de indiening van de Structuurnota Gezondheidszorg, staan we voor de parlementaire afhandeling van de ontwerp-wet Voorzieningen Gezondheidszorg, de mammoetwet voor de planning van de gezondheidszorg. De behoefte aan regelgeving op dit terrein is niet nieuw.

Zo werd in de Troonrede van 1946 aangekondigd dat een op wettelijke basis steunende coördinatie van de gezondheidszorg in voorbereiding was. Die voorbereiding, zo kunnen we nu vaststellen, heeft lang geduurd.

Decennia lang heeft de beleidsvorming in de gezondheidszorg zich kunnen voltrekken in de luwte van de politieke besluitvorming. Veel werd bepaald door professie zelf, er waren afzonderlijke beleidscircuits, de patiënt en de politicus hadden niet al te veel te vertellen en personen en instellingen binnen de gezondheidszorg sponnen hun eigen web.

De VVD-fractie onderschrijft de noodzaak te komen tot herverkavelingen in het krachtenveld van de gezondheidszorg en om nieuwe bevoegdheden en taken voor de overheid te introduceren. Drie overwegingen spelen daarbij een belangrijke rol.

In de eerste plaats vertonen de voorzieningen het patroon van een lappendeken. Er zijn overlappings naast lacunes. Samenwerking en taakverdeling komen vaak maar erg moeizaam van de grond. En de spreiding van de voorzieningen over het land is niet altijd even optimaal.

In de tweede plaats hebben de ontwikkeling van de medische techniek én de afwezigheid van adequate sturingsmechanismen ertoe geleid dat de

intramurale voorzieningen zich sterker hebben ontwikkeld dan de overige voorzieningen. De gezondheidszorg is daardoor topzwaar geworden. Verschuivingen van intramurale zorg naar extramurale zorg, van curatieve hulp naar meer preventie, van professionele zorg naar zelfzorg en mantelzorg zijn, – zo hebben ook wij regelmatig in deze Kamer bepleit –, nodig en gewenst.

In de derde plaats is er, gezien de teruglopende economische groei, de noodzaak van kostenbeheersing en het stellen van prioriteiten.

Het is met name dit drietal overwegingen dat ons tot de overtuiging heeft gebracht dat wettelijke regels met betrekking tot de planning en ordening van de voorzieningen niet gemist kunnen worden.

Terecht wordt in het wetsontwerp de besluitvorming over de hoofdlijnen van het beleid en over de planning gelegd bij de democratisch gekozen organen van openbaar bestuur, met name ook op provinciaal en gemeentelijk niveau. Essentieel acht onze fractie het echter dat er in de wet zelf bepalingen zijn opgenomen die inspraak en medezeggenschap van de beroepsbeoefenaren, de instellingen en organisaties garanderen. Niet alleen omdat we grote waardering hebben voor alles wat het particulier initiatief in de gezondheidszorg tot stand heeft gebracht, maar ook omdat elk beleid staat of valt met de medewerking van de betrokkenen hechten we daar aan. Gelukkig heeft de Staatssecretaris op dit punt nog enkele belangrijke wijzigingen in het oorspronkelijke wetsontwerp aangebracht.

Met name de artikelen 2 en 3, die betrekking hebben op de procedures welke de vele algemene maatregelen van bestuur moeten doorlopen, garanderen dat het veld van de gezondheidszorg zelf betrokken kan worden bij de uitvoering van de wet.

Juist omdat onze fractie grote waarde hecht aan de inschakeling van het particuliere initiatief zal zij geen steun geven aan wijzigingsvoorstellen van de PvdA om de provinciale en gemeentelijke adviescommissies, waarin de professie, de verzekeringsinstellingen en de gebruikers van de voorzieningen zitting zullen krijgen, uit het wetsontwerp te schrappen.

Wij zien deze commissies als een belangrijk middel om inspraak en medezeggenschap (participatie) van de betrokkenen te garanderen.

Reeds vele jaren lang bepleit de VVD een versterking van de positie van de patiënt in de gezondheidszorg. Het

wetsontwerp biedt daarvoor nogal wat aanknopingspunten:

- de gebruikers van de voorzieningen worden vertegenwoordigd in de Nationale Raad en in de provinciale en gemeentelijke adviescommissies;
- artikel 5, lid 2, maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur patiëntenrechten te waarborgen;
- artikel 5, lid 3, biedt als zodanig een basis om ten aanzien van de instellingen van gezondheidszorg democratiseringsvoorschriften te geven. Dat alles is niet niks. Hierover wil ik enkele opmerkingen maken.

Wat de patiëntenrechten betreft denkt de Staatssecretaris, blijkens de memorie van antwoord, aan bepalingen omtrent het klachtrecht, medische proeven op mensen, het recht op informatie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Omdat de Staatssecretaris heeft aangekondigd, dat er een aparte, wettelijke regeling van het patiëntenrecht komt, begrijpen wij haar aarzeling om deze rechten nu reeds expliciet in de Wet voorzieningen gezondheidszorg op te nemen.

Er zijn echter redenen om dat toch te bepleiten. De totstandkoming van een wet inzake de patiëntenrechten kan nog vele jaren gaan duren. Bovendien zijn nu reeds een aantal bepalingen inzake de rechtspositie van de patiënt opgenomen in de erkenningseisen krachtens de Ziekenfondswet en de AWBZ.

Voorts zijn er op deelterreinen van het patiëntenrecht verschillende belangrijke studies en adviezen gepubliceerd. Om deze verschillende redenen is de VVD-fractie er voorstander van om nu reeds in het voorliggend wetsontwerp op te nemen op welke patiëntenrechten de verdere regelgeving in elk geval betrekking zal kunnen hebben.

Dat betekent niet alleen, dat wij voornemens zijn, steun te verlenen aan het amendement van mevrouw Wessel op stuk nr. 70, maar dat wij bovendien op één onderdeel een subamendement hebben ingediend dat ook een regeling voor een onafhankelijke klachtenbehandeling tot de desbetreffende patiëntenrechten, zoals mevrouw Wessel die heeft aangegeven, rekent.

Wat de 'democratiseringsbepaling' betreft in dit wetsontwerp menen wij dat de Kaderwet specifiek welzijn en de Wet voorzieningen gezondheidszorg identieke bepalingen zullen moeten hebben. Korthedshalve verwijs ik hierbij naar de opmerkingen die mijn fractiegenote mevrouw Kappey-ne daarover al eerder heeft gemaakt.

Dees

Belangrijkste doelstelling van het voorliggende wetsontwerp vindt de VVD-fractie dat via gedecentraliseerde en gedemocratiseerde besluitvorming wordt gestreefd naar een regionaal samenhangend patroon van voorzieningen. Die aanpak kan er met name toe leiden dat de voorzieningen beter worden afgestemd op de regionale behoeften, dat samenhang en samenwerking binnen de gezondheidszorg worden gestimuleerd en dat de beroepsbeoefenaren, de instellingen en de gebruikers invloed krijgen op en medeverantwoordelijkheid dragen voor het reilen en zeilen van de gezondheidszorg in hun regio.

Toch roept de gekozen opzet nieuwe spanningsvelden op, waarover van de zijde van de Regering meer helderheid en duidelijkheid zal moeten worden geboden dan tot nog toe het geval is geweest. Het gaat daarbij om een drietal vraagpunten.

- Wat is het werkelijk gehalte aan decentralisatie?
- Zijn gedecentraliseerde planning en centrale financiering verenigbaar?
- Zijn decentralisatie en regionalisatie al dan niet congruente begrippen?

Ik wil daarover enkele opmerkingen maken en de Staatssecretaris graag uitnodigen, daarop nader in te gaan. Wordt enerzijds in het wetsontwerp een gedecentraliseerde planning voorgestaan, anderzijds krijgt de rijksoverheid de bevoegdheid om via richtlijnen daarop invloed uit te oefenen.

Ook naar ons oordeel kan – gegeven het feit dat de gezondheidszorg voor het grootste deel wordt bekostigd uit de ziektekostenverzekeringen – een zekere centrale beïnvloeding niet worden gemist. In de eerste plaats zullen de aanspraken van verzekeren op verstrekkingen krachtens de Ziekenfondswet en de AWBZ ook via de gemeentelijke en provinciale plannen gegarandeerd moeten worden.

In de tweede plaats zullen alle plannen te zamen de landelijk beschikbare financiële ruimte niet mogen overschrijden. Die ijkpunten voor de planning lijken als zodanig duidelijk, maar hoe wordt dan verzekerd dat de decentralisatie echt reële inhoud zal krijgen?

Te stringente en gedetailleerde richtlijnen hebben als nadeel dat de speelruimte voor de provincies en de gemeenten wordt uitgehold, met als gevolg dat de lagere overheidsorganen verworpen tot doorgeefluiken van centraal genomen beslissingen en centraal vastgestelde normen en criteria. Die kant wil onze fractie niet op.

Blijkens de toelichtende stukken heeft ook de Staatssecretaris een voorkeur voor globale richtlijnen. Is de praktijk hier echter niet anders dan de leer? Zo is ons de vorige week uit perspublicaties gebleken dat de Centrale Raad voor de Volksgezondheid nogal wat bezwaren heeft tegen de zeer gedetailleerde richtlijnen die ten behoeve van de planning van ziekenhuisvoorzieningen zijn opgesteld.

Deze Raad acht de ontwerp-richtlijnen zo sterk gedetailleerd dat er feitelijk weinig ruimte overblijft voor het voeren van een gedecentraliseerd beleid. Hoe denkt de Staatssecretaris over deze kritiek en welk oordeel heeft zij over de suggestie van de Centrale Raad om in de richtlijnen onderscheid te maken tussen 'bindende regels' en 'zwaarwegende aanbevelingen'?

De gedecentraliseerde planning zal ook een vrijblijvend tijdverdrijf blijken te zijn als het de provincies en gemeenten niet op voorhand duidelijk is, welk beslag hun plannen kunnen en mogen leggen op de beschikbare financiële middelen. In dit opzicht wordt in het wetsontwerp met twee maten gemeten. Van de provincies en gemeenten wordt dwingend verlangd dat zij hun plannen van een prijskaartje voorzien, maar aan de andere kant garandeert artikel 7 niet dat de Minister op voorhand aangeeft welk beslag de voorzieningen mogen leggen op de beschikbare middelen.

Deze frictie kan ertoe leiden dat provincies en gemeenten niet weten waar zij aan toe zijn, dat goedkeuring aan al te ambitieuze plannen moet worden onthouden en dat de gedecentraliseerde planning een frusterende zaak wordt. De VVD-fractie vindt dat ook binnen de gezondheidszorg echte decentralisatie gestalte moet kunnen krijgen.

Dat kan als bij de uitvoering van de wet enerzijds de richtlijnen van de centrale overheid een globaal karakter zullen krijgen, terwijl er anderzijds duidelijkheid bestaat over het beslag dat de plannen mogen leggen op de beschikbare financiële ruimte. Daarom heeft onze fractie wijzigingsvoorstellen ingediend om het verband tussen gedecentraliseerde planning en centrale financiering te versterken.

Om die reden bepleit onze fractie ook dat hoge voorrang wordt gegeven aan de ontwikkeling in de richting van regionale budgetten waarbinnen de gedecentraliseerde planning zich moet afspelen. Wij hebben daarover reeds twee discussieronden gehad in de uitgebreide commissievergaderingen.

Dat heeft bij mijn fractie tot bepaalde conclusies geleid. Daarom dien ik mede namens mevrouw Wessel-Tuinstra en de heer Wijers een motie hierover in.

Motie

De **Voorzitter**: Door de leden Dees en Wijers wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

overwegende, dat te gedetailleerde richtlijnen van de Rijksoverheid de decentralisatie van de planning van de gezondheidszorgvoorzieningen onnodig kunnen inperken;

voorts overwegende, dat gedecentraliseerde planning slechts zinvol is indien er duidelijkheid bestaat over de beschikbare financiële middelen;

nodigt de Regering uit, te bevorderen, dat:

a. de richtlijnen zoveel mogelijk een globaal karakter krijgen;

b. met voorrang wordt gewerkt aan de ontwikkeling van regionale budgetten,

en gaat over tot de orde van de dag. Naar mij blijkt, wordt deze motie voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 93 (14 181).

Mevrouw Wessel-Tuinstra (D'66): Mijnheer de Voorzitter. Ik heb de motie niet ondertekend. Ik heb ten onrechte tegen de heer Dees gezegd, dat ik de motie zou ondertekenen.

De heer **Dees (VVD)**: Het spijt mij, dat mevrouw Wessel in zo korte tijd van gedachten is veranderd.

Mevrouw Wessel-Tuinstra (D'66): Uit mijn betoog heeft men kunnen begrijpen, dat ik niet van gedachten ben veranderd. Er bleken op dit punt echter andere afspraken te bestaan.

De heer **Dees (VVD)**: Mijnheer de Voorzitter! Spanning kan ook optreden, omdat de bestuurlijke plangebieden, (het geografisch gebied van een gemeentelijke of provincie) en de gezondheidszorgregio's niet altijd samenvallen. Voor de planning van de ziekenhuizen is de provinciale schaal veelal te ruim; voor de planning van de eerstelijnsgezondheidszorg is de gemeentelijke schaal vaak te beperkt.

Toen het wetsontwerp werd ingediend, was er nog enige verwachting dat de gezondheidszorgregio's wel-

Dees

licht zouden kunnen samenvallen met de te vormen 44 of 24 miniprovincies. Nu die plannen om overigens respectabele redenen, van de baan zijn meent onze fractie dat het onvermijdelijk is, de planningsbevoegdheden toe te kennen aan de bestaande provincies en gemeenten.

Die gekozen opzet kan ook vanuit volksgezondheidsoverwegingen succesvol zijn, indien provincies en gemeenten de gezondheidsregio's als referentiekader bij het opstellen van de plannen gebruiken.

Met name uit verschillende reacties op het wetsontwerp is ons probleem dat er misverstanden kunnen rijzen over de vraag of, in het geval de gemeentelijke schaal te beperkt is, de planningsbevoegdheid van de kleine gemeenten kan worden overgenomen door de provincie. Uit de nadere memorie van antwoord hadden wij begrepen dat dit niet kan. Onze fractie deelt die opvatting.

Wanneer gemeenten te klein zijn om tot een verantwoorde planning van de eerstelijnszorg te komen, zal het recept niet moeten zijn dat de provincie die taak overneemt, maar wel dat bij voorbeeld op grond van de wet Gemeenschappelijke regelingen intergemeentelijke samenwerking wordt nagestreefd. Deelt de Staatssecretaris deze interpretatie?

In dit verband is het onze fractie opgevallen dat in artikel 2 van de Kaderwet specifiek welzijn expliciet is bepaald dat onder het begrip 'gemeente' of 'provincie' ook kan worden verstaan meerdere gemeenten of provincies die ingevolge de Wet gemeenschappelijke regelingen samenwerken.

Verdiert het geen aanbeveling een zelfde bepaling in de WVG op te nemen?

Uit een oogpunt van zuivere bestuurlijke verhoudingen vindt onze fractie het minder gewenst dat de gemeenten zich bij de planvoorbereiding kunnen laten bijstaan door het provinciaal adviesorgaan in plaats van door een eigen (inter)gemeentelijke adviescommissie.

In de uitgebreide commissievergaderingen ben ik daarop reeds uitvoerig ingegaan. Amendementen die ertoe strekken dat bij het gemeentelijk plan een gemeentelijk adviesorgaan en bij het provinciaal plan een provinciaal adviesorgaan behoren zijn door ons ingediend.

De fracties, die amendementen hebben ingediend om op grond van de WVG ook kwaliteitseisen aan individuele beroepsbeoefenaren te kunnen



Het kamerlid Krijnen (VVD)

stellen, hebben ons tijdens de UCV's niet kunnen overtuigen. Zo heeft mevrouw Müller opgemerkt dat het haar gaat om regelgeving voor bij voorbeeld de inrichting van de praktijk, de uitvoering, de organisatie, de administratie enz.

Dit zijn naar ons oordeel echter juist zaken die thuis horen in de wetgeving op de beroepsuitoefening en niet in de structuurwet, die voornamelijk de anatomie van de gezondheidszorg betreft. Wellicht is het daarom goed dat de Staatssecretaris nog een bevestiging dat de door mevrouw Müller genoemde aspecten, die inderdaad regeling behoeven, een plaats zullen krijgen in het binnenkort in te dienen wetsontwerp op de individuele gezondheidszorg (BIG).

Het lijkt ons geen fraai staaltje van wetgeving, wanneer kwaliteitseisen voor de individuele beroepen in twee verschillende wetten worden neergelegd. Dit is ons belangrijkste argument.

Bovendien achten wij het een te smalle basis om op grond van twee artikelen van de WVG bij algemene maatregel van bestuur tal van kwaliteitseisen te gaan stellen aan de reeks van tientallen beroepen in de gezondheidszorg. Onze fractie wil in het algemeen zoveel mogelijk voorkomen dat een Regering welhaast onbeperkt bevoegdheden krijgt om belangrijke vraagstukken bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

Het parlement komt dan min of meer buitenspel te staan, omdat zijn recht van amendement alleen op wetten en niet op algemene maatregelen van bestuur van toepassing is.

Het is om dit complex van redenen dat wij er de voorkeur aan geven, kwaliteitseisen met betrekking tot de individuele beroepsuitoefening bij formele wet, in dit geval de BIG, te stellen.

Mevrouw Müller-van Ast (PvdA): U weet, dat de WVG bestaat uit een doelmatig stelsel van voorzieningen met begripsomschrijving ervan in artikel 1, uitgaande van instellingen en personen, en een heel belangrijk hoofdstuk kwaliteit. Ik vermag niet in te zien, dat er onderscheid is tussen het professioneel handelen – ik heb het genoemd de relatie tussen arts en patiënt; dat is de beroepsuitoefening en het is heel duidelijk dat dat in die BIG thuishoort – en alle andere elementen die samenhangen met het werken onder het kwaliteitshoofdstuk voor wat betreft instellingen. Dan is het toch heel legitiem dat het in een structuurwet, die gaat over een doelmatig stelsel, opgenomen wordt? Ik begrijp de argumentatie niet.

De heer Dees (VVD): Zoals in de toelichtende stukken uitvoerig uiteen is gezet gaat het bij de kwaliteitseisen, zoals die nu in de WVG worden opgenomen, als het ware om het overnemen van de erkenningseisen, zoals die nu in diverse besluiten op grond van

Dees

de AWBZ en de Ziekenfondswet vastliggen. Op grond van de artikelen 4 en 5 gaat het ook om structurele kwaliteits-eisen die samenhangen met het werken in teamverband in een ziekenhuis. Bij de individuele beroepsuitoefening gaat het om een geheel eigen stelsel van regels en kwaliteitseisen, verbonden aan het individueel opereren.

Dat zien wij liever in de wet-BIG opgenomen. In de wetgeving op het gebied van de beroepsuitoefening zien we nu al dat juist de punten die u terecht noemt, de inrichting van de praktijk, de uitvoering, de organisatie, de administratie, bij voorbeeld wat de apothekers betreft zijn geregeld in een aparte wet op de beroepsuitoefening, namelijk de Wet op de geneesmiddelenvoorziening.

Ook in de wet op de para-medische beroepen zijn bepaalde zaken geregeld. Het lijkt mij veel doelmatiger dat complex van de individuele beroepsuitoefening met alles wat eraan vastzit en terecht regeling behoeft, in die aparte wet op de individuele beroepsuitoefening te regelen, waarop het parlement via het recht van amendement invloed kan uitoefenen dan nu via de smalle basis van een enkel artikel in de WVG de Regering ruime delegatiebevoegdheid te geven om van alles en nog wat te regelen. Ik vind het procedureel en materieel minder wenselijk.

Mevrouw Müller-van Ast (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De heer Dees gebruikt als argument de doelmatigheid. Dat gebeurt ook in de nota naar aanleiding van het eindverslag. De WVG gaat over een doelmatig stelsel van voorzieningen.

De heer Dees (VVD): Het is vooral een planningswet en een structuurwet.

Mevrouw Müller-van Ast (PvdA): Het moet gaan om een betere samenhang binnen de gezondheidszorg met andere welzijnsvoorzieningen. Dan gaat het er dus niet om hoe iemand met zijn patiënten omgaat, maar om hoe men functioneert. U gaf zelf al een aantal voorbeelden waaruit blijkt dat het gaat om het functioneren, niet alleen in ziekenhuizen maar in allerlei samenwerkingsverbanden. Ik denk maar aan het functioneren van een huisarts in een gemeente. Ik begrijp niet dat ook al is er een aparte wet op de beroepsuitoefening, alle andere elementen die hebben te maken met een doelmatig stelsel van voorzieningen vanwege een andere soort van doelmatigheid in een andere wet zouden thuishoren.

De heer Dees (VVD): U hebt zelf de punten genoemd in de UCV: de inrichting van de praktijk, de uitvoering, de organisatie en de administratie. Ik vind het specifieke zaken voor de wetgeving op de individuele beroepsuitoefening. Wanneer het om bepaalde samenwerkingspatronen gaat, biedt artikel 36 van de WVG mogelijkheden om via provinciale of lokale verordening bepaalde samenwerkingsverbanden in het functioneren van bij voorbeeld de eerstelijnsgezondheidszorg tot stand te brengen. Daarmee zijn wij het van harte eens. Wanneer het gaat om regelgeving die strikt het individueel opereren raakt, dan vinden wij het om de redenen die ik noemde, staatsrechtelijke redenen en vanwege de samenhang met de wetgeving op de beroepsuitoefening, dat het in de BIG thuishoort.

Het staat voor ons vast, dat er regelgeving moet komen. Het gaat dan wel om de vraag, waar dat gebeurt. Ik heb een voorkeur uitgesproken.

De heer Weijers (CDA): De heer Dees maakt een opstelling vanuit de ene wet ten opzichte van de andere. Hij vindt, dat regelgeving via de Wet BIG beter is dan regelgeving via het onderhavige wetsontwerp. Als het gaat om specifieke beroepsgroepen, moet naar de mening van de heer Dees aan de Wet BIG worden gedacht, omdat er dan sprake is van een wettelijke titel. Dat ontgaat mij toch wel. Ik verwacht dat in de wet BIG geen regelgeving staat ter zake van de beroepsgroepen. Er zal toch in dit verband aan algemene maatregelen van bestuur moeten worden gedacht.

De heer Dees (VVD): De heer Weijers zal zich herinneren, dat tijdens de hoorzitting over de WVG een onderscheid is gemaakt tussen de anatomie van de gezondheidszorg en de fysiologie van de gezondheidszorg. Die terminologie sprak mij wel aan. In de WVG is sprake van een algemene structuur die de anatomie van de gezondheidszorg regelt. Wanneer het gaat om het individueel opereren als beroepsbeoefenaar – verpleegkundige, arts, apotheker, enz. – dan kunnen regels daarvoor veel beter in de Wet BIG worden gegeven. Wij kennen thans een Wet uitoefening geneeskunst, een Wet op de geneesmiddelenvoorziening.

De kwaliteitseisen voor de apothekers staan in de Wet Geneesmiddelenvoorziening, een moderne wet. De Wet uitoefening geneeskunst stamt uit de vorige eeuw, die is aan vernieuwing toe. In de Wet BIG kan dan een en an-

der worden geregeld. Ik vind het uitstekend dat de fysiologie van de beroepsuitoefening wordt geregeld in de Wet BIG. Staatsrechtelijk acht ik dit beter dan een regeling in de WVG, die de structuur en de anatomie regelt. Er is sprake van verschillende zaken.

De heer Weijers (CDA): Ik heb toch nog een vraag. Kwaliteit houdt meer in dan de kwaliteit van het individueel handelen. Kwaliteit heeft ook met de organisatie te maken. Op bepaalde raakvlakken zal naar mijn mening van overlapping sprake zijn. De anatomie zal tot bepaalde kwaliteiten leiden, de fysiologie leidt tot handelen binnen die kwaliteit. Hoe denkt de heer Dees dat onderscheid aan te brengen? In theorie zal hij gelijk hebben, maar in de praktijk zal men die zaken in elkaar moeten schuiven.

De heer Dees (VVD): Daarvoor zit al een basis in dit wetsontwerp. Wanneer er sprake is van een voorziening, waarin de individuen samenwerken, kunnen kwaliteitseisen op grond van artikel 4 en 5 worden gesteld. Ook krachtens artikel 36 kunnen bepaalde regels worden gesteld.

Die regels zijn echter van andersoortige aard. Voor degenen die in ziekenhuizen werken, gelden de regels ex artikel 4 en 5 van het wetsontwerp. Voor de individuele beroepsbeoefenaren gelden daarnaast de regels van de Wet uitoefening geneeskunst. Voor een goede wetgeving is het van belang, dat onderscheid wordt gemaakt.

De heer Weijers (CDA): Toch nog een vraag, mijnheer de Voorzitter! Ziet de heer Dees geen probleem in de tijd ontstaan? Wij praten thans over de wet BIG die er nog niet is. Ik weet niet, of het een 'biggetje' zal worden of een echte 'big'.

De heer Dees (VVD): Dat probleem kan zich voordoen. Ik heb kennis genomen van de opmerkingen van mevrouw Cornelissen, die zich afvroeg of het verstandig is eerst met een voorontwerp te komen. Ter zake van de wet BIG dient naar mijn mening toch wel spoed te worden betracht. Ter zake van de tuchtwetgeving is modernisering noodzakelijk en wenselijk. Al deze vragen kunnen echter beter aan de Staatssecretaris worden gesteld.

De heer Weijers (CDA): Mag ik nog één vraagje stellen?

De Voorzitter: Dat zei u zoëven ook. Ik wil bevorderen, dat de lunchpauze spoedig aanbreekt.

De heer Weijers (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben als was in uw handen. Ik interrumpeer nu niet meer.

De heer **Dees** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Onze reserves ten opzichte van een te ver doorgevoerd vestigingsbeleid heb ik in eerdere debatten uitvoerig uiteengezet. Een te stringent vestigingsbeleid kan leiden tot monopolieposities, die op gespannen voet staan met het grondwettelijke recht op de vrije keuze van arbeid (amendement-Rietkerk, door de Kamer met algemene stemmen aangenomen) en het recht van de patiënt op vrije keuze van die beroepsbeoefenaar, in wie hij vrouwen stelt, beperken.

In dit verband waarderen wij het overigens positief dat de Staatssecretaris gedeeltelijk aan onze bezwaren tegemoet wil komen. Immers in de nadere memorie van antwoord kondigt zij aan dat 'keuzevrijheden kunnen worden vergroot door de normen op een niet te klein gebied te baseren'. Wij hopen dat die koers inderdaad ingeslagen wordt.

Overigens blijft onze fractie er de voorkeur aan geven dat het vergunningstelsel in het kader van een vestigingsbeleid niet wordt toegespitst op de vraag of men wel of niet het desbetreffende beroep mag uitoefenen, maar op de vraag of men in aanmerking kan komen voor financiering uit de collectieve sector. Dat is immers ook de systematiek, die bij de erkenning van voorzieningen uitgaande van instellingen in het wetsontwerp (artikel 18) wordt gehanteerd. De argumenten daarvoor heb ik tijdens de UCV van 16 februari jl. uitvoerig uiteengezet.

Het heeft ons verbaasd dat de PvdA-fractie de adviesfunctie van de Ziekenfondsraad in het erkenningenbeleid wil minimaliseren en gedeeltelijk wil uitschakelen. De begrippen 'voorziening' en 'verstrekking' kan men zeker onderscheiden.

Maar als – en dat is de consequentie van aanneming van het P.v.d.A.-amendement – de besluitvormingscircuits ten aanzien van 'voorzieningen' en 'verstrekkingen' geheel ontkoppeld worden dan bestaat het gevaar dat tegenstrijdige beslissingen worden genomen. Terecht heeft de Ziekenfondsraad zelf in zijn advies van 8 januari jl. opgemerkt dat, indien de Nationale Raad voor de Volksgezondheid zich in zijn advisering richt op inhoudelijke, structurele en organisatorische aspecten van een voorziening, daarbij niet kan worden voorbijgegaan aan de opvattingen van de Ziekenfondsraad met betrekking tot de aard, de inhoud en de omvang van verstrekkingen krachtens de Ziekenfondswet en de AWBZ.

Dwarsverbanden en coördinaties in de advisering zijn ons inziens dan ook noodzakelijk. Daarom waardeert onze fractie het dat de Staatssecretaris de positie van de Ziekenfondsraad heeft versterkt een bovendien het amendement van mevrouw Krijnen heeft overgenomen dat erin voorziet dat ook de voorzitter van de Ziekenfondsraad deel uit zal maken van de Nationale Raad.

De meeste zorg heeft onze fractie over de uitvoeringsproblematiek. Het gaat bij dit wetsontwerp om grote verschuivingen in het krachtenveld van de gezondheidszorg. De besluitvorming wordt in handen gelegd van de openbare bestuursorganen.

Er wordt gedecentraliseerd en gedemocratiseerd. Tegelijkertijd wordt een nieuw bestuurlijk kader gegeven voor de vele herstructurerings, die binnen de gezondheidszorg gaande zijn. De Centrale Raad en het College voor Ziekenhuisvoorzieningen worden samengesmolten. De Wet Ziekenhuisvoorzieningen, die nog niet volledig functioneert, moet opgaan in de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg.

En deze laatste moet dan weer 'ingroeien' in de Kaderwet, naar sommigen menen tussen 1993 en 1997. Tal van algemene maatregelen van bestuur en richtlijnen zullen nog moeten worden geformuleerd. Provincies en gemeenten zullen mankracht en deskundigheid moeten verwerven om de hun toegemeten taken te kunnen vervullen.

Wie denkt dat deze hervormingen op korte termijn hun beslag zullen kunnen krijgen, gelooft in sprookjes en toverformules.

'De wetgever is een onstuitbare produktiemachine geworden', zei onlangs prof. Van Maarseveen.

Wat het voorliggend wetsontwerp betreft, kunnen er in ieder geval twijfels bestaan over de begrijpelijkheid, de leesbaarheid en de hanteerbaarheid van de wet voor met name al degenen, die 'gedecentraliseerd' en 'gedemocratiseerd' met de wet krijgen te maken en feitelijk voor de uitvoering moeten zorg dragen.

Symptomatisch vind ik in dit verband dat er nauwelijks of geen reacties uit het veld meer komen op de tientallen, vaak fundamentele amendementen die zijn ingediend. En dat betreuren we zeer, uit democratisch oogpunt.

Opvallend is ook dat de persmedia weinig aandacht geven aan de essenties van dit wetsontwerp. Zo vertrouwde een journalist mij onlangs toe: ik schrijf er maar niet over, want het valt toch niet te begrijpen.

Ik wil dit ernstige vraagstuk signaleren; een directe oplossing zie ik (nog) niet.

Wellicht is er voor de langere termijn een aanknopingspunt te vinden in de suggestie die mijn politieke vriend van de overzijde van het Binnenhof de heer Wiebenga recentelijk in 'Liberaal Reveil' heeft gedaan, om te komen tot het opnieuw formuleren van algemene beginselen van behoorlijke wetgeving.

Hij wijst er op dat wij reeds een catalogus van beginselen van behoorlijke wetgeving hebben: de Wet houdende algemene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk, daterend uit 1826, wel te verstaan! Hij bepleit een her- en opwaardering van deze wet. Misschien is het geen overbodige luxe om daaraan nog eens aandacht te besteden. Ik zeg dit in de zijlijn van dit debat.

Voor wat betreft het moeilijke karakter van de Wet voorzieningen gezondheidszorg valt de Staatssecretaris eigenlijk weinig te verwijten.

Het gecompliceerde karakter is immers een gevolg van de wensen om binnen de gezondheidszorg, die centraal gefinancierd wordt, toch decentralisatie te bereiken; en van de wensen om de planning van gezondheidszorgvoorzieningen te integreren in de planning van welzijnsvoorzieningen.

De problemen, die wij voorzien bij de invoering en de uitvoering van de wet leiden ons thans tot de volgende opmerkingen en suggesties.

De in het wetsontwerp opgenomen mogelijkheid tot gefaseerde en gedifferentieerde invoering dient gehandhaafd te blijven.

Onverstandig lijkt het in dit verband ook, zoals bij amendement is voorgesteld, nu reeds een expiratedatum voor de Wet Ziekenhuisvoorzieningen op te nemen.

Veel aandacht zal moeten worden gegeven aan voorlichting over de wet, deskundigheidsbevordering en ondersteuning van de regionale en provinciale planningsprocessen.

Kan de Staatssecretaris op deze aspecten nog eens ingaan, juist omdat wij ons zo zorgen maken over de hanteerbaarheid van de wet in de praktijk?

□

Mevrouw **Krijnen** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De Staatssecretaris heeft al mijn amendementen op de onderdelen van het wetsontwerp die ik in de uitgebreide commissievergaderingen heb behandeld overgenomen. Daarom heb ik geen behoefte meer, daarover nog het woord te voeren.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

Voorzitter

De **Voorzitter**: De Staatssecretaris zal morgen antwoorden.

De vergadering wordt van 13.40 uur tot 14.30 uur geschorst.

De **Voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik ook voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van deze vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Regeling van werkzaamheden

De **Voorzitter**: Ik stel voor bij de aanvang van de vergadering van dinsdag 24 maart a.s. te stemmen over tijdens uitgebreide vergaderingen voorgestelde moties – indien voldoende ondersteund – te weten:

van de vaste Commissie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk over het Beleid voor woonwagengedwoners (16 205);

van de vaste Commissie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk over het verslag van een mondeling overleg over de positie van het Gewestelijk Orkest voor Zuid-Holland (14 296, nr. 30);

van de vaste Commissies voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en voor Sociale Zaken over de brief van de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk betreffende resultaten van het onderzoekproject gemeentelijke sociale diensten (15 800-XVI, nr. 11);

van de vaste Commissie voor Milieuhygiëne over de bodemverontreiniging Lekkerkerk (16 187).

Ik stel voor bij de behandeling van de brief van de Staatssecretaris van Defensie, de heer Van Eekelen, en een verslag van een mondeling overleg over opslagplaatsen van defensiematerieel (16 400-X, nrs. 26 en 46) tevens aan de orde te stellen: de motie-Van der Spek over de opslag van militair materieel voor drie Amerikaanse divisies in Nederland (15 800-V-X, nr. 32).

Ik stel voor aan de orde te stellen bij de aanvang van de vergadering van donderdag 26 maart a.s.: wetsontwerp Goedkeuring van twee Koninklijke besluiten van 16 december 1980 (Stb. 710 en 711) ingevolge artikel 33 van de Wet selectieve investeringsregeling (16 599)

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp: **Nadere wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de omzetbelasting 1968 en enige andere wetten (invoering van bepalingen inzake hoofdelijke aansprakelijkheid voor betaling van premie en loon- en omzetbelasting bij onderaanneming en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten) (15 697)** en van:

de motie-B. de Vries en De Voogd over richtlijnen voor de volgorde van de ketenaansprakelijkheid (15 697, nr. 15);

de motie-B. de Vries en De Voogd over evaluatie van de effecten van ketenaansprakelijkheid (15 697, nr. 16).

De algemene beraadslaging wordt hervat.



Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! In de eerste plaats wil ik mevrouw Salomons en de heren De Vries, Voogd en Van Dis bijzonder dank zeggen voor hun bijzonder kritische, doch over het algemeen toch positieve bijdragen aan de discussie over het onderwerp dat nu aan de orde is, de zgn. ketenaansprakelijkheid. Hoewel dit enerzijds misschien wel vanzelfsprekend is, is het anderzijds verheugend dat alle sprekers het erover eens zijn, dat aan de ontduiking van de sociale premies en belastingen paal en perk moet worden gesteld.

Dat er twijfels bestaan, of de door de Regering gekozen oplossing de enig juiste is, is best te begrijpen. Graag onderneem ik nog eens een poging om van onze kant duidelijk te maken, dat het wetsontwerp dat nu voor ons ligt, op dit moment naar onze inzichten het enige middel lijkt om aan het euvel van de malafide onderaanneming paal en perk te stellen. Alvorens op de afzonderlijke concrete vragen en opmerkingen van de sprekers in te gaan, zal ik een kort resumé geven van de voorgeschiedenis van het wetsontwerp.

Het treffen van de maatregel vindt zijn oorzaak in misstanden die zich met betrekking tot de betaling van premie en belasting hebben ontwikkeld in de onderaanneming en bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. In het verleden gaf inruiming van premies geen bijzondere problemen. Hierin kwam verandering toen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (het uitlenen of het uitzenden) zich ging ontwikkelen.

De uitleners zijn premieplichtig. Bij deze groep kwam echter in toenemen-

de mate premie-ontduiking voor. In 1960 is daartegen een eerste dam opgeworpen door de invoering van artikel 16a van de Coördinatiewet.

Daardoor werd de inlener hoofdelijk aansprakelijk. In 1970 werd het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan vergunningen gebonden. Hierdoor wierpen koppelbazen die geen vergunning konden krijgen zich op aanneming van werk. Derhalve was er geen sprake meer van ter beschikking stellen van arbeidskrachten, zodat een derde dus niet meer aansprakelijk kon worden gesteld. De zaak werd nog gecompliceerder doordat deze onderaannemers zich gingen bedienen van de BV-vorm.

De omvangrijke premieontduiking was op 3 september 1974 voor mijn ambtsvoorganger aanleiding om over deze problematiek een adviesaanvraag te sturen aan de Sociale Verzekeringsraad (de SVR) over premie-inruiming bij onderaanneming. De SVR heeft zich uitvoerig met deze problematiek beziggehouden, waardoor eerst op 28 december 1977 een advies kon worden uitgebracht. Argumenten voor de te treffen wettelijke maatregel zijn overduidelijk te vinden in de omstandigheid dat de malafide onderaanneming een aantal maatschappelijk ongewenste gevolgen met zich brengt.

Malafide onderaannemers kunnen, omdat zij premie- en belastingbetaling ontduiken, hogere lonen betalen. Dit verstoort de arbeidsmarkt. Omdat de malafiden onder de normale prijs kunnen werken, verstoren zij de concurrentieverhoudingen tussen de aannemers onderling. Met name voor de premies geldt dat de uitkeringen uit de opbrengsten daarvan worden gefinancierd. Het ontduiken van premiebetaling leidt tot verhoging van de bijdragen voor de bonafide werkgevers. De malafiden verrijken zich ten koste van hen.

De aanzienlijke bedragen die aan premies en belastingen moeten worden betaald belopen al gauw zo'n 50% van het loon. Zelfs wanneer er per jaar slechts enkele duizenden werknemers bij betrokken zouden zijn, blijven al enkele tientallen miljoenen guldens aan premies onbetaald. De heer De Voogd heeft in zijn betoog nog eens op deze kwalijke effecten gewezen. Recente perspublicaties geven aan welke omvang deze zaak heeft aangenomen. De SVR komt in zijn advies van 28 december 1977 tot een viertal uitgangspunten voor een te treffen regeling:

1. de aannemer in de zin van artikel 1637.b. van het Burgerlijk Wetboek die werkzaamheden aan een onderaanne-

De Graaf

mer uitbesteedt, is aansprakelijk voor de verschuldigde premie en belasting.

2. bepaalde categorieën van werkgevers kunnen bij algemene maatregel van bestuur met een aannemer worden gelijkgesteld. Het betreft hier de zogenaamde eigen-bouwers.

3. de aannemer kan niet worden aangesproken als de onderaannemer over een door de bedrijfsvereniging verstrekte vrijwaringsverklaring beschikt.

4. de aansprakelijkheid blijft beperkt tot degenen met wie men contracteert, dus een aansprakelijkheid per schakel in de keten.

De Regering is op een aantal punten van het SVR-advies afgeweken, alhoewel de grondgedachte van het advies zonder meer is overgenomen, nl. dat er een hoofdelijke aansprakelijkheid moet komen bij de aannemer. De afwegingen betreffen een viertal punten, nl. het begrip 'aannemer', de positie van de eigen-bouwer, de aansprakelijkheid per schakel en de vrijwaringsverklaring. Over elk van deze overwegingen wil ik enkele opmerkingen maken.

De SVR gaat uit van een aannemer in de zin van het BW. Dat levert vragen op met betrekking tot regie-overeenkomsten. Daarom is door ons gekozen voor een eigen begrip.

Wij zijn van mening dat het, gelet op de rechtszekerheid zonder meer beter is, rechtstreeks in de wet te bepalen wie hoofdelijk aansprakelijk is.

Wij hebben gekozen voor ketenaansprakelijkheid, omdat anders door het tussenschuiven van stromannen de aansprakelijkheid illusoir wordt. Minister De Ruiter zal nader ingaan op de rechtsgrond van de ketenaansprakelijkheid.

De Sociale Verzekeringsraad stelt voor, de hoofdaannemer te vrijwaren als de onderaannemer in het bezit is van een vrijwaringsbewijs met een bepaalde geldigheidsduur, te vergelijken met het huidige inschrijvingsbewijs bij het sociaal fonds-bouwnijverheid. Het invoeren van vrijwaringsverklaringen is door ons op diverse gronden afgewezen. Het past niet in de ketenaansprakelijkheid, want er kunnen stromannen worden tussengeschoven.

Het leidt verder tot grote uitvoeringstechnische moeilijkheden en beroepsprocedures. In feite zegt het niets over de werkelijke bonafiditeit. Er kan een handel in vrijwaringsbewijzen ontstaan, zoals thans gebeurt met inschrijvingsbewijzen. Ik wijs op regelmatig in de krant verschijnende adver-

tenties, zoals die welke op 9 en 12 maart in de Haagsche Courant waren te vinden en die luidde als volgt:

'Te koop gevraagd. Timmer- en aannemersbedrijf, of een persoon die in het bezit is van een SVB-kaart.' Reacties konden aan een bepaald postbusnummer in Den Haag worden gezonden.

Door het bedrijfsleven en de Kamer is ons verweten dat de Sociale Verzekeringsraad niet bij de verdere voorbereiding van het wetsontwerp is betrokken. De argumenten hiervoor zijn reeds in de stukken uiteengezet. Het is niet gebruikelijk dat na advisering contact over het advies met de adviesinstantie wordt opgenomen, als de Regering meent te moeten afwijken van het advies. De hoofdlijn van het advies, de aansprakelijkheidsregeling, is overgenomen.

Het advies is grondig bestudeerd door de verschillende betrokken departementen. Daarnaast is het dringend noodzakelijk om zo spoedig mogelijk met een wettelijke regeling te komen. Het is niet waar dat de Sociale Verzekeringsraad na zijn advisering niet meer bij de zaak betrokken is geweest. Het secretariaat is tijdens de ambtelijke voorbereiding van het wetsontwerp betrokken geweest bij de consultaties van de administraties van de bedrijfsverenigingen door de hierbij betrokken departementen.

Op het punt van de voorbereiding van het wetsontwerp op de departementen heeft de heer De Voogd opgemerkt dat overleg met het bedrijfsleven over alternatieven heeft ontbroken. Door mij persoonlijk en door de ambtenaren van de betrokken departementen is wel degelijk overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de meest betrokken partijen, met name de AVBB. In dat overleg zijn alle bezwaren tegen de verschillende alternatieven besproken.

Ik weet wel dat wij het niet eens zijn geworden, maar de alternatieven bodden volgens ons geen effectieve oplossing. De redenen daarvoor zijn in de memorie van antwoord en in de nota naar aanleiding van het eindverslag uitvoerig weergegeven. Het overleg heeft in zekere zin wel bijgedragen tot de in de eerste nota van wijzigingen opgenomen disculpatiebepaling.

De heer De Vries brengt nog eens de kwestie van de vrijwaring naar voren. Hij is er door de nota naar aanleiding van het eindverslag van overtuigd dat het nu nog opnemen van een stelsel van vrijwaring het huidige wetsontwerp te veel zou vertragen, terwijl het gewenst is dat dit ontwerp zo

spoedig mogelijk tot stand wordt gebracht. Wel is de heer De Vries van mening dat in het kader van de evaluatie van de regeling een nader onderzoek dient plaats te vinden naar de voor- en nadelen van een meldingsplicht, conform het AVVB-plan.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kan de heer De Vries verzekeren dat met name wanneer bij de door ons voorgenoemen evaluatie (ik kom er straks nog uitvoeriger op terug, omdat de heer De Vries dit punt zo indringend aan de orde heeft gesteld) zou blijken dat het in het wetsontwerp voorgestelde systeem onverhoopt tot ongewenste gevolgen zou leiden, bijstelling van het wetsontwerp zal plaatsvinden. Daarbij zal dan ook de meldingsplicht worden betrokken.

Ook de heer De Voogd brengt het AVVB-plan ter sprake en vraagt waarom de Regering dit plan wegwuift, waar zij toegeeft over de uitvoerbaarheid en de mogelijke verdiensten ervan nog geen definitief oordeel te kunnen geven, zolang het niet op zijn volledige uitvoerbaarheid is getoetst. In de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het eindverslag is al uitgesproken dat het alsnog opnemen van dit plan in het wetsontwerp een radicale omgooiing van het wetsontwerp zou betekenen waarover uitvoerig beraad nodig zou zijn.

Een dergelijke vertraging van de voorgestelde maatregel acht ik, gelet op de urgentie van de zaak (gelukkig zijn wij het hierover allen eens; ik behoef wat dit betreft maar te verwijzen naar de recente persberichten over de miljoenenfraude in de wereld van de koppelbazen) niet verantwoord. Ik heb de overtuiging dat wij het ook daarover allen eens zijn.

Naar aanleiding van de vraag van de heer Van Dis of het bezwaar tegen de mogelijkheid van het opnemen van vrijwaringsverklaringen samenhangt met de wens tot een spoedige afhandeling te komen, deel ik mede dat dit niet het geval is. Zoals moge blijken uit hetgeen ik hiervoor al opmerkte, past een stelsel van vrijwaringsverklaringen niet in de opzet van de regeling zoals wij die aan de Kamer voorleggen.

De bewijslast: de heren De Voogd en Van Dis hebben bezwaar gemaakt tegen de in het wetsontwerp opgenomen regeling van de bewijslast. Naar hun mening zou de bewijslast bij de bedrijfsvereniging of bij de fiscus behoren te liggen. Mijnheer de Voorzitter! Wij zijn ons ervan bewust dat een andere regeling van de bewijslast, zowel betreffende de vraag op wie deze drukt als de wijze waarop deze gele-

De Graaf

verd kan worden – bewijzen of aanne- melijk maken – juridisch mogelijk is. Het tegemoetkomen aan de bezwaren van de heren acht ik evenwel in strijd met de opzet en de structuur van het wetsvoorstel. Ter toelichting maak ik hierover nog enkele opmerkingen.

Zoals bekend gaat het wetsontwerp er in principe van uit, dat de hoofdaan- nemer hoofdelijk aansprakelijk is. In- dien nu de fiscus bij de bedrijfsvereni- ging zou dienen te bewijzen dat de aannemer verwijtbaar is, zou ons in- ziens het uitgangspunt worden aange- tast en daarmee de beoogde wettelijke regeling illusoir worden gemaakt. De gestelde aansprakelijkheid is ingrij- pend; ik erken dit. Om die reden heeft een vraag uit uw Kamer ons mede tot een heroverweging gebracht, die ge- leid heeft tot het opnemen van een dis- culpatiemogelijkheid in het aan de or- de zijnde wetsontwerp.

Ik ben blij met de positieve reacties daarop. Deze mogelijkheid is neerge- legd in de eerste nota van wijziging.

Indien het aanneemelijk is dat het noch aan de onderaannemer noch aan de hoofdaannemer te wijten is, dat de verschuldigde premie en belasting niet zijn afgedragen, geldt de aanspra- kelijkheid niet. Getuige de memorie van antwoord is er sprake van een rui- me en van een geobjectiveerde inter- pretatie van de termen, dat de niet-be- taling door de onderaannemer noch aan hem noch aan een aannemer te wijten is.

Toetsing dient te geschieden aan de redelijkheid en de billijkheid, alsook aan de concrete omstandigheden. Met betrekking tot de bewijslast zijn wij van mening, dat het niet redelijk is, aan de aannemer in alle gevallen en onder alle omstandigheden de bewijs- last op te leggen. Ook menen wij op- recht, dat het zonder meer opdragen van de bewijslast aan de fiscus of de bedrijfsvereniging evenmin redelijk is. Naar onze mening zal, indien een be- roep wordt gedaan op de disculpatie- bepaling, de rechter van geval tot ge- val de vrijheid moeten hebben om de bewijslast zo nodig naar redelijkheid te verdelen.

De heer Van Dis heeft gevraagd waarop wordt gedoeld met de in de wet opgenomen bepaling, dat de Mi- nister nadere regels kan geven met be- trekking tot de storting van een deel van de aannemingsom op een ge- blokkeerde rekening. Bij het redigeren van de bij de tweede nota van wijzi- ging voorgestelde regeling is overwo- gen, dat er in aannemerskring wellicht behoefte is aan algemeen geldende

voorschriften met betrekking tot de ge- blokkeerde rekening.

Men kan zich daarbij richten op deze voorschriften. Hierbij kan worden ge- dacht aan minimumvereisten met be- trekking tot de overeenkomst tussen hoofd- en onderaannemer. Zo blijkt dat er aan bepaalde voorschriften be- hoefte is, dan zullen zo nodig, uiter- aard in overleg met de betrokken be- langhebbenden, nadere regelen wor- den getroffen.

De heer **De Voogd** (VVD): De Staats- secretaris zegt, dat, als er behoefte blijkt te zijn, zo nodig overleg zal wor- den gepleegd.

Staatssecretaris **De Graaf**: Bij die zin is het misschien niet nodig om de woor- den 'zo nodig' eraan toe te voegen. Im- mers, dan blijkt dat het nodig is.

De heer **De Voogd** (VVD): Precies. Ik meen dat de Staatssecretaris bij dezen de harde toezegging doet, dat, als van- uit het bedrijfsleven een dergelijk ver- zoek hem bereikt, hij dan bereid is, de belangenorganisaties daarbij te be- trekken.

Staatssecretaris **De Graaf**: Zonder meer.

Mijnheer de Voorzitter! Van verschil- lende zijden is de mening uitgespro- ken, dat de mogelijkheid die in de tweede nota van wijziging wordt voor- gesteld om bij contract tussen aanne- mer en onderaannemer geblokkeerde rekeningen te openen tot een liquidi- teitsprobleem aanleiding kan geven. Ik zie dat niet zo somber in. Allereerst vindt de inning van loonbelasting en sociale-verzekeringspremies niet plaats aan het eind van een lang tijd- vak, maar gefaseerd, verdeeld over een aantal tijdstippen in een jaar.

Zo moet de loonbelasting in de regel per maand worden afgedragen, terwijl de sociale-verzekeringspremies bij wij- ze van voorschot bij de aanvang van elk nieuw kwartaal worden geheven. De vrijheid van de onderaannemer om over de daarmee gemoeide bedragen op andere wijze te beschikken is der- halve ook thans slechts zeer beperkt aanwezig.

Voorts dient niet uit het oog te wor- den verloren, dat, wanneer de aanne- mer een te hoog percentage van de aannemingsom op de geblokkeerde rekening laat zetten, hij de kans loopt, zich zelf daarmee in de vingers te snij- den. Zou de onderaannemer namelijk als gevolg daarvan in financiële moei- lijkheden geraken en misschien zelfs failliet gaan, dan stagneert het werk in ernstige mate, het werk waarvoor de aannemer verantwoordelijk is.

De heer B. de Vries zei, op dit punt bevreest te zijn voor bokkesprongen van de hoofdaannemer. In antwoord op een vraag van de heer De Vries, als- mede in antwoord op de bedenkingen van de heer De Voogd kan ik zeggen dat het in het belang van de aanne- mers zelf is dat het af te sluiten con- tract de toets van de redelijkheid kan doorstaan.

De onderaannemers zijn als partij bij het contract overigens beslist niet weerloos. Zij kunnen trachten, met be- hulp van hun organisatie te komen tot goede afspraken. In dat kader kunnen bij voorbeeld vooral modelovereen- komsten een belangrijke en nuttige functie vervullen.

De heer **De Vries** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Contracten kunnen op zich zelf redelijk zijn. Mijn ongerustheid had echter betrekking op de vraag hoe een contract in de praktijk zal werken. Bestaat niet het gevaar dat aannemers op een gegeven moment op grond van oneigenlijke argumenten bij voorbeeld inzage in administraties vragen of ter- mijnen inhouden? Ik kan mij zelfs voorstellen dat een aannemer die zelf in liquiditeitsmoeilijkheden komt, van zo'n contract een wat gretiger gebruik maakt dan eigenlijk redelijk is om be- paalde termijnen in te houden. Men kan een dergelijke situatie nooit met een contract waterdicht afschermen.

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben ook maar een pro- feet die brood eet en die in dit opzicht koffiedik moet kijken! Ik weet dus niet, of die situatie zich zal voordoen. Ik ben er zeker van dat het belang dat beide contractanten bij het geheel hebben, van dien aard is dat er sprake is van een evenwicht.

Ook in die zin behoeft in de contrac- ten geen sprake te zijn van onredelijke eisen. Ik heb de overtuiging dat men van beide kanten kans zal zien, met goede oplossingen te komen. Ik kan echter pas achteraf beoordelen of de optimistische veronderstellingen die ik nu uit, zullen worden waar gemaakt. Ik blijf evenwel optimistisch.

De heer **De Vries** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik zie nog niet zo goed in dat er sprake zal zijn van een even- wicht in de belangen, daar het vooral voor de hoofdaannemer van belang is, zich te verweren tegen de risico's die voortvloeien uit de ketenaansprakelij- kheid. In die situatie is de onderaanne- mer eigenlijk de partij waaraan eisen worden gesteld. De onderaannemer heeft veel minder belang bij het ver- weer dat de hoofdaannemer na-

De Graaf

streeft dan de hoofdaannemer zelf. In die zin is het begrip 'evenwicht' in dit verband wat merkwaardig.

Staatssecretaris **De Graaf**: Er kan natuurlijk een verschil bestaan, maar uiteindelijk hebben beide partijen belang bij de afwikkeling van het aangenomen werk. Wanneer de hoofdaannemer onredelijke eisen stelt – wellicht vanwege een wat sterkere positie – dan zal zich die opstelling zelf afstraffen, omdat een hoofdaannemer niet zonder een onderaannemer kan werken. Ik ben ervan overtuigd dat beiden in staat zullen zijn, tot goede oplossingen te komen.

De heer **De Vries** (CDA): Een hoofdaannemer kan natuurlijk wel onderaannemers tegen elkaar uitspelen.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Had de heer De Vries dat niet kunnen bedenken toen hij op die nota van wijzigingen aandrong.

De **Voorzitter**: Het woord is aan de Staatssecretaris.

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! Mevrouw Salomons vroeg of door deze tweede nota van wijzigingen een andere weg wordt afgesloten voor onderaannemers om waarborgen te verkrijgen voor het voldoen aan hun verplichtingen. Zij dacht daarbij aan een onderling waarborgfonds. Ik verwijs naar hetgeen ik zojuist aan het adres van de heer De Voogd heb gezegd, namelijk dat juist het niet dwingend in de wet voorschrijven van de mogelijkheid voor het bedrijfsleven, open laat om onderaanneming onder andere regelingen te laten vallen.

Met betrekking tot de verschillende regelingen merkte de heer Van Dis op dat er een tegenstrijdigheid staat in de nota naar aanleiding van het eindverslag. Aan de ene kant wordt daarin de stelling bestreden dat er een ware wildgroei zal ontstaan van allerlei regelingen die zijn gericht op de beperking van de eigen-aansprakelijkheid van de aannemer. Aan de andere kant wordt het AVBB-stelsel afgewezen, omdat zich gemakkelijk bepaalde praktijken zouden kunnen ontwikkelen om stromannen te vinden, waardoor de aansprakelijkheid kan worden ontgaan.

De heer Van Dis vroeg hoe deze mededelingen met elkaar zijn te rijmen. Ik heb het gevoel dat er sprake is van een klein misverstand. In het eerste geval gaat het om een zich indekken tegen de gevolgen van aansprakelijkheid, bij voorbeeld door middel van storting

van premies en belastingen op een geblokkeerde rekening van de onderaannemer of het bedingen van een controlebevoegdheid over de loonadministratie. In het tweede geval gaat het om het ontduiken van de regeling door het tussenschuiven van een stroman, waardoor bij aansprakelijkstelling de fiscus en de bedrijfsvereniging achter het net vissen. Dat wij meer waardering hebben voor de eerste dan voor de tweede methode, zal de geachte afgevaardigde de heer Van Dis zich kunnen voorstellen.

De vrees van mevrouw Salomons dat men in samenspanning te lage aannemings- en loonsommen overeenkomt, deel ik niet. Wordt de loonsom te laag vastgesteld, dan blijft over het gedeelte van de verschuldigde premie dat niet op de geblokkeerde rekening is gezet, de aansprakelijkheid van de aannemer volledig van kracht. Overigens geldt ook hiervoor dat, wanneer in de praktijk op dit punt ongewenste toestanden ontstaan, de wet zo mogelijk wordt bijgesteld.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Ik besef dat de aansprakelijkheid volledig van kracht blijft. Het gaat ons echter om het voorkomen van malafide praktijken. Een van de problemen in de huidige situatie zonder wetgeving is dat altijd ervoor wordt gezorgd dat ergens een lege BV als tussenpersoon zit. Ik vrees dat voor de periode van een werk overeenkomsten worden gemaakt waarbij te lage bedragen worden afgedragen. Dit is moeilijk bewijsbaar, omdat men voor het bepalen van het bedrag voor het werk dat door een onderaannemer is vervuld, afhankelijk is van de administratie.

Als er een of twee malafide bedrijven tussen zitten die tegen de tijd dat de fiscus en de bedrijfsvereniging er aankloppen, leeg zijn, is er niets opgelost. Ik vrees, doordat men de privaatrechtelijke contracten niet kan toetsen, een schijn van betrouwbaarheid, waardoor men minder alert reageert.

Staatssecretaris **De Graaf**: Waarschijnlijk kan ik deze vrees niet helemaal wegnemen, omdat ik op dit moment geen toets heb. Ik heb vertrouwen erin dat het mogelijk is, tot een sluitend systeem te komen. Ik herhaal dat, als er verkeerde dingen gebeuren en deze controleerbaar zijn, de hoofdlijke aansprakelijkheid blijft bestaan.

Melding van de contracten aan de bedrijfsvereniging als onafhankelijke toetsingsinstantie acht ik niet gewenst. De bedrijfsverenigingen zijn hiervoor niet alleen niet in het leven geroepen, maar hiervoor ook niet toegerust. Ik heb de heer Van Dis al gezegd dat, als

dit nodig blijkt, op grond van de wet voor de geblokkeerde rekeningen algemeen geldende voorschriften kunnen worden gegeven, zulks in overleg met de belanghebbenden.

De heer De Vries dringt aan op het uitvaardigen van richtlijnen voor fiscus en bedrijfsverenigingen over de volgorde van de aansprakelijkstelling en op openbaarmaking van deze richtlijnen. Hij heeft daartoe een motie ingediend. Ook mevrouw Salomons is van mening, dat er op dit punt duidelijke richtlijnen moeten komen, evenals de heer Van Dis, die vraagt wanneer deze richtlijnen tegemoet kunnen worden gezien.

Ik kan de geachte afgevaardigen meedelen, dat de Staatssecretaris van Financiën voornemens is, via een aanschrijving aan de belastingdienst richtlijnen te geven voor de vraag welke aannemer in beginsel het eerst moet worden aangesproken. Dit zal dan in de meeste gevallen degene zijn met wie de betreffende onderaannemer heeft gecontracteerd.

Voor wat de bedrijfsverenigingen betreft, zal ik binnenkort aan de Sociale verzekeringsraad verzoeken om, in overleg met de Federatie van Bedrijfsverenigingen, te bevorderen dat de voor de fiscus geldende richtlijnen, die vóór de inwerkingtreding van de wet openbaar zullen worden gemaakt, op overeenkomstige wijze door de bedrijfsverenigingen zullen worden toegepast.

De motie van de heer De Vries ontmoet bij mij, gezien het vorenstaande, geen bezwaar. Misschien is zij zelfs overbodig, maar ik laat dat graag aan het oordeel van de Kamer over.

Mevrouw Salomons stoot zich aan de bepaling in de Organisatiewet Sociale Verzekering, dat iedere werkgever, dus ook de malafide, bij een bedrijfsvereniging is ingedeeld en moet worden ingeschreven. Zij vindt dit maatschappelijk onaanvaardbaar. De malafide werkgever kan dan opnieuw zijn gang gaan. Zij dringt daarom aan op een wijziging van de Organisatiewet op grond waarvan herhaaldelijk, met opzet, niet aan hun verplichting voldoende werkgevers, van inschrijving worden uitgesloten.

Ik vind de gedachte van mevrouw Salomons het overwegen waard. Doorvoering daarvan zou ongetwijfeld sanerend kunnen werken. Het zou echter een nogal ingrijpende wetswijziging betekenen. Tot dusverre is een werkgever van rechtswege aangesloten bij de bedrijfsvereniging. Melding bij de bedrijfsvereniging is op grond van de Organisatiewet verplicht, maar beïnvloedt op geen enkele wijze het van

De Graaf

rechtwege aangesloten zijn. In de door mevrouw Salomons bedoelde situaties zou derhalve het van rechtswege aangesloten zijn ongedaan moeten worden gemaakt.

Ik wil mevrouw Salomons toezeggen, dat ik mij zal bezinnen op de vraag, of er aanleiding is deze problematiek voor nader advies aan de SVR voor te leggen. Nogmaals, de gedachte is mij sympathiek, maar ik kan de consequenties nog niet geheel overzien.

Bij deze kwestie komt uiteraard ook de positie van de werknemer aan de orde. Ik heb begrepen, dat mevrouw Salomons van mening is, dat ook van de werknemer mag worden verlangd, dat hij er zich van overtuigt of hij wel bij een bonafide werkgever werkzaam is en dat, als bij dit nalaat, het voor zijn eigen verantwoordelijkheid komt, als hij geen aanspraak op uitkering kan maken. Ook de heer Van Dis is van mening, dat nader moet worden bezien, of het kwaad van de malafide onderaanneming ook aan de kant van de betrokken werknemers kan worden aangepakt.

Ik zou de geachte afgevaardigden willen antwoorden dat ik hun standpunt deel, dat er alle aanleiding is om ook de werknemers bij de bestrijding van de malafiditeit te betrekken.

De vraag, die zich daarbij voordoet en die momenteel op mijn departement in studie is, is hoever daarmee moet worden gegaan en welke vorm deze betrokkenheid moet worden gegeven. Vooral nog denk ik aan de mogelijkheid om te komen tot een systeem, waarbij een registratie van verzekerden plaatsvindt, gekoppeld aan de verplichting voor de verzekerden, zich bij indienstreding bij een werkgever te legitimeren. Dan kan men tot bestandsvergelijkingen komen. De studie op het departement hierover is echter nog niet afgerond.

Daarna zal ook deze kwestie aan de daarvoor in aanmerking komende organen om advies moeten worden voorgelegd. Daarbij staat centraal de vraag of het van rechtswege verzekerd zijn van de werknemer moet worden losgelaten. Dat is een ingrijpende zaak. Interessant is de gedachte van mevrouw Salomons, dat men dit niet voor de basisvoorziening moet doen. Ik zal die gedachte meenemen in het verdere beraad. Dit punt zal ook in de adviesaanvraag aan de SVR worden meegenomen.

Wij hebben er nota van genomen, dat mevrouw Salomons er met klem op heeft aangedrongen dat de formele

belemmeringen voor het uitwisselen van gegevens over ondernemers en bedrijfsverleden, premie- en belastingbetaling tussen bedrijfsverenigingen, fiscus, FIOD en andere overheidsorganen worden opgeheven.

Zij is ook van mening dat ten aanzien van potentiële contractpartijen ook meer openheid geboden dient te zijn om tegemoet te komen aan de doelstelling van het ontwerp. Dit laatste punt is ook door de heer De Vries aan de orde gesteld. Hierop wil ik dan ook straks ingaan; het onderwerp is van een zodanige importantie, dat met een gezamenlijke beantwoording aan beide geachte afgevaardigden het beste recht wordt gedaan.

Voor wat de uitwisseling van gegevens betreft tussen de verschillende instanties, zou ik kunnen wijzen op het werk van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (ISMO), die als werkerterrein heeft het vraagstuk van misbruik en oneigenlijk gebruik op het terrein van sociale zekerheid, belasting en subsidies. Door de Stuurgroep wordt onder meer nagegaan op welke wijze de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende opsporingsdiensten kan worden bevorderd en hoe op dit punt bestaande barrières tussen die diensten kunnen worden opgeheven.

Tenzij uit de bevindingen van de ISMO blijkt, dat hiertegen bezwaren bestaan, zijn wij voorshands van mening dat de belemmeringen tussen de instanties onderling geheel moeten worden weggenomen.

De geachte afgevaardigden mevrouw Salomons en de heer de Vries hebben in hun betoog nog eens gewezen op het belang van de informatieverstrekking door de bedrijfsvereniging. Ik zou er in de eerste plaats op willen wijzen dat informatieverstrekking in dit verband niet beperkt zou kunnen blijven tot de bedrijfsverenigingen. Dit zou dan ook voor de fiscus moeten gelden, omdat anders de malafide werkgever selectief zou kunnen gaan afdragen; wel de premies werknemersverzekering maar niet of in mindere mate de belasting.

De Regering hecht grote waarde aan de geheimhoudingsplicht. Dit vormt immers een belangrijke waarborg voor een ieder die met deze instanties te maken krijgt. Uit een oogpunt van rechtsbescherming is het van belang dat gegevens die de burger 'gedwongen' aan de overheid verstrekt, ook uitsluitend door de overheid of dienovereenkomstige organen kunnen worden gebruikt. Het doorbreken van de geheimhoudingsplicht ten behoeve van

het bedrijfsleven zou een ernstige inbreuk betekenen op deze voor iedere burger belangrijke waarborg.

Daar komt nog bij dat het verstrekken van inlichtingen over betaling van belasting en premies altijd een momentopname is. Wil een verklaring van fiscus of bedrijfsvereniging enige waarde hebben dan dient vóór het afgeven van zo'n verklaring een onderzoek te worden ingesteld. Het tijdig betalen van belasting en premies door een werkgever houdt immers niet automatisch in dat dan ook voor alle in zijn dienst zijnde werknemers de belasting en premie is betaald.

Mevrouw Salomons (PvdA): De Staatssecretaris zegt dat de Regering grote bezwaren heeft tegen het verstrekken van gegevens en betoogt vervolgens iets, dat in mijn ogen wat anders is dan ik in ieder geval heb bepleit. Hij zegt dat positieve verklaringen zouden moeten worden afgegeven, dat de desbetreffende ondernemer aan al zijn verplichtingen ten aanzien van de fiscus en de bedrijfsvereniging heeft voldaan. Ik heb ervoor gepleit – en de heer De Vries ook – dat – ik zie de heer De Vries knikken – indien bekend is dat daaraan niet is voldaan – dat zal moeten worden onderzocht op basis van nader gecorrigeerde gegevens – dit signaleerd moet kunnen worden. Dat is iets anders dan meedelen dat de zaak in orde is.

Staatssecretaris De Graaf: Mijnheer de Voorzitter! Ik ga in het vervolg van mijn antwoord hierop nog even in. Het kan best zijn dat de geachte afgevaardigde een minder vergaand verzoek heeft gedaan dan de heer De Vries. Misschien is het goed dat ik mijn antwoord over de geheimhoudingsplicht afmaak, voordat....

De heer De Vries (CDA): Zegt u nog meer over de momentopname, waarover u zoëven sprak? Dit boeit mij. Als u zegt dat het niet meer kan zijn dan een momentopname meen ik te kunnen stellen: het zegt iets over de historie van een ondernemer, hetgeen meer is dan een momentopname.

Staatssecretaris De Graaf: Dat is juist, mijnheer de Voorzitter! Als uit de historie een aantal ontwikkelingen blijken, kan dit een positieve ontwikkeling zijn. Als men op een gegeven moment toch de verkeerde kant uit wil, blijft dit soort gegevens een momentopname. De volgende dag kan men bij wijze van spreken het personeelsbestand verdubbelen of verdrievoudigen. Wie zegt dan nog dat zo'n verklaring werkt?

De Graaf

De heer **De Vries** (CDA): Ik denk dat daar weer het punt een rol speelt van een positieve of een negatieve verklaring.

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! Ik stem toe, dat daartussen wel enig verschil bestaat. Ik kom daarop nog terug.

De verklaring zonder nader onderzoek zou in die gevallen de schijn waken dat men te maken heeft met een betrouwbare werkgever, terwijl dat niet altijd het geval zal blijken te zijn. Het gevaar is niet denkbeeldig dat een aannemer die uitsluitend op de verklaring is afgestaan, achteraf tot de ontdekking komt, dat die verklaring hem niets heeft geholpen.

De verklaring ontheft hem immers niet van de hoofdelijk aansprakelijkheid. Een ander bezwaar is dat dergelijke verklaringen zouden kunnen worden gebruikt voor doeleinden waarvoor ze niet bestemd zijn; bij voorbeeld concurrentie-valsing. Ik stem toe dat ook daarbij het verschil tussen positieve en negatieve verklaringen een rol kan spelen.

Dit alles overziende, is de Regering van mening dat de geheimhoudingsplicht gehandhaafd moet worden.

De door dezelfde afgevaardigden geopperde gedachte van een soort waarborgfonds acht ik een goede gedachte. In de memorie van antwoord heeft de Regering al te kennen gegeven het bedrijfsleven in staat te achten die maatregelen te nemen, die het risico van de voorgestelde aansprakelijkheid verminderen of geheel wegnemen. Afhankelijk van de ontwikkelingen zullen wij bezien of op dit terrein nog maatregelen noodzakelijk zijn.

De heer **De Vries** acht het noodzakelijk, dat de uitwerking van de wet zorgvuldig wordt geëvalueerd, zulks in overleg met de betrokken organisaties in de verschillende bedrijfstakken. Aan de Kamer zou hierover binnen twee jaren verslag moeten worden uitgebracht. Ook het AVBB-meldingssysteem zou bij de evaluatie moeten worden betrokken, zei de heer **De Vries**.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb met deze motie van de heer **De Vries**, op één enkel punt na, geen moeite. Ik heb in de nota naar aanleiding van het eindverslag al uitgesproken, dat ik een zorgvuldige evaluatie van de regeling nodig vind. Zouden uit de evaluatie gegevens naar voren komen, waaruit blijkt, dat de regeling niet goed werkt, dan zal deze regeling moeten worden bijgesteld.

Ik heb alleen ernstig bezwaar tegen de in de motie genoemde termijn van

twee jaren. Binnen dat tijdsbestek is het niet mogelijk, een gefundeerd oordeel over de regeling te geven. Eerst in het tweede jaar na de inwerkingtreding zal de wet volledig werken. De wet zal immers eerst van toepassing zijn ter zake van premieschulden over tijdvakken, gelegen na de inwerkingtreding van de wet. De wet zal voorts voor bij de inwerkingtreding reeds afgesloten contracten, op grond van de overgangsregeling pas gaan werken na een periode van één jaar.

Als de bij voorbeeld op 1 juli a.s. in werking zou treden, is er op zijn vroegst medio 1984 een enigszins waardevolle rapportage op te stellen. Dat zou betekenen, dat aan de Kamer eerst verslag kan worden uitgebracht drie jaren na inwerkingtreding van de wet.

Ik hoop dat de heer **De Vries** er begrip voor heeft, dat die verlenging met een jaar noodzakelijk is.

De heer **De Voogd** maakt er bezwaar tegen dat de aannemer nog jaren na de oplevering van het werk kan worden aangesproken omdat dit tot eindloze procedures kan leiden over de vraag wie aansprakelijk is. Ook de afsluiting van de jaarstukken geeft dan problemen. Mevrouw **Salomons** vindt eveneens een termijn van 10 jaren, waarin nog verhaal van premieschuld – voor belastingsschulden 8 jaren – kan plaatsvinden, aan de lange kant. Bovendien vindt zij het gewenst, dat voor verhaal van premie- en belastingsschuld dezelfde termijnen gelden.

Ik wil de geachte afgevaardigden erop wijzen, dat het, juist wanneer het om malafide onderaanneming gaat, vaak jaren kan duren vóórdat met succes verschuldigde premie en of belasting kan worden ingevorderd. De heren zijn zeer vindingrijk en trachten op alle mogelijke manieren op invordering te traineren. Ook de lengte van de keten is daarbij van belang. Wanneer de keten erg lang is, zal de duur van de invorderingsperiode daarmee parallel kunnen lopen.

Als de termijn zou worden bekort, zou men er ongetwijfeld nog meer dan thans op uit zijn om de invordering te traineren, in de hoop, dat de schuld zou verjaren. Een lange termijn heeft bovendien het voordeel, dat daar een preventieve werking van zal uitgaan. Wat betreft de wens van mevrouw **Salomons** om voor premie- en belastingsschuld gelijke termijnen aan te houden, merken wij op, dat de termijnen, die gelden voor verjaring van premie en belasting in het algemeen eveneens van toepassing zijn in geval van aansprakelijkheid.

Zo geldt een termijn van 10 jaren nu reeds niet alleen voor alle rechtstreekse premieschulden, maar ook voor premieschuld, waarvoor in geval van uitlening van arbeidskrachten, de inlener aansprakelijk kan worden gesteld.

De heer **De Voogd** (VVD): De Staatssecretaris onderstreept in feite wat ik in eerste termijn heb gesteld, namelijk dat wij voor de minder gewenste situatie komen te staan, waarin malafide mensen nalaten premie en/of belasting te betalen en het jaren kan duren vóór de overheid hem op het spoor is. Ik vind het wel wat erg simpel om te zeggen dat dit nu eenmaal lang, acht tot tien jaar, kan duren, waarbij de bonafide aannemer in onzekerheid blijft, of hij ooit zal worden aangepakt. Ik moet zeggen, dat ik daarvan toch wat jeuk op de rug krijg.

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik kan dat niet zo goed aanvoelen, maar ik neem aan dat dit het geval is. Ik heb zojuist gemotiveerd waarom een verkorting van de termijnen niet gewenst is. Ik denk dat het wel zal meevallen.

De heer **De Voogd** (VVD): De ondertoon van mijn vraag was, mij nog eens de billijkheid ervan uit te leggen.

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik heb gepoogd, aan te geven waarom het billijk, redelijk en voor ons gewenst is, de termijn zo lang mogelijk te houden. De motieven die de heer **De Voogd** noemt zijn van een andere aard. Zij hebben betrekking op bonafide aannemers. Het is de vraag welke termijn je anders zou moeten nemen. Ik weet niet welke termijn dan redelijk is.

Ik acht het verstandig, de termijnen die nu ook al gelden te handhaven. Wij doen een keuze met betrekking tot de ketenaansprakelijkheid. Het probleem dat de heer **De Voogd** noemt is altijd hetzelfde. Het weegt de ene keer misschien wat zwaarder vanwege de lengte van de termijn dan de andere keer.

De heer **De Voogd** (VVD): Ik denk dat vele bonafide aannemers met mij dit toch zullen ervaren als het leggen van een last waar die in feite niet hoort.

Staatssecretaris **De Graaf**: Zo'n opmerking past eigenlijk in het hele kader van de door ons gekozen ketenaansprakelijkheid. Ik begrip dat, maar ik geloof dat er wel een oplossing voor is. De heer **De Voogd** houdt echter nog jeuk!

□

Minister **De Ruiter**: Mijnheer de Voorzitter! Voordat ik inga op de verschillende interventies vanuit de Kamer wijdt ik een enkel woord aan de bestrij-



Minister de Ruiter van Justitie met naast zich Staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken

ding van misbruik van rechtspersonen en de plaats van het onderhavige wetsontwerp in die strijd en in het verband met andere onderwerpen. Er liggen nu bij het parlement drie wetsontwerpen, elk met een eigen invalshoek en met één gemeenschappelijk doel: het terugdringen van het misbruik dat ik noemde. De drie ontwerpen hebben gemeen, dat het verschijnsel van misbruik uitsluitend wordt aangepakt door middel van regelingen van administratief en van burgerlijk recht. Strafrecht vindt men er niet in.

Dat wil niet zeggen dat wij de strafrechtelijke aanpak van het misbruik niet belangrijk vinden, integendeel. Ik merk dit met name aan het adres van de heer Van Dis op. Het zal duidelijk zijn dat wij de strafrechtelijke aanpak heel belangrijk vinden. Er is een duidelijk toegenomen activiteit in het justitiële optreden tegenover koppelbazen en andere fraudeurs.

Tegenwoordig is daarover zelfs veel in de krant te lezen. Men ziet dan vaak dat het gaat om zeer omvangrijke malversaties. Voor zover nodig kan ik de Kamer de verzekering geven, dat dit aspect niet wordt verwaarloosd. Zoals gezegd echter, in het kader van de wetsontwerpen waarover ik nu wil spreken gaat het om burgerlijk recht en administratief recht.

In elk wetsontwerp vindt een eigen benadering van het probleem plaats. Daarom wil ik nader ingaan op de opmerkingen van de heer De Voogd, die

heeft benadrukt dat zij eigenlijk alleen te zamen kunnen worden behandeld en ook op die van de heer De Vries, die een zodanig sterke samenhang zag dat hij buitengewoon betreunde, dat die wetsontwerpen nu niet tegelijkertijd ter tafel liggen.

In algemene zin maakt de onderling verschillende aanpak in de wetsontwerpen het niet noodzakelijk dat zij tegelijkertijd worden behandeld. Er is beslist niet een zodanige verwevenheid dat wij het ene niet zonder het andere zouden kunnen doen. Daarmee wil ik echter beslist niet zeggen, dat het niet wenselijk zou zijn geweest dat wij wel over drie wetsontwerpen tegelijk hadden gesproken, dan wel in een korte periode die drie hadden besproken.

Ik hoop dat er bij de Kamer enig begrip voor bestaat, dat heel veel wetgeving moest worden vervaardigd juist op het gebied van ondernemingsrecht en vennootschapsrecht.

Alles kan niet tegelijk. Dat is ten aanzien van deze onderwerpen gebleken. Wat dat betreft, had ik het ook graag anders gezien. Het heeft niet zo mogen zijn. Wellicht kunnen wij ons troosten met de gedachte dat de degelijke voorbereiding, niet alleen van dit wetsontwerp, maar ook van de wetsontwerpen die er nog aan komen, uiteindelijk een vlotte parlementaire behandeling zal kunnen bevorderen.

De drie wetsontwerpen hebben ook gemeen dat zij het misbruik van de

rechtspersonen beogen te bestrijden door de uitbouw van het aansprakelijkheidsrecht. In het wetsontwerp van vandaag gaat het om een bepaald type van aansprakelijkheid, namelijk van aannemers voor premie- en belasting-schulden van onderaannemers. Dat is bepaald iets nieuws. Het is erg goed dat aan die nieuwe rechtsfiguur binnen ons recht uitvoerig aandacht wordt besteed. Dat wij iets nieuws beogen te brengen, geldt ook voor het tweede wetsontwerp, dat de bestuurdersaansprakelijkheid betreft.

De constructie is daar anders. Onder bepaalde omstandigheden worden bestuurders van rechtspersonen aansprakelijk gesteld voor premie- en belasting-schulden. Dat zijn schulden van die rechtspersoon zelf en niet van anderen. In zoverre gaat die aansprakelijkheid wat minder ver, maar het is toch ook een nieuwe regeling, omdat onder het geldend recht de aansprakelijkheid van bestuurders zeker niet zo ver gaat.

Het derde wetsontwerp gaat in de reeks gezien nog het minst ver. In dat wetsontwerp wordt voortgebouwd op bestaande bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en de Faillissementswet. Met name wordt de aansprakelijkheid van bestuurders van een in staat van faillissement verkerende rechtspersoon voor de schulden van die rechtspersoon doelmatiger geregeld.

De uitbouw van het aansprakelijkheidsrecht kan men toch wel aanduiden als iets van niet geringe importantie. Ik kan mij om die reden dan ook heel goed voorstellen dat in de betogen van verschillende geachte afgevaardigden de vraag van het waarom is gesteld. Wat is de rechtsgrond voor deze vergaande aansprakelijkheidsbepalingen? In de schriftelijke stukken is hierover al uitvoerig geschreven. Ook tijdens de mondelinge behandeling zien wij dat vraagstuk een belangrijke plaats innemen. Voorts rijst de even belangrijke vraag of de goedwillenden niet te veel lijden onder de kwaadwillenden.

Juist omdat dit op de weg van de Minister van Justitie ligt stel ik het op prijs, juist die aspecten van het wetsontwerp te belichten en mij ten overstaan van de Kamer uitdrukkelijk rekenschap te geven van het rechtvaardigheidsgehalte van het voorliggende wetsontwerp.

Allereerst wil ik iets zeggen over de rechtsgrond. Ik geloof dat daarin twee vragen opgesloten liggen. De eerste is of het rechtvaardig is, aan bepaalde personen een dergelijke zware aansprakelijkheid bij de wet op te leggen.

De Ruiter

De tweede vraag is, of het doel de gebruikte middelen rechtvaardigt. Ik wil met de laatste vraag beginnen. Ik wil vaststellen dat er nauwelijks discussie mogelijk is, over de ernst van het misbruik dat wij hier willen bestrijden. Alleen al kwantitatief gezien moet het voor zich zelf spreken, dat de fiscus en de bedrijfsvereniging jaarlijks voor vele tientallen miljoenen benadeeld worden.

Het euvel blijkt ook in toenemende mate om zich heen te grijpen. In 1973 besteedde de voorzitter van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid in zijn nieuwjaarsrede aandacht aan het feit dat in 1972 voor f 4,5 mln. aan oninbare premies moest worden afgeboekt. Men kan slechts constateren, dat sedertdien dat bedrag in een zeer steile curve is gestegen. Het gaat de laatste jaren om bedragen, die de f 4,5 mln. waarover men destijds al zijn zorgen had, volledig in het niet doen vallen.

Die toename doet vermoeden dat het hoe langer hoe meer gebruikelijker wordt, wellicht zelfs – helaas – min of meer aanvaard, dat premie- en belastingsschulden niet worden voldaan.

De heer **De Voogd** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! In mijn eerste termijn heb ik bedragen genoemd van 150 tot 250 mln. Is dit een te hoge of een te lage schatting naar het oordeel van de Regering?

Minister **De Ruiter**: Mijnheer de Voorzitter! Ik zou dat op dit moment niet kunnen zeggen. Het zou wel in hoge mate bevestigen wat ik heb gezegd, nl. dat sinds het begin van het signaleren van dit euvel het in een bijzonder stijle lijn omhoog is gegaan. Als ik in tweede termijn over meer gegevens ter zake beschik, zal ik die de Kamer niet onthouden.

Ik wil graag vaststellen dat het merendeel van de ondernemers ongetwijfeld van goede wil is. Als wij echter niet beogen dit euvel heel duidelijk een halt toe te roepen, dan zal de concurrentie door malafide ondernemers steeds zwaarder worden en zal het de bonafide ondernemers steeds moeilijker worden om aan die concurrentie het hoofd te bieden. Kort gezegd, wij kunnen spreken van een grote en groeiende maatschappelijke misstand.

Het rapport-Van Bijsterveld laat ook zien dat de figuur fraude zo langzamerhand een vertrouwd beeld wordt en niet meer als een uitzondering kan worden beschouwd. Natuurlijk heiligt het doel niet alle middelen, maar het doel dat wij hiermee willen bereiken, rechtvaardigt mijns inziens in ieder ge-

val wel het gebruik van krachtige middelen. In die zin meen ik dat er geen onevenredigheid bestaat tussen de voorgestelde uitbouw van het aansprakelijkheidsrecht en het daarmee te bereiken doel.

Een andere vraag is of het doel niet voorbij wordt geschoten en of het gekozen middel inderdaad geschikt is om dat doel te bereiken. Deze vraag is in algemene zin niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Het is niet gemakkelijk om vooraf de effecten van bepaalde maatregelen te beoordelen. Vaak is er maar één wijsheid, nl. de wijsheid achteraf. De Regering kan vooraf weinig anders doen dan de koers zo nauwkeurig mogelijk uit te zetten en te hopen dat het schip de haven zal bereiken.

In ieder geval kan het er bij de onderaanneming toch om gaan om een regeling te vinden die een stevige aansporing geeft om geen gebruik te maken van malafide onderaannemers, een regeling die tevens eenvoudig en weinig kostbaar moet zijn. Aan die voorwaarden voldoet de aansprakelijkheidsstelling van de aannemer voor premie- en belastingschuld van de onderaannemer, zoals in dit wetsontwerp voorzien, naar onze mening wel. Al in de eerste aanzet tot het wetsontwerp – ik wijs op een advies van prof. De Leede aan het Sociaal Fonds Bouwnijverheid van 1973 – is die gedachte te vinden. De SVR heeft deze overgenomen en zij is in dit wetsontwerp verder uitgewerkt; in het wetsontwerp wordt de hele keten van onderaannemers betrokken, een aspect van de regeling dat uitermate geschikt is om de effectiviteit van het ontwerp te vergroten.

Mijnheer de Voorzitter! De eerste vraag – is het wel rechtvaardig om een zo zware aansprakelijkheid te leggen op de aannemer – staat nog recht overeind. Dit is de vraag naar de rechtsgrond van de regeling in het algemeen: Er bestaat geen contractuele relatie tussen die hoofdaannemer met alle volgende aannemers in de reeks, maar alleen maar met de eerste aannemer met wie hij het onderaannemingscontract heeft gesloten.

Nogmaals, ook waar de schuldenlast hoog kan oplopen, is de vraag naar de rechtsgrond een vraag die zo duidelijk mogelijk moet worden beantwoord. Ik zeg met opzet 'zo duidelijk mogelijk', omdat wij nu niet ten aanzien van een wetsontwerp dat iets nieuws brengt, over één goed te formuleren rechtsgrond beschikken en die hier in het midden van deze Kamer neer kunnen leggen, waarmee dan de kous af zou zijn.

Een rechtsgrond is in feite een geheel van overwegingen, soms van verschillende aard, die te zamen genomen een nieuwe regeling rechtvaardigen. Vandaar dat ik de elementen van hetgeen wij als rechtsgrond beschouwen nog eens onder de aandacht van de Kamer wil brengen.

De heer De Vries heeft terecht geconstateerd dat in de stukken door de Regering een zekere uitbouw is gegeven aan de rechtsgrond, doordat aan de aanvankelijke opmerkingen andere zijn toegevoegd die een nog wat steviger fundering gaven. Dat is in overeenstemming met mijn betoog over de aard van een rechtsgrond. Al discussiërend, ontwikkelt het zich.

Geheel juist is opgemerkt dat wij de aansprakelijkheid die in dit wetsontwerp wordt gecreëerd in de eerste plaats moeten zien als een risico-aansprakelijkheid. Juist daarom is de vraag naar de rechtsgrond zo extra nijpend. Waarom is een risico-aansprakelijkheid hier voor de hand liggend? In de situatie waarop dit wetsontwerp betrekking heeft, hebben wij altijd te maken met één werk, waarvoor de hoofdaannemer een aanneemsom ontvangt, waaruit alles moet worden betaald.

De heer **De Vries** (CDA): Kunt u toelichten waarom het hier gaat om een risico-aansprakelijkheid. Na de eerste nota van wijzigingen, waarin gesteld wordt dat de aansprakelijkheid alleen van kracht zal zijn als er sprake is van laakbaar gedrag en na de tweede nota van wijziging ging naar mijn mening de verdere uitbouw van de rechtsgrond meer de kant uit van een schuld-aansprakelijkheid.

Minister **De Ruiter**: U bent wat snel met deze interruptie, want ik had nog maar net mijn eerste zin in mijn betoog over de rechtsgrond uitgesproken. Ik wil op verschillende elementen duiden. Willen wij het goed begrijpen, dan moeten wij ervan uitgaan dat de inzet van deze aansprakelijkheid het best kan worden gekarakteriseerd door te stellen dat wij uitgaan van risico-aansprakelijkheid. Het gaat om één werk, waarvoor de hoofdaannemer één aanneemsom ontvangt, waaruit hij alles moet betalen dat nodig is om het werk uit te voeren.

De heer **De Voogd** (VVD): Ik denk dat u nu toch wat voorbij gaat aan de praktijk. Het komt ook voor dat een aannemer met een vast schildersbedrijf werkt. Dan kan het betrekking hebben op tien verschillende projecten.

De Ruiter

Minister **De Ruiter**: Zou ik alstublieft eerst dit stukje van mijn betoog mogen afronden, want anders krijgen wij zo'n verbrokkeld geheel.

In het wetsontwerp gaan wij ervan uit dat een aannemer een werk aanneemt en dat ten behoeve van de uitvoering ervan onderaannemers worden ingeschakeld. De algemene vooronderstelling is, dat het werk als zodanig is te identificeren. In de praktijk zal dit in het algemeen het geval zijn.

Het risico is nu dat de aannemer het werk in onderdelen gaat uitbesteden aan onderaannemers, waardoor het werk in delen wordt gesplitst. Het risico van niet-afdracht van belastingen en sociale premies wordt daardoor groter. Een derde element dat kan dienen ter schraging van het voorop stellen van het risico-element is, dat de hoofdaannemer profijt heeft van het werk van al die onderaannemers.

Zij werken als het ware om zijn hoofdaanneming te doen slagen. In die zin heeft hij ook een zekere bijzondere verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.

Ik moge in dit verband, enigszins terzijde, wijzen op een parallel die in de stukken enkele malen is getrokken met de regeling ex art. 1403 BW, waarin sprake is van de aansprakelijkheid van de werkgever voor de handelingen van de werknemer. De heer De Voogd heeft hiertegen, in zekere zin volkomen terecht, geoponeerd met te zeggen dat dit niet klopt omdat de verhouding werknemer/werkgever een totaal andere is dan die van onderaannemer/hoofdaannemer. Dit is op zich zelf juist. Het punt van vergelijking ligt dáár dan ook niet.

Wij hebben echter willen aangeven dat men, waar ook die aansprakelijkheid in belangrijke mate als een risico-aansprakelijkheid moet worden beschouwd, omdat het leerstuk van aansprakelijkheid wegens een verkeerde keuze eigenlijk achterhaald is, kan zeggen dat ook hier de werknemer ten profijte van de werkgever werkt.

Daarin ligt een grond om de werkgever aansprakelijk te houden. Dit is ook een van de elementen voor de rechtsgrond van deze risico-aansprakelijkheid. Ach, iedere vergelijking is betrekkelijk, maar dit was in elk geval het punt van vergelijking dat wij hebben beoogd aan te geven.

Als wij op deze manier uitgaan van de aanvaarding van een zekere risico-aansprakelijkheid bij de hoofdaannemer, zeg ik er meteen bij (bij interruptie heeft de heer De Vries hierop al voorkomen terecht gewezen) dat het hierbij

niet blijft maar dat die aansprakelijkheid wordt verzacht door de invoeging van een stukje schuldbeginsel, in die zin namelijk dat, als er wegens de niet-betaling van premie en belastingen aan onderaannemers (noch aan een aannemer) een verwijt kan worden gemaakt, er geen aansprakelijkheid aan de kant van de hoofdaannemer is.

Hierin klinkt door (ik haak hier in positieve zin in op wat de heer De Vries in eerste termijn heeft opgemerkt) dat de aannemer inderdaad de nodige zorgvuldigheid moet betrachten bij het kiezen van onderaannemers en het toelaten van onderaannemers op het werk. Het is niet zo dat dáárin nu de totale rechtsgrond voor deze aansprakelijkheid kan worden gevonden, maar het is zeker een element dat mede een rol speelt en dat kan dienen om het geheel aanvaardbaar en begrijpelijk te maken.

Het is inderdaad zeker niet de enige grondslag, want dan zouden wij toch weer in de knoei komen met het feit dat dit element steeds minder gaat spreken naarmate de keten langer is. Men zou nog kunnen zeggen dat hij voor de eerste onderaannemer, met wie de hoofdaannemer contracteert, een ander had moeten kiezen, maar de mogelijkheid om hierop in te grijpen, wordt geringer naarmate de keten groeit. Het element verzwakt, hoewel het niet helemaal weg is.

Het zou naar mijn mening onvoldoende zijn om deze regeling in haar totaliteit een goede motivering te geven. Ik heb zelf in elk geval behoefte aan een wat bredere fundering, zonder het element dat de heer De Vries heeft ingebracht te willen ontkennen. Voor mij staat het een naast het andere.

De heer **De Vries** (CDA): Is die problematiek niet op te vangen, als gesteld wordt dat er pas sprake is van echte zorgvuldigheid, wanneer de hoofdaannemer een goedkeuringsrecht bedingt met betrekking tot de selectie van onderaannemers van de onderaannemer?

Minister **De Ruiter**: Men kan zich een geheel andere constructie voorstellen die meer in allerlei formele voorschriften haar weerslag vindt. Wij zijn die weg niet opgegaan, maar het element dat aan de hoofdaannemer voor het intreden van zijn aansprakelijkheid geen verwijt hoeft te worden gemaakt (een element in de risico-aansprakelijkheid) kan men in de praktijk zeker opvullen doordat de aannemer zelf bepaalde maatregelen neemt aan de hand waarvan hij kan voorkomen dat hem in een concrete situatie aansprakelijkheid treft.

Dat is zeer goed mogelijk. De wettelijke regeling speelt nog niet op al die mogelijkheden in, maar geeft meer een enkel normatief uitgangspunt.

Ik wil nog even mijn betoog over de rechtsgrond voortzetten. Het is juist wat met name door de heer De Vries is opgemerkt, dat men niet kan zeggen, dat onderaanneming iets is wat men wel of niet kan doen, dus dat het een betrekkelijk willekeurige keuze is. Ook het uitgangspunt van de Regering is, dat het in deze sfeer van zaken doen vaak zozeer voor de hand ligt en het bijna niet anders mogelijk is dan gebruik te maken van onderaanneming of onderuitbesteding van het werk, dat men kan aannemen, dat dit een deel is van het normale patroon van werken.

Dat neemt echter niet weg, dat wij toch wel kunnen volhouden – ik doe dat zelf ook – dat, ook al is die keuzevrijheid lang niet onbeperkt, de omstandigheid dat het werk geheel of ten dele door een onderaannemer wordt uitgevoerd, juridisch gesproken, in de eerste plaats voor rekening komt van degene die uitbestedt. Dat is absoluut niet met elkaar in strijd. Wij hebben zo ook juridische constructie en maatschappelijke werkelijkheid op een juiste wijze bij elkaar gebracht.

Ik hoop dat ik hiermee nog eens kort heb samengevat uit welke elementen de Regering de rechtsgrond van dit wetsontwerp doet bestaan. Ik hoop in ieder geval te hebben aangegeven, dat dit niet slechts een constructie is die wij enigszins pour besoin de la cause hebben bedacht' maar dat die toch duidelijk aansluit bij enerzijds de behoeften hier om dit misbruik te bestrijden en anderzijds de werkelijkheid in deze tak van zaken doen.

Ten slotte wil ik er in dit verband nog eens op wijzen, dat er een voorbeeld is van dit type constructie. In de toelichting op het wetsontwerp is daarop ook al gewezen. Werkgevers en werknemers in de bouwnijverheid hebben toch een overeenstemming bereikt ter zake van de aansprakelijkheid van de hoofdaannemer voor de nakoming van de c.a.o.-verplichtingen door de onderaannemers die werkzaam zijn op het object jegens hun werknemers, dus weer, voor zover die onder de c.a.o. vallen. Dat is een parallel. Ik herhaal, dat dit niet precies hetzelfde is. De constructie komt echter aardig overeen.

Ook een regeling die een goede rechtsgrond heeft en die uit verschillende motieven is samengesteld, kan echter toch nog de vraag oproepen, of nu wel alles is gezegd over de billijkheid van de voorgestelde regeling. In de uitgewisselde stukken is heel wat te

De Ruiter

doen geweest over de omvang van het risico en de wijze waarop de hoofdaannemer de omvang daarvan kan beperken. Het is begrijpelijk, dat werkgevers zich hierover zorgen maken.

Wij hopen echter ten eerste, dat die zorgen juist als het ware worden omgebogen in de richting die dit wetsontwerp nu juist bedoelt, dat malafide onderaannemers in afnemende mate hun kansen krijgen en liefst helemaal geen kans meer krijgen. Het wetsontwerp is bepaald gebaseerd op de gedachte dat men in aannemersland geen vreemde voor elkaar is en dat het in ieder geval mogelijk moet zijn voor een aannemer om iemand die hij als onderaannemer wil inschakelen te leren kennen. Wij zijn er beslist niet van overtuigd, dat een aannemer die werkelijk moeite doet om te voorkomen, dat op zijn werk bij voorbeeld koppelbazen worden ingeschakeld, daarin niet kan slagen.

Ik geloof ook dat het van belang is, dat wij met dit wetsontwerp komen in een tijd dat het met de malafiditeit nog niet zo is gesteld, dat men kan zeggen dat die de overhand heeft gekregen. Wij kunnen dus uitgaan van een meerderheid van bonafide, goedwillende ondernemers.

Wij kunnen er ook van uitgaan, dat de hoofdaannemer hierbij geen onmogelijke, onvervulbare opgaven opgelegd krijgt. Ook vanuit dit meer globale gezichtspunt menen wij, dat het wetsvoorstel in zijn uitwerkingen rechtvaardig is.

Ik zeg nogmaals dat ik hoop dat ik hiermee – in het kort – de kwestie van de rechtsgrond voldoende uit de doeken heb gedaan. Ik hoop ook dat het proces van het uitdelen van cijfers dat door de heer De Vries in eerste termijn in gang is gezet, nog even voortgang kan vinden, en wel in opwaartse richting uiteraard.

Wat het bereiken van het doel met zo min mogelijk ongewenste en schadelijke neveneffecten betreft, heeft de heer De Vries wat minder optimistische geluiden laten horen. Hij had hierover kennelijk weinig zonnige opvattingen, ook al is hij wat positiever gestemd geraakt na de wijzigingen die in het wetsontwerp zijn aangebracht.

Over het laatste verheugen wij ons natuurlijk. Vooral de tweede nota van wijzigingen geeft naar mijn mening een weg aan die voor alle betrokken partijen een redelijke en praktische gang van zaken dichterbij brengt en ook een belangrijke verbetering betekent ten aanzien van het stelsel in zijn geheel.

Omdat de aandacht nogal is getrokken door de tweede nota van wijzigingen, wijs ik nog eens op de eerste nota van wijzigingen. Ook die nota mag als een belangrijke verbetering worden gezien uit het oogpunt van vergroting van de doelgerichtheid, want het stelsel werd beter afgestemd op het doel, te weten de bestrijding van malafide handelingen. Het feit dat beide nota's van wijzigingen duidelijk een vrucht zijn van overleg tussen de Kamer en de Regering, is op zich zelf een positieve vermelding waard.

Graag schenk ik even aandacht aan enkele opmerkingen van de heer Van Dis. Hij heeft gezegd dat de strijd tegen de malafide onderaanneming vooral een strijd is tegen onethisch gedrag. Ik val hem daarin graag bij. Ik doe dat ook in zijn constatering dat frauduleuze handelingen niets met naastenliefde hebben uit te staan, maar alles met ongebreideld egoïsme en een te laken interpretatie van het begrip 'sociale weerbaarheid'.

De heer Van Dis heeft zijn betoeg laten uitmonden in een vraagstuk dat nauw in verband staat hiermee, namelijk of de werknemers van koppelbazen wel moeten worden ontzien. Hij ging ervan uit dat zij in het algemeen best weten dat voor hen geen premies en belastingen worden betaald, maar dat zij desondanks profiteren van het gehele stelsel van sociale voorzieningen. Die kant van de zaak wordt in het wetsontwerp inderdaad niet 'aangeraakt'.

De opmerkingen van de heer Van Dis hebben echter naar mijn idee ook niet ten doel, dit element in het ontwerp op te nemen. Zij hadden slechts ten doel, hiervoor aandacht te vragen. Ik heb het als zodanig opgevat en ik wil er graag nog iets over zeggen. Wij moeten naar mijn oordeel niet proberen, nu ter zake het wetsontwerp te veranderen. De benadering van de heer Van Dis is echter belangwekkend en de moeite van verdere studie waard.

Het is mij ook opgevallen dat in andere betogen van de zijde van de Kamer – bij voorbeeld van mevrouw Salomons – eveneens in algemene zin een zekere support voor deze gedachte is gegeven. Zodra je hieraan denkt, krijg je echter natuurlijk ook de nodige voorbehouden ten aanzien van de bescherming van de werknemer. De heer De Voogd toonde zich ook zeer geïnteresseerd, voor zover ik dat mag afleiden uit zijn interruptie op het betoeg van mevrouw Salomons.

Het lijkt er nu op dat er een zekere eensgezindheid groeiende is. Ook langs die weg kunnen wij dan bijdra-

gen verwachten tot bestrijding van het malafide ondernemerschap.

Bij de tweede nota van wijzigingen is de mogelijkheid ingebracht, langs contractuele weg het risico van de aannemer voor zijn aansprakelijkheid zo veel mogelijk te beperken. Dit heeft in ieder geval geleid tot positieve reacties van de heren De Voogd en B. de Vries.

De heer De Voogd wil een stapje verdergaan. Hij zei dat het facultatieve karakter van de regeling zoals zij in het wetsontwerp staat, imperatief mag worden. Ik volg hem niet op deze weg. In de voorbereiding van het wetsontwerp hebben wij ons steeds op het standpunt gesteld dat de wet zo min mogelijk moet voorschrijven hoe het bedrijfsleven op de wet moet inspelen. Wij achten het proces van inspelen noodzakelijk, maar menen niet dat in de wet precies moet staan hoe dit moet verlopen.

Men kan verder niet alle situaties over één kam scheren. De mogelijkheid die met de wet wordt aangereikt, kan in een aantal gevallen zeer goed zijn; anders hadden wij haar niet voorgesteld. Wellicht blijken echter in de praktijk andere mogelijkheden werkbaar. Wij willen dit open laten.

Mevrouw Salomons (PvdA): Realiseert de Minister zich niet dat, als in de wet uitdrukkelijk één oplossing als exoneratie wordt opgenomen, hiermee de jure niet alle andere mogelijkheden worden uitgesloten, maar het de facto wel erop neer komt dat geen andere weg in de praktijk begaanbaar is, omdat het resultaat ervan niet wettelijk gewaarborgd is?

Minister De Ruiter: Dit sluit prachtig aan bij wat ik aan het adres van de heer De Voogd wilde zeggen. Hij vroeg of niet ten minste de voorkeur voor de methodiek moet worden uitgesproken. Het feit dat in de wet een methodiek is voorgeprogrammeerd, betekent dat wij deze in de gevallen die wij kunnen overzien, goed achten. Wij behoeven deze niet afzonderlijk aan te prijzen. Het is immers welsprekend genoeg dat zij in de wet komt te staan. Mevrouw Salomons acht dit kennelijk geen goed denkbeeld.

Mevrouw Salomons (PvdA): Ik heb over dit denkbeeld aarzelingen, waarop ik in tweede termijn uitvoerig terugkom.

De Voorzitter: U hebt voor de tweede termijn tien minuten spreektijd opgegeven; dan kunt u niet zo uitvoerig spreken.

De Ruiter

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Goed, ik zal er een half uur van maken.

De **Voorzitter**: Ik heb om opgave van de spreektijden gevraagd, omdat ik nog een ander onderwerp aan de orde wil stellen.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Dat begrijp ik.

De Minister zei dat wij met opening van de methodiek in de wet, een duidelijke voorkeur aangeven.

Minister **De Ruiter**: Dit heb ik niet gezegd. Ik heb gezegd dat het welsprekend genoeg is zoals het er staat.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Ik meen dat er sprake van vrijblijvendheid in de wijze van regelen zit. De Regering hinkt mijns inziens op twee gedachten. Zij laat allerlei mogelijkheden open, maar door het opnemen van één mogelijkheid in de wet, erkent zij dat de andere mogelijkheden niet gauw zullen worden benut.

In de regeling van de ene mogelijkheid, laat de Regering weer zoveel aan civiele contractspartijen over dat ik niet het gevoel heb dat de Regering werkelijk haar verantwoordelijkheid neemt, als zij voor deze methode kiest.

Minister **De Ruiter**: Hiertegen verzet ik mij. De wettelijke regeling moet open laten dat een aannemer die een zeer vertrouwelijke relatie met een onderaannemer heeft, geen behoefte heeft aan bescherming van zijn positie. Wij moeten mensen niet ertoe verplichten, ten opzichte van elkaar zekerheden te verschaffen.

In de wet wordt een methode gegeven met bepaalde gevolgen op het gebied van de aansprakelijkheid. Dit is juist het nemen van een verantwoordelijkheid, maar niet het overspelen van de verantwoordelijkheid door te proberen, alle situaties te dekken met een of meer modellen. Ik acht dit een voorbeeld ervan dat voor gecompliceerde situaties een methode kan worden aangegeven, zonder dat men overheersend wordt.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): De strekking van mijn interruptie was niet dat er nog meer methoden in de wet moesten worden opgenomen. De wijze waarop de inhoud van de overeenkomst is geregeld, is echter in mijn ogen te vrijblijvend en wordt te veel aan partijen overgelaten.

Minister **De Ruiter**: Mijnheer de Voorzitter! Mevrouw Salomons heeft hierover nog meer opmerkingen gemaakt, waaruit weinig vreugde over dit punt blijkt. Ik kom daarop nog terug.

Eerst wil ik nog antwoorden op haar opmerking, dat in het wetsontwerp de opdrachtgever buiten schot blijft, want zo zei zij, ook die opdrachtgever is – zij bedoelt waarschijnlijk: kan zijn – bij het malafide ondernemingschap betrokken, wanneer deze weet of kan weten dat het werk door minder malafide mensen zal worden uitgevoerd.

In het algemeen gaat het te ver om op die grond de opdrachtgever aansprakelijk te stellen in de geest als in het wetsontwerp voor de aannemer is gebeurd. De gedachte is wel eerder ter sprake geweest, maar is verworpen, onder meer in het advies van de Sociale Verzekeringsraad. Ik zou althans niet in staat zijn er een zo degelijke rechtsgrond voor te vinden als in dit wetsontwerp het geval is.

De **Voorzitter**: De heer Van Dis wil interrumperen, maar ik wil graag even een opmerking over de orde maken. Om half vier heb ik laten nagaan hoeveel tijd de leden voor de tweede termijn nodig dachten te hebben. Dat zou in totaal ongeveer een half uur zijn. Ik ging er toen vanuit dat de Minister nog een half uur zou spreken. Daar is wat tijd bij gekomen. Erop rekenend dat wij om vijf uur dit onderwerp zouden hebben afgehandeld, heb ik sprekers en Minister voor het volgende onderwerp laten waarschuwen.

Ik hoop dus, dat wij dat tijdstip van vijf uur niet ver overschrijden. Ik zou de leden willen vragen, hun opmerkingen voor de tweede termijn te reserveren.

Minister **De Ruiter**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb nog maar enkele minuten nodig.

Ik ben het wel met mevrouw Salomons eens dat zeker als het gaat over professionele opdrachtgevers, zoals de rijksoverheid, de provincies, gemeenten en andere publiekrechtelijke lichamen, die de verantwoordelijkheid hebben bij de aanbesteding erop toe toe te zien, dat dit soort praktijken voor zover het van hen afhangt niet zal voorkomen en dat ze het werk niet gunnen aan aannemers die alleen maar zo scherp kunnen calculeren omdat ze met malafide onderaannemers plegen te werken. Wij zullen graag bevorderen dat deze verantwoordelijkheid waar nodig in het bewustzijn wordt geactiveerd.

Wij hebben al geconstateerd dat mevrouw Salomons iets minder gelukkig is met de tweede nota van wijzigingen dan andere sprekers. Zij is bang dat de wet hiermee aan aannemers een methode in de hand geeft om allerlei bezwarende voorwaarden en bedingen aan onderaannemers op te leggen en

hen als het ware in de tang te nemen en misbruik te maken van de zwakkere positie van de onderaannemer. Ik meen toch dat deze vrees niet gegrond is. Wat het wetsontwerp voorstelt no-digt niet als het ware uit tot het maken van misbruik van macht.

Het is natuurlijk niet ondenkbaar dat tussen aannemers en onderaannemers ongelijke economische machtsposities bestaan waarvan misbruik wordt gemaakt. Dat valt buiten dit wetsontwerp, omdat de contracten, waarover wordt gesproken in dat nieuwe zevende lid van artikel 16b van de Coördinatiewet, niet meer behoeven in te houden dan in de wet staat aangegeven. Voor het sluiten van dat contract behoeft toch niemand zich verplicht te voelen om allerlei onereuze bepalingen te laten opnemen en te onderschrijven.

De wet dwingt daartoe niet en no-digt er ook niet toe uit. Ik wijs er ook op dat onderaannemers die weerbaar zijn zich echt niet zo gauw in het nauw zullen laten drijven. In de nota naar aanleiding van het eindverslag is er al op gewezen dat aannemers en onderaannemers van elkaar afhankelijk zijn.

Ook onderaannemers plegen georganiseerd te zijn. Ik denk dat zij mans genoeg zijn om op hun zaak te letten. In het kader van dit wetsontwerp moeten wij niet proberen in te grijpen in de onderlinge machtsverhoudingen.

Mevrouw Salomons heeft nog gesuggereerd of de actie uit onrechtmatige daad een oplossing zou kunnen bieden. Een opdrachtgever zou op onrechtmatige daad kunnen worden aangesproken en hem op die manier de rekening te presenteren van het gebruik maken van malafide onderaannemers. Als premies en belastingen niet worden betaald, zou schade moeten worden betaald. Ik zie toch wel buitengewoon grote praktische moeilijkheden. Wie zou die actie moeten instellen? Voor fiscus en bedrijfsvereniging lijkt die wijze van inning van het hun toekomende niet goed mogelijk, in ieder geval erg omslachtig.

Als wij alle elementen van het begrip 'onrechtmatige daad' tot ons laten doordringen, zal blijken, dat het toch geen weg is, die wij kunnen aanprijzen als een goed begaanbare weg. Ik kan mij zeer goed in haar gedachtengang verplaatsen – die van de heer Van Dis had dezelfde strekking – dat in bepaalde gevallen een opdrachtgever, die weet, dat de aanneemsom te laag is voor de voldoening van premies en belasting medeplichtig is aan het feit, dat premies en belastingen niet worden betaald. Een actie uit onrechtmatige daad is geen goede remedie. Nog

De Ruiter

schuldiger dan de opdrachtgever is toch de aannemer, die bewust een te lage prijs calculeert en daardoor de concurrentie met zijn bonafide bedrijfsgenoten vervalst.

Mijnheer de Voorzitter! Ik hoop, dat ik met deze opmerkingen de sprekers zo goed mogelijk heb beantwoord.

□

De heer **De Vries** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank beide bewindslieden voor de uitvoerige beantwoording.

Wat de Minister van Justitie heeft gezegd over de rechtsgrond en de verzachting van de risico-aansprakelijkheid door het inbouwen van een element van het schuldbeginsel heeft mijn instemming.

Wat hij heeft gezegd over billijkheid, lijkt op een herhaling van zetten. De Minister heeft gezegd, dat men in aannemersland geen vreemde voor elkaar is. In de stukken hebben wij op dit punt nogal wat zorg naar voren gebracht. Natuurlijk is men geen vreemde voor elkaar, maar men weet ook niet alles van elkaar.

Zowel in de schriftelijke stukken als in eerste termijn hebben wij naar voren gebracht, dat wij nog steeds zorg hebben over de negatieve neveneffecten van dit wetsontwerp. Ik heb er geen behoefte aan, thans in herhalingen te vallen. Ik constateer wel, dat wij er niet in geslaagd zijn elkaar geheel te overtuigen.

Hetzelfde geldt ook voor de bezwaren die de Regering aanvoert tegen de waarde die eventueel zou kunnen worden toegekend aan de informatie, die bedrijfsverenigingen zouden kunnen verschaffen. Eigenlijk geeft de Regering daarmee zelf te kennen, dat ook zij inziet, dat het uitermate moeilijk zal zijn voor een bonafide aannemer om zich voor 100% zekerheid te verschaffen, dat hij niet met een malafide ondernemer in zee gaat.

Immers, als het voor de bedrijfsverenigingen zo bijzonder moeilijk is om betrouwbare informatie te verschaffen, dan zal de aannemer op dezelfde problemen stuiten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken heeft opnieuw zijn bezwaren tegen de vrijwaringsgedachte uiteengezet. Hij heeft ook een aantal opmerkingen gemaakt, die betrekking hebben op de verschaffing van informatie door bedrijfsverenigingen. Ik heb, evenals mevrouw Salomons, die informatie bedoeld als een hulpmiddel, waardoor de aannemer zo veel mogelijk kan weten over de onderaannemers en zo

goed mogelijk kan selecteren. Daarbij heb ik niet gedacht aan een positieve verklaring maar aan een negatieve verklaring. Zo'n negatieve verklaring maakt het de ondernemer wat gemakkelijker aan te tonen, dat hij zich niet schuldig heeft gemaakt aan verwijtbaar gedrag. Dat element, zit er, denk ik, in.

Op zich zelf heb ik sympathie voor de suggesties, die mevrouw Salomons in dit verband heeft gedaan over melding van aanneming en onderaanneming aan de bedrijfsverenigingen. Ik heb kennis genomen van de opmerkingen van de Staatssecretaris hierover. Hij heeft gezegd daarover niet zo erg positief te denken, met name op grond van het feit dat bedrijfsverenigingen daarop niet zijn toegesneden. Ik zou zeggen: wat niet is, kan komen.

De Staatssecretaris heeft concrete bezwaren geopperd met betrekking tot de informatieplicht van bedrijfsverenigingen. Hij heeft gezegd dat een dergelijke verklaring de aannemer niet ontheft van zijn aansprakelijkheidsplicht. Daarvoor hebben wij begrip. Moeite hebben wij nog altijd met het idee dat die geheimhoudingsplicht zo zwaar zou wegen dat ook in dit geval aan belanghebbenden die informatie niet zou kunnen worden verstrekt.

Ik zou haast zeggen: op het moment dat het te laat is, als blijkt dat de onderaannemer in gebreke is, wordt toch ook die geheimhoudingsplicht opgeheven? Het lijkt mij moeilijk een aannemer aansprakelijk te stellen en tegelijkertijd geheim te houden hoe het precies is gegaan met de afdracht van de sociale premies en de belastingen door de onderaannemer. Waarom kan dan niet in een wat eerder stadium toch al zo'n negatieve verklaring worden afgegeven?

Het is voor ons vooral een instrument om de aannemer behulpzaam te zijn bij het zorgvuldig selecteren van zijn onderaannemers. Wij blijven daaraan zeer sterk hechten. Ik wil dit onderstrepen door een motie op dit punt in te dienen.

De Voorzitter: Door de leden B. de Vries en De Voogd wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat het gewenst is dat het normale verkeer tussen (hoofd) aannemers en onderaannemers door het vestigen van een ketenaansprakelijkheid zo weinig mogelijk wordt verstoord;

overwegende, dat het voor de aard van de door de (hoofd)aannemer van de onderaannemers te vragen zekerheden gewenst kan zijn inzicht te hebben in het afdrachtpatroon van sociale premies aan de bedrijfsverenigingen;

van oordeel, dat de verkrijging van dit inzicht door het vragen van inzage van de administratie van de betrokken onderaannemer(s) uit concurrentie-overwegingen op bezwaren kan stuiten;

voorts van oordeel, dat dergelijke bezwaren niet verbonden zijn aan het verschaffen van globale inlichtingen door bedrijfsverenigingen;

verzoekt de Regering te bevorderen dat bedrijfsverenigingen de bedoelde informatie kunnen verschaffen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze motie voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 18 (15 697).

De heer **De Vries** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog een paar opmerkingen maken over hetgeen de Staatssecretaris heeft gezegd betreffende de evaluatie van het functioneren van het wetsontwerp. Ik heb daarvan met waardering kennis genomen. Ik heb begrepen, dat de Regering bereid is om, als ongewenste ontwikkelingen gesignaleerd worden, te komen tot een bijstelling van de wet.

De Regering is daarbij bereid, nog eens de mogelijkheid van de meldingsplicht te bekijken.

De Staatssecretaris heeft moeite met de termijn van twee jaar, genoemd in mijn motie. Als hoofdgargument daartegen vermeldde hij dat de wet eerst na twee jaar voluit kan gaan werken. Hij pleitte dan ook voor een verlenging van deze termijn van twee tot drie jaar. Ook op dit punt heeft de argumentatie van de Staatssecretaris mij niet geheel overtuigd. Onze bezorgdheid was niet primair ingegeven door de vraag, of zou blijken wat het effect zou zijn op de totale ontvangst van belastingen en sociale premies enz.

Wij vroegen ons vooral af, of het ontstaan van deze wet zou leiden tot allerlei constructies en wildgroei waardoor onderaannemers in de knel zouden kunnen komen doordat de hoofdaannemers hun machtspositie zouden uitbuiten. Ik denk, dat wat dit punt betreft binnen twee jaar te zien moet zijn welke constructies zich in de samenleving ontwikkelen. Omdat dáár onze eerste zorg ligt, zou ik toch de termijn van twee jaar in mijn motie overeind willen houden.



De heer De Vries (CDA) voert het woord

Wat betreft de richtlijnen inzake de volgorde van de aansprakelijkheidsstelling heb ik begrepen dat de Staatssecretaris een aantal toezeggingen heeft gedaan, die volledig overeenkomen met wat ik in eerste termijn bij motie vroeg. Ik ben daarvoor zeer erkentelijk en wil daarvan blijk geven door de desbetreffende motie in te trekken.

De **Voorzitter**: Aangezien de motie-B. de Vries en De Voogd (stuk nr. 15) is ingetrokken, maakt zij geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De heer **De Vries** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ons is gebleken dat er nog wat problemen bestaan wat betreft de technische uitwerking van de regeling, verwoord in de tweede nota van wijziging. Ik zou de Regering willen vragen, bij de verdere uitwerking hiervan de organisaties van de bedrijfstakken en de bankiers te betrekken, opdat een oplossing wordt gevonden, die in de praktijk bevredigend kan functioneren. Naar mijn oordeel zou het mogelijk moeten zijn dat op één geblokkeerde rekening tegelijkertijd bedragen worden overgemaakt, die betrekking hebben op verschillende projecten.

Mevrouw Salomons zou ik nog willen zeggen, dat de functie van deze nota van wijziging, zoals wij die zien, vooral is gericht op het beschermen van de onderaannemer tegen situaties, die zich zonder deze wijziging zouden kunnen voordoen. In die situ-

atie zouden hoofdaannemers door middel van het inhouden van termijnen of van een gedeelte van de onderaanneemsom zich zekerheden kunnen verschaffen, die voor de onderaannemers zeer kwalijk zouden kunnen uitwerken.

Onze zorg hiervoor is ingegeven door wat de Regering in haar stukken hierover heeft gesteld. Omdat wij hiervoor beducht waren, waren wij zeer erkentelijk voor de weg, die door middel van de tweede nota van wijziging is aangegeven.

□

De heer **De Voogd** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik dank de bewindslieden voor hun uitvoerige beantwoording.

Wellicht kan in de volgende cyclus het overleg met het bedrijfsleven worden verbeterd. Staatssecretaris De Graaf heeft gezegd dat er overleg is gevoerd. Als voorbeeld heeft hij het AVBB genoemd. Uit vele reacties die ons zijn geworden heb ik niet die indruk gekregen. De Staatssecretaris heeft toegezegd dat hij nog met het bedrijfsleven zal spreken over de nadere invulling van de regeling. Wellicht kan hij het dan nog goed maken.

Wij zijn blij met die toezegging. Het gesprek zal wel spoedig moeten plaatsvinden. Ik heb begrepen dat er nogal wat praktische, technisch-administratieve bezwaren tegen de regeling zijn.

Met name bij het bankwezen ziet men het, om het eens voorzichtig uit te drukken, nog niet geheel zitten.

Ik heb kennis genomen van de interessante mededelingen van de Staatssecretaris van Sociale Zaken over het meer betrekken van de werknemers die bij malafide koppelbazen werken bij pogingen, die malafiditeit in te perken. Wanneer denkt de Staatssecretaris een adviesaanvraag daarover uit te zenden naar de Sociale Verzekeringsraad?

Bij interruptie sprak ik al over ons bezwaar ertegen dat de aannemer nog na jaren aansprakelijk kan worden gesteld als men eindelijk een gladdere jongen te pakken heeft. Dat bezwaar is groot. Wellicht kan door de toepassing van de nieuwe regeling enigszins aan dit bezwaar tegemoet worden gekomen. Met andere woorden: Wellicht kan de indek-regeling zo verfijnd worden opgesteld dat de meeste aannemers hieraan spontaan zullen meewerken. Het euvel kan dan misschien worden teruggedrongen.

Wat betreft de periode van twee jaar die in de motie-De Vries en De Voogd wordt genoemd beveel ik de Regering aan, haar ook te benutten voor een nader onderzoek naar het systeem van de vrijwaringsverklaring. De Staatssecretaris ziet daar niet veel in op korte termijn. Die uitspraak heeft mij enigszins verbaasd. De organisaties hebben in een vroeg stadium op het wetsontwerp gereageerd. Men is toen al met het idee van vrijwaringsverklaringen gekomen.

Het gaat dan nu niet aan, te zeggen dat nog veel tijd nodig zou zijn voor studie en dat die tijd niet kan worden gemist. Als wij dan toch een soort proefperiode van twee jaren ingaan, begin dan tegelijk ook een nadere studie naar de mogelijkheid van een vrijwaringsverklaring.

Wij zijn natuurlijk blij met de verzachting van de bepalingen omtrent de bewijslast die bij de eerste nota van wijzigingen is aangeboden. Wij menen echter oprecht, dat de bewijslast moet berusten bij de bedrijfsvereniging en/of de fiscus. Het is eigenlijk te gek om over te praten, dat men moet bewijzen dat men iets niet heeft gedaan. Het lijkt mij juist, de bewijslast wel bij de fiscus en de bedrijfsvereniging te leggen.

De bewijslast omtrent het niet betalen door een onderaannemer zou daar moeten liggen. Ik heb begrepen dat een amendement op dat punt, dat wij ons hadden voorgenoemen in te dienen, geen kans van slagen zou hebben. Ik dien het dan ook niet in.

□
Mevrouw **Salomons** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil de Regering danken voor de positieve reacties op een aantal suggesties, die ik heb gedaan. Ik heb er goede nota van genomen, dat de Staatssecretaris van Financiën met een richtlijn zal komen over de uitwinningvolgorde en dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken bij de bedrijfsverenigingen zal trachten tot een gelijk-schakeling van die volgorde te komen.

Ik ben ook bijzonder tevreden over zijn antwoord over de mogelijkheden van uitsluiting van duidelijk malafide figuren door de bedrijfsverenigingen. Tevens ben ik er erkentelijk voor dat hij mijn suggestie wil beschouwen om daarbij eventueel uit te gaan van een basis-voorzieningsgedachte voor werknemers.

Ook ben ik blij dat de Minister van Justitie ons heeft laten blijken, dat er aandacht zal worden geschonken aan lagere overheden en andere publiekrechtelijke lichamen in hun functie als opdrachtgever. Ik begrijp dat de rol van de opdrachtgever niet zo eenvoudig in dit wetsontwerp te regelen zou zijn. Dat heb ik ook niet bepleit. Wat ik wel heb gezegd, is dat een van de redenen van deze aansprakelijkheidsstelling het profijtbeginsel is (maar dan wel in een andere zin dan die waarin dit beginsel meestal wordt besproken).

Dat profijtbeginsel werkt sterk voor de opdrachtgever, althans in een aantal gevallen. Ik heb hierbij ook een derde categorie betrokken, waaraan de Minister voorbij is gegaan. Ik denk dat de onrechtmatige-daadsactie wel een aanvullende rol zou kunnen spelen, indien er werkelijk de pan uitrijzende vormen van profiteren zijn. Ik denk dan aan het hele vermogen dat op naam van de andere echtgenoot staat tegen de tijd, dat het op uitwinnen aankomt. Dat probleem is nog steeds niet geregeld.

Ik vind dit een moeilijk te verteren zaak. Ik wil niet zover gaan door in dit verband leefeenheden bij elkaar te brengen, zoals de heer De Vries mijns inziens jongstleden maandag op een oneigenlijke wijze heeft gedaan. Voor dit soort gevallen van profiteren lijkt het mij zeer belangrijk dat wij kunnen optreden als wij erachter komen, ongeacht of er een wettig bevestigd samenlevingsverband of anderszins bestaat. Vandaar dat ik in dit verband heb gesproken over de onrechtmatige daad. Hier zal toch wel sprake kunnen zijn van een handelen of nalaten – meestal zal dit een handelen zijn – waarbij de zorgvuldigheid, die in het maatschappelijk verkeer betaamt, jegens bedrijfsvereniging en/of fiscus niet in acht wordt genomen.

Mijnheer de Voorzitter! Het punt waar beide bewindslieden in mijn ogen wat slordig overheen walsen, is de vraag of het werk nu wel te identificeren is waarvoor afgedragen had moeten worden, zeker als dat over een langere termijn wordt gezien. Mede in relatie met het overgangsartikel IX blijf ik daar wat aarzelend tegenover staan. Als men na zo'n 8 à 9 jaar ooit eens gaat invorderen hoe weet men dan wat nu verschuldigd is ten aanzien van een bepaald werk?

Wellicht kunnen de bewindslieden hierop nog eens nader ingaan, want noch in de schriftelijke stukkenwisseling, noch in hun eerste termijn hebben zij mij er echt van kunnen overtuigen dat dit zo gemakkelijk is. Dit is toch een wezenlijk praktisch probleem voor de uitvoering van deze wet.

Het lijkt mij wat te gemakzuchtig om te veronderstellen dat die overeenkomsten tussen partijen, zeker in een tijd van slechte conjunctuur, waarmee wij thans toch te maken hebben, op basis van enige gelijkwaardigheid kunnen worden geregeld. Als men wacht tot het moment waarop het duidelijk misgaat, dan vind ik het te laat.

Ik zou het dan ook erg op prijs stellen indien de Regering die deze weg door wetgeving zo niet dwingend voorschrijft, maar dan toch wel duidelijk wijst in een bepaalde richting, ook haar verantwoordelijkheid zou pogen te nemen door ervoor te zorgen dat er minimumvoorwaarden, bij voorbeeld ten aanzien van de betalingstermijn voor de hoofdaannemer – dat zou dan moeten door middel van richtlijnen – komen, waardoor hij anders niet geëxone-reerd zou kunnen zijn. Dat lijkt mij een wezenlijke zaak te zijn.

Juist een eventueel te laat betalen van een hoofdaannemer lijkt mij te kunnen leiden tot extra liquiditeitsproblemen. De Staatssecretaris zegt wel dat het hooguit om drie maanden gaat, maar die termijn geldt dacht ik alleen bij kleinere ondernemingen en juist voor die ondernemingen kan het toch wel gaan om een wezenlijk bedrag op de totale omzet, waardoor er aanzienlijke liquiditeitsproblemen zouden kunnen ontstaan.

Mijnheer de Voorzitter! Een reactie die ik aanzienlijk minder positief taxeer, betreft de reactie van de Staatssecretaris en van de Minister over de geheimhoudingsplicht van bedrijfsverenigingen en fiscus. De lijn die wordt ontwikkeld, nl. dat burgers er zeker van moeten kunnen zijn dat de gegevens die zij aan de fiscus verstrekken niet aan derden worden medegedeeld, vind ik een volstrekt juiste lijn, maar dat was onze vraag niet. Wij heb-

ben de Regering gevraagd, ervoor te zorgen dat er een verklaring wordt afgegeven naar analogie van de negatieve goederenverklaring – een belast woord in dit Huis – zodat men daaraan kan zien dat er niets aan de hand is geweest.

Daarmee wordt niet gezegd dat de betrokken ondernemer door die verklaring tot en met vandaag brand-schoon is geweest, maar men weet dan in ieder geval dat er in het verleden geen problemen zijn geweest en daardoor kan men dan ook zijn aansprakelijkheidsstelling enigszins overzien. Het systeem van de wet is uitgestrekt over een zeer lange periode en in mijn ogen zal het bewijsrechtelijk gezien zeer moeilijk zijn om na die lange periode precies te kunnen zeggen dat de premies en loonbelasting verschuldigd zijn ten aanzien van een bepaald werk.

Daardoor kunnen er onzekerheden in de aansprakelijkheidsstelling ontstaan. Als een ondernemer – voor een werknemer geldt dat mijns inziens evenzeer – weet dat op het moment waarop hij de relatie aangaat er sprake is van een 'schone' relatie – die gegevens moeten toch te verstrekken zijn – dan is dat naar onze mening beter geregeld. Over deze kwestie wil ik de Kamer een uitspraak vragen.

Motie

De **Voorzitter**: Door het lid Salomons wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

overwegende, dat het voor een effectieve bestrijding van malafide gedragingen van ondernemers wenselijk is dat zowel werknemers als opdrachtgevers zich op de hoogte kunnen stellen van de bonafiditeit van de ondernemer;

voorts overwegende, dat de geheimhoudingsplicht van bedrijfsvereniging en fiscus het hen onmogelijk maakt, zich op de hoogte te stellen van relevante gegevens met betrekking tot betaling van premie en belastingen;

verzoekt de Regering, maatregelen te treffen waardoor de belemmeringen voor het verstrekken van deze informatie aan belanghebbenden en tussen deze overheids- en publiekrechtelijke organen onderling worden opgeheven,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze motie vol-doende ondersteund.

Zij krijgt nr. 19 (15697).



Mevrouw **Salomons** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! In relatie tot die gegevens heb ik het meldingssysteem genoemd. Het bevreemdt mij wat dat het zo wordt afgehouden. Ik heb er geen uitdrukkelijke keuze voor een vrijwaringsstelsel aan willen koppelen, maar zo'n stelsel kan allerlei positieve effecten hebben. Het lijkt mij niet nodig om het bij alle 26 bedrijfsverenigingen toe te passen. In de metaalsector en de bouwnijverheid kunnen wij niet voldoende hard zicht krijgen wat zich daar allemaal afspeelt. Daar zou ik zo'n meldingssysteem heel wezenlijk vinden.

De SFB deelt ons naar aanleiding van het AVBB-alternatief mee dat het, gezien de huidige automatisering, mogelijk is om het te realiseren. Ik wil dan ook een dringend beroep op de Regering doen om wat positiever aan te kijken tegen deze gedachte, want het is broodnodig om wat meer inzicht te krijgen in de structuur van de bouwnijverheid, ook in het licht van andere beleidsmaatregelen.

Ik vind dat de Regering wat meer aan de inhoud van de overeenkomst zou moeten doen. De bankiers hebben, getuige een reactie van die zijde, kennelijk niet zo'n zin in deze regeling. Dat moet ook serieus worden genomen. Er moet iets gebeuren om de tweede nota van wijziging de inhoud te geven van een serieuze vorm van wetgeving. Het moet niet een vorm van wetgeving zijn die op voorhand al tot mislukken gedoemd is.

Ik heb het gevoel dat de Regering wel erg gemakkelijk zegt dat wel zal worden bijgesteld als blijkt dat het niet allemaal zo werkt als zij had gedacht. Op zich is het goed dat de Regering tot enige bijstelling van falend beleid bereid is. Dat zou ik vaker willen zien. Ik denk echter niet dat men er op voorhand van uit moet gaan dat een regeling wordt getroffen die toch wel bijstelling zal behoeven. Dat lijkt mij niet ideaal.

Minister **De Ruiter**: Hebt u aanwijzingen dat de banken niet zouden willen meewerken aan het openen van rekeningen in deze geest?

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Ik heb dit maar bij één bankrelatie zelf kunnen controleren. De AVBB heeft ons in een reactie geschreven dat het is opgenomen met de ABN, toch geen geringe instelling in het bankwezen. Daar zou men de praktische realiseerbaarheid van de regeling niet zo zien zitten. Ik heb zelf eens geïnformeerd wat het betekent voor de zekerheidsstelling en welk apparaat de bank zou moeten

hebben om de contracten goed uit te voeren. Men deed er nogal negatief over en daar schrok ik wel van.

Staatssecretaris **De Graaf**: De banken behoeven toch alleen maar een geblokkeerde rekening te beheren? De uitvoering van het contract is een zaak voor de partijen onderling. Ik zie niet welk probleem er voor de banken is. In het algemeen is men ingenomen met het hebben van geld waarmee men iets kan doen.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Dat begrijp ik ook, ja. In de gekozen constructie is voor de beschikking over die rekening een nogal ingewikkelde beheersformule nodig.

Er is één gerechtigde tot de rekening en een ander moet zijn fiat geven ten einde over de rekening te kunnen beschikken. De bank zal dus op enigerlei wijze moeten checken of het allemaal in orde is. De gerechtigde is conditioneel gerechtigd om over de rekening te beschikken. In het checken ligt, dunkt mij, het probleem. Het verbaast mij dat het schrijven dat ons dinsdag heeft bereikt, u nog niet heeft bereikt. Ik vind het een zorgelijke zaak. Ik denk dat wij het op dit moment niet kunnen oplossen, maar er zal naar gestreefd moeten worden dat de Regering passende oplossingen vindt, zowel voor de inhoud als voor de eventuele naleving van de regeling.

Ik wil nog een opmerking maken over de termijn van invordering. Ik kan de gedachtengang van de Staatssecretaris volgen, als hij zegt dat juist de malafide ondernemers het meest zullen profiteren van verkorting van de invorderingstermijn. Dit risico is althans zeer groot. Zelf heb ik in eerste termijn dan ook gezegd dat wij beseffen dat hiermee nieuwe gaten zouden worden geslagen en dat wij daarom geen verkorting van de invorderingstermijn voorstellen.

Wel heb ik erop aangedrongen (maar dit is meer een inspanningsverplichting dan een resultaatverbintenis) ervoor te zorgen dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt. Ik heb dit met name in relatie gebracht met bij voorbeeld bonafide faillissementen, opdat mensen niet jaren later uit dit soort situaties, waarin geen sprake is van een zeer verwarde keten, pas weten waaraan zij toe zijn. Bewijsrechtelijk en voor fiscus en bedrijfsverenigingen zal dit een voordeel zijn.

Ook voor de bedrijfsvoering is dit belangrijk, want als het over wat grote bedragen gaat, kunnen déconfitures, als mensen na jaren nog weer aangesproken worden, tot aanzienlijke

problemen leiden. Het doorverhalen lijkt mij dan ook een erg groot probleem.

Ik heb begrepen dat de heer De Vries in zijn 'evaluatiemotie', waarover ik in eerste termijn enige opmerkingen heb gemaakt, niet bereid is de termijn van twee jaar aan te passen. Ik vind het volstrekt onzin als wij gaan evalueren terwijl in wezen de wet nog niet volledig in werking is getreden. Ik zou de heer De Vries toch in overweging willen geven wat beter naar de argumenten van de Regering te luisteren.

Anders denk ik dat men niet alleen wat betreft het algemene oordeel over evaluatiemoties aarzeling moet hebben, maar ook gelet op de inhoud van deze motie. Ik vind het een erg simpele manier van werkverschaffing als wij op deze manier om een evaluatierapport gaan vragen, terwijl de wet nog niet volledig (in volle glorie of tot wanhoop) in werking is.



De heer **Van Dis** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Nadat ik mij heb aangesloten bij de woorden van waardering van mijn collega's zou ik het volgende willen zeggen. Over de noodzaak malafide praktijken tegen te gaan, zijn wij het allen eens. Daarbij behoort echter ook de extra zorg die besteed moet worden aan het ontzien van de bonafide ondernemers. Daarom hebben wij er met name op aangedrongen alert te zijn bij de uitvoeringsperikelen van deze wet.

Daarover hebben wij, ondanks de geruststellende antwoorden van de bewindslieden, toch nog wel onze zorgen. Wij zijn ons heel goed bewust van het feit dat, wanneer deze wettelijke regeling niet doorgaat, de huidige situatie zal blijven bestaan en dat vinden wij onverantwoord. Wij willen deze wettelijke regeling dan ook het voordeel van de twijfel gunnen.

Door de Staatssecretaris is in ieder geval ook duidelijk gemaakt, dat het overleg over de nadere uitwerking van de regelingen met betrokkenen ook door hem zal worden bevorderd. Wij merken dit met name op, omdat van de zijde van het AVBB een dringend beroep op ons is gedaan. Volgens deze organisatie bestaat de mogelijkheid, dat de technisch-administratieve aspecten van wat in de tweede nota van wijziging is bepaald onuitvoerbaar zullen zijn.

Dit lijkt ook te zijn bevestigd door de bankwereld. Ter zake is een goede regeling nodig. Het is van groot belang voor de bonafide aanneming, dat er met behoud van de doelstelling van de wet

Van Dis

een voor alle betrokkenen zo goed mogelijke en vooral werkbare uitwerking moet komen in de nadere uitvoeringsregelingen. Wij vragen, ter zake vooral ook de organisaties van betrokkenen te betrekken bij het redigeren van die regeling.

Wij hebben ook goed genoteerd, dat er evenwichtigheid wordt nagestreefd. Dit bespeurden wij nog meer bij de Staatssecretaris dan bij de Minister. Hierbij gaat het om het aanpakken van de malafiditeit, zowel ten aanzien van de werkgever als ten aanzien van de werknemer. Wij vragen ons af, of niet in de tijd meer gelijkheid moet worden betracht.

Wij hebben kennis genomen van de studie over de mogelijkheden ten aanzien van de werknemers. De Staatssecretaris is daarop ingegaan. Ter voorkoming van generalisering en foute beoordeling mag hierbij ook gelden, dat het merendeel van die werknemers inderdaad bonafide zal zijn. Wij willen wel, dat verdelende rechtvaardigheid met zich brengt, dat de maatregelen zo veel mogelijk gelijk op lopen wat alle partners betreft.

De drie wetsontwerpen waarover de Minister van Justitie heeft gesproken, hebben overigens wel betrekking op de werkgeverspartij. Er is echter nog niet veel concreet gemaakt ten opzichte van de werknemerspartij. Wij vragen uitdrukkelijk om bespoediging van totstandkoming van regelingen die de fraude in die sector daadwerkelijk tegengaat. Een nadere tijdsbepaling komt ons gewenst voor.

Het derde wetsontwerp ten opzichte van die bestuurdersaansprakelijkheid komt eraan, zo neem ik aan. Ook hierbij is echter geen sprake van een tijdsbepaling. Kan daarop nader worden ingegaan? Wij waarschuwen er voor dat een gelijksoortige aanpak pas na verloop van jaren wordt ingevoerd. Dat zouden wij bijzonder onaantrekkelijk vinden. In dit verband wil ik wijzen op hetgeen door mij in eerste termijn is gezegd.

Wij blijven dan namelijk nog altijd zitten met de vraag, op welke wijze moet worden gehandeld, indien een hoofdaannemer malafide blijkt te zijn. In de nota naar aanleiding van het eindverslag heb ik gelezen, dat voor het geval een hoofdaannemer zijn belasting en premies niet betaalt dit wetsontwerp geen oplossing biedt. Welnu, hier is het probleem!

De uiteenzetting over de zogenaamde geheimhoudingsplicht voor de bedrijfsverenigingen heeft mijn fractie niet bevredigd. Immers, juist het feit

dat het hierbij gaat om het vaststellen en beheren van vele miljarden, die toch wel sterk het karakter dragen van behorend tot het 'algemeen belang', verdraagt zich eigenlijk moeilijk met geheimhouding. Het publiekrechtelijke karakter treedt daarin toch meer en meer op de voorgrond?

Bovendien blijft het van belang, ter wille van de bonafide aannemer, niet al te veel gewicht toe te kennen aan die geheimhoudingsplicht, te meer daar het hierbij niet gaat om het bekend maken van bedragen, maar om het al dan niet voldoen aan de verplichtingen. Voorkomen moet worden, dat opgeld doet het spreekwoord: als het kalf verdrongen is, dempt men de put.

□

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil allereerst enkele cijfers geven die gevraagd zijn over de omvang van de fraude in de bouw bij onderaanneming. De exacte, harde cijfers heb ik op dit moment niet voorhanden. Er is echter een schatting van de Stichting Sociaal Fonds Bouwnijverheid van ongeveer een jaar geleden, waaruit blijkt dat er toen in deze sector een premieschuld was van f 100 miljoen.

De heer **De Voogd** (VVD): Alleen in de bouw?

Staatssecretaris **De Graaf**: Ja, alleen in de bouw.

Het doet mij genoegen in 'Cobouw' van 9 maart te lezen dat in ieder geval de bouw niet ontevreden is over de regeling die inmiddels voor de ketenaansprakelijkheid op tafel ligt. Ik zeg dit vooral in verband met de nota's van wijzigingen.

De heer De Vries heeft terecht gesteld dat 100% zekerheid omtrent de waarde van een informatie niet kan worden gegeven. Dat geldt al voor de bedrijfsverenigingen, maar ik voel met de heer De Vries aan dat het evenzeer zal gelden voor een regeling buiten de officiële organen, zoals bedrijfsverenigingen, om.

Hij heeft ook nu weer aandacht gevraagd voor de gedachte omtrent de vrijstelling. De heer De Voogd speelde daarop in. Als ik hem goed begrepen heb, vroeg hij of men bij de evaluatie na twee of drie jaar niet ook een studie daarnaar moet verrichten. Ik ben van oordeel dat het inderdaad nuttig is, deze gedachte in de periode van twee of drie jaar nog eens te bekijken, want ik mag aannemen dat men in het bedrijfsleven verder zal discussiëren wanneer naar oplossingen wordt gezocht.

Hetzelfde geldt voor het punt van de melding van projecten bij bij voorbeeld de bedrijfsvereniging. Mevrouw Salomons noemde in dit verband in het bijzonder de bedrijfsvereniging voor de bouwnijverheid, omdat het probleem zich vooral daar voordoet. In reactie op een opmerking van de heer De Vries heb ik in eerste termijn al gezegd dat dit punt inderdaad in de evaluatie moet worden meegenomen, ten einde te bekijken wat je ermee kunt doen.

De heer De Vries heeft geconstateerd dat ik zei dat de bedrijfsverenigingen daartoe niet waren uitgerust, maar dat dit nog kon komen. Dat is inderdaad juist, maar ik kan niet helemaal overzien of men zover moet gaan dat men ook dit instrument moet gebruiken om veel meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in de bouw. Het is echter wel nuttig, deze gedachte over de melding en over het nut daarvan, bij de verdere evaluatie te betrekken.

De heer De Vries heeft bij de beschouwingen over de informatie en de geheimhoudingsplicht – al of niet positieve of negatieve informatie – een motie ingediend. In de overwegingen vind ik weliswaar de bezwaren terug die ik in eerste termijn heb geuit, maar in het slot van de motie wordt de Regering toch verzocht, te bevorderen dat de bedrijfsverenigingen bedoelde informatie kunnen verstrekken. Gezien de opmerkingen die ik in eerste termijn heb gemaakt, zal het duidelijk zijn dat het mij uitermate moeilijk lijkt, in positieve zin te reageren op het gevraagde in de motie.

Het is iets anders, of men in de evaluatieperiode toch niet een keer nader overleg moet plegen met de uitvoeringsorganen, want ik vrees dat de bezwaren die er bestaan tegen dit doorbreken van de geheimhoudingsplicht, te zwaar wegen. De bezwaren die ik in eerste termijn heb genoemd tegen het door een bedrijfsvereniging en de fiscus afgeven van een verklaring over de premie- en belastingbetaling door een onderaannemer, gelden zowel voor het afgeven van een positieve verklaring als voor het afgeven van een negatieve verklaring. Ik zeg het laatste in reactie op een opmerking van mevrouw Salomons.

Het systeem van afgeven van positieve verklaringen houdt als het ware een negatieve verklaring in. Het weigeren van een positieve verklaring is immers hetzelfde als het afgeven van een negatieve verklaring. De door mij genoemde bezwaren tegen de afgifte van de positieve verklaring gelden dus evenzeer voor de negatieve verklaring.

De Graaf

Ook in antwoord op de opmerkingen van de heer Van Dis – die nog niet overtuigd is – herhaal ik nog eens dat het gaat om de rechtsbescherming van de burger.

Wanneer het erop aankomt, zal de verklaring een schijnverklaring blijken te zijn. Zij is dus ook niet functioneel. Ik kan dan ook werkelijk niet in positieve zin reageren op de motie van de heer De Vries, hoewel ik de intentie die achter de motie zit, graag nog een keer wil 'uitspitten'.

Nu wordt gevraagd, iets te bevorderen. Ik begrijp dat dit niet het opleggen van iets is. Men moet echter voor zich zelf de overtuiging hebben dat iets goed en nuttig is om het te kunnen bevorderen.

Het mag duidelijk zijn dat ik nog meer bezwaar heb tegen de motie van mevrouw Salomons op dit punt. Ik heb geen bezwaar tegen het verzoek tot bevordering van de onderlinge uitwisseling van gegevens tussen de uitvoeringsorganen; ik heb dit in mijn betoog in eerste termijn al gezegd. Mevrouw Salomons gaat in haar motie echter verder; zij wil in tweede aanleg het licht op groen hebben voor inlichtingen aan derden, in het bijzonder de aannemerswereld. Hiertegen bestaan overwegende bezwaren.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): U gaat volstrekt eraan voorbij dat in het wetsontwerp wordt verondersteld dat de aannemerswereld de gegevens op enigerlei wijze kan verkrijgen.

Verder doet de redenering dat het weigeren van een positieve verklaring hetzelfde is als het niet afgeven van een negatieve verklaring, wij denken aan de redenering dat een dier met vier poten een koe kan zijn, maar dit niet behoeft te zijn.

Het afgeven van een negatieve verklaring betekent niets meer en niets minder – hiervoor moeten natuurlijk voorwaarden en richtlijnen voor de bedrijfsverenigingen en de fiscus worden opgesteld – dat op het moment dat de verklaring wordt gevraagd, geen definitieve beslissingen zijn genomen waarbij de ondernemer zich schuldig heeft gemaakt aan het niet of onvoldoende afdragen van premie, loonbelasting en omzetbelasting. Ik zeg niet dat deze waarborg 100% is, maar hij geeft een indicatie. Over degenen met wie werkelijk moeilijkheden zijn, zal zo'n verklaring nooit worden afgegeven.

Natuurlijk blijft het risico van de aannemer bestaan, zijn verantwoordelijkheid te nemen. Er kan immers van al-

les veranderen. Ik heb het geval van Deenik genoemd; deze is altijd mogelijk. Als men geen negatieve verklaring over een ondernemer verkrijgt, weet men in ieder geval dat men met hem niet in zee moet gaan.

Staatssecretaris **De Graaf**: Ik heb niet het gevoel dat nieuwe argumenten op tafel zijn gekomen. Ik dacht duidelijk te hebben uiteengezet welke bezwaren bestaan tegen het opheffen van de wettelijk vastgelegde geheimhoudingsplicht, al gaat deze niet ver. Mevrouw Salomons wijst terecht erop dat, als wij hieraan beginnen, ten minste afspraken met de uitvoeringsorganen moeten worden gemaakt over richtlijnen en in acht te nemen normen. Ik ben niet zo ver dat ik dit kan invullen. Daarom acht ik de strekking van de moties van mevrouw Salomons en van de heer De Vries te vergaand.

De heer De Vries zei dat het voor hem gaat om een hulpmiddel, een instrument. Ik zal mij hierin graag verdiepen, vooral in de evaluatieperiode. Ik kan echter pas zeggen dat ik het verschaffen van informatie zal bevorderen, wanneer ik zelf de overtuiging heb dat dit operationeel is te maken. Gelet op wat ik in eerste termijn heb gezegd, weet men dat ik deze overtuiging niet heb. Ik zie daarentegen de overwegende bezwaren levensgroot voor mij.

De heer **De Vries** (CDA): De Staatssecretaris sprak over de relatie tussen de geheimhoudingsplicht en de rechtsbescherming van de burger. Het is ons in dezen te doen om rechtsbescherming van de onderaannemer over wie de hoofdaannemer inlichtingen inwint. De laatste kan hiervoor allerlei kanalen gebruiken. Het gehalte van deze inlichtingen kan hoogst dubieus zijn.

Wij willen rechtsbescherming door die aannemer te helpen aan informatie, waardoor officiële instellingen als het ware instaan voor althans een deel van die kwaliteit. De waarde van zo'n negatieve verklaring is niet gelijk aan een vrijwaringsverklaring. Dat is niet onze bedoeling. Zij is voor ons een hulpmiddel om bruikbare informatie te kunnen geven. Zij is voor die hoofdaannemer tegelijkertijd een instrument om, geconfronteerd met die ketenaansprakelijkheid, zich te beschermen tegen mogelijke gevolgen daarvan. Wij willen die hoofdaannemer ^{daar-}voor een ordelijke en goede weg bieden.

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! Ik accepteer de overwegingen die de heer De Vries ertoe brengen dit te vragen. Ik heb er alle begrip voor.

Ik geloof zeer zeker dat hij de intentie heeft in die zin rechtsbescherming te geven. Aan de andere kant blijft toch de kans aanwezig, dat welke verklaring ook wordt afgegeven, deze een negatieve uitwerking kan hebben, welke ook uit een oogpunt van rechtsbescherming niet kan worden geaccepteerd. Vooralsnog acht ik het niet mogelijk er tegemoet aan te komen. Ik heb de argumenten aangevoerd. Ik kan deze alleen maar overnemen als ik de overtuiging heb dat wat wordt beoogd mogelijk is. Ik ben bereid dit punt met de bedoelingen die er achter zitten nog eens te bekijken, maar het lijkt mij niet verantwoord nu verdere toezeggingen te doen.

De heer De Vries is nog niet bereid mijn bezwaren tegen de termijn van twee jaar voor een evaluatie te accepteren. Ik begrijp best dat zijn invalshoek een wat andere is. Hij gaat niet uit van de moeilijkheden met de invordering maar van de problemen die in de aannemerswereld kunnen optreden. Ik heb er nota van genomen.

Als het mogelijk is over die aspecten die hij noemde in die periode van twee jaar met een zekere interimrapportage te komen, wil ik dat graag overwegen. Vooralsnog blijf ik de hardheid van mijn bezwaren tegen die periode van twee jaar handhaven. Ik ben overigens blij dat hij zijn motie op stuk nr. 15 heeft ingetrokken.

Over de tweede nota van wijziging is gezegd dat de uitvoering blijkbaar technische problemen oplevert. Gevraagd is er goed met de administraties over te praten. De heer Van Dis voegde er terecht aan toe: met behoud van de doelstelling van de wet. Ik wil graag de toezegging doen dat dat overleg met het bedrijfsleven zo intensief mogelijk zal zijn. Bevorderen dat, zoals de heer De Voogd zei, iets goed wordt gemaakt tegenover de belanghebbenden kan echter niet betekenen dat wij onze voorstellen terugtrekken. Misschien doelt hij echter op de onderlinge verhoudingen. Ik heb overigens het gevoel dat wij intensief en indringend deze zaken met de partners hebben doorgesproken.

De heer De Voogd zei dat het goed is de werknemers erbij te betrekken. De heer Van Dis sprak met name over een evenwichtige benaderingswijze in deze zaak. De heer De Voogd vroeg nog of het zal resulteren in een adviesaanvraag aan de SVR. In reactie op opmerkingen van mevrouw Salomons heb ik al gezegd, dat ik graag haar benaderingswijze nog eens heel goed op mij wil laten inwerken. Ik zie er veel zinnigs in, maar ik kan er nog geen con-

De Graaf

clusie uit trekken. Mocht het beraad er toe leiden dat er iets moet gebeuren dat tot wetswijziging moet leiden, dan ben ik graag bereid in die zin een adviesaanvraag naar de SVR te sturen.

Wat de bewijslast betreft, begrijp ik de bezwaren die de heer De Voogd heeft genoemd. Ik ben blij, dat hij op dit punt geen amendement heeft ingediend.

Mevrouw Salomons was in het algemeen ingenomen met mijn antwoord. Ter zake van de geheimhoudingsplicht heeft zij nog een motie ingediend. Ik heb daarover mijn oordeel al gegeven.

Het meldingssysteem zal bij de evaluatie een rol spelen.

Wat de termijnen betreft, heb ik niets toe te voegen aan hetgeen ik in eerste instantie heb gezegd.

□

Minister **De Ruiter**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb met plezier geconstateerd dat de heer De Vries en ik op een belangrijk hoofdpunt tot elkaar zijn gekomen. Ter zake van een ander punt wil ik niet in herhaling vallen, ook al omdat dit de inhoud van de regeling verder niet behoef te tasten.

Ik kan nog enkele cijfers geven, die overigens niet vergelijkbaar zijn met die, welke de Staatssecretaris heeft verstrekt. Deze laatste hebben betrekking op het bouwbedrijf. Uit gegevens verzameld door de fiscus en de bedrijfsverenigingen over door gefailleerde NV's en BV's onbetaalde premies en loon- en omzetbelasting over 1979 blijkt dat het daarbij gaat om een bedrag van meer dan f 200 mln. Hieronder vallen ook bedragen die niet betaald zijn door vennootschappen die door economische omstandigheden failliet zijn gegaan. Wij spreken niet alleen maar over misbruik.

Ik heb nog eens nagedacht over wat mevrouw Salomons heeft gezegd over toepassing van artikel 1401 B.W. Het is niet goed als wij hier proberen voor niet geconcretiseerde gevallen uit te maken, of een bepaald bestaand wetsartikel toepasselijk is. Als de elementen van het ons welbekende artikel in een concreet geval voorhanden zijn, dan is het wel toepasselijk. Ik heb wel ingezien, dat mevrouw Salomons van het driespan een vierspan wil maken.

De problematiek van misbruik, ook naar de kant van de opdrachtgever, zal ons niet loslaten. Wij dienen er in de eerste plaats voor te zorgen, dat de drie aanhangige wetsontwerpen tot een afronding worden gebracht.

Een moeilijke vraag betreft die over de identificatie van de werkzaamheden, die door bepaalde werknemers zijn verricht voor een bepaald werk. De moeilijkheidsgraad zal toenemen, naarmate de aansprakelijkheid op een later tijdstip wordt geëffectueerd. Belangrijk is, dat van de kant van de gegene, die de aannemer aansprakelijk stelt, wordt gemotiveerd, dat die bepaalde premies en belastingen betrekking hebben op een bepaald werk. Dit is niet in eerste instantie een zaak van de aannemer. Uit de administratie van de aannemingsbedrijven zal in verreweg de meeste gevallen blijken, op welke wijze een bepaald werk is uitgevoerd en wie daarvoor is ingezet.

Mevrouw **Salomons** (PvdA): Niet de malafiden.

Minister **De Ruiter**: Inderdaad. Het initiatief om dit te overdenken ligt bij de gegene, die invorderen. Ik hoop, dat de praktische moeilijkheden zullen kunnen worden overwonnen.

Een heel duidelijk antwoord kan ik gelukkig geven aan de heer Van Dis, die naar het tijdspad ten aanzien van de andere ontwerpen heeft gevraagd. Ik meende even uit zijn woorden te moeten begrijpen dat hij dacht dat zij nog niet zijn ingediend bij het parlement. Ik kan meedelen dat zij beide al bij deze Kamer zijn ingediend. In die zin zal niet de behandeling ervan, zo nodig in onderling verband, door de Kamer in de weg staan.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsontwerp wordt, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, a.s. dinsdag over de moties te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van de wetsontwerpen:

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het voorzitterschap van de verenigde vergadering der Staten-Generaal (16 640);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal (16 642).

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Vandaag bespreken wij kennelijk een van de boeiendste onderwerpen van de algehele grondwetsherziening van de jaren 1974/1982, het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal. Ik wil er gaarne nog iets over zeggen. Afgezien van de Proeve en van behandeling in de Staatscommissie (eindrapport 1971, bladzijden 125 en 126), komt pas in 1976, het wetsontwerp 14 222, dd. 10 november 1976, 1° 1979, voorlopig verslag dd. 22 januari 1979, het onderhavige punt aan de orde. In de memorie van toelichting (bladzijde 11) lezen wij: 'De Staatscommissie stelde voor ook de Verenigde Vergadering haar eigen Voorzitter te doen kiezen.

Om praktische redenen achten wij het echter gewenst de regel van huidig artikel 118, tweede lid, Grondwet over te nemen en te bepalen dat de Voorzitter van de Eerste Kamer tevens Voorzitter is van de Verenigde Vergadering. Aangezien de Kamers in verenigde vergadering normaliter slechts op Prinsjesdag bijeenkomen, bestaat aan een procedure volgens welke deze vergadering zelf haar Voorzitter kiest, geen behoefte'.

Uit dit citaat springen twee punten dus naar voren, namelijk 'om praktische redenen' en 'geen behoefte'. Een weinig principiële, eerder praktische benadering. Dit dan overigens, nadat direct daarvoor in de memorie van toelichting is opgenomen de volgende passage: 'In verband met de onafhankelijke en zelfstandige positie van de Staten-Generaal, achten wij het gewenst de voorzittersbenoeming aan de Kamers zelf over te laten'.

Je zou zo zeggen, dat dan de gedachte van de Staatscommissie daarop toch precies aansloot. Wat stond nog meer op bladzijde 9 van die bewuste memorie van toelichting?

Ik spreek nu over een volgorde in de nieuwe Grondwet, namelijk eerst de vermelding van de Tweede Kamer en daarna van de Eerste Kamer. Ik citeer: 'De grotere betekenis van de Tweede Kamer is tot uitdrukking gebracht door in het eerste lid de Tweede Kamer als eerste te noemen. Voorts zijn het tweede en derde lid verwisseld, waardoor de bepaling omtrent het aantal leden van de Tweede Kamer vóór de overeenkomstige bepaling met betrekking tot de Eerste Kamer is geplaatst'. De Regering tekende hierbij aan: 'De voorgestelde redactie wijkt enigszins af van die van de staatscommissie'.

De Kwaadsteniet

Dan komt het voorlopig verslag. Er wordt van de zijde van de Tweede Kamer, ook onzerzijds, gereageerd. Ik citeer: 'De leden van de CDA-fractie zouden zich wel kunnen verenigen met het tot uitdrukking brengen van de grotere betekenis van de Tweede Kamer ten opzichte van de Eerste Kamer. Het leek hun overigens nogal subtiel dit te doen door in de voorgestelde redactie de Tweede Kamer als eerste te noemen. Op zich zelf zegt een bepaalde volgorde niets, gezien bij voorbeeld de huidige volgorde en de huidige werkelijkheid.

Vooralsnog neigden deze leden er dan ook toe de bestaande volgorde liever te handhaven. De betekenis van de Tweede Kamer zou wellicht beter kunnen worden onderstreept door te bepalen, dat de voorzitter van de Tweede Kamer tevens voorzitter van de Verenigde Vergadering is. Het zou deze leden interesseren ter zake een nadere uiteenzetting van de regering te krijgen.' (Voorlopig verslag, bladzijden 10 en 11).

In de memorie van antwoord (blz. 18) reageerden de bewindslieden onder andere met het volgende: 'Wij achten de kwestie van de volgorde ook niet zo'n gewichtige zaak, maar de voorgestelde omzetting lijkt ons toch wel voor de handliggend'. Maar ten aanzien van het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering merkt de Regering in de memorie van antwoord (blz. 23) op: 'Te dien aanzien merken wij op, dat in de herziene Grondwet de onderlinge positie van beide Kamers geen wijziging zal ondergaan.

Wij zien dan ook geen aanleiding om ten aanzien van het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering wel een verandering aan te brengen. Wij menen ook dat handhaving van de bestaande situatie in de lijn ligt van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-De Kwaadsteniet, volgens welke de Eerste Kamer de haar thans toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht zou moeten behouden. Wij zouden van de strekking van deze motie, die naar het ons voorkomt ook betrekking heeft op de taken en de bevoegdheden van de Voorzitter van de Eerste Kamer, niet willen afwijken'.

De langzamerhand 'beroemde' motie-De Kwaadsteniet is ingediend in de derde OCV over de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12 944) op 9 december 1974 (Derde OCV, dd. 9 december 1974 blz. 373, doc. boek dl. II, bladzijden 93, 94, 176; zie ook blz. 30 e.v.) en nader besproken in de

plenaire vergadering van de Tweede Kamer, welke begon op 21 januari 1975 (Handelingen Tweede Kamer blz. 2302, doc. boek dl. II, 249/255). Op die plaatsen kan iedereen, die met zoveel toewijding naar die motie verwijst, nog eens rustig nalezen, waarnaar de verwijzer dan wel verwijst. Waar gaat en ging het om?

Afgezien van het feit, dat gedeelten van zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer afschaffing van de Eerste Kamer wilden bevorderen, werd er in onze ogen via de Kabinetsnota inzake het grondwetsherzieningsbeleid een politieke uitkleding van de Eerste Kamer op het toneel gebracht. Het kabinet onderstreepte in die nota met forse halen, dat de Eerste Kamer een college van heroverweging is, terwijl overigens ten aanzien van die Kamer kon worden gelezen: het budgetrecht verdwijnt; het recht van enquête wordt geschrapt; het recht, voorstellen tot grondwetsherziening in tweede lezing met $\frac{2}{3}$ der uitgebrachte stemmen goed te keuren wordt geëlimineerd; het recht van interpellatie wordt weliswaar gehandhaafd maar het heeft geen 'politieke gevolgen'.

Natuurlijk, iedereen kent de gegroeide praktijk. De Eerste Kamer heeft een meer beperkte taak maar onder het mom van 'wijziging' van bevoegdheden zouden formeel bevoegdheden van de Eerste Kamer ontnomen worden. Dat ging te ver. Dát alles leidde tot de indiening van mijn motie, op het betreffende punt, verkort luidende:

'De Kamer, - van oordeel, dat de Regering ten aanzien van taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer te zeer beoogt deze Kamer een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden te doen zijn; overwegende, dat hierdoor de positie van de Eerste Kamer wordt verzwakt, terwijl zij in het tweekamerstelsel een zinnige functie vervult voor de werking van ons parlementaire stelsel; nodigt de Regering uit bij haar voorstellen het navolgende in acht te nemen: b. de Eerste Kamer behoudt de haar thans toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht; ...'. Ik doel op stuk 12 944, nr. 22.

De toenmalige Minister heeft daarop gereageerd (vgl. dl. II, bladzijden 109, 250) met de opmerking, dat dit in feite een bevriezen van de ontwikkeling zou betekenen, omdat het mooie van ongeschreven recht is, dat het zich veel gemakkelijker ontwikkelt dan geschreven recht. Ik heb daarop toen al, in de derde OCV en in de plenaire vergadering geantwoord, dat deze motie op dit punt stond tegenover de kabinetsnota.

Het kabinet wilde wijzigingen op de aangegeven punten; de motie nodigde de Regering uit bij haar voorstellen, dus bij de in te dienen wetsontwerpen, in acht te nemen dat wij dat niet wens-ten. Eenmaal ter zake weer op het goede spoor zittend, is het nogal logisch, dat het ongeschreven recht zich kan blijven ontwikkelen.

Het ging destijds als zodanig ook niet om de positie van de beide Kamers onderling. Het ging met name over de Eerste Kamer en een mogelijk onbedoelde versterking van de positie van het Kabinet (dl II, bladzijden 57, 91). De motie ging uit van de feitelijke, zich ontwikkeld hebbende situatie en keerde zich tegen een in de nota door het Kabinet voorgenomen forcering van een mogelijke verdere ontwikkeling op de bedoelde punten ten aanzien van taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer. Ieder die van wat zwart op wit staat kennis neemt, kan zien dat de strekking van die motie geen betrekking heeft op de taken en bevoegdheden van de voorzitter van de Eerste Kamer.

Het leek mij langzamerhand echt nodig, de motie-De Kwaadsteniet weer eens even in een helder daglicht te plaatsen. Ik heb de zaak hier in het kort in herinnering gebracht maar, zoals gezegd, men kan het uitvoerig nalezen.

Nodig is dit omdat na de behandeling van wetsontwerp 14 222 (vgl. Handelingen, Tweede Kamer 5 februari 1980, blz. 2725/2726, óók 19/12/79, blz. 2077/2078) deze zaak bij de Eerste Kamer tot dan toe en ook na onze inbreng in het verslag op 16 640 bij de bewindslieden nog steeds niet duidelijk was.

Wat nu actueel de wetsontwerpen nrs. 16 640 en 16 642 betreft, het verslag en de nota naar aanleiding daarvan zijn gesteld, dat wij thans geen opmerkingen te maken hebben over 16 642.

Wij zouden nog enkele opmerkingen willen maken over de toegepaste splitsing van de bepalingen van wetsontwerp 14 222 in twee wetsontwerpen. Wij hebben kennis genomen van de reactie in de nota naar aanleiding van onze opmerkingen ter zake in het verslag. De laatste alinea van het betreffende onderdeel luidt:

'Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie merken wij op, dat wij het niet zinvol hebben geacht één wetsontwerp in te dienen. Het lag voor de hand de bepalingen, waarover overeenstemming bestaat tussen beide Kamers, in een afzonderlijk wetsontwerp op te nemen'.

De Kwaadsteniet

Deze alinea betreft kennelijk onze vraag op het verslag:

'Vreesden de bewindslieden dat bij indiening van één wetsontwerp dat op het betreffende punt opnieuw door de Tweede Kamer geamendeerd zou kunnen worden, dit wetsontwerp opnieuw door de Eerste Kamer verworpen zou worden?'

Het kan en mag natuurlijk geenszins zeker worden geacht, dat de Eerste Kamer dit zou doen. Ook die Kamer ziet stellig in, dat dan 'een belangrijk gedeelte' aan het in eerste lezing vastgestelde hoofdstuk Staten-Generaal van de herziene Grondwet zou ontbreken, hetgeen toch ook de Eerste Kamer, evenals de Tweede Kamer, met de bewindslieden, onwenselijk zal achten en hetgeen ook problemen oplevert door de samenhang tussen de wetsontwerpen 14 222 en 14 223. Gelet op het belang van die zaak en gelet op de in het algemeen wijze terughoudendheid van de Eerste Kamer zou het zeer wel denkbaar zijn geweest dat de Eerste Kamer het opnieuw en zelfs op gelijke wijze door de Tweede Kamer geamendeerde wetsontwerp zou hebben aanvaard.

Wij zijn – en dat ligt in het verlengde van het voorgaande – enigermate verwonderd, dat enige leden van de Eerste Kamer die eerst voor het wetsontwerp hadden gestemd bij de herstemming hun stem daaraan onthielden, vanwege de signalering dat, zo het wetsontwerp al zou worden aanvaard, aanvaarding in tweede lezing weinig waarschijnlijk zou zijn. Ik denk toch, dat zowel in de Eerste Kamer als in deze Kamer ter zijner tijd nieuwe afwegingen nodig zullen zijn ten aanzien van de belangrijke gezamenlijke arbeid van Regering en parlement in verband met deze algehele grondwetsherziening.

Wij menen, dat noch daar noch hier bij voorbaat en over de gehele linie gesteld zou moeten worden, dat alleen wat nu de steun van twee derden verwierf nieuwe grondwetsstekst zal worden en dat wij met elkaar de rest zouden kunnen vergeten. Uit het voorgaande blijkt, dat onze vraag betreffende het niet vermelden van de omstandigheid dat het bij het verwerpen van het wetsontwerp door de Eerste Kamer om een herstemming ging, niet van belang ontbloomt was, evenmin als de beantwoording van die vraag door de bewindslieden in de nota naar aanleiding van het verslag.

Overigens, moet nu de Tweede Kamer maar haar voorkeur zonder meer handhaven en opnieuw hetzelfde

amendement indienen? De Tweede Kamer is immers vrij in haar oordeel over het nieuw ingediende wetsontwerp, zo beklemtonen de bewindslieden in hun nota naar aanleiding van het verslag. De bewindslieden zeggen in de nota ook, dat het hen de moeite waard leek om de kwestie van het voorzitterschap van de verenigde vergadering opnieuw in het overleg met de Tweede Kamer aan de orde te stellen.

Alles afwegende menen wij echter niet, dat het een goede zaak zou zijn opnieuw hetzelfde amendement in te dienen. Hoe verdedigbaar, eigenlijk voor de hand liggend, dat amendement ook was, het is voor de Tweede Kamer geen vitale politieke kwestie. Het lijkt ons ook niet elegant op dit punt met dat amendement tegenover de Eerste Kamer te proberen door te zetten. Het zou dan ook van de kant van de Tweede Kamer op een prestige-zaak kunnen gaan lijken.

Er moet ons overigens wel wat van het hart tegenover enkele woordvoerders in de Eerste Kamer op dit punt, voor zover zij ten aanzien van het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-De Kwaadsteniet c.s. spraken over overwegingen betreffende hoffelijkheid, behoorlijkheid, courtoisie. Ik heb al eerder, eind vorig jaar, aan mijn vriend en politieke geestverwant aan de overzijde, mr. W. F. de Gaay-Fortman, geschreven, dat dit een kwestie van gevoelens is, die wat in mij blijft rondhangen, meer dan een verschil van mening betreffende tegengestelde zakelijke en politieke opvattingen als zodanig.

Ik wil dit punt niet onbesproken laten. Ik had en heb geen behoefte om de Eerste Kamer niet te respecteren. Ik heb nooit het gevoel gehad, dat ik de positie van de Eerste Kamer als zodanig aantastte, hetgeen overigens kan blijken uit alles wat ik rond de grondwetsherziening in de afgelopen jaren heb gedaan, gezegd en geschreven. Op basis daarvan heb ik ook het voorzitterschap van de verenigde vergadering, een bijeenkomst van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer, bezien. En – zoals nooit – heb ik ook daarover geen contact gezocht met de Eerste Kamer. Dit is niet bij mij opgekomen en naar mijn mening zou dit ook niet juist zijn.

Ik heb in deze Kamer bij de behandeling van wetsontwerp 14 222 (Handelingen Tweede Kamer 5 februari '80, blz. 2725 e.v.) gezegd, dat de strekking van het amendement was, om de woorden van de bewindslieden te gebruiken, de grotere betekenis van de

Tweede Kamer in de Grondwet tot uitdrukking te brengen overeenkomstig de feitelijke staatsrechtelijke en politieke situatie. Hiermede wordt de bestaande onderlinge positie van de beide Kamers gehandhaafd en ondergaat die geen wijziging. De Eerste Kamer behoudt immers de haar thans toekomende taken en bevoegdheden.

De huidige regeling is, in tegenstelling tot hetgeen in de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt gesteld, juist niet een element van de onderlinge positie. Zo hadden de bewindslieden het trouwens zelf ook niet gesteld in hun hiervoor geciteerde memorie van antwoord.

Wij geven de voorkeur aan het in deze kamer breedgesteunde amendement. Wij hebben toen dan ook niet gepleit voor de in de Proeve en door de staatscommissie naar voren gebrachte mogelijkheid. Zoals uit het verslag reeds kon blijken en zoals hiervoor ook reeds onderstreept, willen wij onze voorkeur niet tegenover de Eerste Kamer proberen door te zetten. Wij achten de benoeming van het zelf benoemen van een voorzitter uit de leden een aanvaardbare en thans mogelijk ook meer elegante tussenoplossing.

Elk der Kamers benoemt zelf uit de leden een Voorzitter, zo wordt in de nieuwe Grondwet de ruimte gelaten. Zo dan ook de ruimte voor de verenigde vergadering, waarbij de Kamers als één worden geschouwd; ook dan een eigen zelfstandige benoeming. Ook uit een oogpunt van systematiek is hiervoor veel te zeggen. Wij hebben er in het kader van dit onderwerp geen behoefte aan om thans nog eens opnieuw over het onderwerp 'amendering' of verkapt recht van amendement van de Eerste Kamer breedvoerig te spreken. Dat is in de afgelopen tijden voorlopig genoeg gedaan.

In de memorie van toelichting hadden de bewindslieden al erkend, dat het in het algemeen niet wenselijk is een wetsontwerp in te dienen waardoor een door de Tweede Kamer aangenomen amendement ongedaan wordt gemaakt. Daaraan voegden zij toe: 'In dit bijzondere geval echter, waar het bovendien geen belangrijk politiek punt betreft, menen wij dat het verantwoord is van deze algemene regel af te wijken'.

Die toevoeging achten wij niet bijzonder gelukkig. Dit bijzondere geval blijkt volgens de nota te zijn een wijziging in de positie van de voorzitter van de Eerste Kamer, hetgeen volgens diezelfde nota bovendien geen belangrijk politiek punt betreft. Waarom zo'n wijziging dan voor de Eerste Kamer zoda-

De Kwaadsteniet

nig onaanvaardbaar moet worden geacht, laten de bewindslieden daar. Een meer feitelijke dan waarderende toevoeging was ons inziens meer op haar plaats geweest.

In de nota zeggen de bewindslieden vervolgens zelfs 'dat de vraag wie het voorzitterschap van die verenigde vergadering dient te bekleden niet in de eerste plaats van politieke aard is'. Kommen wij dus via allerlei omwegen toch weer terecht bij de memorie van toelichting op het wetsontwerp 14 222 namelijk 'om praktische redenen' en 'geen behoefte'. Waar blijven dan weer, ook zo gezien alle politieke verhalen van de bewindslieden rond de door hen, zoals hiervoor overigens aangetoond, misverstane motie-De Kwaadsteniet?

Waarom, zo vragen wij dan vervolgens, spreken de bewindslieden in de nota naar aanleiding van het verslag de hoop uit, dat de Tweede Kamer zich met het thans ingediende wetsontwerp zal kunnen verenigen? Achten zij zich soms te varen tussen Scylla en Charybdis, of nu de Eerste Kamer of de Tweede Kamer de een of de ander mag zijn? Wij zouden haast die indruk krijgen. Want verder in de nota betogen de bewindslieden weer, dat zelfs door het volgen van de gedachte van de staatscommissie de onderlinge positie van beide Kamers niet ongewijzigd zou blijven.

Wij zijn, zoals bekend, het daarmee niet eens. Onjuist is bovendien de mening van de bewindslieden, dat de verkiezing van de voorzitter van de verenigde vergadering door die vergadering zelf, niet in de lijn zou liggen van de motie-De Kwaadsteniet, zoals hiervoor breed is aangetoond. Dat ligt precies zo in de lijn als handhaving van de bestaande situatie. Wij geven de voorkeur aan onze nu voorgedragen, mogelijk ook meer elegante oplossing.

Wij achten het oordeel van de bewindslieden niet juist, dat dit ontwerp de Eerste Kamer meer in het bijzonder aangaat. Het voorzitterschap van de Eerste Kamer gaat meer in het bijzonder de Eerste Kamer aan, dat van de Tweede Kamer meer de Tweede Kamer. Het voorzitterschap van de verenigde vergadering gaat meer in het bijzonder de beide Kamers aan.

Een incident, klein, maar toch met vele kanten, zou daarmee op voor beide Kamers voldoende niveau tot het verleden kunnen horen met een voor beide Kamers redelijke toekomstige verwachting.



De heer **Patijn** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Een hernieuwde behandeling van de kwestie van het voorzitterschap van de verenigde vergadering lijkt op het eerste gezicht onnodig en overbodig. De Tweede Kamer aanvaardde destijds het amendement-De Kwaadsteniet met een zeer grote meerderheid; ons oordeel was duidelijk! Helaas, het heeft niet zo mogen zijn dat de Eerste Kamer het met grote meerderheid door deze Kamer uitgesproken oordeel, een oordeel gebaseerd op het recht van amendement van deze Kamer, heeft gevolgd.

Hier staan wij weer en de Regering heeft listig en naar zij meent en – zoals het vermoedelijk ook wel verstandig zal zijn – het wetsontwerp 14 222 in tweeën gesplitst, bang dat de Eerste Kamer opnieuw het wetsontwerp zou gaan verwerpen als de Tweede Kamer boze plannen met betrekking tot het voorzitterschap van de verenigde vergadering opnieuw ten uitvoer zou leggen.

Ik zal uiteraard, evenals mijn voorganger op dit spreekgestoelte, niet spreken over het grote wetsontwerp 16 642; daar hebben wij uitvoerig over gesproken en er is niets nieuws over te melden, omdat de Eerste Kamer nu eenmaal niet het recht van amendement heeft.

Over het kleine wetsontwerp wil ik enkele opmerkingen maken naar aanleiding van hetgeen er in de Eerste Kamer is gebeurd. Er zijn toen interessante opmerkingen gemaakt over de verenigde vergadering en over de positie die de Eerste Kamer heeft in de relatie tot de Tweede Kamer en dus de claim die de Eerste Kamer legt op het voorzitterschap van de verenigde vergadering.

Op 28 oktober 1980 zei de heer De Gaay Fortman sr. in de Eerste Kamer (Handelingen Eerste Kamer, blz. 45): 'In de tweede plaats lette men op het karakter van de Verenigde Vergadering. Er is dan de Verenigde Vergadering op de derde dinsdag van september en bij de sluiting van de zitting. Er is verder een Verenigde Vergadering om in het regentschap te voorzien en er is een Verenigde Vergadering wanneer de Raad van Ministers, in overeenstemming met het gevoel van de Raad van State, meedeelt dat de Koning buiten staat is geraakt om de Regering waar te nemen.'

Tenslotte kan er een Verenigde Vergadering zijn, als er een Koning benoemd moet worden. Ik zie dit nog niet zo gauw gebeuren, maar het is in elk geval voorzien.

Welnu, die vergaderingen gaan allemaal over belangrijke momenten in het leven van de Staat. Mij dunkt dat het karakter van die vergaderingen al wijst op een laten presidieren van die vergaderingen door de Voorzitter van de Eerste Kamer. Dit niet vanwege het karakter van heroverweging dat deze Kamer in tal van gevallen heeft, maar juist om haar afstandelijkheid ten opzichte van de grote politieke vragen en om het andere type leden dat zij in overwegende mate heeft in vergelijking met de Tweede Kamer, waar de politieke strijd nummer één is, terwijl bij ons – ik citeer wederom Anema – het overleg prevaleert'.

Mijnheer de Voorzitter! La chambre de réflexion, de Kamer van het nadenken; de afstandelijkheid tot de politiek. Als dat zo zou zijn en wij het karakter van de Verenigde Vergadering zo zouden achten, dan zou de heer De Gaay Fortman sr. gelijk hebben. Wij moeten ons natuurlijk wel afvragen of het zo is dat de Eerste Kamer zichzelf zo beschouwt.

Mijnheer de Voorzitter! Ik citeer Voorzitter Thurlings die op 16 september 1980 bij de verwelkoming van de nieuwe leden – het was Prinsjesdag – over de taak van de Eerste Kamer zei: 'De taak van de Eerste Kamer zou men wellicht kunnen omschrijven als tweeledig: deels als corrigerend, in die gevallen waarin fouten in wetsontwerpen niet ontdekt worden of eventueel veroorzaakt worden tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, dan wel de Tweede Kamer onvoldoende recht zou hebben doen wedervaren aan hetgeen in brede kring onder ons volk leeft, deels als inspirerend, in de zin dat het beleid op langere termijn wordt beïnvloed'.

Iedereen kan hierbij natuurlijk zijn gedachten hebben over gebeurtenissen in het politieke en staatkundige leven, waarbij de Eerste Kamer een rol heeft gespeeld door het verwerpen, dan wel het niet verder behandelen van bepaalde zaken. Iedereen denkt dan natuurlijk aan de behandeling van de abortuswet. Heeft de Tweede Kamer toen onvoldoende recht doen wedervaren aan hetgeen in brede kring onder ons volk leeft?

Hebben wij fouten gemaakt in wetsontwerpen die moesten worden gecorrigeerd? Als ik terugdenk aan hetgeen de heer De Gaay Fortman zei over het karakter van de Eerste Kamer en aan hetgeen de heer Thurlings erover zegt, dan is de feitelijke toepassing door de Eerste Kamer anders.

Mr. J. R. Vouïte, oud-lid van de Eerste Kamer, schrijft in het Nederlands

Patijn

Juristenblad van 27 september 1980 een artikel naar aanleiding van het feit dat de heer Wiebenga, lid van de VVD-fractie in de Eerste Kamer, in een motie de Regering had verzocht om een wetsontwerp terug te nemen. Op blz. 864 schrijft hij het volgende:

'Ik heb mij afgevraagd of het indienen van moties, zoals geïntroduceerd door mr. Wiebenga niet meer zou moeten worden toegepast door de Eerste Kamer. Wanneer de Regering, of de indieners bij een parlementair initiatief, zich niet of onvoldoende realiseren hoe zwaarwegend bepaalde kritiek is die door de Eerste Kamer bij het schriftelijk of mondeling overleg naar voren wordt gebracht; heeft dan niet de Eerste Kamer de plicht om als laatste redmiddel om afstemming te voorkomen, de indieners via een motie duidelijk te maken welke wijzigingen haar inziens in het wetsontwerp moeten worden aangebracht? Zou de Eerste Kamer dit richtsnoer bij voorbeeld gevolgd hebben bij het initiatief-ontwerp nr. 13909, de zogenaamde Abortuswet, zo zou ons land reeds lang verlost kunnen zijn van het slepende abortusvraagstuk.'

Dit wordt ook gezegd door de heer Feij – wellicht toevallig van dezelfde partij als de heer Voûte – die in een stemverklaring op 16 september, toen de stemmen staakten over het wetsontwerp waarover wij nu weer spreken, zei:

'Hoewel ons stelsel van wetgeving niet voorziet in overleg tussen beide Kamers, mag de gang van zaken nu niet bevorderlijk geacht worden voor de goede verhoudingen tussen beide Kamers, hetgeen mijn fractie unaniem betreurt.'

Daarin zit hetzelfde element besloten, namelijk dat beiden er in feite van uitgaan dat via een motie, dan wel enige andere uitspraak, de Eerste Kamer tijdens de behandeling van een bepaald voorstel van wet in de Tweede Kamer zou kunnen laten weten wat de Eerste Kamer al dan niet aanvaardbaar zou achten. Als dit ooit werkelijkheid wordt, acht ik dit een buitengewoon gevaarlijke ontwikkeling. Als de Eerste Kamer het recht van amendement wenst, dan zullen wij haar dat bij grondwetswijziging moeten geven.

Als de Eerste Kamer dit recht niet heeft – ze heeft het niet en krijgt het ook niet in de nieuwe Grondwet – dan zal de Tweede Kamer in alle rust moeten kunnen beslissen wat zij aan de Eerste Kamer wenst voor te leggen. Elk amendement moet dan worden beoordeeld op de merites die de Tweede

Kamer in het amendement ziet en niet op grond van de vraag of het wellicht in de Eerste Kamer al dan niet haalbaar is.

Als wij dat doen, zetten wij de staatkundige verhoudingen in Nederland op z'n kop. De bevoegdheidsverdeling tussen Eerste en Tweede Kamer, die uitdrukkelijk in de Grondwet is vastgelegd en die in de nieuwe Grondwet ook wordt gehandhaafd, mede op basis van een daartoe ingediende motie-De Kwaadsteniet, zou anders op z'n kop worden gezet, niet door de Tweede Kamer, maar door de Eerste Kamer. Dat vind ik een buitengewoon ongelukkige ontwikkeling.

Wat dit betreft sluit ik mij liever aan bij wat de Minister van Binnenlandse Zaken zei in antwoord op het betoog van de heer De Gaay Fortman op 2 december 1980. Daarin heeft hij de positie van de Eerste Kamer – en daaruit afgeleid de positie van de Eerste Kamer als deel van de Verenigde Vergadering – op vele punten geschetst op een wijze die mij zeer aanspreekt.

In het voorlopig verslag hebben wij al gezegd, dat wij ook zeer gewaardeerd hebben de wijze waarop de Minister in de Eerste Kamer het amendement-De Kwaadsteniet heeft verdeeld, hoewel hij hier heeft gezegd, dat hij het contre coeur aanvaardde. Hij zou het echter doen en hij heeft het gedaan; daarvoor mijn dank.

Wat is dan wel het karakter van de Voorzitter van de Verenigde Vergadering? Ik kan mij zeer wel vinden in wat mevrouw Kappeyne hierover heeft gezegd. Bij de behandeling van de desbetreffende grondwetsbepaling zei zij op 5 februari 1980 in dit huis: 'Ik zie in het functioneren van een persoon als Voorzitter van de Verenigde Vergadering niet tevens het functioneren van die persoon als voorzitter van zijn eigen Kamer.'

Ik vind dit een heel juiste omschrijving. Waarop het geschil tussen beide Kamers wat dit betreft neerkomt, is dat in feite wordt gezegd door de Eerste Kamer: wij hebben het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering, omdat de Voorzitter van de Eerste Kamer dit nu eenmaal is en daarmee heeft de Tweede Kamer niets te maken.

Nu zal de Minister mij onmiddellijk tegenwerpen: maar mijnheer Patijn, het amendement-De Kwaadsteniet deed precies hetzelfde, want het legde de Eerste Kamer het voorzitterschap op via het aanwijzen van de Voorzitter van de Tweede Kamer als Voorzitter van de Verenigde Vergadering. Mijnheer de Voorzitter! De heer De Kwaadsteniet heeft op dit punt ook zijn mea

culpa al uitgesproken; ik denk dat wij ons wat dit betreft wellicht hebben vergist en dat op dit punt een correctie noodzakelijk is. Maar niet de correctie die nu is aangebracht door de Minister, namelijk door terug te komen met zijn oude voorstel. Om die reden ondersteun ik het amendement dat de heer De Kwaadsteniet heeft ingediend.

Nu nog iets heel anders, een punt dat mij erg dwars zit nl. wat er bij de stemming in de Eerste Kamer is gebeurd. Bij de verwerping is een stemverklaring afgelegd, wederom toevallig een lid van de VVD-fractie, de heer Zoutendijk. Bij de eerste stemming stemde de VVD-fractie verdeeld en daardoor staakten de stemmen. Bij de tweede stemming, waarbij het wetsontwerp 14222 werd verworpen, was de VVD unaniem tegen.

Op zich zelf hoort u mij daar niet over. Het is een zaak van de VVD-fractie in de Eerste Kamer; ik heb daarover niets te zeggen. De heer Zoutendijk heeft in zijn stemverklaring het volgende naar voren gebracht: 'Inmiddels is mij gebleken dat genoemde bezwaren toch zo ernstig in deze Kamer leven dat, zo het wetsontwerp vandaag al mocht worden aangenomen, aanvaarding in tweede lezing weinig waarschijnlijk is.'

In verband met een vlot verloop van de totale grondwetsherziening komt het ons voor, dat het onder die omstandigheden de voorkeur verdient dat het wetsontwerp thans verworpen wordt, zodat de Minister de mogelijkheid krijgt op korte termijn een nieuw wetsontwerp bij de Tweede Kamer in te dienen. Om die reden hebben bedoelde leden van mijn fractie besloten hun stem thans aan het wetsontwerp te onthouden'.

De Grondwet voorziet niet voor niets in twee lezingen en een kamerontbinding. Hier wordt in feite betoogd (naar ik hoop is het een betoog van één lid en niet van de Eerste Kamer) dat de Eerste Kamer over haar eigenlijk graf heen kan regeren door te zeggen: de nieuwe Eerste Kamer zal ongetwijfeld hetzelfde doen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik vind dit iets wat niet kan. Als wij dit zouden doen, zouden hier heel wat grondwetswijzigingen in eerste lezing al zijn gesneuveld. Ik herinner eraan dat wij zeer grote bezwaren hebben gehad tegen een wetsontwerp, welke bezwaren werden verwoord door de heer Stoffelen. Het betrof de gemeenten en de provincies. Toen de PvdA-fractie op 22 maart 1979 tegen dit wetsontwerp stemde, heeft mijn vriend Stoffelen daarover gezegd: de tekst van het

Patijn

voorstel is nu van dien aard, dat wij het al met al nog slechter vinden dan de huidige tekst van de grondwet; om die reden zullen wij dan ook tegen het wetsontwerp stemmen.

Dit is heel in het kort geciteerd. Het is voor mij namelijk overduidelijk, dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in nieuwe samenstelling na de ontbinding in 1981 elk haar verantwoordelijkheid moet nemen over het totale pakket van grondwetsherzieningen. Ik heb dat te zamen met collega's uit de Kamer nog eens tot uitdrukking gebracht in motie op stuk nr. 17 (14 213) die met een grote meerderheid is aangenomen over het voorstel-Feij om nu al tot splitsing over te gaan. Een van de overwegingen daarin was: 'overwegende dat voor de behandeling in tweede lezing de verschillende wetsontwerpen behorende tot de algehele grondwetsherziening in hun onderlinge samenhang dienen te worden gezien'.

Bij de behandeling in de openbare commissievergadering – die heette toen nog zo – heb ik ten aanzien van het zogenaamde voorstel-Feij uitdrukkelijk geconstateerd, dat elke fractie, dus niet alleen de fractie van de Partij van de Arbeid, voor de zware verantwoordelijkheid staat, tot een afweging te komen van een totaal wetsontwerp tegen bezwaren op onderdelen daarvan. Die afweging wil ik, ook wat mijn fractie betreft, aan de nieuwe PvdA-fractie in de nieuwe Kamer overlaten.

De PvdA-fractie zal dan bij de tweede lezing moeten afwegen wat het betekent om tegen een wetsontwerp – in dit geval zijn dat provincies en gemeenten – te stemmen in relatie tot de overweging, of een deel van de totale grondwetsherziening daarmee in de mist verdwijnt. Die afweging moet dus de nieuwe fractie maken.

Nimmer heeft mijn fractie bij enigerlei wetsontwerp, hoezeer wij ook bezwaren tegen onderdelen hebben gehad, gepreludeerd op het feit dat er toch een tweede lezing met een ²/₃ meerderheid moet worden aangenomen. Wat kan een grote fractie, zoals die van de Partij van de Arbeid, wel niet bijdragen aan die verwerping? Zij heeft dus nooit gepreludeerd op die verwerping. Daardoor heeft zij ook nooit haar stemgedrag laten bepalen. Ik wil zeer duidelijk zeggen, dat wij dit ook nu niet doen. Wij moeten ervan uitgaan, dat wij onze verantwoordelijkheid als oude Kamer hebben en dat wij de nieuwe verantwoordelijkheden aan de nieuwe Kamer overlaten.

In die situatie ben ik vóór het compromis dat de heer De Kwaadsteniet heeft voorgesteld. Wij zullen de wetsontwerpen straks in de tweede lezing in totale samenhang bezien. Ik ben bereid, met de heer De Kwaadsteniet, in de vorm van een compromis mij te richten tot de Eerste Kamer met een nieuw amendement.

□

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof dat het alleen bij debatten over grondwetsherziening mogelijk is, dat zaken die nauwelijks enig politiek gewicht hebben tot zulke, niettemin boeiende beschouwingen aanleiding geven.

Ik heb met veel belangstelling geluisterd naar de betogen van mijn collega's. Daaraan heb ik zelf niet veel toe te voegen, omdat ik geloof, dat voor de bepaling op zich wie Voorzitter moet zijn van de verenigde vergadering de relatie tussen Eerste Kamer en Tweede Kamer van geen enkel belang is, ook niet wat het functioneren van de Voorzitters betreft. Ik wil wel eens weten wat de heer De Gaay Fortman sr. met zijn betoog over de Eerste Kamer als 'chambre de réflexion' heeft bedoeld.

Daar tegenover wil ik de herinnering zetten aan wat het Eerste-kamerlid wijlen de heer Van Riel wel eens over de Tweede Kamer heeft gezegd. Dat zou de 'volkskamer' zijn. Moet hieruit de conclusie worden getrokken, dat de Voorzitter van de Eerste Kamer wel zijn eerste activiteiten richt op nadenken en dat de Voorzitter van de Tweede Kamer dat niet doet? Die tegenstelling wat het voorzitterschap betreft, zeker wat het voorzitterschap betreft van de verenigde vergadering, bestaat geloof ik niet. In ieder geval is die oneigenlijk.

Ik bedank de heer Patijn voor het feit, dat hij een zin uit mijn betoog van indertijd heeft willen herhalen en dat hij daarmee zijn instemming heeft betuigd.

De enige reden dat ik ben meegegaan met het aanwijzen van de voorzitter van de Tweede Kamer tot voorzitter van de Verenigde Vergadering, was een reden van organisatorische aard. Ik weet dat mijn argument niet door de Regering is gedeeld. Mijn argument was dat de Tweede Kamer over een uitgebreider apparaat beschikt dat beter kan organiseren. Uit dien hoofde kwam het mij nuttig voor, de organisatie van de Verenigde Vergadering – die bij voorbeeld ook bij een inhuldiging van de nieuwe Koning

van groot belang kan zijn – in handen van dat apparaat te leggen.

Ik maak nog enige opmerkingen over de reden dat ik denk dat het voorzitterschap destijds aan de voorzitter van de Eerste Kamer is gegeven. Ik denk dat dit vanwege een zeer eenvoudig feit werd voorgesteld, namelijk dat de voorzitter van de Eerste Kamer door de Koning werd benoemd. Dat betekende in de praktijk dat terstond een voorzitter krachtens de Grondwet aanwezig was en dat deze voorzitter tot de organisatie kon overgaan, terwijl de functie van voorzitter van de Tweede Kamer pas werd bekleed nadat de keuze van de leden van de Tweede Kamer op een bepaald persoon was gevallen.

Het interessante is dat in het systeem van de nieuwe Grondwet die zekerheid niet meer bestaat, omdat krachtens de nieuwe Grondwet ook de voorzitter van de Eerste Kamer zal worden benoemd uit de leden en door de leden zelf. Dat betekent dus dat er dan enige onzekerheid zal heersen. Ik neem aan dat die benoeming op dezelfde of vergelijkbare wijze zal gebeuren als bij de Tweede Kamer. Dat houdt in dat de Verenigde Vergadering in ieder geval na verkiezingen bijeenkomt zonder dat een voorzitter is aangewezen.

Het hangt dan van het Reglement van Orde van de Verenigde Vergadering af – dat nu na vele jaren wellicht gemoderniseerd gaat worden – wie als vorige voorzitter zal functioneren. Ik vind dat op zich zelf niet een erg heldere situatie, maar het is in ieder geval een situatie die wat minder wisselend en variabel is dan in het amendement van de heer De Kwaadsteniet wordt voorgesteld.

In dat amendement kan het voorkomen dat de ene keer iemand uit de Tweede Kamer tot voorzitter wordt gekozen en dat het de andere keer iemand uit de Eerste Kamer is. Dat heeft juist ten gevolge dat de organisatie en de verantwoordelijkheid voor de organisatie wisselt en dat helemaal niet zeker is welke griffie die Verenigde Vergadering moet gaan organiseren.

Het is enigszins lood om oud ijzer – ik spreek in abstracto – maar mijn voorkeur gaat dan toch maar uit naar het oorspronkelijke voorstel van de Regering. Dat betekent dat de Grondwet een vaste voorzitter aanwijst. Die voorzitter wordt dan telkens wel weer gekozen door de Eerste Kamer – die voorzitter kan dus per jaar opnieuw worden gekozen of er kan een nieuwe voorzitter worden gekozen – maar dan is tenminste duidelijk dat de vorige

Kappeyne van de Coppello

voorzitter van de Eerste Kamer de Verenigde Vergadering zal organiseren.

Overigens denk ik dat het op zich zelf een weliswaar boeiend, maar niet altijd doelmatig schouwspel zal zijn dat iedere Verenigde Vergadering begint met het kiezen van een voorzitter.

Vooraf bij de inhuldiging lijkt mij dat een procedure die niet helemaal congruent is met de sfeer van de inhuldiging zelve. Ik hoop dat de indieners van het amendement ook dit bij hun overwegingen willen betrekken.

Mijn vraag aan de indieners is ten slotte, of zij ook hun gedachten hebben laten gaan over de zittingsduur van de voorzitter.

Wordt de voorzitter van de verenigde vergadering in hun amendement gekozen voor die ene verenigde vergadering, voor één zittingsjaar of de gehele zitting?

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! Mevrouw Kappeyne en de heer Patijn hebben in het begin van hun betogen relativerend gesproken over de grote betekenis van dit debat. De heer De Kwaadsteniet noemde het onderwerp dat wij thans behandelen, een van de boeiendste. Ik proefde in zijn woorden echter ook iets van een relativering. Ik kan mij de toonzetting van de betogen van de afgevaardigden voorstellen.

Ik meen te mogen vaststellen dat de geachte afgevaardigden die het woord hebben gevoerd, namens hun fractie kunnen instemmen met wetsontwerp 16 642, het belangrijkste van de twee onderhavige wetsontwerpen. De heer Patijn heeft een wijzigingsvoorstel op dit wetsontwerp ingediend. Ik vraag mij af of het verstandig is, dit aan te nemen, omdat ook hierdoor complicaties kunnen optreden. Het lijkt mij geen wezenlijke zaak.

De discussie van vanmiddag heeft zich beperkt tot wetsontwerp 16 640. De geachte afgevaardigden hebben allen gereleveerd waarom deze discussie thans wordt gehouden. De reden hiervoor is dat de Eerste Kamer het oorspronkelijke wetsontwerp 14 222 heeft verworpen, omdat het voorzitterschap van de verenigde vergadering door aanvaarding van het amendement-De Kwaadsteniet was komen te berusten bij de voorzitter van de Tweede Kamer.

Toen de Regering zich voor dit feit geplaatst zag, stond zij voor de vraag wat zij moest doen. Een mogelijkheid was, de kwestie van het voorzitterschap van de verenigde vergadering

niet meer in het overleg tussen Regering en Staten-Generaal te betrekken. Wij hebben echter voor de mogelijkheid gekozen, de oorspronkelijke tekst van de in wetsontwerp 14 222 voorgestelde bepaling over het voorzitterschap nogmaals in te dienen.

Hierbij is sprake van tweërlei overweging, die ook blijkt uit de stukken. In de eerste plaats gaat het om handhaving van de bestaande toestand, waarin de voorzitter van de Eerste Kamer ook voorzitter van de verenigde vergadering is. De Regering heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat dit in de lijn ligt van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-De Kwaadsteniet. Hij heeft vanmiddag zijn eigen licht wederom over zijn eigen motie laten schijnen.

Ex cathedra heeft hij een interpretatie van zijn motie gegeven. Hierdoor ben ik voorzichtiger met de exegese die de Regering aan de motie had gegeven. Het spijt mij dat ik de geachte afgevaardigde toch enigszins moet weerspreken. Ik ben van mening dat de lijn die de Regering heeft gekozen, dichterbij de motie staat dan de lijn die hij zelf heeft gekozen.

De geachte afgevaardigde de heer Patijn heeft meer dan andere geachte afgevaardigden ook de positie van de Eerste Kamer en de relatie van de Eerste Kamer tot deze Kamer in het geding gebracht. Anders gezegd stelde hij de vraag aan de orde, of de Eerste Kamer wel of niet een verkapt recht van amendement heeft en of door de handelwijze van de Eerste Kamer en later de handelwijze van de Regering tegemoet wordt gekomen aan – ik proefde dat uit zijn betoog – de neiging die hier en daar naar zijn indruk in de Eerste Kamer bestaat, de eigen bevoegdheden ietwat te overschrijden.

Ik meen dat dit niet het geval is, omdat van een overschrijding van haar bevoegdheid door de Eerste Kamer gelet op de stemming van deze Kamer over het oorspronkelijke wetsvoorstel geen sprake is. De Eerste Kamer kan toch niet de bevoegdheid worden ontzegd, een wetsontwerp te verwerpen als zij zodanige bezwaren tegen onderdelen ervan heeft dat zij aanvaarding niet voor haar verantwoording meent te kunnen nemen. De praktijk wijst toch wel uit dat de Eerste Kamer bepaald terughoudend is in haar handelen of dit stuk en slechts bij hoge uitzondering aldus handelt. Een paar voorbeelden uit het verleden kunnen daarbij worden genoemd.

De geachte afgevaardigde de heer Patijn sprak over de abortuswetgeving, maar ik zou een paar voorbeel-

den die meer passend zijn willen geven. Ik denk aan de archiefwet, de comptabiliteitswet, de kieswet Nederlandse ambtenaren in het buitenland, allemaal wetsvoorstellen waarvan de Eerste Kamer vond dat ze niet goed sloten en dat daarom tot verwerping moest worden gekomen. In dit soort situaties hebben we ook gezien, dat daarna de discussie tussen Regering en Tweede Kamer naar aanleiding van de gedachtenwisseling in de Eerste Kamer en de uitkomst daarvan weer op gang kwam en dat ook met voorstellen werd gekomen die wel sloten.

Ik zou er wel de algemene conclusie aan willen verbinden dat naar mijn overtuiging de Eerste Kamer met de gekozen handelwijze de eigen bevoegdheden zeker niet te buiten is gegaan.

Ik ben de geachte afgevaardigde de heer Patijn overigens erkentelijk voor zijn vriendelijke woorden over mijn optreden in de interessante gedachtenwisseling tussen Tweede en Eerste Kamer. De geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet vroeg of de Regering zich voelt als varende tussen Scylla en Charybdis. Dat is eigenlijk wel het geval. Ik heb ook niet zo sterk de neiging mij in de hartelijke gedachtenwisseling die zich tussen beide Kamers afspeelt, al te zeer te begeven en ook al te zeer een eenduidige voorkeur voor het ene dan wel het andere standpunt uit te spreken.

Vandaar ook dat ik in de eerdere gedachtenwisseling in deze Kamer het amendement niet zo vriendelijk tegemoet ben getreden. Ik heb tegengas gegeven. Vandaar verder dat ik in de Eerste Kamer juist de andere kant van de medaille heb laten zien en daar, zoals ik het eerder in deze Kamer heb gedaan, tot wijsheid heb opgeroepen.

Nu is er een amendement ingediend door de leden De Kwaadsteniet, Patijn, Brinkhorst en Bakker. De handtekening van mevrouw Kappeyne staat er niet onder. Zij heeft in haar betoog ook laten merken, waarom dat niet het geval is. Dit amendement geeft inhoudelijk weer wat indertijd door de staatscommissie is voorgesteld. Diegenen die wellicht van opvatting zijn dat de Tweede Kamer eerst had gedwaald – ik zeg dat niet maar er zijn er die dat vinden – zouden misschien nu kunnen zeggen: Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

De heer De Kwaadsteniet noemde het amendement een tussenoplossing, de heer Patijn sprak over een compromis. Ik voel dat ook zo. Het amendement moet worden gezien als een handreiking voor de overzijde.

Wiegel

Niet moet worden uitgesloten, dat aan de overzijde de gedachte zou kunnen postvatten, dat als de verkiezing van de voorzitter van de verenigde vergadering aan de orde is, alle leden van de Tweede Kamer en bloc op de voorzitter van de Tweede Kamer stemmen en alle leden van de Eerste Kamer en bloc op de voorzitter van de Eerste Kamer. Dit behoort natuurlijk niet het geval te zijn. Elk lid van de volksvertegenwoordiging kan volgens de constructie van het amendement zijn/haar stem uitbrengen op degene, die hij/zij het meest geschikt acht de verenigde vergadering voor te zitten. Het is best mogelijk dat noch de voorzitter van deze Kamer, noch die van de Eerste Kamer tot voorzitter van de verenigde vergadering wordt gekozen.

Dat is een interessante ontwikkeling in ons staatsrecht. Het heeft wellicht de spanning van het nieuwe. Mevrouw Kappeyne sprak over de variabiliteit, die op deze wijze mogelijk wordt. Zij trekt de conclusie dat dit amendement toch maar niet moet worden aanvaard. Zij meent, dat zekerheid omtrent het antwoord op de vraag, wie voorzitter van de verenigde vergadering moet zijn moet bestaan. Zij heeft een aantal kritische en praktische kanttekeningen geplaatst bij uitvoering van het gewijzigde wetsvoorstel. Ik ben door haar betoog bevestigd in de wijsheid die ik meende opgebracht te hebben door te bevorderen, dat het oorspronkelijke wetsontwerp werd ingediend.

Ik beschouw het amendement als minder vergaand dan het oorspronkelijke. Ik weet niet of iedereen er zo over denkt. Er wordt onzekerheid met charme en mogelijk negatieve kanten geschapen. Ik zet er een vraagteken bij, of aanvaarding van dit amendement opperste wijsheid is. Mocht de Kamer het amendement aanvaarden, dan zal ik wederom de last op mij nemen om het gewijzigde wetsontwerp aan de overzijde te verdedigen.

Ik vraag mij af of de amendementen van de heer Patijn nodig zijn. Eerlijk gezegd, meen ik dat dit niet het geval is. Ik kan ook niet overzien waartoe aanvaarding ervan leidt. Dat geldt met name voor het amendement op wetsontwerp I6 442. Ik vraag mij af of het verstandig is die amendementen te aanvaarden.

□

De heer **Simons**, regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog iets zeggen over het interessante betoog van de geachte afgevaardigde de heer

Patijn, dat ik met plezier heb beluisterd. Ik doel dan op de houding, die de nieuwe Kamers na de ontbinding zullen moeten innemen ten opzichte van het geheel van de grondwetsherziening. De heer Patijn heeft een wijs woord gesproken.

Het geeft bovendien ons – wij zijn al zoveel jaren bezig met die grondwetsherziening – de gelegenheid te zeggen dat, wanneer belangrijke en uiteraard verantwoorde tegenstand tegen bepaalde onderdelen van de grondwetsherziening aan het licht is gekomen in deze Kamer of aan de overzijde van het Binnenhof, de nieuwe Kamers er geheel vrij tegenover zullen staan en zich bovendien rekenschap zullen geven van het geheel van de grondwetsherziening.

Daarop aansluitend zou ik een beroep willen doen – het liefst op de heer Patijn maar anders op de Kamer – om niet over te gaan tot handhaving, respectievelijk aanvaarding van de twee amendementen, die de geachte afgevaardigde de heer Patijn heeft ingediend. Aanvankelijk sprak hij over listiglijk, later over verstandig. Ik moet zeggen dat ik tegen het woord 'listiglijk' niet zoveel bezwaar heb, zolang het niet arglistiglijk is. Bovendien is het direct daarop aangeduid als verstandig.

De opzet van de twee wetsontwerpen was de Kamer volkomen duidelijk. Wij wilden als het ware het gedeelte, waartegen bij beide Kamers geen bezwaar bestond, in veilige haven brengen. Wij hebben het daarom opgenomen in een apart wetsontwerp. Dit heeft zekere gevolgen gehad voor artikel III of IV. De opzet om het belangrijke deel van de grondwetsherziening, dat in wetsontwerp 16 642 is opgenomen, in veilige haven te brengen, zou eigenlijk worden getorpedeerd door deze twee amendementen. Ik doe daarom nogmaals een ernstig beroep op de geachte afgevaardigde de heer Patijn om deze amendementen in te trekken en, indien hij dit niet doet, op de Kamer om niet tot aanvaarding van deze amendementen over te gaan.

□

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben blij dat de Minister nog eens wil nadenken over de betekenis van de motie-De Kwaadsteniet. Herlezing zij aanbevolen.

Wat de herstemming betreft, verheugt het mij dat de heer Patijn een en ander zeer krachtig heeft onderstreept. Ik herhaal – zoals ik in eerste instantie al heb onderstreept – dat het een uitermate belangrijke zaak is, dat wij op deze wijze tegenover de behandeling

van de grondwetsherziening blijven staan, want hetgeen in gezamenlijke arbeid door regering en parlement naar voren is gebracht in de loop van vele jaren eist een zeer zorgvuldige behandeling.

Ten aanzien van de vraag of de Tweede Kamer, nu zij een andere benaderingswijze kiest, niet de indruk wekt dat zij in eerste instantie gefaald zou hebben, merk ik op dat dit geen juiste benadering is. Ik heb uitvoerig uiteengezet waarom het mij niet zo wijs lijkt, op dit punt zodanig bezig te zijn dat wij proberen dat vorige amendement toch koste wat kost door te zetten. Ik verwijs naar wat ik in eerste instantie heb gezegd.

De eerste keer was een en ander gebaseerd op het feit dat het goed zou zijn in de Grondwet de grotere betekenis van de Tweede Kamer tot uitdrukking te brengen. Daarop sloot dat amendement aan. Nu is de argumentatie dat het volstrekt in de systematiek past dat, wanneer elke Kamer afzonderlijk haar Voorzitter kiest, de Verenigde Vergadering dat ook doet. Uiteraard kan je dan nadenken over organisatorische regelgeving van die zaak.

Mevrouw Kappeyne heeft daarop gewezen. Ik til daaraan niet zo zwaar en kies wat dat betreft een andere benadering. Er zijn stellig in het kader van het reglement van orde goede regelingen te treffen, terwijl goed overleg mogelijk is in het kader van de Verenigde Vergadering. Dat de Tweede Kamer de Eerste Kamer in Verenigde Vergadering zou overstemmen door zonder meer de Voorzitter van de Tweede Kamer te kiezen, vind ik geen elegante gedachte, ook al heb ik die gedachte ook in de pers aangetroffen. Ik meen dat, als de Verenigde Vergadering uit haar midden een Voorzitter kiest, allerlei overwegingen aan de orde komen. Het lijkt mij niet juist, juist hierop de nadruk te leggen.

Ik weet niet, of dit amendement de opperste wijsheid vormt. Die vraag komt aan de orde bij al het werk van Regering en parlement. Wij proberen met elkaar een zo goed mogelijke regeling te vinden.

□

De heer **Patijn** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de bewindsman en de regeringscommissaris voor hun betoog. Ik heb een zeer genuanceerd betoog van de Minister gehoord en ik hoop dat hij dergelijke betoog ook in een andere functie in de komende anderhalve maand zal houden; dan volgen er leuke maanden.

Patijn

Ik laat mij niet het genoeg ontslaan om wellicht voor het laatst, vóór wij de grondwetswijziging afsluiten – ik denk niet dat er nog vóór 26 mei een onderwijsartikel zal worden behandeld – de degens te kruisen met minister en regeringscommissaris. Ik heb dat steeds met veel plezier gedaan.

Het gaat naar mijn mening thans om de vraag, of wij een systematiek in de Grondwet volgen. Dat is inderdaad het geval. Wie kiest de voorzitters? De Eerste Kamer en de Tweede Kamer kiezen hun eigen voorzitters. De systematiek werd in het verleden doorbroken doordat de verenigde vergadering een voorzitter kreeg opgelegd, die door 75 leden van de 225 werd aangewezen. Ik heb al gezegd, dat wij wat dit betreft wat te gretig zijn geweest door in eerste instantie dit te wijzigen en de voorzitter van de Tweede Kamer te noemen als voorzitter van de verenigde vergadering.

De heer De Kwaadsteniet en ik hebben nu de koppen bij elkaar gestoken en volgen nu de systematiek van de Grondwet: iedere parlementaire vergadering kiest haar eigen voorzitter.

De Minister vindt dat moeilijk, met het oog op de overkant. Hij denkt aan De Gaay Fortman, senior en junior, en aan Feij, die zullen roepen dat het weer niet elegant is en dat er spijkers op laag water worden gezocht. De Minister vreest dat zijn grondwetswijziging de mist in gaat. Hij is niet alleen ten opzichte van de Tweede Kamer maar ook ten opzichte van de Eerste Kamer verantwoordelijk. Ik vind, dat hij die zorgen best mag hebben maar dat de Tweede Kamer haar eigen verantwoordelijkheid heeft en dus amendementen kan voorstellen.

Mevrouw Kappeyne heeft gevraagd, hoe het is gesteld met de termijn, die voor de voorzitter moet gelden. Mijnheer de Voorzitter! Die termijn wordt ook niet voor de voorzitters van Tweede en Eerste Kamer vermeld in de Grondwet; daarvoor hebben wij onze eigen regelingen en reglementen. Welnu, die termijn kan dus ook worden geregeld in het reglement van orde voor de verenigde vergadering, dat nog dateert van 1880. Het is een mooie gelegenheid om bij het honderdjarig jubileum daarvan een prachtige bepaling op te nemen voor de verkiezing van de voorzitter. Men kan dan een welverdiend eeuwfeest vieren.

Over mijn amendementen heeft de regeringscommissaris gezegd, dat zij het wetsontwerp torpederen. Toch komen wij niet terug op het oorspronkelijke voorstel van de Regering. Nu er

sprake is van een afzonderlijk wetsontwerp denk ik dat, als mijn amendementen er niet zouden zijn, de Eerste Kamer haar schouders zou ophalen en zou stellen: de Tweede Kamer heeft ons geen gelijk gegeven en begint weer met wat nieuws; welnu dat torpederen wij waardoor automatisch de oude tekst van artikel 118, tweede alinea van de Grondwet wordt hersteld. Daarin wordt gesteld, dat de voorzitter van de Eerste Kamer de leiding van de verenigde vergadering heeft.

Ik heb door mijn amendementen duidelijk willen maken, dat ook de Eerste Kamer er nu maar over moet nadenken wat zij wil. Zij moet nadenken of zij het verwerpen van het brede wetsvoorstel 16 442, in dit geval tegenover een tot een compromis bereid zijnde Tweede Kamer, op haar geweten wil hebben.

De technische strekking is heel simpel. Als de Eerste Kamer het amendement-De Kwaadsteniet niet wil aannemen en dus wetsontwerp 16 640 verwerpt, wordt dank zij mijn amendementen artikel 118 tweede alinea niet hersteld, maar verdwijnt de benoeming van de voorzitter van de verenigde vergadering uit de Grondwet. Het reglement van de verenigde vergadering zal dan daarin moeten voorzien.

Wat betreft de provinciale staten en de gemeenteraden hadden wij er ook helemaal geen bezwaar tegen, dat de voorzitter van de provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad in de Grondwet niet wordt genoemd. Anderen dachten er anders over, maar ik vind dat daarin best kan worden voorzien in een reglement. Vandaar, dat ik mijn amendement vooralsnog handhaaf.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil twee korte vragen stellen: Naar de elegantie hiervan ten opzichte van de Eerste Kamer en vervolgens naar de niet zo fraaie situatie, dat in de Grondwet wel wordt gesproken over de twee Voorzitters van de afzonderlijke Kamers, maar niet over de voorzitter van de verenigde vergadering.

De heer **Patijn** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb in het voorlopig verslag een vraag gesteld en daarbij vijf mogelijkheden uiteengezet. De Regering heeft duidelijk geantwoord, dat zij het niet wenselijk vindt dat de aanwijzing van de voorzitter van de verenigde vergadering in het reglement van die vergadering plaatsvindt, zonder grondwettelijke basis.

Zij heeft echter niet uitgesproken dat het niet kan. Natuurlijk kan het! In het

geval van verwerping van wetsontwerp 16 642 in verband met het amendement-De Kwaadsteniet kies ik voor mogelijkheid nr. 5, namelijk dat dan maar in het reglement moet worden bepaald wie de voorzitter zal zijn.

□

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog iets zeggen over de amendementen van de heer Patijn. Ik weet niet of hij nog een termijn krijgt om te antwoorden; anders kan hij misschien bij interruptie nog iets zeggen.

De **Voorzitter**: Ik heb opnieuw laten enquêteren hoeveel tijd er heen zou gaan met de tweede termijn. De opgave was vijf minuten in totaal. Wij zijn nu al weer over de tien minuten heen. Op die manier wordt begroten moeilijk.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik heb voor mijzelf één minuut opgegeven. Ik hoop daaraan ook genoeg te hebben. Ik sprak echter wat langzamer om de aandacht van de heer Patijn te trekken.

Mijn vraag is van technische aard. Ik heb begrepen dat de heer Patijn beide amendementen voorstelt met het oog op het stemgedrag van de Eerste Kamer. Ik vraag mij echter af in hoeverre zijn amendementen kunnen leiden tot een consistent stemgedrag in de Tweede Kamer. Als men een uitspraak doet over artikel 3.1.12a van wetsontwerp 16 640 en bij voorbeeld het amendement van de heer De Kwaadsteniet verwerpt, zie ik niet hoe daarna het amendement-Patijn om artikel III te doen vervallen zou kunnen worden aangenomen.

Ik geloof dat er dan strijd is. Als men de tekst van artikel 3.12.1a handhaaft, zal er ook een artikel III moeten zijn, om artikel 118 tweede lid van de Grondwet, waarin hetzelfde wordt geregeld, te doen vervallen.

Hetzelfde geldt voor wetsontwerp 16 442. De heer Patijn wil daarin het hele artikel 118 laten vervallen. Als dat amendement zou moeten worden aangenomen, hoe is dat dan te rijmen met het stemgedrag bij het vorige wetsontwerp, 18 640, zoals ik dat zojuist uiteenzette? Dat kan bovendien nog afhankelijk zijn van de volgorde waarin de wetsontwerpen worden behandeld. Ik weet niet hoe de Eerste Kamer dat zal doen.

De heer **Patijn** (PvdA): Ik ben ervan uitgegaan dat deze amendementen alleen zin hebben, als het amendement-De Kwaadsteniet wordt aangenomen.

Kappeyne van de Coppello

In die context heb ik de amendementen ingediend. Als het amendement-De Kwaadsteniet wordt aangenomen, zal ik deze amendementen ook intrekken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dank u voor deze verduidelijking.

□

Minister **Wiegel**: De heer De Kwaadsteniet is teruggekomen op zijn opmerkingen in eerste termijn, die ook door de geachte afgevaardigde de heer Patijn zijn gemaakt met betrekking tot de onderlinge samenhang tussen de verschillende wetsontwerpen. Daarbij kwam ook de beoordeling straks in tweede lezing door beide Kamers aan de orde. De regeringscommissaris heeft zijn erkentelijkheid uitgesproken voor de opstelling die sprak uit de woorden, zoals de beide geachte afgevaardigden deze hebben uitgesproken. Ik wil gaarne ook in mijn tweede termijn die erkentelijkheid uitspreken.

Beide geachte afgevaardigden hebben gewezen op de systematiek, die zij door hun amendementen thans naar hun oordeel duidelijker in de voorstellen tot uitdrukking brengen. Wanneer hun amendement wordt aanvaard, zal ook voor de verenigde vergadering gaan gelden wat voor de Eerste en Tweede Kamer volgens de nieuwe Grondwet zou gaan gelden, namelijk dat deze kamers zelf hun eigen voorzitter kiezen. Ik heb in eerste termijn al gezegd, hoe ik mij tegenover het amendement opstel. Mocht het amendement worden aanvaard, dan ben ik bereid het gewijzigde voorstel in de Eerste Kamer te verdedigen. Ik handhaaf echter ook mijn stelling dat het verstandiger is en ook meer zekerheden schept, als het door de Regering ingediende wetsontwerp door deze Kamer wordt aanvaard.

Ten slotte maak ik een opmerking over de amendementen van de heer Patijn. Uit zijn betoog in tweede termijn bleek mij dat hij de Eerste Kamer het pistool op de borst wil zetten. In feite zegt hij tegen de Eerste Kamer: U neemt straks de verantwoordelijkheid voor de verwerping van dat 'grote' wetsontwerp, als u op dat punt, waar tegen u bezwaren heeft, niet door de pomp gaat. Ik weet niet of deze opstelling ertoe zou bijdragen, dat de Eerste Kamer zich op de juiste wijze behandelt voelt.

De heer De Kwaadsteniet heeft hier ook het woord 'elegantie' ten tonele gevoerd. Ik zou het om verschillende

redenen zeer toejuichen als de amendementen door de geachte afgevaardigde de heer Patijn zouden worden ingetrokken. Als hij daarvoor niets zou voelen, zou ik het zeer op prijs stellen, als de amendementen zouden worden verworpen.

De heer **Patijn** (PvdA): Ik laat de betogen van de Minister en van mijn collega's nog eens op mij inwerken. Ik ben uiteraard ook bereid tot een compromis. Daarom heb ik ook het amendement-De Kwaadsteniet ondertekend. In die bereidheid en ook omdat ik niet wil dat de Eerste Kamer zozeer het pistool op de borst krijgt, ben ik bereid, beide amendementen in te trekken. Ik zal mijn fractie adviseren, voor het amendement-De Kwaadsteniet te stemmen.

Minister **Wiegel**: Ik ben de geachte afgevaardigde zeer erkentelijk voor zijn woorden.

De **Voorzitter**: Aangezien de amendementen-Patijn (16 640, nr. 7 en 16 642, nr. 4) zijn ingetrokken, maken zij geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, de in verband met de wetsontwerpen noodzakelijke stemmingen dinsdag aanstaande te houden.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 18.35 uur tot 20.15 uur geschorst.

Voorzitter: Poppe

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp **Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn (Kaderwet specifiek welzijn) (14 493)** en van:

- de motie-Meijer c.s. over versterking van de algemene functie van de Kaderwet specifiek welzijn (14 493, nr. 50);
- de motie-Van Kemenade en Meijer over verdere uitwerking van de vereveningssystematiek (14 493, nr. 51);
- de motie-Van Kemenade en Meijer over de reikwijdte van de Kaderwet specifiek welzijn (14 493, nr. 52);
- de motie-Beinema en G. M. P. Cornelissen over uitbreiding en versterking van de algemene functie van de Kaderwet specifiek welzijn (14 493, nr. 53).

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Mijnheer de Voorzitter! Allereerst wil ik mijn waardering en erkentelijkheid uitspreken voor de wijze waarop verschillende sprekers op dit wetsontwerp zijn ingegaan.

Tussen indiening en invoering van de Kaderwet is dit debat een hoogtepunt en een draaipunt. Ik wil dit met enkele algemene opmerkingen markeren, alvorens meer specifiek in te gaan op hetgeen te berde is gebracht door de verschillende sprekers.

Het verhaal begint steeds weer met de knelpuntennota en de daaraan voorafgaande motie-Andriessen. Eigenlijk is dat niet het begin, want de knelpuntennota tekende het totaal van het welzijnsbeleid in een charmante chaos, zoals mijn voorganger dit karakteriseerde in een van zijn ironische ogenblikken. Welzijnsvoorzieningen zijn onvoldoende op elkaar en op de behoefte van de bevolking afgestemd. Concurrentie, overlapping en verkoeking werken chaotiserend. Ordening is nodig, maar niet opnieuw beginnen en ook niet: weg ermee!

De knelpuntennota is niet het begin van het latere modieuze roepen dat het allemaal nergens op slaat en dat wij ons geld wel beter kunnen gebruiken. Het verhaal van Achterhuis begint niet met de knelpuntennota. De chaos, zo zei Van Doorn, was ook charmant. Dan drukte hij het nog zacht uit. Charme vereist geen amputatie, maar zorgvuldigheid en voorzichtigheid. Charme wacht op een veroveraar die zijn uithoudingsvermogen beloofd ziet met een overwinning en niet om een versierder die zijn zaakjes denkt te kunnen regelen in een handomdraai.

Mensen organiseerden hun welzijnsvoorzieningen voor zichzelf en voor hun medemensen. Daarmee begint het verhaal. In de vorige eeuw al, begon de geschiedenis van de welzijnsvoorziening met particulier initiatief. In de tweede helft van deze eeuw gaan de overheden zich daar steeds intensiever mee bemoeien. Dan komt er vitaal, enthousiast en noodzakelijk welzijnsbeleid van de grond. Het is een tijd van onstuimige groei. Daarna kwam de knelpuntennota zeggen dat de tijd was aangebroken voor ordening en beheersing. Er moest een kaderwet komen. Ordening en beheersing worden vooral buiten de Kamer afgeschilderd als verkilling en beknotting. Het is echter veeleer volwassen worden. De groeistuipen van de puberteit zijn voorbij. Het welzijn moet een volwassen leven gaan leiden, gerendend en beheerst door de beginse-

Gardeniers-Berendsen

len die in de kaderwet zijn neergelegd, namelijk harmonisatie, decentralisatie, democratisering en planning, in onderling evenwicht.

Waarom gaat het zo langzaam en aarzelend? Veel kritische opmerkingen komen op die vraag neer. Nu wij de parlementaire behandeling in deze Kamer gaan afsluiten, wil ik nog één keer in het kort mijn overtuiging op dit punt uitspreken. Harmonisatie is een proces van lange adem. Nog niemand heeft zelfs maar geprobeerd om een kortere weg aan te wijzen. Harmonisatie gaat in feite niet over teksten, maar over beleidsvelden, instellingen, mensen en werk. Het is ordening brengen in een totaliteit die misschien chaotisch aan doet, maar waarvan de onderdelen vaak heel bewust en zeer planmatig zo en niet anders zijn opgebouwd. Daarom kost harmonisatie tijd. Daarom ook mag niet gesuggereerd worden dat het tijdverlies is.

In de schriftelijke fase van de parlementaire behandeling is tegelijkertijd vooruitgang geboekt. De harmonisatie met de WVG koppelde niet alleen deze twee wetten, maar bracht bovendien een nieuw element in de kaderwet, namelijk de categorie van wetten onder het bereik van de kaderwet. In memorie en nadere memorie van antwoord is dat helder uiteengezet. Zo'n nieuw element geeft nieuwe mogelijkheden voor de harmonisatiearbeid die ons in de komende jaren nog wacht. Aan het begin heeft dit kabinet op dit punt twee afspraken gemaakt, welke zijn uitgevoerd, namelijk de afstemming van kaderwet en WVG en het nemen van een beslissing over de vraag welk deel van de volwasseneneducatie onder de kaderwet kan worden gebracht.

Gedurende de rit zijn verdere afspraken gemaakt: de wet op het basisonderwijs, op de onderwijsverzorging, de wet op het speciaal onderwijs, op het hoger beroepsonderwijs en de kaderwet worden op elkaar afgestemd. Is dit nu uitsluitend een procedure-afspraak? Natuurlijk niet! Alsof wij niet aangetoond hebben dat een goede afspraak tot resultaten leidt!

Eén conclusie is mogelijk: harmonisatie is geen punt maar een proces. Dat proces stagneert bij onzekerheid over de kaderwet. Daarom is deze behandeling van vitaal belang.

Dan komt het punt decentralisatie. Ook daarover wil ik thans een algemene opmerking maken. Ik zal er later dieper op ingaan. Op dit punt wordt wel gesuggereerd dat het sneller en beter kan en dat er zo weinig gebeurt.

Maar wat is er nu gebeurd? Leek bij het indienen van de ontwerp-kaderwet door mijn voorganger CRM vrijwel alleen te staan met zijn streven naar decentralisatie, dat ook voor decentralisatie dodelijke isolement is in deze kabinetperiode doorbroken. Niet enkel in verklaringen, echt in actueel beleid en wetgeving is decentralisatie aan de orde gekomen in de stadsvernieuwing en de volkshuisvesting.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft de coördinatie op zich genomen van een programmatisch opgezet decentralisatiebeleid voor het gehele kabinet. Decentralisatie is een proces van diep ingrijpende beleidswijzigingen. Wie dat snel wil, loopt het risico minder decentralisatie en meer mislukkingen te veroorzaken. Decentralisatie is het overdragen van bevoegdheden, middelen en instrumenten aan lagere overheden.

Bestaande en vaak gewaardeerde banden, rechtsverhoudingen, vertrouwensrelaties worden verbroken. Nieuwe relaties moeten worden opgebouwd. Ik verbaas mij er zeker niet over, dat menig betrokkene in zo'n proces zich wel eens onzeker voelt, aarzelt, terugdeinst; het betekent nogal wat, als een instelling die jarenlang in Rijswijk kwam praten over haar werk en haar bestaan op zekere dag naar het gemeentehuis wordt verwezen. Het is goed, maar het behoefte nog niet altijd gemakkelijk te zijn.

De weg daarheen wordt thans bewandeld o.m. in de bestuurlijke experimenten van ontwikkelingsprojecten, in de uitwerking van de rijksbijdrageregelingen. Dit moet zonder onzekerheid kunnen voortgaan. Daarom is deze dag zo belangrijk; ik zeg het opnieuw.

De derde poot van de kaderwet is de planning. Wij zijn het aan het leren. Bevolkingsgroepen leren het, bestuurders, ambtenaren en werkers. Het is naar mijn mening te vroeg om te klagen over al dat papier. Wij hebben toch ook niet geklaagd toen het krijt er kwam toen wij leerden rekenen? Wij weten er te weinig van om te kunnen zeggen: zo moet het. Maar wij weten er te veel van om nog te kunnen zeggen: doe maar raak.

Plannen is in de grond van de zaak gewoon beleid maken, systematisch kiezen. Dat leerproces moet doorgaan en het is dan ook goed, dat wij thans zekerheid scheppen met de kaderwet.

Het vierde belangrijke element in de kaderwet is de democratisering; daar gaat het natuurlijk om, het beleid zo dicht mogelijk bij de mensen, overzichtelijk en daarom te beïnvloeden.

De kaderwet is daarvoor in mijn visie een noodzakelijke voorwaarde, niet minder maar ook niet meer. De kaderwet zelf maakt geen democratisch beleid, maar zij maakt het mogelijk. Democratisering van het functioneren van de instellingen bespreken wij deze dagen bij een andere gelegenheid, maar omdat zij in dit wetsontwerp stevig is verankerd, wil ik er ook in dit verband een opmerking over maken.

Het gaat mij daarbij niet om een modeverschijnsel maar om het bepalen van het welzijnswerk bij zijn oorspronkelijke bron, het particulier initiatief van de mensen die het aangaat. Geen betutteling van bestuurders of besturen, geen conservering van het bestaande omdat het bestaat, maar het centraal stellen van de mensen om wie het gaat. Dat leidde mij bij de bepaling van het zogenaamde particulier-initiatiefartikel en van het democratiseringsartikel.

Die twee artikelen, die twee beleidslijnen erachter, hangen nauw samen. Er is in en buiten deze Kamer wel gesuggereerd dat met het maken van een particulier-initiatiefartikel de CDA-Minister enkel een partijpolitiek stokpaardje van stal haalde. In de nadere memorie van antwoord heb ik al uiteengezet dat mijn bedoeling geheel anders is. Mijn visie op de overheid is, dat zij niet zoveel mogelijk doch dat zij niet meer moet doen dan nodig is.

Dit is in onze verzorgingsstaat heel veel. Het is geen partijpolitiek stokpaardje enige zorg te hebben over de democratische beheersbaarheid van de moderne verzorgingsstaat. Die zorg wordt links en rechts gedeeld. In dat licht is het niet zo vreemd aan te sluiten bij een traditionele grondtrek van het welzijnsbeleid, namelijk uitvoering door particulier initiatief en daarvoor voorkeur te hebben, niet minder en niet meer. Ik zeg en schrijf nergens, dat een overheidsinstantie geen werk mag uitvoeren. Integendeel! Zo nodig móet dat zelfs!

Noch de democratische beheersing noch de kwaliteit van het werk is ermee gediend, als zo veel mogelijk uitvoering in overheidshanden terecht komt. Natuurlijk vindt onze democratie haar brandpunt in de gekozen organen en hun beslissingen. Wil dat echter functioneren, dan mogen die niet overladen en verstopt worden door de talloze, ook belangrijke details van de uitvoering. Gekozenen nemen in de opzet van de wet de beleidsbeslissingen. Ik noem in dit verband plan en programma.

Verder toont de nadrukkelijke koppeling tussen mijn voorkeur voor het

Gardeniers-Berendsen

particulier initiatief en het democratisch functioneren aan, dat het niet gaat en niet kan gaan om conservering van bestaande verhoudingen, ook als die misschien star en fossiel geworden zijn.

Ingevolge het democratiseringsartikel móet het particulier initiatief bewijzen, dat het particulier is. Over de vraag, of men daarover nu optimistisch dan wel pessimistisch is, behoeven wij het niet eens te worden.

Het lijkt mij, dat wij het eens kunnen worden over de zaak zelf, zoals ik die voorstel. Als particulier initiatief betekent, dat werk ligt in de handen van de mensen die het aangaat – dit betreft het democratiseringsartikel – verdient dat de voorkeur. Ik doel dus op het particulier-initiatiefartikel. Vanzelfsprekend kom ik hierop terug, als ik inga op de opmerkingen van de verschillende sprekers.

Thans is echter het moment van beslissen aangebroken. De volgende vier elementen moeten worden afgewogen: democratisering, planning, harmonisatie en decentralisatie. Het gaat om het bepalen van hun onderlinge gewichten, steeds weer, in een eenduidig besluit over elk artikel. Daarvoor wil ik deze hoofdpunten thans vooraf in hun samenhang nog eens aan de orde stellen. Daarover kunnen wij naar mijn mening in deze dagen overeenstemming bereiken.

Op al deze hoofdpunten zijn het welzijnswerk, de gemeenten, de provincies en het Rijk bezig zich in te stellen om te zijner tijd de Kaderwet goed te laten werken. Al deze vernieuwingsprocessen zouden echter stagneren en in verwarring ontaarden, als de onzekerheid voortduurde over de vraag hoe die Kaderwet eruit kwam te zien. Er is jarenlang gediscussieerd.

Die discussie gaat nu uitmonden in beslissingen. Wij zijn jarenlang aan het oefenen. Daarmee gaan wij ook door. Daarvoor is nodig, dat wij het richtpunt nu vaststellen.

Ik stel vast, dat bij alle vragen en twistpunten in deze Kamer toch ook een brede overeenstemming is gebleken over enkele hoofdpunten. Een daarvan is namelijk, dat de kaderwet er moet komen, niet ooit, maar nu. Harmonisatie, decentralisatie, planning en democratisering zijn alle vier nodig in een onderling overwicht. Wij nemen in gemeen overleg met de Staten-Generaal beslissingen. Daarin praten wij ook verschillen uit. Het is goed daarbij te bedenken, dat wij het in ieder geval eens zijn over deze hoofdzaken.

Natuurlijk is er nog veel verschil van mening, ook op hoofdpunten. De verschillende waarderungen van het wetsontwerp en de beelden die daarbij gebruikt zijn, zijn opgevallen en verlopen van de 'slak waarmee wij de aansluiting hebben verloren' tot een 'goede wetgeving die ons niet verbijstert als een donderslag bij heldere hemel' en van een 'klepperende gebedsmolen' tot de 'eerste wettelijke onderbouwing van het welzijn'.

Ik realiseer mij heel goed, dat een wetsontwerp dat als een kader is bedoeld, waarbinnen het proces van decentralisatie en harmonisatie nog moet worden ingevuld, veel vragen oproept en een grote claim legt op toekomstig politiek handelen. Bovendien vraagt dat moed om samen door te gaan. Dat is een uitdaging. Sommigen zijn daarbij sceptischer dan anderen. Op één ding wil ik echter de nadruk leggen: alleen op deze wijze is het mogelijk.

Een ingrijpende verandering – ik durf te zeggen: omwenteling – die wij beogen, kan alleen via een stapsgewijze en procesmatige benadering worden gerealiseerd. Een andere benadering wordt al heel gauw een onbeheerst avontuur. De idee van één alles omvattende ingreep gaat voorbij aan de werkelijkheid. Toch klinkt die gedachte nog sterk door in de betogen van sommige afgevaardigden.

Ik stel het op prijs, dat de heer Meijer heeft erkend, dat het oorspronkelijk wetsontwerp te veel een wet voor CRM-voorzieningen is geweest. Vier jaar geleden was dat echter al een heel grote stap. De aansluiting op andere terreinen betrof een zorgvuldig te nemen volgende stap. Ik stel het op prijs, dat meer sprekers zich waarderend hebben uitgelaten over het loslaten van een aantal stuulementen. Dat was echter pas mogelijk op het moment dat de decentralisatie aansloeg.

Ik stel het op prijs, dat de heer Beinema de bijdragen heeft opgesomd die dit kabinet aan het decentralisatie- en harmonisatieproces heeft geleverd. Die konden echter niet worden gegeven zonder de voorbereidende stappen van anderen.

Ik ben er erkentelijk voor dat mevrouw Bischoff van Heemskerck het aan de inzet van de coördinerend minister voor het welzijnsbeleid toeschrijft dat thans de behandeling van de kaderwet kan worden voltooid. De memories van antwoord zijn goed leesbare stukken gebleven, is de waardering van de heer Verbrugh. Ik hoor dat natuurlijk graag, maar mijn medewerkers horen het zeker zo graag.

Naar mijn mening verdienen zij die lof ook. Ook de bijzondere inzet van deze Kamer heeft ertoe geleid dat – zoals mevrouw Cornelissen zei – het belang of de noodzakelijkheid van het welzijnsbeleid in onze samenleving nu wordt erkend. Er is de nodige kritiek geleverd, maar op zich zelf is dat geen drama, zei de heer Wolff. Het meest opvallend vond ik evenwel de positieve opstelling van alle zijden in deze Kamer tegenover het wetsontwerp als zodanig.

Daarover thans beslissingen nemen – ik zeg het nog eens met de woorden waarmee de heer Beinema zijn wel-doordachte beschouwingen afsloot – schept een vertrekpunt, geen eindpunt. Van hieruit moeten alle betrekkenen weer verder. Inderdaad, de heer Beinema heeft het terecht gesignaleerd; veel vragen naar de reikwijdte van decentralisatie en harmonisatie zijn vragen naar het eindpunt. Die vragen kunnen wel worden gesteld, maar niet beantwoord bij het vaststellen van het vertrekpunt. Het is een politiek beslispunt dat wij nodig hebben om het proces van decentralisatie en harmonisatie aan te pakken en te voltooien.

Wij gaan in tweede termijn nog puntsgewijze langs de ingediende amendementen, maar ik zeg nu reeds dat ik op sommige amendementen – soms afwijzende – kritiek zal laten horen. Voordat dit aan de orde komt, dank ik de indieners voor de inzet en de creativiteit waarmee zij door het hele ontwerp heen gekropen zijn bij het opstellen van alle amendementen. In dat verband past zeker een woord van bewondering voor de denkkraft en de politieke inzet van velen. In het bijzonder denk ik daarbij aan de PvdA-fractie, want die heeft ons allen verrast met een compleet wetsontwerp inzake de volwasseneneducatie.

Ik kom tot het betoog van mevrouw Kappeyne van de Coppello. Het was een uitermate boeiend betoog, waarvoor ik haar uiteraard erkentelijk ben. Zij herinnerde ons aan de discussie over de Knelpuntennota en de beginselen en uitgangspunten die daar aan de orde zijn gesteld. Mevrouw Kappeyne van de Coppello en ik kunnen het er wel over eens zijn dat verschillende van deze beginselen en uitgangspunten in het nadere ontwerp beter zijn terug te vinden dan in de aanvankelijke opzet van 1977. Ik refereer hierbij aan hetgeen zij heeft opgemerkt over het harmonisatiestreven en aan de waardering die zij uitsprak voor de tot stand gebrachte koppeling – zij het op vrij lange termijn – met de wet voorzieningen gezondheidszorg en de kaderwet specifiek welzijn.

Gardeniers-Berendsen

Zij herinnerde in dezen aan het voorgenomen onderzoek naar de vraag of delen van de onderwijswetgeving zich voor harmonisatie lenen. Het is tot nu toe inderdaad geen allesomvattende harmonisatie, maar ook mevrouw Kappeyne van de Coppello bespeurde terecht vooruitgang. Met haar ben ik van oordeel dat basisfuncties noch basisvoorzieningen in deze wet hun aparte regeling vinden, maar dat daarvoor – indien nodig – wetgeving is of komen zal die in uitgangspunten met deze wet gelijkenis vertoont, zoals het geval kan zijn bij de systematische beleidsbepaling, waardoor afstemming impliciet wordt.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft opnieuw een interessante beschouwing gegeven over de verschillende soorten voorzieningen. De belangrijkste soorten die zij onderscheidt, zijn de basisvoorzieningen, de zogenaamde autonome voorzieningen en de categoriale voorzieningen. Ik zei zojuist al iets over de basisvoorzieningen. Bij autonome voorzieningen gaat het om voorzieningen ten aanzien waarvan op het betrokken bestuursniveau wordt beslist of zij er komen of niet. Dit onderscheid is op zich zelf als uitgangspunt vrij helder, maar ik breng toch naar beide kanten nuanceringen aan.

In de eerste plaats kent de kaderwet voorzieningen die mevrouw Kappeyne van de Coppello 'autonoom' noemt. Dat is een aantal instrumenten waarmee de hogere overheid toch een zekere invloed op die voorzieningen kan uitoefenen, hoewel in het nader gewijzigd wetsontwerp een groot aantal daarvan is geschrapt. Ik begrijp van mevrouw Kappeyne van de Coppello dat zij een aantal gehandhaafde instrumenten – zoals artikel 41 – kan billijken, zij het soms node. Ik leid daaruit af dat zij de door mij bedoelde nuancering van het begrip 'autonome voorziening' ook kan billijken.

Ook ten aanzien van de basisvoorziening moet ik nuanceringen aanbrengen, en wel in die zin dat de keuze voor een basisvoorziening niet betekent dat er geen ruimte is voor decentralisatie en voor plaatselijke uitwerking en invulling van een centraal gegarandeerde voorziening. Ook in de visie van mevrouw Kappeyne is daarvoor gelukkig ruimte. De heer Van Kemenade ging zelfs zover – ik volg hem daarin – bij de dichotomie van basis- en autonome voorzieningen te spreken van 'tussenvarianten'.

Dit begrip is zeker bruikbaar, omdat het ons verlost van het idee dat de be-

slissing voor de ene pol ons ver verwijderd van de andere.

Mevrouw Kappeyne onderscheidt verder categoriale voorzieningen voor bepaalde groepen van mensen die in enkele concentraties of niet dicht verspreid over het land wonen. In de nadere memorie van antwoord is al uiteengezet dat dergelijke voorzieningen in het rijksplan en het rijksprogramma moeten worden opgenomen. Ik wijs hierbij overigens op artikel 48, volgens welke bepaling gemeentelijke en provinciale besturen bij de uitvoering ervan kunnen worden ingeschakeld.

In de nadere memorie van antwoord is er voorts op gewezen dat bij de ontwikkeling van de rijksbijdrageregeling maatschappelijke dienstverlening fase 1 is gezocht naar mogelijkheden, onderdelen van het rijksbeleid te laten groeien in het beleid van de lagere overheden. Een dergelijk instrument komt tegemoet aan de door mevrouw Kappeyne opnieuw naar voren gebrachte gedachte dat categoriale voorzieningen na verloop van tijd moeten worden overgenomen door de lagere overheid.

Ik herhaal nog eens dat aan de hand van de ervaringen met dit beleidsinstrument ten tijde van de invoeringswet zeer zorgvuldig zal worden bezien of een dergelijke mogelijkheid ook in de kaderwet moet worden opgenomen.

Ik refereer aan de opmerking van mevrouw Kappeyne dat de facetplannen en aanwijzingen oorspronkelijk vervat in het thans geschrapte hoofdstuk VII van het wetsontwerp, een rol hadden kunnen spelen bij het in leven roepen van categoriale voorzieningen. Dit is juist, maar de bezwaren die tegen deze instrumenten allerwegen, onder andere door de VNG, zijn aangevoerd uit een oogpunt van decentralisatie, moeten naar mijn mening zwaarder wegen.

De Regering is erkentelijk voor de aandacht die de Raad voor harmonisatie van welzijnsbeleid en welzijnswetgeving heeft gegeven aan het ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn. Ik noem in dit verband het uitgebrachte signalement De kaderwet in perspectief van 9 januari jongstleden, dat op bondige wijze de standpunten vertolkt die de raad tot dusverre heeft ingenomen en dat tevens de zienswijze weergeeft op de nadere memorie van antwoord en het nader gewijzigde ontwerp van wet.

Zojuist verwees ik naar de knelpuntennota van 1974 en merkte ik op dat de analyses hierin weergegeven, nog

steeds vertrekpunt zijn voor het zoeken naar oplossingen. Een van de middelen hiertoe is de wetgevende arbeid. Ik zeg dit met nadruk, want regelgeving is niet het enige instrument om tot de gewenste resultaten te komen. Afstemming van het beleid in de diverse sectoren is hiertoe eveneens bij uitnemendheid geschikt, waarbij ik onder meer verwijs naar bestaande en komende rijksbijdrageregelingen, de werkzaamheden van de Stuurgroep ontwikkelingsprojecten en de aandacht die wordt en zal worden besteed aan de harmonisatie van financieringssystemen.

Het uitgangspunt is en blijft een zodanige situatie in de diverse welzijns-onderdelen na te streven, dat voor de belanghebbende burgers en cliënten een inzichtelijk en zichtelijk geheel van voorzieningen tot stand wordt gebracht, zo dicht mogelijk bij de belanghebbende burgers en cliënten. Hiertoe is naast harmonisatie van beleid en wetgeving evenzeer het overlaten aan het beleid van de gemeentelijke en provinciale besturen van grote onderdelen van het terrein van het specifieke welzijn van eminent belang.

Enkele sprekers spraken over de voorstellen, te komen tot een algemene wet, zoals door de Harmonisatie-raad is gesuggereerd. Ik herinner aan de argumenten tegen zo'n wet, die ik in de lange-termijnadviesaanvraag aan de raad heb uiteengezet. Vanuit de opvatting dat wij de weg van de algemene wet niet moeten opgaan, heb ik in mijn brief van 3 maart 1980 aan de Harmonisatie-raad gevraagd of en, zo ja, met welke verdere elementen de algemene functie van de kaderwet kan worden uitgebreid. Verder was ik benieuwd naar de mening van de raad over de consequenties die de versterking van de algemene functies van de kaderwet naar zijn oordeel heeft voor bestaande en komende wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn die naast de kaderwet blijft gelden.

Het bilaterale overleg tussen departementen ter bevordering van een verdergaande harmonisatie is en blijft een uitermate belangrijk middel om tot de gewenste doelstellingen van afstemming van beleid en wetgeving te komen. Ik memoreer met erkentelijkheid de geïnstitutionaliseerde vormen van overleg voor afstemming, die zijn ingesteld met het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Bij het laatste ministerie gaat het om de wet op het basisonderwijs, de onderwijsverzorgingsstructuur, de Inte-

Gardeniers-Berendsen

rimwet op het speciaal onderwijs en de Wet op het hoger beroepsonderwijs. Verder zijn er intensieve contacten met Justitie, Sociale Zaken, Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Naast dit bilaterale overleg, zijn er de coördinerende voorportalen voor de diverse onderraden van de ministerraad, waarin het harmoniserend overleg plaatsvindt. Het is echter duidelijk dat, wanneer verdere resultaten dienen te worden bereikt ten aanzien van de harmonisatie van beleid en wetgeving, alleen reeds het wijzen op het ingroeimodel een voorbeeld is van wat goed overleg vermag.

Ik acht het als coördinerend minister dan ook belangrijk op deze weg voort te gaan. Harmonisatie is geen doel op zichzelf – zo staat het in de brief van 14 september 1979 – maar is een middel dienstbaar aan de belangrijkste doelstelling die wij voor ogen hebben, namelijk een samenhangend en inzichtelijk welzijnsbeleid te bevorderen dat voor de burgers, bestuurders, functionarissen en cliënten doorzichtig en begrijpelijk is en waarvan de betrokkenheid van allen een oogmerk blijft.

De heer **Meijer** (PvdA): Begrijp ik goed dat de Minister op het punt van de algemene bepalingen...

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik kom daar op.

De heer **Meijer** (PvdA): De Minister was nog niet aan een conclusie op dat punt?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Het is een onderdeel hiervan. Ik kom zeker terug op de motie van de heer Meijer.

Hetgeen zich ter plaatse, dus ook in de gemeenten en provincies afspeelt, is voor de betrokkenen begrijpelijk, en bereikbaar. De aan te brengen samenhangen kunnen daar het best tot hun recht komen. Harmonisatie heeft alleen betekenis met dit doel voor ogen. Ook decentralisatie is alleen zinvol als men deze eenvoudige doelstelling steeds als richtsnoer heeft en houdt. Onderlinge afstemming met delen van de onderwijswetgeving is alleen daarom al niet eenvoudig omdat de structuren van de onderwijswetgeving mede worden ingegeven door grondwettelijke regels.

Afstemming met wetgeving alleen binnen het departement van CRM is in sommige gevallen ook al erg moeilijk omdat, alvorens oplossingen kunnen worden gevonden, gezocht zal moeten worden naar harmonisatie van financieringsstelsels. Ik breng slechts de

commissie-Van der Dussen en de overwegingen rondom een financiële beraadsgroep opnieuw in herinnering. Men zal begrijpen op welke problematiek ik doel.

Decentralisatie is een algemeen vraagstuk van het regeringsbeleid, inclusief het welzijnsbeleid. Het is duidelijk dat dit vraagstuk niet alleen via de Kaderwet kan worden opgelost. Dat blijkt al uit de aan de Kamer toegezonden Decentralisatienota van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Een van de instrumenten, door middel waarvan beleid ter plaatse en in de provincie kan worden voorbereid, vastgesteld, uitgevoerd en bekostigd is wel degelijk de Kaderwet specifiek welzijn. Onderlinge afstemming met andere wetten beoogt een breder terrein van voorbereiding en planning ter plaatse. Bij voorbereiding en planning ingevolge de Kaderwet zal bovendien ondermeer worden gelet op de beleidsvoornemens voortvloeiend uit andere regelgeving. Op die manier zal samenhang worden bevorderd.

Zojuist was ik al in de gelegenheid iets te zeggen over de tot nu toe bereikte resultaten bij de harmonisatie van regelgeving. Ook de harmonisatie van beleid is in de toekomst van belang. Ik noem daarvan ook enkele voorbeelden, die door de woordvoerders van verschillende fracties zijn genoemd. Ik maak daar met erkentelijkheid melding van:

1. het bevorderen van het middel van rijksbijdragereregelingen;
2. het stimuleren van ontwikkelingsprojecten, teneinde het systeem van de Kaderwet bestuurlijk en inhoudelijk in de praktijk te beproeven, te toetsen, teneinde tot een evaluatie te komen die bij de invoeringswet kan worden verwerkt;
3. in deze fase het wijzigen van het ontwerp-Kaderwet en Wet voorzieningen gezondheidszorg, juist ter bevordering van de inzichtelijkheid voor burgers en cliënten;
4. het doorlichten van financierings-systemen;
5. het voortzetten van bilateraal overleg met andere welzijnsdepartementen;
6. het vaststellen van het uiteindelijke regeringsstandpunt over het doelmatig en democratisch functioneren.

Als wordt opgemerkt dat er weinig greep te krijgen is op bij voorbeeld sectorale wetgeving binnen het specifieke welzijn, omdat algemene criteria voor het toetsen van wetgeving blijven ontbreken, dan stelt de Regering dat die uitgangspunten, die algemene criteria, vastliggen. Zij zijn, bij voorbeeld,

vastgesteld in de discussies over de knelpuntennota. In de lijn van wat sectorale wetgeving wordt genoemd, zijn die criteria steeds meer een plaats gaan innemen. Er wordt ook in die wetten gaandeweg meer aandacht besteed aan systematische beleidsvoorbereiding, democratisch en doelmatig functioneren, aan samenhang, flexibiliteit en bereikbaarheid.

Dat bij de door ons gevolgde werkwijze een en ander zal leiden tot vermindering van harmonisatiemogelijkheden bij regelgeving en beleid moet dus worden ontkend.

Door de heer Meijer en mevrouw Bischoff wordt een motie voorgesteld op het punt van beleid gericht op harmonisatie en decentralisatie van een breed terrein van welzijnsvoorzieningen. Daarin wordt de Regering herinnerd aan de in 1974 gedane uitspraak dat een goede waarborg voor een samenhangend welzijnsbeleid dient te worden gevonden in een wetgeving die de gezamenlijke grondslagen regelt van een gedifferentieerd beleid op het gebied van het specifiek welzijn.

De Regering wordt uitgenodigd op grond van huidige ontwikkelingen en inzichten deze grondslagen opnieuw te formuleren, de deelwetgeving daaraan te toetsen en te onderzoeken of en op welke wijze de algemene functie van de kaderwet specifiek welzijn moet worden versterkt dan wel of met het oog daarop een wetgeving met algemene bepalingen noodzakelijk is. De Regering wordt uitgenodigd uiterlijk bij de indiening van de invoeringswet nadere voorstellen te doen.

Na wat ik al heb gezegd over een wet algemene bepalingen wil ik toch nog het volgende naar voren brengen. Een dergelijke wet kan de wetgever niet binden en kan niet een regeling bevatten die de rechtsbescherming, de rechtszekerheid, de flexibiliteit, de systematische beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en bekostiging naderbij brengt. Zo'n beginselenwet bevat naar de mening van de Regering niets anders dan een intentieverklaring, waarmee de regeling van de voorzieningen niet dichterbij wordt gebracht, evenmin als de decentralisatie, de deelwetgeving of de sectorale wetgeving worden gebonden noch de harmonisatie wordt bevorderd.

Het is juist de algemene functie van de kaderwet die wel tot deze doeleinden geschikt is. Artikel 5 bij voorbeeld in het nader gewijzigd ontwerp waarborgt bovendien de discussie, periodiek met de Staten-Generaal te voeren, om deze doeleinden die met de

Gardeniers-Berendsen

door mij behandelde motie worden beoogd, naderbij te brengen. Immers, periodiek wordt met de Kamer van gedachten gewisseld over voornemens met betrekking tot de decentralisatie en de harmonisatie op het gehele terrein. Bij die discussie met de Kamer komen naar mijn mening ook de door de fracties van PvdA en D'66 bedoelde gezamenlijke grondslagen aan de orde, die wanneer dat vereist is ten grondslag kunnen liggen aan nieuw te ontwerpen sectorale wetgeving of aanleiding kunnen zijn bestaande wetgeving te wijzigen.

Afgezien van artikel 5 zijn bijvoorbeeld ook de hoofdstukken II, III en IV geschikt tot verdere harmonisatie of zelfs integratie met andere regelgeving, zoals de Kamer bekend is uit de gewijzigde ontwerpen kaderwet specifiek welzijn en WVG. Concreet is de beleidsvoorbereiding van beide wetten in elkaar geschoven. De brief van 14 september 1979 herinnert aan het moment van invoering van de geïntegreerde planning in beide wetten. Ik ben van mening op deze gronden de hier besproken motie van de heer Meijer te moeten ontraden.

Veelmeer ben ik van oordeel dat de op hetzelfde onderwerp betrekking hebbende motie van de fractie van het CDA het standpunt van de Regering weergeeft. De bewoordingen van die motie zijn in overeenstemming met de lange-termijnadviesaanvraag aan de Harmonisatieraad, waarin aan het college wordt gevraagd, of, en zo ja in welke mate, de algemene functie van de Kaderwet specifiek welzijn zou kunnen worden versterkt.

De heer **Meijer** (PvdA): Over de wet algemene bepalingen zegt u dat die niet veel meer kan bevatten dan intentiebepalingen. Als in een wet algemene bepalingen artikelen worden geformuleerd die aanwijzingen geven waaraan de deelwetgeving moet voldoen, dan hebben die toch wetskracht en zijn het geen intenties. Wij hebben niet gezegd, dat de uitkomst van een eventueel onderzoek moet zijn dat er een wet algemene bepalingen komt. Wij achten het verstandig die mogelijkheid open te houden. Het is niet uitgesloten dat de Minister gelijk heeft dat ook de kaderwet op dat punt beter geschikt kan worden gemaakt. Het argument dat zij hanteert, namelijk dat de wet algemene bepalingen die functie niet kan hebben, wordt toch gelogenstraft in de wet algemene bepalingen op het terrein van het milieubeleid.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Mijnheer de Voorzitter! Juist bij het milieubeleid gaat het om een aantal wetten op hetzelfde terrein, die moesten ontstaan. Het was een bijna blank terrein, waarop de algemene bepalingen op een andere manier zijn gaan werken dan nu wordt voorgesteld. In de argumenten waarmee wordt gepleit voor de wet algemene bepalingen, gaat het om bepalingen in een wet die zou moeten doorwerken in bestaande en komende wetgeving.

Ik wijs erop, dat de Grondwet een toetsingselement kent; wetten, die in strijd zijn met de Grondwet, worden bij wijze van spreken ongrondwettig verklaard. Het is bepaald niet waar dat alle andere wetten moeten voldoen aan de door de heer Meijer voorgestane wet.

De heer **Meijer** (PvdA): Dat heb ik niet gezegd. Met het oog op het bevorderen van de harmonisatie zou een samenhangende planprocedure moeten worden ontwikkeld voor een breed terrein van welzijnsactiviteiten. Het is toch niet uitgesloten, dat die in een wet algemene bepalingen veel effectiever kunnen worden vastgesteld en worden uitgewerkt in deelwetgeving, toegesneden op de afzonderlijke terreinen dan wat verwrongen in een kaderwet, die toch een compromis is tussen deelwetgeving en algemene wetgeving?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik ben het niet eens met deze visie. In de adviesaanvraag aan de Harmonisatieraad komt de mening van het kabinet duidelijk naar voren. De kaderwet heeft wel degelijk de mogelijkheid die algemene functie uit te dragen. De heer Meijer meent, dat die wet voor een veel breder terrein zou kunnen gelden. De praktijk zou wel eens kunnen zijn, dat als op die wet moet worden gewacht alle harmoniserende maatregelen, die thans genomen kunnen worden achterwege worden gelaten. Ik verwijs naar de brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van mijzelf.

Daaruit blijkt, dat het mogelijk is wetten die verschillende planningsystemen kennen, op elkaar af te stemmen. De werking van die wet is niet zodanig als door de heer Meijer wordt gedacht. Er kan ook tijdverlies optreden.

Mevrouw **Bischoff van Heemskerck** (D'66): Het gaat om een proces. Worden eerst een aantal wetten gemaakt die later op elkaar worden afgestemd of stelt men bepalingen op, die belangrijk

zijn voor die deelwetgeving? De Kaderwet is hier nog niet aan toe. Minister Pais heeft gezegd: Het is niet de bedoeling van de Regering eerst allerlei sectorale wetten klaar te maken en dan te gaan afstemmen. De Wet op het basisonderwijs is echter al zover gevorderd, dat die zal worden afgerond. Dit staat op pag. 22 van de het eindverslag.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Denkt u, dat de wet algemene bepalingen hieraan eerder iets doet? Op dit moment houdt een groep zich bezig met de afstemming van beide wetten. Bij de Wet op het basisonderwijs behoort ook nog een overgangswet.

Mevrouw **Bischoff van Heemskerck** (D'66): Ik meen, dat dit inderdaad het geval is. Ik denk aan bepaalde wetten van Sociale Zaken. De aanwezigheid van een Wet algemene bepalingen – en geen Kaderwet specifiek welzijn – als toetsing kunnen dienen voor bij voorbeeld de uitvoering van de nieuwe werkloosheidsregeling.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Is ter zake van het vraagstuk: of een wet algemene bepalingen of een kaderwet, gesplitst in een algemeen deel en een smaller deel betrekking hebbend op de kaderwet welzijn, niet essentieel de vraag van de toepassing? Als men de Kaderwet gaat toepassen in de praktijk, dan heeft men in ieder geval een stuk kaderwet welzijn, waarop het algemene deel van de wet van toepassing zal zijn, terwijl men nog niet weet, wat het algemene gedeelte zal zijn – zover is de harmonisatie nog niet gevorderd – dat werkelijk uitvoering zal kunnen krijgen. De vraag is gewoon praktisch: kan, als er een algemene wet is, deze dan toegepast worden?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb net uiteengezet dat de mogelijkheid niet zo groot is om de ene wet wet dwingend op de andere wet te laten inwerken. Ik denk dat mevrouw Kappeyne van de Coppello dit met mij eens is. Het zou alleen maar kunnen als ik een algemene wet zou maken, waarin de artikelen van de wet, die deze moet beïnvloeden, worden opgenomen. Daaronder wijs ik op het tijdverlies. Wij weten dat de opstelling van een algemene wet lang duurt, omdat deze op al die andere wetten ter zake afgestemd moet worden. Degene, die denkt dat je zo'n algemene wet kan opstellen zonder afstemming op alle wetten die je in dat kader zou willen behandelen, weet dat er sprake is van een instrument, dat niet werkt. Dat heb ik proberen uit te leggen.

Gardeniers-Berendsen

De verbreding van de kaderwet geeft mogelijkheden, algemene bepalingen aan te geven. Met het oog daarop heeft het kabinet de Harmonisatie-raad om advies gevraagd. Ik meen dat het erg belangrijk is dat deze raad dit lange-termijnadvies in die zin opstelt, dat bij de invoeringswet gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen, die wij hebben opgedaan en van wat in het advies staat. Ik voel daarom duidelijk meer voor de motie van de heer Beinema. Ik wil niet de suggestie waken dat ik sta te juichen over het idee dat wij in het kader van de invoeringswet zouden moeten zeggen: wij gaan acht jaar wachten, totdat er een wet algemene bepalingen is die – ik herhaal het – weinig invloed zal hebben.

De heer **Meijer** (PvdA): Wij hebben de term 'acht jaar' niet in onze motie gezet. Wij gaan ervan uit, dat uw voor-spelling uitkomt dat de invoeringswet ons heel snel, dat wil zeggen binnen enkele jaren, zal bereiken.

De Harmonisatie is in zijn laatste advies – van januari jl. – nadat deze raad uw lange-termijnadviesaanvraag kende, teruggekomen op eerder verstrekte adviezen. De Harmonisatieraad heeft gesteld dat hij de algemene bepalingen beter acht ondergebracht in een wet algemene bepalingen. Ik heb geen stukken gezien, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de raad op dit standpunt is teruggekomen. Houdt u, als de Harmonisatieraad blijft bij zijn opvatting en als uw collega's in het kabinet uitspreken dat zij met u eerst een aantal algemene bepalingen wensen op te stellen omtrent de harmonisatie voordat over allerlei gebieden nadere besluiten worden genomen, dan toch vast aan uw uitgangspunt dat de kaderwet dat moet blijven, of zegt u: laten wij dan eens kijken wat die algemene bepalingen in een afzonderlijke harmonisatiewetgeving voor uitwerking zouden kunnen hebben?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Mijnheer de Voorzitter! Ik kan de heer Meijer maar één antwoord geven. Ik meen dat degene, die in al deze discussies werkelijke argumenten heeft kunnen aandragen dat de wet algemene bepalingen sneller tot het doel leidt dan waartoe de kaderwet naar mijn mening volstrekt geschikt is, nog moet worden gevonden. Naar mijn mening is het of wel juridisch niet mogelijk een wet op te stellen, die doorwerkt naar alle mogelijke andere wetten die in harmonisatie kunnen worden gebracht met het systeem van de Kader-

wet Specifiek Welzijn; ofwel de totstandkoming van die wet, die nage-noeg alle wetgeving ter zake erin moet betrekken, is een zo langdurig proces dat ik het volgen van die wet in het belang van de harmonisatie fout vind.

Het blijft herhalen van argumenten. Ik geef de heer Meijer graag de verzekering dat de adviesaanvraag inzake de lange termijn niet lichtvaardig is opgevat. Er was unanimititeit. Overigens weet ik niet precies waar de heer Meijer de gedachte op baseert dat de Harmonisatieraad de gebundelde intelligentie op de departementen ten aanzien van die mogelijkheden niet zou waarderen en de lange-termijnadviesaanvraag niet zou behandelen zoals de Regering heeft bedoeld. Ik sta daar even van te kijken.

De heer **Meijer** (PvdA): Ik constateer gewoon wat men in het laatste advies van januari 1981 heeft geschreven. Mijnheer de Voorzitter! Wij kunnen deze discussie verder kort houden. Wij constateren dat de Minister via de kaderwetmethode in de afgelopen drie jaren op het punt van de afstemming met de gezondheidszorgvoorzieningen een lange termijn-resultaat heeft bereikt maar dat er op korte termijn maar weinig is bereikt. Wij hebben dan ook begrip voor de kritiek van de Harmonisatieraad, dat deze weg weinig uithaalt. Wij zouden de andere methode, in kabinetsverband en via een wet algemene bepalingen, niet al bij voorbaat zozeer op de achtergrond willen schuiven als de Minister heeft gedaan.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik meen dat deze interrupties wat te vroeg zijn gekomen. Wanneer men spreekt over een wet algemene bepalingen, moet de vraag worden gesteld waarom die wet wordt verlangd. Daarbij speelt de harmonisatie natuurlijk een rol en juist daarom ben ik zeer uitvoerig ingegaan op alle mogelijkheden om harmonisatie tot stand te brengen. Harmonisatie komt niet tot stand omdat men een papiertje in handen heeft. Dát dacht u toch niet. Die wet algemene bepalingen maakt verder niets uit. Er moet gesproken worden met de mensen van de instellingen en de voorzieningen, die het samen moeten gaan doen.

Wat dit betreft mag ik constateren dat de ervaringen, opgedaan bij het afstemmen van een zo belangrijke wet als de WVG op de kaderwet, een unieke zaak vormen. De kaderwet was er niet op het moment, dat de bereidheid werd getoond om een afstemming te verzorgen met een andere wet, die er óók nog niet was. Het is bekend dat de

Wet ziekenhuisvoorzieningen nog niet werkt, maar er is toch gezien naar de mogelijkheden om tot een onderling samenhangende regelgeving te komen. Met die regelgeving is die harmonisatie er nog niet maar toch is daarmee aan een belangrijke voorwaarde daarvoor voldaan.

Vaak komen vragen naar voren als: hebt u die drie jaar ons alleen maar bediend met een nadere memorie van antwoord en wat wijzigingen en hebt u alleen maar wat gesprekken met andere departementen tot stand gebracht? Mijnheer de Voorzitter! Ik heb wel eens het gevoel dat men vergeet hoe moeilijk het is om in een kabinet, waarin de portefeuilles politiek goed omschreven zijn, te komen tot afspraken over de wetgeving op dit terrein, zodat een onderlinge afstemming mogelijk is.

Ik verzeker dat de kaderwet in deze kabinetsperiode tot diepgaande discussie binnen het kabinet aanleiding heeft gegeven. Op grond daarvan is die bereidheid om tot afspraken te komen, verkregen. Ik hoop dat het volgende kabinet dezelfde bereidheid zal tonen opdat de harmonisatie verder op gang kan worden gebracht.

Ik heb al een respectabel aantal departementen genoemd, dat bereid is om tot die harmonisatie te komen. Dat is niet niks, ook al ben ik mij bewust dat de kaderwet nog niet in het Staatsblad staat. Ik kan ook niet precies aangeven dat men op bepaalde plaatsen al zover is. Echter, wél is er de toestemming van het gehele kabinet om over het hele land verdeeld door middel van ontwikkelingsprojecten te tonen hoe het kan. Die zaak wordt gedragen door alle leden van het kabinet.

Gelet op die bereidheid en op die wil om tot afstemming en harmonisatie te komen, ben ik van oordeel dat die wet algemene bepalingen – als die ooit door iemand in vrije tijd op papier wordt gezet – wel bekeken kan worden maar dat dit stuk niets zou kunnen toevoegen dat wat reeds aan de algemene bepalingen in het algemene gedeelte van de kaderwet kan worden opgenomen. Daartoe dient de lange-termijnadviesaanvraag en ik wacht met spanning en interesse af, hoe de algemene functie van de kaderwet kan worden verbreed.

De heer **Van Kemenade** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De discussie is niet hoe moeilijk het allemaal was, hoe lang, hoe ver en hoe warm. Dat zal wel waar zijn. Ik begrijp echter niet waarom de Minister toch verwijst naar de lange termijn-adviesaanvraag, daar

Gardeniers-Berendsen

meer harmonisatiebepalingen wenselijk en mogelijk zouden zijn. Zij wil niet open laten de ook juridische vraag, of op den duur het grotere instrumentarium van de harmonisatie niet beter in een wet algemene bepalingen dan in het algemene gedeelte van de Kaderwet Specifiek Welzijn kan worden opgenomen, omdat de laatste twee doelstellingen heeft. Waarom – dat is wat wij beogen – laat de Minister die vraag ook niet open in de lange-termijnadviesaanvraag?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Mijnheer de Voorzitter! Het wordt een herhaling van argumenten. Het gaat er natuurlijk wel om dat ook de Harmonisatieraad een inzet heeft. Iedereen kan zien dat die buitengewoon groot is. Er is zeer goed afgewogen wat de belangrijke adviesaanvraag zou moeten inhouden. In die afweging zijn alle argumenten aan de orde geweest die ik zojuist heb genoemd. Ik ben werkelijk niet bereid, de aanvraag te verbreden met de vraagstelling omtrent een wet. Ik blijf erbij dat het een veel snellere weg is, de algemene bepalingen waarnaar is gevraagd door de heren Van Kemenade en Meijer en waarvan sprake is in de adviesaanvraag, over te brengen in het algemene gedeelte van de Kaderwet. Men kan het op de kalender zien. Er is geen aparte wet algemene bepalingen in voorbereiding.

De heer **Van Kemenade** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Wij sluiten het niet uit dat het zo sneller kan. Wij vragen het omdat de Harmonisatieraad toch een lange termijn-advies moet uitbrengen. Wij begrijpen wel dat de Minister er niet toe bereid is, maar wij zoeken naar de argumenten daarvoor. Een van haar voornaamste argumenten, namelijk dat een wet algemene bepalingen niet verplichtend kan zijn ten aanzien van andere deelwetgeving, geldt ook voor een algemeen gedeelte in de Kaderwet.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Neen, daarmee ben ik het niet eens. Wanneer de Kaderwet specifiek welzijn binnenkort zou zijn aanvaard en ondertekend door de Minister-President, en als de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk verder coördineert, en als in het kabinet afstemming tot stand wordt gebracht op de verschillende terreinen waarop wij nu exercities beginnen, dan zal men zich kunnen gaan afvragen of men daarmee wel moet doorgaan als nu wordt gesteld dat er een wet algemene bepalingen komt. Daarmee steunen wij de harmonisatie niet.

Op dit moment is er veel in de praktijk dat over de grenzen van de verschillende departementen gaat. Iedereen die het advies van de Stuurgroep ontwikkelingsprojecten heeft gelezen kan dat constateren. Het zesde advies wordt straks heel belangrijk. Dat gaat over werk waarvoor de harmonisatie die al op gang is gebracht hard nodig is.

Komen er in de adviesaanvraag algemene bepalingen die duidelijk richtinggevend zijn voor het specifiek welzijn, dan zullen er weinig moeilijkheden zijn in de afstemmingsgesprekken. Een aparte wet kan nooit dezelfde wetgevende kracht hebben. Een en ander moet worden geregeld in de Kaderwet, omdat dat is afgesproken. Bovendien wijs ik er nogmaals op, dat een groot tijdverlies dreigt.

De heer **Van Kemenade** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De bepalingen in het algemeen gedeelte van de Kaderwet, waarnaar de Minister nu verwijst, zouden ook in een wet algemene bepalingen kunnen staan, waardoor die van toepassing kan worden verklaard. Wij stellen ook niet voor, het algemene gedeelte van de Kaderwet nu maar buiten haken te stellen, niet aan te nemen. Wij verzoeken de Minister, bij de beoordeling van de uitbreiding ervan te bezien of de wettelijke vormgeving het best op deze of gene manier kan geschieden.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Mijnheer de Voorzitter! Het algemene gedeelte van de Kaderwet heeft natuurlijk nu ook al zijn weerslag op het overige gedeelte van de Kaderwet. Dat moet duidelijk zijn.

De heer **Van Kemenade** (PvdA): Ik zei letterlijk: Wij zeggen niet nu, dat het algemeen gedeelte van de kaderwet buiten de haken moet worden gezet, maar dat bij de verdere uitbreiding ook moet worden bekeken of verdere harmonisatie-aspecten deze of gene juridische vorm moet krijgen op het moment van de invoeringwet.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik wil nog een nieuw argument toevoegen. In mijn inleiding heb ik gezegd dat deze wet op vier pijlers berust: Harmonisatie, decentralisatie, planning en democratisering. Dat zijn vier pijlers die in onderlinge samenhang de wet dragen. Het zou de harmonisatie kwaad doen, juist in het verband van de vraag, hoe dit zo dicht mogelijk komt bij de burger, die er gebruik van maakt. Men moet dit bezien in een samenhangend beleid, dat doorzichtig en doelmatig is. Het losmaken uit het

geheel van de algemene bepalingen in een apart artikel zou een verminking zijn van hetgeen wij met elkaar bedoelen: Het doorzichtiger maken van de samenleving, juist op het terrein van het welzijn.

Mijn afweer tegen een aparte wet is gelegen in het feit dat ik de harmoniserende algemene bepalingen ook nodig heb om verantwoord het decentralisatie-element met planning en democratisering in te voeren en een verband te leggen met wetten, die weliswaar niet onder de Kaderwet kunnen vallen, maar wel onder het bereik ervan. Het voorbeeld is te vinden in de afspraken met volkshuisvesting. Dat moet tot een goed einde worden gebracht.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Het verschil is dit. De PvdA, onder andere bij monde van de heer Van Kemenade, wil liever een wet algemene bepalingen. Dat is een wet, waarvan nu al vaststaat dat deze niet ingevoerd zal worden. De kaderwet is ook wat betreft de algemene bepalingen niet uitvoerbaar en zal over een jaar of vier, vijf wellicht uitvoerbaar zijn ten aanzien van het smalle gedeelte van de kaderwet welzijn. Dat is het verschil. In het ene geval wordt een wet gemaakt, waarvan nu al vaststaat dat deze in het geheel niet over vier of vijf jaar uitvoerbaar is. In het andere geval is er een wet, waarvan vaststaat dat het algemene gedeelte in ieder geval niet over vier jaar uitvoerbaar is, maar wellicht wel het kleine smalle gedeelte, afhankelijk van de invoeringwet. Ik zie dat de heer Van Kemenade het met mij eens is.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik ben blij dat twee sprekers het met elkaar eens zijn. Ik deel ook de mening van mevrouw Kappeyne niet.

De heer **Van Kemenade** (PvdA): Om misverstanden te voorkomen wil ik erop wijzen, dat ik het met mevrouw Kappeyne niet eens ben.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik ben het ook niet met mevrouw Kappeyne eens. Dat zal niemand verbazen, omdat ik namelijk van mening ben dat wat op dit moment in de praktijk al gaande is over vijf jaar dat algemene gedeelte heel hard nodig zal hebben. Ik denk dat het zesde advies van de Stuurgroep Ontwikkelingsprojecten heel duidelijk ter zake zal zijn. De een ziet de toekomst echter wat anders tegemoet dan de ander. De praktijk kenkende, geloof ik dat ik niet helemaal ondoordacht uitspreek dat het algemene gedeelte over vijf jaar hard nodig is.

Gardeniers-Berendsen

Mevrouw **Cornelissen** (CDA): Ik wil toch nog een opmerking hierover maken. Dit is dermate belangrijk, dat het goed is dat hierover duidelijkheid ontstaat. De heer Van Kemenade was het niet eens met de opmerking van mevrouw Kappeyne. Hij was het ook niet eens met de bewindsvrouw. Kan hij mij uitleggen, welk verschil er is tussen wat hij bedoelt en wat door mevrouw Kappeyne en de Minister naar voren is gebracht? Wij hebben nu drie meningen. Het lijkt mij goed, als dat er twee zouden worden.

De heer **Van Kemenade** (PvdA): Wij zijn het niet met de Minister eens, omdat wij graag de mogelijkheid open willen houden dat de algemene bepalingen ter zake van harmonisatie in de toekomst meer uitgebreid een eigen juridische vorm krijgen.

Wij zijn het niet met de interpretatie van mevrouw Kappeyne eens, omdat wij niet haar verwachting delen dat zoiets niet zou kunnen werken voor de harmonisatie. Wij delen juist haar vrees dat het algemeen gedeelte van de Kaderwet alleen voor het smalle deeltje zal gaan werken. Daarom willen wij de mogelijkheid van een wet-algemene bepalingen openhouden. Dat risico willen wij vermijden.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik kan het niet hard genoeg zeggen: ook het algemeen gedeelte is essentieel voor de Kaderwet specifiek welzijn, juist voor de harmonisatie met andere wetgeving, waarvoor voorbereidingen op dit moment gaande zijn. Over vijf jaar zal het hard nodig zijn als wettelijke onderbouwing voor hetgeen in ontwikkelingsprojecten en op andere wijze in geharmoniseerd en gedecentraliseerd verband al tot stand is gekomen in Nederland.

In het mondeling overleg – of was het de UCV – sprak de heer Meijer nog een andere gedachte uit, die hij aanduidde als de derde weg van harmonisatie. Ik doel op de gedachte dat de algemene werking van de Kaderwet en daardoor ook het proces van harmonisatie zou kunnen worden versterkt door introductie van een op de wet gebaseerd procesplan. Als ik om te beginnen de concrete vormgeving even daar laat, kan ik stellen dat de gedachte op zich positief wordt gewaardeerd. Voor mij liggen er in die gedachte een aantal essentiële elementen besloten.

In de eerste plaats acht ik het van belang dat de besluitvorming rondom decentralisatie en harmonisatie en de invulling van de kaderwet overzichtelijk en gefaseerd verlopen. Het is juist dat de Regering over de uitkomsten van

die besluitvorming op dit moment het laatste woord nog niet kan spreken. Ik heb al gezegd dat dit ook niet past in de procesmatige benadering die ons voor ogen staat. In dat licht is het van des te groter belang dat de wet een instrument biedt, dat de besluitvorming in goede en duidelijke banen leidt.

Een tweede essentieel element is, dat alle betrokkenen in de besluitvorming vroegtijdig duidelijkheid krijgen over de richting waarin het proces van harmonisatie en decentralisatie en van invulling van de kaderwet zich ontwikkelt, zodat zij er vroegtijdig op kunnen inspelen. Dat geldt natuurlijk niet alleen voor lagere overheden en particuliere instellingen, maar met name ook voor de Kamer.

Het is uiteraard zo, dat uiteindelijk de werkgever zelf de beslissingen neemt, aangezien die hun beslag krijgen in de invoeringswet. Al in een eerder stadium moet de Kamer echter naar de mening van de Regering een rol kunnen spelen in het proces van harmonisatie en decentralisatie. De politieke wil die voor het slagen van dat proces ook bij de Kamer aanwezig moet zijn, kan dan tijdig tot uitdrukking worden gebracht.

Het derde essentiële element – echter meer negatief – is, dat de besluitvorming inzake decentralisatie en harmonisatie niet in een zodanige vorm mag worden gegoten dat zij betrekking zou krijgen op het concrete beleid dat de lagere overheden volgens het wetsontwerp zullen gaan voeren. Het is uiteraard niet zo dat de Regering – zoals de heer Meijer stelde – op dit punt in de nadere memorie van antwoord valselijk zou hebben gesuggereerd dat de PvdA dacht aan een superstuulement. Die indruk is alleen ontstaan, doordat de gedachten van de PvdA op dit punt in het nader voorlopig verslag nog niet zo duidelijk waren verwoord. Die duidelijkheid heb ik nu gekregen, zeker na de indiening van het amendement.

Mijn overwegingen om de Kamer meer bij het hele proces te betrekken, hebben geleid tot het opnemen van artikel 5 in het nader gewijzigd wetsontwerp. In de UCV van 26 januari heb ik de bedoeling van dit nieuwe artikel uiteengezet. Ik wil dat nog eens doen. Periodiek zullen de betrokken ministers gezamenlijk aan de Kamer rapporteren. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid van de Regering in haar totaliteit voor het proces van decentralisatie en harmonisatie nog duidelijker wettelijk vastgelegd.

Ik acht dat van niet te onderschatten belang. Hetzelfde geldt voor het

feit dat aldus de algemene werking van de kaderwet wordt versterkt. De rapportage heeft namelijk niet alleen betrekking op de voortgang van het proces, maar ook op de beleidsvoornemens. Zij geldt bovendien het gehele terrein van specifiek welzijn. Op basis van artikel 5 zal de Regering een uiteenzetting geven van het te voeren beleid.

Volgens het eerste lid gaat het daarbij om decentralisatie en harmonisatie op het terrein van het specifieke welzijn in het algemeen.

Volgens het tweede lid gaat het meer concreet over de toepassing en uitvoering van de kaderwet zelf. De coördinerend minister biedt het verslag tegelijk met de begroting aan de Kamer aan. Op basis daarvan kan vervolgens tussen Regering en Kamer een discussie over het te voeren beleid plaatsvinden.

Ik ben van mening dat op deze wijze in de wet een flexibele, effectieve en op de aard van de materie toegespitste figuur is geïntroduceerd, waarmee vorm kan worden gegeven aan het verdere verloop van het proces van harmonisatie en decentralisatie. Ik heb het gevoel dat de Regering en de heer Meijer op dit punt eigenlijk geen principiële verschil van mening hebben, ook geen andere bedoelingen. Ook zijn voorstel voldoet naar het mij voorkomt aan de genoemde elementen. Waar de discussie op 26 januari overging, en ook nu weer is de vormgeving.

De vraag is of het door de PvdA voorgestelde artikel 5 een betere basis biedt dan het door de Regering voorgestelde artikel 5. Op twee punten heb ik dan essentiële bezwaren, namelijk wat betreft de reikwijdte van het door de Partij van de Arbeid voorgestelde rijksplan en wat betreft de procedure. Op beide punten ben ik tijdens de UCV al ingegaan. Ik wil ze nog kort herhalen.

Nog steeds blijf ik aankijken tegen het feit dat het voorgestelde plan niet zonder meer betrekking heeft op het totale terrein van het specifiek welzijn. Voor zover het gaat om terreinen die door andere wetten worden bestreken, zullen eerst die andere wetten moeten bepalen dat het plan op die terreinen betrekking heeft. Alleen het voornemen om dergelijke bepalingen in de betrokken wet op te nemen, komt in het plan aan de orde, meer niet.

De heer **Meijer** (PvdA): In uw verslag toch ook niet?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Neen.

De heer **Meijer** (PvdA): In uw voorname komt niet meer tot uitdrukking.

Gardeniers-Berendsen

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Dat kunt u wel zeggen, maar wat wilt u dan doen in die wet? Het procesmatige verdwijnt dan. U wilt het in één keer vastleggen. Daardoor is in feite het procesmatige aspect niet mogelijk.

De heer **Meijer** (PvdA): We hadden het nog niet over de procedure; wij spraken over de reikwijdte. U zegt, dat de Regering op basis van artikel 5 voornemens gaat bekend maken, waarin ook welzijnsvoorzieningen kunnen voorkomen die in de kaderwet passen. Datzelfde kan in het rijksprocesplan dat wij voorstellen op gelijkwaardige wijze, want ook daarbij geldt dat het voornemens zijn die bekend worden gemaakt.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik meen dat juist het feit dat die voornemens bij wet moeten worden vastgelegd, leidt tot vertraging bij het tot uitvoering brengen van die voornemens. Daarom komt de procedure hierbij meteen aan de orde. Ik meen dat juist het procesmatig kunnen begeleiden, eventueel met de nodige moeilijkheden (immers, het procesmatige kan inhouden dat een bepaalde harmonisatie moet worden teruggenomen omdat blijkt dat het niet mogelijk is) zo belangrijk is. Tot nu toe kennen wij gelukkig alleen goede voorbeelden.

Ik denk aan hetgeen is gebeurd bij de WVG. Uiteindelijk echter zal in de toekomst ook met een teleurstelling rekening moeten worden gehouden. Ik denk dat het bij wet vastleggen weer een element van vertraging in zich bergt. Laten wij elkaar niets wijsmaken. Een wetsontwerp kan niet een voor één jaar uitgesteld plan bevatten. Het kan ertoe leiden dat men minder durft aanpakken, omdat het wetmatig karakter ervan tot terughoudendheid zal leiden. Misschien is dit een taxatie, maar ik denk dat hetgeen in het huidige artikel 5 is voorgesteld, veel meer de flexibiliteit als een van de belangrijke punten voor harmonisatie en overleg waarborgt dan het bij wet vastleggen.

De heer **Meijer** (PvdA): Er moet geen misverstand bestaan: ik vind artikel 5 beter dan wat wij ooit eerder hebben gezien, maar de Minister raakt precies de kern van het verschil van mening. Wat te doen bij een verschil van opvatting tussen een meerderheid in de Kamer en de Regering over een voornemen op het punt van decentralisatie of harmonisatie? Wij hebben herhaaldelijk gezien dat kameruitspraken op dit punt door de Regering niet zijn uitgevoerd.

Ik verwijs b.v. naar de situatie rond de bureaus voor levens- en gezinsvragen. Op het moment dat dit soort voornemens in een verslag aan de Kamer worden aangeboden, kan de Kamer er slechts een uitspraak over doen via een motie. De Regering kan zo'n motie naast zich neerleggen. Wanneer ons amendement wordt aangenomen, kan een bepaald aantal leden van de Kamer de Regering verzoeken bij een evident meningsverschil (anders wordt het gewoon als plan behandeld) het plan als wetsontwerp in te dienen. Daarna kan dit wetsontwerp door de kamermeerderheid worden geamendeerd.

Het brengt het parlement in het gehele proces van decentralisatie en harmonisatie in een verantwoordelijke en gelijkwaardige positie als medewetgever van de Regering. Dat is het kenmerkende verschil. Dit is mijns inziens ook volstrekt in overeenstemming met nieuwe inzichten die onder andere in de rapportering naar voren zijn gekomen van de commissie inzake de hoofdstructuur rijksdiensten. Wij hebben de kans, die voor het eerst in een belangrijke harmonisatiewet vast te leggen.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik deel de mening van de heer Meijer, in die zin dat de mogelijkheid om een wet te amenderen inderdaad een hardere werkelijkheid is dan het met de Kamer bespreken van een plan. Ik geef dit dus toe. Toch wil ik ook met nadruk vastleggen, dat wat hier met de kaderwet specifiek welzijn wordt ingezet een heel bijzonder gebeuren is.

De een bekijkt het wat sceptischer dan de ander. In de rest van mijn betoog komt dit aspect ook zeker weer terug. Natuurlijk betreft het een proces dat wij gezamenlijk aangaan. Harmonisatie gaat plaatsvinden, vaak tussen velden die al jaren bestaan in bepaalde wetgeving. De dwang kan nooit de zekerheid geven, dat die harmonisatie tot stand komt. Met de heer Meijer denk ik, dat dwang het slechtste middel tot harmonisatie is.

Ik voel nu veel meer dan in de UCV van jan. jl., dat de reikwijdte heel hard doorklinkt in het betoog van de heer Meijer. Hij wil de reikwijdte bij wet vastleggen. Waarom heeft de heer Meijer niet het geduld om gewoonweg eens op mensen te wachten? Op dit moment zijn namelijk mensen in geheel Nederland bezig, ook met het bekijken of iets mogelijk is.

De heer **Meijer** (PvdA): Dat zou ik graag willen, maar wij behandelen een wet.....

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik wil graag mijn antwoord afmaken op een

interruptie. Ik wil daarom nog het volgende zeggen. Wat wij nu aan ervaringen opdoen, ook wat de reikwijdte betreft, kan bij de invoeringswet vanzelfsprekend worden vastgelegd. Het procesplan, zoals dat nu in artikel 5 is neergelegd, geeft alle mogelijkheden. Ik kom straks ook te spreken over het amendement ter zake, dat door het CDA naar voren is gebracht. Dat geeft inderdaad de mogelijkheid, dat met betrekking tot de invoeringswet de Kamer kan deelnemen aan de democratische discussie over de vraag wat wel en wat niet kan gebeuren. De invoeringswet biedt de mogelijkheid om datgene wat de mensen op dit moment in Nederland doen werkelijk in de wet vast te leggen, ook wat de reikwijdte betreft. Daarover zijn ook al moties ingediend. Daarop wil ik ook nog graag reageren. Ik kom daarbij zeker nog op dit punt terug.

Mijnheer de Voorzitter! Er is veel gezegd over die beroemde reikwijdte. De een noemt die vaag. Er is ook sprake van veel onbekendheid wat dit betreft. Deze klacht hoort men echt niet alleen in deze Kamer, maar ook vaak daarbuiten. Men vraagt zich namelijk af wat er onder het bereik van de kaderwet zal vallen. Ik wil hier alleen maar constateren, dat het op zich al erg goed is, dat die verschillen duidelijk zijn. Vaak wordt ook gesuggereerd, dat de kaderwet eigenlijk een lege huls is. Dit beuister ik af en toe ook in de woorden van mevrouw Kappeyne van de Coppello. Men plaatst één groot vraagteken bij de inhoud van de kaderwet.

Het is mijns inziens duidelijk, dat men pas zicht op de inhoud krijgt wanneer de reikwijdte van die huls bepaald is. Tegelijkertijd mag worden gezegd, dat die huls van soepel, rekbaar materiaal is. Op dit moment bestaat er zowel in deze Kamer als bij de Regering natuurlijk een redelijk omlinjd vermoeden van de toekomstige inhoud van de wet.

Dit is duidelijk. De ontwikkelingsprojecten – zij zijn al een paar keer genoemd door mij – dragen daaraan veel bij. Uit beide voorlopige verslagen bleek, dat hierover bij verschillende fracties al ideeën leefden. Uit de antwoorden van de Regering bleek, dat in de meeste gevallen op de genoemde terreinen werkgroepen bezig waren om de mogelijkheden te onderzoeken. In enkele gevallen heeft dit al tot resultaat geleid.

Ik wil toch nog een paar andere zaken noemen. Als ik aan nieuwe gebieden denk, denk ik zeker ook aan stadsvernieuwing, ruimtelijke ordening, bibliotheken, onderwijswetten en maatschappelijke dienstverlening. Voor enkele van deze terreinen is de beslissing

Gardeniers-Berendsen

al gevallen wat hun verhouding betreft tot de kaderwet. Waarschijnlijk zijn dit niet de speerpunten die mevrouw Bischoff heeft bedoeld.

Op andere terreinen – ook op terreinen die ik niet heb genoemd – is die beslissing afhankelijk van verder overleg en studie. De stelling die de heer Van Kemenade gisteren heeft geuit, dat er niet of nauwelijks concrete vooreringen zijn gemaakt, kan ik dus niet of nauwelijks onderschrijven.

Mevrouw Bischoff van Heemskerck heeft in dit verband het woord 'weerbaarstig' gebruikt. Dat vind ik een juiste woordkeuze; soms weerbaarstig voor wat betreft het overleg en soms weerbaarstig naar de materie. In het overleg loop je soms tegen een weerbarstige houding aan van de overlegpartners. Ik heb daar alle begrip en vaak ook respect voor, vooral wanneer het gaat om het onder de Kaderwet brengen. Die houding vloeit dikwijls voort uit liefde en verantwoordelijkheidsgevoel voor het werkterrein waarvoor men soms al vele jaren lang op rijksniveau verantwoordelijk was. Een andere keer is het onderwerp weerbaarstig en leent het zich niet zo gemakkelijk voor decentralisatie. Ook mevrouw Kappeyne van de Coppello toonde hiervoor begrip, toen zij stelde decentralisatie-tot-elkeprijs niet op prijs te stellen.

De heer Beinema stelde in dat verband: alleen als maximaal en optimaal samenvallen. Je wankelt dan natuurlijk tussen vertrouwen in lagere overheden enerzijds en de wens, de bevolking zekere garanties te geven anderzijds. Vaak is dat terug te voeren op verschil in gevoelens – intuïtie, zou men geneigd zijn te zeggen – en ik heb daarvoor dan ook alle begrip. Ook bij het onder het bereik van de Kaderwet brengen door het afstemmen van wetten en regelgeving komt de weerbaarstigheid tot uiting.

Toch zitten wij allemaal in de trein die tot de invoeringswet – de eerste grote invulling van de Kaderwet – moet leiden. En ook dat zal dan nog niet het kopstation zijn, maar één – zij het heel belangrijk – tussenstation. Onderweg komen er steeds zijspoorjes en zijsporen bij. Voor het ene zijspoor zijn de te overwinnen barrières kleiner dan voor het andere en het ene kan dan ook eerder aansluiting vinden bij het hoofdspoor dan het andere.

Misschien is door deze beeldspraak duidelijker geworden dat het hier gaat om een dynamisch gebeuren waarvan de uitslag niet bij voorbaat vaststaat. Ook daarom heeft de Regering begrip voor de gevoelens van onzekerheid

die soms bij de medereizigers en ook hier in de Kamer bestaan. De Regering heeft de regelmatige uitgifte van een spoorboekje in gedachten, en wel in de vorm van de regelmatige rapportage aan de Kamer op grond van artikel 5.

Bij een der vorige gelegenheden waarbij wij in dit Huis van gedachten wisselden over de Kaderwet, vergeleek de heer Meijer de kaderwet met het verzenden van een lege dienstenvolp. Met alle begrip voor die opmerking kan ik hem nu vast troosten: in die enveloppe zit een spoorboekje. Dat is echter niet alles, want op een belovend terrein kan men de proefprojecten druk bezig zien met rangeren om de voorgenomen dienstregeling te beproeven.

Ten slotte zeg ik dat de trein pas werkelijk vertrekt wanneer door de inwerkingtreding van de invoeringswet het groene licht daarvoor is gegeven. Daarbij is deze Kamer ten nauwste betrokken. Wanneer de Kamer dan van mening is dat de trein verkeerd is samengesteld of dat zij te kort is omdat er wagens te verbeteren zijn, dan heeft zij alle gelegenheid in die samenstelling wijziging aan te brengen, alvorens het vertreksein wordt gegeven.

Wij zijn er echter nog niet en wij zullen eerst nog maar eens in het spoorboekje kijken. Het uitgeven daarvan gebeurt democratisch. Het demonstreert het procesmatige karakter van de invulling van de Kaderwet. Die invulling kan niet nu al worden gegeven, simpelweg omdat nog lang niet op alle in aanmerking komende terreinen het onderzoek is afgerond. Wanneer men daarop wil wachten, dan zou het eenvoudig het op de rails zetten van de trein veel te lang vertragen.

De Regering heeft voor deze weg gekozen, maar dat betekent zeker niet dat er intussen niets gebeurt. Ervaringen met rijksbijdrageregelingen en de ervaringen uit de proefgebieden worden intussen vergaard. Deze ervaringen zijn de toetssteen voor de Kaderwet. Wordt het vertreksein gegeven, dan moeten wij er zeker van zijn dat de trein goed zal rijden, want een andere weg zou een ontkenning kunnen inhouden van het feit dat er in de verdere loop nieuwe terreinen bij kunnen komen of af kunnen gaan, omdat inmiddels de gedachten over de garanties voor bepaalde voorzieningen of ten behoeve van bepaalde bevolkingsgroepen veranderen.

Het zou met andere woorden het levendige en dynamische karakter van welzijnsland ontkennen en verstarren.

Ik ben van mening dat het niet nu en ook niet later moet gebeuren. De ontwikkelingen in de maatschappij en in het denken over bepaalde welzijnsvoorzieningen moeten niet voor altijd een halt worden toegevoerd door een wetsbepaling. Verbreding van de reikwijdte van de Kaderwet moet steeds – ook na het passeren van het station 'De Invoeringswet' – mogelijk blijven.

Ik kom tot de motie van de heren Van Kemenade en Meijer. Daarvan kan natuurlijk moeilijk worden gezegd dat zij mij belemmert bij de voorbereiding van de invoeringswet. De motie is in een bepaald opzicht belangrijk.

Hierin staat een groot deel van het traject naar de invoeringswet. Immers, de in de motie aangewezen terreinen moeten volgens de indieners in ieder geval worden aangewezen. Heeft dit niet het gevaar in zich dat andere terreinen een beroep doen op het feit dat zij niet in de motie staan? Ik neem aan dat de indieners enkele terreinen weten; ik zelf trouwens ook.

Ik ben bang dat, als de motie wordt aanvaard, er een ongewilde negatieve werking van uitgaat, omdat de motie op sommige terreinen te veel vastlegt of omdat zij op andere terreinen te weinig vastlegt. Wellicht ging de heer Abma van het laatste uit, toen hij veronderstelde dat bepaalde omvangrijke sectoren per definitie zijn uitgesloten, zoals onderwijs, gezondheidszorg, bibliotheekwerk en bejaardenoorden.

Dit past niet in de door de Regering gevolgde strategie, vaak genoemd het groeiproces. Dit groeiproces is vooral het gevolg van de omvang van het terrein en van de al genoemde weerbaarstigheid van de materie. Deze kunnen niet worden ontkend. Het is daarom niet mogelijk en niet wenselijk, op zeer korte termijn op alle terreinen een beslissing te nemen. Hiervoor is te veel overleg en studie nodig, waarbij ik nog eens de ervaringen met de proefprojecten noem.

De heer **Van Kemenade** (PvdA): In tweede termijn zal ik op de opmerkingen over de motie ingaan. De Minister begon haar betoog over de reikwijdte echter met de opmerking dat hier en in de Regering een redelijk omlijnd vermoeden bestaat van wat hieronder valt. Kan zij dit redelijk omlijnde vermoeden redelijk concreet aanduiden bij de behandeling van deze wet?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: In het eerste artikel wordt het terrein aangegeven waarop de kaderwet kan werken. Het gaat om de terreinen van zorg, educatie en recreatie. Door de

Gardeniers-Berendsen

verbreding van de kaderwet blijkt afstemming mogelijk op terreinen die niet onmiddellijk eronder lijken te vallen. Dit is onder andere gebleken uit de discussie met het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het terrein kan als uitgangspunt uiterst breed worden gekozen. Hierna moet worden gezien op welke punten van afstemming of bereik sprake kan zijn.

De heer **Van Kemenade** (PvdA): Dit verstaat u onder een redelijk omlijnd vermoeden van wat eronder valt?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik heb zoëven een ris van departementen genoemd, die van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, van Onderwijs en Wetenschappen, van Sociale Zaken, van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Dit zijn er veel.

De heer **Van Kemenade** (PvdA): Er zijn er 14 in totaal.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Met het bepalen van de terreinen van bepaalde departementen en het weten welke voorzieningen hiervoor ter sprake kunnen komen, geef ik een zekere omlijning, met alle prudentie die bij harmonisatie in acht moet worden genomen. Ik heb bij voorbeeld in het kader van het geïnstitutionaliseerde overleg met het departement dat de heer Van Kemenade goed bekend is, enkele wetten genoemd. Later in mijn betoog kom ik terug op de volwasseneducatie.

Drie jaar geleden is begonnen met het verbreden van de draagwijdte van de kaderwet en het openen van deuren voor overleg, terwijl de wet nog niet door de Kamer was aanvaard. Dit geeft aan dat de politieke wil aanwezig is, de mogelijkheden die de kaderwet tot harmonisatie en decentralisatie biedt, aan te pakken. Ik vermoed dat wij nog vaak met elkaar spreken, voordat de invoeringswet een feit is.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mag ik nog een feitelijke vraag stellen? Ik ben erg blij dat die omlijning nu zoveel duidelijkheid krijgt. De Minister noemde ook het departement van Binnenlandse Zaken. Kan zij al concrete onderwerpen noemen, die metertijd in de Kaderwet kunnen worden geharmoniseerd?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: De contacten met Binnenlandse Zaken liggen vooral in de inspraaksfeer. Mevrouw Kappeyne zal ongetwijfeld op de hoogte zijn van de belangrijke zaken die in het regeerakkoord stonden.

Daar hebben wij veel contact over met Binnenlandse Zaken. Verder speelt ook de financiering een belangrijke rol, naast het punt van de bestuurlijke capaciteit. In onze gesprekken met Binnenlandse Zaken hebben wij het belang van de afstemming van deze punten op de Kaderwet duidelijk tot uiting gebracht.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Het gaat dus gewoon om de vereveningsproblematiek, niet om speciale gedeelten van Binnenlandse Zaken? Bij andere departementen kun je hele sectoren aanwijzen die kunnen worden geharmoniseerd, maar bij Binnenlandse Zaken gaat het meer om de algemene beleidsbenadering. Daar zijn geen terreinen aan te wijzen die nu onder de ene wet vallen en die zouden worden overgeheveld naar de Kaderwet?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Ik heb mevrouw Kappeyne goed begrepen. Ik heb het gevoel dat ik wat moet herhalen. Als wij de pijlers, waarop de wet rust, beschouwen zal blijken hoe de lijnen met Binnenlandse Zaken liggen. Planning en democratisering is voor een gesprek met Binnenlandse Zaken zeker van belang. Ook in harmonisatie en decentralisatie zitten dergelijke elementen. Zo zal voor de Financiële Verhoudingswet, een van de belangrijkste zaken waar Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor is, een doorwerking moeten worden gevonden naar deze wet.

Ik gaf zojuist een opsomming van departementen. Ik merkte toen dat mevrouw Kappeyne dat een duidelijk omlijnde zaak vond.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Vergeleken met voorheen vond ik het een grote vooruitgang, omdat vroeger alleen vaag gebieden werden aangegeven. Ook Minister Van Doorn weigerde enige concrete omlijning te geven. Daarom was ik zo blij met deze vooruitgang.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Mevrouw Kappeyne probeert in haar stem te laten doorklinken dat zij aanhalingstekens zet bij de duidelijkheid. Ik probeer te laten doorklinken dat ik wat teleurgesteld ben. Misschien moeten wij het geen van beide doen.

Er worden nu departementen genoemd, waarmee wij bezig zijn. Er is nu iets aan de gang en dat is nog nooit gebeurd. Wij moeten ons echter wel realiseren dat het gaat om voorzieningen waar mensen in werken. De zogenaamde duidelijkheid gaat weleens voorbij aan het doel waarvoor wij hier samen werken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Laat de Minister mij niet verkeerd begrijpen. Ik heb geen enkel aanhalingsteken in mijn stem gelegd; ik voeg dat meestal duidelijk toe aan de tekst. Ik wilde gewoon weten of bepaalde beleidsgebieden, die in wetten worden geregeld, in de Kaderwet worden overgebracht. De Minister zegt dat er vanuit het beleid van Binnenlandse Zaken een goed contact over de Kaderwet bestaat.

Zij noemt de Financiële Verhoudingswet. Daar ben ik het helemaal mee eens, want wij hebben vanaf het begin gezegd dat je in de Kaderwet geen financieringssysteem kunt maken zonder de Financiële Verhoudingswet te wijzigen. Ik begrijp dat dat beleidscontact er altijd al was. Er zullen bij Binnenlandse Zaken echter niet, zoals bij andere departementen, sectoren die voorheen onder een bepaalde wet vielen aan de Kaderwet worden aangehaakt. Het is meer het algemene meedenken in het beleid. Als ik daarnaar vraag moet de Minister daar helemaal geen kritische gedachten achter zoeken. Ik sta vrij positief tegenover de vooruitgang. Ik ben het met het harmonisatieprincipe helemaal eens.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: In mijn antwoord op de vragen van de heer Van Kemenade heb ik al gesproken over een omlijning van het beleid van de Kaderwet en van de verschillende terreinen die wij onder de Kaderwet zouden kunnen brengen. Vanzelfsprekend noem ik daar Binnenlandse Zaken bij omdat dit departement een belangrijke rol speelt bij de vier pijlers waarop het gehele wetsontwerp hangt. Dat is heel duidelijk bij planning en democratisering.

Het is inderdaad niet de bedoeling bij wijze van spreken de brandweer onder de Kaderwet te brengen. Wel is Binnenlandse Zaken duidelijk erbij betrokken.

De heer **Meijer** (PvdA): De Minister noemde ook het Departement van Sociale Zaken. Kan zij aangeven aan welke terreinen op dat departement wordt gedacht, terreinen die onder de Kaderwet zouden kunnen worden gebracht?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: De Staatssecretaris zei al in het mondeling overleg dat veel zaken van Sociale Zaken samenhangen met het arbeidsmarktbeleid. Hij meende dat afstemming wel mogelijk zou zijn. Dat was een signaal dat aangaf, dat wij bereid zijn met elkaar te bekijken, welke zaken erin kunnen passen. Wij hebben nogal wat contacten met Sociale Zaken. Ik noem bijvoorbeeld het sociaal-cultureel werk, maar dat behoeft ik de heer

Gardeniers-Berendsen

Meijer niet te vertellen. Het is nog niet aangepakt. Ik heb het alleen gezegd als een signaal dat aangeeft waartoe men bereid is. Ik denk dat er meer voorzieningen zijn waarover we kunnen gaan praten. Ik zeg ook dat ik niet vooruit wil lopen op wat men in zo'n gesprek met elkaar kan bereiken.

Ik wil nog een argument noemen. Wanneer je met elkaar de zaken goed afweegt, blijkt ook dat discussie over afstemming een zo'n beladen indruk kan wekken alsof er annexatieneigingen bestaan. Dat is juist in het kabinet helemaal niet meer het geval. Die onduidelijkheid is daar volstrekt verdwenen. De duidelijkheid dat deze wet een kader kan bieden om meer samenhang te brengen en dat de Minister van CRM daarin alleen coördinerend optreedt, zowel met andere overheden als met haar collega's in het kabinet, zorgt ervoor dat de gesprekken zonder enige belasting kunnen worden gevoerd.

Ik wil, nu deze contacten plaatsvinden, vanzelfsprekend de bewindslieden van Sociale Zaken de gelegenheid geven zelf met een invulling te komen. De Kamer staat het vanzelfsprekend vrij te zeggen dat zij er wat meer over wil horen. Dat kan altijd. Als voortaan, wanneer het amendement van het CDA wordt aanvaard, bij iedere begroting beleidsvoornemens worden aangegeven, wordt het mogelijk daarover te discussiëren. Vanzelfsprekend kunnen bij de eerst verantwoordelijke voor het beleidsterrein suggesties worden gedaan.

De heer **Meijer** (PvdA): Zou u het aangewezen vinden dat het gesprek bij Sociale Zaken zou beginnen over het terrein van het arbeidsvoorzieningenbeleid, toegespitst op alle scholings-elementen die op dat departement worden geregeld en die naar het mij voorkomt een groot aanrakingsvlak hebben met het brede welzijnsterrein?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Dat is een van de punten waar we het even over hadden in het mondeling overleg. Daarover heeft de Staatssecretaris ook gezegd, dat hij het helemaal niet uitsloot dat daarbij afstemming mogelijk was.

De heer **Meijer** (PvdA): Zou u een uitspraak van de Kamer op dat punt als een steun in de rug zien?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Het is geen steun voor mij. Het is het volstrekte recht van de Kamer te bepalen wat zij in moties wil vastleggen en aanvaarden. Wij zullen elkaar echter

op de weg die ik hier namens de Regering aangeef, nog vaak zien. Het is van belang dat bij het aangeven van de breedte van het terrein, dat werkelijk het hele specifieke welzijnsbeleid kan omvatten, van meet af aan de zorgvuldigheid van beide kanten goed wordt betracht. Het resultaat zal dan ook positief zijn. Dat is het meest belangrijk voor de mensen die al in een samenwerkingsverband zitten of doende zijn situaties te creëren die vijf jaar geleden in Nederland onmogelijk werden geacht.

Ik doel hiermee duidelijk op ontwikkelingsprojecten. Wij zijn op de goede weg. Het is de bedoeling dat het doorzichtiger wordt. Ik vraag enige ruimte voor het overleg met collega's.

De **Voorzitter**: Hoeveel tijd denkt de Minister nog nodig te hebben om haar betoog af te ronden?

Minister **Gardeniers-Berendsen**: Vanwege de interrupties ben ik de tel kwijt. Ik ben er steeds van uitgegaan, dat ik voor elf uur mijn betoog zou kunnen afronden. De tijd, die heengegaan is met interrupties, moet men daarbij tellen.

De **Voorzitter**: Ik verzoek de leden zo schaars mogelijk te interrumperen, opdat wij nog enige kans maken voor elf uur klaar te komen.

Minister **Gardeniers-Berendsen**: De heer Van Kemenade heeft erop gewezen, verwijzende naar blz. 8 van het voorlopig verslag, dat de stichtingsregels de eisen van deugdelijkheid en de bekostigingsvoorwaarden op het onderwijsterrein als centrale wet moeten worden geregeld. Hij verwijst daarbij naar de grondbeginselen van de onderwijswetgeving in artikel 208 van de Grondwet. In de memorie van antwoord – pagina's 13 en 14 – heeft de Regering al meegedeeld de opvatting van de fractie van de PvdA te delen, dat op grote delen van het onderwijsterrein de kwaliteit, het bestaan en de toegankelijkheid ervan door middel van nationale wetgeving gegarandeerd moeten worden.

Met de heer Van Kemenade is de Regering het vervolgens eens dat het onderwijs niet in zijn totaliteit buiten het streven naar decentralisatie en harmonisatie moet blijven. Ook op dat punt herhaal ik wat reeds in de memorie van antwoord is gezegd. Ik sprak al over het overleg ter zake van vier wetgevingen.

De heer Van Kemenade noemde vervolgens een aantal terreinen van onderwijsgebied, waar de lagere overheden meer zouden moeten worden in-

geschakeld. Allereerst de inschakeling van lagere overheden bij de planprocedure voortgezet onderwijs. Op 21 januari tijdens het mondeling overleg heeft Minister Pais op een soortgelijke vraag al mededelingen gedaan. Staatssecretaris De Jong heeft mededelingen gedaan over de inschakeling van de provinciale overheden bij de planprocedure.

De provincies adviseren reeds sinds 1977 over het concept-plan van scholen. Was de optiek aanvankelijk die van de ruimtelijke ordening, sindsdien heeft die advisering zich ontwikkeld in de richting van een integrale planning. Ik herinner er nog aan, dat Staatssecretaris De Jong het voornemen heeft in april/mei aanstaande een discussienota uit te brengen over de planning van voorzieningen in het voortgezet onderwijs. In die nota wordt ook aandacht gegeven aan de rol van de provinciale overheid.

Het volgende onderwerp, door de heer Van Kemenade aangesneden, betreft het resultaat van het onderzoek van de interdepartementale werkgroep Afstemming ontwerp kaderwet met het wetsontwerp basisonderwijs. Ik moet de heer Van Kemenade toegeven dat aan de Kamer is meegedeeld, dat de werkgroep vóór de openbare behandeling van het ontwerp van wet, thans in de Kamer aan de orde, verslag zal uitbrengen. Wij hebben steeds gedacht, dat die behandeling wat later zou plaatsvinden. Overigens ben ik erg blij, dat ik hier vandaag mag staan. Ik heb begrepen, dat het de werkgroep niet is gelukt op dit netelige terrein tijdig met een rapport te komen. Wij zullen haar nog enige tijd moeten geven.

De heer Van Kemenade is vervolgens van mening dat op de schoolbegeleidingsdiensten artikel 208 van de Grondwet niet – hij sprak zelfs over: evident niet – van toepassing is. Het zal de heer Van Kemenade niet onbekend zijn, dat over de vraag van de toepassing van artikel 208 van de Grondwet op de schoolbegeleidingsdiensten anders kan worden gedacht. Het zal hem ook niet onbekend zijn, dat het de wetgever is, die in dezen een uitspraak zou moeten doen. De uitspraak is nog niet gedaan, omdat een desbetreffend wetsontwerp nog niet is ingediend. Overigens wil ik er wel aan toevoegen, dat reeds in de memorie van antwoord is aangekondigd, dat overleg zal worden gevoerd over de afstemming van het wetsontwerp Onderwijsverzorging en de Kaderwet. In dat wetsontwerp zal men het regeringsstandpunt kunnen aantreffen.

Gardeniers-Berendsen

Naar aanleiding van opmerkingen van leden van verschillende fracties over de nota Volwasseneneducatie merk ik op, dat er in deze weken geregeld overleg plaatsvindt tussen bewindslieden over het gereed gekomen concept.

Het is – ik wil dit nadrukkelijk opmerken – onverkort onze intentie, de nota spoedig uit te brengen.

Apart wil ik ingaan op de opmerkingen van de heren Beinema en Wolff over het onder de kaderwet brengen van de kunsten. Naar mijn oordeel kan er geen verschil van mening zijn over het antwoord op de vraag of de kunsten onder de kaderwet moeten worden gebracht. Het gaat meer over de wijze, waarop dat gebeurt. Hierop wordt binnen mijn departement hard gestudeerd.

Wij ontvangen van de betrokkenen de nodige adviezen. Ik ben het in dezen geheel eens met wat de heer Beinema heeft gezegd: optimaal behoort niet altijd maximaal te zijn. Dat is een belangrijke overweging. Om goed te bezien naar welk niveau gedecentraliseerd zou moeten worden, neem ik ook zeker zijn opmerking mee dat in het systeem van de kaderwet voldoende instrumenten voorhanden zijn. De mogelijkheden van het rijksplan voor kunstvoorzieningen kunnen en zullen daarbij betrokken worden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom dan tot het hoofdstuk beleidsvoorbereiding. De democratische en samenhangende beleidsvoorbereiding besprak de heer Meijer in de zin van: deze is corporatistisch getint. Mevrouw Bischoff van Heemskerck meent dat het wetsontwerp eigenlijk achterhaald is, wat de visie betreft op de wijze, waarop de burgers bij het openbaar bestuur betrokken zouden moeten en willen worden. Zij uitte de vrees dat het orgaan en met name de secties te veel ruimte zouden geven aan bestaande belangengroepen. Verder pleitte zij ervoor, de lagere overheden de ruimte te geven bij de invulling van de beleidsvoorbereiding.

Ook de heren Jansen, Wolff en Verbrugh lieten zich in kritische zin uit over de beleidsvoorbereiding en het orgaan. De heer Beinema en mevrouw Cornelissen zetten eveneens kanttekeningen bij het orgaan. Uiteindelijk beoordelen zij het orgaan positief als een waarborg voor een pluriforme inbreng in de beleidsvoorbereiding en als een middel om te komen tot samenhangende planning. Opvallend was het betoog van de heer Van der Spek over een relatief onafhankelijk kristallisa-

tiepunt. Ik wil graag op al deze opmerkingen ingaan.

Ik wil er geen misverstand over laten bestaan dat deze voorbereiding ruim baan zal moeten hebben en dat ook ruim baan moet worden gegeven aan de samenleving in dit opzicht: het particulier initiatief en de bevolkingsgroepen. Geen overheersende rol van de overheid bij de voorbereiding, geen bureaucratische planning, maar een open, participatieve, beïnvloedbare voorbereiding, een voorbereiding ook waarin samenhangende elementen in onderling verband bezien worden en zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd.

Het orgaan is voor die democratische en afgestemde beleidsvoorbereiding een belangrijk instrument. Het orgaan vormt de georganiseerde gelegenheid om het aanbod aan welzijnsvoorzieningen in nauwe relatie met de vraag ernaar te ontwikkelen (de democratiseringsfunctie) en om de integratie van sectorale beleidsvoornemens zowel inhoudelijk als procedureel te bevorderen en te toetsen (de samenhangfunctie).

Bij de kritiek, die men soms heeft op het orgaan als democratiseringsinstrument, wordt vaak vergeten dat het orgaan een andere cruciale functie heeft, namelijk het mede gestalte geven aan een samenhangend welzijnsbeleid door middel van een afgestemde beleidsvoorbereiding. Geen rekening houden met deze kernfunctie is mijns inziens het zwakke punt van de amenderingen op dit punt. Ook met het oog op een democratische planning schieten deze amendementen naar mijn oordeel te kort. Met betrekking tot de samenhang zou volgens de Partij van de Arbeid niets geregeld behoeven te worden.

Dan schieten wij naar mijn mening het doel voorbij. De democratische beleidsvoorbereiding krijgt in het wetsontwerp vorm via participatie en inspraak. Belanghebbenden en belangstellenden worden in het orgaan in de gelegenheid gesteld, intensief deel te nemen aan alle fasen van het proces van beleidsvorming. Dat is participatie. Niet iedereen kan en wil zo nauw erbij betrokken worden. Voor het leveren van een reactie op voorlopige voorstellen is de inspraak bedoeld, een minder vergaande maar toch essentiële inbreng.

De heer Meijer (PvdA): U suggereert dat de Partij van de Arbeid niets wil regelen. Dat is volstrekt bezijden de waarheid. Wij verzoeken de Regering juist de regeling over te laten aan de gemeenten en de provincies. Wij wil-

len een aantal minimumvoorwaarden opnemen in de wet. U wilt toch niet suggereren dat met de verplichte inwerkingstelling van een orgaan de betrokkenheid van de bevolking verzekerd is?

Minister Gardeniers-Berendsen: Ik heb de functies van het orgaan al aangegeven en ook heb ik aangegeven dat inspraak bij dit orgaan is verzekerd. In de wet is de mogelijkheid van het horen van alle belanghebbenden en belangstellenden duidelijk vastgelegd; dat is inspraak. Wat betreft de beleidsvoorbereiding is het structureel vastleggen van de participatie in het desbetreffende amendement van de PvdA weggelaten. Wij hadden nu juist de participatie voor ogen toen wij het orgaan verplicht stelden. Daar ligt ook de verbinding met de knelpuntennota.

Mijnheer de Voorzitter! De kaderwet is onder meer gericht op samenhang en democratisering, ook en vooral in de beleidsvoorbereiding. Ik ben van mening dat de wet met het oog op die zaken ook een zekere garantie moet bieden. Het orgaan biedt naar mijn mening de beste waarborgen voor een volwaardige inbreng van de betrokkenen bij de planvoorbereiding en voor de noodzakelijke samenhang tussen de verschillende terreinen, die in het door gemeenteraad en provinciale staten op te stellen plan zullen worden opgenomen.

Tast nu het voorschrijven van de sectie zorg dit beeld aan? Naar mijn mening gebeurt dit niet. De sectie zorg is een voorportaal van het orgaan. Integrale welzijnsplanning komt niet uit de lucht vallen en ook het orgaan kan het niet zonder bouwstenen en aanvoerlijnen stellen. De sectie zorg is de kern van de samenhangende planning op het brede zorgterrein. De sectie doet voorbereidend werk ten behoeve van het orgaan en dit werk staat in het orgaan ter discussie.

De vrees is geuit dat via de sectie zorg de belangenorganisaties, met name op het terrein van de gezondheidszorg, een te sterke greep op de beleidsvoorbereiding zouden krijgen, waardoor de burger minder aan bod zou komen. Het is juist, dat in de sectie zorg een zekere nadruk wordt gelegd op de verschillende belanghebbenden-organisaties. Daartoe behoren echter óók organisaties, die de belangen van gebruikers behartigen. Geïnteresseerde andere burgers zullen deel kunnen uitmaken van de sectie zorg. Hun inbreng zal voorts via de apart te organiseren inspraakronde geleverd kunnen worden.

Gardeniers-Berendsen

Mevrouw Cornelissen vroeg zich af, of de sectie zorg te zien is als een provinciale raad voor het specifiek welzijn. Mijnheer de Voorzitter! Wellicht is toch nog onduidelijk wat de taken van de Raad voor het Specifiek Welzijn zijn. Daarop kom ik nog terug, maar voor de duiding van de relatie tussen de sectie zorg en de provinciale raad voor de volksgezondheid is opnieuw het beeld van leverancier van bouwstenen toepasselijk. De raad levert bouwstenen aan de werkplaats voor planning op het brede zorgterrein en dat is dan de sectie.

Ontkrachten nu de regeringsvoorstellen op het punt van de beleidsvoorbereiding de vrijheid van de lagere overheden? Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof dat nu toch langzamerhand het besef is gegroeid, dat dit verwijt overtrokken is. In dit wetsontwerp worden bepaalde regels inzake de beleidsvoorbereiding gesteld. Natuurlijk, immers, dit onderwerp moet het kader leveren voor een decentraal systeem van democratische en samenhangende beleidsvoorbereiding. Gegeven deze doelstellingen bevat het ontwerp uiteraard daarop toegespitste instrumenten. Er is echter slechts sprake van een globale uitwerking, die de lagere overheden volop de ruimte laat voor een eigen invulling.

Ik wijs erop, dat binnen de zeer globale criteria van artikel 7 de samenstelling van het orgaan aan de lagere overheden wordt overgelaten. Verder wijs ik erop, dat de rechtsvorm van het orgaan geheel aan die lagere overheden wordt overgelaten. Ook de werkwijze en de exacte rol van het orgaan in het proces van de beleidsvoorbereiding wordt weer door die zelfde lagere overheden bepaald. Volgens het nader gewijzigde ontwerp van wet wordt de regeling van de inspraak geheel aan de lagere overheden overgelaten. Ook zal volgens dit ontwerp het niet meer mogelijk zijn dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de beleidsvoorbereiding.

Mijn indruk is, dat alleen degenen die vinden dat het wetsontwerp helemaal niets moet regelen op het terrein van de beleidsvoorbereiding zich in hun vrijheid aangetast kunnen voelen. Door het geven van enkele globale regels heb ik echter de voorwaarden willen scheppen voor een open, samenhangende en participatieve voorbereiding van het welzijnsbeleid. Mijn conclusie is dan ook dat dit met dit voorstel op een evenwichtige wijze is geregeld.

Er is evenwicht tussen de verschillende functies, die met dit hoofdstuk worden beoogd, evenwicht óók tussen de vrijheid, waarom decentralisatie vraagt en het waarborgen van zaken, waarvoor de decentralisatie is bedoeld, evenwicht, met andere woorden, tussen vrijheid van overheidsregelen en vrijheid door overheidsregelen.

De heer Meijer, mevrouw Bischoff, de heren Jansen en Wolff spraken hun zorgen uit over een bureaucratische planning. Ik deel die zorgen, maar meen dat de mogelijke oorzaken onvoldoende worden belicht en dat het gevaar voor bureaucratische planning in het orgaan zou schuilen is naar mijn mening onjuist. Integendeel, geef je de structurele garantie voor participatie aan de planning op, dan juist dreigt het gevaar van bureaucratie. Terecht wordt in de Kaderwet de algemene verantwoordelijkheid voor de planning bij de democratische politieke organen gelegd.

Wij moeten er natuurlijk geen doekjes om winden, dat bij de uitwerking van de planning gemakkelijk grote invloed bij het ambtelijk apparaat kan komen te liggen. Schep je geen stevige garantie voor een open deelname aan de beleidsvoorbereiding, dan is een ambtelijke overheersing van de planning niet denkbeeldig. Het formuleren van een aantal procedurele criteria voor een democratische planning is natuurlijk een goede stap. Uit de praktijk blijkt, dat die criteria echter soms heel minimaal worden ingevuld.

In de wettelijke regeling van de decentralisatie van het welzijnsbeleid wil ik dat één van de hoofddoelstellingen van de wet, een democratische beleidsvoorbereiding, goed wordt verankerd. Zoals ik aan een andere hoofddoelstelling, de systematische beleidsvoorbereiding, de eis van het vierjarigenplan en het jaarprogramma stel, zo leg ik ook een instrument in de wet om het democratisch gehalte van de beleidsvoorbereiding te waarborgen.

Met het orgaan versterk je de bureaucratie niet. Met het orgaan ga je de bureaucratisering juist tegen. Verambtelijking van de planning dreigt niet alleen als je geen serieuze zaak maakt van participatie aan de planning. Ook op andere manieren kan dit verschijnsel om de hoek komen kijken. Merkwaardig genoeg hoor ik daar veel minder over spreken.

Bureaucratische planning steekt natuurlijk vooral de kop op bij een overheid die maar één verantwoordelijkheid voor de planning erkent, namelijk de hare. Een bureaucratische aanpak is dan welhaast onvermijdelijk.

Meestal vindt een minder ambtelijke benadering plaats als naast de verantwoordelijkheid van de overheid voor de planning de eigen verantwoordelijkheid van het particulier initiatief kansen krijgt. Bureaucratisering en vooral ook depolitisering van de planning vinden voorts plaats als de politiek-democratische organen hun plaats in de planning niet innemen. Ook dat gebeurt en moet voor het voetlicht worden gebracht.

Als de politici zouden volstaan met het vaststellen van planning en programma's kreeg de bureaucratie ruim baan. Tot de verantwoordelijkheid van de gekozen vertegenwoordigers in gemeenten en provincies behoort het formuleren van uitgangspunten voor de planning, het bepalen van de prioriteiten, het afwegen van deelbelangen en het vaststellen van de benodigde middelen. Het waarmaken van deze politieke verantwoordelijkheid is natuurlijk ook essentieel in situaties waarin de uitwerking van de planning in een belangrijke mate in handen wordt gelegd van het particulier initiatief.

De gekozen benadering in de Kaderwet, te weten algemene politieke verantwoordelijkheid voor de planning en een structurele garantie voor de participatie vanuit de samenleving, lijkt mij de beste garantie tegen bureaucratie.

Natuurlijk, bij echte decentralisatie zoals wij die voorstaan heb je de uitwerking niet in de hand, maar er zitten naar mijn mening waarborgen in de wet.

Mevrouw Cornelissen, de heren Jansen en Wolff en mevrouw Bischoff hebben gesproken over de vierjarigenplannen en over het vereiste van voorafgaande goedkeuring. Er zijn wensen naar voren gebracht om het toezicht te doen verdwijnen, omdat dit overbodig zou zijn. Met het oog op een evenwichtige planning van een grote hoeveelheid van voorzieningen is, neem ik aan, marginaal toezicht van de naasthogere overheid niet te vermijden.

Bij het gezamenlijk overleg met de bijzondere Commissie Kaderwet Specifiek Welzijn en de vaste Commissie voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne is door de heer Meijer gevraagd, naar aanleiding van een discussie over de goedkeuring van de meerjarigenplannen, nog eens te bezien of er niet te ver zou worden ingegrepen in gemeentelijke plannen. Ik heb toegezegd dat wanneer de bepalingen zouden kunnen worden verbeterd ik met een nota van wijziging kwam, met als essentiële voorwaarde het punt van afstemming op de gezondheidswetgeving.

Gardeniers-Berendsen

Er wordt, blijkens het bepaalde in artikel 16 tweede lid, bij de goedkeuring van gemeentelijke plannen door gedeputeerde staten getoetst aan de wet en het algemene belang. Onder de wet wordt bij voorbeeld begrepen het bepaalde in artikel 12 tweede lid en artikel 14 eerste lid. Verder wordt uitdrukkelijk verwezen naar de richtlijnen en voorschriften bedoeld in artikel 14 eerste lid. Dat verwijst weer naar artikel 1 derde lid.

Behoort bij deze toetsing het algemeen belang nog een rol te spelen? Het is duidelijk dat mijn mening dat betekent, juist uit een oogpunt van harmonisatie met andere wetten, waarbij ik in het bijzonder denk aan de WVG en de Wet op de ruimtelijke ordening.

Over de verhouding van de planning tussen de Kaderwet specifiek welzijn en de Wet op de ruimtelijke ordening is in de notitie, die de Kamer bereikte, juist op het criterium van het algemeen belang in de Kaderwet nog eens de nadruk gelegd. Ik merk ten aanzien van de goedkeuring zelf nog op dat men van het geheel of gedeeltelijk onthouden van goedkeuring recht van beroep heeft op de Kroon, die toeziet, of de criteria op de juiste wijze zijn getoetst.

Juist gelet op de doelstelling van deze wet blijkens de considerans om zoveel mogelijk optimaal te decentraliseren en daarbij de harmonisatie niet uit het oog te verliezen, zal de Kroon ertegen kunnen waken dat gedeputeerde staten niet op de bestuurlijke stoel van de gemeente gaat zitten. Ik leg hierbij verder nog in materieel opzicht de nadruk op het vereiste van goedkeuring. Deze planmatige voorbereiding heeft niet alleen implicaties voor bijvoorbeeld de materiële, personele en financiële middelen maar evenals bij voorbeeld bij de uitvoering van de Wet op de ruimtelijke ordening zijn er nog andere aspecten in het geding, waarbij toetsing aan de wet en het algemeen belang nodig kan zijn.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Ik heb mijn vraag destijds misschien niet helemaal duidelijk kunnen verwoorden, omdat ik mij toen moest beperken in mijn spreektijd. De vraag, waarop ik wil uitkomen, is de volgende. In de brief van de Ministers van CRM en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt heel duidelijk gestipuleerd een gelijkwaardigheid van de beide toetsingssystemen. Ik zou dat graag in de praktijk bevestigd zien. De mensen van de ruimte-

lijke ordening zeggen, dat zij steeds door de pomp moeten, omdat de aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op de ruimtelijke ordening veel concretere resultaten biedt, terwijl de niet-goedkeuring van plannen door gedeputeerde staten slechts betekent dat een plan niet wordt uitgevoerd, maar niet dat een kaderwetplan wordt aangepast aan een reeds bestaand ruimtelijk ordeningsplan, hetzij een streekplan, hetzij een bestemmingsplan. In het ene systeem kan er via aanwijzingen wel iets worden veranderd, terwijl dat in het andere systeem nog wat in het vage is.

Minister Gardeniers-Berendsen: Neen, dat is niet vaag. Ik denk dat in het kader van de kaderwet in dat opzicht niet een verandering kan plaatsvinden zoals dat in het geval van de Wet op de ruimtelijke ordening kan worden gedaan. In het laatste geval heeft men dat verticale verband, op grond waarvan men aanwijzingen kan geven. Dat is bij de kaderwet niet mogelijk.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Neen, dat heeft u eruit gehaald door het laten vervallen van hoofdstuk VII, inhoudende de facetplannen.

Minister Gardeniers-Berendsen: Daarom is het van belang, te bezien, hoe deze belangrijke wetten elkaar kunnen raken en hoe daarvoor een oplossing kan worden gevonden. Dat gebeurt vanuit de gelijkwaardigheidsgedachte. In de brief zijn duidelijke voorbeelden gegeven, die aantonen, wat men bij conflicten doet. Eigenlijk gaat het daar om arbitrage. Op zichzelf is dat niet erg. Als men twee van zulke belangrijke planningssystemen, die elkaar kunnen gaan overlappen, in de samenleving hanteerbaar wil maken, is het belangrijk dat dit stuk hier ligt en duidelijk aangeeft, hoe de verhouding gaat worden, als de situatie daar is.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Dit betekent dus niet dat sneller naar de Wet op de ruimtelijke ordening kan worden gegrepen, omdat het aanwijzingsinstrument daar een efficiënter resultaat biedt dan het onthouden van goedkeuring in de kaderwet? Als men een concreet resultaat wil bereiken, zal men kunnen zeggen: Laten wij gewoon een aanwijzing op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening geven. Dat snelle centrale sturingselement is uit de kaderwet gehaald.

Minister Gardeniers-Berendsen: Dat is juist. Toch geloof ik dat de verticale lijn op zich ook een zeer bindende lijn is, waar het gaat om het besluit van gedeputeerde staten.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Het plan wordt niet goedgekeurd!

Minister Gardeniers-Berendsen: In dat geval zullen gedeputeerde staten beide plannen opnieuw moeten wegen. Dat zal dan via het overlegmodel moeten gaan. Het is natuurlijk ook een beetje een kwestie van vertrouwen. U suggereert dat bij mensen de angst leeft dat gedeputeerde staten door de pomp zullen gaan. Het is nergens verplicht opgelegd. Ik heb het volle vertrouwen dat het werken van gedeputeerde staten met de Wet op de Ruimtelijke Ordening veel meer voorkomt. Met degenen die betrokken zijn bij plannen van de Kaderwet specifiek welzijn zal overleg moeten worden gevoerd, opdat men elkaar kan vinden. Het zijn meestal verschillende leden uit het college van gedeputeerde staten die met elkaar te maken zullen krijgen. Het hoeft echter niet altijd, want soms zijn verschillende functies in één persoon samengebracht. Het feit dat bewindslieden van beide departementen hebben gezegd dat zij in de brief tot uiting willen brengen welke wegen zij aangeven voor het oplossen van geschillen, is een handreiking om te laten zien dat de plannen gelijkwaardig hanteerbaar zijn in situaties waarin gedeputeerde staten over een conflict moeten beslissen.

De heer Van Kemenade (PvdA): Ik zou nog één technische vraag...

De Voorzitter: Neen, mijnheer Van Kemenade, ik sta nu geen interrupties meer toe, want ook technische vragen kosten tijd.

Minister Gardeniers-Berendsen: Mijnheer de Voorzitter! Bij de vaststelling van het plan worden in de overwegingen ook betrokken de systematische en democratische beleidsvoorbereiding en de geschakeerdheid van de voorzieningen op het terrein van de Kaderwet specifiek welzijn. Hierin ligt het beginsel opgesloten dat het vaststellende beleidsorgaan – de gemeenteraad of provinciale staten – eenzijdigheid zal vermijden. Met beleidsvoornemens van andere, hogere overheden dient men rekening te houden, evenals met plannen, voortvloeiend uit andere regelgeving dan de onderhavige wet.

Men dient acht te slaan op voorschriften en richtlijnen, afkomstig van regelgeving als bedoeld in artikel 1, derde lid. Ook dienen plannen geschaakt te zijn. Er moet integratie zijn bij de uitvoering van de wet, in samenhang met de uitvoering van andere wetten. Ik dacht dat bij deze toch niet een-

voudige materie het vereiste van voorafgaande goedkeuring een niet onredelijk voorschrift was. De plannen houden bovendien nog meer in. Het informatieve gedeelte ter bevordering van de samenhang, de inzichtelijkheid en het vermijden van dubblures – het is dus geen tijdrovende inventarisatie, zoals de heer Verbrugh meende – kortom, plan en programma geven een totaal beeld van hetgeen op het terrein van het specifiek welzijn tot stand moet komen, nadat de burgers zijn geraadpleegd en de overheid heeft beslist.

Het vierjarenplan is drager van het jaarprogramma, met alle rechtsgevolgen voor de Kaderwet specifiek welzijn. Dit alles geeft mij de overtuiging dat het goedkeuringsvereiste voor gemeente en provinciale plannen niet is ingegeven door ongewenste bemoeizucht, maar met behoud van de decentralisatiegedacht een weloverwogen instrument vormt ter bevordering van de criteria die al vermeld zijn in de knelpuntennota, te weten samenhang, bereikbaarheid, democratisch functioneren, rechtszekerheid en flexibiliteit.

De heer Jansen heeft voorgesteld, het plan elk jaar aan inspraak bloot te stellen, om ruimte te bieden voor daaruit voortvloeiende aanpassingen. Ik wijs erop dat de wet al voorschrijft dat het plan zo nodig jaarlijks wordt gewijzigd. Dit staat in de artikelen 17 en 31.

Ik meen dat dit voorschrift reeds een duidelijke indicatie ervoor is, dat jaarlijks moet worden gezien of de ontwikkelingen bepaalde aanpassingen van het plan vereisen. In de procedure die jaarlijks plaatsvindt rond de vaststelling van het programma en de inspraak daarbij, zullen eventuele wensen ten aanzien van het plan zeker naar voren komen. Het lijkt mij bepaald niet nodig op dit punt nog extra voorschriften in de wet vast te leggen.

Vervolgens meen ik er goed aan te doen stil te staan bij de juridische status en functie van het kaderwetplan. Mevrouw Cornelissen sprak hierover. Ik neem hierbij dan steeds het rijksplan in gedachten. Wat is nu de functie van dat rijksplan? Het dient als basis voor subsidiëring. Dat het op bekostiging uitloopt, is een wezenskenmerk van het plan en van de kaderwet. Soms wordt dat vergeten en denken de mensen dat het gehele beleid ten aanzien van het specifieke welzijn in het plan wordt vastgelegd. Dit is niet zo. Het beleid dat ten grondslag ligt aan bekostiging door de overheid, wordt vastgelegd in het plan.

Mevrouw Cornelissen sprak dus terecht over een naam 'rijksvoorzieningenplan'; het is ook een 'rijksvoorzieningenprogramma. Dat het om bekostigde voorzieningen gaat, is dus zelfs een kenmerk van het plan. De overige voorzieningen kunnen wel grote invloed op het beleid hebben. Daarom worden ze in het informatief gedeelte van het plan opgenomen. Dit gebeurt om bij de beoordeling van de grote lijnen van het bekostigingsbeleid te kunnen zien of er overlappingen zijn tussen gesubsidieerde en niet gesubsidieerde voorzieningen of dat er gaten tussen zitten. Hierdoor zal de samenhang bevorderd worden.

Ik geloof dat het goed is wanneer wij deze wezenskenmerken van het rijksplan uit de kaderwet steeds in gedachten houden bij onze verdere discussie. Het rijksplan dient voor het vastleggen van het bekostigingsbeleid ten aanzien van voorzieningen die aan de verantwoordelijkheid van het rijk zijn toebedeeld. Dit karakter bepaalt voor een deel ook de in de kaderwet voorgelegde procedure van het rijksplan. Met name denk ik dan aan de vraag waarom het plan niet door de wetgever wordt vastgesteld maar door de minister of ministers.

In de eerste plaats acht ik het rijksplan niet van zodanig zwaar gewicht dat hier vastlegging bij formele wet op zijn plaats is. In nauw verband hiermee staat namelijk de wens dat de rijksplanning niet al te star is en traag verloopt. Het moet mogelijk blijven redelijk flexibel te zijn. Wanneer het rijksplan en dus ook belangrijke wijzigingen daarin door de wetgever moeten worden vastgesteld, ben ik bang dat dit tot gevolg zal hebben dat het rijksplan zo vaag en mistig wordt dat men er alle kanten mee uitkan. Dat dit een van de pijlers van de kaderwet, namelijk de democratische, planmatige beleidsvoorbereiding zal ondergraven, zal duidelijk zijn.

Nog een argument tegen de vaststelling door de wetgever is het volgende. In het plan wordt o.m., zo nodig en mogelijk het beslag op de financiële middelen weergegeven. Indien het plan door de wetgever wordt vastgesteld, rijst op zijn minst de vraag of daardoor de financiële raming uit het plan niet het karakter van een wettelijk vastgelegde meerjarenraming krijgt. Anders gezegd: hoe groot is dan nog de ruimte van de begrotingswetgever om af te wijken van die meerjarenraming? Uiterst klein natuurlijk, alleen indien daarvoor de procedure van een planwijziging is doorlopen. De vraag of zo'n wettelijke meerjarenraming niet in strijd is met de Comptabiliteitswet, laat ik dan nog maar rusten.

Ik heb hiermee tegelijkertijd mijn oordeel gegeven over het amendement over het mogelijk bij wet vaststellen van het plan.

Dan ligt er ook nog een amendement van mevrouw Cornelissen en de heer Beinema. Ik zou daarvan willen zeggen: opvattingen over het plan die in deze Kamer leven, kunnen alsnog worden meegenomen bij de vaststelling van het programma. Daarover wordt wel vooraf met de Kamer gediscussieerd. Zoals men weet, kan het plan jaarlijks worden bijgesteld. Daarnaast kan de Kamer, omdat het ontwerpplan met het oog op de bezwarenprocedure reeds in een vroeg stadium wordt gepubliceerd, desgewenst al eerder haar mening kenbaar maken.

Verder ben ik mevrouw Cornelissen erkentelijk dat zij geen amendement heeft gemeend te moeten indienen op het punt van het erkenningen- en vergunningenbeleid. Niet alleen zou dit een wezenlijke wijziging van de wet hebben ingehouden die in de schriftelijke voorbereiding niet aan de orde is geweest, maar bovendien vraag ik mij voorshands af welke functie toch die vergunningen en erkenningen in het stelsel van de kaderwet zouden moeten krijgen naast het programma. Wij moeten hierover misschien toch iets langer nadenken. Wij kunnen er dan zeker bij de invoeringswet weer op terugkomen.

Verskillende sprekers hebben opmerkingen gemaakt over de raad voor het specifiek welzijn.

De Raad krijgt tot taak te adviseren over algemene aspecten van het specifiek welzijn met het oog op de onderlinge afstemming van hoofdlijnen van beleid en wetgeving op dat terrein. Het gaat dus om advisering over algemene harmonisatie-aspecten op het gehele terrein van specifiek welzijn. De Raad is de wettelijke opvolger van de Harmonisatieraad welzijnsbeleid en zal diens taak dan ook overnemen. Ik zeg dit aan het adres van de heer Jansen.

De Raad zal zich niet bezighouden met inhoudelijke advisering over sectorale aspecten en kan dus niet worden beschouwd als dependant van de Raad voor de Volksgezondheid, die zijn advisering zal toespitsen op het inhoudelijke beleid op het terrein van de volksgezondheidszorg en waarin diverse belangengroeperingen zijn vertegenwoordigd. Uiteraard zullen beide raden, ook na de volledige invoering van de Kaderwet, blijven bestaan. Mevrouw Cornelissen heeft hierover een vraag gesteld.

In het nader gewijzigde wetsontwerp heeft de Regering de advise-

rende taak van de Raad toegespitst op de algemene harmonisatie, mede op verzoek van de harmonisatieraad. Ik meen daarom dat het niet verstandig is, de Raad in elk geval te horen over het rijksvoorzieningenplan, zoals het CDA bij amendement voorstelt. De inspraak bij het rijksvoorzieningenplan moet naar mijn mening niet verlopen via een raad die zal bestaan uit onafhankelijke deskundigen. De inspraak bij het rijksvoorzieningenplan en de wijze waarop belangengroeperingen daarover zullen worden gehoord, zullen worden geregeld via algemene maatregel van bestuur, zoals is bedoeld in artikel 44, lid 7.

Tegen de gedachte van mevrouw Cornelissen om in de wet ook de zittingsduur van de voorzitter en de leden van de Raad op te nemen als onderwerp dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld, heb ik op zichzelf zeker geen bezwaren. Ik teken wel aan, dat dit onderwerp naar mijn mening reeds valt onder het begrip 'samenstelling' dat in artikel 60 wordt geregeld.

Ook mevrouw Bischoff heeft over de Raad gesproken. Zij wil het wetsontwerp ter zake amenderen. Het amendement beoogt het mogelijk te maken, dat de Raad voor het Specifiek Welzijn op verzoek of uit eigen beweging adviezen uitbrengt aan het parlement. Het amendement is door mevrouw Bischoff toegelicht op grond van de wens, dat de Kamer meer toerusting wil hebben om de beleidsdaden van de Regering te beoordelen en dat het advies van de Raad aan de Kamer daarbij zeker een waardevolle steun zal zijn.

Er is reeds vaker over dergelijke amendementen gediscussieerd in deze Kamer. Tot nu toe is de constructie dat een college van advies en bijstand ook aan het parlement kan adviseren nog nooit in een wet opgenomen, ook niet voor de WRR.

Ik veronderstel, dat mevrouw Bischoff heeft gedacht aan het amendement van de heer Van Amelsvoort op de instellingswet inzake de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Daarbij werd de taakaanduiding 'aan de Regering informatie te verschaffen' vervangen door 'ten behoeve van het regeringsbeleid informatie te verschaffen', juist om meer contact tussen Kamer en adviesorgaan niet in de weg te staan. Dan nog bepaalt deze wet, dat de adviezen aan de Regering moeten worden uitgebracht. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid kan dus niet rechtstreeks aan het parlement adviseren.

Wel heeft dit kabinet gesteld, dat er geen grondwettelijke beletselen zijn voor een dergelijke constructie. Het kabinet heeft dit naar voren gebracht in de schriftelijke gedachtenwisseling over de overwegingswet tot wijziging van de grondwetsbepaling inzake de vaste colleges van advies en bijstand. Er blijven dus beleidsmatige vragen en argumenten over. Die vragen brengen mij ertoe, dit amendement af te wijzen.

Is dit wetsontwerp nu bij uitstek geschikt om als eerste van deze constructie te worden voorzien, zoals wordt beoogd met het amendement van mevrouw Bischoff? Zal het niet beter zijn, daarover een meer algemene discussie te voeren tussen Regering en parlement? Welk inzicht hebben wij thans in de mogelijke precedentwerking voor andere adviesorganen die bij wet zijn ingesteld? De kosten van de Raad drukken op een departementale begroting. Is het niet een beetje vreemd, wanneer de omvang van de financiële lasten mede kan worden bepaald door een onafhankelijke, tweede betrokken instantie?

Zal artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur, die bepaalt dat dergelijke adviezen door de Regering moeten worden gepubliceerd, ook niet enige wijziging behoeven? De belangrijkste vraag is natuurlijk: waarom is het onvoldoende, dat te allen tijde de gelegenheid bestaat, dat de Kamer de Regering verzoekt een advies te doen uitbrengen? Ik neem toch aan, dat geen weldenkende Regering een dergelijk verzoek botweg zal weigeren.

Ik neem ook aan, dat de Kamer niet in het wilde weg allerlei adviezen wil laten uitbrengen. De regels hiervoor zijn omstandig uiteengezet in de notitie over de contacten tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges, die de Minister-President de Kamer op 28 september 1979 heeft aangeboden. Al met al zal het duidelijk zijn dat ik geen voorstander ben van dit amendement. Dat is niet omdat ik van mening ben dat de Kamer dergelijke adviezen niet zou moeten krijgen, maar omdat de gevolgen niet geheel zijn te overzien.

Er is door vele geachte afgevaardigden met waardering gesproken over de bestuurlijke experimenten Kaderwet specifiek welzijn, de zogenaamde ontwikkelingsprojecten. Het is de Kamer bekend dat deze experimenten door de Regering van groot belang worden geacht voor de invoeringswet van de Kaderwet. Het gaat daarbij dus om een invoeringswet waarbij aan de hand van de opgedane ervaringen ook het thans voorliggende wetsontwerp – dan inmiddels tot wet verheven – kan worden bijgesteld.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello vroeg zich af, of de kaderwetexperimenten worden 'afgebouwd' wanneer hun regime er heel anders gaat uitzien dan dat van de invoeringswet. Het ligt anders; het regime van de invoeringswet wordt mede gebaseerd op de ervaringen van de ontwikkelingsprojecten. Alle experimenten zijn eindig. Na beëindiging van de experimenten worden ook de proefgebieden onder het dan geldend wettelijk regime gebracht, maar de in de proefgebieden opgedane ervaringen zullen ook van belang zijn voor de vaststelling van het wettelijk regime. De stuurgroep ontwikkelingsprojecten waarin alle betrokken departementen, bestuurslagen en het landelijk particulier initiatief op het terrein van onderwijs, volksgezondheid en CRM, alsmede de Harmonisatieraad en het Sociaal-Cultureel Planbureau zitting hebben, rapporteert zo actueel mogelijk over de voortgang van deze projecten.

Daarenboven is het CPB belast met een evaluatie-onderzoek. Wat dit laatste betreft verscheen een dezer dagen het eerste interimrapport van genoemd onderzoek. Het was geheel gewijd aan de startfase van de experimenten. Rond het verschijnen van het rapport zijn perspublicaties verschenen die de uiterst voorlopige bevindingen die de betrekking hebben op het 'opstartproces' vertekenen en uit hun verband rukken.

Een en ander is wellicht geïnspireerd door samenvattingen die opgeen enkele wijze recht doen aan de inspanningen van de proefgebieden noch aan het rapport van het CPB, dat in voldoende mate relativeert. De stuurgroep die is belast met de evaluatie van de ontwikkelingsprojecten heeft zich via haar voorzitter gedistantieert van de desbetreffende publicaties, evenals trouwens de directeur van het Sociaal-Cultureel Planbureau. Genoemde reacties zal ik – zo de Kamer dat wenst – graag aan de Kamer overleggen.

De heer Verbrugh vraagt zich af, wat de reactie van de Regering is op de zogenaamde constatering dat de burgers weinig betrokken zijn bij het planningsproces. Ik kan het commentaar van de voorzitter van de stuurgroep citeren: 'Het rapport heeft betrekking op de startfase van de ontwikkelingsprojecten. Deze fase is uiteraard gericht op procedurele kwesties. Voor dit soort zaken heeft de burger nu eenmaal weinig belangstelling.'

De heer Wolff verwees naar recente ontwikkelingen in Purmerend, waarin in de huidige fase ook meer concrete zaken een rol spelen in het plannings-

Gardeniers-Berendsen

proces. Hij is dan ook aanzienlijk optimistischer gestemd over participatie. Zoals mevrouw Cornelissen al opmerkte, bestond er in de startperiode een ruime mate van scepsis bij de proefgebieden. Over deze startperiode gaat het eerste interimrapport van het Sociaal-Cultureel Planbureau, zoals het rapport ook aangeeft.

De Regering deelt de opvatting van mevrouw Cornelissen en anderen dat het enthousiasme bepaald is gegroeid, zoals ook al mijn collega's in de proefgebieden constateerden. Afgelopen maandag nog bezocht mijn collega van Sociale Zaken het proefgebied Arnhem. Daar werd betreurd dat negatieve en vertekende beelden de ronde doen. De Regering heeft de proefgebieden laten weten dat zij via haar besluiten over het komende zesde advies van de stuurgroep over de bijzondere regelingen blijk zal geven van de grote waardering voor de inspanningen van de proefgebieden en de stuurgroep.

Deze waardering heeft de Regering ook schriftelijk medegedeeld aan de stuurgroep, zulks mede naar aanleiding van haar voortreffelijke vijfde voortgangsverslag. In antwoord op een vraag van de heer Van Kemenade kan ik overigens zeggen dat de stuurgroep in dat verslag uitvoerig is ingegaan op de tot dusverre opgedane ervaringen met de relatie tussen welzijnsplanning en planning van andere voorzieningen, zoals planning op het gebied van de ruimtelijke ordening. De Regering zal de stuurgroep vragen – conform het verzoek van de heer Van Kemenade – ten vervolge te rapporteren.

Daarmee ben ik gekomen tot de democratisering van de instellingen. Dat is een niet onbelangrijk onderwerp, getuige ook de aparte aandacht die door Regering en parlement hieraan wordt besteed. Wij komen hierover zeer snel te spreken in een uitgebreide commissievergadering. Van verschillende zijden is gewezen op samenloop van de tijdstippen van behandeling in de Kamer van het regeringsstandpunt en de Kaderwet. Naar mijn mening is hier sprake van een gelukkige samenloop.

Met het regeringsstandpunt-DDF, zoals het in de wandeling wordt genoemd, in de hand kunnen wij spreken over de bepalingen die voor de interne democratisering van instellingen en organisaties in de Kaderwet zullen worden opgenomen. Hiermee lopen wij vooruit op de uitgebreide commissievergadering over dit onderwerp, maar ik meen dat dit geen bezwaar be-

hoeft te zijn. Ik mocht immers aanmenen – ik heb dit ook uit de woorden van de heer Van Kemenade begrepen – dat hij al weet wat hij wil met het onderwerp dat in de uitgebreide commissievergadering breed aan de orde wordt gesteld.

Het gaat om een inhoudelijke invulling van artikel 43 met de uitgangspunten voor het democratiseringsbeleid zoals deze in het regeringsstandpunt zijn neergelegd. Ik meen met dit artikel een niet gering te achten basis wordt gelegd voor verdere uitwerking van democratiseringsmaatregelen. Het artikel spreekt zich duidelijk erover uit wie in het bestuur van de instellingen vertegenwoordigd dienen te zijn en welke onderwerpen verder worden geregeld: de materiële spreiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de openheid bij werving van bestuursleden, de periodieke openbare verslaglegging en de openbaarheid van vergaderingen en documenten.

Verder noem ik de bescherming van de belangen van de gebruikers en de wijze waarop aan de ontheffingsbepaling uitvoering wordt gegeven. Het laatste is nodig, omdat in het tweede lid van artikel 43 een ontheffingsbepaling is opgenomen, waarover ik de Kamer bij afzonderlijke brief nader heb ingelicht. Hierop kom ik nog terug.

Deze onderwerpen vragen nadere uitwerking. Hieraan wordt nu hard gewerkt. De bestuursamenstelling die de Regering gewenst acht, vormt het piéce de résistance, waarover nu duidelijkheid moet ontstaan.

In algemene zin maak ik een opmerking die betrekking heeft op de samenhang van de democratisering van instellingen met andere onderdelen van het wetsontwerp. Democratisering van instellingen is geen doel op zich zelf. Zoals ik al in de nadere memorie van antwoord aangaf, vormt de democratisering een wezenlijke voorwaarde voor mijn beoordeling van de waarde van en de aanspraken van het particuliere initiatief op een plaats in ons welzijnsbestel. Het gaat mij met het wetsontwerp om het tot stand brengen van gedemocratiseerd particulier initiatief, dat zijn plechtanker vindt in de groeperingen waarvoor en waarmee wordt gewerkt.

Deze waarde die mij voor ogen staat, is een voorwaarde voor het proces van de democratische beleidsvoorbereiding dat wij proberen op gang te brengen. Het kernpunt in dit proces is op welke wijze wij erin slagen, de burgers – hiermee bedoel ik in dit geval de gebruikers van de instellingen – bij het beleidsproces te be-

trekken. De plaats van de instellingen in dit proces moet in belangrijke mate worden gelegitimeerd door hun democratisch functioneren. De behoeften en wensen moeten door de instellingen heen op het beleidsniveau kunnen doorklinken. De democratisering van de instellingen is een van de voorwaarden die hiertoe moeten worden vervuld.

De heer Meijer sprak over de vrijblijvendheid van de democratiseringsvoorstellen van de Regering en de ontheffingsbepaling noemde hij nogal arbitrair. Hij zei dat artikel 43 bij uitstek een algemene bepaling is die de samenhang tussen de terreinen kan bevorderen. Over het laatste ben ik het met hem eens. Zo is artikel 43 ook bedoeld. Hierin zijn de uitgangspunten voor de democratisering van het brede terrein van het kaderwetwelzijn gegeven. Toch stelt de heer Meijer dat de regeling te vrijblijvend is.

Ik neem aan dat hij hiermee doelt op zijn wens, het eerste lid van artikel 43 imperatief te redigeren. Over mijn mening mag geen misverstand blijven bestaan. Zoals ik al in de uitgebreide commissievergadering op 26 januari jongstleden heb gezegd, bestaat er naar mijn mening inhoudelijk – hiermee doel ik op het dringende karakter van democratiseringsmaatregelen – geen verschil van mening tussen Regering en Kamer. Dat artikel 43, lid 1, niet imperatief is geredigeerd, heeft dan ook geen inhoudelijke, maar een technische achtergrond. Ik ga nu tegelijkertijd in op opmerkingen van mevrouw Cornelissen en haar amendement.

De nog nader uit te werken democratiseringsmaatregelen moeten ook betrekking hebben op de zogenaamde pendant-overheidsinstellingen. Het is nog onvoldoende bestudeerd op welke wijze democratisering binnen overheidsinstanties gestalte kan krijgen. Wel duidelijk is het dat geen regels zullen worden gegeven voor de vertegenwoordiging van de betrokkenen in het bestuur. Wij hebben namelijk te maken met overheidsinstellingen op verschillende bestuurlijke niveaus, gemeenten, provincies en Rijk. De politieke organen die deze instellingen besturen kent de Kamer. Democratisering hiervan lijkt mij niet de bedoeling van de heer Meijer.

Wij hebben hier te maken met onder de politieke overheidsverantwoordelijkheid vallende instellingen, diensten, bedrijven en raden, die uitdrukkelijk tot het terrein van het regeringsstandpunt worden gerekend. Om deze reden meen ik dat artikel 43 in zijn hui-

dige vorm moet worden gehandhaafd, met behoud van de intentie om zo spoedig mogelijk tot uitwerking van democratiseringsmaatregelen te komen.

Over het voorstel van de heer Meijer en de zijnen om in het eerste lid op te nemen de instellingen die, bij of krachtens een andere wet, aangewezen voorzieningen van specifiek welzijn als bedoeld in artikel 1, derde lid, uitvoeren kan ik kort zijn. In relatie met het voorstel van de Partij van de Arbeid-fractie voor artikel 1, lid 3, lijkt het een verduidelijking. Toch blijft het feit bestaan dat een bijzondere wet artikel 43 van toepassing zal moeten verklaren. In dit systeem is aanvulling van artikel 43 in deze zin niet nodig. Het oordeel over de voorstellen tot amendering van het derde lid, onder a en b, wil ik aan de Kamer overlaten. Het criterium van de evenwichtige samenstelling wordt in het regeringsstandpunt gehanteerd, terwijl het laten vervallen van het woord 'materieel' geen afbreuk zal doen aan de inhoud van de desbetreffende bepaling.

Door verschillende sprekers is aangedrongen op het laten vervallen van het tweede lid van artikel 43. Mevrouw Cornelissen heeft om een nadere verduidelijking van deze bepaling gevraagd. Ik heb hierover reeds het een en ander gezegd in mijn brief van 11 maart.

Hier wil ik nog het volgende opmerken: het gaat om groepen binnen onze bevolking voor wie in geweten hun visie op het bestuur in strijd kan komen met op te leggen democratiseringsmaatregelen. De overwegingen van deze mensen dienen afgewogen te worden tegen de overwegingen van algemeen belang, die tot het verplicht stellen van democratiseringsmaatregelen leiden. Ik deel dan ook niet de mening van de heer Van der Spek dat het hier om ondemocratische organisaties zou gaan. De vraag is in welke mate aan een ieder maatregelen kunnen worden opgelegd en welke uitzonderingen dan gemaakt kunnen worden. Ik zou de heer Van der Spek in dit verband willen vragen wat het standpunt, dat hij hier naar voren heeft gebracht, betekent voor gewetensbezwaaarden van militaire dienst. Ik blijf dan ook van mening dat de onderhavige ontheffingsbepaling in de wet thuishoort.

Gezien de stringente criteria lijkt mij hier ook geen sprake te zijn van een zodanige inbreuk van het democratiseringsgehalte van het artikel, dat om die reden schrapping ervan gewenst zou

zijn. De criteria waaraan voldaan moet worden zijn in de wet opgenomen. Voorts heb ik in mijn brief van 11 maart gezegd dat aangetoond moet worden dat in de kring van degenen die bij het functioneren van de organisatie zijn betrokken, deze visie op het bestuur algemeen wordt onderschreven. Dat wil zeggen dat de betrokkenen allen, of althans een ruime meerderheid, er achter staan. Het besluit daartoe moet inderdaad genomen worden door de overheidsinstantie die voor de instandhouding van de organisatie verantwoordelijk is. In de algemene maatregel van bestuur kan hieraan nadere uitwerking worden gegeven, bij voorbeeld aan de procedure voor het verlenen van de ontheffing, het moment waarop de ontheffing dient te worden aangevraagd en de wijze waarop moet worden aangetoond dat aan de gestelde criteria is voldaan.

Het is niet, zoals de heer Verbrugh in zijn betoog schilderde, dat het hier gaat om bemoeiziek gedrag. Het gaat om datgene wat alle betrokkenen algemeen onderschrijven. De betreffende overheidsinstantie dient er in gemoede van overtuigd te zijn dat dit ook inderdaad zo is.

Mevrouw Bisschoff heeft gezegd dat zij door de ambtenaren van mijn departement gelukkig ervan overtuigd is dat de gewaarborgde klachtenbehandeling niet in de Kaderwet kan worden opgenomen. Ik kan haar verzekeren dat mijn ambtenaren ook mij hebben kunnen overtuigen. Bij de regeling voor klachtrecht, zoals die momenteel bij de stuurgroep in studie is, gaat het om de rechten van cliënten, de procedures en de instanties die zich met klachten moeten gaan bezighouden.

Dit is een zeer uitgebreid en complex onderwerp, waarvan nog moet worden geregeld en nader bepaald op welke wijze dat in algemene regelgeving moet worden neergelegd. Wel is in artikel 43 onder e de mogelijkheid geopend om, ter bescherming van de belangen van de gebruikers, nadere regelingen te stellen. Ik zou willen voorstellen de werkzaamheden van de stuurgroep af te wachten. Binnenkort kan ik een advies over dit onderwerp verwachten. Dan zullen wij ook beter kunnen praten over de inhoud van een algemene regeling van klachtrecht en haar raakvlakken met de Kaderwet.

De heer Jansen heeft een punt naar voren gebracht dat reeds lang speelt in de discussie over de democratisering. In het regeringsstandpunt wordt gezegd dat de Regering er de voorkeur aan geeft democratiseringseisen een basis te geven in een formele wet.

Daar raken wij elkaar. Wij verschillen van mening over de nadere invulling. Naar mijn mening biedt een wettelijke verankering van de uitgangspunten van de democratisering in de wet, zoals nu in artikel 43 gebeurt, voldoende waarborgen om de nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur met vertrouwen tegemoet te zien.

Ik kom thans op de rol van het particulier initiatief. Welhaast alle sprekers hebben daaraan een beschouwing gewijd. Het gaat om de uitvoering van de welzijnsvoorzieningen en de plaats daarbij van privaat initiatief en publiek initiatief. Privaat initiatief wordt meestal aangeduid met het begrip particulier initiatief, waaronder door de wet worden verstaan en in één adem worden gevat en aangeduid de zeer diverse vormen van particulier initiatief, die we op dit moment in grote variatie op het terrein van het specifiek welzijn aantreffen en ook die vormen die zich nog in de toekomst kunnen ontwikkelen. Kort gezegd: oud en nieuw particulier initiatief, zonder onderscheid. Inderdaad heeft de heer Wolff de memorie van antwoord goed verstaan. Particulier initiatief in ruime zin, zo verwoorde hij het.

In mijn inleiding heb ik mijn uitgangspunten nog eens uiteen gezet. De regeling die ik op dit punt voorstel is niet eenzijdig en – ik wil het graag nog eens onderstrepen – het is naar mijn mening ook geen centrale betutteling van de lagere overheden. Op dit punt wil ik dadelijk nog nader ingaan.

Allereerst is er het punt van de helderheid of onduidelijkheid van de politieke beslissingen. De politieke beslissingen worden niet verduisterd in een circuit van oncontroleerbare raden. De politieke verantwoordelijkheden worden in de wet duidelijk en helder gemaakt, juist ook in de artikelen 23 en 37, dit in antwoord op vragen en opmerkingen van de heer Meijer. Beleidsbeslissingen worden in de kaderwet genomen door politiek gekozenen in de vaststelling van plan en programma door raden en staten.

Vervolgens spreekt de wetgever wat de uitvoering van het programma betreft voorkeur uit voor particulier initiatief. Aan die voorkeur verbindt de wet een zware en controleerbare voorwaarde: artikel 43, het democratisch en doelmatig functioneren van de instellingen van particulier initiatief. Met de heer Beinema zeg ik dat het daaraan zijn recht ontleent.

Vervolgens wordt de in de wet neergelegde voorkeur voor particulier initiatief begrensd door de decentrale richting ervan. De gemeente of de provincie beslist, niet de wetgever, niet de

Minister. Ik zeg dit nog eens met nadruk aan het adres van mevrouw Kappeyne. De Minister legt de uitkomst van de plaatselijke discussie en de afweging niet op. De voorkeur doet recht aan – ik citeer met instemming de heer Wolff – een historisch gegroeide situatie in het welzijnswerk.

Dat historisch gegeven, dat ook vandaag op vele terreinen van het specifiek welzijn opgeld doet, is dat zeer veel welzijnsvoorzieningen, vooral die in het uitvoerend werk, particulier initiatiefvoorzieningen zijn. De voorkeur, niet een exclusief primaat, die in de wet tot uitdrukking wordt gebracht, versterkt een element in de plaatselijke discussie, die – dat wil ik beklemtonen en ik hoop dat mevrouw Kappeyne het in haar overwegingen wil meenemen – plaatselijk wordt gevoerd en plaatselijk een beslissing oplevert.

Ten aanzien van die beslissing is geen beroep op de Minister mogelijk. Daarbij wil ik bovendien nog eens benadrukken, dat voorkeur voor particulier initiatief uitvoering door een overheidsinstantie, bestaand of nieuw overheidsinitiatief, niet uitsluit. Het gaat om voorkeur voor particulier initiatief, niet minder maar ook niet meer. Als geen particuliere instantie in aanmerking komt – dat beslist het gemeentebestuur – wijst de gemeente een overheidsinstelling aan voor de uitvoering.

Ook wanneer een instelling van particulier initiatief niet doelmatig functioneert, kan een gemeentebestuur zo'n besluit nemen. Ook al ziet men overheidsinitiatief en particulier initiatief als gelijkwaardig dan nog, zo vraag ik de heer Meijer, hebben toch allen oog voor het verschil in rol en positie, want ze zijn niet gelijk. Graag wil ik het nog eens formuleren. De overheid heeft het primaat ten aanzien van de uiteindelijke beslissing. Het particulier initiatief heeft ten aanzien van de uitvoering de voorkeur.

Overheidsinitiatief ten aanzien van de uitvoering is daarmee niet achter de horizon verdwenen, maar is op het juiste moment mogelijk en in een aantal gevallen ook noodzakelijk. Particulier initiatief geniet weliswaar voorkeur, maar kan op de te dragen verantwoordelijkheid worden aangesproken door de lokale overheid als het gaat om voorzieningen op het lokale niveau. De Minister kan de aan het particulier initiatief op te dragen verantwoordelijkheid slechts aanspreken ten aanzien van de voorzieningen op rijksniveau.

Mevrouw Kappeyne verklaarde, dat zij de opvatting, dat de voorkeur uitgaat naar particulier initiatief boven overheidsinitiatief een politieke denkwijze acht, die ook zij graag in de praktijk gebracht wil zien. Zij gaf aan hoe de VVD dat zou willen vertalen als het gaat om beleid op nationaal niveau ten aanzien van landelijke voorzieningen. Particulier initiatief voorkeur boven overheidsinitiatief bij de uitvoering van welzijnswerk is een lijn, die door de wetgever ook meegegeven wordt naar de andere overheidsniveaus.

De overheid – dat geldt voor de rijks-overheid, de provinciale overheid en de lokale overheid – heeft terecht een zware overheersende positie in het geheel. Neem het voorbeeld van een lokale situatie. Ik onderscheid dan drie componenten. Er is of er kan komen particulier initiatief ten aanzien van de uitvoering van het specifieke welzijnswerk. Er is of kan komen overheidsinitiatief ten aanzien van de uitvoering van specifiek welzijnswerk. Er is de uiteindelijk definitieve beslissing van de overheid over die uitvoering van de welzijnsvoorzieningen.

Het wetsontwerp geeft ten opzichte van de terecht zware overheersende positie van de overheid in dit geheel ook een duidelijke plaats aan het particulier initiatief. Geen exclusieve plaats; de heer Jansen zal dit naar ik hoop nu duidelijk zijn. Wijzigingen, vernieuwingen, verschuivingen in het beleid worden hierdoor geheel niet onmogelijk. Beleidsveranderingen zullen politieke antwoorden zijn op problemen in onder andere de plaatselijke samenleving. Op een nieuw probleem kan worden geantwoord met een nieuwe voorziening door het particulier initiatief, reeds bestaand of nieuw of door initiatief van een overheidsinstantie, als het particulier initiatief verstek laat gaan, niet adequaat kan reageren, enz.

Ik wil nog eens de conclusie naar voren brengen. Mij lijkt, dat wij het eens kunnen worden over de zaak zelf die ik voorstel. Als particulier initiatief betekent, dat het werk ligt in handen van mensen, die het aangaat, artikel 43, het democratiseringsartikel, dan verdient het de voorkeur. Vandaar artikel 23, lid 1.

Ik kom thans te spreken over de financiële implicaties van de Kaderwet. De rest zal ik meenemen bij de behandeling van de artikelen.

Zoals ik al heb toegezegd op verzoek van de bijzondere commissie heb ik een maand geleden het rapport van de projectgroep Financiële gevolgen De-

centralisatie aan de Kamer toegezonden met het oog op de discussie van vandaag. Ik ben blij te horen dat het rapport in het algemeen gunstig is ontvaard. Het is een interimrapport, omdat wij over de objectieve verdelings-systematiek van de te decentraliseren welzijnsgelden, over de omvang en spreiding van de vereveningsproblematiek die de introductie daarvan met zich zal brengen en over de mogelijkheden om deze zo goed mogelijk te ondervangen, pas in definitieve zin bij de behandeling van de invoeringskaderwet kunnen spreken.

Voor die gelegenheid zal de projectgroep haar eindrapport uitbrengen. Ik wil eerst een antwoord geven op de vragen van mevrouw Cornelissen naar het hoe, met wie en wanneer de zojuist genoemde nadere discussie door de projectgroep georganiseerd gaat worden en hoe de projectgroep zelf denkt verder te werken. Wat de discussie betreft, denk ik niet zozeer aan het organiseren daarvan door de projectgroep. Desgewenst ben ik graag bereid in overleg te treden met de vertegenwoordigers van andere overheden. De projectgroep zal meer op de achtergrond registreren wat er uit een dergelijk overleg komt en overigens signalen opvangen en waar nodig een toelichting geven.

Ten aanzien van de timing van de vervolgwerkzaamheden van de projectgroep denk ik aan twee momenten. In de eerste plaats aan het moment van de indiening van de invoeringswet Kaderwet. Onder meer alle reikwijdtekwesties zijn dan uit de wereld. Bovenbedoelde discussies zijn uitgekristalliseerd; de projectgroep kan met haar eindrapport komen. Halverwege de periode tot dat moment verwacht ik een tweede interimrapport van de projectgroep, zo ongeveer midden 1983.

Er zal dan aanleiding zijn, de geldstromen opnieuw te registreren. Een eerste verdeelplan op het terrein van de rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk zal operationeel zijn. Er zal meer gezegd kunnen worden over een verdelingsformule voor de provincies. Ook de uiteindelijke reikwijdte van de decentralisatie naar de gemeenten begint zich dan scherper af te tekenen. Ik hoop dan tegelijkertijd iets recht te kunnen zetten aan het adres van mevrouw Kappeyne van de Coppello en de heer Wolff.

Misschien begrijpen wij elkaar verkeerd, maar ik kan deze geachte afgevaardigden niet helemaal volgen in de bewering dat de financiering onduidelijk is gebleven. Wat nog niet duidelijk is, is hoe te zijner tijd voor deze en ge-

Gardeniers-Berendsen

ne gemeente het voorgestelde verdeelsysteem precies zal uitwerken. Bij alle onzekerheden van het moment staan echter de verdelingssystematiek, de uitgangspunten, de optuiging en de globale consequenties mij duidelijk voor ogen. Ik kan dat ook tot de heer Van der Spek zeggen, die erg cynisch, bijna grimmig, vond dat er op dit moment bijna niets van de financiële aspecten te zien zou zijn. Ik ben blij dat mevrouw Cornelissen en de heer Van Kemenade daarover in ieder geval anders denken.

Een uitgangspunt voor de opstellers van het rapport vormde de randvoorwaarden van de budgettaire neutraliteit, die regering en parlement – en mag ik met enige nadruk zeggen: destijds – hebben meegegeven. Er blijkt hierover bij sommigen, waarbij ik weer aan de heer Van der Spek denk, verschil van mening en bij anderen een beetje misverstand te zijn. Men kan van mening blijven verschillen over het destijds door de meerderheid van de Kamer onderschreven uitgangspunt, dat niet is in te zien waarom een bestuurlijke herverkaveling van bevoegdheden tot een volumevergroting van het beleid zou moeten leiden. Dit is geuit bij de knelpuntennotadiscussie. Ik abstraheer nu even van de extra capaciteitskosten van de gehele operatie, waarbij het overigens kan zijn dat hier deels van een misverstand sprake is.

De heer Van der Spek sprak immers over de budgettaire neutraliteit van de gehele operatie. Wat de mogelijke rampzalige gevolgen betreft, die de heer Van der Spek voor sommige gemeenten ziet, wil ik wijzen op de suggestie van de projectgroep aan het Rijk om een negatieve verevening boven een bepaald bedrag per inwoner af te kopen, dit naar analogie van hetgeen gevolgd is bij de integratie van artikel 14 van het Financiële-Verhoudingsbesluit 1960, de factor sociale zorg, in de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Op dit moment registreer ik dit slechts. Wij spreken op dit moment nog niet in beslissende zin over de oplossing van de vereveningsproblematiek.

Sprekend over het verdeelsysteem wil ik verder graag ingaan op de vraag – de heer Verbrugh verzocht daarom – waarom een objectieve verdeling zou moeten afwijken van de bestaande verdeling, aldus het vereveningsvraagstuk oproepend. Is niet – en ik ga een beetje in op de denkrichting van de heer Verbrugh – het bestaande spreidingspatroon op legale gronden te objectiveren? Het is toch onbevredigend dat de decentralisatie-exercitie

een strafexercitie zou worden tegen gemeenten die vroeger een actief beleid hebben gevoerd en een hoog niveau aan voorzieningen kan toch best wijzen op een hoog behoefteniveau in die gemeenten?

Ik herinner mij de daarover uitgesproken woorden van de heer Meijer. Die gaan een andere kant uit. Hij signaleert een geldstroom als de resultante van het volgen van particuliere initiatieven waardoor voorzieningen en mankracht lang niet altijd terechtkomen in gebieden en bij bevolkingsgroepen met de grootste problemen. Het is minder fraai – en ik doe het dus niet – om de een te repliceren met de woorden van de ander. Tegen beide geachte afgevaardigden kan ik echter zeggen, dat de projectgroep zoveel mogelijk rekening heeft willen houden met de spreiding van behoeften zoals men die objectief gesproken aanwezig kan zien.

Tot de heer Verbrugh zou ik eraan willen toevoegen dat de projectgroep ver in zijn richting is gegaan, maar niet zover kan differentiëren naar behoeften van de afzonderlijke gemeenten dat zij voor iedere gemeente een uitzondering maakt, even aannemend dat het Rijk zo fijnzinnig naar behoeften zou kunnen onderscheiden.

Tot de heer Meijer wil ik eveneens opmerken dat de projectgroepvoorstellen hem feitelijk een heel eind tegevoet komen. Ik kom daarop straks terug.

Enigermate op afstand van wat de mening van beide geachte afgevaardigden lijkt te zijn, ben ik met de projectgroep van oordeel dat de objectieve verdeelmaatstaven niet meer kunnen aangeven wat het Rijk ziet als de concrete behoeften die aan de basis leven, omdat nu juist de essentie van decentralisatie is dat de specificatie van wat beleidsmatig aan behoeften wordt onderkend – behoeften die geaccordeerd moeten worden – een zaak wordt van de lagere bestuurlijke niveaus, die daarover verschillend kunnen denken.

In dit verband haak ik in op vragen van mevrouw Cornelissen over de mogelijkheden en beperkingen van gemeenten en provincies om nieuwe, ook van rijkswege gepropageerde initiatieven op te vangen en om tot nieuwe of hernieuwde hulpverleningssystemen te komen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik denk betrekkelijk eenvoudig over deze zaken. Ik kijk naar waar de lagere overheden nu al verantwoordelijk voor zijn en wat zij gefinancierd krijgen aan algemene uitkeringen uit fondsen. Het ritselt op

het terrein van de lagere overheden van veranderingen en vernieuwingen. Zelfs is drie kwart van de nieuwe initiatieven van het rijk een afgeleide van wat op lager niveau begint. Ik ben er niet zo ongerust over.

Ik moet mevrouw Cornelissen nageven dat nieuwe initiatieven vaak door een scherpere prioriteitstelling in de bestaande hulpverlening mogelijk moeten worden gemaakt. Dit zal ongetwijfeld op weerstanden stuiten maar dit is inherent aan bestuurlijke autonomie.

Mevrouw Cornelissen heeft veel waardering voor de zeven door de projectgroep voorgestelde indicatoren. Men zal het niet vreemd vinden dat ik het wat dit betreft met haar eens ben. Overigens kan men vragen waarom niet méér of andere indicatoren zijn gekozen. De projectgroep wil deze vraag eerst nader bezien in geval van verbreding van het door haar gepresenteerde referentiekader.

Naar mevrouw Bischoff, die zich met de VNG verbaast dat niet reeds een aantal door haar genoemde werkvormen is meegenomen, merk ik op dat de projectgroep zich terecht op het standpunt heeft gesteld, dat zij zich slechts kan laten leiden door reeds genomen decentralisatiebeslissingen, tenzij om goede redenen anders is vermeld. Mevrouw Bischoff zal kunnen billijken dat ik niet in deze financiële context inga op beleidsmatige vooruitzichten en decentralisatie-aspecten.

Wat betreft de zeven indicatoren is uitbreiding mogelijk wanneer decentralisatie van nog niet genoemde werkvormen daar aanleiding toe geeft. Als het bij voorbeeld om natuurterreinen gaat, zou dit een oppervlaktemaat kunnen zijn. Een indicatie zou voorts kunnen zijn de mate van de aanwezigheid van culturele minderheden, wanneer daarop gerichte categorale voorzieningen worden gedecentraliseerd. Ik teken hierbij echter aan dat, wanneer het niet om de specifieke behoefte van culturele minderheden c.q. categorale voorzieningen gaat, de achterstandsmaatstaf staat voor een algemene problematiek, waarin in hoge mate ook de minderheden delen.

De heer Van Kemenade dringt erop aan, de stadsvernieuwing als indicator te hanteren. Ik neem aan, dat hij doelt op een indicator voor relatief slechte woonomstandigheden. Ik moet daarvan zeggen, dat dit reeds is opgenomen in de achterstandsindicator van het sociaal-cultureel planbureau. Niettemin merk ik hier op, positief te staan ten opzichte van de gedachte van de heer Van Kemenade.

Gardeniers-Berendsen

Niet alleen wil ik wel aannemen dat concentraties van slechte woningen probleemgebieden vormen met probleemgroepen maar eveneens zou ik de heer Van Kemenade kunnen volgen als hij zou stellen dat welzijnstekorten, voor zover het gevolg van woonsituaties, beter kunnen worden opgeheven door aan de woningen iets te doen dan door welzijnsvoorzieningen in enge zin. Het ligt niet op mijn weg, daarop aan te dringen maar een gedecentraliseerd bestel biedt de gemeente de mogelijkheid om de gelden, die zij voor het welzijnsbeleid ontvangt binnen een algemene uitkering, ook in dat besef aan te wenden.

De heer Jansen spreekt onder meer over gebrek aan geld en over gebrek aan begrip voor minderheden en voor mensen in achterstandssituaties als kenmerken voor het maatschappelijke krachtenveld, waarin de kaderwet moet functioneren. Ik wil in het verlengde daarvan ingaan op het honoreren van bijzondere behoeften in gemeenten met achterstandssituaties. Dit is een kwestie, die Kamer en Regering zeer aan het hart ligt; ik denk hierbij in het bijzonder aan de heer Meijer.

Als Staatssecretaris opperde hij reeds in 1976, in het kader van de rijksbijdrageregeling voor het sociaal-cultureel werk, de gedachte van een toeslag voor gemeenten met achterstandssituaties. Hij verzocht daarom het sociaal-cultureel planbureau, voor het rijksbeleid beschikbare indicatoren te ontwikkelen ter bepaling van achterstandssituaties.

In 1977 publiceerde het SCP een voorlopige rangorde van gemeenten naar sociale achterstand, 'Cahier 9', waarop veel kritiek werd geuit. Dat laatste was wel begrijpelijk maar niet geheel terecht. Dit cahier bood namelijk indicaties van achterstanden over de gehele breedte van de welzijns situatie.

Het departementaal georganiseerde beleid richt zich echter ook op afzonderlijke welzijnsaspecten of zelfs voorzieningen. Niemand kon uit de voeten met de overall indicaties, die nooit goed aansloten bij de eigen sectorale prioriteiten. Zo ook bij de SCW. De heer Meijer heeft in de Nota Nadere Standpuntbepaling in 1977 weer afstand genomen van zijn oorspronkelijke gedachte.

Bij de behandeling in de Kamer van de rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten in mei 1979 vroeg hij opnieuw aandacht voor achterstandssituaties, waaronder te verstaan gemeenten met achterstanden binnen

het spreidingspatroon van de sociaal-culturele activiteitenvoorzieningen, in het toenmalige jargon de 'witte vlekken'. Men zal zich herinneren dat vervolgens de motie-De Boer werd aangenomen om deze gemeenten met behulp van structureel gemaakte zogenaamde knelpuntgelden wat van de achterstanden te laten inlopen.

Ik maak er geen geheim van dat deze benadering zeker niet eenvoudig uitvoerbaar bleek, zoals ik straks nog hoop uit te leggen. Wat ik eruit wil lichten – daarom heb ik erover uitgeweid – is dat men onder achterstandssituaties heel verschillende dingen kan verstaan, ook in deze Kamer. In de zojuist gememoreerde zin betekent het de afwezigheid van een voorziening in een gemeente die andere, vergelijkbare gemeenten wel hebben.

Voor de ene voorziening kan de gemeente X een witte vlek zijn en voor de andere soort gemeente Y. Gaat het om vergelijkbare gemeenten, dan gaat het ook om vergelijkbare aantallen inwoners, grootte-klasse enz. met andere woorden om de door de projectgroep genoemde vergelijkingsmaatstaven. Voor dergelijke achterstanden behoeven in het voorliggende systeem geen toeslagen te worden gegeven. Het is inherent aan het systeem, met deze achterstanden rekening te houden.

De achterstandsmatstaf die de projectgroep voorstelt te hanteren is ontleend aan het Sociaal en Cultureel Planbureau en van een geheel andere aard. Om het pregnant te zeggen: Niet het achterblijven van welzijnsvoorzieningen, maar het achterblijven van welzijn zelf. Bij decentralisatie, waar de lagere overheden vanuit een integrerende benadering tot een besteding van gelden moeten komen, komt de integrale achterstandssituatie los van de zojuist genoemde bezwaren, die men vanuit het sectorale beleid ontmoet.

De opeenhoping van achterstanden op het gebied van inkomens, opleiding en huisvesting leidt tot onwelzijn in relatie zin. Wij weten dat van een aantal grotere voorzieningen die in het systeem van de projectgroep zitten. In dergelijke achterstandsgemeenten wordt daarvan groot gebruik gemaakt. Dit is dus een reden om die gemeenten toeslag te geven.

Deze achterstandtoeslag heeft mij wel altijd aangesproken. Zoals ik bij de begrotingsbehandeling 1980 op vragen van mevrouw Langedijk en de heer Hermans kon antwoorden, heb ik het betrekken van het Sociaal en Cultureel Planbureau bij de projectgroep gestimuleerd. Het doet mij genoeg,

niet alleen deze achterstandindicator in het systeem te zien maar ook, dat men er in deze Kamer breed achter staat. De heer Van Kemenade wil hieraan zelfs het meest gewicht toekennen binnen de door de projectgroep gegeven marges. Hij formuleert die als een primaire doelstelling van het welzijnsbeleid om bij voorrang aandacht te schenken aan achterstandssituaties.

Hij vraagt dan of ik hem in deze keuze wil volgen. Ik acht het minder juist nu al, aan het begin van de nodige discussie, tot vaststellingen te komen die aan het eind daarvan zouden moeten plaatsvinden. Wat mij betreft, is de heer Van Kemenade dan ook nog niet gebonden. Ik moet hem er wel op wijzen, dat het niet alleen gaat om een keuze vóór iets, in casu voor het opheffen van achterstanden. Men kiest impliciet ook tegen iets, namelijk tegen de gemeente die volgens de berekeningsvariant III met een grotere vereveningsproblematiek wordt geconfronteerd.

Nu heeft de heer Van Kemenade laten weten zich minder dan ik door de voorwaarde der budgettaire neutraliteit gebonden te voelen. In eerste instantie heeft dit consequenties voor een afkoop van vereveningstoppen. Het verschil bij meer dan 25 gulden per inwoner is dan, gekapitaliseerd voor het Rijk, ongeveer 60 mln. Maar niet alleen het Rijk moet worden overtuigd. De heer Van Kemenade moet ook de gemeenten kunnen overtuigen, want die gaan er ook flink op achteruit. Ik zeg hem toe, zijn voorkeur in mijn overleg met de lagere overheden te betrekken.

Overigens, een gewetensvraag: Is de heer Van Kemenade er wel van overtuigd dat in variant III wel adequate en dus niet te weinig aandacht voor de gegeven achterstandssituatie zal worden gegeven?

De gevoerde discussie over achterstandssituaties was vaak verweven met die over knelpunten en knelpuntgeld, zaken die de Kamer steeds sterk hebben bewogen. Mevrouw Cornelissen zou dit graag nog eens verduidelijkt zien. 'Graag', denk ik, want het was vaak moeilijk om duidelijk te zien waar wij het over hadden. Vanuit de Kamer, maar ook vanuit andere kringen, bij voorbeeld de VNG, is altijd voor een tweetal knelpunten aandacht gevraagd.

Ik wil daarover duidelijk zijn: Naar mijn mening terecht. Het eerste knelpunt vormden de zogenaamde witte vlekken, dat wil zeggen gemeenten die om welke reden dan ook relatief weinig of niet aan een voorziening deden, maar met de rijksbijdrageregeling daarvoor

wel de volle verantwoordelijkheid krijgen. Ik vind dat een terechte opmerking, maar trek nochtans niet de conclusie, dat deze gemeenten extra geld dienen te krijgen. Als voorbeelden van gemeenten, waar witte vlekken zitten, noem ik Wassenaar en Bloemendaal.

Dit niet alleen omdat de operatie budgettair neutraal dient te verlopen en omdat structureel gemaakt geld volume-uitbreiding betekent, ook niet zozeer omdat gedurende de overgangsperiode van de rijksbijdrageregeling de status quo wordt vastgehouden, zodat de gemeentebesturen niet verantwoordelijk worden voor meer dan in het verleden uit eigen initiatief aan voorzieningen is gegroeid.

Mijn belangrijkste bezwaar tegen de witte vlekkenbenadering is, dat zij niet nodig is, omdat na de status quo van de eerste jaren via een verdelingsplan en het daarachter opdoemende objectieve verdeelsysteem onevenwichtigheden in de middelentoedeling tussen vergelijkbare gemeenten automatisch verdwijnen.

Het tweede knelpunt is de belasting, die de in- en uitvoering van rijksbijdrageregelingen voor de gemeenten met zich meebrengt. Dit bestuurlijke knelpunt, dat de introductie van de rijksbijdrageregeling bemoeilijkt zou opgeheven moeten worden met knelpuntengelden. Ook hier vind ik dat een goed doel met het verkeerde middel wordt benaderd. Ter afsluiting wil ik nog eens formuleren wat ik als een knelpunt en als een juiste besteding van knelpuntengeld zie.

Voor mij is een financieel knelpunt in de decentralisatie die gemeente, waarvoor de nadelige vereveningsconsequenties onaanvaardbaar groot zullen zijn. Dat is een gemeente, waar momenteel niet verhoudingsgewijze weinig, maar juist veel gelden naartoe gaan. Knelpuntengeld wil ik gebruiken om deze consequenties nu reeds terug te dringen. Dat kan door een aanwending waardoor de welzijnsrekening van die gemeenten structureel wordt verlaagd. Waar knelpuntengelden in beginsel incidenteel beschikbaar worden gesteld, zou dit bij voorbeeld kunnen gebeuren door eenmalige bijdragen voor afschrijvingen of voor andere korte-termijnprojecten met een structurele doorwerking.

Zoals gezegd, de bestuurlijke knelpunten van de extra belasting vande apparaten van de lagere overheden als gevolg van de bestuurlijke operatie die decentralisatie heet en de daarop preludeerende rijksbijdrageregeling neem ik serieus, even serieus als alle

sprekers doen, omdat ik zie dat zo al niet politiek dan toch in de praktijk de decentralisatie van het welzijnsbeleid erop zou kunnen stranden. Dit blijft echter een bestuurlijk knelpunt, waarvoor langs de geëigende bestuurlijke weg een oplossing moet worden gevonden.

Het is ook om die reden, dat het kabinet een oplossing via het Gemeentefonds of het Provinciefonds postuleert. Over de omvang van dit knelpunt kan men overigens wel van mening verschillen. Ik verschil in ieder geval met de VNG, die meer aan capaciteitsbelasting mijn kant toerekent dan vanuit de planningsvoorschriften van rijksbijdrageregelingen valt af te leiden. Niettemin is dit een probleem. Wat de oplossing betreft, geeft de nadere memorie van antwoord van de kaderwet nog steeds de gedachten van de Regering weer. Daarin staat onder meer dat bij de bepaling van de benodigde capaciteitsbeslagen naar de ervaring van de ontwikkelingsprojecten zal worden gekeken.

Bij al het positiefs dat wij van de ontwikkelingsprojecten hebben mogen vernemen, klonken juist op dit punt ook sombere geluiden. Daar wil ik ook niet voor weglomen. Ter geruststelling wil ik de heer Van Kemenade best bevestigen, dat de budgettaire neutraliteit is geformuleerd voor het volume van het welzijnsbeleid, los van extra kosten van het gemeentelijk en provinciaal apparaat. Bovendien is de randvoorwaarde gedateerd: op het moment van invoering van de kaderwet zal naar de fondsen worden overgeheveld het bedrag dat de optelsom is van de bedragen, die op dat moment op de departementale begrotingen staan uitgetrokken, niets meer en niets minder.

De kaderwet is meer dan decentralisatie. De financiële kant van de kaderwet omvat ook meer dan de gevolgen van decentralisatie. Wij moeten ook spreken over de voorwaarden van harmonisatie. Preciezer gezegd: Ook die financiële voorwaarden tot beleidsmatige harmonisatie. Het gaat erom de juiste voorziening bij de juiste persoon te laten terechtkomen.

Het is de vrager, van onze diensten om het even van welke sub-departementale herkomst de voorziening is die hij nodig heeft. Hij ervaart aan den lijve wanneer de aanbieder er niet in slaagt om een inhoudelijk en organisatorisch afgestemde verzorgingsstructuur te presenteren. Wat dat betreft is het net de gewone markt. De klant is koning en hij verkiest soms de supermarkt boven verschillende toko's. Ik wil dit woord alleen als tegenstelling gebruiken.

Twee kleine opmerkingen die ik nog moest maken, zal ik meenemen bij de artikelsgewijze behandeling.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De Voorzitter: Ik stel voor, het verslag van de vorige vergadering goed te keuren.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 23.16 uur.

Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1°. twee Koninklijke boodschappen, ten geleide van de volgende wetsontwerpen:

Verlenging van de werkingsduur van de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector (16 678);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Bezitsvormingsfonds voor het jaar 1980 (16 679).

Deze Koninklijke boodschappen, met de er bij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2°. een brief van de Staatssecretaris van Justitie, met een circulaire betreffende de rechtspostitie van gedetineerden.

De Voorzitter stelt voor, deze brief niet te doen drukken en hem voor kennisgeving aan te nemen; het bijgevoegde stuk ligt op de griffie ter inzage; kopie is gezonden aan de betrokken commissie;

3°. de volgende brieven:

een, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, over de oeververbinding nabij Schellingwoude in de A10 (16 400-XII, nr. 53);

een, van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, over de positie van Van Gend en Loos NV in het goederenvervoer over de weg (16 639).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

4°. de volgende brieven e.a.:

een, van het Comité Gevaarlijke Stoffenvervoer Lombardijen te Rotterdam, over de onhoudbare situatie ten aanzien van het leefmilieu;

een, van het gemeentebestuur van Heerlen, over de reorganisatieplannen van VOLVO Car Productie Born B.V.;

een, van het bestuur van de Koninklijke Nederlandse Redersvereniging, over de Kamermoties Zeescheepvaart onder Nederlandse vlag;

een, van het JAC te Eindhoven, over de ontruimingsacties te Nijmegen;

een, van J. Smallegange te Diemen, over het bezoek van Nederlandse parlementariërs aan Polisario;

een, van Ph. van Velzen, in verband met de aanstaande verkiezingen;

een, van A. van de Haar te Soest, over de reorganisatie binnenlands bestuur;

een, van de voorzitter van de FME, afdeling Limburg, over de werkgelegenheidssituatie in Noord-Limburg;

een, van de voorzitter van de ANPSV-studiecommissie, over de voorstellen tot verhoging van de collegegelden;

een, van het gewest Friesland van de P.v.d.A., over het aantal aan Friesland toe te wijzen woningen;

een, van de voorzitter van het Produktschap voor Pluimvee en Eieren, ter toezending van een aantal vergaderstukken;

een, van 'Vrouwen tegen kernbewapening' te Dordrecht, over hun angst en afschuw van modernisering en uitbreiding van kernwapens in Europa;

een, van het voorlopig bestuur van de Politieke partij Migranten Unie, met het jaarverslag 1979-1980;

een, van H. Wilstra te Amsterdam, over onnodig stroomverbruik;

een, namens World Peace Movement (Holland), met een aantal bezuinigingsideeën;

een, van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, met betrekking tot het rapport van de commissie waterschapsbestuur;

een, van J. J. G. Lemmens te Elsloo (L), over de herstructurering van Zuid-Limburg.

Deze brieven e.a. liggen op de griffie ter inzage; voor zoveel nodig is kopie gezonden aan de betrokken commissies.

